

(GE)GROND BELEID

**EEN ONDERZOEK NAAR DE GRONDPOLITIEK IN DE
GEMEENTE DIRKSLAND**

november, 2006

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
VOORWOORD	5
SAMENVATTING	7
1. ONDERZOEK REKENKAMERCOMMISSIE GOEREE-OVERFLAKKEE	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksopzet Grondpolitiek Dirksland	9
1.2-A Doelstelling	9
1.2-B Onderzoeksvragen	9
1.2-C Afbakening	10
1.3 Opbouw rapport	10
2. KADERSTELLING DOOR DE RAAD	13
2.1 Normen	13
2.2 Inventarisatie kaders gemeenteraad	13
2.3 Kwaliteit kaders gemeenteraad	15
2.3-A Financiële beheersverordening	15
2.3-B Exploitatieverordening Dirksland 1996	16
2.3-C Paragraaf grondbeleid in programmabegrotingen	16
2.4 Conclusie onderzoeksvraag 1	17
3. GRONDPOLITIEK IN DE PRAKTIJK	19
3.1 Onderzoek complexen 2002 – 2010	19
3.2 Normen	20
3.3 Actieve en faciliterende grondpolitiek	21
3.3-A Actieve grondpolitiek	21
3.3-B Faciliterende grondpolitiek	21
3.4 Beleidsafwegingen - norm 1	22
3.4-A Inbreilocaties	22
3.4-B Actieve ontwikkeling	22
3.4-C Beschikbare contingenten	23
3.5 Verlenen van medewerking aan initiatieven van derden - norm 2	24
3.6 Bekostigingsbesluit – norm 3, 4	25
3.7 Begroting - norm 5	25
3.8 Uitoefening bevoegdheid aangaan exploitatieovereenkomsten - norm 6	25
3.9 Inhoud exploitatieovereenkomsten - norm 7, 8	26
3.10 Conclusies onderzoeksvraag 2	28
4. VERANTWOORDING OVER GRONDAANGELEGENHEDEN	29
4.1 Normen	29
4.2 Vaststellen begroting per complex	29
4.3 Evaluatie van in exploitatie genomen complexen	29
4.3-A Tussentijdse rapportages	30
4.3-B Jaarstukken	30
4.4 Conclusie onderzoeksvraag 3	31
5. CONCLUSIES EN OVERWEGINGEN	33

6.	AANBEVELINGEN	35
7.	REACTIE COLLEGE BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	37
8.	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	41
	BIJLAGE - LIJST MET AFKORTINGEN	45

Voorwoord

Het verheugt de rekenkamercommissie u het eerste onderzoeksrapport te kunnen aanbieden. Het is niet alleen het eerste onderzoeksrapport voor de gemeente Dirksland, maar tevens voor Goeree-Overflakkee. De raad heeft de rekenkamercommissie verzocht onderzoek te doen naar de grondpolitiek in Dirksland.

Grenzend aan de randstad heeft de gemeente Dirksland veel grondgebied in verhouding tot het aantal inwoners. De keuzes hoe het landschap ingericht dient te worden, is een gezamenlijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de provincie Zuid-Holland en de gemeente. Door de gemeente wordt gezocht naar mogelijkheden om woningbouw te realiseren verdeeld over de 3 dorpskernen om te kunnen voldoen aan de vraag naar woningen door de bevolking. De provincie lijkt vooral belang te hechten aan migratiesaldo nul en regionale invulling van woningbouw en bedrijfsterreinen. Deze belangen worden door de gemeente in het oog gehouden bij invulling van het bouwprogramma. De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de overwegingen die hebben geleid tot het bouwen op de verscheidene locaties, alsmede de wijze, waarop binnen de door de raad gestelde kaders is gebouwd: een onderzoek naar de grondpolitiek.

De rekenkamercommissie heeft voor haar onderzoek veel informatie verzameld bij ambtenaren en bestuurders van de gemeente Dirksland, in het bijzonder bij de heer J.P. Zuidweg. Wij zijn hen allen zeer erkentelijk voor de open en constructieve wijze waarmee zij aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Het onderzoek is uitgevoerd door de leden van de rekenkamercommissie, de heer A.L. Koole, de heer dr. R. Teijl en mevrouw drs. C.J. Vree RA.

Namens de rekenkamercommissie,

Mevrouw drs. C.J. Vree RA
voorzitter

Samenvatting

Op verzoek van de gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie Goeree-Overflakkee onderzoek gedaan naar de grondpolitiek (ook wel het grondbeleid) in de gemeente Dirksland. Hieronder verstaat de commissie alle maatregelen en besluiten van het gemeentebestuur met betrekking tot grondaangelegenheden, zoals het speciaal aankopen van gronden om een locatie te ontwikkelen, het bouw- en woonrijp (laten) maken van gronden, bepalen van de verkoopprijs van gronden, maar ook het verlenen van medewerking aan het in exploitatie brengen van gronden door derden en het verhaal van kosten van gemeentelijke voorzieningen. Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in het grondbeleid van de gemeente. Waar mogelijk zijn aanbevelingen gedaan om de transparantie van het gevoerde beleid te vergroten.

Daartoe heeft de rekenkamercommissie zich eerst een beeld gevormd van de door de gemeenteraad gestelde kaders. Vervolgens heeft de commissie zich de vraag gesteld of deze kaders ook zodanig concreet zijn dat de raad de uitvoering kan toetsen. De rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat de kaders hiertoe ontoereikend zijn. Met name wordt een nota grondbeleid of in plaats daarvan een uitgebreide paragraaf grondbeleid in de programmabegroting gemist. Indien vooraf geen duidelijke normen zijn vastgelegd, kan achteraf niet worden getoetst of het beleid goed is uitgevoerd. Uit de bestudeerde documenten komen slechts twee richtinggevende beleidsmatige uitspraken naar voren. In de toelichting op de exploitatieverordening 1996 wordt een voorkeur voor actieve grondexploitatie uitgesproken. Deze (verouderde) verordening is gedurende het onderzoek van de rekenkamercommissie door de raad geactualiseerd. Verder komt in de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland een voorkeur naar voren om allereerst inbreilocaties te ontwikkelen.

Vervolgens heeft de rekenkamercommissie een overzicht opgesteld van complexen welke door of met medewerking van de gemeente in de periode 2002 – 2006 zijn of worden ontwikkeld. Om de praktijk van de grondpolitiek in beeld te krijgen zijn hieruit een zestal complexen geselecteerd waarvan de dossiers zijn bestudeerd. In de onderzoeksperiode 2002 – 2006 zijn er geen actieve grondcomplexen door de gemeente ontwikkeld. In 2006 is en wordt gestart met de realisering van 8 complexen. Dit betreffen alle complexen waarbij sprake is van faciliterende grondpolitiek en inbreilocaties, waarbij het initiatief voor het plan is genomen door derden (projectontwikkelaars en grondeigenaren). De rekenkamercommissie constateert dat er goed overleg wordt gepleegd met de raadscommissie GREZ over aspecten van ruimtelijke ordening alvorens een besluit wordt genomen om medewerking te verlenen aan een plan. De commissie heeft in de dossiers evenwel geen informatie aangetroffen over de (strategische) beleidsmatige afwegingen voorafgaand aan het besluit tot medewerking. Ook mist de commissie een begroting, waarin de kosten en baten van de voorzieningen van openbaar nut binnen het plangebied inzichtelijk worden gemaakt. Een dergelijke begroting is noodzakelijk als basis voor de berekening van de exploitatiebijdrage. Ook een onderbouwing waarom kostenverhaal niet volledig plaatsvindt ontbreekt. Dit weegt zwaar voor de rekenkamercommissie. Bij een dergelijk besluit had – bij het ontbreken van nader afspraken hierover in een nota grondbeleid - de raad moeten worden gekend in de beslissing om niet alle kosten te verhalen c.q. had bij het jaarverslag hierover verantwoording moeten worden afgelegd.

Tot slot heeft de rekenkamercommissie gekeken naar de periodieke verantwoording over de grondpolitiek aan de raad in het bijzonder in de onderzochte dossiers. De verantwoording die afgelegd wordt aan de commissie GREZ rond het nemen van een besluit om

medewerking voldoet aan de kwaliteitseisen. Daarna wordt echter geen begroting van baten en lasten voor voorzieningen van openbaar nut opgesteld. Ook bij de tussentijdse rapportages en het vaststellen van een begroting per complex wordt de raad niet nader geïnformeerd. De kwaliteit van de verantwoording in de jaarrekening is naar de mening van de rekenkamercommissie dan ook ontoereikend.

De rekenkamercommissie wijst er met nadruk op dat de conclusies van dit onderzoek niet betekenen dat de keuzes die zijn gemaakt per definitie inhoudelijk onjuiste keuzes zijn. Vanuit een optiek van verantwoording zijn deze keuzes echter niet te toetsen. De rekenkamercommissie komt dan ook tot de aanbeveling:

1. aan de raad om op korte termijn in een nota grondbeleid zijn beleidskeuzes en overwegingen vast te stellen;
2. aan het college om de uitvoering te verbeteren ten aanzien van het vastleggen van de (strategische) beleidsafwegingen, én het opstellen van een overzicht van de ten laste en ten gunste van het complex komende kosten en baten (begroting);
3. aan de raad om aan het college te verzoeken verantwoording af te leggen over alle grondexploitaties, inclusief exploitaties op initiatief van derden.

1. Onderzoek rekenkamercommissie Goeree-Overflakkee

1.1 Aanleiding

Bij brief van 26 juni 2006 heeft de rekenkamercommissie Goeree-Overflakkee het verzoek gekregen een onderzoek te verrichten naar de grondpolitiek van de gemeente Dirksland in de periode 2002 – 2006. De Rekenkamercommissie heeft het verzoek van de raad met genoegen ingewilligd.

Het verzoek is tot stand gekomen naar aanleiding van gesprekken die de rekenkamercommissie met de fracties in mei 2006 heeft gevoerd. In deze gesprekken zijn mogelijke onderzoeksonderwerpen naar voren gekomen over de ruimtelijke ordening en de daarmee verband houdende grondexploitaties. De algemene teneur was een duidelijke behoefte aan meer inzicht in het gevoerde beleid door het college. De rekenkamercommissie heeft de aangedragen onderwerpen geschaard onder het onderwerp 'grondpolitiek'. Grondpolitiek (of grondbeleid) wordt in dit onderzoek opgevat als alle maatregelen en besluiten van het gemeentebestuur met betrekking tot grondaangelegenheden. Dit omvat zaken zoals het speciaal aankopen van gronden om een locatie te ontwikkelen, het bouw- en woonrijp (laten) maken van gronden, bepalen van de verkoopprijs van gronden, maar ook het verlenen van medewerking aan het in exploitatie brengen van gronden door derden en het verhaal van kosten van gemeentelijke voorzieningen.

1.2 Onderzoeksopzet Grondpolitiek Dirksland

1.2-A Doelstelling

De rekenkamercommissie beoogt met haar onderzoek het grondbeleid van de gemeente transparant te maken. Zo mogelijk wil de rekenkamercommissie aanbevelingen doen om de transparantie van het gevoerde beleid te vergroten. Op deze wijze hoopt de rekenkamercommissie bij te dragen aan het versterken van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad bij grondaangelegenheden.

1.2-B Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke kaders heeft de raad met betrekking tot grondaangelegenheden gesteld? Zijn deze kaders zodanig concreet dat de raad de uitvoering kan toetsen?

Doelstelling is het in kaart brengen van de mogelijke beschikbaarheid van beleidsnota's, financiële verordening (ex artikel 212 van de gemeentewet), exploitatieverordening, verkoopvoorwaarden, mandaatbesluiten, et cetera. Vervolgens wordt de toetsbaarheid van deze stukken beoordeeld.

2. Hoe wordt in de praktijk door het college uitvoering gegeven aan grondaangelegenheden?

In kaart zal worden gebracht welke complexen¹ door of met medewerking van de gemeente in de periode 2002 – 2006 zijn of worden ontwikkeld. Enkele hiervan zullen worden getoetst aan bij onderzoeksvraag 1 genoemde kaders. Daarbij zal tevens de strategische besluitvorming en het omgaan met risico's van deze complexen worden betrokken.

3. Op welke wijze legt het college verantwoording af aan de raad over grondaan-gelegenheden en voldoet deze verantwoording aan de daaraan te stellen eisen?

Daartoe zal gekeken worden naar de periodieke verantwoording over de grondpolitiek. Daarnaast zal voor de in onderzoeksvraag 2 benoemde complexen nagegaan worden op welke wijze de raad over deze specifieke projecten is geïnformeerd.

1.2-C Afbakening

Dit onderzoek richt zich primair op de transparantie van het grondbeleid van de gemeente. In het onderzoek zal de doelmatigheid van de processen als grondverwerving en grondexploitatie niet expliciet onderzocht worden. Verder is de onderzoeksperiode 2002 – 2006 indicatief.

