

**ONDERZOEK
RECHTMATIGHEID
CASE GRONDEXPLOITATIES**

November 2003

Colofon

De Nijmeegse Rekenkamer:

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) bestaat uit raadsleden, heeft een externe voorzitter en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamer voert onderzoek uit, waarbij zij antwoord wil krijgen op vragen zoals: zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt? Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De Rekenkamer voert zelf onderzoek uit. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst. Jaarlijks stelt de Rekenkamer een onderzoeksplan op, waarin wordt aangegeven welke onderzoeken in uitvoering worden genomen. Ieder jaar doet de Rekenkamer in ieder geval onderzoek naar de jaarrekening. Daarnaast voert zij onderzoeken uit die gericht zijn op de doeltreffendheid en/of doelmatigheid op specifieke beleidsterreinen of onderdelen daarvan.

Samenstelling:

Leden:	R. Bos A. Hillen W. van Nispen M. Simons - Welschen Vacature
Plaatsvervangende leden:	1 ^e : B. van Zijll de Jong - Lodenstein 2 ^e : J. Lagerweij
Voorzitter:	L. Dolmans
Secretaris:	J. Smink

De Rekenkamer is bij de uitvoering van het onderzoek rechtmatigheid, case grondexploitaties ondersteund door:

Metafoor BV:	F. Buiten E. Berkelmans A.M. Vreman H. Vastenhout R. van der Straaten
--------------	---

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
	1.1 Aanleiding	1
	1.2 Werkwijze	2
	1.3 Leeswijzer	4
2.	Rechtmatigheid	5
3.	Bevindingen	7
4.	Opmaat voor de discussie	14
5.	Reactie College van Burgemeester en Wethouders	17
6.	Nawoord Rekenkamer	20

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer heeft op grond van de wet als taak om naast onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid ook onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het bestuur. Op grond van de Verordening Rekenkamer is het de taak van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder de Rekenkamer) onderzoek te doen naar en de raad te adviseren over onder meer '(...) de rechtmatigheid van de administratie en van het beheer van de vermogenswaarden van de gemeente (...) (artikel 2, lid 2a).

De Rekenkamer heeft zich voorgenomen invulling aan haar rechtmatigheidstaak te geven door jaarlijks in het kader van haar onderzoek naar de jaarrekening één thema verder uit te diepen. Dit jaar is de grondexploitatie als onderzoeksonderwerp gekozen. Als aangegeven in onze rapportage naar aanleiding van ons onderzoek bij de jaarrekening 2002 (dd juli 2003) hadden wij op dat moment onvoldoende materiaal boven tafel, om goed onderbouwde conclusies te kunnen formuleren. Het verzamelen van het benodigde materiaal kostte ons meer tijd dan verwacht. U ontvangt hierbij een separate rapportage over de resultaten uit ons onderzoek.

Met ons onderzoek naar rechtmatigheid beogen wij een tweeledig doel. In de eerste plaats willen wij een beeld krijgen van de mate waarin het feitelijke functioneren in overeenstemming is met rechtmatigheidseisen. Meer specifiek houdt dat in dat wij onderzoek doen naar het financieel beheer en naar de toepassing van regelgeving. Op basis daarvan willen wij de vraag beantwoorden of lasten, baten en balansmutaties rechtmatig zijn. Met andere woorden of ze in overeenstemming zijn met geldende wettelijke regels, waaronder verordeningen. In de tweede plaats willen wij met ons onderzoek de discussie voeden over de inhoud en de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid.

Wij hebben de indruk dat op dit moment bij de diverse betrokkenen nog onvoldoende helder is wat het begrip rechtmatigheid in het kader van het financieel beheer en de verantwoording daarover precies inhoudt. Met ons onderzoek willen wij voeding geven aan de discussie op dit terrein. We hebben gekozen voor het onderwerp grondexploitaties, omdat dit zodanig complex is dat een groot aantal aspecten van het rechtmatigheidsbegrip voor het voetlicht komt.

Wij vinden het van groot belang dat over het begrip rechtmatigheid op dit moment binnen de gemeenteraad discussie wordt gevoerd, omdat de rechtmatigheid een uitdrukkelijker rol gaat spelen in de financiële verantwoording. In de nieuwe Gemeentewet is namelijk vastgelegd dat de accountant vanaf de jaarrekening 2004 ook

een verklaring moet afleggen over de rechtmatigheid (naast de al bestaande verklaring over de getrouwheid).

De accountant krijgt er dus een taak bij. De Rekenkamer heeft en houdt hierin zijn huidige taak.

1.2 Werkwijze

Uitgangspunt voor ons onderzoek was om in een korte tijd en met beperkte middelen een poging te doen een globaal beeld te krijgen van rechtmatigheid van lasten en baten in een complexe omgeving. Doel van het onderzoek is tevens om het begrip rechtmatigheid te concretiseren, zodat discussie hierover in de gemeenteraad kan plaatsvinden.

Bij het uitvoeren van het onderzoek zijn wij intensief ondersteund door adviseurs van Metafoor BV.

Uitgangspunt voor rechtmatigheidsonderzoek is dat rechtmatigheid kan worden vastgesteld aan de hand van vastleggingen van de beheershandelingen in de administratie en in dossiers. Om die reden was dossieronderzoek een belangrijk onderdeel van ons onderzoek. Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met een aantal sleutelfiguren. De gesprekken waren gericht op het verkrijgen van inzicht in meningen over rechtmatigheid bij het opzetten en uitvoeren van grondexploitaties.

Het dossieronderzoek hebben wij gericht op twee projecten: Mariënborg en Waalsprong. We hebben gekozen voor Mariënborg, omdat dit ons bij de voorbereiding van ons Onderzoeksplan 2003 twee keer als onderwerp voor onderzoek is aangedragen. Daarnaast speelde bij de keuze voor dit project een rol dat het bijna is afgerond. Vanwege de actualiteit en de omvang hebben we gekozen voor het project Waalsprong. Naar onze mening is dit project voor de hele gemeenteraad aansprekend.

In de volgende tabel hebben wij de stappen uit ons onderzoek op een rij gezet.

