

Wat mag ruimtelijke planvorming kosten?

De winst van Almere Poort

Worden de plankosten voldoende beheerst?



(036) 539 99 95

Hebt u vragen?

info@almere.nl

Wilt u reageren?

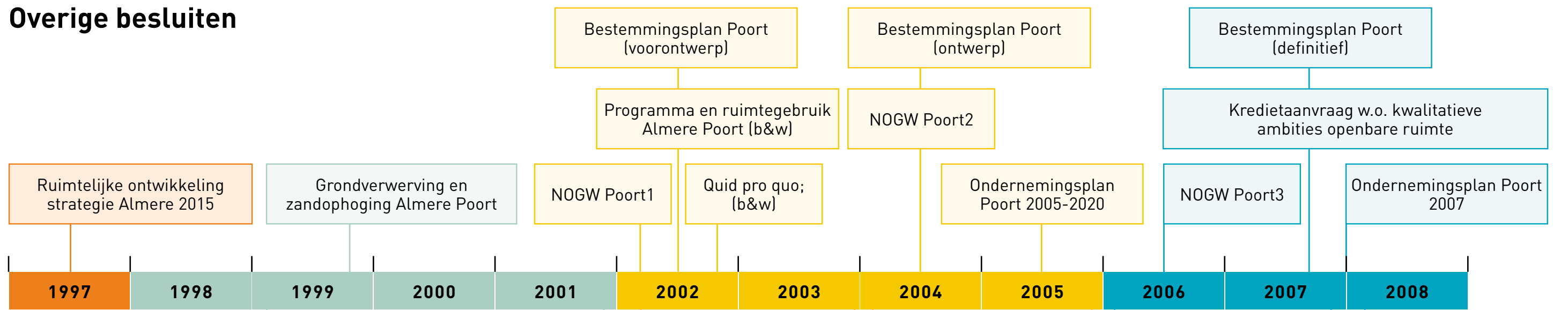
www.almere.nl/gemeenteraad

Meer informatie?

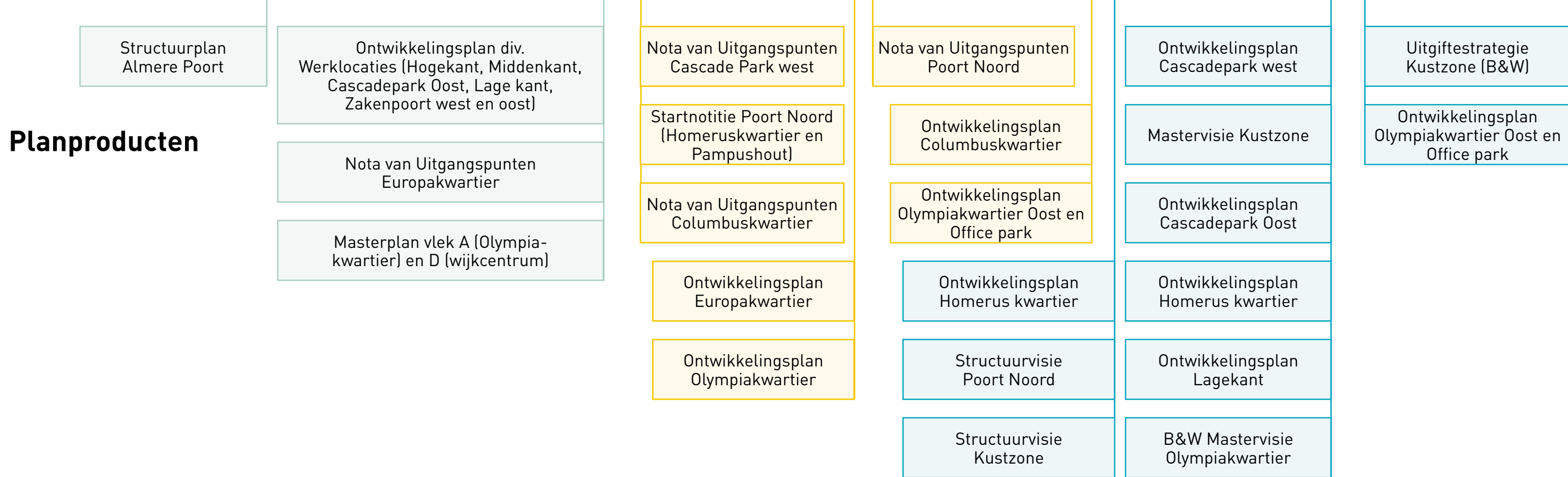
Gemeente Almere



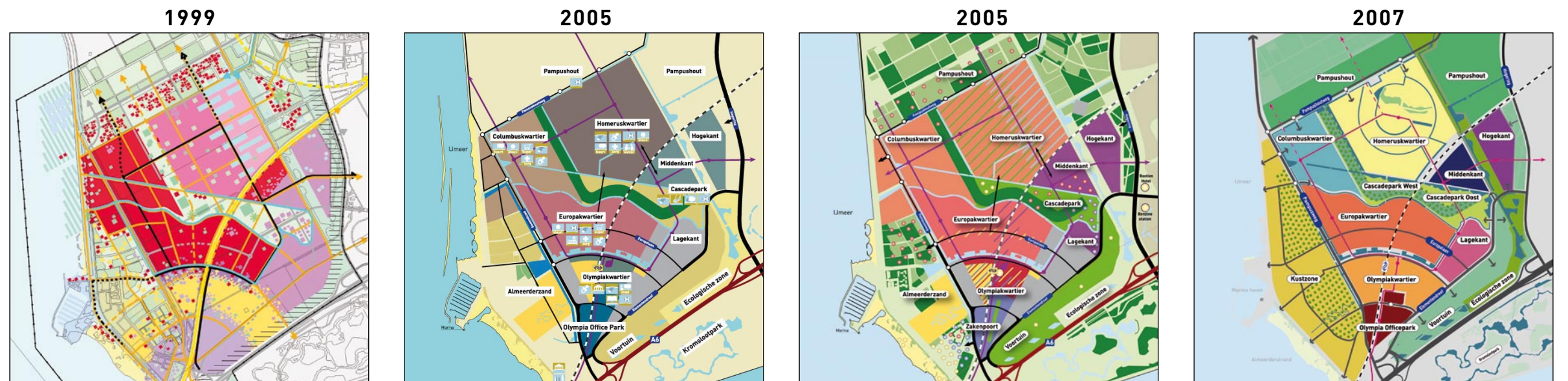
Overige besluiten



Planproducten



Plankaarten



Toelichting bij schema Planontwikkeling Almere Poort

Voor de periode 1997-2008 zijn in dit schema alle door de raad vastgestelde planproducten opgenomen. Tevens is aan de bovenkant van de tijdlijn een selectie opgenomen van bestuurlijke besluiten die van invloed zijn geweest op de planontwikkeling van Almere Poort en waarnaar in de tekst van dit rapport wordt verwezen. Voor wat betreft de toedeling van een plandocument aan enig jaar is uitgegaan van de datum waarop de raad het betreffende document heeft vastgesteld. Daar waar niet de raad, maar het college het besluit heeft genomen, is dit aangegeven. De naamgeving van deelgebieden is in de loop van de jaren nog al eens gewijzigd (zie bijlage 2 in dit rapport). In het schema zijn de huidige gebiedsbenamingen gehanteerd.

Colofon

Uitgave

Gemeente Almere
Oktober 2008

Begeleiding

Raadsgriffie gemeente Almere, Jurgen Eshuis

Postbus 200, 1300 AE Almere
Tel. (036) 539 99 95
e-mail: raadsgriffie@almere.nl

Tekstredactie

Ida Stroosnijder, teksten en trainingen

Vormgeving

SBZ, afdeling Communicatie

Drukwerk

Koninklijke drukkerij Broese & Peereboom B.V.

Oplage

175 exemplaren

Wat mag ruimtelijke planvorming kosten?

De winst van Almere Poort

Worden de plankosten voldoende beheerst?

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Conclusies en aanbevelingen	11
1. Inleiding	13
2. Vraagstelling en werkwijze	15
2.1 Vraagstelling	15
2.2 Werkwijze	15
3. Geschiedenis plan- en besluitvorming Almere Poort	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Plangeschiedenis en kenmerken Almere Poort	17
3.3 Besluitvormingsgeschiedenis	19
3.4 Tot slot	21
4. De User Manual toegelicht	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Doel en historie	23
4.3 Planontwikkeling Poort	26
4.4 Bevindingen Rekenkamercommissie	27
5. De systematiek van de planexploitatie en de plankosten	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Systematiek planexploitatie	29
5.3 Plankosten	30
5.4 Bevindingen Rekenkamercommissie	35
6. Bestuurlijke besluitvorming Almere Poort	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Grondbeleid Almere	39
6.3 Grote projecten Almere	40
6.4 Feitelijke besluitvorming gemeenteraad	41
6.5 Bevindingen Rekenkamercommissie	42
7. Nabeschuiving	43
Bijlage 1 Begrippenlijst	45
Bijlage 2 Namen deelgebieden	48
Bijlage 3 Raadsbesluit Ondernemingsplan Poort	49
Bijlage 4 Namen van geïnterviewde personen	50
Bijlage 5 Overzicht van bestuurlijke documenten ontwikkeling Almere Poort	51

Sturen aan de voorkant, volgen aan de achterkant. Dat was het doel van de gemeenteraad bij de behandeling van het Ondernemingsplan Almere Poort eind 2005/begin 2006. Het leidde tot de formulering van ijkpunten van en voor de gemeenteraad. Dit om in duale verhoudingen met het college, te komen tot goed bestuur: oftewel besluitvorming op afstand van de projectorganisatie, op hoofdlijnen van beleid, maar wel met concrete inhoud en achteraf toetsbaar.

Almere Poort is te beschouwen als een groot project, maar dat doet eigenlijk geen recht aan de complexiteit en lange termijn die met een grootschalige gebiedsontwikkeling samenhangt. Het is geen binnenstedelijke herontwikkeling, geen ontwikkeling van een sport&leisure-complex en geen stadscentrumproject. De aanloop is langdurig en een duidelijk start- en eindpunt ontbreekt of ligt ver weg in de tijd. Diezelfde complexiteit wordt ook aangetroffen bij de ontwikkeling van Almere Pampus en Almere Hout, waarvan de eerste plannen ongeveer tegelijk met de huidige ontwikkeling van Almere Poort worden gemaakt.

Toch moet ook een gebiedsontwikkeling worden bestuurd, bekostigd en afgerekend. Dat proces is ingewikkeld en overstijgt meerdere 'cohorten' van raadsleden en colleges. Lange termijn planning is moeizaam. De Rekenkamer Almere heeft zich ten doel gesteld het proces van de gebiedsontwikkeling van Almere Poort voor gemeenteraadsleden inzichtelijk te maken, door de focus te leggen op twee onderwerpen. Hoe beheers je de kosten van planontwikkeling en hoe krijgt een gemeenteraad grip op de bestuurlijke besluitvorming? Met dit rapport wordt niet een 'kant en klaar' recept neergelegd. Wel wordt met dit rapport de gebiedsontwikkeling van Almere Poort toegankelijk gemaakt.

De Rekenkamercommissie Planontwikkeling en Plankosten Poort heeft met plezier aan dit onderzoek gewerkt. Daarbij heeft de commissie gebruik mogen maken van de bereidheid van bestuurders en ambtenaren om inzichten en kennis te delen. De Rekenkamercommissie is daarvoor bijzondere dank verschuldigd. Wie de inhoud van dit rapport, dat terugblijkt op 10 jaar bestuurlijke besluitvorming tot zich neemt, zal, naar overtuiging van de commissie, op diverse lopende bestuurlijke dossiers hiervan de vruchten plukken. Als die opzet slaagt, beschouwt de commissie dat als 'winst'.

Almere, 20 oktober 2008.

mr. V.C. van der Velde
Voorzitter Rekenkamercommissie
Planontwikkeling en Plankosten Almere Poort

Almere en bouwen horen bij elkaar. De stad heeft een meer dan ruime ervaring met de aanleg van stadsdelen, de bijbehorende infrastructuur en voorzieningen. Echter, de eerste decennia van haar bestaan had Almere nog een 'bruidsschat' van de rijksoverheid meegekregen in de vorm van bijvoorbeeld plannen, gronden en hoofdinfrastructuur.

Almere Poort is het eerste stadsdeel dat de gemeente Almere geheel voor eigen rekening en risico ontwikkelt. De grond moet van de rijksoverheid worden gekocht, de ontwikkeling moet de gemeente zelf doen samen met private partijen. In de toekomst zal dit met meer stadsdelen gebeuren, zoals Almere Pampus en Almere Hout. Bij de gemeenteraad leven vragen als: Wat moeten we weten om de ontwikkeling van een nieuw stadsdeel goed te kunnen volgen? Hebben we ook inderdaad de juiste informatie? Lopen de kosten niet te hoog op? en Hoe werkt de grondexploitatie-systematiek?

Reden genoeg voor de Rekenkamercommissie Almere om te onderzoeken welke lessen kunnen worden geleerd uit een langdurig, complex project als Almere Poort. De Rekenkamercommissie heeft de volgende vragen beantwoord:

1. Worden de plankosten bij de ontwikkeling van Almere Poort voldoende beheerst?
2. Hoe wordt over de ontwikkeling van Almere Poort verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad?

Het onderzoek richt zich op de periode van 1997 (vaststelling Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie Almere 2015) tot en met 2 maart 2006 (vaststelling eerste Ondernemingsplan Almere Poort). De Rekenkamercommissie heeft interviews gehouden met betrokkenen en heeft de relevante bron-documenten bestudeerd. Het resultaat is een rapport dat enerzijds toelicht hoe de gehanteerde berekeningen en ramingen moeten worden 'gelezen', en anderzijds aanbevelingen doet voor de toekomst.

Almere Poort: wat en wanneer

Almere Poort bestaat momenteel uit 13 onderscheiden deelgebieden. Er worden ongeveer 10.000-12.000 woningen gerealiseerd. Het kantorenprogramma omvat ongeveer 550.000 m² bvo (bruto vloeroppervlak); het bedrijvenprogramma ongeveer 500.000 m². Daarnaast worden in het

stadsdeel meerdere (maatschappelijke) voorzieningen gerealiseerd.

'Kwaliteit boven kwantiteit' is een belangrijk adagium voor Almere Poort. De belangrijkste kwalitatieve doelstellingen zijn:

- de creatie van nieuwe woonmilieus die iets toevoegen aan Almere;
- de opvang van werkgelegenheid binnen de Noordvleugel;
- het realiseren van een bovenregionaal vrijetijdsprogramma ('leisure');
- de realisatie van 'Almere aan het water';
- particulier opdrachtgeverschap;
- duurzaamheid.

Sinds 1995 werkt de gemeente samen met private partijen aan (voorbereidingen voor) de aanleg en bouw van Almere Poort. De belangrijkste beslisdokumentten op een rij:

1. Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie Almere 2015, kortweg 'ROSA' (1997).
2. Structuurplan Almere Poort (1999).
3. Ondernemingsplan 2005.
4. Ondernemingsplan 2007.

De aanleiding tot het Ondernemingsplan 2005 is, dat Almere Poort letterlijk en figuurlijk te weinig van de grond komt. Daarom stelt het nieuwe plan de doelen van het stadsdeel bij. Zo wordt de focus verlegd naar de ontwikkeling van het kustzonegebied, met als slogan *'Almere Poort; de nieuwe Strandstad van de Randstad'*. Vervolgens wordt de realisatie van Poort voortvarend opgepakt.

De User Manual

Een belangrijk sturingsdocument voor de gemeenteraad is de zogenoemde User Manual. Deze stippelt als het ware de route uit waarlangs de stedelijke ontwikkeling zou moeten verlopen. De opeenvolgende fasen worden beschreven, met de bijbehorende documenten, de 'beslismomenten' en de hoofdrolspelers. De eerste User Manual is eind jaren '90 opgesteld. De beschrijving van elkaar opvolgende planproducten en beslismomenten zou in eerste instantie de ambtelijke organisatie en uiteindelijk ook de gemeenteraad een belangrijk houvast moeten bieden om de stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling in Almere te kunnen bewaken en sturen. Echter, de User Manual blijkt voor bestuurlijke besluitvorming onvoldoende toegerust, zodat

hij in 2002 wordt aangepast. Vanaf dat moment stelt de raad ook de nota van uitgangspunten en de ontwikkelingsplannen vast. Anno 2008 wordt in de praktijk de (bestuurlijke) fasering in de User Manual overigens niet meer gevolgd.

Financiering

De eerste vraag aan de Rekenkamercommissie gaat over de financiering. Om die te kunnen beantwoorden, legt de commissie eerst de systematiek uit van de planexploitatie (5.2). Daarbij zijn vier elementen belangrijk:

1. De onderlinge verevening van positieve en negatieve grondexploitaties per deelgebied op basis van een te behalen opbrengsttaakstelling (het zogenaamde Voorzichtig Marktscenario).
2. De Nota Omslag Structuurplankosten (NOSP), geïntroduceerd in het Ondernemingsplan 2005. De NOSP bevat deelgebiedoverstijgende kosten en inkomsten, zoals apparaatskosten, de ambitie 'stedelijkheid' en subsidies. De kosten in de NOSP moeten binnen de grondexploitaties van de deelgebieden worden terugverdiend.
3. De planexploitatie heeft een interne risicobuffer.
4. De planexploitatie bevat een vastgesteld programma voor publieksvolgende voorzieningen.

Wie deze vier elementen in de planexploitatie systematisch hanteert, heeft in principe voldoende informatie om de financiële ontwikkeling van Almere Poort te kunnen volgen.

Bij een groot, complex project als Almere Poort, worden aanzienlijke plankosten gemaakt. Dit zijn de kosten voor activiteiten die leiden tot de productie van (verkoopbare) bouwrijpe grond. Hierbij kan o.a. worden gedacht aan projectmanagement, financieel management, stedenbouw, planning, uitgifte, administratie en juridische zaken. In Almere geldt de norm dat de plankosten maximaal 30 procent van de investeringen in een gebied mogen bedragen.

Met het verschijnen van het Ondernemingsplan 2005 is als het ware een nieuwe start gemaakt met Almere Poort. Toen is ook de systematiek van de planexploitatie aangepast, waardoor de 'oude' en de 'nieuwe' planexploitatie lastig met elkaar te vergelijken zijn. Zo worden posten verschillend toegedeeld en blijkt er nog een 'restpost' aan historische kosten te staan. Wat echter vooral opvalt, is dat de normstelling van de plankosten nader

wordt gedefinieerd en alleen wordt gehanteerd voor de grondexploitaties van de deelgebieden en niet voor de planexploitatie voor het stadsdeel Poort als geheel. Hierdoor kunnen alleen raadsleden die volledig zijn ingevoerd in de interpretaties en definities van de planexploitatie, beoordelen of de plankosten ook inderdaad binnen de 30-procent-norm blijven.

Bestuurlijke besluitvorming

De tweede vraag die de Rekenkamercommissie heeft beantwoord, gaat over de wijze waarop over de ontwikkeling van Almere Poort verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad.

De raad zou een nota Grondbeleid als toetsingsinstrument kunnen gebruiken, maar Almere heeft zo'n nota (nog) niet. Wel zijn algemene uitgangspunten geformuleerd voor het grondbeleid. Wat het volgen van grote projecten betreft, verwijst de Rekenkamercommissie naar de aanbevelingen in drie raadsonderzoeken (Omniworld, Popmuziekzaal en Preopening Stadshart Almere). De commissie is positief over de activiteiten van de Volggroep Almere Poort en raadsleden bij de behandeling en vaststelling van het Ondernemingsplan 2005.

In de feitelijke besluitvorming door de raad over Poort, onderscheidt de Rekenkamercommissie vier thema's:

1. Het Ondernemingsplan en de planexploitatie

Het Ondernemingsplan 2005 is in 2007 geactualiseerd, inclusief de planexploitatie. Wat hierbij opvalt, is dat de versie van 2007 maar beperkt inzicht geeft in de wijzigingen ten opzichte van de vorige versie. Bovendien ontbreekt een planning voor de korte termijn (uitgezonderd de woningbouwproductie).