1.3 Opbouw rapport

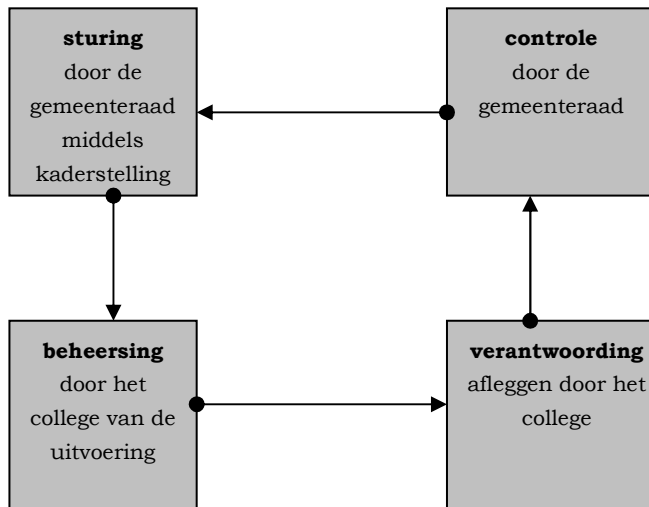
De interactie tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders laat zich beschrijven met behulp van een cyclisch sturingsmodel (Zie figuur 1-A).² In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen sturen/kaders stellen, beheersen, verantwoorden en controleren. De cyclus vangt aan met kaderstelling door de gemeenteraad. Kaders kunnen hierbij worden opgevat als verordeningen, instemming met beleidsnota's van het college, mandaatbesluiten, et cetera. Binnen deze kaders voert het college het beleid uit. Het college moet de uitvoering beheersen en daarover verantwoording afleggen aan de raad. De raad zal met name aan de hand van de verantwoording van het college zijn controlerende functie moeten uitoefenen. Dat geldt zowel ten aanzien van de uitkomsten van het beleid als de beleidsuitvoering zelf. Mogelijk leidt dit tot aanpassing van de kaders door de raad, waarmee de cyclus opnieuw aanvangt. De rekenkamercommissie sluit met de onderzoeksvragen aan op de opeenvolgende stappen van dit sturingsmodel.

In hoofdstuk 2 zal de rekenkamercommissie een inventarisatie maken van de belangrijkste kaders aangaande het grondbeleid zoals die door de raad zijn gesteld. Er zal een oordeel worden gegeven over de kwaliteit van deze kaders. In hoofdstuk 3 zal de rekenkamercommissie met behulp van dossieronderzoek toetsen of het beleid conform de gestelde kaders is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt tenslotte nagegaan of het college verantwoording aflegt in overeenstemming met de afspraken die hierover met de raad zijn gemaakt en wat de kwaliteit hiervan is.

¹ Een project dient in de financiële administratie van een gemeente te worden opgenomen. Als administratieve eenheid wordt daarbij de term (grond)complex gehanteerd. In dit rapport zal dan ook verder over de ontwikkeling van complexen worden gesproken.

² Vergelijk: Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance, 5 januari 2000.

Figuur 1-A Model sturen, beheersen, verantwoorden en controleren



2. Kaderstelling door de raad

2.1 Normen

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden allereerst in paragraaf 2.2 de relevante kaders geïdentificeerd. Vervolgens worden deze kaders beoordeeld op de vraag of ze de raad voldoende mogelijkheden geven om de uitvoering van het beleid te toetsen. Als norm hanteert de commissie hierbij dat een kader concreet, specifiek en relevant moet zijn. De rekenkamercommissie heeft zich tot doel gesteld het grondbeleid van de gemeente transparant te maken. Bij transparantie gaat het niet alleen om de kwaliteit van de kaders, maar ook om de feitelijke interactie tussen raad en college. Daarom is als aanvullende norm gesteld dat de verantwoording aan de raad op duidelijke wijze moet zijn geregeld. Dit betekent dat de kaders van de raad vanuit twee gezichtspunten worden beoordeeld.

Tabel 2-A Normen voor kaders die gesteld zijn door de raad

Norm	
1	• De kaders voldoen aan de kwaliteitseisen concreet, specifiek en relevant
2	• In de kaders is de wijze van verantwoording aan de raad opgenomen

Bij de toetsing van deze normen zal worden gekeken naar de wettelijke eisen, zoals die voortvloeien uit de Gemeentewet (GW) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).³ Daarnaast zal in ogeschouw worden genomen de wijze waarop andere gemeenten kaders stellen met betrekking tot het grondbeleid. Hiertoe zijn de rekenkamerrapporten van Leiden, Ede en Groningen bestudeerd.⁴

De rekenkamercommissie hecht er aan inzichtelijk te maken welke kwalificaties bij de toetsing worden gehanteerd:

- goed; aan de norm is volledig voldaan;
- voldoende; aan de norm is grotendeels voldaan;
- onvoldoende; de rekenkamercommissie heeft informatie over de norm aangetroffen, maar op belangrijke punten ontbreekt informatie of de informatie voldoet niet geheel aan de norm;
- ontoereikend; de rekenkamercommissie heeft geen informatie over de norm aangetroffen of de informatie is onjuist, niet actueel, of de procedure/wet wordt niet nageleefd.

De rekenkamercommissie wijst erop dat een kwalificatie steeds gelezen dient te worden in samenhang met de desbetreffende paragraaf met bevindingen.

2.2 Inventarisatie kaders gemeenteraad

In tabel 2-B zijn de belangrijkste documenten weergegeven waarin de raad zich uitspreekt over de kaders voor grondaangelegenheden. In de navolgende paragrafen worden de documenten getoetst aan de normen van tabel 2-A.

³ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk-relaties, 17 januari 2003.

⁴ Quick scan Grondbeleid, rekenkamercommissie Leiden, 17 mei 2006, Onderzoek Grondbeleid, rekenkamercommissie Ede, 22 februari 2006, Complex terrein, een onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid, rekenkamercommissie gemeente Groningen, augustus 2003.

Tabel 2-B Belangrijkste documenten inzake grondaangelegenheden

Document	Datum vastgesteld
Financiële beheersverordening	23 februari 2006
Exploitatieverordening Dirksland 1996	25 april 1996
Paragraaf grondbeleid Programmabegrotingen 2004, 2005, 2006	september 2003, 2004, 2005

Volgens artikel 9 van het BBV is een gemeente verplicht een paragraaf grondbeleid op te nemen in de programmabegroting. Indien echter een gemeente beschikt over een actuele nota grondbeleid kan in de verplichte paragraaf volstaan worden met een korte berichtgeving van de stand van zaken. Als een actuele nota ontbreekt, dient een meer uitvoerige paragraaf te worden gemaakt. Deze paragraaf vervult dan nadrukkelijk een rol in de kaderstelling binnen de gemeente (Nota van toelichting, 2003).⁵

De rekenkamercommissie constateert dat de raad geen nota grondbeleid heeft vastgesteld waarin strategische en beleidsmatige keuzes aangaande grondaangelegenheden zijn vastgelegd. Te denken valt aan afwegingen om doelstellingen uit de programmabegroting te realiseren door middel van grondpolitiek, afwegingen over actieve en faciliterende grondpolitiek, beleid over prijsvorming en waardebeoordeling van gronden, toepassing van voorkeursrecht gemeenten, fondsvorming voor (boven)wijkse voorzieningen, uitgangspunten voor winstneming op complexen, et cetera.

Op 22 september 2005 heeft de wethouder de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland aan de raad aangeboden. In deze notitie wordt de raad verzocht een keuze te maken voor de volgorde waarin complexen ontwikkeld zullen worden in de dorpskern Dirksland. De dorpskernen Herkingen en Melissant blijven in deze notitie buiten beschouwing. De raad heeft in de raadsvergadering met de voorstellen van het college ingestemd. De rekenkamercommissie heeft zich de vraag gesteld of deze nota in de plaats zou kunnen treden van een nota grondbeleid, gelet op de betekenis die er in de Programmabegroting 2006 programma 8 Wonen en ruimte aan wordt toegekend. In de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland worden immers richtinggevende uitspraken gedaan met name in de passage over de financiële positie van Kleine Boezem fase 1. In deze passage wordt ingegaan op waardebeoordeling van gronden, winstneming op exploitaties en de omvang van bestemmingreserves en de voorkeurskeuze voor het faciliterend ontwikkelen van complexen. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie kan aan deze notitie niet de status van een nota grondbeleid worden toegekend. Uit de inhoud van de notitie kan niet worden afgeleid dat hier algemeen geldende uitspraken worden gedaan. Ook al gaat de notitie bijvoorbeeld in op de recente ontwikkeling van de overgang naar het contourenbeleid. De Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland is te specifiek georiënteerd op de ontwikkeling van een beperkt aantal concrete complexen om als nota grondbeleid te kunnen worden aangemerkt. Van een kaderstellende nota mag worden verwacht dat meer systematisch op de verschillende relevante aspecten wordt ingegaan.

De rekenkamercommissie is door het college op de hoogte gesteld van het feit dat het opstellen van een nota grondbeleid is uitgesteld om de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek te kunnen meenemen. Omdat een actuele nota thans ontbreekt, verwacht de rekenkamercommissie conform de BBV een meer uitvoerige paragraaf grondbeleid aan te treffen. Omdat het BBV geldt vanaf het begrotingsjaar 2004 heeft de rekenkamercommissie zich beperkt tot de programmabegrotingen 2004, 2005 en 2006.

⁵ Nota van toelichting besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 januari 2003.

Als tweede belangrijk kader geldt de exploitatieverordening. Hierin worden immers de voorwaarden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden.

Voorts rekent de rekenkamercommissie ook de financiële beheersverordening tot de kaders waaronder de gemeente tot uitvoering kan overgaan.

Naast de gemeentelijke kaders dient er in de besluitvorming ook rekening gehouden te worden met de door de provincie Zuid-Holland ter beschikking gestelde bouwcontingenten.

2.3 Kwaliteit kaders gemeenteraad

2.3-A Financiële beheersverordening

De financiële beheersverordening is in 2006 herzien. De beheersverordening trad met terugwerkende kracht in werking vanaf 1 januari 2005. Artikel 7 van de beheersverordening gaat in op grondaangelegenheden. De raad wenst volgens dit artikel tussentijds geïnformeerd te worden over de resultaten uit grondexploitaties, indien de lasten en/of de geleverde diensten afwijken van hetgeen was begroot. De beheersverordening noemt hierbij de termijnen waarop de tussentijdse rapportage beschikbaar moet zijn voor de raad. De wijze van verantwoording is dus duidelijk opgenomen. De rekenkamercommissie constateert echter wel dat niet is gedefinieerd wat onder grondexploitaties wordt verstaan. Uit de tussentijdse verantwoordingen blijkt dat onder grondexploitaties alleen worden verstaan exploitaties die actief door de gemeente worden geëxploiteerd. De rekenkamercommissie is van mening dat exploitaties die faciliterend ontwikkeld worden hier eveneens toe behoren. In paragraaf 4.3-A wordt nader ingegaan op de inhoud van de tussentijdse verantwoordingen.

Artikel 18 van de beheersverordening gaat eveneens over grondbeleid. Dit artikel is summier uitgewerkt en bevat alleen de (wettelijke) bepaling dat de begroting en het jaarverslag een paragraaf 'grondbeleid' dient te bevatten waarin de verschillende exploitatieplannen worden toegelicht. Er worden verder geen concrete richtlijnen gegeven ten aanzien van de gewenste inhoud van de paragraaf. De rekenkamercommissie denkt hierbij aan een overzicht van alle in ontwikkeling zijnde complexen en mogelijk in ontwikkeling te nemen complexen (actief én faciliterend), de status van de ontwikkeling en de financiële consequenties hiervan. Daarnaast zou artikel 18 richtlijnen kunnen bevatten omtrent de inhoud en frequentie waarin de raad beleidsnotities ter vaststelling aangeboden wenst te krijgen. In paragraaf 4.3-B wordt nader ingegaan op de paragraaf grondbeleid in de jaarstukken.

De rekenkamercommissie is zich ervan bewust dat bij het vaststellen van de financiële beheersverordening voor Dirksland de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is gehanteerd. Dit betreft evenwel een model. De raad heeft derhalve mogelijkheden om in de verordening eigen richtlijnen op te nemen. De rekenkamercommissie is van mening dat de verordening op genoemde punten specifiek gemaakt kan worden voor de gemeente. Dit geldt met name voor het vastleggen van afspraken over verantwoording ten aanzien van faciliterende grondexploitaties.

Over het geheel genomen concludeert de rekenkamercommissie dat het kader voldoende voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen. De wijze van verantwoording is naar onze mening goed vastgelegd in de verordening

2.3-B Exploitatieverordening Dirksland 1996

De exploitatieverordening dateert van 1996. In de aanbiedingsbrief van dit document aan de raad is aangegeven dat bij het opstellen van de exploitatieverordening is geanticipeerd op de toekomstige modelverordening van de VNG 1996. In de verordening zijn de begripsbepalingen uitgebreid omschreven, is concreet vastgelegd op welke wijze exploitatiebijdragen berekend moeten worden, hoe een bekostigingsbesluit vastgesteld moet worden en wat de inhoud van een exploitatieovereenkomst moet bevatten. De verordening is op een tweetal belangrijke punten niet actueel. Artikel 6 lid b is niet aangepast aan de inwerkingtreding van de Wet Dualisering in 2002. De bevoegdheid tot het aangaan van een exploitatieovereenkomst ligt immers niet bij de gemeenteraad, maar bij het college.⁶ Daarnaast vereist artikel 17 lid e bij exploitatieovereenkomsten op verzoek van exploitanten overleg met de raadscommissie Algemene Bestuurszaken en Financiën. Deze raadscommissie bestaat op dit moment niet meer. Voorts wijst de rekenkamercommissie er op dat de VNG modelverordening in de afgelopen jaren op verschillende, kleinere punten is gewijzigd. Het is belangrijk om over een actuele exploitatieverordening te beschikken, omdat – zoals de toelichting op de huidige verordening ook aangeeft – de rechter bij eventuele juridische geschillen over kostenverhaal uit hoofde van een exploitatieovereenkomst bij toetsing veel gewicht toekent aan de precieze inhoud van de exploitatieverordening.