Tabel 1: Overzicht van de stappen van het onderzoek rechtmatigheid grondexploitaties

Week 16 t/m 18	Formuleren onderzoeksaanpak
Vanaf week 23	Dossieronderzoek projecten Mariënburg en Waalsprong
Week 21 en 24	Voeren van gesprekken met sleutelfiguren gericht op het krijgen van inzicht in meningen over rechtmatigheid bij het opzetten en uitvoeren van grondexploitaties: <ul style="list-style-type: none"> • Portefeuillehouder • Gemeentesecretaris • Stadscontroller (waarnemer) • Directeur Directie Wijk en Stad • Controller Directie Wijk en Stad • Hoofd afdeling Ontwikkelingsbedrijf
18 juni 2003	Bespreken bevindingen tot nu toe in Rekenkamer
Tot en met week 36	Vervolg dossieronderzoek projecten Mariënburg en Waalsprong
19 augustus 2003	Gesprek met coördinerend jurist afdeling Ontwikkelingsbedrijf
8 september	Bespreken bevindingen dossieronderzoek in Rekenkamer
13 - 17 september	Nadere onderbouwing van enkele bevindingen
17 september 2003	Verzending bevindingen aan portefeuillehouder grondexploitaties, directeur Directie Wijk en Stad, hoofd en controller afdeling Ontwikkelingsbedrijf
29 september 2003	Schriftelijke reactie van hoofd afdeling Ontwikkelingsbedrijf op bevindingen dossieronderzoek, gericht op gesprek met Rekenkamer (dd 30 september)
30 september 2003	Gesprek met hoofd en controller afdeling Ontwikkelingsbedrijf over bevindingen dossieronderzoek/gesprekken aan de hand van hun schriftelijke reactie dd 29 september
8 oktober 2003	Gesprek met portefeuillehouder grondexploitaties over bevindingen dossieronderzoek/gesprekken
1 - 13 oktober 2003	Opstellen Rekenkamerrapport op basis van bevindingen en gevoerde gesprekken hierover
13 - 28 oktober 2003	Hoor- en wederhoor met het College van Burgemeester en Wethouders
28 oktober t/m 4 november 2003	Meningsuitwisseling door Rekenkamer over reactie College van Burgemeester; opstellen nawoord Rekenkamer
5 november 2003	Verzending Rekenkamerrapport aan gemeenteraad

Na afloop van het onderzoek moeten wij constateren dat wij nog geen volledig beeld kunnen geven van wat rechtmatigheid in de casus grondexploitatie concreet inhoudt. Het blijkt dat daar veel meer tijd en inspanning voor nodig is dan wij vooraf hebben verondersteld. Aan de andere doelstelling van het onderzoek, het verkrijgen van een beeld van de mate waarin sprake is van rechtmatigheid, zijn we maar zeer beperkt toegekomen. Wel hebben wij op basis van deelwaarnemingen indrukken hiervan gekregen. Wij presenteren deze rapportage vooral met als doel om de discussie over rechtmatigheid te voeden.

Wij willen benadrukken dat wij met de inzichten van dit moment, hebben gekeken naar handelingen van (soms) jaren terug. Doel hiervan is in onze ogen niet om af te rekenen met het verleden, maar om te leren voor de toekomst: zowel voor de afdeling Ontwikkelingsbedrijf als voor andere onderdelen van de gemeente Nijmegen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven wij een toelichting op wat rechtmatigheid in zijn algemeenheid inhoudt. In hoofdstuk 3 presenteren wij de bevindingen uit ons onderzoek. Zoals hiervoor aangegeven, gaat het hierbij om deelwaarnemingen. Hoofdstuk 4 bevat een opmaat voor de discussie over rechtmatigheid. De reactie van het College van Burgemeester en Wethouders is opgenomen in hoofdstuk 5. Wij hebben hierbij een nawoord geschreven, deze is opgenomen in hoofdstuk 6.

2. Rechtmatigheid

Het begrip rechtmatigheid dat hier aan de orde is, maakt deel uit van hoofdstuk XIV van de Gemeentewet, 'de administratie en de controle'¹. Het heeft betrekking op:

- Het financieel beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie.
- De totstandkoming van lasten, baten en balansmutaties.

Algemeen uitgangspunt voor het kunnen voldoen aan rechtmatigheid is dat het beheer en de inrichting van de administratie ordelijk en controleerbaar is. Dit vereist dat de Administratieve Organisatie (actueel) beschreven is en dat sprake is van waarneembare interne controle.

De gemeenteraad stelt op het gebied van administratie en controle specifieke regels bij verordening volgend uit artikel 212 van de Gemeentewet. De wijze van controle (met ingang van 2004 ook op de rechtmatigheid) door de accountant regelt de gemeenteraad bij verordening volgend uit artikel 213 van de Gemeentewet (de vigerende controleverordening). In de vergadering van de commissie Algemeen Bestuur van 30 juni jl. is een discussienotitie voor de opzet van de verordening 212 besproken. Het College heeft de verordeningen volgend uit de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet verder uitgewerkt. In zijn vergadering van 30 september jl. heeft het College besloten deze nieuwe verordeningen ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen.

Om te kunnen spreken van rechtmatig handelen moeten lasten, baten en balansmutaties in overeenstemming met de geldende wetten en regels tot stand komen. De Algemene Rekenkamer formuleert het vanouds zo: een uitgave (last)² is rechtmatig wanneer er geen wet is die de uitgave in de weg staat. In beginsel is dit een eenvoudig uitgangspunt. Het vaststellen van de rechtmatigheid wordt echter lastig door de grote hoeveelheid geldende wetten en regels. Vooraf moet bepaald worden welke wetten en regels van toepassing zijn op lasten, baten en balansmutaties op het betreffende beleidsterrein. Dat zal niet altijd op het eerste gezicht helder zijn. Met name het bepalen van de reikwijdte van wetten en regels zal voer voor discussie opleveren. Is bijvoorbeeld de verkoop van grond door de gemeente onrechtmatig wanneer het geldende bestemmingsplan niet volgens de geldende wetten en regels tot stand is gekomen? In de toelichting op artikel 213 van de Gemeentewet (accountantscontrole) wordt onderkend dat sprake is van een grijs gebied.

¹ Administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

² Hetzelfde geldt natuurlijk voor baten en balansmutaties.

Het inhoudelijke kader waar tot op heden bij grondexploitaties mee gewerkt wordt is de Notitie Vermogenspositie die in 1996 door de gemeenteraad is vastgesteld. Ook het programma Grondbeleid uit DI BB³ is door de afdeling Ontwikkelingsbedrijf een inhoudelijk kader genoemd.

Op dit moment wordt gewerkt aan verdere invulling en actualisatie van het inhoudelijk kader. Dit gebeurt onder meer in de vanaf de begroting 2004 verplichte paragrafen 'verbonden partijen' en 'grondbeleid'. Daarnaast wordt gewerkt aan een Nota Grondbeleid. Deze zal in de komende jaren de basis zijn voor de begrotingsparagrafen. In de vergadering van de commissie Stedelijke Ontwikkeling van 17 juni jl. is aan de hand van een discussienotitie gesproken over het Nijmeegse grondbeleid. De resultaten uit deze discussie worden betrokken bij het opstellen van de Nota Grondbeleid.