2. De ruimtelijke planvorming

In 2005-2007 zijn, conform de User Manual, geactualiseerde ontwikkelingsplannen met de grondexploitaties voor deelgebieden, aan de raad aangeboden en vastgesteld. Voor twee deelgebieden, Olympiakwartier en Kustzone, wordt een ten opzichte van de User Manual afwijkende procedure gevoerd.

3. De budgetcyclus

In voorjaarsnota's en begrotingen wordt op een hoog abstractieniveau weliswaar het een en ander

vermeld over de planexploitatie van Almere Poort, maar dit kan niet doorgaan voor een actualisatie van de planexploitatie.

Bij de begrotingen van 2007, 2008 en 2009 zat geen geactualiseerde planexploitatie.

4. Grondverkoop

De gehanteerde uitgiftestrategie voor grond heeft in een aantal deelgebieden tot problemen geleid. In Almere is het heersende adagium dat het college de uitgiftestrategie bepaalt (op basis van de User Manual) en overgaat tot contractvorming (op basis van de Gemeentewet). De raad wordt hierover achteraf geïnformeerd. De raad heeft hiervoor ook geen algemene beleidskaders gesteld.

Conclusies en aanbevelingen

1. De geldende User Manual (2002) wordt op bestuurlijk niveau feitelijk niet meer toegepast. Het college heeft begin 2007 aangegeven met een alternatief te zullen komen. De Rekenkamercommissie constateert echter dat, zonder het kader aan te passen, de uitvoering al is begonnen.
2. Tot 2005 zijn de planontwikkelingskosten niet afdoende beheerst. In 2005 is er een 'streep onder de rekening' getrokken. Daarna heeft de Rekenkamercommissie een 'restpost' ontdekt van 2 miljoen euro, die zijn weggeboekt onder de post Personeel.
3. De raad kan vooraf niet goed sturen. Dit komt doordat het ruimtelijke planvormingsproces leidt tot veel planproducten. De besluitvorming is gefragmenteerd en de status van de afspraken die ooit op basis van de User Manual zijn gemaakt, is onduidelijk (zie ook hoofdstuk 4).
4. De raad kan achteraf niet goed sturen. Dit komt doordat het Ondernemingsplan en de planexploitatie te gedetailleerd zijn. Deze bieden verder slechts een referentie ten opzichte van het eindbeeld zonder duidelijke verantwoordingsinformatie over de voorgaande twee jaar (zie ook hoofdstuk 5).

5. De raad kan tijdens de begrotingsbehandeling niet goed sturen. Dit komt doordat de informatie in de P&C-cyclus te globaal en te technisch is. Bovendien wordt de gebiedsontwikkeling van Almere Poort dan 'ondergesneeuwd' door andere (ook belangrijke) onderwerpen.

6. De raad heeft onvoldoende grip op grote projecten. Dit komt doordat hij hierover van het college geen gestructureerde informatie ontvangt (geen bestuurlijke agenda, geen voortgangsrapportages en geen onafhankelijke toetsing). De Rekenkamercommissie wijst erop dat het college, zoals de Gemeentewet bepaalt, de raad daarin hoort te faciliteren.

7. De totstandkoming van en de afspraken over het Ondernemingsplan Poort 2005, zijn een geslaagde poging om grip te krijgen op de gebiedsontwikkeling van Almere Poort.

Aanbevelingen

1. De gemeenteraad doet er goed aan om in de voorbereiding op het Ondernemingsplan 2009 vergelijkbaar te werk te gaan als bij de vaststelling van het Ondernemingsplan 2005. Goede voorlichting, onafhankelijke advisering door derden en een tijdelijke groep van raadsleden die zich in het raadsvoorstel verdiepten, heeft toen goed gewerkt. Tevens kan de raad dan na gaan of het wenselijk is om de procesafspraken aan te passen.
2. De Rekenkamercommissie beveelt aan dat het Ondernemingsplan 2009 in elk geval aandacht besteedt aan de volgende onderwerpen:
 - Opbrengstpotentie van de Kustzone en het Olympiakwartier.
 - Uitgiftestrategie Homeruskwartier (particulier opdrachtgeverschap) en Kustzone (Publiek-Private Samenwerking).
 - Ontwikkeling van de risicoparagraaf.
 - Ontwikkeling van de Nota Omslag Structuurplankosten.
 - Ontwikkeling van de plankosten, waarbij naast een voorcalculatie van de totale plankosten, ook een nacalculatie van de totale plankosten over de periode 1-1-2005 tot 1-1-2009 wordt gepresenteerd. Hierbij moeten niet alleen de wijzigingen worden vermeld, maar ook worden toegelicht waarom daarvan sprake is.

- Aanvulling van het Ondernemingsplan met een uitvoeringsparagraaf (doelen, middelen en planning) voor de periode 2009-2011.
3. De raad moet erop aandringen dat conform het besluit van 2 maart 2006 de planexploitatie Poort jaarlijks bij de begroting wordt geactualiseerd. Ook hierbij moeten aangebrachte wijzigingen worden verantwoord.
 4. De hoogste prioriteit moet worden gegeven aan:
 - Actualisering User Manual
 - Vaststelling samenhangende nota Grondbeleid

1. Inleiding

Aan het ontwikkelen van een nieuwe stad op de bodem van de voormalige Zuiderzee, ontleent Almere haar identiteit. Omdat planvorming daarom van wezenlijk bestuurlijk belang is voor Almere, heeft de Rekenkamercommissie Almere (kortweg ‘Rekenkamercommissie’) het op haar onderzoeksagenda gezet.

Dit onderzoeksrapport concentreert zich op het vraagstuk van (politieke) sturing en (financiële) beheersing van planvorming en de kosten daarvan. De Rekenkamercommissie behandelt dit thema aan de hand van één casus: de ontwikkeling van het stadsdeel Almere Poort. De aanleiding tot het onderzoek is twijfel, of beter gezegd onzekerheid, bij de gemeenteraad van Almere over de beheersing en aansturing van een groot, langdurig project als Almere Poort. Bij de raad leven vragen als ‘wat moeten we weten om een project als dit goed te kunnen volgen?’; ‘hebben we ook inderdaad de juiste informatie?’; ‘lopen de kosten niet te hoog op?’ en ‘hoe werkt de exploitatiesystematiek?’.

Een belangrijke doelstelling van dit onderzoek is dan ook om vanuit een bestuurlijk perspectief terug te kijken op de ontwikkeling van Almere Poort, om daaruit lering te trekken voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van Almere. Het onderzoek geeft antwoord op twee hoofdvragen:

1. Worden de plankosten bij de ontwikkeling van Almere Poort voldoende beheerst?
2. Hoe wordt over de ontwikkeling van Almere Poort verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad?

Het onderzoek richt zich op de periode van 1997 (vaststelling Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie Almere 2015) tot en met 2 maart 2006 (vaststelling eerste Ondernemingsplan Almere Poort). Besluitvorming die daarna, tot juli 2008, heeft plaatsgevonden, wordt gerelateerd aan de besluitvorming bij de vaststelling van het eerste Ondernemingsplan.

Hoe is dit rapport opgebouwd?

De beide genoemde hoofdvragen komen voort uit de oorspronkelijke onderzoeksvraag. De interpretatie daarvan en de gevolgde werkwijze worden toegelicht in hoofdstuk 2. Vervolgens komt de plangeschiedenis van Almere Poort aan bod en de

besluitvorming (hoofdstuk 3). De beide hoofdstukken daarna lichten toe hoe de planontwikkeling is verlopen, welke plankosten ermee gemoeid zijn, en hoe de exploitatiesystematiek werkt. In hoofdstuk 6 wordt vooral hoofdvraag 2 beantwoord: ‘Hoe wordt over de ontwikkeling van Almere Poort verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad?’. Elk hoofdstuk sluit af met de bevindingen van de Rekenkamercommissie. Een samenvattende nabeschouwing (hoofdstuk 7) bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. De vijf bijlagen bestaan uit een begrippenlijst, een lijst met namen van deelgebieden, het raadsbesluit over het Ondernemingsplan Poort, de namen van geïnterviewde personen en een overzicht van de relevante bestuurlijke documenten.

2. Vraagstelling en werkwijze

2.1 Vraagstelling

De Rekenkamercommissie toetst op rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid. In dit onderzoek concentreert de Rekenkamercommissie zich op het aspect 'doelmatigheid'. Voor de doeltreffendheidsvraag is het nog te vroeg, omdat er in relatie tot de doelstellingen nog niet voldoende woningbouw, voorzieningen en bedrijfsvestigingen zijn gerealiseerd. De controle op de rechtmatigheid van de uitgaven van de Poortorganisatie is al belegd bij de accountant. Deze afwegingen hebben geleid tot de volgende – tweedelige – onderzoeksvraag:

Is het proces van planvorming voor het stadsdeel Almere Poort zodanig doelmatig verlopen dat de planontwikkelingskosten worden beheerst? Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?

Met het tweede deel van de vraag is de oorspronkelijke onderzoeksvraag aangescherpt, die luidde: 'wat is de rol van gemeenteraad en college geweest?'. Deze vraagstelling was achteraf gezien te breed en te ongericht. In de 'nieuwe' formulering komt zowel de positie van het college als de rol van de raad voldoende naar voren. Immers, het college heeft een actieve informatieplicht om de raad in staat te stellen zijn taken in voldoende mate te kunnen invullen (art. 169 Gemeentewet). De gemeenteraad is de ontvanger van de college-informatie, maar moet vanuit zijn eigen taken en positie ook zelf aangeven welke informatie hij wanneer wenst te ontvangen.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is met de volgende deelvragen gewerkt:

1. Deelvragen planvorming en plankosten

- Binnen welke (financiële en inhoudelijke) richtlijnen en regelgeving vindt de planontwikkeling van Poort plaats?
- Hoe hoog zijn de plankosten van Almere Poort en hoe hebben deze zich ontwikkeld?
- Hoe wordt de planrealisatie financieel beheerst?

2. Deelvragen besluitvormingsproces

- Welke (financiële en inhoudelijke) kaders zijn vooraf door de gemeenteraad aan het ontwikkelingsproces van Poort gesteld? (kaderstelling op hoofdlijnen)

- Op welke momenten heeft de raad op aanreken van het college vooraf besluiten genomen over de planontwikkeling? (inhoudelijke kaderstelling)
- Hoe wordt de raad door het college achteraf geïnformeerd over de inhoudelijke voortgang van de planontwikkeling? (inhoudelijke verantwoording)
- Op welke momenten is door college en raad vooraf besloten over de hoogte van het plankostenbudget? (financiële kaderstelling)
- Hoe wordt de raad achteraf geïnformeerd over de ontwikkeling van de plankosten? (financiële verantwoording)

Het belangrijkste doel van het onderzoek is om nuttige lessen te leren voor de besluitvorming op het bestuurlijke niveau van de gemeenteraad. Daarom zijn de deelvragen nadrukkelijk beschrijvend van aard. Het doel van het onderzoek is immers niet in de eerste plaats om een normatief oordeel te geven ('goed' of 'fout') over het planproces, de plankosten of de besluitvorming op raadsniveau. Het gaat de Rekenkamercommissie er dus niet om dat een 'afrekening' wordt gepresenteerd over de planontwikkeling of plankosten sinds 1997. Door over een relatief lange periode (tien jaar) terug te kijken, kan echter wel een beschouwing worden gegeven over wat goed en minder goed is gegaan. De Rekenkamercommissie baseert haar conclusies op de kaderstellende besluiten die de raad heeft genomen. Ook is bekeken hoe deze besluiten in de praktijk door ambtelijke organisatie, college en de gemeenteraad zelf zijn toegepast.

2.2 Werkwijze

De Rekenkamercommissie is eind 2007 gestart met haar werkzaamheden. In de voorlopige studieopzet is de omvang van het onderzoek als volgt afgebakend:

- Centraal staan de hoogte van de planontwikkelingskosten en de doelmatigheid van de verschillende planproducten in relatie tot het besluitvormingsproces van college en raad ('Sturen aan de voorkant').
- De Rekenkamercommissie onderzoekt niet opnieuw de kosten voor de ontbinding van de NV Sportcomplex Almere (Omniworld), omdat de raad hier zelf al een enquêteonderzoek naar heeft gedaan.

- Bij de projectdoelstellingen zoals duurzaamheid, sociale woningbouw, stedelijkheid, particulier opdrachtgeverschap en ‘*leisure, health en pleasure*’ is uitsluitend gekeken naar plankosten. De mate waarin deze doelstellingen zijn bereikt, is dus niet onderzocht.
- Het doel is mede om vanuit de historie van de ontwikkeling van Almere Poort, aanbevelingen te formuleren over hoe de gemeenteraad kan sturen en volgen op de gebiedsontwikkeling van Almere Pampus en Almere Hout.
- De gegevensverzameling richt zich op de plankosten (de financiën), de geproduceerde bestuurlijke documenten (de inhoud) en de daarbij gevolgde besluitvormingsprocedure (het proces).
- De Rekenkamercommissie oordeelt aan de hand van het gemeentelijke beleidskader over grondexploitaties, ruimtelijke planvorming (de User Manual DSO) en begrotingsvoorschriften dat door de gemeenteraad is vastgesteld.

De Rekenkamercommissie heeft zich in eerste instantie een beeld gevormd aan de hand van ruim 120 bestuurlijke documenten en beleidsnota's die over Almere Poort zijn geschreven of van invloed zijn op de planvorming van Almere Poort (bijlage 5). Op verzoek van de Rekenkamercommissie heeft het college een ambtelijk contactpersoon aangewezen die de commissie heeft voorzien van financiële en achtergrondinformatie.

Plan van aanpak

Fase 1 (december 2007 tot mei 2008):

Verzamelen documenten + tijdelijk ontwikkeling plankosten versus besluitvorming in college en raad

In de eerste onderzoeksfase is het volgende gedaan:

- Relevante documenten verzameld.
- Begrippenlijst opgesteld.
- Financieel overzicht van de plankosten opgesteld.
- Plankosten en de bestuurlijke documenten in een tijdelijk gezet.
- Het definitieve onderzoeksplan opgesteld.

Fase 2 (mei 2008 tot juli 2008):

Eerste analyse + opstellen interviewvragen en lijst van geïnterviewden

In de eerste analyse zijn de vragenlijsten opgesteld voor de te houden interviews. Feiten enerzijds

en financiële en beleidsmatige (raads)kaders en regelgeving anderzijds, zijn naast elkaar gehouden. Wat valt op? Is het beeld dat uit de informatie naar voren komt compleet? Zijn er voorlopige conclusies te formuleren? Welke onderwerpen moeten in de interviewfase aan de orde komen?

Fase 3 (juli 2008 tot september 2008)

Interviews

In deze fase zijn informatieve gesprekken met sleutelfiguren gehouden (zie bijlage 4).

Fase 4 (september en oktober 2008)

(Concept-)rapportages

De conceptrapportages zijn in de Rekenkamercommissie besproken en aangepast. Het eindconcept is op 20 oktober 2008 door de commissie vastgesteld. In november 2008 is het eindrapport aan de gemeenteraad aangeboden.

3. Geschiedenis plan- en besluitvorming Almere Poort

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de plangeschiedenis en de besluitvorming over het ontwikkelen van het stadsdeel Almere Poort. Het is niet bedoeld als een volledige en accurate geschiedschrijving, maar wil vooral de planontwikkeling in een context plaatsen. Waarom werd de ontwikkeling van het stadsdeel gestart, welke doelstellingen streeft de gemeente daarmee na, wat is het beoogde resultaat, hoe is het proces van bestuurlijke besluitvorming op hoofdlijnen verlopen?

Almere Poort bestaat momenteel uit 13 deelgebieden. Er worden ongeveer 10.000-12.000 woningen gerealiseerd. Het kantorenprogramma omvat ongeveer 550.000 m² bvo (bruto vloeroppervlak); het bedrijvenprogramma ongeveer 500.000 m². Daarnaast worden in het stadsdeel meerdere (maatschappelijke) voorzieningen gerealiseerd. De gebiedsindeling en de naamgeving van de deelgebieden zijn geregeld veranderd. Dit rapport hanteert de huidige naamgeving. Volledigheidshalve zijn in bijlage 2 de benamingen van de deelgebieden door de jaren heen opgenomen.

3.2 Plangeschiedenis en kenmerken Almere Poort

Plangeschiedenis

De ontwikkeling van Almere begint met de stadsdelen Haven, Buiten en Stad. Het Structuurplan Almere 1983 is daarvoor het fundament. Vanaf midden jaren '90 worden de plannen voor de verdere groei van Almere gemaakt. In 1995 verschijnt de Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie Almere 2015, kortweg 'ROSA'. De ROSA kan worden beschouwd als de opvolger van het Structuurplan Almere 1983¹ en is de basis voor het Structuurplan Almere Poort 1999. Op de pagina hierna staat de structuurplankaart voor Almere Poort uit het Ondernemingsplan 2007.

Kenmerken: voor eigen rekening en risico

De ontwikkeling van Almere Poort is interessant omdat dit het eerste stadsdeel is dat de gemeente Almere geheel voor eigen rekening en risico ontwikkelt: structuurvisie, bestemmingsplan, zandophoging en bouw- en woonrijp maken, inclusief de aanleg van infrastructuur, de inrichting van de openbare ruimte en het realiseren van voorzieningen. Bij de aanleg van de stadsdelen Haven, Stad en Buiten is het planologische voorwerk

verricht door de Rijksdienst IJsselmeerpolders, die ook de aanleg van de basisinfrastructuur heeft bekostigd². Bij Almere Poort zijn nauwelijks rijksmiddelen gebruikt; de grond moet van de rijksoverheid worden gekocht. De gemeente Almere heeft dat complete ontwikkelingsproces echter nog niet eerder gedaan. Alleen daarom al is de ontwikkeling van Almere Poort voor de gemeente een bijzondere onderneming.

Maar de gemeente kan het niet helemaal zelf doen. De gemeente bouwt immers niet zelf. Zij faciliteert, verwert potentiële bouwgrond en verkoopt deze grond aan voornamelijk projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Dit wordt ook wel aangeduid met 'actieve grondpolitiek' of 'actief grondbeleid'. Het zijn de ontwikkelaars die op hun beurt een belangrijk stempel drukken op wat er kwalitatief wordt gebouwd. Gebiedsontwikkeling is een confrontatie tussen overheid en markt, waarbij de gemeente stuurt door middel van een actieve grondpolitiek en vanuit haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Het bestemmingsplan is dan het juridische kader waarbinnen bouwwerken door de gemeente worden beoordeeld. De gemeente is dus dominant aan de voorkant en aan de achterkant van het bouwproces. Daartussen is het vooral onderhandelen over wat haalbaar is.

Het plan voor het stadsdeel Poort is eveneens een poging tot een trendbreuk met de bouwcultuur van Almere, die tot dan toe is gericht op de productie van vooral eenvormige eengezinswoningen. Midden jaren negentig is een uitgebreide bestuurlijke discussie gevoerd over de gewenste doorgroei van Almere, waarbij drie groeiscenario's (1000, 2000 of 3000 woningen per jaar) tegen elkaar zijn afgewogen³. De gemeente constateert in deze periode een ongewenste scheefgroei tussen de groei van het inwoneraantal en van de werkgelegenheid. Deze scheefgroei leidt tot een grote uitgaande pendel van forensen, met alle verkeerscongestie van dien. Lokale werkgelegenheid wordt daarom belangrijker. Kortweg aangeduid met 'Almere in balans brengen'. De gemeente wil de centrale ligging van Almere Poort (bij de Hollandse brug, de A6 en de spoorlijn) hiervoor benutten, terwijl ook het IJmeer, het Zilverstrand en Almeerderzand recreatieve mogelijkheden bieden. In de ROSA wordt verder de mogelijkheid belicht om van het kustzonegebied een exclusief woongebied te maken.

¹ Een uitgebreide chronologie van de ruimtelijke planvorming van Almere vanaf 1957 staat in de 'Plannenatlas Almere', gemeente Almere, 2008.

² De gemeente ontving bij haar ontstaan in 1984 dit 'voorwerk' als een 'bruidsschat' om niet. Mede daardoor kon de gemeente winst maken met de grondverkoop en kon in de periode 1994-2004 ongeveer 400 miljoen euro vanuit het Grondbedrijf worden afgedragen aan het Gemeentelijk Investeringsplan (GIP).