Voorts spreekt de gemeente in de toelichting op de exploitatieverordening Dirksland 1996 zijn voorkeur uit voor actieve grondpolitiek. Eerst indien actief ontwikkelen niet mogelijk is zal overgestapt worden op faciliterende grondpolitiek.

In zijn geheel genomen voldoet de verordening als instrument. De wijze waarop de verantwoording in de verordening is geregeld is goed. De kwaliteitseisen zijn voldoende. De verordening is concreet en specifiek, maar echter niet actueel. Ten tijde van het schrijven van dit rapport heeft de raad op 28 september 2006 een nieuwe exploitatieverordening vastgesteld waarmee de gesignaleerde tekortkomingen worden hersteld. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de betekenis van de exploitatieverordening voor de uitvoeringspraktijk.

2.3-C Paragraaf grondbeleid in programmabegrotingen

De rekenkamercommissie is van mening dat in de jaren 2004, 2005 en 2006 in de paragrafen grondbeleid concreet is benoemd op welke wijze grondbeleid bij kan dragen aan realisatie van beleidsdoelstellingen. In deze paragrafen wordt het behoud van jongeren voor de gemeente als belangrijkste beleidsdoel aangegeven. Secundair wordt hieraan toegevoegd het bouwen voor de minst draagkrachtigen in zijn algemeenheid. Tevens wordt duidelijk aangegeven op welke wijze de gemeente dit doel wenst te realiseren, te weten door een beroep te doen op kwaliteitscontingenten. Wel vindt de rekenkamercommissie dat de paragraaf weliswaar aangeeft dat het bouwen volgens wooncontingenten door de Provincie Zuid-Holland vervangen wordt door een contourenbeleid, maar dat niet wordt ingegaan op de consequenties hiervan voor de realisatie van de beleidsdoelen.

Voorts constateert de rekenkamercommissie dat in de paragrafen grondbeleid een belangrijke norm gesteld wordt voor de ontwikkeling van exploitaties binnen de gemeente. De paragrafen geven namelijk aan dat de eerst aangewezen bouwlocaties inbreilocaties zijn. Deze inbreilocaties dienen zodanig herontwikkeld te worden dat probleemoplossend kan worden gebouwd. De rekenkamercommissie heeft van het college vernomen dat deze beleidslijn vastgesteld is bij het besluit van de raad van 20 mei 2004 naar aanleiding van het Woningbehoefteonderzoek 2004. Hoewel de rekenkamercommissie deze beleidslijn niet

⁶ In de VNG modelverordening 1996 is dit al wel ondervangen.

uit dit besluit kan opmaken, is dit beleid bij de jaarstukken 2004 alsnog door de raad bekrachtigd.

De paragrafen geven verder een financiële en operationele stand van zaken van grondexploitaties die actief ontwikkeld zijn en worden. Op faciliterende grondexploitaties wordt niet ingegaan. Hiermee geeft de paragraaf geen richting aan de voorwaarden waarop de gemeente medewerking verleent aan ontwikkeling van exploitaties door derden. De paragraaf geeft ook geen aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid wenst te voeren (actief of faciliterend), uitgangspunten voor winstneming op projecten of de gewenste omvang van reserves voor grondexploitaties in relatie tot de risico's die aan grondexploitaties zijn verbonden.

In het licht van het ontbreken van een nota grondbeleid is de rekenkamercommissie van mening dat de paragraaf grondbeleid onvoldoende kaders geeft voor de grondexploitaties binnen de gemeente. Alleen het noemen van een voorkeur voor het ontwikkelen van inbreilocaties is naar de mening van de rekenkamercommissie te summier. Daarbij is in de paragrafen grondbeleid ook niet vastgelegd op welke wijze verantwoording aan de raad plaatsvindt over het gevoerde beleid, het voorleggen van beleidsnotities aan de raad of het informeren van de raad over nieuwe ontwikkelingen zoals het contourenbeleid. De rekenkamercommissie is dan ook van mening, dat de wijze van verantwoording ontoereikend is toegelicht in de paragrafen.

2.4 Conclusie onderzoeksvraag 1

De rekenkamercommissie concludeert dat de raad in drie documenten kaders gesteld heeft met betrekking tot grondaangelegenheden. Dit betreffen de paragrafen grondbeleid uit de jaarstukken, de exploitatieverordening 1996 Dirksland en de financiële beheersverordening. Tabel 2-C toont het oordeel van de rekenkamercommissie over de kaderstellende documenten in relatie tot de gehanteerde normen.

Tabel 2-C Oordeel over de normen over kaderstellende informatie

Document	Norm 1: kwaliteit kaders	Norm 2: wijze van verantwoording
Paragraaf grondbeleid	onvoldoende	ontoereikend
Exploitatieverordening	voldoende	goed
Financiële beheersverordening	voldoende	goed

Het nagenoeg ontbreken van kaders in de paragrafen grondbeleid vindt de rekenkamercommissie zwaar wegen. Deze paragrafen zouden de kapstok van het grondbeleid van de gemeente moeten zijn. De exploitatieverordening en de financiële beheersverordening zijn naar de mening van de rekenkamercommissie op te vatten als afgeleide kaders. Namelijk afgeleid van wat in de paragraaf grondbeleid (of nota grondbeleid) aan kaders had moeten staan. Hoewel beide andere documenten aan de kwaliteitseisen voldoen en ook de wijze van verantwoording goed is vastgelegd, blijft onduidelijk hoe de gemeente moet handelen bij grondaangelegenheden. Met name overwegingen over de keuze tussen actieve en faciliterende grondpolitiek ontbreken alsook de beleidsmatige invulling van de wijze waarop de gemeente dient te handelen bij actieve én faciliterende grondpolitiek. Bij actieve grondpolitiek betreft dit ondermeer beleid over prijsvorming en waardebeoordeling van gronden, uitgangspunten van winstneming, toepassing van voorkeursrecht gemeenten en risico afwegingen. Bij faciliterende grondpolitiek betreft dit ondermeer een beleidsmatige onderbouwing van het kostenverhaal van voorzieningen, planologische kosten, et cetera.

De exploitatieverordening en financiële beheersverordening gaan slechts in op een deel-aspect van de grondpolitiek. Hierbij doet zich de omstandigheid voor dat in de exploitatieverordening de handelswijze voor faciliterende grondpolitiek wordt weergegeven en de financiële beheersverordening alleen (en ten onrechte) actieve grondpolitiek omvat.

Daarom concludeert de rekenkamercommissie dat ondanks een duidelijke exploitatieverordening en financiële beheersverordening de kwaliteit van de kaderstellende informatie in zijn totaliteit onvoldoende is en dat de wijze van verantwoording ook onvoldoende in de kaders is vastgelegd. Hierdoor zijn de kaders onvoldoende concreet om de uitvoering te kunnen toetsen.

3. Grondpolitiek in de praktijk

3.1 Onderzoek complexen 2002 – 2010

Tabel 3-A geeft een overzicht van alle complexen die in de periode 2002-2006 in ontwikkeling zijn genomen of in de periode 2006-2010 mogelijk in ontwikkeling genomen worden. De rekenkamercommissie heeft dit overzicht opgesteld aan de hand van de jaarstukken en begrotingen 2002-2006, de Regionale contourenvisie Goeree-Overflakkee tot 2010 en het Woningbehoefteonderzoek 2004 Dirksland. Dit overzicht is daarna ter verificatie voorgelegd aan het sectorhoofd Ruimtelijke Zaken. In het overzicht is de bouw van kerken en openbare voorzieningen zoals basisscholen niet opgenomen. Het onderzoek richt zich op de algemene complexen inzake woningbouw en bedrijfsterreinen.

Tabel 3-A Overzicht complexen 2002 – 2010

Jaar	Naam complex	Dorpskern	Aard locatie	Bouw	Status
▪ 2002	Stoofweg	Herkingen	sanering bedrijfsterrein	woningen	gereed
▪ 2006	Bedrijvenpark Watertoren II	Dirksland	uitbreiding locatie	bedrijfsterrein	bouw
▪ 2006	Geldersedijk	Dirksland	sloop kerk	woningen, winkels	bouw
▪ 2006	Plan Mauritshof	Dirksland	sloop basisschool	woonzorgcomplex	bouw
▪ 2006	Hart van Dirksland	Dirksland	sloop supermarkt o.a.	woningen, winkels	planfase
▪ 2006	Tuin de Boer	Herkingen	voormalige boomgaard	woningen	bouw
▪ 2006	Julianaweg - plan Kroon fase 1	Melissant	sanering	woningen, winkels	bouw
▪ 2006	Julianaweg - plan Jongerius	Melissant	sloop woningen	woningen	bouw
▪ 2006	Pieterstraat	Melissant	renoveren/ slopen	bejaardencplx, winkel	bouw
▪ 2007	Hart van Dirksland	Dirksland	sloop supermarkt o.a.	woningen, winkels	planfase
▪ 2007	Spuikolk	Dirksland	sanering bedrijfsterrein	woningen	planfase
▪ 2007	Klinkerlandsestraat	Herkingen	renoveren/ amoveren	bejaardencomplex	planfase
▪ 2007	De Lignie	Herkingen	sanering bedrijfsterrein	woningen	planfase
▪ 2007	Julianaweg - van Harberden	Melissant	sanering bakkerij	woningen	planfase
▪ 2007	Le Duc	Dirksland	sanering bedrijfsterrein	onbekend	planfase
▪ 2007	Plan Clinckerlandt	Herkingen	uitleglocatie	recreatiewoningen	planfase
▪ 2008	Julianaweg - plan Kroon fase 2	Melissant	sanering bedrijven	woningen	planfase
▪ 2008	Plan Akkerleeven	Dirksland	uitleglocatie	woningen	planfase
▪ 2010	Kleine Boezem fase 2	Dirksland	uitleglocatie	woningen	uitstel
▪ *	Wernerflat	Dirksland	uitbreiding locatie	bejaardenwoningen	uitstel
▪ *	Voetbalveld	Herkingen	inbreilocatie	woningen	uitstel
▪ *	Melissant Noorddijk	Melissant	uitleglocatie	woningen	uitstel
▪ *	Plan Inktvis	Dirksland	Sloop basisschool	bejaardenwoningen	uitstel
▪ *	Kleine Boezem fase 3	Dirksland	uitleglocatie	woningen, evt bank	uitstel
▪ *	Locatie Tankstation De Gast	Dirksland	Sloop tankstation	woningen	planfase

* Nog niet bekend

Na bestudering van het overzicht met complexen bleek in de periode 2002 – 2006 alleen een klein project van twee woningen gerealiseerd te zijn (plan Stoofweg). De andere complexen zijn in 2006 gestart met bouwen of zijn vanaf 2006 in ontwikkeling. Om een goed beeld te krijgen van de afwegingen die gemaakt worden bij het ontwikkelen van complexen heeft de rekenkamercommissie uit iedere dorpskern twee complexen geselecteerd. De commissie heeft zich bij de selectie laten leiden door de omvang van het complex, de fase waarin het complex zich bevindt (concreetheid van de plannen) en de diversiteit binnen de selectie

(bedrijven en woningen, actief en faciliterend, inbrei- en uitleglocaties). De volgende complexen zijn nader onderzocht:

- Bedrijvenpark Watertoren II - Dirksland
- Kleine Boezem fase 1 – Dirksland
- Tuin de Boer - Herkingen
- De Lignie – Herkingen
- Julianaweg plan Kroon – Melissant
- Pieterstraat – Melissant

Plan Kleine Boezem fase 1 is geselecteerd omdat dit binnen de onderzoeksperiode het enige complex met actieve grondexploitatie betrof.⁷ Tijdens het dossieronderzoek bleek evenwel dat het plan in 1998 is opgeleverd. Dit ligt buiten de onderzoeksperiode, maar indien relevant zullen bevindingen over dit complex worden toegelicht. De dossierselectie Julianaweg omvat fase 1 en 2 van plan Kroon en plan van Harberen. In het vervolg van dit rapport wordt dit samengevat in de naam Julianaweg plan Kroon. Verder zijn naar aanleiding van de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland nadere vragen gesteld over de plan Akkerleeven.

3.2 Normen

Het dossieronderzoek heeft tot doel een beeld te krijgen van de wijze waarop complexen worden ontwikkeld. Hierbij is getoetst of de ontwikkeling van de complexen voldoet aan de wettelijke eisen en de exploitatieverordening Dirksland 1996. De financiële beheersverordening heeft met name een evaluerend karakter (afleggen van verantwoording) en komt in paragraaf 4.3 nader aan de orde. In tabel 3-B zijn de normen nader toegelicht.