³ DI BB: Dynamisch Informatiesysteem Beleid en Beheer.

3. Bevindingen

In dit hoofdstuk hebben wij onze bevindingen weergegeven. Deze zijn gebaseerd op deelwaarnemingen.

Vooraf

In de gesprekken is aangegeven dat het Ontwikkelingsbedrijf de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen heeft doorgevoerd. Aangegeven is dat vanaf 1997 sprake is van een opgaande lijn in control. Vanaf die tijd is steeds meer samenhang aangebracht tussen inhoud en financiën. Hierbij is aangetekend dat de twee reorganisaties sindsdien (1999 (gemeentebrede reorganisatie) en 2003 (fusie van DSP⁴ en DWL⁵)) veel tijd hebben gevraagd, waardoor minder tijd beschikbaar was voor de *core-business*. Zo waren er door de reorganisatie van 1999 tot en met 2000 bijvoorbeeld grote bedrijfsvoeringstechnische problemen (gemeentebreed) die veel tijd en aandacht vroegen. Meer recent is de voorgenomen verbetering van de interne controle in 2002 niet opgepakt doordat veel tijd moest worden besteed aan de (voorbereiding van de) fusie tussen DSP en DWL.

Vanaf 2001 wordt door betrokkenen een sterke opbloei gezien van het Ontwikkelingsbedrijf. De introductie van de voortgangsgesprekken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de vastlegging van de afspraken (prognoses) zijn als belangrijke verbeterpunten genoemd. Ook de Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) is als belangrijke verbetering bestempeld. Met deze rapportage wordt de raad sinds 1999 twee keer per jaar op de hoogte gebracht van de voortgang van de lopende planexploitaties. Het VGP wordt steeds verder verbeterd. Op dit moment heeft de verbetering van de inhoudelijke informatie de aandacht. Aangegeven is dat dit jaar binnen het Ontwikkelingsbedrijf wordt gewerkt aan het in beeld brengen en afstemmen van diverse vastleggingen (ook niet financieel), teneinde een goede basis te vormen voor managementinformatie. Hier hoort ook de afstemming met DI BB bij.

Dossiervorming

Onze aanpak was er op gericht om ons met een beperkte inzet, aan de hand van dossiers, een oordeel te vormen van rechtmatigheid binnen de afdeling Ontwikkelingsbedrijf. Belangrijke voorwaarden bij zo'n aanpak is dat de dossiervorming ordelijk is. Dit bleek niet het geval. Het onderzoek heeft daardoor meer tijd gekost dan aanvankelijk ingeschat.

⁴ DSP: Directie Strategie en Projecten.

⁵ DWL: Directie Wijkaanpak en Leefbaarheid

Wij zijn van mening dat de dossiervorming van de projecten Mariënborg en Waalsprong van onvoldoende kwaliteit is. De dossiers die wij hebben ingezien waren vaak onvolledig, niet logisch procesmatig vormgegeven en moeilijk te vinden. In bijna alle gevallen ontbreken ondertekende stukken (bijvoorbeeld besluiten). Om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen, zijn juist ondertekende stukken essentieel. Overigens constateren wij wel dat de dossiers van de Waalsprong vollediger zijn, dan die van het Mariënborgproject.

Ter illustratie willen wij noemen dat er voor het project Mariënborg kasten vol stukken zijn, die tot op heden niet gearchiveerd zijn. Ons werd aangegeven dat gestopt is met het archiveren van de stukken, omdat het budget hiervoor op was.

Aan de andere kant hebben wij geconstateerd dat aankoopdossiers zeer nauwkeurig en volledig zijn. Ook in deze dossiers ontbreken echter ondertekende besluiten.

Administratieve organisatie

Als eerder aangegeven hanteren wij als algemeen uitgangspunt voor rechtmatigheid dat het beheer en de inrichting van de administratie ordelijk en controleerbaar zijn. Dit vereist dat de Administratieve Organisatie (actueel) beschreven moet zijn en dat sprake moet zijn van waarneembare interne controle.

De accountant heeft in zijn gesprek met ons aangegeven de Administratieve Organisatie bij de afdeling Ontwikkelingsbedrijf als solide te ervaren. Hij gaf echter ook aan dat deze onvoldoende is om tijdens de accountantscontrole volledig op te vertrouwen. Er moeten gedurende de accountantscontrole nadere onderzoeken plaatsvinden om te kunnen vaststellen of sprake is van een getrouw beeld van de weergegeven financiële feiten.

Wij hebben geconstateerd dat binnen de afdeling Ontwikkelingsbedrijf sprake is van een gedateerd handboek (voorjaar 2000) voor de Administratieve Organisatie en Interne Controle.

Het grondproductieproces is een proces waarbij op verschillende momenten door verschillende vakdisciplines werkzaamheden aan een product worden uitgevoerd. Dit vereist duidelijke functiescheiding. Aan deze eis wordt op dit moment niet voldaan. Bepaalde personen hebben binnen het proces verschillende functies, waardoor geen goede functiescheiding kan worden gerealiseerd. Zo wordt de juridische kennis van één persoon gedeeld door het ontwikkelingsbedrijf en GEM Waalsprong en maakt de wethouder deel uit van de raad van commissarissen van een verbonden partij. Verder 'verhuizen' oud ambtenaren naar verbonden partijen en worden ambtenaren gedetacheerd bij en teruggenomen van de GEM Waalsprong. Hierdoor ontstaat niet zozeer een dubbele-petten-probleem, maar kan wel een loyaliteitsvraagstuk ontstaan.

Het probleem van dubbele petten wordt door de verschillende geïnterviewden wel signaleerd, maar niet als kwetsbaar ervaren. Gegeven de uitkomsten van het recent uitgevoerde integriteitsonderzoek is het ontbreken van voldoende functiescheidingen binnen de gemeentelijke organisatie misschien nú wel niet kwetsbaar, maar op langere termijn niet aan te bevelen.

Wat in onze ogen wel kwetsbaar is, is de potentiële belangenverstremming tussen functies die door verschillende personen, in het verleden maar ook momenteel, zowel bij de gemeentelijke organisatie als bij verbonden partijen worden bekleed. Dit probleem is reeds bij het eerder uitgevoerde onderzoek "cultuur in het poortgebouw" van bureau Buys in 2001 geconstateerd. De gemeenteraad heeft kennisgenomen van dit rapport en de voorgestelde aanbevelingen overgenomen in zijn vergadering van april 2001.

Aangaande delegatie en mandatering kan worden geconstateerd dat de regeling goed is. In het verleden is echter niet altijd de correcte procedure gevolgd. Bedacht dient te worden dat ook wanneer intern niet de juiste procedure is gevolgd, de overeenkomst wel volledig juridisch bindend is.

