

# Raadsvoorstel

Registratienummer 14229184  
Raadsvergadering 4 oktober 2022

## Onderwerp **Onderzoek rekenkamercommissie Grondbeleid gemeente 's-Hertogenbosch**

*De rekenkamercommissie heeft onderzoek verricht naar het grondbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch en vraagt de gemeenteraad in te stemmen met haar aanbevelingen.*



### Voorgesteld besluit

De Rekenkamercommissie stelt de gemeenteraad voor het volgende te besluiten:

1. Het college te verzoeken naast het financiële en kwantitatieve rendement ook te rapporteren over het maatschappelijke belang c.q. de inhoudelijke of beleidsmatige rendementen van projecten. En daarbij expliciet aan te geven welke (beleids)keuzes ten grondslag liggen aan grondaankopen.
2. Het college te verzoeken de jaarstukken met betrekking tot het grondbeleid voor de raad toegankelijker en inhoudelijker te maken door daarin ook te rapporteren over doelbereiking van de projecten (zoals het opnemen van beoogde doelen en de actuele stand van zaken toe te lichten).
3. Het college te verzoeken een voorstel uit te werken op welke wijze rapportages aan de raad over afzonderlijke projecten meer in samenhang kunnen worden gebracht. Bovendien het college te verzoeken om bij omvangrijke projecten in dit verband ten

- minste een herkenbaar startdocument te hanteren dat inzicht verschaft in gemaakte of nog te maken grondbeleidskeuzes en de (mogelijke) impact van die keuzes.
4. Het college te verzoeken een voorstel aan de raad voor te leggen over de wijze waarop - waar nodig via maatwerk - afstemming tussen college en raad gerealiseerd kan worden in het spanningsveld tussen vertrouwelijke onderhandelingen en grondtransacties enerzijds en democratische legitimatie van keuzes en informeren van de raad anderzijds.
  5. Het college te verzoeken om bij de nadere uitwerking van de voornemens in het Bestuursakkoord 2022-2026, de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie ter hand te nemen. En tevens van de beschreven 'best practices' van andere gemeenten bruikbare elementen, die het grondbeleid van 's-Hertogenbosch kunnen verrijken, in overweging te nemen.

### **Aanleiding**

#### **De rekenkamercommissie heeft onderzoek verricht naar het grondbeleid in 's-Hertogenbosch**

De onafhankelijke rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch doet conform de Gemeentewet onderzoek naar de kwaliteit (doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid) van het gevoerde bestuur en formuleert daarover conclusies en aanbevelingen. Op 26 augustus 2021 kondigden wij per brief een onderzoek aan naar het Grondbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch. In onze gesprekken met de fracties hebben wij opgehaald dat er behoefte is bij raadsleden aan meer helderheid over de werking van het grondbeleid en de realisatie van doelstellingen uit het grondbeleid. Het onderzoek is afgerond (bijlage 1).

De rekenkamercommissie wenst met het onderzoek inzichtelijk te maken in hoeverre de ambities en doelstellingen die zijn opgenomen in het grondbeleid, daadwerkelijk worden gerealiseerd. Welke invulling van actief en passief grondbeleid kent de gemeente 's-Hertogenbosch en hoe draagt dit bij aan de gestelde beleidsdoelstellingen? Ook stelt de rekenkamercommissie de vraag aan welke doelen van 'aanpalende' beleidsthema's het grondbeleid bijdraagt, zoals wonen, duurzaamheid en beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Verder reflecteert de rekenkamercommissie op het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch door het beschrijven van een aantal relevante 'best

practices' uit andere gemeenten.

De rekenkamercommissie heeft zich bij dit onderzoek laten ondersteunen door onderzoeksbureau KokxDeVoogd te Houten. Het conceptrapport is voor hoor en wederhoor aan het college voorgelegd. De resultaten van het ambtelijk wederhoor (eventuele feitelijke onjuistheden) zijn verwerkt.

### **Kernboodschap onderzoek**

Het rapport bevat een korte bestuurlijke samenvatting (Deel A, pagina 4 t/m 10). Kernboodschap is dat de gemeente aan actief grondbeleid doet om doelen op andere terreinen te realiseren (woningbouw, duurzaamheid, etc.). De doelen van het grondbeleid op die aanpalende terreinen zijn onduidelijk en voor de raad niet zichtbaar, zeker niet bij aanvang van projecten. Keuzes worden door ambtenaren 'in het veld' gemaakt, op basis van professionaliteit. Discussies en besluitvorming in de gemeenteraad over grondbeleid gaan over financiën, terwijl ze (ook) over die andere, kwalitatieve / maatschappelijke / beleidsinhoudelijke doelen zouden moeten gaan.