Tabel 3-B Normen beheersing van complexen

	Norm
1	• Een complex past binnen de beleidskaders (exploitatieverordening, paragrafen grondbeleid)
2	• Het college geeft op een aanvraag van een exploitant om medewerking aan het in exploitatie brengen van gronden, een reactie nadat overleg met de raadscommissie heeft plaatsgevonden (exploitatieverordening, artikel 7e)
3	• De raad stelt een bekostigingsbesluit vast voor het exploitatiegebied <i>voordat</i> met de aanleg van voorzieningen van openbaar nut wordt aangevangen (exploitatieverordening, artikel 3a; Gemeentewet artikel 222;2)
4	• De inhoud van het bekostigingsbesluit voldoet aan de wettelijke eisen en aanvullende eisen van de exploitatieverordening (exploitatieverordening, artikel 3b)
5	• Er is een begroting, die de basis vormt voor de berekening van de exploitatiebijdrage (VNG handboek, E2/3 – 18)
6	• Bij overeenkomsten die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente wordt de raad door het college ingelicht over de uitoefening van zijn bevoegdheden tot het sluiten van exploitatieovereenkomsten. Dit vindt plaats voordat het college een definitief besluit neemt (Gemeentewet artikel 169;4)
7	• De inhoud van de exploitatieovereenkomst voldoet aan de eisen die de exploitatieverordening hieraan stelt (exploitatieverordening, artikel 6c)
8	• Voor verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen via een fondsopslag is een beleidsmatige onderbouwing aanwezig (exploitatieverordening, toelichting)

⁷ In tabel 3-A kunnen verder ook nog de complexen Kleine Boezem fase 2 en Melissant Noorddijk worden aangemerkt als actieve grondexploitatie. Deze bevinden zich echter nog niet in planfase. De overige complexen betreffen faciliterende exploitaties.

Op dezelfde wijze als in paragraaf 2.1 worden aan de normen kwalificaties gegeven zoals goed, voldoende, et cetera.

3.3 Actieve en faciliterende grondpolitiek

3.3-A Actieve grondpolitiek

Grondpolitiek is in verschillende vormen mogelijk. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actieve grondpolitiek en faciliterende grondpolitiek (voorheen passieve grondpolitiek). Beide hoofdvormen (en al hun tussenvarianten) variëren in de mate waarin de gemeente risicodragend is en samenwerking zoekt met private partijen bij de exploitatie van grond.

Bij actieve grondpolitiek koopt de gemeente grond en eventuele opstallen in het exploitatiegebied, maakt de grond bouwrijp, legt publieke voorzieningen aan en verkoopt vervolgens de bouwgrond tegen een prijs waarin alle productiekosten zijn doorberekend in de uitgifteprijs. De gemeente realiseert het bestemmingsplan door dit zelf bedrijfsmatig te exploiteren. Het voordeel hiervan is dat de gemeente bij de ontwikkeling van het plan inspraak heeft in de kwaliteit van het bouwprogramma en dat de gemeente zelf de regie heeft in de planning en het bouwtempo.

Een ander belangrijk voordeel is dat de gemeenschap kan profiteren van waardeestijging van te ontwikkelen bouwgrond als gevolg van publieke investeringen in wegen en andere stedelijke infrastructuur (groen, water, openbare voorzieningen zoals scholen). Ook de toerekening van (boven)wijkse voorzieningen aan locaties is bij actieve grondpolitiek beter te bereiken door verdiscontering van deze kosten in de uitgifteprijs van bouwkwavels.⁸ Voorts kan bij actieve grondpolitiek verevening plaatsvinden tussen verschillende locaties, zodat ook minder rendabele locaties ontwikkeld kunnen worden.

Een nadeel van actieve grondpolitiek is, dat er meer (financiële) risico's worden gelopen bij het bouw- en woonrijp maken. Deze risico's schuilen ondermeer in de afzet van woningen (tempo en omvang), kostenstijging en/ of overschrijding van bouw- en ontwikkelingskosten, verwervingskosten, rentekosten, etc.

3.3-B Faciliterende grondpolitiek

De gemeente kan bij de uitvoering van een bestemmingsplan ook kiezen voor een faciliterende rol. Een reden hierbij kan zijn dat de gemeente niet in staat is om (alle) gronden zelf te verwerven. Hierbij wordt onder randvoorwaarden van een bestemmingsplan en onder publiek (gemeentelijk) toezicht de grondexploitatie overgelaten aan een particuliere grondexploitant (projectontwikkelaar of corporatie). De gemeente treft dan voorzieningen om gronden bouw- en/of woonrijp te maken. De kosten daarvan zal de gemeente zo goed mogelijk willen verhalen. Voorts oefent de gemeente invloed uit op het stedenbouwkundig ontwerp en de architectuur.

Het nadeel van faciliterende grondpolitiek is de beperkte sturingsmogelijkheid voor de gemeente om ontwikkelingen binnen de gemeente te realiseren. Het primaat van de ontwikkelingen ligt hierbij immers bij derden (projectontwikkelaars). Specifieke, niet-

⁸ Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen van openbaar nut die buiten het exploitatiegebied liggen. Hierbij valt te denken aan een rotonde, tunnel of brug die buiten het exploitatiegebied wordt aangelegd, ten behoeve van de verkeersdoorstroming in het exploitatiegebied. Voorzieningen binnen de wijk zijn bijvoorbeeld een speeltuin of wijkcentrum.

rendabele projecten, die veelal vanuit het oogpunt van volkshuisvesting wenselijk zijn, worden niet of moeilijk gerealiseerd. Met name de mogelijkheid voor het voeren van een doelgroepenbeleid wordt hierdoor beperkt. Immers, een projectontwikkelaar zal slechts bereid zijn dat deel van het gewenste beleid tot uitvoering te brengen, voor zover dit past binnen zijn commerciële overwegingen. In de praktijk zullen daardoor niet-lucratieve ontwikkelingen achterwege blijven. Dit doet zich met name voor bij starterswoningen, seniorenwoningen en dergelijke.

Een ander nadeel van faciliterende grondpolitiek is dat de gemeente alleen de kosten van voorzieningen van openbaar nut bij de projectontwikkelaar kan verhalen. De gemeenschap kan derhalve niet profiteren van de waardevermeerdering van de te ontwikkelen bouwgrond als gevolg van bestemmingswijzigingen.

Er zijn tot slot ook vele mengvormen van publiek-private samenwerking mogelijk.

3.4 Beleidsafwegingen - norm 1

De rekenkamercommissie heeft de onderzochte complexen getoetst aan de normen van tabel 3-A. De eerste norm verlangt dat bij aanvang een (strategische) afweging plaatsvindt of een complex voldoet aan de kaders zoals die zijn gesteld. Afwijken daarvan behoort tot de mogelijkheden, maar dan verwacht de rekenkamercommissie hierover nadere overwegingen aan te treffen.

Gelet op de in hoofdstuk 2 besproken kaders verwacht de rekenkamercommissie in ieder geval dat de volgende aspecten aan de orde komen:

- Wordt met het in ontwikkeling nemen van het complex voldaan aan het kader dat bij voorkeur inbreilocaties ontwikkeld worden ten einde probleemoplossend te bouwen?
- Wordt voldaan aan het kader van de exploitatieverordening waarin de voorkeur wordt uitgesproken voor actieve grondexploitaties?
- Vindt er een integrale afweging plaats tussen alle mogelijke opties om exploitaties in ontwikkeling te nemen in relatie met de door de provincie Zuid-Holland ter beschikking gestelde bouwcontingenten?

3.4-A Inbreilocaties

Op dossierniveau heeft de rekenkamercommissie geen afwegingen aangetroffen over in ontwikkeling nemen van complexen gezien vanuit het beleidskader dat bij voorkeur inbreilocaties ontwikkeld dienen te worden. Ook een integrale afweging heeft de rekenkamercommissie niet aangetroffen. In het besluit van de raad naar aanleiding van het Woningbehoeftenonderzoek 2004 (20 mei 2004) komt namelijk niet duidelijk naar voren waarom een complex de voorkeur heeft boven een ander complex en in hoeverre dit meer bijdraagt aan probleemoplossend bouwen dan andere complexen. Ook in de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland zijn deze afwegingen niet duidelijk weergegeven. Daarnaast is de commissie van mening dat een dergelijke afweging alleen gemaakt kan worden door daarbij alle alternatieven te betrekken. In zowel het besluit bij het Woningbehoeftenonderzoek als in de Notitie zijn niet alle alternatieven meegenomen.

3.4-B Actieve ontwikkeling

De rekenkamercommissie constateert dat in de periode 2002 – 2006 geen actieve grondontwikkeling door de gemeente heeft plaatsgevonden. De complexen die in 2006 gestart worden betreffen steeds faciliterende grondexploitaties op initiatief van derden.

De rekenkamercommissie heeft tijdens haar onderzoek wel ten aanzien van twee andere complexen afwegingen aangetroffen over wel of geen actieve ontwikkeling. In de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland geeft het college aan dat *'het niet doorgaan van Akkerleeven direct aanleiding is geweest om zich af te vragen, wat er dan wel met dat gebied mag gebeuren'*. De rekenkamercommissie zou verwachten dat in navolging op deze vraag een financiële en risicomatige afweging is gemaakt om te bepalen of actieve ontwikkeling van deze locatie mogelijk is. Bij navraag bleek deze afweging niet gemaakt te zijn vanwege de voorkeur voor inbreilocaties, reeds aanwezige gronden in eigen bezit en de beperkt beschikbare contingenten. Naar de mening van de rekenkamercommissie zijn dit valide argumenten om op korte termijn af te zien van het in exploitatie brengen van deze gronden. Maar naar de mening van de commissie had gelet op de voorkeur voor actieve ontwikkeling een financiële en risicomatige afweging voor exploitatie op langere termijn hier op zijn plaats geweest.

Voorts wordt in de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland ten aanzien van het plan Kleine Boezem fase 2 gekozen om actieve grondpolitiek uit te stellen. De argumentatie overtuigt de Rekenkamercommissie evenwel niet. Het college wijst erop dat de winst uit het plan Kleine Boezem fase 1 voldoende is om eventuele risico's als gevolg van uitstel van het plan Kleine Boezem fase 2 te kunnen opvangen. Dat geeft evenwel geen uitsluitsel over de vraag wat de meest gewenste vorm en tijdstip van exploitatie van fase 2 is. Ten aanzien van deze laatste vraag worden een aantal overwegingen gemaakt die niet eenduidig op uitstel aandringen. Ten eerste is het niet correct te veronderstellen dat de rentebijdrage voor de gronden van het plan Kleine Boezem fase 2 ten gunste komt aan de exploitatiebegroting van de gemeente. Ten tweede is de onderbouwing van de termijn (31 jaar), waarin rentebijdrage aan het plan verantwoord is, niet correct. In de berekening wordt namelijk geen rekening gehouden met prijsstijgingen aan de kostenkant. Daar staat tegenover dat ook met prijsstijgingen van bouwgronden geen rekening is gehouden. Beoordeeld moet worden of beide stijgingen met elkaar in de pas lopen. Tot slot wordt in de afweging ook geen rekening gehouden met de positieve opbrengst die de gemeente kan realiseren bij eerdere uitgifte van grond. Theoretisch laat zich bij volledige uitgifte van de grond met als peildatum 2005 globaal een winst ramen van € 2,2 miljoen.

Aldus beschouwd heeft de rekenkamercommissie eerder een voorkeur voor faciliterende dan actieve ontwikkeling aangetroffen. In de twee dossiers waar een duidelijke keuze voor actieve grondpolitiek tot de mogelijkheden behoort, is de beleidsmatige afweging niet volledig.

3.4-C Beschikbare contingenten

De bouw van woningen binnen de gemeente vindt plaats binnen de restricties van beschikbare contingenten die de provincie Zuid-Holland heeft neergelegd in het Streekplan. Tenzij gebouwd wordt op basis van beschikbaar gestelde kwaliteitscontingenten, zal voorafgaand aan het instemmen met een project een integrale afweging plaats moeten vinden wat dit project betekent voor de beschikbare contingenten. Immers, bij het toestaan van een complex zal dit gezien de geringe beschikbaarheid van contingenten mogelijk ten koste gaan van de ontwikkeling van een ander complex. Daarbij zal ook moeten worden betrokken in hoeverre het meegaan in faciliterende grondpolitiek op initiatief van derden de mogelijkheden van faciliterende en actieve ontwikkeling op initiatief van de gemeente beperken. De commissie heeft deze afwegingen op dossierniveau maar ook op integraal niveau niet aangetroffen.

Samengevat heeft de rekenkamercommissie in de onderzochte dossiers en de overwegingen in de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland slechts beperkt informatie aangetroffen over de achterliggende beleidsmatige overwegingen. De commissie komt ten aanzien van norm 1 dan ook tot het oordeel ontoereikend.

3.5 Verlenen van medewerking aan initiatieven van derden - norm 2

Indien de gemeente een bestemmingsplan wil ontwikkelen, maar geen eigenaar is van de grond en deze ook niet kan verwerven, kan gekozen worden voor het faciliterend ontwikkelen van het plan. Er wordt dan contact gezocht met een potentiële exploitant, veelal de eigenaar, met het verzoek of deze bereid is het plan uit te voeren. Het initiatief hiertoe kan ook van de eigenaar van de grond zelf komen.