Een voorbeeld uit de praktijk van Mariënborg:

Geconstateerd is dat er door de gemeente een garantie is gegeven voor een bedrag van 37.500.000 gulden, als zekerheid voor een geldlening van ING Vastgoed Financiering NV. Uit het dossier blijkt dat er onduidelijkheid is over de vraag of het college, de gemeenteraad of de burgemeester bevoegd is tot het afgeven van deze garantie. Uiteindelijk wordt deze garantie voor de geldlening door de burgemeester afgegeven. De overeenkomst tot geldlening van 75.000.000 gulden wordt gesloten met de ING Vastgoed Financiering NV en de VOF Mariënborg. De bevoegdheid tot het aangaan van zowel de garantie, als de geldlening wordt gebaseerd op artikel 5.2.2. van de samenwerkingsovereenkomst (pagina 22). In het raadsbesluit van 20 december 1995 wordt hiervan geen melding gemaakt.

Op basis van de onderzochte dossiers zijn wij van oordeel dat zodra een verbonden partij bij de realisering van een project is betrokken, men niet voldoende in staat is geweest om de gewenste AO en IC te realiseren. Wanneer een ontwikkeling binnen de organisatie zelf wordt gerealiseerd zijn de AO en IC beter georganiseerd. Wij leiden dit onder meer af uit de actualiteit van de "eigen" grondexploitaties.

Taken en verantwoordelijkheden

Zowel bij de realisatie van de Waalsprong als bij de totstandkoming van het Mariënborgproject heeft de gemeente bewust gekozen voor een Publiek Privaat Samenwerkingsverband. De gemeente is bij beide projecten in zekere zin zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Bij een dergelijk samenwerkingsverband is het van groot belang dat uiterst zorgvuldig wordt omgegaan met de verdeling van taken en

verantwoordelijkheden. Op basis van de doorgenomen stukken hebben wij de indruk dat deze taken en verantwoordelijkheden niet goed vastgelegd zijn.

Zo hebben wij het idee dat de verantwoordelijkheden en taken van degene die namens de gemeente in het VOF Mariënborg of in de GEM participeert, niet goed van tevoren zijn vastgelegd (middels een mandaatbesluit). Wij hebben geen beschrijving aangetroffen met een duidelijke rol of taakverdeling.

Bij ons bestaat de indruk dat opdrachtgevers- en opdrachtnemerstaken onvoldoende worden gescheiden. Het komt voor dat dezelfde persoon eindverantwoordelijk is voor de opdrachtgeving en opdrachtneming. Belangenverstrengeling is hiermee een feit.

Verder stellen wij vast dat zodra er een Publiek Private Samenwerkingsovereenkomst is gesloten en er daartoe een samenwerkingsorgaan is opgericht (zoals het VOF Mariënborg en GEM Waalsprong) deze organen zelfstandig autonoom gaan opereren, wat van invloed is op de democratische controle.

Ambtelijke adviezen

Bij de ambtelijke adviezen die wij hebben in gezien, viel het ons op dat deze vaak gekleurd zijn. Het bestuur krijgt geen alternatieven te zien en kan vrijwel niet anders dan de voorgestelde richting van het ambtelijk advies volgen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het advies voor de keuze van de ontwikkelaar van de Mariekenstraat. Feitelijk worden alleen de voordelen van de ambtelijk voorgestelde ontwikkelaar gegeven. De voor- en nadelen van andere ontwikkelaars worden niet gepresenteerd. Overigens is ons aangegeven dat het huidige College bewust heeft gekozen voor zo'n aanpak. De portefeuillehouder brengt een voorstel in het College. De diverse mogelijke scenario's die hieraan vooraf zijn gegaan, zijn afgekaart tussen ambtenaar en portefeuillehouder en zijn daarmee niet meer zichtbaar in het Collegevoorstel.

Verder constateren wij dat de ambtelijke adviezen niet altijd transparant zijn. Een voorbeeld hiervan is dat bij de verwerving en doorverkoop van panden van de gemeente aan de VOF Mariënborg, de veruit grootste kostenpost gespecificeerd was als "kosten van diverse afdelingen". Een nadere specificatie lijkt in het vervolg gewenst.

Daarnaast hebben wij de indruk dat in de ambtelijke advisering het bestuur onvoldoende en onvolledig inzicht wordt geboden in de financiële risico's van de verschillende projecten. Voor een goed inzicht in de risico's is regelmatig actualiseren van de planexploitaties noodzakelijk. In zijn algemeenheid heeft de accountant ons aangegeven dat exploitaties niet regelmatig worden geactualiseerd. Voor de projecten Mariënborg en Waalsprong geldt dat de laatste door de gemeenteraad vastgestelde vigerende gedetailleerde grondexploitatie voor Mariënborg van 1999 dateert. Voor de Waalsprong dateert de meest actuele, door de gemeenteraad vastgestelde gemeentelijke exploitatie, van peildatum oktober 2001.

In zijn algemeenheid vinden wij de ambtelijke adviezen die wij voor de Waalsprong hebben gezien van betere kwaliteit dan die voor het project Mariënborg.

In- en externe communicatie

Wij hebben de indruk gekregen dat bij de projecten Waalsprong en Mariënborg zowel intern (binnen gemeentelijke afdelingen, tussen afdelingen en bestuur) als extern (tussen gemeente en derde partijen) onvoldoende gecommuniceerd wordt en is over de inhoud en gevolgen van de gesloten overeenkomsten. Overigens constateren wij dat dit bij de Waalsprong op onderdelen beter is georganiseerd dan bij het project Mariënborg. In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat voor de Waalsprong een heldere structuur is neergezet. Bij het project Mariënborg was dat niet het geval. Zo wordt voor de Waalsprong bijvoorbeeld tweewekelijks overlegd tussen de directeur van GEM, de directeur van DGG en het hoofd Ontwikkelingsbedrijf. Aangegeven is dat in dit overleg eventuele afstemmingsproblemen, dan wel verschillen van interpretatie worden besproken. Het gaat hierbij meestal om het scherp krijgen van de verschillende taken en bevoegdheden van de GEM en de gemeente. Verder is aangegeven dat wekelijks overleg plaatsvindt tussen de betrokken wethouder, de directeur GEM, het hoofd Ontwikkelingsbedrijf (en de directeuren van DWS en DGG). Ook ambtelijk wordt tweewekelijks door betrokkenen overlegd.