³ De gemeenteraad besloot tot een groeiscenario van 2000 woningen per jaar in de periode 2005-2010 (raadsbesluit d.d. 8 juli 1999 inzake de notitie 'Almere na 2004').

Hoofdstuk 3



Kernwoorden voor Almere Poort zijn dus ‘differentiatie’ en ‘integratie’. Diverse woon- en werkmilieus worden gemengd en nieuwe woonmilieus toegevoegd, in dichtheden variërend van 60 tot 10 woningen per ha. Daarnaast worden de functies wonen, werken, recreatie, weg- en OV-infrastructuur geïntegreerd⁴. ‘Kwaliteit boven kwantiteit’ is tot op de dag van vandaag een belangrijk adagium voor de inhoudelijke planvorming van Almere Poort. Samengevat, zijn de belangrijkste kwalitatieve doelstellingen voor Almere Poort:

- de creatie van nieuwe woonmilieus die iets toevoegen aan Almere;
- de opvang van werkgelegenheid binnen de Noordvleugel;
- het realiseren van een bovenregionaal vrijetijdsprogramma (‘leisure’);
- de realisatie van ‘Almere aan het water’.

In een later stadium zijn nog twee subdoelen geformuleerd, die vooral sinds het Ondernemingsplan 2005 extra gewicht hebben gekregen:

- particulier opdrachtgeverschap, en
- duurzaamheid.

Bovenstaande hoofddoelen zijn verder ingevuld in het Structuurplan en het Ondernemingsplan.

3.3 Besluitvormingsgeschiedenis

De Almeerse bestuurlijke agenda is goed gevuld, met o.a.:

- grondpolitiek;
- de realisatie van woningen, kantoren en bedrijvenlocaties;
- onderhandelingen met het Rijk over (voor-)investeringen in infrastructuur;
- een verdubbeling van het inwoneraantal;
- de positie van Almere in de Noordvleugel van de Randstad;
- politieke discussies over de identiteit en sociaal-economische ontwikkeling van Almere;
- bestuurlijke ambities voor maatschappelijke voorzieningen en publieke investeringen.

Bovendien zijn er grootse plannen om Almere verder uit te breiden, waarbij in ieder geval nog twee nieuwe stadsdelen zullen ontstaan: Almere Pampus en Almere Hout.

In het inlegvel bij dit rapport zijn de planproducten die de gemeenteraad over Almere Poort heeft

vastgesteld, in een tijdlijn geplaatst. Belangrijke besluiten staan aan de bovenkant van de tijdlijn. Het betreft hier een selectie. De nadruk is gelegd op ruimtelijke plandocumenten die in de gemeenteraad zijn besproken of die, vanuit het college bezien, hebben geleid tot koerswijzigingen ten opzichte van eerdere besluiten. Het schema bevat 35 bestuurlijke besluiten. Het totaaloverzicht van bestuurlijke besluiten tot en met 2007 (133 in totaal) staat in bijlage 5.

Drie fasen

In de planontwikkeling van Almere Poort lijken zich drie fasen af te tekenen, die min of meer gelijke tred houden met de raadsperiodes.

In de periode 1998-2002 komt het Structuurplan 1999 tot stand en begint de uitvoering ervan. Het structuurplan legt een sterke nadruk op werkgelegenheid en toeristisch-recreatieve voorzieningen, en een gevarieerd aanbod van woningen en woonmilieus. Daarbij zijn een goede bereikbaarheid per OV (trein en bus), een sterke mate van functiemenging tussen wonen, winkels, kantoren (dus minder harde scheiding tussen woonwijken en bedrijfsterrinen) en duurzaamheid belangrijk. De realisatie van het Omniworld-complex is de belangrijkste drager van het plan⁵. De slogan is ‘Wonen, Werken, Winnen’. Aan het einde van die periode wordt een aantal planproducten opgesteld die het structuurplan nader invullen en concretiseren (zie hiervoor het bij dit rapport gevoegde schematisch overzicht van planproducten).

In de periode 2002-2006 vindt een herbezinning plaats. In de nota ‘Winst in integratie - Programma en ruimtegebruik Almere Poort’ (begin 2002) worden de ruimtelijke programma’s van alle deelgebieden op een rij gezet. De bestuurlijke vraag luidt: ‘Krijgen we wel wat er is besteld?’. Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag of de dan actuele plannen voor de deelgebieden nog wel aansluiten op de (ruimtelijke) ambities van het Structuurplan 1999. Tevens wordt gezocht naar mogelijkheden om het geconstateerde negatieve grondexploitatie resultaat bij te stellen. Niet onbelangrijk: het besluit om het Sportcomplex niet te realiseren heeft niet alleen gevolgen voor de planning van het Olympiakwartier, maar ook voor die van het stadsdeel als geheel. De B&W-nota ‘Quid pro quo’ probeert op deze vragen antwoord te geven en kan, achteraf gezien, worden beschouwd

⁴ De plangeschiedenis van Almere Poort wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3 van het Structuurplan Poort 1999.

⁵ Het Omniworldproject was een multifunctioneel (top)sportcentrum met voetbalstadion en drafbaan, gecombineerd met kantoren en op leisure georiënteerde detailhandel in het Olympiakwartier van Poort. Het afblazen van dit project, waarvoor al vergaande afspraken met marktpartijen waren gemaakt, heeft vele gevolgen gehad die merendeels buiten het bereik van dit onderzoek vallen. Het project heeft geleid tot een directe kostenpost voor de gemeente van ruim 26 miljoen euro. Deze is, via het weerstandsvermogen, ten laste van het Gemeentelijk Investeringsplan gekomen.

als een vroege voorloper van het Ondernemingsplan 2005. Voor het Europakwartier en Columbuskwartier worden in deze periode ontwikkelingsplannen vastgesteld, die ook tot uitvoering zijn (c.q. worden) gebracht. Quid pro quo had voor het college een signaalfunctie. Het geeft de aanzet tot het ontwikkelen van een strategie om de gebiedsontwikkeling van Poort te realiseren. De nota wordt door het college niet aan de raad aangeboden.

De nieuwe strategie wordt neergelegd in het Ondernemingsplan 2005, dat eind 2005 aan de gemeenteraad wordt aangeboden. De realisatie van het stadsdeel blijkt moeizaam te verlopen: Almere Poort komt letterlijk en figuurlijk niet van de grond. Het Ondernemingsplan 2005 constateert dat de grondexploitaties van de deelgebieden zijn gebaseerd op niet-realistische uitgangspunten, stammend uit de hoogconjunctuur van de jaren '90. Het Structuurplan 1999 zette nog vol in op de realisatie van de Omniworld-zone in het Olympiakwartier, inclusief veel kantoorruimte, maar de situatie is sindsdien veranderd. Het Omniworld-project was afgeblazen. Op de kantorenmarkt (de kurk waar het plan op dreef) tekende zich een sterk verminderde vraag af. Bovendien, en misschien nog wel belangrijker, in de Noordvleugel dreigde een overproductie van nieuwe kantorencomplexen.

Daarom stelt het Ondernemingsplan 2005 de doelen voor het stadsdeel bij. Er komen meer stedelijke milieus om het stadsdeel onderscheidend te laten zijn van Almere Hout, en er komt een menging van verkeersstromen. De functiemenging op de bedrijfsterreinen wordt deels losgelaten door de relatie met wonen los te laten, de milieuambities worden bijgesteld, er komt minder sport en meer leisure. De focus wordt verlegd naar de ontwikkeling van het kustzonegebied. De nieuwe slogan wordt 'Almere Poort; de nieuwe Strandstad van de Randstad'.

In de periode daarna is de organisatie er veel aan gelegen om deelgebieden ook daadwerkelijk 'in productie' te gaan nemen. In hoog tempo worden ruimtelijke ontwikkelingsplannen opgesteld en bestaande plannen geactualiseerd. Het bestemmingsplan kan definitief worden gemaakt en de keuze om het accent te verleggen naar de ontwikkeling van de Kustzone, wordt in de planvorming ook zichtbaar.

Financiële haalbaarheid

De financiële haalbaarheid van het Structuurplan Poort is van meet af aan een onderwerp van discussie. *'Het kan niet worden ontkend dat aan de uitvoering van het plan financiële risico's zijn verbonden'* (pag. 87 Structuurplan 1999). In het structuurplan wordt gewezen op de relatief hoge kosten voor:

- verwerving;
- aanleg infrastructuur;
- participatie in het Sport & Leisure-complex (Omniworld).

De tegenstelling tot de situatie zoals de gemeente die vanaf 1984 kende, wordt hierbij zichtbaar. Voor het eerst moeten de gronden van (voornamelijk) het Rijk worden gekocht en moet de hoofdinfrastructuur nog worden aangelegd. Daarbij zorgt de bestaande spoordijk van de Flevolijn voor een forse fysieke barrière in het plangebied. Onlangs nog, heeft het college de aanleg van de hoofdinfrastructuur geschat op een bedrag van ca. 72 miljoen euro⁶. Het Sport & Leisure-complex is weliswaar een belangrijke drager van het plan, maar moet wel worden gefinancierd vanuit de verwachte toekomstige opbrengst van de grondexploitatie. In 2002 valt uiteindelijk het besluit om het Omniworld project niet te realiseren, maar in de jaren daarvoor zijn wel aanzienlijke kosten gemaakt.

Het Structuurplan 1999 concludeert: *'De financiële haalbaarheid lijkt gewaarborgd'*. Er worden maatregelen genomen om risico's te verkleinen bij de gronduitgifte: er wordt compacter gebouwd, op kleinere kavels. Specifiek wordt gewezen op de mogelijkheid van 'strategische fasering' om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. Hierna verschijnt de al eerder genoemde B&W-nota 'Quid pro quo', zoals ook hiervoor opgemerkt. Quid pro quo legt de basis voor wat het Ondernemingsplan 2005 zou worden.

In 2005 constateert het Ondernemingsplan dat de voorheen opgestelde grondexploitaties nog 'uitgingen van bodemprijzen, zodat in de projectontwikkeling niet echt op opbrengstmaximalisatie werd gestuurd'. De bij het Ondernemingsplan 2005 geformuleerde opgave vat de problematiek als volgt samen:

- Neem de noodzakelijke maatregelen om de planexploitatie van Almere Poort financieel gezond te maken;

⁶ Raadsbrief 2008 960 d.d. 4 juni 2008 over de bij de Voorjaarsnota 2009-2012 ingediende moties en amendementen.

- waarbij de financiering van alle voor de gebiedsontwikkeling noodzakelijke gemeentelijke investeringen (inclusief maatschappelijke voorzieningen) vanuit het gebied worden gegenereerd.
- Verhoog de opbrengsttaakstelling van bodemprijs naar een voorzichtig marktscenario.
- Voorzie in een passende risicobuffer om tegenvallers in de planontwikkeling te kunnen opvangen⁷.

3.4 Tot slot

Het Structuurplan 1999 vormt de basis voor de ontwikkeling van Almere Poort. In vergelijking daarmee, is het Ondernemingsplan 2005 een omslagpunt: hierin zijn enkele belangrijke ruimtelijke uitgangspunten herijkt. De financiële sturing is veranderd en heeft de vorm van een planexploitatie gekregen. Daarin worden alle deelgebiedsexploitaties en overige kosten samengevoegd, waarmee in principe het ‘financiële hek’ rond de exploitatie van het gehele stadsdeel is bepaald.

Tussen het Structuurplan 1999 en het Ondernemingsplan 2005 in, verscheen Quid pro quo. Dit is een bestuurlijk beslisdocument, dat niet ter behandeling is gegeven aan de raad.

Het Ondernemingsplan 2005 kan feitelijk worden beschouwd als het beleids- en organisatieplan voor de realisatie van Almere Poort. Met college en gemeenteraad zijn afspraken gemaakt over de projectaansturing en de verantwoording over de uitvoering. Het Ondernemingsplan 2005 is dan ook een hernieuwde start om het stadsdeel te realiseren.

⁷ planexploitatie Almere Poort 2005, pag 1.

4. De User Manual toegelicht

4.1 Inleiding

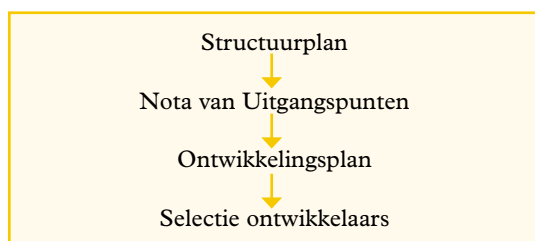
In dit hoofdstuk worden doelstellingen en feitelijk gebruik van de User Manual DSO (Dienst Stedelijke Ontwikkeling) toegelicht. De User Manual is een handleiding voor DSO en ordent het proces waarlangs DSO de ontwikkeling van Almere Poort moet laten verlopen, in een aantal opvolgende fasen, met bijbehorende documenten. De User Manual biedt de gemeenteraad een belangrijk houvast om de stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling in Almere te kunnen bewaken en sturen.

4.2 Doel en historie

De User Manual beschrijft de ruimtelijke plannen die binnen de gemeente worden gemaakt (zie pag. 24). Deze plannen zijn gebaseerd op thematische beleidsvizies, zoals beleidsnota's op het gebied van wonen, economie, werkgelegenheid en verkeer en vervoer. Op hun beurt moeten de ruimtelijke plannen worden 'vertaald' naar juridische documenten, waarvan het bestemmingsplan het belangrijkste is. Daarnaast is er een financiële 'vertaling' in de vorm van grondexploitaties. Tot slot moeten juridische en beleidsdocumenten worden omgezet naar contracten waarmee de daadwerkelijke uitgifte van gronden plaatsvindt.

In de systematiek van de User Manual kunnen in principe het ontwikkelingsplan per deelgebied, met een bijbehorende grondexploitatie en het bestemmingsplan, één op één op elkaar worden gelegd en in samenhang met elkaar worden vastgesteld. Vereenvoudigd en toegespitst op de besluitvorming van college en raad, ziet het proces van de User Manual er als volgt uit:

Schets ruimtelijke ontwikkelingsproces User Manual op bestuurlijk niveau



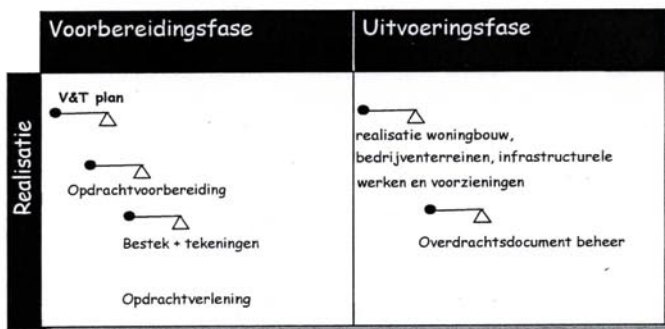
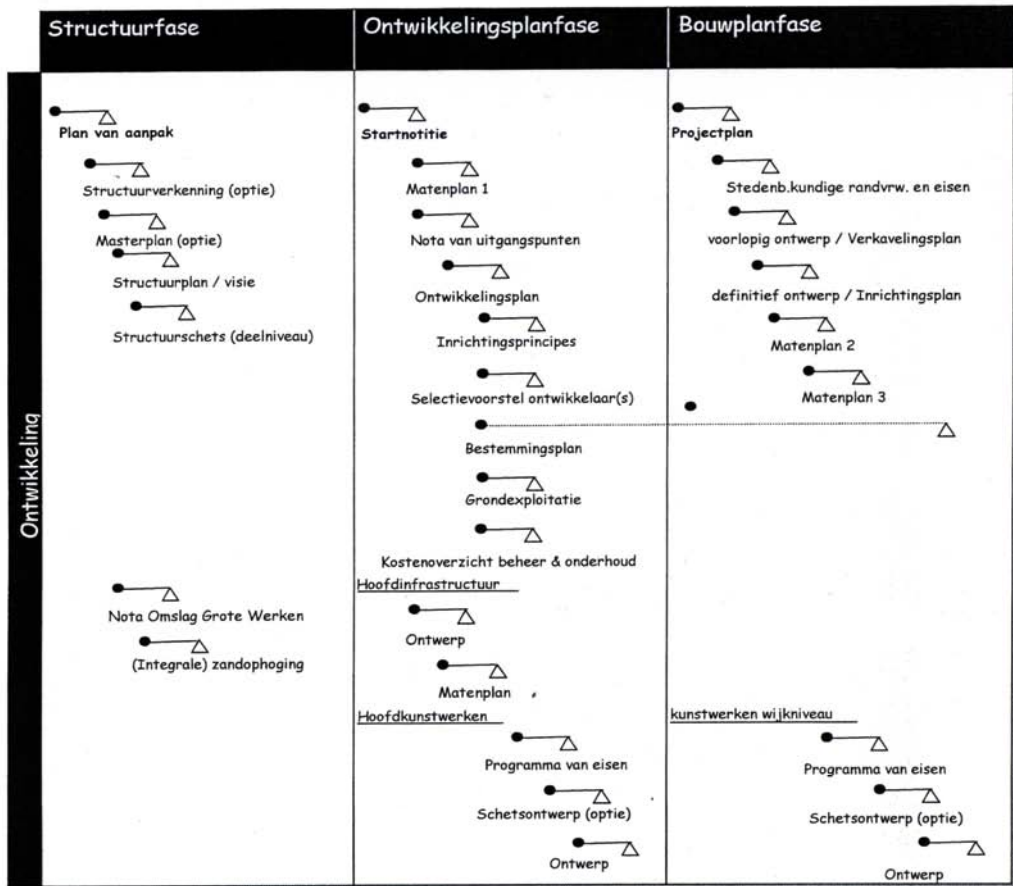
Ook voor de projectaansturing en de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college is de User Manual DSO het belangrijkste bronndocument.

In de User Manual is voor elk orgaan vastgelegd welke ruimtelijke planvormingsdocumenten deze vaststelt (zie pag. 25).

De eerste User Manual is eind jaren '90 opgesteld. Oorspronkelijk is het document bedoeld als een interne ambtelijke richtlijn om het projectmatig werken binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling te ondersteunen. In 2001 bracht de voorloper van de Rekenkamercommissie Almere, de rekeningcommissie, het rapport 'In de grond van de zaak' uit. Dit ging over de gronduitgiftesystematiek en de financiële systematiek van het toen nog bestaande gemeentelijke Grondbedrijf⁸. In de marge van haar rapport stuitte de rekeningcommissie ook op de complexiteit van het stedelijk ontwikkelingsproces en de status van de User Manual. In het rapport 'In de grond van de zaak' uit de rekeningcommissie in 2001 stevige kritiek op de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op het stedelijk ontwikkelingsproces.

'Opmerkelijk genoeg heeft de commissie moeten constateren dat de greep van de raad juist op deze cruciale bevoegdheid gering is (in het bijzonder bij de inhoudelijke totstandkoming) en als zodanig ook onvoldoende wordt ervaren door de raad. De commissie vindt de kritiek van de raad terecht. De Rekeningcommissie is van mening dat de raad "aan de voorkant" van het proces moet kunnen sturen. Thans wordt daaraan invulling gegeven doordat de raad de bevoegdheid heeft om structuurplannen vast te stellen. De uitwerking daarvan in ontwikkelingsplannen wordt niet ter goedkeuring aan de raad voorgelegd (de bijbehorende exploitatiebegroting en het bestemmingsplan wel); het ontwikkelingsplan en de bijbehorende startnotitie en nota van uitgangspunten worden uitsluitend ter informatie verzonden naar de raadscommissies ruimtelijke ordening en grondbedrijf en hoofdzakelijk in ambtelijke sfeer voorbereid. Daarmee is de greep van de raad op de uitwerking van een structuurplan beperkt en naar de mening van de Rekeningcommissie onvoldoende. De sturing "aan de voorkant" zou ook betrekking moeten hebben op het concretiseren van een structuurplan, als er nadere keuzen worden gemaakt waarbij financiële aspecten en ruimtelijke vormgevingsaspecten elkaar beïnvloeden. In dit spanningsveld tussen kwaliteit, snelheid en geld zijn richtinggevende politieke uitspraken noodzakelijk.'