De exploitatieverordening maakt een procedureel onderscheid tussen faciliterende ontwikkeling op initiatief van de gemeente en ontwikkeling op initiatief van derden. Dit onderscheid komt met name tot uitdrukking in het bekostigingsbesluit. Een bekostigingsbesluit bestaat uit ondermeer een begroting, een tekening van het gebied en een omschrijving van voorzieningen van openbaar nut (exploitatieverordening, artikel 3b). Bij ontwikkeling op eigen initiatief geeft de exploitatieverordening aan een (zogenaamd aangevuld) bekostigingsbesluit op te stellen, welke door de raad vastgesteld dient te worden. Bij ontwikkeling op initiatief van derden is de procedure korter. Een aangevuld bekostigingsbesluit is niet vereist. Een opsomming van de ten laste en ten gunste van de onroerende zaken komende kosten en baten (hierna begroting genoemd) is echter wel vereist, aangezien die de basis vormt voor berekening van de exploitatiebijdrage (VNG Handboek, 2005). Dit is de bijdrage die de exploitant dient te betalen voor de gemaakte planologische kosten, interne kosten van de gemeente en dergelijke, maar ook het aanleggen van voorzieningen van openbaar nut buiten het exploitatiegebied, de bovenwijkse voorzieningen. Het vaststellen van een bekostigingsbesluit en/of de begroting is een expliciete bevoegdheid van de raad. Beide documenten zijn namelijk op te vatten als een 'voorbereidingsbesluit' in het geval de gemeente overgaat tot baatbelasting (VNG Handboek, 2005). Het heffen van belastingen is immers een bevoegdheid van de raad.

Bij het in exploitatie nemen van gronden, op een aanvraag van derden, dient de gemeente eerst een besluit te nemen tot medewerking. Het college is tot het nemen van zo een besluit bevoegd, echter pas nadat hierover overleg is geweest met de raadscommissie Algemene Bestuurszaken en Financiën. Omdat deze raadscommissie op dit moment niet meer bestaat is de rekenkamercommissie van mening dat het college hiervoor in de plaats óf met de raadscommissie Maatschappelijke Aangelegenheden en Middelen (MAM) óf met de raadscommissie Grondgebied en Economische Zaken (GREZ) dient te overleggen. In tabel 3-C is voor de onderzochte dossiers weergegeven wanneer een voorstel bij de gemeente door de initiatiefnemer is ingediend en op welk moment de commissies hierover zijn ingelicht.

Tabel 3-C Overzicht initiatieven van derden

Naam complex	Initiatiefnemer	Aanvraag medewerking	1^e Overlegcie GREZ
Bedrijvenpark Watertoren II	TBP Electronics BV	5-dec-02	8-mrt-05
Tuin de Boer	ABB Ontwikkeling BV	16-jul-04 ⁹	4-nov-03
Julianaweg - plan Kroon	Kroon Den Bommel Projectontwikkeling BV	26-okt-04	2-nov-04
Pieterstraat	Woningbouwvereniging Dirksland	1-dec-04	10-mei-05
De Lignie	Roos Vastgoed & Ontwikkeling, de heer van Es	14-dec-04	11-jan-05

De rekenkamercommissie constateert dat de raadscommissie GREZ over het algemeen tijdig wordt geïnformeerd over het besluit om medewerking te verlenen aan het initiatief. De rekenkamercommissie concludeert dat voldoende wordt voldaan aan de norm dat eerst

⁹ Bij het bouwen van het verenigingsgebouw in Herkingen waren destijds afspraken gemaakt over bebouwing bij Tuin de Boer. Eind 2003 is hier voor het eerst over gesproken in de commissie GREZ. In juli 2004 is officieel een verzoek ingediend door ABB.

overleg plaats dient te vinden met de raadscommissie alvorens in te gaan op een aanvraag om medewerking van de gemeente.

3.6 Bekostigingsbesluit – norm 3, 4

Zoals genoemd zijn de onderzochte complexen, met uitzondering van plan Kleine Boezem fase 1, alle initiatieven van derden. Het college kan derhalve volstaan met het voorleggen van een begroting aan de raad. Een bekostigingsbesluit mag achterwege blijven.¹⁰ De rekenkamercommissie heeft daardoor de normen 3 en 4 niet getoetst.

3.7 Begroting - norm 5

De rekenkamercommissie constateert dat voor geen van de afgesloten exploitatieovereenkomsten een begroting is opgesteld. Dientengevolge heeft de raad ook geen begroting vastgesteld (norm 5). De rekenkamercommissie constateert dat de exploitatieverordening op dit punt niet wordt nageleefd, hetgeen als ontoereikend moet worden beoordeeld.

Het niet voldoen aan de verplichting om de uitgaven die de gemeente doet voor planontwikkeling, planvoorbereiding, opstellen van exploitatieovereenkomsten et cetera, via een begroting door de raad vast te laten stellen leidt tot een onrechtmatigheidsoordeel. Immers deze kosten van exploitatie (exploitatieverordening, artikel 2) maken onderdeel uit van de begroting (exploitatieverordening, artikel 3b6) welke door de raad had moeten worden vastgesteld. Overigens bekrachtigt de raad bij vaststelling van jaarstukken deze kosten alsnog.

3.8 Uitoefening bevoegdheid aangaan exploitatieovereenkomsten - norm 6

Na de Wet Dualisering heeft het college wettelijk de bevoegdheid gekregen om overeenkomsten met derden aan te gaan. Om de toezichthoudende taak van de raad hierin te versterken heeft de wetgever in de Gemeentewet een nieuw wetsartikel toegevoegd. Dit artikel (Gemeentewet, artikel 169;4) verplicht het college de raad in te lichten over het uitoefenen van zijn bevoegdheid als de raad hierom verzoekt óf indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. Er mag vanuit gegaan worden dat ‘ingrijpend’ in ieder geval die situaties inhouden waarin het aangaan van de overeenkomst financiële consequenties heeft die niet zijn voorzien in de programmabegroting (VNG handboek, 2005). Het wetartikel stelt vervolgens dat indien sprake is van ‘ingrijpende consequenties’ het college pas een besluit neemt nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

In tabel 3-D zijn de onderzochte complexen opgenomen en de fase waarin het opmaken van een exploitatieovereenkomst zich bevindt. Het plan Kleine Boezem fase 1 is hierin niet meegenomen, omdat dit om een volledig actieve ontwikkeling ging.

¹⁰ Een bekostigingsbesluit is wel aan de orde bij faciliterende grondexploitatie op initiatief van de gemeente. Dat betreft in tabel 3-A de complexen Spuikolk, Le Duc alsook het voetbalveld.

Tabel 3-D Status exploitatieovereenkomsten

Complex	Status	Datum
■ Bedrijvenpark Watertoren II	afgerond	21-okt-05
■ Tuin de Boer	conceptfase	n.v.t.
■ Julianaweg - plan Kroon	afgerond	28-jun-06 ¹¹
■ Pieterstraat	afgerond	24-okt-05 ¹²
■ De Lignie	planfase	n.v.t.

De rekenkamercommissie constateert dat bij de afgesloten exploitatieovereenkomsten het college niet in alle gevallen de raad vooraf heeft geïnformeerd over de plannen en de intentie van het college om een exploitatieoverkomst af te sluiten. Bij de plannen van de Julianaweg en Pieterstraat heeft de rekenkamercommissie geen overleg met de raad aangetroffen over de exploitatieovereenkomst. Voor Tuin de Boer, waarvan de exploitatieoverkomst zich in de conceptfase bevindt, wordt de raad middels de commissie GREZ door het college geïnformeerd.

Bij het complex Watertoren II is de raad geïnformeerd over de intentie om een exploitatieovereenkomst af te sluiten, echter hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst. De aanvraag van de exploitant om medewerking van de gemeente is ingediend in december 2002. Het sluiten van de exploitatieoverkomst vond plaats in oktober 2005. De raad is door het college op de hoogte gebracht van deze plannen in december 2004, na het verzoek om inlichtingen van de raad. De aanvraag van de exploitant betrof de verhuizing van een bovenregionaal bedrijf vanuit de dorpskern naar het bedrijfsterrein Watertoren II. De gemeente heeft voor deze verplaatsing bij de provincie Zuid-Holland toestemming gevraagd vanwege de plannen voor het aanleggen van een regionaal bedrijfsterrein in Oude-Tonge. De rekenkamercommissie is van mening dat hier sprake is van 'ingrijpende gevolgen' voor de gemeente en had het dan ook correct gevonden als het college de raad hierover eerder had geïnformeerd. Hier kan een actieve informatieplicht (conform GW art. 169;4) worden aangenomen, waarbij de raad in de gelegenheid moet worden gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen alvorens een besluit wordt genomen.

De rekenkamercommissie concludeert dat de norm om de raad te informeren over het uitoefenen van de bevoegdheid om een exploitatieovereenkomst af te sluiten onvoldoende wordt nageleefd. Bij niet alle complexen vindt dit correct plaats.

3.9 Inhoud exploitatieovereenkomsten - norm 7, 8

De toelichting op de exploitatieverordening maakt duidelijk dat geprobeerd zal worden om zoveel mogelijk kosten te verhalen. In paragraaf 3.7 is reeds aangegeven dat voor de onderzochte complexen geen begroting is opgesteld als basis voor de berekening van de hoogte van de exploitatiebijdrage. Aangezien er geen begroting is opgemaakt, is het voor de rekenkamercommissie moeilijk om te beoordelen of alle kosten door middel van de exploitatieovereenkomst worden verhaald.

¹¹ De definitieve exploitatieovereenkomst blijkt bij ondertekening niet gedateerd te zijn. De rekenkamercommissie heeft de datum gehanteerd waarop de overeenkomst is verstuurd aan de exploitant.

¹² Voor de Pieterstraat is geen exploitatieovereenkomst maar een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Ook hiervan is niet de exacte datum van het sluiten van de overeenkomst bekend. Het besluit door het college is genomen op 24 oktober 2005. Deze datum is in het overzicht opgenomen.

De rekenkamercommissie constateert wel dat in de door de commissie onderzochte overeenkomsten steeds de kosten van de algemene voorzieningen van openbaar nut, zoals wegen, straten, pleinen, riolering worden verhaald. De interne en externe kosten (zoals bedoeld in de exploitatieverordening artikel 2;d2 en 2;d3) worden daarentegen niet verhaald. Verder treft de rekenkamercommissie een wisselend beeld aan ten aanzien van het verhaal van kosten van (boven)wijkse voorzieningen. Bij het complex Julianaweg worden de kosten van enkele bovenwijkse voorzieningen betaald door de exploitant. Bij dit complex is verder geen sprake van een fondsopslag voor andere bovenwijkse voorzieningen. Bij het complex De Lignie zal een bedrag per woning betaald worden als fondsopslag. Bij het complex Tuin de Boer is afgezien van een opslag per woning. Bij de complex Watertoren II is geen fondsopslag in rekening gebracht en zijn ook geen kosten voor bovenwijkse voorzieningen rechtstreeks door de exploitant betaald. Bij navraag bleek hier volgens het college geen sprake te zijn van bovenwijkse voorzieningen. Dit zou eveneens het geval zijn bij het complex Pieterstraat. Opgemerkt dient te worden dat voor het complex Watertoren I wel een fondsopslag in rekening is gebracht.

In tabel 3-E is een overzicht opgenomen van de contractuele afspraken over kostenverhaal voor de faciliterend ontwikkelde projecten. De exploitatieovereenkomsten van Tuin de Boer en De Lignie zijn nog in conceptfase en derhalve niet in de tabel opgenomen. Als er 'ja' vermeld is in de kolom houdt dit in dat de kosten via de overeenkomst zijn verhaald. Als er 'nee' vermeld is, zijn er geen kosten verhaald.

Tabel 3-E Kostenverhaal per complex

Naam complex	Voorziening openbaar nut	Planologische kosten	Interne kosten	Omslagfonds bovenwijkse voorzieningen	Direct kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen
Watertoren II	ja	ja	nee	nee	nee
Julianaweg - Kroon	ja	ja	nee	nee	ja
Pieterstraat	ja	ja	nee	nee	nee

Opmerkelijk is dat bij één complex de gemeente zelf een inschatting maakt over de winstgevendheid van de exploitatie van een complex door derden. Op navraag van de exploitant of er een bijdrage in het fonds bovenwijkse voorzieningen verschuldigd was, heeft het college hiervan afgezien met de motivering, dat het een lastig plan was, dat niet echt winstgevend leek. Dit betreft geen algemene lijn. Bij de plannen De Lignie, Clinckerlandt en Akkerleeven bijvoorbeeld blijkt dat er wel sprake zal zijn van een fondsopslag voor (boven)wijkse voorzieningen. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk welke beleidslijn het college kiest bij het verhaal van kosten van (boven)wijkse voorzieningen. Daarmee ontstaat het beeld van ad hoc beleid.

De rekenkamercommissie heeft ook geen beleidsnotitie aangetroffen waarin afwegingen gemaakt worden over het wel of niet contractueel vastleggen van een exploitatiebijdrage en de hoogte hiervan. Volgens de exploitatieverordening vereist het vragen van een bijdrage echter wel een beleidsmatige onderbouwing (Nota van toelichting, artikel 2).