Eén van de gevolgen van onvoldoende communicatie kan zijn dat een deel van de gemeentelijke afdelingen of het (dagelijks) bestuur denkt dat er andere afspraken zijn gemaakt dan er daadwerkelijk gemaakt zijn. Dit bleek bijvoorbeeld het geval bij de bouw van de LUX. De gemeente had in de samenwerkingsovereenkomst met ING binnen het VOF Mariënborg afgesproken dat het LUX-gebouw ruwbouw-casco zou worden opgeleverd. Buiten het VOF Mariënborg denkt vrijwel iedereen (gemeentebestuur, diverse afdelingen, Cinemariënborg en O42) tot ver in het onderhandelingstraject dat het gebouw compleet wordt opgeleverd. Wij hebben de indruk dat dit zeker niet het enige geval is, omdat in veel gevallen niet duidelijk is wat de inhoud en gevolgen van de gesloten overeenkomsten zijn.

De gemeenteraad wordt sinds 1999 twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van de lopende planexploitaties via het VGP. Conform de Nota Vermogenspositie uit 1996 ligt het accent in het VGP op de Algemene Bedrijfsreserve en de rapportage op saldobasis. Aangegeven is dat gewerkt wordt aan het opnemen van meer inhoudelijke informatie. Wanneer men hierin slaagt, is ons inziens sprake van een belangrijke verbetering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Deze zou nog verder verbeterd kunnen worden door in plaats van op saldobasis te rapporteren op lasten en baten. Wij vinden het verder verbeteren van het VGP belangrijk, omdat de gemeenteraad met de vaststelling van de VGP als zodanig de (nieuwe) uitgangspunten voor de opgenomen planexploitaties vaststelt. Overigens geldt dat alleen kleine wijzigingen via de VGP worden gemeld (en vastgesteld). Substantiële wijzigingen worden

afzonderlijk aan de gemeenteraad voorgelegd. Het moment waarop dit moet gebeuren vindt men vaak lastig te bepalen. Er wordt steeds gezocht naar het evenwicht tussen het mandaat van de gemeenteraad en de slagvaardigheid van de organisatie.

Bewaking en controle afspraken

Een belangrijke oorzaak voor de onduidelijkheden rond gemaakte afspraken is naar ons idee verder dat er onvoldoende bewaking en controle bestaat op de realisatie van de gemaakte afspraken. Binnen het gemeentelijk apparaat is ook niet voor iedereen duidelijk wie binnen de gemeente deze bewaking en controle zou moeten uitvoeren. Deze onduidelijkheid is naar onze inschatting mede een gevolg van de verouderde AO. Tevens geldt dat de discussie over de inrichting van control binnen de gemeentelijke organisatie nog niet is uitgekristalliseerd.

Wij willen hier ook noemen dat evaluatie achteraf onvoldoende wordt uitgevoerd. Zo kon ons bijvoorbeeld tot op heden niet aangegeven worden hoeveel m² bruto vloeroppervlak detailhandel daadwerkelijk in het Mariënborgproject gerealiseerd is en in hoeverre dit overeenkomt met de oorspronkelijke plannen.

Op deze plaats willen wij verder noemen, dat wij op basis van het onderzoek het idee hebben dat voorgenomen plannen en besluiten van te voren niet standaard gescreend worden op overeenstemming met eerder gemaakte afspraken (zogenaamde verschilanalyse). Wanneer sprake is van afwijkingen wordt dit naar ons idee vaak niet expliciet gemeld aan het College en de raad. In gevallen dat dit wel gebeurt is de motivatie voor afwijkingen summier.

Mariënborg - specifiek

De in de dossiers aanwezige gegevens zijn zeer beperkt. Op de summiere exploitatiebegroting die bij de overeenkomst als bijlage is gevoegd, zijn wij geen exploitaties tegengekomen. Dit wordt volgens ons mede veroorzaakt doordat ING-vastgoedontwikkeling penvoerder is voor dit project.

De exploitatiebegroting die bij de overeenkomst zit, is een berekening zonder conclusies en risicoanalyse. Bovendien gaat het om een totaal exploitatiebegroting van het project, waarbij de grondexploitatie is vermengd met de bouwexploitatie. De gemeente heeft hierdoor een deel van het bouwrisico naar zich toegeschoven gekregen.

Er is door tussentijdse winstneming een bedrag van € 2,5 miljoen uitgekeerd. We hebben niet kunnen bepalen op basis van welke berekening dit bedrag is bepaald. Er kan dus ook niet gecontroleerd worden of dit het juiste bedrag is. Daarnaast is ons niet duidelijk geworden hoe deze winstneming bestuurlijk binnen de gemeente is afgehandeld.

Conclusie over dit project is dat het planeconomisch onduidelijk is. De risico's voor de gemeente zijn zowel voor het bestuur als voor de afdeling Ontwikkelingsbedrijf waarschijnlijk onvoldoende duidelijk geweest. Vermoedelijk is het zelfs zo dat de gemeente tot op heden niet duidelijk is of en zo ja welke risico's zich nog kunnen manifesteren.

Uitgangspunt bij het plan voor de Mariekenstraat was het realiseren van een B-winkelmilieu, terwijl locatietechnisch gezien winkeldeskundigen de Mariekenstraat als A2-winkelmilieu beoordeelden (en beoordelen). De hoogte van de huurprijzen ligt op dit moment op het niveau van een B-winkelmilieu. Daarmee is de opzet van het plan dus geslaagd. De vraag is of dit niveau, en daarmee het doel van het project, ook op langere termijn gerealiseerd wordt.

Waalsprong - specifiek

De bestudeerde zijn van onvoldoende kwaliteit. De dossiers zijn echter vollediger dan die van het project Mariëenburg. De bij de samenwerkingsovereenkomst gevoegde grondexploitatie is een gedetailleerde exploitatie. In de daarbij behorende rapportage wordt uitgebreid ingegaan op de risico's en ook op risicomanagement. We hebben niet kunnen beoordelen of er in de loop der tijd net zo nauwkeurig met de grondexploitatie is omgegaan. De op dit moment vigerende grondexploitatie heeft als peildatum oktober 2001. Het lijkt dus niet aannemelijk dat men op bestuurlijk niveau inzicht heeft op de huidige risico's en stand van zaken van de grondexploitaties. Men werkt binnen de GEM-Waalsprong op dit moment aan een grondexploitatie op basis van het voorkeursmodel waarover eind 2003 besluitvorming zal plaatsvinden.

De jaarrekeningen van de gemeentelijke BV zijn alle voorzien van een goedkeurende accountants verklaring. De jaarrekening van de GEM Waalsprong zijn ook door ons ingezien maar daarvan hebben wij geen accountantsverklaringen gezien. Deze stukken worden vastgesteld door de vergadering van aandeelhouders. Onderkend is dat de portefeuillehouder hiervoor mandaat zou moeten krijgen van het College. Op dit moment is dat nog niet gebeurd. Aangegeven is dat de stukken na vaststelling ter kennisname in de raadscommissie worden gebracht.