⁸ In 2001 vond een grote gemeentelijke reorganisatie plaats waarbij het zelfstandige grondbedrijf werd opgeheven en vervolgens als 'Afdeling Grondzaken' werd opgenomen in de Dienst Stedelijke Ontwikkeling.



Legenda
 △ = Resultaat
 ● = Beginpunt
 De verschillende plannen/ beslisdocumenten gaan niet alleen in op inhoudelijke aspecten maar ook op beheersaspecten zoals tijd, geld en organisatie van het project

Schematisch overzicht besluitvorming User Manual

Besluitvorming

Fase	Producten	SVSB	Plan-team	Directeur DSO	College B&W	Raadscommissie(s)	Raad
Structuurfase	Structuurverkenning (optie)			B	B	(H)	(B)
	Structuurplan Almere totaal			B	B	H	B
	Structuurplan kerngebied		B	B	B	H	B
	Structuurschets (optie)		B	B	B	(H)	(B)
Ontwikkelingsplanfase	Startnotitie (voorbereidingskrediet)		B	B	B	(H)	(B)
	Matenplan 1						
	Nota van uitgangspunten		B	B	B	H*	B*
	Ontwikkelingsplan		B	B	B	H*	B*
	Selectievoorstel ontwikkelaar(s)		C	B	B	I	
	Inrichtingprincipes	C	B				
	Grondexploitatie		B	B	B	H	B
	Kostenoverzicht beheer en onderhoud		B	B	B	H	B
	Bestemmingsplan		B	B	B	H	B
	<u>Hoofdinfrastructuur (NOGW)</u>		B	B	B	H	B
Ontwerp	C	B					
<u>Hoofdkunstwerken (NOGW)</u>		B	B	B	H	B	
(Schetsontwerp)	C	B					
Ontwerp	C	B					
Bouwplanfase	Projectplan		B				
	<u>Bouwplanontwikkeling</u>						
	Stedenbouwkundige randvoorwaarden / programma van eisen		B				
	Voorlopig ontwerp / Verkavelingsplan	C	B				
	Definitief ontwerp / Inrichtingsplan	C	B				
<u>Kunstwerken wijkniveau</u>							
(Schetsontwerp)	C	B					
Ontwerp	C	B					
Vorbereidingsfase	Opdrachtvoorbereiding			B			
	Bestek + tekeningen			B			
	Opdrachtverlening aannemers			B			
Uitvoeringsfase	Uitvoering civieltechnisch			B			
	Overdrachtsdocument beheer			B			

Legenda

B = Besluiten

C = Consulteren

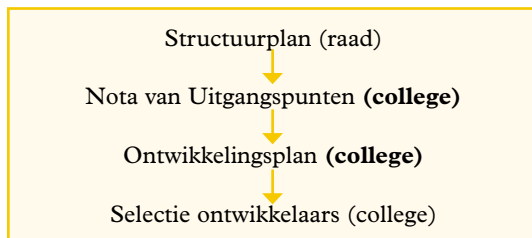
H = Horen t.b.v. raadsbehandeling

I = Informeren

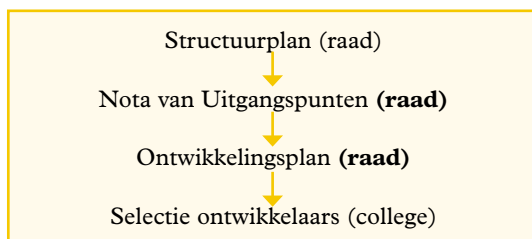
* aanbevelingen rekeningcommissie
"in de grond van de zaak" (april 2001)

Het bovenstaande leidt tot de nodige discussie, die uiteindelijk in 2002 wordt beslecht met een aanpassing van de User Manual. Vanaf dat moment stelt de raad ook de nota van uitgangspunten en de ontwikkelingsplannen vast (raadsvoorstel d.d. 19 december 2002, RG-105/2002). Daarmee is de ontwikkelingsfase, zoals die in de User Manual is omschreven, voorbehouden aan besluitvorming door de raad. Hier is echter één belangrijke uitzondering op: de bepaling van de uitgiftestrategie (en in het verlengde daarvan de contractvorming met private ontwikkelaars).

Ruimtelijk ontwikkelingsproces User Manual vóór 2002



Ruimtelijk ontwikkelingsproces User Manual vanaf 2002 ('In de grond van de zaak')



4.3 Planontwikkeling Poort

Hoewel bedoeld om de planvorming van Almere Poort te verhelderen, blijkt de User Manual in de praktijk nogal omslachtig te zijn en te leiden tot veel planproducten. Per deelgebied worden een nota van uitgangspunten en een ontwikkelingsplan opgesteld. Op ambtelijk/collegeniveau gaat hier een startnotitie aan vooraf, met tot slot een uitgiftestrategie. Uitgaande van de 13 deelgebieden (per 2007), ontstaan via de methode van de User Manual minimaal 52 bestuurlijke besluiten met een ruimtelijk-planvormingskarakter. In de praktijk is bovendien gebleken dat een plan tussentijds nog wel eens moet worden aangepast. Dit geldt vooral

voor het Olympia- en het Homeruskwartier (zie het schema bij dit rapport). Anno 2008 is voor bijna alle deelgebieden een actueel ontwikkelingsplan opgesteld met uitzondering van de Kustzone en bedrijventerrein Middenkant. De gebieden Pampushout en Voortuin zijn aangewezen als 'reservelocaties', waarvoor vooralsnog geen verdere ruimtelijke plannen worden opgesteld.

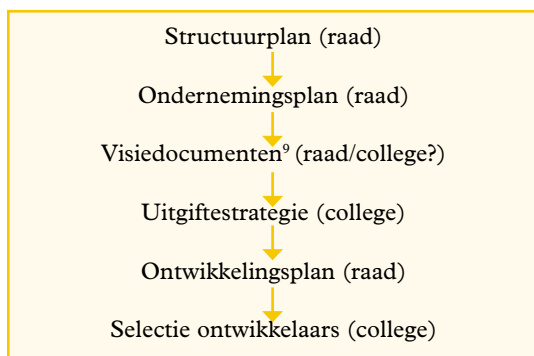
Formeel is het raadsbesluit van 19 december 2002 over de User Manual DSO, nog steeds het laatste door de raad vastgestelde kader voor de ruimtelijke planvorming in Almere. Dit kan ook worden afgeleid uit de raadsbrief 06-2007 d.d. 19 januari 2007. Daarin kondigt het college aan het proces van de User Manual te zullen actualiseren en aan te passen aan de procedures conform de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Wie echter de feitelijke planproducten van Poort beziet, moet constateren dat de User Manual een aantal planproducten niet kent, te weten:

- het ondernemingsplan
- de planexploitatie
- de Nota Omslag Structuurplankosten (NOSP)
- de uitgiftestrategie
- de structuurvisie
- de mastervisie

Op de planexploitatie en de NOSP wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid ingegaan. De uitgiftestrategie is te beschouwen als een voorprocedure op de selectie van de ontwikkelaars van een gebied. Een structuurvisie en mastervisie zijn weliswaar ruimtelijke planproducten, maar moeten niet worden verward met de structuurvisie conform de nieuwe WRO die sinds 1 juli 2008 geldt.

Ook uit de interviews is naar voren gekomen dat het college in de aanloop naar het Ondernemingsplan het proces van de User Manual feitelijk los heeft willen laten. Die wijziging is vastgelegd in de besluitvorming bij het Ondernemingsplan 2005 (bijlage 3). Echter, de User Manual is op dat besluit formeel niet aangepast en het is twijfelachtig of de gemeenteraad het besluit bij het Ondernemingsplan 2005 zo heeft opgevat. Momenteel ziet het besluitvormingsschema er ongeveer als volgt uit:

Schets van het feitelijke ruimtelijk ontwikkelingsproces in Almere anno 2008



noodzakelijk. Verheldering van de relaties die er liggen tussen de ruimtelijke planproducten, de financiële vertaling daarvan in grond- c.q. plan-exploitaties en de juridische vertaling naar de in de Wro genoemde documenten is daarbij gewenst.

4.4 Bevindingen Rekenkamercommissie

De User Manual is als kader gehanteerd voor de politieke besluitvorming. Het doel was om te kunnen ‘sturen aan de voorkant’ en om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van een plan steeds ‘in beeld blijven’ bij de realisatie.

De fasering in het besluitvormingsproces die in 2002 is gemaakt, is nageleefd bij de totstandkoming van de ontwikkelingsplannen bij Almere Poort. Dit geldt echter niet voor het Ondernemingsplan voor Almere Poort, noch voor de uitgiftestrategie. Vanuit het idee om haalbare plannen op te stellen vindt de Rekenkamercommissie dit wel begrijpelijk, maar het bevordert de transparantie van het planvormingsproces niet. In beide gevallen heeft de feitelijke wijziging van de User Manual niet geleid tot een formele aanpassing van de in 2002 vastgelegde besluitvorming. De realiteit is dus, dat de geldende User Manual op bestuurlijk niveau feitelijk niet meer wordt toegepast volgens de daarin aangebrachte fasering.

Het college heeft begin 2007 aangegeven met een alternatief te zullen komen voor de bestuurlijke besluitvorming. Dit nieuwe kader is er nog niet, terwijl het voor de raad wel belangrijk is. Sterker nog, de Rekenkamercommissie constateert dat, zonder het kader aan te passen, de uitvoering al is begonnen. Toetsing van het planvormingsproces aan de vastgestelde User Manual, is daardoor verder overbodig. Een nieuw door de raad vastgesteld besluitvormingskader, dat is aangepast aan de feitelijke gang van zaken en past bij de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro), is hoogst

⁹ Voor visiedocumenten worden verschillende termen gehanteerd zoals, structuurvisie, master-visie of masterplan.

5. De systematiek van de planexploitatie en de plankosten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste groep deelvragen van dit onderzoek:

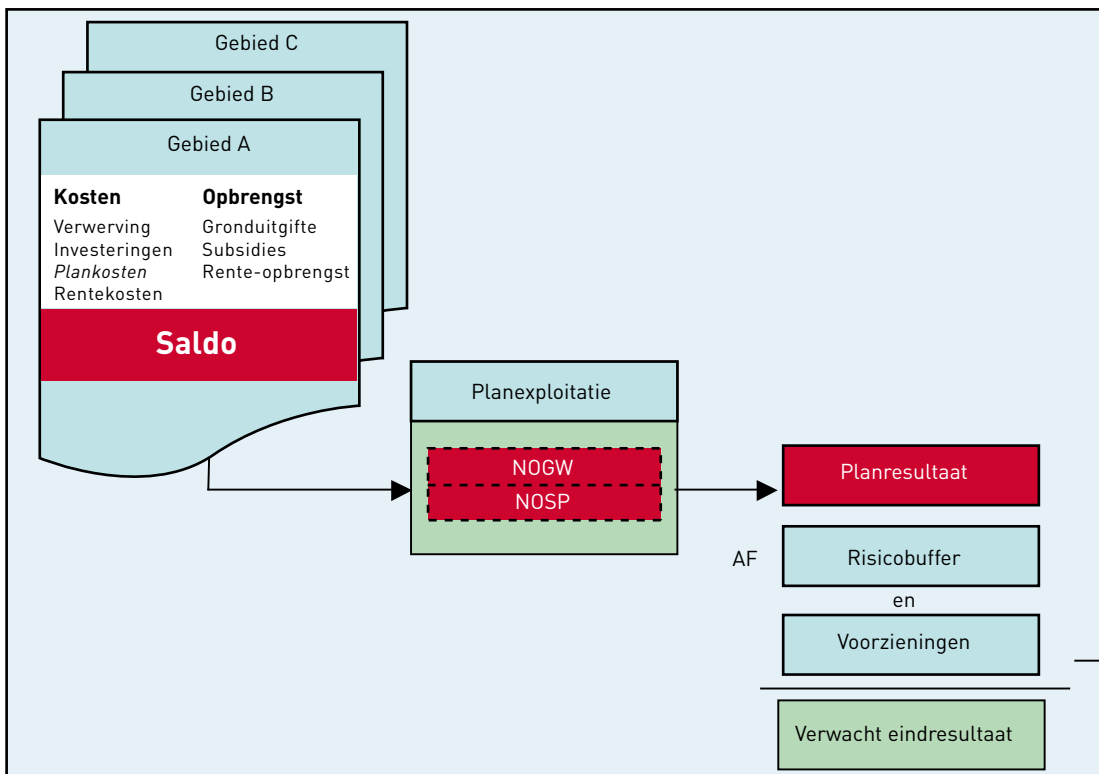
- Binnen welke (financiële en inhoudelijke) richtlijnen en regelgeving vindt de planontwikkeling van Poort plaats?
- Hoe hoog zijn de plankosten van Almere Poort en hoe hebben deze zich ontwikkeld?
- Hoe wordt de planrealisatie financieel beheerst?

Om te begrijpen hoe de plankosten van Almere Poort kunnen worden beheerst, is eerst een toelichting nodig op de systematiek van de planexploitatie (5.2). In 5.3 wordt uitgelegd met welke plankosten is gewerkt. Paragraaf 5.4 bevat de bevindingen van de Rekenkamercommissie. Begrip van dit hoofdstuk helpt ook om de bestuurlijke besluitvorming (hoofdstuk 6) in het juiste perspectief te plaatsen. Tot slot staat in bijlage 1 een nadere omschrijving van begrippen als ‘plankosten’ en ‘planexploitatie’.

5.2 Systematiek planexploitatie

Het stadsdeel Almere Poort bestaat uit een aantal deelgebieden. Per deelgebied is een grondexploitatie opgesteld. Dit is een berekening van kosten en opbrengsten over alle onderdelen gedurende de looptijd van een grondexploitatie, om te bepalen of de plannen voor het gebied economisch uitvoerbaar zijn. De grondexploitatie gaat uit van gerealiseerde kosten en opbrengsten (=boekwaarde) plus verwachte kosten en opbrengsten. Door rekening te houden met inflatie en rente kan het saldo aan het einde van de realisatieperiode (=eindwaarde) worden berekend. Door de eindwaarde terug te rekenen naar de huidige (contante) waarde kan het saldo op het actuele moment bepaald worden. In Almere Poort worden de grondexploitaties van de deelgebieden samengevoegd in de planexploitatie voor het gehele stadsdeel. Dit is inclusief omslagkosten, risicobuffer en investeringen in zogenoemde bevolkingsvolgende voorzieningen. De omslagkosten vallen in twee categorieën uiteen: de Nota Omslag Grote Werken (NOGW) en de Nota Omslag Structuurplankosten (NOSP).

Schematisch overzicht planexploitatie



In de NOGW staan de geraamde kosten van hoofdwegen, ontsluitingswegen, busbanen en andere infrastructuur binnen het hele gebied Poort. Deze kosten worden omgeslagen over de grondexploitaties per deelgebied op basis van m² uitgeefbaar terrein.

De NOSP bevat kosten en inkomsten die niet direct aan individuele deelgebieden toe te rekenen zijn, zoals apparaatskosten, de ambitie ‘stedelijkheid’ en subsidies. Het gaat dus om deelgebied-overstijgende (apparaats)kosten en inkomsten. Bij het Ondernemingsplan 2005 is het saldo van inkomsten en uitgaven van de NOSP, in mindering gebracht op het totale exploitatieresultaat van de planexploitatie. Sinds het Ondernemingsplan 2007 wordt voor de NOSP eenzelfde systematiek gehanteerd als voor de NOGW: een omslag over de grondexploitaties van de deelgebieden op basis van de m² uitgeefbaar terrein. In principe is dit slechts een wijziging in de systematiek zonder financiële gevolgen voor het totale planexploitieresultaat. Wel maken dergelijke wijzigingen het moeilijker om beide planexploitaties met elkaar te vergelijken.

Op het planexploitieresultaat worden vervolgens nog twee posten ‘in mindering’ gebracht. Ten eerste is dat de zogenoemde risicobuffer (-reserve). Het betreft hier geïdentificeerde en gekwantificeerde risico’s waarmee rekening wordt gehouden binnen de planexploitatie. De tweede post is het investeringsbudget voor zogenoemde bevolkingsvolgende voorzieningen (ook wel: GIP-voorzieningen genoemd), waarbij GIP staat voor Gemeentelijk InvesteringsPlan. Het betreft hier een gemeentelijk investeringsprogramma voor in het gebied noodzakelijke publieke voorzieningen. In 2005 is de afdracht vanuit de gebiedsontwikkeling van Almere Poort aan het GIP vastgesteld op minimaal 29,3 mln. euro. Geld dat binnen de exploitatie van Almere Poort nog moet worden terugverdiend¹⁰.

Een grondexploitatie bevat niet alleen een raming van de kosten, maar ook van de opbrengsten. Tot het Ondernemingsplan 2005 wordt hierbij uitgegaan van opbrengsten op kostprijsniveau. De potentieel te realiseren opbrengst (marktprijs) ligt echter meestal hoger. Daarom wordt vanaf het Ondernemingsplan 2005 gerekend met een hoger resultaat, het zogenoemde Voorzichtig Marktscenario. Vanzelfsprekend verbetert daardoor het resul-

taat ‘onder de streep’, wat ook blijkt uit bijgaande tabel. Voor het begrip daarvan is het dus belangrijk om te weten dat er vóór 2005 sprake was van een minimale raming op kostprijsniveau, en er daarna sprake is van een door de gemeente (c.q. projectorganisatie Poort) te realiseren opbrengsttaakstelling. Tabel 1 bevat het overzicht van het resultaat van Almere Poort in de periode 2002-2008.

Samengevat, bestaat de systematiek van de planexploitatie uit vier basiselementen:

1. Onderlinge verevening van de positieve en negatieve grondexploitaties per deelgebied op basis van een te behalen opbrengsttaakstelling (Markt+scenario).
2. Deelgebiedoverstijgende organisatorische kosten (en opbrengsten): de NOSP. De hierin opgenomen kosten moeten uiteindelijk wel binnen de grondexploitaties van de deelgebieden worden terugverdiend.
3. Een interne risicobuffer binnen de planexploitatie.
4. Een vastgesteld programma voor publieksvolgende voorzieningen binnen de planexploitatie.

Wie deze vier elementen in de planexploitatie systematisch hanteert, heeft in principe voldoende informatie om de financiële ontwikkeling van Almere Poort te kunnen volgen.

5.3 Plankosten

Definitie, normering en interpretatie

Onder plankosten worden de kosten verstaan van personele inzet (intern en extern) om de ontwikkelingsplannen, verkavelingsplannen en inrichtingsplannen etc. te maken. Het gaat dus om die activiteiten die leiden tot de productie van (verkoopbare) bouwrijpe grond. Hierbij kan o.a. worden gedacht aan projectmanagement, financieel management, stedenbouw, planning, uitgifte, administratie en juridische zaken. Er wordt onderscheid gemaakt in de kosten die verband houden met het maken van plannen (de planontwikkelingskosten) en de kosten die direct gerelateerd zijn aan de technische realisatie (de planrealisatiekosten).

In Almere wordt de planontwikkelingskosten doorgaans aangeduid als de POK en de planrealisatiekosten als V&T, dat staat voor Voorbereiding en Toezicht.

¹⁰ Volledigheidshalve merkt de commissie hierover op dat de gemeente meer investeert in Almere Poort dan genoemde 29,3 mln voor bevolkingsvolgende voorzieningen. Er worden ook andere investeringen in Almere Poort verricht zoals de realisatie van een Top- en breedtesporthal en aanpassingen aan de stranden. Het gaat in totaal om een lijst met voor ongeveer 60 mln. euro aan investeringen. De 29,3 mln. euro moet door de projectorganisatie binnen de Planexploitatie worden terugverdiend en wordt om die reden ten laste van het verwachte planresultaat van Almere Poort gebracht. Het GIP wordt gevoed uit van andere grondexploitaties en overige incidentele middelen. De raad beslist jaarlijks bij de begroting over de investeringen vanuit het GIP.