### **Bestuursakkoord 2022-2026**

Het eindrapport van dit onderzoek was gereed voordat het Bestuursakkoord 2022-2026 werd opgesteld en uw raad werd besproken. Wij hebben dit akkoord daarom niet kunnen meenemen in het rapport. Het Bestuursakkoord bevat een aantal belangrijke passages over het grondbeleid, die onze bevindingen en aanbevelingen grotendeels ondersteunen. In het akkoord staat bijvoorbeeld: "We zetten deze periode stevig in op onze verstedelijkingsopgave. Met bijbehorende investeringen en scherpe keuzes voor versnelling van de woningbouw." (pagina 5). "Maar 'wonen' is veel meer dan een verzameling stenen. We laten de investeringen op het vlak van woningbouw gepaard gaan met investeringen in sociale, klimaatbestendige, veilige en gezonde wijken en dorpen." (pagina 5). En: "We zien dat er winst te halen is in strakkere plan- en besluitvormingsprocessen. Door vereenvoudiging van procedures, heldere kaders voor participatie en een goede samenwerking tussen college en raad kunnen we tot snellere besluitvorming komen. Inclusief meer ruimte voor debat en verantwoording in de gemeenteraad. We willen hiervoor een jaarlijks woondebat introduceren." (pagina 7).

Het voorliggende rapport bevat een aantal bevindingen en aanbevelingen die bruikbaar zijn bij de

verdere uitwerking van de bestuurlijke voornemens met betrekking tot het grondbeleid. Op enkele specifieke punten komen wij hieronder terug.

### Beoogd doel

**Om de raad te laten besluiten over de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in het grondbeleid, ook in relatie tot aanpalende beleidsterreinen, leggen we dit voorstel voor.**

In de Gemeentewet en de Verordening op de Rekenkamercommissie is vastgelegd dat de commissie zelf voorstellen doet aan de gemeenteraad over haar onderzoeken. Doel is de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek te laten uitmonden in besluitvorming door de raad. Overigens hanteert de rekenkamercommissie ook andere werkvormen, zoals hearing, presentatie(s) of discussienotitie.



### Relevante besluitgeschiedenis

30-1-2018: [Nota Grondbeleid](#)

16-5-2022: [Bestuursakkoord 2022-2026](#)



### Argumenten

**In het onderzoek wordt aanbevolen om aan de gemeenteraad ook over het maatschappelijke belang van een ontwikkeling te rapporteren, in het bijzonder in kwalitatieve (inhoudelijke) zin (zonder dit financieel te kwantificeren). Daarbij stellen wij voor in de toekomst aan te geven welke beleidsinhoudelijke keuzes ten grondslag liggen aan de grondaankopen.**

Uit het onderzoek blijkt dat de mate waarin het grondbeleid bijdraagt aan de doelstellingen op het gebied van woningbouw, duurzaamheid en dergelijke, slecht meetbaar is. Primaire reden is dat keuzes in het grondbeleid worden gemaakt voor de projecten en niet direct voor de maatschappelijke doelen die door het project worden ingevuld. In documenten over projecten wordt geen verband gelegd tussen de inzet van grondbeleid(sinstrumenten) en te bereiken

maatschappelijke / beleidsinhoudelijke doelen. Ook tijdens de ontwikkeling van een project vindt hierop geen monitoring plaats. Om deze redenen kan dan ook niet objectief worden vastgesteld dat grondbeleidskeuzes hebben bijgedragen aan de gestelde maatschappelijke / beleidsinhoudelijke doelen.