4. Opmaat voor de discussie

Onze bevindingen ten aanzien van het Ontwikkelingsbedrijf betreffen ad-hoc bevindingen en geven dus geen volledig beeld. Dit is het gevolg van de wijze waarop wij ons onderzoek hebben uitgevoerd (met name de keuze voor een beperkte onderzoekstijd), maar ook van de manier van werken die wij hebben aangetroffen binnen het Ontwikkelingsbedrijf.

Wat betekenen de gemaakte opmerkingen dan? Wat kan ervan worden geleerd? En hoe nu verder?

Wat betekenen de gemaakte opmerkingen?

Het doel van ons onderzoek was in de eerste plaats om een beeld te krijgen van de mate waarin het feitelijk functioneren in overeenstemming is met rechtmatigheidseisen.

Zoals vermeld geldt als algemeen uitgangspunt voor het kunnen voldoen aan rechtmatigheid, dat het beheer en de inrichting van de administratie ordelijk en controleerbaar moeten zijn. Dit vereist dat de Administratieve Organisatie (actueel) beschreven is en dat sprake is van waarneembare interne controle.

Ondanks de beperkingen van ons onderzoek hebben wij kunnen vaststellen dat binnen het Ontwikkelingsbedrijf aan deze uitgangspunten niet wordt voldaan.

Door het ontbreken van een actuele Administratieve Organisatie en door de gebrekkige dossiervorming, is de inrichting van de administratie onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Verder is de interne controle op rechtmatigheidsaspecten niet verbijzonderd, zodat niet op een eenvoudige wijze is vast te stellen welke controles feitelijk hebben plaatsgevonden. Hierbij kan worden aangetekend, dat expliciete verantwoording over rechtmatigheid pas aan de orde is in het kader van de jaarrekening over 2004. Daar kan echter tegenover worden gesteld dat het voldoen aan eisen van rechtmatigheid onder de wetgeving die daarvoor gold evenzeer een eis was. Het verschil zit alleen in de wijze van verantwoording.

Het andere doel van ons onderzoek was te bepalen in hoeverre lasten, baten en balansmutaties feitelijk tot stand komen in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Als al aangegeven zijn wij aan dit doel van het onderzoek maar beperkt toegekomen. Over individuele lasten, baten en balansmutaties doen wij om die reden geen uitspraken. Wel stellen wij vast dat op dit moment binnen de gemeentelijke organisatie nog niet is bepaald op basis van welke wetten en regels de rechtmatige totstandkoming van lasten, baten en balansmutaties moet worden beoordeeld. Dat geldt in zijn algemeenheid en dat geldt dus ook voor de afdeling Ontwikkelingsbedrijf. Uit de gevoerde gesprekken hebben wij begrepen dat de afdeling Ontwikkelingsbedrijf het voorsnog niet als zijn taak ziet om te toetsen of de grond die in exploitatie wordt

genomen in de stappen die daaraan voorafgingen rechtmatig "exploitatiegereed" is gemaakt. Of dit het geval is, zou vast te stellen moeten zijn aan de hand resultaten van interne controle, maar omdat die niet verbijzonderd is, vergt dit naar verhouding veel tijd.

Wat kan er van de gemaakte opmerkingen worden geleerd?

De gemaakte opmerkingen maken ons inziens duidelijk dat het in de eerste plaats noodzakelijk is de voorwaarden voor het realiseren van rechtmatigheid te verbeteren. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, hebben wij gemerkt dat de noodzaak hiervan breed wordt ingezien, maar ook dat de bereidheid hiertoe groot is. In het kader van ons onderzoek naar de jaarrekening hebben wij al geconstateerd dat gemeentebreed een project is opgezet voor de verbetering van de Administratieve Organisatie. Wij zijn van mening dat hetzelfde noodzakelijk is voor de dossiervorming. Op basis van onze ervaringen met onderzoek tot nu toe, weten wij dat de gebrekkige dossiervorming niet alleen geldt voor de afdeling Ontwikkelingsbedrijf.

Een ander belangrijk leerpunt is ons inziens dat niet kan worden bepaald of wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving, omdat niet precies in kaart is gebracht welke wet- en regelgeving van toepassing is. Daarnaast speelt een rol dat de regels van de gemeenteraad beperkt (vooral financieel) en niet actueel (uit 1996) zijn. Wij zijn van mening dat dit gegeven een punt van aandacht moet zijn bij voor het voorbereiden van de opdracht aan de accountant en bij het beoordelen van zijn verklaring over rechtmatigheid.

En hoe nu verder?

Wij hebben geconstateerd (in het kader van ons onderzoek naar de jaarrekening) dat de verbetering van de Administratieve Organisatie gemeentebreed is opgepakt. Wij achten het van groot belang dat dit project met hoge prioriteit wordt voortgezet. Wij bevelen de gemeenteraad aan zich over de voortgang te laten informeren. Datzelfde geldt voor de verbetering van de interne controle.

Met betrekking tot de dossiervorming is onze aanbeveling dat heldere afspraken worden gemaakt over de verbetering hiervan (inrichting van de dossiers), de termijn waarop dit gebeurt en in hoeverre deze met terugwerkende kracht gelden.

Met de verordening op het financieel beheer volgend uit artikel 212 van de Gemeentewet, worden onder meer regels gesteld om te kunnen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid van het financieel beheer. In de eerste plaats is het natuurlijk van belang dat hierin de goede regels worden opgenomen. Behandeling en vaststelling van de verordening door de gemeenteraad is op korte termijn gepland. Wat ons inziens zeker zo belangrijk is, is dat regelmatig wordt stilgestaan bij de sturende werking van die regels. Met het oog op zijn kaderstellende en controlerende rol, heeft de gemeenteraad daarin ons inziens zelf een belangrijke taak. In vervolg op dit onderzoek zou de

gemeenteraad bijvoorbeeld over twee jaar kunnen nagaan in hoeverre met de regels uit de verordening 212 invulling is gegeven aan de voorwaarden voor het kunnen bepalen van de rechtmatigheid van grondexploitaties.