Tabel 1: Verwacht eindresultaat Almere Poort (x miljoen euro)

Document	kostprijs= grondprijs	Markt+ scenario	NOSP		risicobuffer		GIP- voorzieningen	
	Opbrengst	Opbrengst		Plan- resultaat		Sub- resultaat		Eind- resultaat
Quid pro quo 2002	-47,0	52,0	-49,5 à -55	2,5 à -3,0	0,0	2,5 à -3,0	0,0	2,5 à -3,0
Begroting 2004	-62,0							
Begroting 2005		63,5			-1,3			
Ondernemings- plan 2005	44,0	115,5	-46,3	69,2	-59,6	9,6	-29,3	-19,7
Begroting 2006		155,3					-46,7	-15,8
Begroting 2007		115,3	-46,2	69,1	-55,6	13,5	-29,3	-15,8
Voorjaarsnota 2008		118,0	-46,2	71,8	-55,6	16,2	-29,3	-13,1
Ondernemings- plan 2007		118,9	-53,5	65,4	-52,8	12,6	-29,3	-16,7
Begroting 2008		118,9	-53,5	65,4	-53,0	12,6	-29,3	-16,7
Voorjaarsnota 2009		125,3	-53,5	71,8	-53,8	18,0	-29,3	-11,3
Begroting 2009				71,9	-57,4	14,5	-29,3	-14,8

Toelichting bij de tabel

De tabel laat de ontwikkeling zien van het planexploitatie resultaat op basis van de begrotingen en jaarrekeningen. Een aantal cellen in de tabel is niet ingevuld omdat het betreffende document daarover geen informatie bevatte. De vetgedrukte getallen zijn het officieel aan de gemeenteraad gerapporteerde resultaat.

Plankosten worden meestal uitgedrukt in een percentage van de (gemeentelijke) investeringen. Het rijksbeleid van begin jaren '80 hanteerde een percentage van 22¹¹, dat sindsdien een aantal keren is aangepast. Landelijk varieert het percentage veelal tussen de 20 en 35. In Almere geldt de norm dat de plankosten maximaal 30 procent van de investeringen in een gebied mogen bedragen. Onder 'investeringen' wordt in dit verband verstaan de kosten die gemeente maakt voor bouw- en woonrijp maken van het gebied. In formulevorm ziet dit er als volgt uit:

Planontwikkelingskosten (max. 16%)
+
voorbereiding&toezicht (max. 14%)¹²
=
plankosten (max. 30%)

Aan deze normstelling is ambtelijk en bestuurlijk in Almere een discussie vooraf gegaan. In 2002 wordt ambtelijk gewerkt aan de nota 'Quid pro quo' ('het een voor het ander', ook wel 'voor niets gaat de zon op', of 'de kost gaat voor de baat uit'). De nota is nodig omdat het ontwikkelen van Almere Poort een fors voorcalculatorisch tekort laat zien. Dat is politiek gezien niet aanvaardbaar en dus moet er worden gezocht naar oplossingen (in de nota aangeduid als 'de knoppen waaraan gedraaid kan worden'). Een belangrijke oplossingsrichting is het aanpassen van de grondprijsberekening (zie paragraaf 5.2).

Een andere maatregel is het beheersen van de plankosten. In de nota Quid pro quo is het volgende te lezen:

11 In het artikel 'De TG Plankostenscan helpt bij het ramen en beheersen van plankosten' van adviesbureau Twynstra Gudde uit augustus 2004, wordt een uitgebreidere beschrijving gegeven over de geschiedenis van deze wijze van plankostennormering in Nederland. De Rekenkamercommissie Almere merkt terzijde op dat het taakstellende percentages zijn om de hoogte van het budget te bepalen. De hoogte van het percentage is hierbij gebaseerd op historische ervaringscijfers en niet op een causale relatie tussen plankosten en investeringen.
12 Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Planontwikkelingskosten (POK) bij de zandophoging zijn genormeerd op 4 procent. Hierbij is namelijk sprake van een relatief groot investeringsvolume, waarbij de begeleiding vanuit de gemeente minder arbeidsintensief is (leenmalige opdracht, voor een relatief eenvoudig te begeleiden werk). In de budgetten van de Planexploitatie Poort is dit verwerkt.

‘Onderdeel van de grondexploitatie zijn de plankosten. Natuurlijk zijn de plankosten miniem in vergelijking met de inkomsten uit de verkoop van gronden. Desondanks is het de moeite de waard om ook het uitgavenpatroon van de planvoorbereiding onder de loep te nemen. (...) Met een betere sturing is geld te verdienen – om daarmee ambities te financieren. Het credo dat de voorbereidingskosten miniem zijn in vergelijking met de totaalinkomsten (en winsten) overheerst. Men stuurt tot nog toe op de inkomsten, niet op de uitgaven.’

Er is geen reden om te sturen op de kosten, omdat de inkomsten eind jaren negentig de ramingen (op kostprijsniveau) ruimschoots overtreffen. In de nota Quid pro quo wordt erop gewezen dat in Almere het plankostenpercentage *‘fink op weg is naar 30% (of meer)’*. Vooral de planontwikkelingskosten (destijds nog genormeerd op 10%) zorgen voor die toename. In de gemeenteraad komt de problematiek eind 2003 naar voren, bij de behandeling van de begroting 2004. Uit de jaarrekening over 2002 is namelijk gebleken dat de planontwikkelingsbudgetten bij grondexploitaties fors zijn overschreden. De geplande uitgaven zijn 9 miljoen euro. De werkelijke uitgaven bedragen echter 17,3 miljoen. Dit betekent een overschrijding van 8,3 miljoen: 92%.

De VVD dient daarop een motie in die oproept de plankosten te beperken tot een percentage van 30%. Over de aard van de normstelling en de hoogte ervan ontstaat de nodige bestuurlijke discussie. Het college meldt dat het dit percentage niet kan beoordelen op z'n realiteitsgehalte. Echter, bij de behandeling van de Perspectievennota (april 2004) gaat het college in op de planontwikkelingskosten Poort (blz. 62):

‘De gemeenteraad heeft een motie aangenomen om de planontwikkelingskosten te maximaliseren op 30%. Dit betreft een stijging met 5% ten opzichte van de huidige budgetten, die de laatste jaren niet meer toereikend bleken te zijn. Een en ander is het gevolg van toenemende regelgeving, ambities en een moeilijker markt.’

Deze stijging betekent een toename van de benodigde budgetten voor planontwikkeling van 16 miljoen.’

De eerdere motie lijkt dus juist niet te leiden tot beheersing van de plankosten, wat wel de wens was. Er ontstaat vervolgens een debat, maar de Perspectievennota wordt uiteindelijk ongewijzigd vastgesteld. In de raadsbrief over ‘De Agenda voor de koers van Poort’ van 21 maart 2005 (nr. 2005/44) wordt ingegaan op de historie van besluitvorming rond Almere Poort. In de brief staat dat de raad bij de Perspectievennota 2004-2008 heeft besloten tot een ‘Stijging van de planontwikkelingskosten naar 30%’. Dit besluit wordt ‘vertaald’ in het Ondernemingsplan Poort 2005 (pag. 133): ‘Plankosten worden gemaximeerd op 30% nadat is afgerekend met het verleden en een voorziening is getroffen voor de niet rechtstreeks aan projecten toe te rekenen kosten.’

Plankosten Almere Poort

Voor de hoogte en de ontwikkeling van de plankosten van Almere Poort zijn twee documenten van belang:

1. De planexploitatie (voor de hoogte van het plankostenbudget).
2. De dienstjaarrekening (voor de werkelijke uitgaven).

De planexploitatie 2005 besteedt summier aandacht aan de plankosten, in tegenstelling tot de planexploitatie 2007. Deze maakt tevens een vergelijking met het budget van 2005. De planexploitatie 2007 is dus het beste brondocument voor de budgettering van de plankosten. Hiervoor is per deelgebied een ureninschatting gemaakt, wat voor V&T (nog) niet is gebeurd. Daarbij is het budget gebaseerd op de norm van 14% en niet nader onderbouwd. Dit verklaart, behalve dat er nog relatief weinig V&T-kosten tot 1-1-2007 waren gemaakt, waarom budget en raming exact op elkaar aansluiten. Het budget voor plankosten in 2007 ziet er als volgt uit (zie tabel 2):

Tabel 2: Plankosten

1. Budget POK 16%	2. Gemaakte POK tot 31-12-2006	3. Nog te maken POK v.a. 1-1-2007	4. Totaal POK (2+3)	Verschil (1-4)
42.299.306	26.979.714	29.081.007	56.060.721	- 13.761.415
1. Budget V&T 14%	2. Gemaakt V&T tot 31-12-2006	3. Nog te maken V&T v.a. 1-1-2007	4. Totaal V&T (2+3)	Verschil (1-4)
39.769.897	3.117.790	36.652.107	39.769.897	0

De bij dit rapport gevoegde grafiek laat zien hoe de uitgaven zich ontwikkelen. De basis hiervoor zijn de werkelijke uitgaven uit de dienstjaarrekening van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Bij de vaststelling van het Ondernemingsplan 2005 is besloten om een correctie toe te passen op de gemaakte planontwikkelingskosten en deze correctie als 'historische kosten' te beschouwen. Deze historische kosten zijn (op enkele afrondingsverschillen na) gelijk aan het in bovenstaande tabel opgenomen verschil van bijna 14 mln. euro op de planontwikkelingskosten.

Berekening historische kosten

De Rekenkamercommissie is nagegaan hoe de historische kosten in 2005 zijn berekend. Daarbij is gebleken dat DSO een nadere onderverdeling heeft gemaakt van de planontwikkelingskosten. Deze onderverdeling is gebaseerd op de planproducten die in de User Manual DSO zijn opgenomen (zie hoofdstuk 4) en was opgenomen als voorstel in de nota 'Quid pro quo' van 2002.

Structuurplan c.q. voorfase	5 %
Nota van uitgangspunten	15 %
Ontwikkelingsplan	20 %
Verkavelingsplan	15 %
Inrichtingsplan	45 %
Totaal	100 %

In 2005 is per deelgebied nagegaan hoever de planontwikkeling eind 2004 was gevorderd. Zo kon ook worden bepaald wat de maximale 'genormeerde' kosten zouden mogen zijn, exclusief voorbereiding en toezicht. De correcties op de planontwikkelingskosten zijn hieronder cijfermatig weergegeven. De werkelijke uitgaven bedroegen € 22.830.636 ; de maximale 'genormeerde' kosten zouden € 9.107.729 mogen bedragen. Dat is dus een verschil van € 13.722.907. De bedragen waarop de genormeerde maximale kosten zijn gebaseerd wijken, als gezegd, beperkt af van de bedragen in het Ondernemingsplan 2007. Dit komt vermoedelijk doordat de historische berekening is gemaakt voordat alle grondexploitaties definitief waren. In

Tabel 3: Berekening historische kosten

Plangebied	Genormeerde maximale kosten							Max in expl. 1-1-2005		Werkelijke uitgaven		Correctie
	Structuurplanfase	nota van uitgangspunten	Ontwikkelingsplan	Verkaveling	Inrichting	Planontwikkeling totaal	Voorbereiding en toezicht	Max. norm plan ontw kosten	Max. norm V&T	Planontwikkeling totaal	Voorbereiding en Toezicht	
Kustzone	559.351	1.678.054	2.237.405	1.678.054	5.034.162	11.187.026	8.479.218	559.351	279.063	1.905.666	279.063	-1.346.315
Columbuskwartier Oost	118.376	355.128	473.503	355.128	1.065.383	2.367.517	2.114.897	947.007	151.067	1.671.153	151.067	-724.146
Europa-kwartier	270.592	811.776	1.082.369	811.776	2.435.329	5.411.843	4.862.836	2.976.514	264.339	3.746.619	264.339	-770.105
Cascade-park oost	77.051	231.154	308.206	231.154	693.463	1.541.029	1.355.430	616.412	41.4004	805.159	41.004	-188.747
Cascade-park west	19.877	59.631	79.508	59.631	178.893	397.540	333.528	159.016	36.160	900.673	36.160	-741.657
Pampus-hout I+III	64.851	194.554	259.406	194.554	583.663	1.297.029	1.142.479	64.851	229.340	750.084	229.340	-685.233
Pampus-hout II	6.064	18.192	24.257	18.192	54.577	121.283	38.223	121.283	38.223	121.283	38.223	0
Homeruskwartier west	221.726	665.177	886.903	665.177	1.995.532	4.434.515	3.981.778	886.903	259.543	1.340.547	259.543	-453.644
Homeruskwartier oost	150.379	451.137	601.516	451.137	1.353.412	3.007.582	2.693.269	601.516	158.275	779.429	158.275	-177.913
Lage Kant	40.644	121.933	162.577	121.933	365.799	812.887	752.474	325.155	78.159	932.869	78.159	-607.714
Hoge Kant	22.847	68.541	91.387	68.541	205.622	456.937	554.288	456.937	453.050	1.267.605	453.050	-810.668
Midden Kant	39.452	118.355	157.806	118.355	355.064	789.031	731.493	315.612	78.052	788.603	78.052	-472.991
Zakenpoort MO	30.375	91.126	121.501	91.126	273.377	607.504	563.664	243.002	58.726	837.683	58.726	-594.683
Olympia-kwartier oost	78.474	235.422	313.896	235.422	706.265	1.569.479	1.412.567	313.896	89.490	5.086.897	89.490	-4.773.001
Olympia-kwartier west	82.368	247.104	329.472	247.104	741.312	1.647.361	1.469.405	329.472	57.538	1.000.561	57.538	-671.089
Voortuin	47.701	143.102	190.802	143.102	429.305	954.012	823.710	190.802	105.886	895.803	105.886	-705.001
Totaal	1.830.129	5.490.386	7.320.515	5.490.386	16.471.159	36.602.575	31.309.257	9.107.729	2.377.915	22.830.636	2.377.915	-13.722.907
								11.485.644		25.208.551		

de Nota Omslag Structuurkosten Poort (NOSP) is dat bedrag als historische kosten (afgerond op € 14 miljoen) meegenomen. Het is daarmee ook verwerkt in het eindresultaat van de planexploitatie Poort. Bijna € 5 miljoen euro is 'afgeboekt' op het Olympiakwartier en voornamelijk toe te schrijven aan het einde van de NV Omniworld. De overige € 9 miljoen is het gevolg van overschrijdingen op de planontwikkelingskosten van andere deelgebieden.

Nota Omslag Structuurplankosten (NOSP)
In het Ondernemingsplan en de planexploitatie 2005 zijn drie nieuwe elementen in de financiële sturing van Almere Poort geïntroduceerd:

1. De risicobuffer

Dit is een verbijzondering van de gemeentelijke risicoreserve die voor alle grondexploitaties wordt aangehouden. Van de andere grondexploitaties is deze risicoreserve terug te vinden in de gemeentebegroting. Er is dus slechts sprake van een wijziging in systematiek. Het heeft vooral voordelen vanuit het oogpunt van de projectsturing van het stadsdeel. De Rekenkamercommissie besteedt hieraan geen bijzondere aandacht, omdat het buiten de vraagstelling valt.

2. De GIP-voorzieningen Poort

Conform de geldende systematiek worden de publieke voorzieningen niet rechtstreeks ten laste van de grondexploitatie gebracht, maar opgenomen in het GIP. Binnen het GIP vindt een integrale afweging plaats van beschikbare middelen en gewenste investeringen gemeentebreed. Investerings die gewenst zijn, maar waarvoor nog geen middelen beschikbaar zijn, worden aangeduid als 'zacht'. Op het moment dat de investeringen Poort door de raad zijn opgenomen onder de 'harde' investeringen, mag de projectorganisatie er vanuit gaan dat de middelen beschikbaar zijn. Binnen de Planexploitatie van Almere Poort is opgenomen dat vanuit de exploitatie van Poort (op termijn) ten minste 29,3 mln. euro aan het GIP moet worden afgedragen (zie ook paragraaf 5.2). Ook voor de GIP-systematiek geldt dat dit buiten de onderzoeksvraagstelling van de Rekenkamercommissie valt.

3. De Nota Omslag Structuurplankosten (NOSP)

De Rekenkamercommissie vindt het gezien de vraagstelling, wel van belang om wat uitgebreider stil te staan bij de Nota Omslag Structuurplankosten. Het totaal aan inkomsten en uitgaven van de NOSP¹³ ziet er als volgt uit (zie tabel 4):

Tabel 4: Resumé NOSP

	OPP 2005	OPP 2007
Kostenposten	66.832.963	79.400.000
Inkomsten	-18.100.000	-19.900.000
Subtotaal	48.732.963	59.500.000
Inflatie en rente	53.241.791	57.002.006
Totaal op eindwaarde	101.974.754	116.502.006
Contante waarde per 1-1-2007	42.550.502	49.473.786
Parkeerexploitatie (per 31-12-2004) ¹⁴	-/- 3.680.000	0
Vergelijkbaar totaal	46.230.502	49.473.786

¹³ De NOSP is onderdeel van de planexploitatie. Deze valt, binnen de in Almere gehanteerde systematiek, onder de door de raad opgelegde geheimhouding op grond van art. 25 Gemeentewet. De Rekenkamer heeft wel inzicht gehad in deze geheime stukken, maar kan deze, gelet op de opgelegde geheimhouding, niet integraal opnemen in dit rapport. Vanzelfsprekend maakt dit de NOSP-tabel minder toegankelijk, maar de Rekenkamer denkt dat deze toch in voldoende mate inzicht geeft in de systematiek van de NOSP.

Net als de interne risicobuffer en Poortgerelateerde GIP-voorzieningen is de introductie van een deelgebiedoverstijgende projectbegroting als de NOSP, vanuit het oogpunt van projectsturing op zich te begrijpen. Het past ook in de Almeerse traditie van zelffinanciering van projecten door het grondbedrijf. Er zijn echter wel vier zaken die in ogenschouw moeten worden genomen:

1. *Mogelijke onduidelijkheid over toedeling posten*
Door de systematiek kan onduidelijk worden wat nu bij een deelgebied hoort en wat de deelgebieden overstijgt. Bij de NOGW is dit nog enigszins objectief vast te stellen, omdat het gaat om concrete investeringen in wegen e.d. Bij de NOSP is dat niet zo eenduidig. Het risico is dat er een 'vergaarbak' aan kosten en opbrengsten ontstaat waarvan onduidelijk is of deze nog samenhangt met de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied als geheel, of van een deelgebied. Een voorbeeld hiervan is de post 'stedenbouwkundige supervisies', die is bedoeld om concrete bouwplannen te beoordelen. Een ander voorbeeld is het opnemen van de onrendabele top van investeringen in gebouwde parkeervoorzieningen.
2. *Verschillend gebruik van plankostennormering*
Naast het begrip 'historische plankosten', is met de NOSP een verdere nuancering gemaakt op de plankostennormering. De norm van 30 procent wordt alleen gehanteerd bij de grondexploitaties van de deelgebieden. In de NOSP zitten, naast andere kostensoorten en opbrengsten, ook plankosten. De Rekenkamercommissie heeft geen interne richtlijnen gevonden over wanneer een kostensoort moet worden toegerekend naar een deelgebied en wanneer aan de NOSP.
3. *Bewuste keuze in afbakening kosten*
Een derde element dat in ogenschouw moet worden genomen, is de afbakening tussen kosten: welke vallen toe aan de Algemene Dienst en welke aan de planexploitatie Poort, inclusief de rente-effecten? Dit probleem doet zich ook voor bij andere grondexploitaties. Het hangt deels samen met de vraag welke kosten direct leiden tot het omzetten van ruwe bouwgrond in bouwrijpe grond, en welke kosten behoren tot de publieke taakuitvoering van de

gemeente (algemeen management, communicatie, marketing, opstellen bestemmingsplannen, uitvoeren Milieu-effectrapportages e.d.). Het spreekt vanzelf dat het ten laste van de Algemene Dienst brengen van deze kosten, het perspectief op korte termijn beperkt. Als deze kosten echter ten laste van de planexploitatie worden gebracht, wordt het exploitatiere-sultaat negatief belast en moet daar bovenop rente worden betaald. De uiteindelijke keuze is dus ook voor een deel een politieke keuze.