In het Bestuursakkoord 2022-2026 schrijft het college “dat er winst te halen is in strakkere plan- en besluitvormingsprocessen. Door vereenvoudiging van procedures, heldere kaders voor participatie en een goede samenwerking tussen college en raad kunnen we tot snellere besluitvorming komen. Inclusief meer ruimte voor debat en verantwoording in de gemeenteraad. We willen hiervoor een jaarlijks woondebat introduceren.” Dit sluit aan bij de bevindingen in het rapport. Ook wil het college een “dynamisch dashboard inrichten om goed te kunnen sturen op onze ambities en om de gemeenteraad vroegtijdig te betrekken.” De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport kunnen mede gebruikt worden voor de wijze waarop het dashboard wordt ingericht. Ook lezen we in het akkoord bijvoorbeeld dat het “in de doorontwikkeling van wijken en dorpen verbinden we fysieke en sociale ontwikkelingen met elkaar wil verbinden”. Over klimaatbestendigheid staat in het akkoord dat dit “vraagt om nieuwe investeringen in groen en water”. Ook dit is grondbeleid.

**In het onderzoek wordt aanbevolen om de jaarstukken voor wat betreft het grondbeleid toegankelijker en inhoudelijker te maken en te rapporteren over de (beleidsinhoudelijke) doelbereiking van de projecten.**

De rekenkamercommissie beveelt aan om de jaarstukken van de P&C-cyclus toegankelijker te maken voor de gemeenteraad door deze te ‘laden’ met de beoogde doelen bij aanvang van het project en de actuele stand van zaken. Deze doelen hebben niet alleen betrekking op het voldoen aan de gestelde financiële parameters, maar dienen ook inzicht te geven in het beoogde aantal te realiseren woningen, betaalbaarheid, duurzaamheid en gezondheid zodat deze kunnen worden gekoppeld aan de Woonvisie, woningbouwprogrammering, of duurzaamheidsbeleid. Deze informatie over het verloop van de projecten en de betekenis van de gepresenteerde getallen ontbreekt op dit moment. Daardoor ontstaat voor de raad onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van het project. Deze aanbeveling sluit aan bij het Bestuursakkoord, waarin een vernieuwing/actualisatie van het werkproces en de afstemming met de raad en een dynamisch dashboard worden aangekondigd (zie

hierboven).

**De rekenkamercommissie doet de aanbeveling om orde aan te brengen in de rapportages aan de raad over afzonderlijke projecten, in een herkenbaar startdocument van een project. Hierin (1) ook inzicht geven in gemaakte of nog te maken grondbeleidskeuze alsmede de impact van die keuzes en (2) de keuzes voor actief of faciliterend grondbeleid expliciteren en onderbouwen, met het afwegingschema van de Nota Grondbeleid**

Een herkenbaar startdocument voor alle projecten met enige omvang (bijvoorbeeld meer dan 50 woningen) bij aanvang van het project (bijvoorbeeld bij voorstel voor een voorbereidingskrediet) helpt om een vooruitblik te geven op welke mijlpalen de raad weer op de hoogte wordt gebracht. Het startdocument zou in ieder geval in moeten gaan op het facetbeleid en de cruciale (verschillende) grondbeleidskeuzes. Herkenbaarheid moet zich overigens richten op de keuzes die aan de orde komen. Het moet niet worden opgevat als streven naar uniformiteit of een standaard. De uitwerking van een dergelijk document is vanzelfsprekend aan het college. Richt in de onderbouwing de aandacht niet alleen op de voorkeursvariant van het college, maar beschouw maatschappelijk interessante alternatieven. Ook deze aanbeveling past bij de eerdergenoemde voornemens uit het Bestuursakkoord.

**Aanbevolen wordt om de spanning tussen vertrouwelijke onderhandelingen en transacties enerzijds en de democratische legitimatie van keuzes anderzijds te adresseren en maatregelen te treffen waar nodig.**

Het onderzoek concludeert dat het informeren van de raad in de reguliere commissie- en/of raadsvergaderingen omtrent keuzes in het grondbeleid, lastig te rijmen is met de dynamiek en vertrouwelijkheid van de informatie die komt kijken bij grondtransacties en projectontwikkelingen. Niettemin is, zeker bij ingrijpende keuzes/voorstellen, democratische legitimering van keuzes in het grondbeleid noodzakelijk. Het verdient aanbeveling om te zoeken naar alternatieven in de afstemming tussen college en raad over hoe hierin in bepaalde gevallen maatwerk kan worden geboden.