Als aangegeven in onze toelichting op het begrip rechtmatigheid gaat het in beginsel om een eenvoudig begrip. Het wordt complex, doordat er zoveel wet- en regelgeving is. Ons inziens is het van belang een discussie te voeren tussen gemeenteraad en College over de invulling en toepassing van het begrip rechtmatigheid. Het gaat er daarbij om duidelijkheid te krijgen over hoe breed of smal men rechtmatigheid in zijn algemeenheid wil zien. Wij vinden deze stap van belang, omdat rond het vaststellen van de rechtmatigheid van subsidies bijvoorbeeld al bleek dat hierover zeer verschillend gedacht wordt (in dit geval door de accountant en de Rekenkamer)⁶. Het algemene kader kan fungeren voor het bepalen van de inhoudelijke reikwijdte die per beleidsveld gehanteerd moet worden. In het geval van grondexploitaties zou bijvoorbeeld bepaald moeten worden of en in hoeverre wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, bouwen betrokken dient te worden bij het bepalen van de rechtmatigheid.

Omdat het ons inziens onmogelijk is dit op korte termijn gereed te hebben is het verder van belang te bepalen hoe met de accountantscontrole op het gebied van rechtmatigheid wordt omgegaan.

⁶ Zie het Rekenkamerrapport 'Onderzoek jaarrekening 2002', dd juli 2003.

5. Reactie College van Burgemeester en Wethouders

In dit hoofdstuk hebben wij de reactie die wij van het College van Burgemeester en Wethouders hebben ontvangen op onze rapportage opgenomen.

Geachte heer Dolmans,

Ons College stelt het op prijs in de gelegenheid te worden gesteld om een reactie te geven op uw rapport Rechtmatigheid, case grondexploitaties.

Wij zijn blij met het rapport omdat het een stimulans is om de kwaliteit van de uitvoering van ons grondbeleid te verbeteren. Het zal een belangrijke rol kunnen spelen in de discussie in de Raad over de rechtmatigheid maar levert ook een eigen bijdrage aan de komende discussie over grondbeleid. Wel constateren we dat u op onderdelen slecht 'indrukken' heeft kunnen opdoen. Zonder dat daar altijd een duidelijke onderbouwing voor wordt gegeven. We beschouwen het als onze opgave om verder onderzoek te doen naar de validiteit van deze indrukken.

Terecht wordt bij de aanleiding (1.1) nadruk gelegd op de complexiteit van het begrip rechtmatigheid. Wij denken dan ook dat de in hoofdstuk 2 opgeroepen vraagstelling aan de hand van meer gemeentelijke voorbeelden zal moeten worden besproken. Zo kan de gewenste discussie binnen een heldere en meer gemeentebrede context wordt gevoerd.

De twee gekozen voorbeelden binnen het onderzoek bevatten veel interessante aspecten maar zijn vanwege hun complexiteit ook erg specifiek van aard. Wel wijzen we hierbij op de relatie met de nieuwe verplichte paragrafen "verbonden partijen" en "grondbeleid" in de begroting 2004. Deze paragrafen houden nauw verband met de rechtmatigheidvraag zoals deze in het rapport van de Rekenkamer is onderzocht.

De algemene en bredere discussie zal echter op veel meer beleidsgebieden aan de orde zijn.

De feitelijke constatering in het rapport, ook ten aanzien van het onderzochte grondbeleid, dat oordeelsvorming omtrent rechtmatigheid niet goed mogelijk is zolang onvoldoende vastligt- respectievelijk door de Raad is vastgelegd- welke wet- en regelgeving als toetsingskader moet dienen en welke rapportagecriteria daarbij gelden, is fundamenteel. Enerzijds omdat het de basis van het overheidshandelen en het kwaliteitsoordeel daarover betreft, anderzijds omdat het een domein belicht waar de komende jaren meer en meer de aandacht op zal worden gevestigd. Immers, met ingang van 2004 zal ook de rechtmatigheid onderwerp van beoordeling door de accountant zijn; de inmiddels uitgewerkte verordeningen volgend uit de artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet scheppen daarvoor de context.

Om dit goed te kunnen uitvoeren is echter een systematische inventarisatie van rechtmatigheidcriteria en het daarbij te hanteren afwegingskader nodig.

De Nota Grondbeleid die ons College in eerste lezing in december zal voorleggen aan de Raad biedt aanvulling en verdieping van de hier aan de orde zijnde materie.

Na Raadsvaststelling zal het de kaders stellen ten aanzien van werkwijze bij de uitvoering van het grondbeleid, de beschrijving van de specifieke

verantwoordelijkheden van College en Raad hierbij en de informatievoorziening naar de Raad. De sturingsmogelijkheden voor de Raad in dit beleidsveld komen daarbij uitdrukkelijk aan de orde. De rechtmatigheid van gemeentelijk handelen op dit specifieke beleidsgebied kan op deze manier worden gedefinieerd en verankerd.

Onze verdere beschouwingen en de inhoudelijke kanttekeningen bij het rapport volgen in grote lijnen de volgorde van het rapport en beperken zich dan ook meer tot de inhoud van het onderzoek.

Ten aanzien van de bevindingen uit hoofdstuk 3 onderschrijven wij de formulering dat we "met de inzichten van nu terugkijken naar handelingen van (soms) jaren terug". Dat is overigens heel leerzaam en verschaft inzicht in de kwetsbare plekken en leidt tot verbeterpunten. Zo leidt het tot aanscherping van vragen en afwegingen die vandaag de dag even relevant zijn als toen, zoals bijvoorbeeld de relatie tot "verbonden partijen" als de GEM.

Wij zijn op weg van een administratief georiënteerd en voor de Raad erg ondoorzichtig grondbedrijf naar een bestuurlijk transparant en realiserend ontwikkelingsbedrijf waarbij analyse en beheersing van risico's onderdeel van de planvorming is. De aanpak van de ontwikkeling van Koers West is een daarvan een goed voorbeeld.

Het eindpunt daarin is echter nog niet bereikt. In de periode tussen 1996, toen de Nota Vermogenspositie als kader voor het grondbedrijf door de Raad werd vastgesteld, en nu zijn wel een aantal belangrijke stappen gezet. We noemen:

- Het formuleren van inhoudelijke en financiële beleidsuitgangspunten bij de start van planexploitaties die door de Raad worden vastgesteld,
- De halfjaarlijkse Voortgangsrapportage Grote Projecten vanaf 1999,
- De verantwoording in het programma Grondbeleid en de daaronder hangende productgroepen in het DIBB vanaf eind 2001.

De koppeling van door de Raad vooraf gewenst resultaat bij projecten aan het werkelijk te realiseren resultaat dient echter verder zichtbaar te worden gemaakt, zowel financieel als inhoudelijk.

Nadere invulling verdient de vraag hoe tussentijdse informatieverstrekking aan en sturing door de Raad vorm krijgt zonder dat dit ten koste gaat van de slagvaardigheid van de gemeente als speler op de vastgoedmarkt.

Het rechtmatigheidbeginsel houdt naar onze mening in dat verband ook in dat zorgvuldig wordt omgegaan met gemeenschapsgeld.

In de begroting (hfdst. 8.3) is dit reeds aangekondigd als onderwerp in de Nota Grondbeleid

Kritiek op dossiervorming nemen wij ter harte. Veel energie is de afgelopen jaren gestoken in het draaiend krijgen en houden van de noodzakelijke stedelijke ontwikkelingen. Bij de in dit verband gestarte eigen ontwikkelingen van de afgelopen jaren is dossiervorming dan ook anders vorm gegeven dan vroeger, gekoppeld aan de organisatie binnen een project. We hebben meer vooruit dan achteruit gekeken op dit gebied.

De beschrijving van de Administratieve Organisatie loopt als gevolg van reorganisaties (van DPG in 1999, via DSP naar DWS nu) achter. Toch wordt de AO wordt door de accountant als solide ervaren.

Ook wij zijn echter van mening dat in 2004 de werkprocessen van het Ontwikkelingsbedrijf opnieuw moeten worden geanalyseerd en beschreven. Hierbij zal ook de aansluiting op de aanpalende ketens in de gemeentelijke organisatie onder de loep worden genomen.

De gesignaleerde "dubbele-petten-problematiek", het ontbreken van voldoende functiescheiding, belangenverstremgeling, mogelijk zelfs leidend tot een

loyaliteitsvraagstuk in samenwerkingen met private partijen (PPS), wordt naar ons oordeel in de rapportage te simpel afgedaan met de constatering dat het misschien nu wel niet kwetsbaar is maar op de langere termijn niet aan te bevelen is. In dit opzicht willen we hierop wijzen dat in het college er al vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen de wethouder die als commissaris of aandeelhouder optreedt en de verantwoordelijk portefeuillehouder.

Dit vraagstuk vraagt overigens verdere verdieping. Een consequent doorgevoerde functiescheiding zou kunnen inhouden dat bestuurders en ambtenaren geen functies meer vervullen in dergelijke organisaties. Verder op afstand zetten van deze PPS-bedrijven is dan het gevolg.

Tegelijk wordt echter in het rapport geconstateerd dat PPS samenwerkingen (zoals de VOF en de GEM) na oprichting zelfstandig gaan opereren zonder democratische controle.

Deze aspecten van samenwerking, de rol van gemeentelijke deelnemers daar in, de rol van de gemeente als aandeelhouder, de balans tussen zeggenschap en risicodeling maar vooral ook de verhouding tussen de private en publieke taken van de overheid, vraagt om een meer gedegen discussie en conclusie. Aan de hand van de Nota Grondbeleid, waarin ook de deelnemingen aan de orde komen, zal deze discussie goed gevoerd kunnen worden.

De algemene opmerking dat de indruk bestaat dat in ambtelijke advisering het bestuur onvoldoende inzicht wordt geboden in de financiële risico's van de verschillende projecten (pag. 10) onderschrijven wij beslist niet en wordt ook in de rapportage zelf niet onderbouwd. Alle gemeentelijke planexploitaties worden ieder half jaar in het kader van de door de Raad vast te stellen VGP rapportage geactualiseerd. Ook wordt de hoogte van de ABR dan opnieuw bepaald. Per planexploitatie wordt hierbij ingegaan op de achterliggende risico's. Substantiële wijzigingen worden door middel van een algehele herziening aan de Raad voorgelegd (pag.11). De verwerking van het Voorkeursmodel van de Waalsprong wordt dan ook in de vorm van een volledig herziene exploitatie aan de Raad voorgelegd. Hoofdstuk 8 uit de begroting gaat overigens ook nader in op de risico's van de planexploitaties en de stand van de ABR.

De opmerking boven aan pag. 13 over de onduidelijkheid die er vermoedelijk, zelfs tot op heden toe, zou zijn bij Bestuur en Ontwikkelingsbedrijf ten aanzien van de risico's van het Mariënborgproject worden door ons als onjuist van de hand gewezen

Wel constateren wij dat de communicatie over deze risico's kennelijk beter moet. Wij zullen werken aan verbetering. De eerdergenoemde planexploitatie van Koers West maar ook de invulling van de hoofdstukken 8 en 9 in de begroting zijn voorbeelden daarvan.

De opmerkingen ten aanzien van de zorgvuldige en tijdige mandatering van aandeelhouders namens de gemeente nemen wij ter harte.

Met vriendelijke groet,

College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Secretaris,

mevr. dr. G. ter Horst

ir. H.K.W. Bekkers

6. Nawoord Rekenkamer

Wij constateren met genoegen dat het College onze bevindingen ten aanzien van het begrip rechtmatigheid en ons voorstel voor het concretiseren daarvan in grote lijnen onderschrijft. Wij zien dit als een goede basis om te komen tot concrete en in de tijd afgebakende afspraken tussen gemeenteraad en College over de werkwijze rond rechtmatigheid.

Op twee punten uit de reactie van het College willen wij nader ingaan.

Naar het oordeel van het College wordt het bestuur met de ambtelijke adviezen voldoende inzicht gegeven in de financiële risico's. Wij willen hierbij een kanttekening plaatsen. Wij hebben in de dossiers nauwelijks stukken teruggevonden, waaruit blijkt dat pro-actief gestuurd wordt op risico's en wij hebben geconstateerd dat bewaking en controle op gemaakte afspraken weinig plaatsvindt. In de VGP wordt informatie verstrekt op saldobasis en vindt aan de hand daarvan een herberekening van de ABR plaats. In het VGP wordt een nieuwe financiële eindsituatie gepresenteerd; op inhoudelijke wijzigingen of risico's wordt alleen in algemene termen ingegaan. Omdat de informatie in het VGP de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande VGP betreft, vertroebelt het beeld ten opzichte van het oorspronkelijke besluit.

Het tweede punt waarbij wij willen stil staan zijn de risico's van het Mariënburgproject. Onze indruk dat de risico's van dit project vermoedelijk tot op heden onduidelijk zijn, baseren wij op het feit dat wij in de dossiers een aantal onduidelijkheden zijn tegengekomen, in combinatie met het feit dat geen sprake is van verbijzonderende interne controle. Wij doelen bij die onduidelijkheden op de afgegeven garantie die een veelvoud betreft van het geraamde tekort op de exploitatie als de gemeente het project zelfstandig zou trekken, op de tussentijdse winstneming waarvan wij niet hebben kunnen vaststellen op basis waarvan deze is berekend, op de onduidelijkheid met betrekking tot de hoeveelheid gerealiseerde m² meter bruto vloeroppervlak en op de mate waarin het B-winkelmilieu ook op de lange termijn gerealiseerd kan worden.