4. *Mogelijke kostenvervuiling*
Het laatste element waarmee rekening moet worden gehouden, is dat van 'kostenvervuiling'. Wie de NOSP van 2005 en 2007 naast elkaar legt, constateert dat de post 'Personeel' fors toeneemt. Daaronder zijn de kosten geraamd van personeel dat niet rechtstreeks aan de verschillende deelgebieden kan worden toegerekend, zoals de project-directeur, secretariaat, planning en control, communicatie, etc. Navraag heeft geleerd dat na de opstelling van het Ondernemingsplan 2005, is gebleken dat in 2004 en vooral in 2005, nog kosten zijn geboekt ten laste van de post 'Poort Algemeen'. Deze kosten zijn in 2006 overgeboekt naar de NOSP. In 2007 zijn ze geoormerkt als 'historische' kosten onder de post Personeel. Bijgaande tabel specificeert deze kosten. Hieruit blijkt dat deze kosten weinig te maken hebben met personele kosten van de projectorganisatie, waarvoor de post Personeel oorspronkelijk bedoeld was.

Met andere woorden: hoewel de Rekenkamer uit oogpunt van projectsturing, de totstandkoming van de NOSP kan begrijpen, is dit wel een onderdeel van de planexploitatie dat kritische aandacht van de gemeenteraad verdient.

5.4 Bevindingen Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie constateert dat de planontwikkelingskosten tot 2005 niet afdoende zijn beheerst. In het Ondernemingsplan 2005 is 'een streep onder de rekening getrokken'; er is toen een nieuw begin gemaakt. Echter, de Rekenkamercommissie heeft ontdekt dat er in 2007 nog een restpost aan historische kosten stond, bovenop de in 2005 'afgeboekte' historische planontwikkelingskosten. Deze restpost bedraagt 2 miljoen euro,

Tabel 5: Historische kosten Post Personeel NOSP Planexploitatie 2007

	2004	2005	2006	overboeking
Terreinafwerking		14.712		-14.712
Voorber. en toezicht	18.303	35.507		-53.810
Planontwikkeling		1.207.324		-1.207.324
Ontwikkelingsplan	13.805	75.459	73.740	-163.004
Bestemmingsplan		109.011		-109.011
Bouwplan	116.664	124.861		-241.525
Algemene kosten	45.189	76.462	70.437	-192.088
Res. acquisitie won.bouw	73.740		-73.740	0
Dotatie bcf			45.193	-45.193
Rente		16.062	0	-16.062
Totaal	267.701	1.659.398	115.630	-2.042.729
Cumulatief	267.701	1.927.099	2.042.729	

die zijn ‘weggeboekt’ onder de post Personeel in de Nota Omslag Structuurplankosten. Inmiddels is er een nieuwe raming voor de planontwikkelingskosten van Almere Poort.

Bij nadere beschouwing en uit de door de Rekenkamercommissie gehouden interviews, blijkt dat de plankostennorm van 30 procent, aanleiding geeft tot een tweevoudig interpretatieprobleem. Ten eerste ontstaat er meteen discussie over de definities: wat zijn plankosten precies en wat wordt verstaan onder ‘investeringen’? Ten tweede wekt de normstelling de schijn dat tussen plankosten en investeringen een causale relatie zou bestaan. Het risico van deze redenering is dat bij een hogere raming van de investeringen, het budget voor de plankosten ‘automatisch’ meegroeit. Dit gebeurt zonder de vraag te stellen of de mensuren voor planontwikkeling, voorbereiding en toezicht, ook daadwerkelijk hoger moeten worden. De normering op basis van de investeringen is in het verleden door het Rijk geïntroduceerd op basis van ervaringsgegevens, niet op basis van een veronderstelde causale relatie. De 30-procentsnorm geeft dus geen hard uitgavenkader, maar is afhankelijk van definities en fluctuaties in de geraamde investeringen.

Verder is de Rekenkamercommissie uit de interviews gebleken dat de 30-procentsnorm zoals die door de gemeenteraad is vastgesteld, in de praktijk viervoudig is geclausuleerd:

1. De 30-procentsnorm is alleen van toepassing op zogenoemde uitleggebieden. Deze zou daarom

eigenlijk niet moeten gelden voor complete nieuwe stadsdelen, zoals Almere Poort. Hiermee zijn immers veel grondaankopen gemoeid en aanleg van hoofdinfrastructuur. Bovendien zou de 30-procentsnorm niet moeten gelden voor binnenstedelijke herontwikkelingen. Hiervoor zijn weliswaar relatief lage publieke investeringen nodig, maar deze kosten daarentegen wel veel aan projectbegeleiding, juridische procedures en onderhandelingen met grondeigenaren.

2. Ter vaststelling van de vraag of de organisatie binnen de normstelling blijft, wordt het percentage berekend over het gemiddelde van alle lopende grondexploitaties. Dat betekent dat in de praktijk de plankosten van een gebied met veel kosten, kunnen worden ‘weggestreept’ ten opzichte van een gebied waar de kosten meevallen.
3. De norm geldt alleen voor kosten die rechtstreeks aan een grondexploitatie kunnen worden toegerekend. Plankosten die deelgebied-overstijgend zijn, worden buiten beschouwing gelaten in de raming van de benodigde budgetten. Deze plankosten worden opgenomen in een Omslagnota structuurplankosten (NOSP).
4. ‘Historische kosten’ worden niet meegerekend bij de bepaling van de budgetten voor plankosten. Met andere woorden: kostenoverschrijdingen uit het verleden tellen niet mee voor de toekomst.

In het raadsvoorstel bij het Ondernemingsplan 2007 staat dat ‘de plankosten (ruim) binnen

de door de raad gestelde norm van 30 procent blijven'. Dat is bij de voorgaande interpretatie van de normering juist. Echter, deze is tegelijkertijd alleen begrijpelijk voor raadsleden die volledig zijn ingevoerd in de interpretaties en definities van de planexploitatie.

In april 2007 heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar de gewenste indicatoren bij de programmabegroting van Almere. De commissie heeft gewezen op de valkuilen van het werken met kengetallen of indicatoren in een politiek-bestuurlijke context. Zulke normeringen leiden al snel tot ongewenste effecten en ontwijkbewegingen bij ambtenaren en politici. Het ongewenste effect binnen de planexploitatie van Almere Poort, is dat het college er alles aan doet om de raad ervan te overtuigen dat alles naar wens verloopt en dat men (zelfs 'ruim') binnen de plankostennorm van 30 procent blijft¹⁵.

Alleen normeren op een percentage van de investeringen is te simpel en is ook niet voldoende. In dat opzicht beschouwt de Rekenkamer het als een ommissie dat de planexploitatie 2007 geen nacalculatie bevat van de planontwikkelingsbudgetten over de periode 2005-2007. Voor de transparantie zijn voor- en nacalculaties bij voorbereidingskredieten, planproducten en planexploitaties minstens zo belangrijk. Als ervoor wordt gekozen om met kengetallen te werken, moeten deze wel in een perspectief kunnen worden geplaatst. Alleen dan maken ze het mogelijk om een open discussie aan te gaan over de beheersing van de kosten in relatie tot de gewenste opbrengsten en kwaliteit van het gebied.

15 Zie voor een verdere beschrijving van dit en andere effecten: het Rekenkamerrapport 'Leren Navigeren', Almere, april 2007, pag. 14.

6. Bestuurlijke besluitvorming Almere Poort

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de bestuurlijke besluitvorming rond Almere Poort centraal. Het geeft antwoord op de tweede groep deelvragen van dit onderzoek:

- Welke (financiële en inhoudelijke) kaders zijn vooraf door de gemeenteraad aan het ontwikkelingsproces van Poort gesteld? (kaderstelling op hoofdlijnen)
- Op welke momenten heeft de raad op aanreiken van het college vooraf besluiten genomen over de planontwikkeling? (inhoudelijke kaderstelling)
- Hoe wordt de raad door het college achteraf geïnformeerd over de inhoudelijke voortgang van de planontwikkeling? (inhoudelijke verantwoording)
- Op welke momenten is door college en raad vooraf besloten over de hoogte van het plankostenbudget? (financiële kaderstelling)
- Hoe wordt de raad achteraf geïnformeerd over de ontwikkeling van de plankosten? (financiële verantwoording)

Eerst wordt de besluitvorming in het algemeen over het gemeentelijk grondbeleid en grote projecten beschreven (6.2 en 6.3), waarna wordt ingezoomd op de besluitvorming over Almere Poort zoals die daadwerkelijk is verlopen (6.4). Dit hoofdstuk sluit af met de bevindingen van de Rekenkamercommissie (6.5).

6.2 Grondbeleid Almere

Het grondbeleid is een afgeleide van het ruimtelijk beleid. Het ondersteunt het beleid voor volkshuisvesting, economische ontwikkeling, openbare ruimte, infrastructuur, recreatie en natuur. Grondbeleid biedt het benodigde instrumentarium om te sturen en te participeren in de grondmarkt. Het gaat over de invloed op het soort ruimtegebruik, de kwaliteit daarvan en de rechtmatige verdeling van kosten en baten. De gemeentebegroting moet een paragraaf 'Grondbeleid' bevatten¹⁶. In aanvulling daarop, kan de gemeenteraad opdracht geven om een Nota Grondbeleid op te stellen. Daarin staat de vorm van het te voeren grondbeleid (actief of faciliterend), verwerving en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerking, programma's, kwaliteit en sturing en verantwoording¹⁷.

Almere voert een actief grondbeleid. Dit houdt in dat gronden actief worden verworven om deze vervolgens voor eigen rekening en risico bouwrijp te maken en te verkopen. Aanvullend op landelijke wetgeving¹⁸ heeft de gemeenteraad van Almere geen samenhangende nota Grondbeleid vastgesteld. Voor het vaststellen van de inhoud van het gemeentelijk grondbeleid kunnen in diverse nota's en besluiten aanknopingspunten worden gevonden. Er is, met andere woorden, weliswaar sprake van verschillende 'brokstukken', zoals de User Manual en de Nota Grondprijnsbeleid, maar een samenhangende nota ontbreekt. De raad dringt reeds langere tijd aan op een dergelijke nota en het college heeft dit ook als doelstelling in het Collegewerkplan 2006-2010 benoemd. Uit de interviews is naar voren gekomen dat hieraan wordt gewerkt. De intentie is om nog in 2008 een voorstel aan de gemeenteraad te doen. Dit is een uitwerking van de geformuleerde opdracht in de Programmabegroting 2008.

Dat er geen samenhangende nota ligt, wil niet zeggen dat er geen beleid wordt gevoerd. Als algemene uitgangspunten worden gehanteerd:

1. Bij grondexploitaties wordt gerekend met een jaarlijks inflatiepercentage van 2 procent en rentekosten van 6 procent.
2. Plankosten mogen niet meer bedragen dan 30 procent van de investeringen.
3. De grondexploitaties in uitleggebieden (ter onderscheiding van gebiedsontwikkeling in bestaande stadsdelen) kennen een positief resultaat.

Uitgangspunt 1 betreft weliswaar administratieve richtlijnen, maar deze hebben zeker invloed op de keuze van investeringsmomenten en de cashflow. Uitgangspunt 2 is uitgebreid aan de orde geweest in hoofdstuk 5.

Het laatste uitgangspunt staat bestuurlijk ter discussie. In de collegereactie d.d. 5 september 2002 op het rapport 'In de grond van de zaak', wordt al opgemerkt dat het steeds moeilijker wordt om dit uitgangspunt te hanteren (*'in het bijzonder bij Almere Poort'*). Met de introductie van de planexploitatie bij het Ondernemingsplan Poort 2005, is dit voor Almere Poort ook feitelijk losgelaten door daarin de verevening van grondexploitaties als uitgangspunt op te nemen. Recentelijk is het

16 art. 9 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

17 Zie voor een uitgebreide toelichting de Handreiking Grondbeleid voor raadsleden van het ministerie van BZK.

18 Voorbeelden zijn de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wet Voorkeursrecht Gemeenten, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

uitgangspunt bij de Voorjaarsnota 2009-2012 in de gemeenteraad nog onderwerp van debat geweest. In de raadsbrief 2008/960 d.d. 2 juni 2008 merkt het college op: *‘Wij hanteren in het algemeen de regel dat grondexploitaties in principe minimaal sluitend moeten zijn.’*

6.3 Grote projecten Almere

Een groot project is een project met een grote dynamiek en een grote maatschappelijke en technische complexiteit. Anders gezegd: het is een project dat kan leiden tot maatschappelijke onrust (denk bijvoorbeeld aan de buurgemeenten, natuurorganisaties en projectontwikkelaars) en dat voor de gemeente grote financiële onzekerheden kent. Dit stelt bijzondere eisen aan de besluitvorming en verantwoording binnen college en raad.

De sturing en beheersing van grote projecten is al enige jaren onderwerp van debat in de Almeerse gemeenteraad. Er zijn drie onderzoeken door de raad gedaan (Omniworld, Popmuziekzaal en Preopening Stadshart Almere). Deze gaan uitgebreid in op grote projecten in relatie tot de Almeerse politieke en ambtelijke bestuurscultuur. De Rekenkamercommissie wil het onderzoek naar Almere Poort niet als ‘vierde wiel aan de wagen’ hieraan toevoegen. De aanbevelingen van eerdere raadsonderzoeken staan (zie onderstaand kader). Wel is een relevant gegeven dat in opvolging van de aanbevelingen van de raadsenquête Omniworld, in 2004/2005 een experiment is gestart met de zogenoemde ‘volggroepen’ vanuit de raad. Een van die volggroepen was gericht op Almere Poort.

Een werkgroep vanuit de raad heeft het voorstel voor instelling van de volggroepen voorbereid en eind 2004 heeft de raad hierover een besluit genomen. Uit het betreffende raadsvoorstel is het volgende citaat:

‘Om het wiel niet zelf uit te vinden heeft de werkgroep gekeken naar de wijze waarop de Tweede Kamer strategische projecten volgt. (...) Voor de gemeenteraad is de informatiebehoefte niet anders: de raad stelt kaders (inhoudelijk en financieel) en zou een project ook moeten volgen op basis van die kaders; wordt de oorspronkelijke doelstelling nog nagestreefd en blijft het project binnen de financiële kaders? Dat betekent dat de raad behoefte heeft aan structureel terugkerende rapportages waarin doelbereiking, planning en financiën centraal staan. Daarnaast heeft de raad behoefte aan de “agenda” van een project: welke belangrijke (sturings)momenten kunnen het komende jaar worden verwacht?’

‘Het voorstel is om, naar analogie van de werkwijze van de Tweede Kamer, het College te verzoeken van de door de raad benoemde strategische projecten de volgende informatie te leveren aan de volggroep:

- startdocument (in het geval van een nieuw project waarin op de in de bijlage genoemde thema’s wordt ingegaan) dan wel het doorstartdocument (waarin een korte beschrijving van de geschiedenis is vermeld en waarin op de in bijlage genoemde thema’s wordt ingegaan)
- ‘agenda’ van het project: wat zijn het komende jaar de stuurmomenten/ijkmomenten.

De aanbevelingen door de enquêtecommissie Omniworld luiden als volgt:

1. Grote projecten worden door de raad expliciet als zodanig benoemd.
2. Bij grote projecten besluit de raad hoe de informatievoorziening door het college moet verlopen en hoe hij de controle zal uitvoeren.
3. Bij grote projecten stelt de raad een aparte **volggroep** in. Deze volgt, los van de verantwoordelijke portefeuillehouder, het project zo kritisch mogelijk.
4. De uitgangspunten voor een groot project zijn voor iedereen duidelijk. Deze uitgangspunten worden bij de afronding van elke (project)fase opnieuw aan de orde gesteld, of anders ten minste elk half jaar. Bovendien wordt bij de afronding van elke fase duidelijk besloten om al of niet door te gaan met het project.
5. Raad en college hebben steeds zicht op de fase waarin grote projecten zich bevinden. Er komt daarom een algemeen ‘Almeers begrippenkader’ voor (beleids)projecten. Daarin zijn duidelijk de fasen vastgelegd die een project doorloopt.

(...) De volggroep bepaalt zelf op welke momenten welke informatie vergaard zal worden. De volggroep is niet bedoeld om te fungeren als klankbordgroep voor het College. De volggroep is eveneens niet bedoeld als hindermacht. De voortgang van een project mag niet verstoord worden door het werk van de volggroep, aan de andere kant moet de raad voldoende tijd gegund worden om zijn controlerende rol in te vullen.’

6.4 Feitelijke besluitvorming gemeenteraad

In 2005 is het Ondernemingsplan Poort tot stand gekomen. Na een ambtelijke voorbereiding heeft er in het najaar van 2005 een aparte themabijeenkomst in de gemeenteraad over Almere Poort plaatsgevonden. In december 2005 is het Ondernemingsplan aan de raad aangeboden. De volggroep heeft zich door externe adviseurs laten bijstaan en heeft bij brief van 6 januari 2006 een advies aan de gemeenteraad uitgebracht. De volggroep constateert onder meer:

‘Het besluit zoals dat nu geformuleerd is, is “inhoudsloos”; het vaststellen van het plan zegt niets over hoe Poort er uit komt te zien. In het formele besluit van de raad zou op hoofdlijnen de inhoud van het besluit moeten zijn opgenomen.’

E.e.a. heeft geleid tot het geamendeerde besluit van 2 maart 2006. Daarin zijn belangrijke elementen uit het plan niet inhoudelijk gewijzigd, maar deze zijn expliciet in de vorm van ijkpunten in het besluit opgenomen (bijlage 3). Aan de proceskant is het volgende vastgelegd:

- i. Het ondernemingsplan wordt elke twee jaar herijkt.
- ii. De uitwerking per deelgebied, waaronder de Kustzone, een Structuurvisie en Stedenbouwkundige Programma’s van Eisen wordt aan de raad voorgelegd. Deze uitwerking bevat een toets op de effecten voor beheer alsmede een toets aan de hand van de door de raad vastgestelde duurzaamheidschecklist.
- iii. De planexploitatie wordt jaarlijks, parallel aan de gemeentebegroting, aan de raad voorgelegd.

De besluitvorming: vier thema’s

De besluitvorming over het Project Poort is in vier thema’s te verdelen:

1. Het Ondernemingsplan en de planexploitatie

Het Ondernemingsplan 2005 is in 2007 geactualiseerd, inclusief de planexploitatie. Wat hierbij opvalt, is dat de versie van 2007 maar beperkt inzicht geeft in de wijzigingen ten opzichte van de vorige versie. Er wordt een beeld gegeven van de stand op een bepaalde datum, met een doorrekening van het resultaat naar een einddatum. Echter, er wordt nauwelijks verantwoording afgelegd over de periode sinds de vorige versie. Bovendien ontbreekt een planning voor de korte termijn (uitgezonderd de woningbouwproductie).

Bij de vaststelling van het Ondernemingsplan 2007 heeft een bestuurlijke discussie plaatsgevonden over de waarde van de ijkpunten. De raad was van mening dat in het Ondernemingsplan 2007 onvoldoende werd teruggegrepen op de vastgestelde ijkpunten. Het raadsvoorstel is daarop vervolgens aangepast. Het college ging ervan uit dat de ijkpunten zijn verwerkt in de na 2005 opgestelde ontwikkelingsplannen per gebied, en daarom hun actualiteitswaarde hadden verloren. Uiteindelijk hebben raad en college elkaar gevonden in de afspraak dat de ijkpunten expliciet terugkeren bij de plannen voor de deelgebieden waarvoor nog geen ontwikkelingsplan is vastgesteld. De raad heeft de ijkpunten niet aangepast.

2. De ruimtelijke planvorming

In 2005-2007 zijn, conform de User Manual, geactualiseerde ontwikkelingsplannen met de grondexploitaties voor deelgebieden, aan de raad aangeboden en vastgesteld. Voor twee deelgebieden, Olympiakwartier en Kustzone, wordt een ten opzichte van de User Manual afwijkende procedure gevoerd. De verklaring daarvoor moet, volgens de interviews, voor het Olympiakwartier worden gezocht bij de afwikkeling van Omniworld en de daaruit voortgevloeide bouwclaims en ontwikkelgaranties. Bij de Kustzone komt de afwijking door het gewenste bijzondere karakter van dit gebied.

3. De budgetcyclus

In voorjaarsnota’s en begrotingen wordt op een hoog abstractieniveau weliswaar het een en ander vermeld over de planexploitatie van Almere Poort, maar dit kan niet doorgaan voor een actualisatie van de planexploitatie. Het betreft vooral globale en financieel-technische informatie, en geeft geen inzicht in de stand van zaken bij de deelgebieden.

Daarvoor moet worden teruggegaan naar de grondexploitaties per deelgebied. Bij de begrotingen van 2007, 2008 en 2009 zat geen geactualiseerde planexploitatie.

4. Grondverkoop

Een cruciale stap is het omzetten van de gemeentelijke visies en plannen in projecten die door derden worden gerealiseerd. De gehanteerde uitgiftestrategie is dan van belang. Op verscheidene momenten is gebleken dat deze fase aanleiding heeft gegeven tot problemen. Dit geldt in het bijzonder voor de gebieden:

- Columbuskwartier (tenderprocedure);
- Europakwartier (bouwcombinaties);
- Homeruskwartier (uniek grootschalig experiment met particulier opdrachtgeverschap);
- Olympiakwartier (oprichting en executie van NV Sportcomplex Almere).

In de interviews is dit ook naar voren gebracht. Als de gemeente een actieve grondpolitiek voert, is niet alleen de verwerving cruciaal, maar ook de verkoop. In Almere is het heersende adagium dat het college de uitgiftestrategie bepaalt (op basis van de User Manual) en overgaat tot contractvorming (op basis van de Gemeentewet). De raad wordt hierover achteraf geïnformeerd. De raad heeft hiervoor ook geen algemene beleidskaders gesteld.

6.5 Bevindingen Rekenkamercommissie

Met de vele deelproducten over Almere Poort kan weliswaar inhoudelijke sturing worden gegeven, maar dit is fragmentarisch: er is geen beeld van het project als geheel. Het Ondernemingsplan tracht dit te verhelpen, maar geeft vooral informatie achteraf. Daar komt bij dat de (geheime) planexploitatie meteen doorrekent naar het eindbeeld. Daardoor is niet duidelijk hoe het project op korte termijn kan worden aangestuurd, noch hoe het eindbeeld wordt beïnvloed (scenariodenken/bandbreedteontwikkeling e.d.).

Bovendien is er de klacht dat de tweejaarlijkse cyclus voor de raad eigenlijk te lang is. De begroting en de Voorjaarsnota richten zich meestal op de korte termijn (één jaar vooruit, met een beperkte doorrekening). Het weerstandsvermogen biedt vooral globaal, technisch inzicht in de ontwikkeling van het grondbedrijf. Er is, tot slot, geen procedure voor de informatievoorziening en controle op grote projecten; de volggroepen zijn feitelijk opgegeven.

De Rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

- De raad kan vooraf niet goed sturen. Dit komt doordat het ruimtelijk-planvormingsproces leidt tot veel planproducten. De besluitvorming is gefragmenteerd en de status van de afspraken die ooit op basis van de User Manual zijn gemaakt, is onduidelijk (zie ook hoofdstuk 4).
- De raad kan achteraf niet goed sturen. Dit komt doordat het Ondernemingsplan en de planexploitatie te gedetailleerd zijn. Deze bieden verder slechts een referentie t.o.v. het eindbeeld zonder duidelijke verantwoordingsinformatie over de voorgaande twee jaar (zie ook hoofdstuk 5).
- De raad kan tijdens de begrotingsbehandeling niet goed sturen. Dit komt doordat de informatie in de P&C-cyclus te globaal en te technisch is. Bovendien wordt de gebiedsontwikkeling van Almere Poort dan 'ondergesneeuwd' door andere (ook belangrijke) onderwerpen.
- De raad heeft onvoldoende grip op grote projecten. Dit komt doordat hij hierover van het college geen gestructureerde informatie ontvangt (geen bestuurlijke agenda, geen voortgangsrapportages en geen onafhankelijke toetsing). De Rekenkamercommissie wijst erop dat het college, zoals de Gemeentewet heeft bepaald, de raad daarin faciliteert.
- De totstandkoming van en de afspraken over het Ondernemingsplan Poort 2005, zijn een geslaagde poging om grip te krijgen op de gebiedsontwikkeling van Almere Poort.

7. Nabeschuwing

Dit onderzoeksrapport concentreert zich op het vraagstuk van (politieke) sturing en (financiële) beheersing van ruimtelijke planvorming en de kosten daarvan. De Rekenkamercommissie Almere heeft dit thema behandeld aan de hand van één casus: de ontwikkeling van het stadsdeel Almere Poort. De casus Almere Poort is interessant omdat dit het eerste stadsdeel is dat Almere geheel voor eigen rekening en risico in ontwikkeling heeft genomen. Almere Poort is echter ook uniek. Daardoor is deze casus niet direct vergelijkbaar met of toepasbaar op andere gebiedsontwikkelingen. Een gebiedsontwikkeling is immers een langjarig, complex proces. Het is geen risicoloze onderneming en er zijn vele onzekerheden. Er staan vele spelers op het bord met ieder hun eigen belangen; ook externe factoren spelen een rol bij het antwoord op de vraag welke ambities realistisch en haalbaar zijn.

De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat:

- de User Manual niet (meer) wordt toegepast;
- er geen aparte nota Grondbeleid is;
- het werken met een kengetal geen waarde vrije activiteit is.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat:

- het college heeft aangekondigd de User Manual aan te passen;
- het college heeft aangekondigd een nota Grondbeleid aan de raad aan te bieden;
- er voor Almere Poort een voorcalculatie is gemaakt van de nog te maken planontwikkelingskosten.

Het is de Rekenkamercommissie opgevallen dat, als wordt gezocht naar verklaringen of verbeterpunten, al snel het thema ‘bestuurlijke cultuur’ om de hoek komt. Dat thema is in de Almeerse context de afgelopen jaren echter al stevig uitgekauwd. De aanbevelingen van de betreffende onderzoekscommissies staan. De Rekenkamercommissie laat de bestuurlijke cultuur daarom buiten het onderhavige onderzoek.

De periode waarover dit rapport gaat, is relatief lang. In de periode 1997-2008 is er in de geschiedenis van Almere Poort nogal wat gebeurd, vooral op bestuurlijk vlak. Deze context heeft ook gevolgen gehad voor de financiële en organisatorische sturing van het project. De Rekenkamercommissie beschouwt de besluitvorming over het Onder-

nemingsplan Almere Poort 2005, als een brandpunt waarin wordt afgerekend met het opgebouwde verleden om vervolgens een nieuwe start te maken. Met dit uitgangspunt is de Rekenkamercommissie positief over de introductie van het Ondernemingsplan en de planexploitatie, om zo de planontwikkeling en plankosten van Almere Poort te beheersen.

De thematiek van het grondbeleid, de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de afwezigheid van een procedure voor het bespreken en bestuurlijk volgen van grote projecten, speelt niet alleen bij Almere Poort. De Rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om de onderzoeksvraagstelling en de aanbevelingen niet in die richting te verbreden. Het zijn thema’s die zich meer lenen voor werkconferenties met betrokkenen, om van daaruit te werken aan formele procedureafspraken. De thematiek van dit onderzoek concentreert zich dan ook op het Ondernemingsplan voor Almere Poort.

In 2009 zal de gemeentelijke organisatie opnieuw een geactualiseerde versie van het Ondernemingsplan opstellen. De Rekenkamercommissie beveelt aan dat het Ondernemingsplan 2009 in elk geval aandacht besteedt aan de volgende onderwerpen:

- Opbrengstpotentie van de Kustzone en het Olympiakwartier.
- Uitgiftestrategie Homeruskwartier (particulier opdrachtgeverschap) en Kustzone (Publiek-Private Samenwerking).
- Ontwikkeling van de risicoparagraaf.
- Ontwikkeling van de Nota Omslag Structuurplankosten.
- Ontwikkeling van de plankosten, waarbij naast een voorcalculatie van de totale plankosten, ook een nacalculatie van de totale plankosten over de periode 1-1-2005 tot 1-1-2009 wordt gepresenteerd. Hierbij moeten niet alleen de wijzigingen worden vermeld, maar ook worden toegelicht waarom daarvan sprake is.
- Aanvulling van het Ondernemingsplan met een uitvoeringsparagraaf (doelen, middelen en planning) voor de periode 2009-2011.

Op 2 maart 2006 is afgesproken dat de planexploitatie Poort jaarlijks bij de begroting wordt geactualiseerd. De gemeenteraad moet erop aandringen dat deze afspraak ook daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Ook hierbij moeten aangebrachte wijzigingen worden verantwoord.

De hoogste prioriteit moet worden gegeven aan:

- Actualisering User Manual
- Vaststelling nota Grondbeleid

Besluitvorming over complexe, langjarige projecten moet transparant, begrijpelijk en toetsbaar zijn. Daarom zou een geactualiseerde planexploitatie moeten beginnen met een heldere verschillenanalyse tussen de vorige en de feitelijk geactualiseerde exploitatie. Dit soort cijfers komt voort uit inhoudelijke (beleids)keuzes. Om de cijfers te begrijpen, moeten de beleidskeuzes dus ook expliciet worden gemaakt.

De raad doet er verstandig aan om bij het Ondernemingsplan 2009 een groep raadsleden aan te wijzen die de besluitvorming voorbereidt, voorstellen doet voor handhaving of wijziging van ijkpunten en zich, zo nodig extern, deskundig laat bijstaan. Tevens kan de raad dan nagaan of het wenselijk is om de procesafspraken aan te passen. De planvorming voor het project Almere Poort is tegen die tijd immers al zover gevorderd dat de mogelijkheden om 'te sturen aan de voorkant' voor de gemeenteraad vergaand zullen zijn afgenomen. Zo kan ook de gemeenteraad van 2006-2010 zijn werkzaamheden aan het project Almere Poort afronden. Hij kan voor de volgende raad een voedingsbodemp leggen om de gebiedsontwikkeling van Almere Poort verder in te vullen, te volgen en te controleren.

Grondexploitatie

Een berekening van kosten en opbrengsten voor een (deel)gebied waarbij alle onderdelen in de tijd worden uitgezet ter bepaling van de economische uitvoerbaarheid van het betreffende gebied.

Een grondexploitatie kent verschillende kosten- en opbrengstsoorten.

Planexploitatie

Een verzameling (optelsom) van verschillende grondexploitaties per deelgebied binnen één geografisch gebied, inclusief omslagkosten, risicobuffer en investeringen in bevolkingsvolgende voorzieningen.

Verwervingskosten

De kosten van aankoop van de gronden, inclusief verplaatsingen en boscompensatie binnen een grondexploitatie. Wanneer de gronden al lang in gemeentelijk bezit zijn worden deze overgeboekt naar de betreffende grondexploitatie. Dat wordt ook wel 'inbreng van gronden' genoemd.

Ophogingskosten

De kosten van het ophogen met zand in een gebied (integraal of partieel) om de noodzakelijke draagkracht van de ondergrond te verbeteren.

Bouwrijp (maken)

De investeringen die in een gebied noodzakelijk zijn voorafgaand aan het daadwerkelijke bouwen van woningen en bedrijfspanden: de aanleg van bouwwegen, riolering, grondwerken, watergangen.

Woonrijp (maken) (ook wel 'terreinafwerking' genoemd)

De investeringen in een gebied nadat de bebouwing (nagenoeg) gereed is, waaronder definitieve straten, trottoirs, verlichting, groenaanleg, etc.

Investeringskosten (ook wel: uitvoeringskosten)

Verzamelaanpak voor de kosten voor de werkzaamheden door aannemers om het gebied op te hogen en bouwrijp en woonrijp te maken.

Plankosten

De kosten van personele inzet (intern en extern) om de ontwikkelingsplannen, verkavelingsplannen en inrichtingsplannen etc. te maken die gerealiseerd kunnen worden. Het gaat om die activiteiten die leiden tot de productie van (verkoop-

bare) bouwrijpe grond. Hierbij kan o.a. worden gedacht aan projectmanagement, financieel management, stedenbouw, planning, uitgifte, administratie, juridische zaken. Wanneer over deze kosten in z'n totaliteit gesproken wordt is dat inclusief de inzet die direct gerelateerd is aan de investeringen; Voorbereiding en Toezicht (V&T of VTA).

Onderscheid kan verder gemaakt worden in kosten voor publiekrechtelijke taken van de gemeente en privaatrechtelijke taken verbonden aan de grondexploitatie. Publiekrechtelijke taken zijn voorbehouden aan de gemeente, zoals bestemmingsplan, art. 19-procedure c.q. projectbesluit, Milieu Effect Rapportage.

Verder kan er onderscheid gemaakt worden in de kosten die verband houden met het maken van plannen (de planontwikkelingskosten) en de kosten die direct gerelateerd zijn aan de technische realisatie (de planrealisatiekosten). Globaal kan gesteld worden dat 16% van de investeringskosten bestemd is voor het maken van de plannen en 14% ten behoeve de begeleiding van de realisatie.

Planontwikkelingskosten (POK)

(zie boven) Plankosten die verband houden met investeringen die worden gedaan voordat wordt gestart met de uitvoering van het plan.

Planrealisatiekosten (ook wel: Voorbereiding en Toezicht/V&T)

(zie boven) De kosten van personele inzet (intern en extern) om de inrichtingsplannen om te zetten in bestekken, die aanbesteed kunnen worden, en het toezicht op de uitvoering.

Exploitatieresultaat

Het (toekomstig) resultaat (verschil tussen kosten en opbrengsten) van de grondexploitatie na volledige realisatie, dus gerealiseerd en verwacht. Het eindresultaat van de verschillende deelgebieden zal in verschillende jaren in de toekomst gerealiseerd worden, waardoor kosten en opbrengsten niet direct getotaliseerd kunnen worden. Het verwachte eindresultaat wordt teruggerekend naar de peildatum (contante waarde) waardoor een optelling van de verschillende grondexploitaties wel mogelijk is.

Boekwaarde

De boekwaarde is de optelsom van gerealiseerde kosten en opbrengsten op een bepaalde datum, veelal 31 december van het boekjaar. Over de boekwaarde per 31 december wordt 6 procent rente berekend. Deze rente wordt 'betaald' aan het concern en wordt ten laste/ten gunste gebracht van de grondexploitatie.

Cashflow (beheersing)

De afstemming tussen kosten en opbrengsten in een grondexploitatie. Voortijdige investeringen ten opzichte van de opbrengsten leveren een extra rentelast op. Daar staat tegenover dat te late investeringen de verkoop van bouwrijpe grond kunnen belemmeren.

Risicobuffer - Risicoreserve

Voor het totale gebied Poort wordt regelmatig, ten behoeve de bestuurlijke rapportages, een inschatting gemaakt van risico's die zich kunnen voordoen. Het gaat daarbij niet om risico's die een direct verband houden met de in de verschillende grondexploitaties geraamde kosten en opbrengsten: onzekerheden in de ramingen. Het gaat wel bijvoorbeeld om onzekerheden in de rente, inflatie, etc.

Bij de risico's wordt onderscheid gemaakt in ontwikkelingsrisico's, economische- en bereikbaarheidsrisico's en bedrijfsvoeringsrisico's. Het risico wordt in geld gewaardeerd en door middel van een waarschijnlijkheidspercentage (laag-20%, midden-40%, hoog-60%) omgerekend naar een risicobedrag.

Risicoreductie

Maatregelen om verwachte risico's te verminderen.

Weerstandsvormogen - Weerstandsbuffer

Het bedrag van de risicobuffer/ -reserve dat binnen Poort gereserveerd moet blijven zolang de risico's zich nog kunnen voordoen.

Fondsbijdrage

Een kostenpost in de grondexploitatie als een bijdrage betaald moet worden in een bepaald fonds, bijvoorbeeld Acquisitie woningbouw.

Bovenwijkse kosten

Kosten die gemaakt moeten worden als gevolg van de stadsuitbreiding maar die buiten het geografische gebied liggen. Via een omslagstelsel worden

deze kosten doorbelast naar de verschillende gebieden. Is niet voor Poort van toepassing.

Nota Omslag Grote Werken (NOGW)

De kosten van hoofdwegen, busbanen e.d. binnen het gebied Poort. Hier is een totaalraming voor gemaakt. Deze kosten worden omgeslagen over de grondexploitaties op basis van m² uitgeefbaar terrein.

Nota Omslag Structuurkosten Poort (NOSP)

De kosten van niet direct aan projecten toe te rekenen kosten en inkomsten, zoals: apparaatskosten, de ambitie stedelijkheid en subsidies, en waarvan de nettokosten worden omgeslagen over de grondexploitaties op basis van m² uitgeefbaar terrein.

Structuurplan

Een plan dat globaal de verwachte en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen weergeeft voor een gemeente of voor delen van een gemeente. De juridische status van het structuurplan is minder vergaand dan het bestemmingsplan. Echter, de procedurele eisen die gesteld worden aan het structuurplan zijn vergelijkbaar met die van bestemmingsplannen. Er moet uitvoerig onderzoek gedaan worden en er zijn inspraakmogelijkheden voor burgers.

Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan beschrijft wat er met de ruimte in een (deel van) de gemeente mag gebeuren. Het bestemmingsplan is juridisch bindend: het geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf. Een bestemmingsplan bevat o.a. regels over het grondgebruik en over de maximale hoogte en breedte van bouwwerken.

Ondernemingsplan

Het plan waarin tweejaarlijks verantwoording wordt afgelegd over de gerealiseerde plannen en ontwikkelingen en een vooruitblik wordt gegeven naar het eindresultaat. Het eerste ondernemingsplan voor Poort is opgesteld in het najaar van 2005 en is op 2 maart 2006 door de raad vastgesteld. Bij het ondernemingsplan is een (geheime) bijlage gevoegd waarin een toelichting op de planexploitatie en het verwachte eindresultaat wordt gegeven.

Mastervisie – Masterplan - Ontwikkelingsplan

Ruimtelijke plannen die van globaal naar gedetailleerd de gewenste ontwikkelingen in een (deel)gebied aangeven, bestaande uit tekeningen en omschrijvingen (zie de bijlage uit de User Manual).

Gemeentelijk Investeringsplan (GIP)

Het Gemeentelijk Investerings Plan waaruit voorzieningen in de gemeente financieel worden gedekt. De voeding van het GIP vindt plaats door winstafdrachten van grondexploitaties. Vóór 2002 heette het GIP het MIP (Meerjaren InvesteringsProgramma).

Voorzieningen (in Poort)

In het gebied Poort zijn scholen, buurtontmoetingsruimten etc. voorzien die financieel gedekt worden uit het GIP. In de planexploitatie 2005 en 2007 is hiervoor een bedrag opgenomen van € 29,3 miljoen. Er wordt vanuit gegaan dat een bedrag van deze omvang te zijner tijd als winst in de verschillende deelgebieden wordt gerealiseerd. Voorzieningen worden gerealiseerd **nadat** de middelen zijn 'verdiend' en uit het 'harde' GIP betaald kunnen worden.

Voorziening (in begroting)

Als een tekort als eindresultaat op een grondexploitatie wordt verwacht, kan gesteld worden dat de gemeente een verlieslatende ontwikkeling start. Op grond van de gemeentelijke boekhoudregels (BBV = Besluit Begroting en Verantwoording) moet dan een voorziening getroffen worden om het tekort af te dekken.