**In het onderzoek wordt aanbevolen om het grondbeleid waar mogelijk te verrijken en daarbij gebruik te maken van 'best practices' bij andere gemeenten.**

Het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch vereist zeker geen grondige herziening, maar kan op onderdelen wel worden verrijkt. Andere gemeente hebben interessante elementen waar selectief naar kan worden gekeken om onderdelen van het huidige grondbeleid te actualiseren. Deze rapportage van de rekenkamercommissie bevat in hoofdstuk 4 een aantal voorbeelden uit andere gemeenten waaruit inspiratie kan worden geput.



#### Kanttekeningen en risico's

Met de aanbevelingen en daaraan gekoppelde besluitvorming hoopt de rekenkamercommissie een verbetering aan te kunnen brengen in de informatiepositie en de controlerende rol van de raad ten aanzien van het grondbeleid en aanpalende beleidsterreinen. Mocht uw raad deze aanbevelingen niet overnemen dan bestaat het risico op blijvende onduidelijkheid en beperktere mogelijkheden om de controlerende rol goed in te vullen.



#### Financiën

Er zijn geen financiële consequenties met betrekking tot dit raadsvoorstel.



#### Duurzaamheid

Niet van toepassing.



#### Participatie en communicatie

In het onderzoek zijn diverse gesprekken gevoerd en interviews afgenomen met betrokken medewerkers van de gemeente 's-Hertogenbosch, medewerkers van andere gemeenten en raadsleden. Volgens de vastgelegde procedure hebben de ambtelijke organisatie en het

college de gelegenheid gehad om te reageren op het conceptrapport.

Hoogachtend,  
De Rekenkamercommissie van 's-Hertogenbosch,

De secretaris, De voorzitter,

drs. H.W.M. Wouters dr. E.A.M.J. Verkaar



### **Bijlagen**

1. Rapport Rekenkamercommissie 'Grondbeleid gemeente 's-Hertogenbosch'

Registratienummer 14229184

Bevoegdheid raad kaderstellend / controlerend

Portefeuillehouder Presidium

Commissie Omgeving, 26 september 2022

Afdeling Rekenkamercommissie / griffie

Inlichtingen H.W.M. Wouters / [e.wouters@s-hertogenbosch.nl](mailto:e.wouters@s-hertogenbosch.nl)/ 073-615 9770



## Besluit van de raad

Registratienummer 14229184

Raadsvergadering 4 oktober 2022

**Onderwerp** Onderzoek Rekenkamercommissie 'Grondbeleid gemeente 's-Hertogenbosch'

### **De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch;**

gezien het voorstel van de Rekenkamercommissie, van 1 september 2022;

Gelet op de Gemeentewet;

---

Gelet op de Verordening op de Rekenkamercommissie;

### **besluit:**

1. Het college te verzoeken naast het financiële en kwantitatieve rendement ook te rapporteren over het maatschappelijke belang c.q. de inhoudelijke of beleidsmatige rendementen van projecten. En daarbij expliciet aan te geven welke (beleids)keuzes ten grondslag liggen aan grondaankopen.
2. Het college te verzoeken de jaarstukken met betrekking tot het grondbeleid voor de raad toegankelijker en inhoudelijker te maken door daarin ook te rapporteren over doelbereiking van de projecten (zoals het opnemen van beoogde doelen en de actuele stand van zaken toe te lichten).

3. Het college te verzoeken een voorstel uit te werken op welke wijze rapportages aan de raad over afzonderlijke projecten meer in samenhang kunnen worden gebracht. Bovendien het college te verzoeken om bij omvangrijke projecten in dit verband ten minste een herkenbaar startdocument te hanteren dat inzicht verschaft in gemaakte of nog te maken grondbeleidskeuzes en de (mogelijke) impact van die keuzes.
4. Het college te verzoeken een voorstel aan de raad voor te leggen over de wijze waarop - waar nodig via maatwerk - afstemming tussen college en raad gerealiseerd kan worden in het spanningsveld tussen vertrouwelijke onderhandelingen en grondtransacties enerzijds en democratische legitimatie van keuzes en informeren van de raad anderzijds.
5. Het college te verzoeken om bij de nadere uitwerking van de voornemens in het Bestuursakkoord 2022-2026, de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie ter hand te nemen. En tevens van de beschreven 'best practices' van andere gemeenten bruikbare elementen, die het grondbeleid van 's-Hertogenbosch kunnen verrijken, in overweging te nemen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 4 oktober 2022

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch,

De griffier,

De voorzitter,

drs. W.G. Amesz

drs. J.M.L.N. Mikkers