Resumerend constateert de rekenkamercommissie dat er geen vastomlijnd beleid ten aanzien van de exploitatiebijdrage aanwezig is. De naleving van normen 7 en 8 is dan ook ontoereikend.

3.10 Conclusies onderzoeksvraag 2

In de onderzoeksperiode 2002 – 2006 zijn er geen actieve grondcomplexen door de gemeente ontwikkeld. In 2006 is en wordt gestart met de bouw van 8 complexen. Dit betreffen alle complexen waarbij sprake is van faciliterende grondpolitiek en inbreilocaties, waarbij het initiatief voor het plan is genomen door derden (projectontwikkelaars en grondeigenaren).

De rekenkamercommissie heeft voor een vijftal complexen die in 2006 in ontwikkeling zijn of worden genomen dossieronderzoek verricht. Voorts heeft de commissie vragen gesteld naar aanleiding van de beslissingen op basis van de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland. Tabel 3-F toont het oordeel van de rekenkamercommissie over de gehanteerde normen.

Tabel 3-F Oordeel over de normen uit de exploitatieverordening

Norm	Oordeel
1 – Beleidsafwegingen	ontoereikend
2 – Aanvraag om medewerking	voldoende
3 – Vaststellen bekostigingsbesluit	-
4 – Inhoud bekostigingsbesluit	-
5 – Aanwezigheid begroting	ontoereikend
6 – Voorleggen exploitatieovereenkomst	onvoldoende
7 – Inhoud exploitatieovereenkomst	ontoereikend
8 – Beleid kostenverhaal	ontoereikend

De rekenkamercommissie constateert dat alleen aan norm 2 (overleg plegen met de raadscommissie alvorens een besluit om medewerking te verlenen aan een plan) wordt voldaan. De rekenkamercommissie heeft geen informatie aangetroffen over de beleidsmatige afwegingen voorafgaand aan het besluit tot medewerking aan faciliterende grondpolitiek op initiatief van derden. Ook de afwegingen om af te zien van actieve ontwikkeling zijn onvoldoende onderbouwd. Voorts constateert de rekenkamercommissie dat op een besluit van medewerking in de stukken geen onderbouwing wordt aangetroffen van de kosten die de gemeente hiervoor maakt en de wijze waarop verhaal van deze kosten plaats zal vinden. De rekenkamercommissie is van mening dat dit een zwaarwegende zaak is, aangezien transparant dient te zijn op welke gronden kosten wel en niet worden verhaald. Een onderbouwing waarom kostenverhaal niet volledig plaatsvindt ontbreekt. En daarbij wordt de raad niet gekend in de beslissing om niet alle kosten te verhalen. Hiermee wordt de raad de mogelijkheid ontnomen hierover een beslissing te nemen.

4. Verantwoording over grondaangelegenheden

4.1 Normen

In hoofdstuk 2 zijn in tabel 2-B de belangrijkste kaders weergegeven die door de raad zijn vastgesteld. Bij de toetsing aan deze kaders is apart nagegaan op welke wijze is gewaarborgd dat aan de raad verantwoording wordt afgelegd over de naleving van de kaders.

Gezien het feit dat in de onderzochte periode nagenoeg alleen complexen ontwikkeld zijn op initiatief van derden, richt de rekenkamercommissie zich in dit hoofdstuk hierop. De rekenkamercommissie onderscheidt bij ontwikkeling op initiatief van derden drie fasen waarin aan de raad of de raadscommissie verantwoording afgelegd dient te worden. Deze fasen zijn:

- Verzoek om medewerking door de gemeente (raadscommissie)
- Vaststellen van de begroting per complex (raad)
- Evaluatie van in exploitatie genomen complexen (raad)

Tabel 4-A Normen ten aanzien van de verantwoordingsmomenten

Norm	
1	• Er wordt verantwoording afgelegd conform de kaders
2	• De verantwoording voldoet aan de kwaliteitseisen concreet, specifiek, relevant

Op de eerste fase van het informeren van de raad is in paragraaf 3.5 voldoende ingegaan. De rekenkamercommissie constateert dat de raadscommissie GREZ over het algemeen tijdig wordt geïnformeerd over het besluit om als gemeente aan een verzoek van een exploitant mee te werken. De raadscommissie krijgt tijdens de vergadering het bewuste plan voorgelegd en er is mogelijkheid voor vragen en inspraak op het gebied van ruimtelijke ordening. De rekenkamercommissie is van oordeel dat de kwaliteit van de verantwoording bij aanvang van de plannen goed is.

4.2 Vaststellen begroting per complex

In paragraaf 3.7 is aan de orde geweest dat voor complexen geen begroting wordt opgemaakt en deze dus ook niet aan de raad kan worden voorgelegd. Het college hierdoor geeft geen inhoud aan de verantwoordingsplicht aan de raad zoals de exploitatieverordening vereist. Het niet opstellen van een begroting is immers ook een beslissing van het college met financiële consequenties. Ook van die beslissing dient de raad op de hoogte te worden gesteld. Daarmee komt de rekenkamercommissie tot het oordeel dat in deze fase van grondontwikkeling de verantwoording conform de kaders ontoereikend is. Bij het ontbreken van verantwoording kan de kwaliteit daarvan niet worden getoetst.

4.3 Evaluatie van in exploitatie genomen complexen

De evaluatie van de in exploitatie genomen complexen vindt plaats in de tussentijdse rapportages en jaarstukken, zoals is vastgelegd in de financiële beheersverordening. In deze paragraaf wordt ingegaan op de kwaliteit van de verantwoording.

4.3-A Tussentijdse rapportages

Tweemaal per jaar ontvangt de raad een tussentijdse rapportage, de managementrapportage (MARAP). De rekenkamercommissie constateert dat in de MARAP niet wordt ingegaan op afwijkingen in begrote resultaten van grondexploitaties. In paragraaf 2.3-A heeft de commissie al opgemerkt dat het begrip 'grondexploitaties' zich bij de gemeente Dirksland ten onrechte beperkt tot actieve grondexploitaties. Dientengevolge worden in de MARAP geen begrotingswijzigingen of afwijkingen opgenomen die betrekking hebben op faciliterende complexen. Aangezien er in de onderzochte periode geen actieve grondexploitaties in ontwikkeling zijn heeft de rekenkamercommissie hierover geen tussentijdse verantwoording aangetroffen.

De rekenkamercommissie is van mening dat de tussentijdse verantwoording over de grondexploitaties ontoereikend is, doordat faciliterende grondexploitaties buiten beschouwing worden gelaten. Door het ontbreken van deze verantwoording heeft de rekenkamercommissie de verantwoording niet kunnen toetsen aan de kwaliteitseisen.

4.3-B Jaarstukken

De rekenkamercommissie heeft de jaarstukken van 2002 tot en met 2005 doorgenomen om zich een beeld te vormen van de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de grondexploitaties. De jaarstukken van 2006 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar. Vanaf het verantwoordingsjaar 2004 is het BBV van toepassing op de jaarstukken. Aangezien de wijze van verantwoording vanaf dat moment is gewijzigd van functies naar programma's zal de rekenkamercommissie niet specifiek meer ingaan op de jaarstukken voor 2004. Tevens is vanaf dat moment een paragraaf grondbeleid verplicht.

Verantwoordingsaspecten over grondaangelegenheden komen aan bod in programma 8 Wonen en ruimte en de paragraaf grondbeleid. In programma 8 geeft de gemeente aan welke bouwplannen in het verantwoordingsjaar in ontwikkeling zijn. Dit overzicht is echter niet volledig. De rekenkamercommissie constateert dat ondermeer de volgende complexen in de opsomming ontbreken: Spuikolk, Klinkerlandsestraat, Plan Julianaweg – van Harberen, Le Duc, Plan Inktvis, Plan Clinckerlandt, Kleine Boezem fase 3, Wernerflat, Voetbalveld Herkingen, Plan Akkerleeven en Tankstation de Gast. Ook constateert de rekenkamercommissie dat het programma niet weergeeft wat deze plannen opleveren ter realisatie van de gestelde doelen, zoals in de programmabegroting was geformuleerd. Als doelen worden ondermeer genoemd: verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, verbetering bestaande seniorenwoningen, behoud van voorzieningenniveau in woonkernen.

De rekenkamercommissie heeft vervolgens de verplichte paragraaf grondbeleid van de jaarstukken beoordeeld. In deze paragraaf worden de boekwaarden van vier complexen vermeld, te weten:

- Kleine Boezem (fase 1 en 2);
- Plan Melissant Zuid I;
- Plan Watertoren;
- Plan Kattewacht.

Het plan Kattewacht wordt in dit rapport plan Hart van Dirksland genoemd. Voor de ontwikkeling van dit plan zal blijkens de jaarstukken 2005 de Woningbouwvereniging Dirksland als eerste in aanmerking komen. De commissie gaat er van uit, dat de reeds gemaakte kosten voor dit plan via een exploitatieovereenkomst op de exploitant zullen worden verhaald. Het plan Watertoren blijkt geen grondexploitatie te betreffen en is dus ten onrechte als complex gerubriceerd in het jaarverslag. Deze boekwaarde dient naar het oordeel van de commissie overgeplaatst te worden naar de materiële vaste activa.

De rekenkamercommissie heeft navraag gedaan naar actuele informatie over de kosten-dekkendheid van de overige twee complexen (Kleine Boezem fase 2 en Melissant Zuid). Hierbij denken wij aan een actuele exploitatieopzet waaruit blijkt wat de verwachte kosten en opbrengsten van het complex zijn. Deze informatie heeft de rekenkamercommissie alleen voor het plan Kleine Boezem fase 2 aangetroffen. Voor dit plan is immers bij de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland een financiële uiteenzetting gegeven. In de risicoparagraaf van de jaarstukken is echter niets aangetroffen over dit plan of het plan Melissant Zuid I. Dit zou naar de mening van de rekenkamercommissie wel moeten.

De jaarstukken voldoen aan de verplichting van de financiële beheersverordening (en de BBV) om een paragraaf grondbeleid op te nemen. De rekenkamercommissie is dan ook van mening dat deze norm goed wordt nageleefd. Daarentegen is de rekenkamercommissie van mening dat de kwaliteit van de verantwoording ontoereikend is, omdat in de paragraaf grondbeleid verantwoording over faciliterende grondexploitaties ontbreekt en omdat voor actieve complexen geen risicoparagraaf is opgenomen. Tevens is in programma 8 de opsomming van complexen ad hoc en wordt geen relatie gelegd tussen de doelstellingen en de realisatie hiervan.

4.4 Conclusie onderzoeksvraag 3

De rekenkamercommissie concludeert dat het college op twee momenten verantwoording aan de raad of de raadscommissie aflegt. Allereerst door consultatie van de commissie GREZ op het moment dat een beslissing genomen moet worden om mee te werken aan een faciliterende ontwikkeling van een complex. En in de tweede plaats door middel van de jaarstukken. De verantwoording die afgelegd wordt aan de commissie GREZ rond het nemen van een besluit om medewerking voldoet aan de kwaliteitseisen. De kwaliteit van de verantwoording in de jaarstukken is naar de mening van de rekenkamercommissie ontoereikend. Bij de tussentijdse rapportages en bij het vaststellen van de begrotingen per complex vindt geen verantwoording plaats. Tabel 4-B toont het oordeel van de rekenkamercommissie over de verantwoordingsinformatie in relatie tot de gehanteerde normen.

Tabel 4-B Oordeel over de normen over de verantwoordingsinformatie

Verantwoordingsmoment	Norm 1: verantwoording	Norm 2: kwaliteit verantwoording
Verzoek om medewerking	voldoende	goed
Vaststellen begroting	ontoereikend	-
MARAP	ontoereikend	-
Jaarstukken	goed	ontoereikend

De rekenkamercommissie concludeert voorts dat aan de raad alleen over faciliterende complexen verantwoording wordt afgelegd in de beginfase van een plan (het verzoek om medewerking). In het vervolg van de planontwikkeling en uitvoering krijgt de raad geen (financiële) verantwoordingsinformatie meer. De verantwoordingsinformatie blijft beperkt tot actieve complexen. Gezien het feit dat de afgelopen jaren de gemeente niets actief heeft ontwikkeld, ontvangt de raad hierdoor geen relevante informatie over complexen. De informatie die over de actieve complexen wordt gegeven is niet relevant omdat hieraan geen risicoparagraaf is toegevoegd.

5. Conclusies en overwegingen

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop de grondpolitiek van de gemeente Dirksland wordt vormgegeven en uitgevoerd.

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente ontoereikende beleidskaders heeft geformuleerd voor de wijze waarop uitvoering gegeven dient te worden aan grond-aangelegenheden. Uit de bestudeerde documenten komt slechts een voorkeur voor actieve grondexploitatie naar voren en een beperkt gemotiveerde voorkeur voor inbreilocaties. Door het ontbreken van deze beleidskaders kan de raad haar controlerende en toezichhoudende taak op het gebied van grondaangelegenheden niet waar maken. Indien vooraf niet is vastgelegd wat de norm is, kan achteraf niet getoetst worden of het uitgevoerde beleid goed is uitgevoerd. De raad kan in deze situatie weliswaar voorzien worden van verantwoordingsinformatie, maar een debat over de correctheid van het gevoerde beleid zal sterk gehinderd worden door het ontbreken van de norm om de uitvoering te toetsen.