Namen deelgebieden

Bijlage 2

1999	2002	2005	2007	2008
Multizo	Vlek D (centrum)	Olympiakwartier West	Olympiakwartier centrum	Olympiakwartier
Omnizo	Vlek A Omniworld/ Olympiakwartier	Olympiakwartier Oost		
Zakenpoort	Zakenpoort Midden Oost	Zakenpoort	Olympiakwartier Office Park	
Euroquartier	Euroquartier	Europakwartier	Europakwartier	Europakwartier
Dijkzicht	Dijkzicht	Columbuskwartier	Columbuskwartier	Columbuskwartier
Waterrijk	Waterrijk	Homeruskwartier Oost	Homeruskwartier	Homeruskwartier
Parklust	Parklust	Homeruskwartier West		
Groenendaal/groene slinger	Groenendaal West	Cascadepark West	Cascadepark West	Cascadepark West
	Groenendaal Oost	Cascadepark Oost	Cascadepark Oost	Cascadepark Oost
Hoge kant	Hoge Kant	Hogekant	Hogekant	Hogekant
Bergsche kant	Bergsche Kant	Lagekant	Lagekant	Lagekant
Werkhoek	Werkhoek	Middenkant	Middenkant	Middenkant
Muiderzand	Almeerderzand	Kustzone (samenvoeging van Columbuskwartier West/ Zakenpoort en Almeerderzand)	Kustzone	Kustzone
Deel Omnizo (leisure boulevard)				
Deel Zakenpoort West	Deel Zakenpoort West			
Pampushout	Pampushout I en III	Pampushout	Pampushout	Pampushout
	Pampushout II			
	Voortuin	Voortuin	Voortuin	Voortuin
Ecozo		Ecologische zone	Ecologische zone	Ecologische zone

RV-nummer **RV-131**

De raad van de gemeente Almere,

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders;

Geamendeerd (RG-31) besluit

1. Het ondernemingsplan Poort hanteren als richtinggevend kader voor de ontwikkeling van Almere Poort.
2. De planexploitatie Poort vaststellen.
3. De volgende ijkpunten vaststellen voor de ontwikkeling van Almere Poort:
 - a. Vasthouden aan bestaande vastgestelde ambities m.b.t. de energielevering voor Poort, in het bijzonder een reductie van de CO₂ uitstoot van minimaal 60% en een casco-EPC norm minimaal conform bouwbesluit (thans 0,8). Voor het overige gelden de milieumambities conform de landelijk en Europees geldende wetgeving. Voorstellen voor bijzondere ambities worden met hun consequenties separaat aan de raad voorgelegd (integrale afweging).
 - b. Voldoende en bereikbare maatschappelijke voorzieningen, waarvan de bodem van de gemeentelijke investering wordt vastgesteld op € 29,3 mln. Het uitgewerkte programma voor de maatschappelijke voorzieningen inclusief effecten voor de gemeentelijke exploitatie en de relatie publiek – privaat wordt aan de raad voorgelegd.
 - c. Een gedifferentieerd aanbod van woningen en woonmilieus. Het aandeel sociale woningbouw bedraagt 30% plus het aandeel in de inhaalslag. Hiervan wordt 2/3 als huurwoning ontwikkeld en 1/3 als koop. Voorts wordt 1/3 deel van de sociale woningbouw ontwikkeld als starterswoning. Het vastgestelde huurprijsbeleid blijft uitgangspunt. Binnen deze kaders is de grondprijs voor sociale woningbouw onderhandelbaar. Dit betekent dat de toelichting onder punt 5 van de planexploitatie als volgt dient te worden gelezen: als grondprijs voor sociale woningen als onderhandelingsinzet de onderkant van segment V hanteren in plaats van segment VI. Voorts wordt gestreefd naar 20% particulier opdrachtgeverschap, gemeten over het totale bestand van Poort.
 - d. Een adequaat systeem van openbaar vervoer: openstelling van het station Poort in 2009 in de richtingen Amsterdam-Centraal, Utrecht en Schiphol, aanvullend adequaat streekvervoer per bus en een lokaal OV-systeem met een gemiddelde afstand van woning tot bushalte van ca. 400 m.
 - e. De raad ontvangt in de zomer een uitgewerkte visie op de ontwikkeling van ‘recreatie, vermaak en sport’ in Poort in relatie tot stad en regio. Uitgangspunt daarbij is dat de publiekstrekker zonder publieke middelen wordt gerealiseerd.
 - f. De raad wordt betrokken wanneer afwijkingen van de resultaatsprognose en het risicoprofiel in de planexploitatie groter dan 10% bedragen.
 - g. De planontwikkelingsbudgetten blijven binnen 30% van de uitvoeringskosten, exclusief de structuurkosten (niet rechtstreeks aan projecten toe te rekenen kosten) en het afboeken van in het verleden gemaakte kosten.
 - h. De parkeerexploitatie moet kostendekkend zijn.
4. De volgende procesafspraken vast te stellen:
 - iv. Het ondernemingsplan tweejaarlijks te herijken.
 - v. Voor de uitwerking per deelgebied, waaronder de Kustzone, een Structuurvisie en Stedenbouwkundige Programma's van Eisen aan de raad voorleggen, voorzien van een toets op de effecten voor beheer alsmede een toets aan de hand van de door de raad vastgestelde duurzaamheidschecklist.
 - vi. De planexploitatie jaarlijks parallel aan de gemeentebegroting aan de raad voorleggen
 - vii. De raad ontvangt een overzicht van de geplande oplevering van deelgebieden en functies.
 - viii. De raad wordt geïnformeerd over de onderhandelingsresultaten van grondverwervingen.
 - ix. De raad volgt op bovengenoemde ijkpunten.

Namen van geïnterviewde personen

Bijlage 4

Dhr. A.W. Bijl	Portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening 2002-2006
Dhr. T.J.P.M. Boot	Directeur Dienst Stedelijke Ontwikkeling 2001-2007 (?)
Dhr. A.B.C. Dijkstra	Afdelingsmanager Grondzaken 2006- heden
Dhr. N.P. van Duijn	Raadslid, Voorzitter Volggroep Almere Poort 2006-2007
Dhr. A.T. Duivesteijn	Portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening 2006- heden
Dhr. P. Engelsman	Projectdirecteur Almere Poort 2006-2008
Dhr. H.F.M. Meijer	Projectcontroller Almere Poort 2004-2007
Dhr. R. Pet	Raadslid, Voorzitter Volggroep Almere Poort 2004-2006

Overzicht van bestuurlijke documenten ontwikkeling Almere Poort

de gearceerde besluiten betreffen onderwerpen die niet alleen betrekking hebben op Almere Poort.

kwartaal	Document
I 1997	Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie Almere 2015
II 1997	Uitwerking ROSA 2015 / bestuursopdrachten
III 1998	Planontwikkeling Almere Poort
III 1999	Ontwikkeling en realisatie Omniworld-complex
III 1999	Grondverwerving en zandophoging in Almere-Poort
III 1999	Vorbereidingskosten projectorganisatie Poort
III 1999	Aanbesteding energie-infrastructuur plangebied Poort
IV 1999	Structuurplan Poort
IV 1999	Voortgang en budgetplanning ROSA
II 2000	Ontwikkeling en realisering Omniworldcomplex en omgeving
I 2001	Masterplan Centrumgebied
II 2001	Ontwikkelingsplan Werklocaties Almere Poort
II 2001	Ontwikkeling en realisering Omniworldcomplex en omgeving
II 2001	aangenomen amendement inzake Omniworldcomplex
III 2001	Kredietaanvraag voorbereiding planontwikkeling Almere Poort
IV 2001	Boscompensatie als gevolg van toekomstige uitbreiding Almere
I 2002	HOV Almere Poort
I 2002	Startnotitie Almere Poort-Noord
I 2002	'Winst in integratie- Programma en ruimtegebruik Almere Poort'
I 2002	Energietender Poort
I 2002	Omniworld
I 2002	Omniworld - wijziging besluit 14-2-2002
II 2002	Kredietaanvraag en Werkprogramma Poort 2002
II 2002	Exploitatiebegroting Nota Omslag Grote Werken Poort
II 2002	Beleidsnota Geluid in Almere Poort
II 2002	Aanvullend Milieueffectrapport Almere-Poort 2002
II 2002	Omniworld Almere Poort
II 2002	Startnotitie NvU Parklust, Waterrijk en Pampushout / ontwikkelingsplan
III 2002	Beleidsnota Geluid in Almere Poort
III 2002	'Quid pro quo'
IV 2002	Instellen strategische overleggroep Omniworld
IV 2002	Aanbieding voorontwerp bestemmingsplan Almere Poort
IV 2002	Nota van Uitgangspunten Dijkzicht
IV 2002	Nota van uitgangspunten Groenendaal west en Groene Slinger Almere Poort
IV 2002	Startnotitie Poort Noord
IV 2002	Omniworld
IV 2002	Zorgvisie Poort
IV 2002	Exploitatiebegroting en inrichtingsplan "Hoge Kant"
IV 2002	Nota woonbeleid 'Almere, gemaakt om in te wonen'
I 2003	Vorbereidingsbesluit bedrijventerrein Hoge Kant
I 2003	Projectorganisatie Poort/Olympiakwartier (Omniworld)
II 2003	Structuurplan Almere 2010 met een doorkijk naar 2030
II 2003	Ontwikkelingsplan hoofdlijnen Olympiakwartier en p.v.e. centrum top- en breedtesport
II 2003	Aangenomen motie inzake ontwikkelingsplan Europakwartier

Bijlage 5

II 2003	Ontwikkelingsplan Europakwartier
II 2003	Energievoorzieningen Olympiakwartier oost en west
II 2003	Verworpen amendement inzake energievoorzieningen Olympiakwartier
III 2003	Ondertekening Energieconvenant Poort
III 2003	Integraal Ontwikkelingsplan Almere
I 2004	Ontvlechting Omniworld
I 2004	Nota van uitgangspunten Poort Noord
II 2004	Raamovereenkomst Olympiakwartier Almere Poort
II 2004	Exploitatie bedrijventerrein Hogekant
II 2004	Afwikkeling FC Omniworld
II 2004	Ontwerp Bestemmingsplan Almere Poort
II 2004	Actualisatie exploitatiebegroting Nota Omslag Grote Werken Poort
III 2004	Pilot tenderprocedure Columbuskwartier-oost
III 2004	Verkenning IJmeer 2004
IV 2004	Verlenging intentieovereenkomst Business & Science park
IV 2004	Vervolgtraject publiekstrekker Olympiakwarier
IV 2004	Aanleg ecologische zone
IV 2004	Overgenomen motie inzake bouw centrum top- en breedtesport
IV 2004	Bouw centrum top- en breedtesport Olympiakwartier Almere Poort
IV 2004	Pilot tenderprocedure Columbuskwartier-oost
IV 2004	Detailhandel in Almere, Ruimte en diversiteit in winkelgebieden
I 2005	Pilot tender Columbuskwartier-oost
I 2005	Ontwikkelingsplan Columbuskwartier-oost
I 2005	Werken in de wijk
I 2005	Integrale planning Almere Poort
I 2005	Top- en breedtesporthal Almere Poort
I 2005	Startnotitie ontwikkeling Homeruskwartier West
I 2005	Wonen op een bedrijventerrein
I 2005	Waterstructuurplan Almere Poort
I 2005	Toelichting en toepassing beleidsnota Almere Poort vs beschikking hogere grenswaarden
I 2005	Hoofdlijnennota Omgevingsplan Flevoland 2006
I 2005	Ontwikkelings- en marketingstrategie Poort 'Agenda voor de koers van Poort'
II 2005	Ontwikkelingsplan Olympiakwartier Oost
II 2005	Visie op de natuur in Almere
III 2005	Themamarkt Poort
III 2005	Ontwikkeling Kustvisie Almere Poort
III 2005	De koers voor de agenda Almere Poort, een dertiende overweging?
III 2005	Besluit financiële sturing Almere Poort
III 2005	Memo beantwoording onderzoeksvragen autoverkeersysteem
III 2005	Communicatie en marketing Almere Poort
III 2005	Werkdocument stadsdeelverzorgende voorzieningen Poort
III 2005	Pilot tender Columbuskwartier-oost
IV 2005	Startnotitie Homeruskwartier West
IV 2005	Inventaris top- en breedtesport Almere Poort
IV 2005	Notitie conceptvorming en planing stedelijk/regionale voorzieningen

IV 2005	Besluit financiële sturing Almere Poort
IV 2005	Tenderprocedure Columbuskwartier-Oost
IV 2005	Onderzoeksvragen autoverkeersysteem versus geluid- en luchtkwaliteit
I 2006	Raadsbrief informatie planexploitatie Poort
I 2006	Eindrapportage werkgroep herijking economisch programma en opstellen ...
I 2006	Krediet bouwrijp maken Groenhorstcollege
I 2006	Keuzes bovenlokale voorzieningen
I 2006	Ecologisch Masterplan
I 2006	Deelonderzoek herijking woningbouwprogramma Almere Poort
I 2006	Aangenomen amendement inzake Ondernemingsplan Poort
I 2006	Tussenrapportage voorzieningen Almere Poort
I 2006	Ondernemingsplan Poort + planexploitatie
I 2006	Positionering en marketing Poort
I 2006	Raadsbrief informatie publiekstrekker
I 2006	Ontwikkelingsstrategie Kustzone Poort
II 2006	Raadsbrief informatie verkoop gronden Europakwartier
II 2006	Autoverkeersysteem Poort
II 2006	Herziening exploitatiebegroting NOGW Poort
III 2006	Grondcontracten Almere Poort
III 2006	Structuurvisie Poort Noord en Ontwikkelingsplan Homeruskwartier
III 2006	Verworpen motie inzake parkeren Poort DOK
III 2006	Samenwerkingsovereenkomst met Den Daas
III 2006	Structuurvisie Kustzone Almere Poort
III 2006	Actualisatie hoofdkrediet plankosten Poort
III 2006	Diverse werkzaamheden Poort
III 2006	Gewijzigd ontwerp bestemmingsplan Almere Poort
IV 2006	Voortgangsrapportage Centrum voor top- en breedtesport
I 2007	Economisch actieplan
I 2007	Kredietaanvraag voorzieningen Poort
I 2007	Bestemmingsplan Almere Poort
I 2007	Voorkeursrecht vestigen op percelen in het gebied Kustzone Almere Poort
II 2007	Wijziging energievoorziening Almere Poort en Olympiakwartier
II 2007	Grondprijnsbeleid 2007
II 2007	Informatiecentrum Almere Poort (DOK)
II 2007	Diverse werkzaamheden Poort
II 2007	Ontwikkelingsplan Homeruskwartier
II 2007	Nota archeologische monumentenzorg 2007-2012
II 2007	Ontwikkelingsplan Cascadepark-West
II 2007	Samenwerkingsovereenkomst met Staatsbosbeheer
III 2007	Mastervisie en grondexploitatie op hoofdlijnen Kustzone
III 2007	Kredietaanvraag 'Speelhof Cascade'
III 2007	Ontwikkelingsplan Cascadepark Oost
IV 2007	Evaluatie bouwbegeleiding en uitbreiding naar Homeruskwartier
IV 2007	Ontwikkelingsplan Lagekant

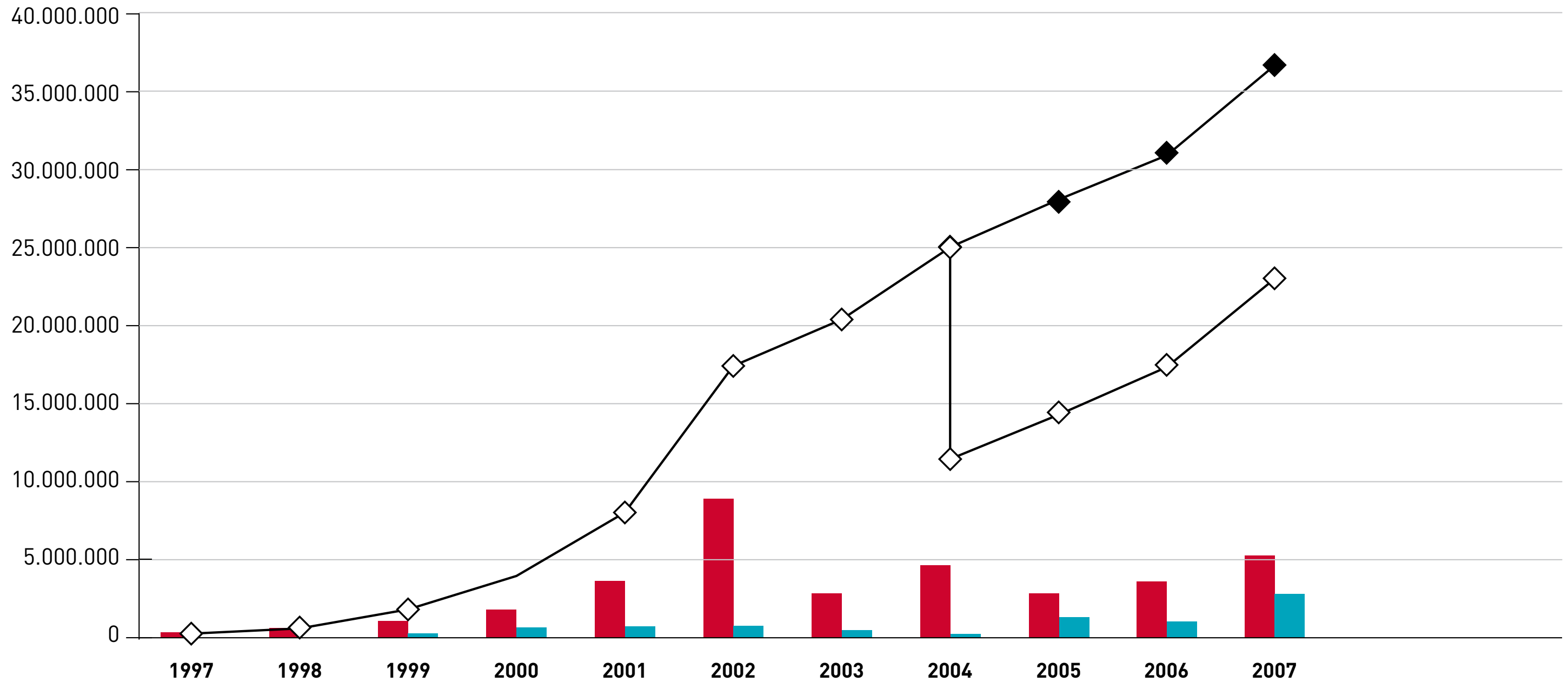
Toelichting bij grafiek Plankosten Almere Poort

Grafiekgegevens Plankosten Poort

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	"afboeken" historie	2005	2006	2007
Planontw.	176.692	343.723	921.297	1.651.628	3.534.560	8.827.597	2.773.951	4.600.926	-13.722.907	2.336.468	2.806.757	5.185.721
V&T	0	855	94.518	522.460	605.096	674.241	374.439	106.302		388.868	351.011	449.242
Plankosten	176.692	344.578	1.015.815	2.174.088	4.139.656	9.501.838	3.148.390	4.707.228		2.725.356	3.157.768	5.634.963
Plankosten cumulatief	176.692	521.270	1.537.085	3.711.173	7.850.830	17.352.668	20.501.058	25.208.286	11.485.379	14.210.735	17.368.503	23.003.466
Plankosten incl histori- sche kosten	-	-	-	-	-	-	-	-	25.208.286	27.933.642	31.091.410	36.726.373

In de grafiek Plankosten Poort is de ontwikkeling van de plankosten van het stadsdeel Almere Poort in beeld gebracht. Het betreft hier de daadwerkelijke uitgaven in de periode 1997-2007. De plankosten worden onderscheiden in kosten voor Planontwikkeling (POK) en kosten voor Voorbereiding en Toezicht (V&T). In de grafiek is inzichtelijk gemaakt dat er bij de vaststelling van het Ondernemingsplan Poort in 2005 een administratieve afboeking op de beschikbare budgetten voor plankosten van 13.722.907,- euro heeft plaatsgevonden. Deze kosten worden ook wel de 'historische (plan)kosten' genoemd. Deze afboeking heeft als effect dat er vanaf 2005 wordt gerapporteerd over de ontwikkeling van de plankosten excl. de historische kosten (de witte lijn). Deze kosten zijn opgenomen in de grondexploitatie van de diverse deelgebieden in Almere Poort. De historische kosten zijn in de periode 1997-2005 echter wel daadwerkelijk gemaakt. De werkelijke plankosten zoals die zijn opgenomen in de planexploitatie voor Almere Poort worden weergegeven door de zwarte lijn. Via de zogenaamde Nota Omslag Structuurplankosten worden deze kosten in mindering gebracht op het verwachte eindresultaat. Een uitgebreide toelichting op de plankostenontwikkeling van Almere Poort is opgenomen in hoofdstuk 5.

Plankosten Poort



—◇— Plankosten cumulatief
(in grondexploitatie)

■ Planontwikkeling

■ Voorbereiding en toezicht

—◆— Plankosten cumulatief
(in planexploitatie)

Gemeente Almere
Raadsgriffie
Postbus 200
1300 AE Almere

Gemeente Almere