Voorts concludeert de rekenkamercommissie dat de afgeleide kaders (financiële beheersverordening en exploitatieverordening) onvoldoende nageleefd worden. De rekenkamercommissie is van mening dat het college een te beperkte interpretatie hanteert van het begrip 'grondexploitatie'. Hieronder wordt ten onrechte alleen actieve ontwikkeling van gronden geschaard. Aangezien de gemeente de afgelopen jaren geen actieve complexen heeft ontwikkeld, is dientengevolge geen verantwoording over grondexploitaties afgelegd. De rekenkamercommissie vindt dit niet in overeenstemming met de geldende kaders. Voor de komende jaren zijn circa 25 plannen aangemerkt als mogelijk te ontwikkelen locaties. In 2006 zijn 8 van deze plannen in ontwikkeling genomen. De rekenkamercommissie is van mening dat hierover verantwoording afgelegd dient te worden aan de raad, zowel op het punt van financiële aangelegenheden als op het punt van ruimtelijke ordening. De raad dient ook te worden betrokken bij de (strategische) beleidsmatige overwegingen en eventuele risico's die daarbij worden gelopen.

Door de beperkte uitleg van het begrip grondexploitaties lijkt eveneens buiten beeld te raken dat faciliterende grondpolitiek naleving van de exploitatieverordening vereist. De naleving van deze verordening is onvoldoende. Vooral het ontbreken van een begroting per complex en het dientengevolge niet laten vaststellen van de begroting vindt de rekenkamercommissie een zwaarwegende zaak. Het vaststellen van de begroting is primair de bevoegdheid van de raad. Indien de overige kaders uit de exploitatieverordening nageleefd zouden worden, zou het niet vaststellen van de begroting opgevat kunnen worden als het overslaan van een procedurele handeling. Echter de exploitatieverordening wordt niet correct nageleefd en door het ontbreken van begrotingen per complex wordt dit nu niet inzichtelijk. Indien een begroting wél was opgesteld dan had een expliciet besluit kunnen worden genomen over het al dan niet verhalen van kosten. De raad heeft daarover nu geen beslissing kunnen nemen. Voorts is de rekenkamercommissie van mening dat het ontbreken van de begroting niet getuigt van een goede beheersing van de uitvoering. Immers een onderbouwing van de in rekening gebrachte exploitatiebijdrage ontbreekt in de dossiers. Ook dit draagt bij aan de ernst van het niet naleven van de verordening op dit punt.

Verder overweegt de rekenkamercommissie dat het de raad is die kaders vast dient te stellen. Anderzijds dient het college de raad hiervoor voorstellen te doen. De rekenkamercommissie is derhalve van mening dat zowel de raad als het college deze taak onverwijld dient op te pakken. Het is daarna de taak van het college om bij de uitvoering van het beleid

zich te laten leiden door de kaders van de raad. De raad dient vanuit haar controlerende en toezichthoudende taak het college erop aan te spreken indien de verordeningen niet worden nageleefd. De rekenkamercommissie concludeert derhalve dat zowel de raad als het college deze rolverdeling bij alle aspecten rond grondaangelegenheden scherper in acht moet nemen.

Voorts overweegt de rekenkamercommissie dat de conclusies van dit onderzoek niet betekenen dat de keuzes die zijn gemaakt per definitie inhoudelijk onjuiste keuzes zijn. De oordelen van de rekenkamercommissie vloeien in dit onderzoeksrapport voort uit de kaders zoals die voor de gemeente in de onderzoeksperiode gelden. Uit oogpunt van transparantie dient meer aandacht te worden geschonken aan verantwoording van de gemaakte keuzes. Er kunnen bijvoorbeeld goede gronden zijn om faciliterende ontwikkeling van gronden te verkiezen boven actieve ontwikkeling. Bij actieve ontwikkeling zal immers rekening gehouden moeten worden met een hogere belasting van het ambtelijk apparaat en dienen ook grotere financiële risico's onder ogen te worden gezien. De rekenkamercommissie heeft deze afwegingen evenwel niet aangetroffen. De rekenkamercommissie realiseert zich dat er verschillende modaliteiten denkbaar zijn voor afspraken tussen raad en college ten aanzien van grondaangelegenheden, ook ten aanzien van de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Bij het ontbreken van expliciete afspraken schiet de huidige verantwoording te kort.

6. Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoeksbevindingen en conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen.

Kaderstelling

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om op korte termijn in een nota grondbeleid zijn beleidskeuzes en overwegingen vast te leggen. In deze nota dient naar onze mening ondermeer aandacht besteed te worden aan overwegingen om bij voorkeur inbreilocaties te ontwikkelen en wat dit betekent voor de keuze tussen actieve en faciliterende grondpolitiek. Daarbij zal in de nota een beleidsmatige invulling gegeven moeten worden van de wijze waarop de gemeente dient te handelen bij actieve én faciliterende grondpolitiek. Bij actieve grondpolitiek betreft dit beleid over prijsvorming en waardebeoordeling van gronden, uitgangspunten van winstneming, toepassing van voorkeursrecht gemeenten en risico afwegingen. Bij faciliterende grondpolitiek betreft dit een beleidsmatige onderbouwing van het kostenverhaal van voorzieningen en planologische kosten. Voorts zal in de nota vastgelegd moeten worden hoe en op welke momenten het college aan de raad verantwoording aflegt over de uitvoering.

Beheersing

De rekenkamercommissie beveelt het college aan om voorafgaand aan een besluit van medewerking aan een complex de (strategische) beleidsafwegingen duidelijk, schriftelijk vast te leggen. Deze afweging dient toegespitst te worden op het geldende beleidskader en de vooralsnog geldende contingenten (in de toekomst de contouren).

Voorts beveelt de rekenkamercommissie het college aan voor alle complexen die nu in uitvoering zijn en in de toekomst in uitvoering genomen zullen worden een overzicht op te stellen van de ten laste en ten gunste van het complex komende kosten en baten (begroting). Tevens beveelt de rekenkamercommissie aan een beleidsmatige onderbouwing te maken voor het verhaal van bovenwijkse voorzieningen, al dan niet via fondsvorming.

Verantwoording

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college te verzoeken verantwoording af te leggen over alle grondexploitaties, actief én faciliterend. Deze verantwoording dient minimaal te bestaan uit een overzicht van alle mogelijk in ontwikkeling te nemen complexen en de status van ontwikkeling van het complex.

Voorts beveelt de rekenkamercommissie de raad aan het college te verzoeken over de actieve grondexploitaties de kwaliteit van de verantwoording te verbeteren. Een verantwoording over actieve grondexploitaties vereist een risicoparagraaf en een recente exploitatieopzet.

7. Reactie College Burgemeester en Wethouders

Naar aanleiding van uw hierboven aangehaalde brief, waarbij u de conceptrapportage “grondpolitiek” voor bestuurlijke wederhoor aan ons college heeft aangeboden, berichten wij u het volgende.

Inleiding

Alvorens inhoudelijk op de conceptrapportage in te gaan, lijkt het ons goed vooraf de context te beschrijven waarin ons college heeft gehandeld. In de periode die door uw commissie is onderzocht, is het college bij de uitvoering van haar werkzaamheden op ruimtelijk gebied geconfronteerd met tal van externe factoren, die wel degelijk van vergaande invloed zijn geweest en in feite nog zijn. Wij noemen onder andere de vergaande beperkingen in het Streekplan als het gaat om de ontwikkelingen van de gemeente Dirksland en het niet beschikbaar zijn van woningbouwcontingenten. Dit betekent concreet dat de inzet van ons college is geweest het zo maximaal mogelijk in de wacht zien te slepen van zogenaamde kwaliteitscontingenten. Als daarbij in overweging wordt genomen dat het bestuurlijk Dirksland al vele jaren heeft voorgestaan geen actief grondbeleid te voeren (zonder dat dit overigens in een beleidsstuk is vastgelegd), gelet op de daarmee gepaard gaande (financiële) risico's, dan is het verklaarbaar dat ons college faciliterend bezig is geweest.

Opmerkingen bij het conceptrapport

In onze inhoudelijke reactie zullen wij zoveel als mogelijk in de volgorde van het rapport aanhouden.

- 1. Wij hebben kennis genomen van de opmerking dat de Rekenkamercommissie hoopt bij te dragen aan het versterken van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad.*
- 2. De Notitie Ontwikkelingsrichting Dirksland is nooit bedoeld geweest als Nota grondbeleid, doch slechts om met de raad te bespreken (het woord zegt het al) in welke **richting** Dirksland zich zou moeten ontwikkelen. Daarbij is de keuze tussen actieve of faciliterende grondpolitiek niet aan de orde geweest c.q. zijn geen voorstellen gedaan om gelden vrij te maken ter investering in grond. Daarom mag de conclusie worden getrokken, dat het bij de genoemde locaties uitsluitend ging (gaat) om faciliterende grondpolitiek. Ook uit het feit dat Herkingen en Melissant wel worden genoemd, maar bewust buiten de overwegingen zijn gelaten (“omdat het daar hoofdzakelijk gaat om locaties binnen de huidige bebouwde kom”), mag worden afgeleid dat er geen behoefte bestond aan verwerving van bedoelde inbreilocaties. Een interessant citaat uit de notulen van de raadsvergadering van 22 september 2005 (waarin de Notitie Ontwikkelingsrichting Dirksland werd vastgesteld) is het volgende: “Nadat de heer Kievit (CDA) een amendement heeft ingediend om ook in Herkingen en Melissant een vlekkenplan te laten ontwikkelen, vraagt mevrouw Tuinstra (VVD) **“welke ontwikkelaar dat dan zou moeten doen”**. De heer Kievit **laat dat aan de wethouder over.**” Men beperkte zich in deze bespreking, zowel in de raadscommissie als in de raadsvergadering, tot de vraag of de ontwikkelaars toch wel voor de doelgroepen zullen bouwen die in het Woningbehoeftenonderzoek van 2004 zijn vastgesteld. Bij geen enkel raadslid kwam de gedachte op aan actieve grondpolitiek. Dat is op zich ook niet zo vreemd, omdat de wat langer zittende raadsleden zich kunnen herinneren dat de verkoop van het laatste stuk bedrijfsterrein in Melissant, circa 17 jaar geleden, f 200.000,- boekverlies opleverde en de huidige raadsleden allen weten dat een quickscan inzake het ontwikkelen van het bedrijventerrein “Spuiolk” € 2.000.000,- verlies vermeldt. Hierbij betrekken we het gegeven dat de*

meeste inbreilocaties eigendom zijn van personen of bedrijven die alleen medewerking van de gemeente mogen verwachten als zij voldoen aan de voorwaarden van de gemeenteraad en dat de winst op grondposities vaak pas wordt gemaakt in het stadium van bouwen, waar de gemeente geen bijdrage aan levert.

3. De Rekenkamercommissie heeft uit de besluitvorming rondom het Woningbehoeftenonderzoek van 2004 niet kunnen opmaken dat de inbreilocaties probleemoplossend dienen te worden herontwikkeld. De problematiek is beschreven op bladzijde 6 en de oplossingen zijn beschreven op bladzijden 18 en 20 van het genoemde onderzoeksrapport. De raad heeft ingestemd met de weergegeven oplossingsrichtingen in de raadsvergadering van 27 mei 2004.
4. Het nagenoeg ontbreken van kaders in de paragrafen “grondbeleid” vindt de Rekenkamercommissie zwaar wegen. Het wordt de kapstok van het grondbeleid genoemd. Bij het ontbreken van een kapstok is het niet vreemd dat er wel eens een jas op de grond ligt. Begrijpelijkerwijze heeft dit de toetsing in de weg gestaan.
5. De opmerking van de Rekenkamercommissie dat de gemeente bij actieve grondpolitiek inspraak heeft in de kwaliteit van het bouwprogramma, het tempo et cetera is terecht. Dat dit echter als voordeel boven faciliterende locaties wordt bedoeld is onjuist, omdat de gemeente alleen maar aan een bestemmingsplan meewerkt als er gebouwd wordt naar de behoeften van de eigen bevolking et cetera (Zo is het plan Julianaweg te Melissant door Kroon drastisch gewijzigd toen daarin aanvankelijk teveel 2/1-kapwoningen en te weinig appartementen voor jongeren in waren gepland).
6. De veronderstelling van de Rekenkamercommissie dat de gemeenschap kan profiteren van waardeinstijging van te ontwikkelen bouwgrond gaat geheel voorbij aan (politieke) keuzes die de raad kan maken. Zo is in “Kleine Boezem” (fase 1) uitgegaan van de **kostprijs** van de grond, omdat er in principe voor **eigen** inwoners gebouwd wordt (zeker gezien de nadruk van de provincie Zuid-Holland op migratiesaldo-nul).
7. Dat de raad geen voorkeur heeft uitgesproken voor enig complex (inbreilocatie) boven het andere, wordt veroorzaakt door het feit dat **alle** locaties moeten worden ontwikkeld om aan de woningbehoeften te voldoen (dat is de raad gebleken bij de vaststelling van het Woningbehoeftenonderzoek), waarbij alleen de volgorde wordt bepaald door de omstandigheden per locatie.
8. Dat de argumenten om inbreilocaties te laten prevaleren boven bijvoorbeeld “Akkerleeven” valide zijn, is positief. Dat vastlegging hiervan, gepaard gaande met een risicomatige afweging, niet is terug te vinden, is een manco. Daarmee is echter niet gezegd dat de raad deze beweegredenen niet kent. Wij hebben hier in onze informatievoorziening naar de raad c.q. de raadscommissie regelmatig aandacht aan geschonken.
9. Zonder inhoudelijk in te gaan op het commentaar van de Rekenkamercommissie op de onderbouwing van de stelling dat het verantwoord was om “Kleine Boezem” (fase 2) uit te stellen, was deze benadering alleen maar bedoeld om een uitstel van **5 jaar** te verantwoorden. Daarbij konden naar de mening van het college zowel prijsstijgingen van kosten als van opbrengsten buiten beschouwing worden gelaten.
10. Gelet op onze ervaring dat wij al jaren geen beperking bemerken van de beschikbare contingenten, (mede door maximaal gebruik te maken van kwaliteitscontingenten uit de gehele regio) zouden de in 3.4.-C gemiste overwegingen niet relevant zijn geweest.
11. In Tabel 3-E stelt de Rekenkamercommissie dat bij de 3 genoemde complexen geen storting in het Omslagfonds bovenwijkse voorzieningen heeft plaatsgevonden. Op zichzelf is dat een terechte constatering, maar daartegenover zijn afspraken gemaakt die naar onze mening financieel verder gaan dan een bijdrage aan bedoeld fonds. Wij noemen hieronder de volgende afspraken:
 - “Watertoren II”: met de exploitant is overeengekomen dat op zijn kosten een ontsluitingsweg wordt aangelegd als er verdere ontwikkelingen in dat gebied komen (en die komen er binnenkort).

- Julianaweg, Kroon: bij een te saneren locatie aan de Julianaweg (N. Mijnders) is ook de weg vervuild. Kroon levert de gemeente een gesaneerde weg om niet terug.
 - Pieterstraat: de Woningbouwvereniging legt op eigen grond circa 15 extra parkeerplaatsen aan (grenzend aan de Beatrixlaan) en stelt dit geheel om niet aan de gemeente beschikbaar.
12. Wij vragen ons af in hoeverre faciliterende grondexploitaties in de MARAP thuishoren als er geen begroting voor gemaakt is, omdat het kennelijke standpunt van de raad is dat het niets mag kosten.
 13. Rondom “Melissant Zuid” is onvoldoende sprake van verantwoording. Dat mag zo zijn, maar bij brief van 31 maart 2006 heeft het college de raad laten weten nu geen prioriteit te geven aan actualisatie van de exploitatieopzet van het plan “Melissant-Zuid”, gegeven het feit dat de raad heeft uitgesproken dat er in de eerstkomende jaren op de aangegeven locatie niet gebouwd zal worden. Deze brief van ons college is besproken in een gezamenlijke vergadering van de beide raadscommissies d.d. 13 april 2006.
 14. De opmerking dat de gemeente in de verslagperiode **niets** actief heeft ontwikkeld is terecht, omdat de Rekenkamercommissie de bouw van twee basisscholen buiten beschouwing heeft gelaten.

De conclusies en aanbevelingen

Ingaande op de door de Rekenkamercommissie geformuleerde conclusies en aanbevelingen constateren wij met hen dat de gemaakte keuzes inhoudelijk veelal juist zijn geweest, maar dat verantwoording qua vastlegging wellicht beter had gekund. Bij de aanbevelingen zullen wij niet ingaan op het onderdeel “Kaderstelling”, aangezien dit aanbevelingen betreft aan de raad. Wat betreft het onderdeel “Beheersing” nemen wij de aanbeveling over om, voorafgaand aan een besluit tot het verlenen van medewerking aan een complex, beleidsafwegingen schriftelijk vast te leggen. Het overnemen van de tweede aanbeveling bij dit onderdeel stellen wij afhankelijk van de uitkomsten van de door de raad vast te stellen kaders en de vertaling daarvan in een Nota grondbeleid. Wij gaan er vanuit dat deze aanbeveling in een Nota grondbeleid nader zal worden uitgewerkt.

Wij hopen met het vorenstaande te hebben voldaan aan uw verzoek tot bestuurlijke wederhoor.

8. Nawoord rekenkamercommissie

Algemene reactie:

De rekenkamercommissie is teleurgesteld dat het college zich vooral richt op de bevindingen van het rapport en slechts beperkt stil staat bij de conclusies en aanbevelingen. Het college gaat niet in op de kaderstelling omdat het een aanbeveling aan de raad betreft. Formeel richt de rekenkamercommissie zich met de aanbeveling om op korte termijn een nota grondbeleid op te stellen tot de raad. Enige toelichting op de beleidsmatige uitgangspunten welke het college in de onderzochte periode heeft gehanteerd zou niettemin verhelderend kunnen zijn voor het gewenste vervolg.

Ten aanzien van de aanbevelingen om de uitvoering te verbeteren neemt het college de aanbeveling over om voorafgaand aan een besluit tot het verlenen van medewerking aan een complex, de beleidsafwegingen schriftelijk vast te leggen. Op de aanbeveling om voor alle complexen die nu in uitvoering zijn en in de toekomst in uitvoering genomen zullen worden genomen een overzicht op te stellen van de ten laste en ten gunste van het complex komende kosten en baten (begroting), gaat het college niet in. Ook gaat het college niet in op de aanbeveling om een beleidsmatige onderbouwing te maken voor het verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen. Het college laat deze aanbevelingen afhangen van nadere kaderstelling door de raad. De rekenkamercommissie is evenwel van mening dat dergelijke onderbouwingen reeds aanwezig hadden moeten zijn, ook bij het ontbreken van een nota grondbeleid. De rekenkamercommissie beveelt derhalve met klem aan spoedig over te gaan tot beleidsvorming over de wijze van kostenverhaal en het opstellen van begrotingen. Tot slot blijft open of het college de rekenkamer volgt in het oordeel dat de verantwoording aan de raad kan worden verbeterd.

Puntsgewijs commentaar:

Graag geeft de rekenkamercommissie een reactie op de opmerkingen van het college. De commissie heeft hiertoe de opmerkingen van het college genummerd.

Het college geeft bij punt 2 aan dat de Notitie ontwikkelingsrichting Dirksland nooit is bedoeld als een nota grondbeleid. De commissie tekent aan dat bij de constatering tijdens het onderzoek dat beleidskaders aangaande grondaangelegenheden ontbraken, de commissie onderzocht heeft in welke andere documenten kaders vastgelegd zijn. Hiertoe is de Notitie beoordeeld, waarna de conclusie getrokken is dat deze niet in de plaats van een nota grondbeleid kan treden. Overigens merkt de commissie op dat in de programma-begroting onder programma 8 de Notitie als beleidskader voor woningbouw is aangemerkt. Dit legitimeert ons inziens de toetsing aan de kaders. Verder merkt het college bij punt 2 op dat de raad bij de behandeling van de Notitie geen voorstellen heeft gedaan voor actieve grondpolitiek. De rekenkamercommissie is van mening dat het uitblijven van vragen van raadsleden geen legitieme reden voor het college is om zelf deze afwegingen niet te maken en de raad de alternatieven voor te leggen. Alsdan zou de raad alsnog kunnen besluiten tot een nadere kaderstelling. Het argument van een verliesgevend complex van 17 jaar geleden, kan de rekenkamercommissie niet overtuigen van de legitimiteit om deze afwegingen 17 jaar na dato niet te maken.

Het college geeft bij punt 3 aan waar de problematiek rondom inbreilocaties is weergegeven in het Woningbehoefteonderzoek 2004 en dat de raad hier op 24 mei 2004 mee heeft ingestemd. De rekenkamercommissie neemt dit ter kennisgeving aan.

Bij punt 5 constateert het college dat het een bevoegdheid van de gemeente is om medewerking te verlenen aan het faciliterend ontwikkelen van locaties. De rekenkamercommissie onderschrijft dit. Door de bestemmingsplanprocedure kan de gemeente inderdaad invloed uitoefenen. De rekenkamercommissie blijft echter van mening dat de grondeigenaar/-ontwikkelaar altijd het laatste woord heeft in de ontwikkeling van de locatie. Als de voorwaarden niet passen binnen zijn bedrijfsdoelstelling zal niet tot uitvoering kunnen/-worden overgegaan.

Bij punt 6 meent het college dat de rekenkamercommissie voorbij gaat aan mogelijke beleidskeuzen van de raad door de veronderstelling dat de gemeenschap kan profiteren van waardeverstijgingen op bouwgronden. Allereerst merkt de commissie op dat naar onze mening beleidsuitgangspunten hierover niet vastliggen bij de gemeente en dat een grondnota hier bij uitstek een geschikt document voor is. De commissie constateert dat in het genoemde dossier klaarblijkelijk er voor is gekozen om de grondprijs vast te stellen op de kosten. De motivering hiervoor is dat er in principe voor eigen inwoners gebouwd moet worden. Het gevolg is dat de waardevermeerdering van de grond nu ten goede is gekomen aan enkele inwoners, te weten de eigenaren van de gebouwde woningen. De raad had ook kunnen beslissen om de waardevermindering ten goede te laten komen aan de totale gemeenschap. Het is de rekenkamercommissie onduidelijk of deze alternatieven aan de raad zijn voorgelegd, zodat hij deze in zijn afwegingen had kunnen meenemen. Hieromtrent is door ons geen documentatie in het genoemde dossier aangetroffen.

Het college merkt bij punt 9 op dat het geen beperking ondervindt van de beschikbare contingenten. Dit verbaast de rekenkamercommissie ten zeerste. De commissie verwijst ondermeer naar de inleiding van het college bij de wederhoor reactie. Het college spreekt hier van tal van externe factoren (waaronder het contingentenbeleid), die van vergaande invloed zijn geweest op het beleid.

Bij punt 11 geeft het college enkele voorbeelden van verhaal van bovenwijkse voorzieningen middels de exploitatieovereenkomst. Naar de mening van de rekenkamercommissie geeft de opsomming het ad hoc karakter van het verhaal van voorzieningen weer. Verder constateert de commissie dat het college niet ingaat op de conclusie én aanbeveling die direct betrekking hebben op deze bevindingen. Het betreft hier de aanbeveling om een overzicht van baten en lasten (begroting) op te stellen voor onderhavige en toekomstige complexen en het vastleggen van een beleidsmatige onderbouwing voor het verhaal van voorzieningen. Voorts heeft de rekenkamercommissie nogmaals de overeenkomsten op de genoemde punten doorgenomen. De commissie constateert hierbij het volgende:

- Watertoren II; in de overwegingen bij de exploitatieovereenkomst wordt gesproken over overeenstemming over een reservering voor toekomstige ontsluiting. In de overeenkomst zelf heeft de commissie dit echter niet aangetroffen. Wellicht is hier sprake van een separate overeenkomst, aangezien daar in de bijlagen bij de overeenkomst over wordt gesproken.
- Julianaweg; de commissie is niet overtuigd van dit argument aangezien eventuele sanering van grond binnen het plangebied in beginsel een normaal onderdeel uitmaakt van de exploitatie. De commissie merkt op dat indien de verontreiniging ernstig is er zelfs mogelijkheden bestaan om hiervoor subsidie aan te vragen. In het onderzochte dossier is hierover niets aangetroffen
- Pieterstraat; ook van dit argument is de commissie niet overtuigd. Immers bij realisering van een woningbouwcomplex dient voldaan te worden aan de parkeernorm. Ook hiervoor geldt dat de aanleg van parkeerplaatsen binnen een te realiseren plan een normaal onderdeel vormt van de exploitatie.

In punt 12 meent het college dat faciliterende grondexploitaties niet in de MARAP thuis horen omdat geen begroting is gemaakt. De rekenkamercommissie merkt ten eerste op dat het college niet alle kosten verhaalt, die op grond van de exploitatieverordening verhaald kunnen worden. Verder is het een onjuiste constatering dat faciliterende grondexploitaties niets kosten. Zo maakt het ambtelijk apparaat bijvoorbeeld kosten ten behoeve van het in exploitatie brengen van een complex, die op grond van de exploitatieverordening kunnen worden verhaald. Dit is niet gebeurd. Een begroting had dit zichtbaar kunnen maken.

Het college geeft bij punt 13 aan dat de raad het college te kennen heeft gegeven geen prioriteit te geven aan actualisatie van de exploitatieopzet. De rekenkamercommissie is van mening dat het vanuit de controlerende taak van de raad van belang is te weten of de boekwaarde van het complex, vermeerderd met de nog te maken kosten, in de toekomst gedekt kan worden uit de grondopbrengst. Een periodieke actualisatie van de exploitatieopzet is uit dien hoofde aan te bevelen.

Bijlage – lijst met afkortingen

BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
GW	Gemeentewet
GREZ	Raadscommissie Grondgebied en Economische Zaken
MAM	Raadscommissie Maatschappelijke Aangelegenheden en Middelen
MARAP	Managementrapportage
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening