

## **Onderzoek Grondbeleid**

### **Gemeente Moerdijk**

#### Eindrapportage

6 september 2008

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL

[www.Rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.Rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Algemeen .....	5
1.2	Leeswijzer.....	5
<b>2.</b>	<b>Onderzoekskader .....</b>	<b>6</b>
2.1	Onderzoeksvragen Rekenkamer.....	6
2.2	Onderzoeksofzet .....	7
2.3	Normenkader .....	8
2.3.1	Algemeen .....	8
2.3.2	Raad en College .....	9
2.3.3	Grondbeleid gemeente Moerdijk.....	11
2.3.4	Planontwikkeling .....	12
2.3.5	Grondexploitatie.....	13
2.3.6	Planrealisatie .....	13
2.4	Resumé .....	14
<b>3.</b>	<b>Grondbeleid in de praktijk .....</b>	<b>15</b>
3.1	Inleiding .....	15
3.2	Raad en College .....	15
3.2.1	Norm .....	15
3.2.2	Bevindingen .....	15
3.2.3	Oordeel .....	19
3.3	Grondbeleid .....	19
3.3.1	Norm .....	19
3.3.2	Bevindingen .....	20
3.3.3	Oordeel .....	27
3.4	Planontwikkeling en planrealisatie .....	27
3.4.1	Norm .....	27
3.4.2	Bevindingen .....	28
3.4.3	Oordeel .....	28
3.5	Grondexploitatie .....	29
3.5.1	Norm .....	29
3.5.2	Bevindingen .....	29
3.5.3	Oordeel .....	29
3.6	Resumé.....	30
<b>4.</b>	<b>De projecten .....</b>	<b>32</b>
4.1	Inleiding .....	32
4.2	De Vlinderbuurt te Standdaarbuiten.....	32
4.2.1	Projectbeschrijving .....	32
4.2.2	Toetsing aan normenkader .....	33
4.3	Ontsluitingsweg Fijnaart.....	36
4.3.1	Projectbeschrijving .....	36
4.3.2	Toetsing aan normenkader .....	36
4.4	Evenemententerrein Zevenbergen.....	39
4.4.1	Projectbeschrijving .....	39
4.4.2	Toetsing aan normenkader .....	39
4.5	Conclusie .....	41
<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>43</b>
5.1	Conclusies.....	43
5.2	Aanbevelingen .....	45
<b>6.</b>	<b>Reactie College op conceptrapport .....</b>	<b>47</b>
<b>7.</b>	<b>Nawoord .....</b>	<b>49</b>

<b>Bijlagen</b> .....	<b>51</b>
Bijlage 1: Geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen .....	51

## 1. Inleiding

### 1.1 Algemeen

In het jaarplan 2008 van de Rekenkamer West-Brabant is voor de gemeente Moerdijk een onderzoek naar het onderwerp Grondbeleid opgenomen. De keuze voor dit onderwerp is met name ingegeven door het maatschappelijk en financieel belang van het gemeentelijk grondbeleid. Maatschappelijk bezien is de beschikbaarstelling van gronden voor woningbouw en voor de vestiging/uitbreiding van bedrijven een essentiële voorwaarde voor het realiseren van doelen op het gebied van volkshuisvesting en economische ontwikkeling, met belangrijke effecten op beleidsterreinen als milieu en mobiliteit. Financieel bezien kan de grondexploitatie voor de gemeente, mede afhankelijk van de economische ontwikkeling, tot substantiële inkomsten maar ook tot substantiële risico's leiden.

Kenmerkend daarbij is dat de gemeente wel in belangrijke mate een beleidsbepalende, initiërende en risicodragende rol vervult, maar het eindresultaat ook in belangrijke mate wordt beïnvloed door ontwikkelingen die buiten de directe invloedssfeer van de gemeente liggen.

Kenmerkend is ook dat de raad het beleid formuleert, maar dat, om in te kunnen spelen op de aan dit onderwerp inherente dynamiek, aan het college een substantiële mate van handelingsvrijheid wordt toegekend om dit beleid te realiseren en de daaraan verbonden risico's te beheersen.

De combinatie van het belang, de risico's en de toegekende handelingsvrijheden zijn voor de Rekenkamer aanleiding geweest om dit onderwerp als één van de prioriteiten in het onderzoeksprogramma te benoemen.

Omdat bij de voorbereiding van de jaarplannen 2007 c.q. 2008 ook vanuit de raad van de gemeente Moerdijk werd aangegeven dat er behoefte is aan onderzoek naar het Grondbeleid, heeft de Rekenkamer besloten om dit onderwerp op te nemen in het onderzoeksprogramma 2008.

Na de vaststelling van het onderzoeksprogramma heeft een gesprek plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van het Presidium. Daarbij werd aangegeven dat vanuit de gemeenteraad de interesse ook uit gaat naar de strategische positionering van het grondbeleid. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- op welke gronden wordt een keuze gemaakt tussen actief en passief grondbeleid, en maakt de gemeente Moerdijk de passende keuzes?
- bij samenwerking met derden: welke risico's liggen dan bij de gemeente en welke bij marktpartijen?

In dit onderzoek wordt ook op deze vragen ingegaan.

### 1.2 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat de onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en het normenkader dat benodigd is om het grondbeleid te toetsen.
- Hoofdstuk 3 bevat de analyse van het grondbeleid afgezet tegen het normenkader.
- Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de bestudeerde casussen.
- Hoofdstuk 5 sluit dit onderzoek af en bevat de conclusies en aanbevelingen.

## 2. Onderzoekskader

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet toegelicht. We formuleren eerst de centrale vraagstelling. Daarna belichten we de centrale begrippen, waarna de vraagstelling van het onderzoek wordt uitgewerkt. Vervolgens wordt kort de onderzoeksopzet geschetst. Ter afronding van dit hoofdstuk wordt het normenkader weergegeven, dat is gehanteerd als leidraad voor de dataverzameling, analyse en rapportage van de bevindingen.

### 2.1 Onderzoeksvragen Rekenkamer

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, heeft vooral de combinatie van het belang, de risico's en de toegekende handelingsvrijheden voor de Rekenkamer aanleiding gegeven om dit onderwerp als één van de prioriteiten in het onderzoeksprogramma te benoemen. Het doel van het onderzoek is dan ook om inzicht te geven in:

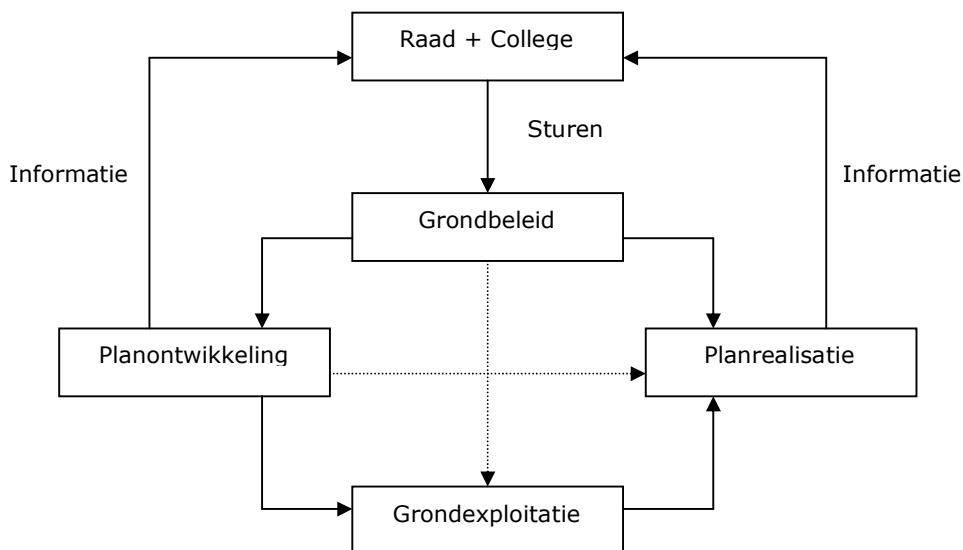
- de wijze waarop de gemeenteraad vorm en inhoud geeft aan haar kaderstellende rol;
- de wijze waarop het college invulling geeft aan haar taken op het gebied van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie;
- de wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan haar controlerende rol.

De aandacht gaat hierbij in het bijzonder uit naar de wijze waarop de gemeente inhoud geeft aan de relaties tot de bij het grondbeleid betrokken marktpartijen, c.q. de wijze waarop de aan de grondexploitatie verbonden risico's daarbij worden verdeeld en beheerst.

Bij de aanpak van het onderzoek wordt uitgegaan van een analysekader waarbij onderscheid wordt gemaakt naar:

- het grondbeleid;
- de planontwikkeling;
- de planrealisatie;
- de grondexploitatie.

De samenhang tussen deze processen wordt weergegeven in de onderstaande figuur:



Op grond van dit analysekader luidt de centrale vraagstelling voor dit onderzoek als volgt:

Hoe doeltreffend en doelmatig verloopt het proces van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie in de gemeente Moerdijk, en welke eventuele verbeteringen zijn mogelijk in dit proces?

Deze centrale onderzoeksvraag wordt uitgewerkt in drie deelvragen:

1. *Biedt de wijze waarop de raad de kaders stelt voldoende grondslag voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het grondbeleid?*
2. *Leidt het geheel van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie tot een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid?*
3. *Wordt de gemeenteraad voldoende in staat gesteld om invulling te geven aan haar controlerende rol?*

Binnen deze aanpak besteden wij specifieke aandacht aan:

- de wijze waarop de gemeente tot de keuze komt tot toepassing van actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid, dan wel tussenliggende vormen van samenwerking met marktpartijen;
- de wijze waarop de gemeente, waar nodig in samenwerking met marktpartijen, risico's onderkent, beheerst en verdeelt (risicomanagement);
- als bijzondere vorm van risico: de wijze waarop besluitvorming met betrekking tot strategische verwervingen plaatsvindt, c.q. evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van de wijze waarop dit instrument is toegepast;
- de verhouding tussen de indirecte kosten inzake voorbereiding en begeleiding ten opzichte van de directe kosten van de grondexploitaties.

De kern daarbij is dat het onderzoek dient te leiden tot praktisch uitvoerbare aanbevelingen.

## 2.2 Onderzoeksozet

Als eerste stap in het onderzoek wordt het normenkader opgesteld. Rekenkameronderzoek leidt tot een oordeel, en daarvoor is nodig dat vooraf wordt vastgesteld aan welke normen en criteria zal worden getoetst. De normen zullen ontleend worden aan:

- relevante externe regelgeving (Rijk, Provincie);
- interne regels en beleidsdocumenten van de gemeente Moerdijk;
- algemeen maatschappelijk en professioneel aanvaarde normen.

Op basis van het normenkader wordt vervolgens getoetst of in opzet en praktijk aan deze normen wordt voldaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar breedte- en diepteonderzoek:

- bij het breedteonderzoek wordt op basis van documentenanalyse, raadpleging van administraties en interviews de opzet en (in hoofdlijnen) de werking van het grondbeleid geïnventariseerd en geanalyseerd;

- in het diepteonderzoek wordt op basis van casuonderzoek (drie ontwikkelingstrajecten incl. grondexploitatie, inzet grondbeleid, etc.) de werking op een diepgaander niveau getoetst.

De resultaten van het onderzoek worden vastgelegd in de Nota van Bevindingen. Na ambtelijk hoor en wederhoor wordt de conceptrapportage opgesteld en aan het College voorgelegd voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het onderzoek wordt afgerond met de aanbidding van de rapportage aan de gemeenteraad.

## 2.3 Normenkader

### 2.3.1 Algemeen

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Moerdijk te kunnen bepalen, zijn er normen nodig waar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde grondbeleid tegen kan worden afgezet.

Van het grondbeleid mag minimaal worden verwacht dat het voldoet aan het wettelijk kader zoals dat voor het grondbeleid in iedere gemeente geldt. Normen hiervoor worden gevonden in de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Wet ruimtelijke ordening. Van dit wettelijk kader en de daarvan afgeleide interne regelgeving kunnen ook normen worden afgeleid die behulpzaam zijn bij het beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente.

Als het om de doeltreffendheid van het grondbeleid gaat, worden normen verder afgeleid van datgene dat de gemeente zelf met het grondbeleid wil bereiken. Wij zullen nagaan wat de gemeente hierover zelf heeft vastgelegd. Het doel van het grondbeleid kan bijvoorbeeld worden gevonden in een nota grondbeleid. Ook begrotingen en allerlei andere nota's, grondexploitaties en de bestuurlijke besluitvorming daarover kunnen normen opleveren waaraan het grondbeleid dient te voldoen om doeltreffend genoemd te kunnen worden.

Voor wat betreft de doelmatigheid kan uit dezelfde bronnen geput worden als bij de beoordeling van de doeltreffendheid. Nu staat niet het doel op zichzelf centraal maar de vraag of dat doel wel op de meest optimale wijze wordt bereikt. Worden er niet teveel kosten gemaakt om uiteindelijk het plan gerealiseerd te krijgen en worden er geen onverantwoorde risico's gelopen. Dit zijn vragen die bij de beoordelingen van de doelmatigheid centraal staan.

Op onderdelen is het niet altijd mogelijk of voldoende om een helder normenkader af te leiden uit hetgeen de gemeente zelf heeft vastgelegd. Dat kan het gevolg zijn van het feit dat de gemeente er nog niet aan toe gekomen is om beleid te formuleren op het onderzoeksonderwerp, of dat het beleid wel is beschreven maar onvoldoende scherp is wat men nu precies wil.

In dergelijke situaties kunnen normen worden ontleend aan algemeen aanvaarde maatschappelijke en professionele eisen, die worden gesteld aan de wijze waarop op het betreffende beleidsterrein het beleid wordt bepaald en uitgevoerd.

Zo zullen wij voor dit onderzoek de benodigde normen ontleenen aan:

- Het wettelijk kader;
- De interne regelgeving van de gemeente Moerdijk en de wensen/eisen die de gemeenteraad zelf stelt aan doeltreffendheid en doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Moerdijk;
- Algemeen maatschappelijke en professionele eisen.



Aan de hand van het schema uit paragraaf 1.2 worden in de volgende paragrafen de te hanteren normen nader bepaald.

### 2.3.2 Raad en College

In de wet is vastgelegd hoe raad en college zich tot elkaar verhouden, wie welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft, hoe verantwoording over het gevoerde beleid moet worden afgelegd, etc. Vanuit de wettelijke voorschriften stelt de gemeente ook zelf regels op ten aanzien van de rollen van raad en college, hoe deze zullen worden uitgevoerd en hoe de informatie-uitwisseling tussen raad en college plaatsvindt.

Voor dit onderzoek, dat zich richt op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde grondbeleid, zijn uiteraard alleen die voorschriften en interne regels relevant die bij de beoordeling van dat grondbeleid van nut zijn.

#### Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Voorschriften die bruikbaar zijn voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het grondbeleid vinden we onder meer in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten<sup>1</sup>. Met betrekking tot het grondbeleid is daarbij specifiek van belang, dat de gemeente verplicht is in de programmabegroting en in de programmarekening op te nemen:

- 1) de paragraaf grondbeleid waaruit blijkt:
  - (a) een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
  - (b) een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
  - (c) een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
  - (d) een onderbouwing van de geraamde winstneming;
  - (e) de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
- 2) de paragraaf weerstandsvermogen waaruit blijkt welke risico's de gemeente loopt en in hoeverre die kunnen worden opgevangen (de weerstandscapaciteit). Hierbij zijn de risico's die de gemeente loopt in de grondexploitatie uiteraard van groot belang.

De bovengenoemde visie, de verwachte resultaten, de wijze van winstneming, de hoogte van de reserves in relatie tot de risico's, geven allen indicaties over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente.

#### De Wet op de ruimtelijke ordening

Artikel 42 is ten aanzien van het gemeentelijk grondbeleid het belangrijkste artikel in de Wet ruimtelijke ordening. Dit artikel schrijft voor dat iedere gemeente een exploitatieverordening moet hebben. In deze exploitatieverordening moet worden geregeld:

1. De voorwaarden waaronder een gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
2. Het aandeel van kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van gronden die door deze voorzieningen worden gebaat;
3. De wijze waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.

Met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid zijn vooral de voorschriften twee en drie van belang.

---

<sup>1</sup> Min. van BZK circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003

#### Besluit op de ruimtelijke ordening<sup>2</sup>

In artikel 9 van het besluit op de ruimtelijke ordening wordt het college verplicht onderzoek te verrichten naar de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Daarbij moet ook beoordeeld worden of gekomen kan worden tot een sluitende grondexploitatie. De hierbij behorende baten-lasten analyse dient onderdeel uit te maken van de toelichting op het bestemmingsplan.

Het expliciet maken van het verwachte resultaat van de grondexploitatie en dus ook wat er zal gebeuren als de exploitatie niet sluit geeft een goed aanknopingspunt voor het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

#### Interne regelgeving

In de interne regelgeving geeft de gemeente haar eigen invulling aan de wettelijke kaders. In dat verband is relevant wat de gemeente Moerdijk heeft vastgelegd aan normen gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het eigen grondbeleid in de financiële beheersverordening, exploitatieverordening, begrotingen, delegatie- en mandaatregelingen e.d.

Uit **de financiële beheersverordening** van de gemeente Moerdijk<sup>3</sup> blijkt in dit verband dat:

- 1) Het college zorg draagt voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de uit te voeren activiteiten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad kunnen worden getoetst<sup>4</sup>;
- 2) In de tussenliggende rapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan (afwijkingen van) onder meer resultaten uit de grondexploitatie<sup>5</sup>;
- 3) In de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken brengt het college de risico's (van materieel belang) in beeld en geeft een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Hierbij wordt speciale aandacht gegeven aan: (onder meer) tegenvallende resultaten uit de grondexploitatie<sup>6</sup>;
- 4) Ten aanzien van het grondbeleid heeft de gemeente Moerdijk vastgelegd:
  - (a) Het college biedt aan de raad een (geactualiseerde) nota grondbeleid aan.
  - (b) In deze nota wordt aandacht besteed aan:
    - (i) De strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
    - (ii) De strategische visie ten aanzien van woningbouw en industrie;
    - (iii) De visie met betrekking tot te ontwikkelen projecten;
    - (iv) Het beleid ten aanzien van de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
    - (v) Het beleid ten aanzien van de grondprijzen;
    - (vi) De reservestructuur;
    - (vii) De wijze van winstneming;
    - (viii) De wijze van kostentoerekening;
    - (ix) In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies- en winstverwachtingen, de vermogenspositie, het weerstandsvermogen, de verwerving van gronden en te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Besluit op de ruimtelijke ordening 2 dec. 1985

<sup>3</sup> Verordening artikel 212 Gemeentewet, vastgesteld in de gemeenteraad van Moerdijk d.d.;

<sup>4</sup> Verordening artikel 212 Gemeentewet, artikel 2, lid 5

<sup>5</sup> Verordening artikel 212 Gemeentewet, artikel 7, lid 4c.

<sup>6</sup> Verordening artikel 212 Gemeentewet, artikel 17, lid 1.

<sup>7</sup> Verordening artikel 212 Gemeentewet, artikel 22.

**De exploitatieverordening** van de gemeente Moerdijk<sup>8</sup> is op 22 september 2005 vastgesteld. Met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid is relevant dat in deze verordening vastgelegd is:

- 1) Welke kosten meedoen in de bepaling van de exploitatiebijdragen die van derden gevraagd zal worden;
- 2) De wijze van kostentoe rekening naar mate van profijt;
- 3) De relatie met de baatbelasting.

### 2.3.3 Grondbeleid gemeente Moerdijk

Vanzelfsprekend is het voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het grondbeleid van belang te weten welke doelen de gemeente er mee beoogt te bereiken en wat het vastgestelde beleid hierbij is. Op het betreffende wettelijk kader en de relevante interne regelgeving van de gemeente Moerdijk zijn wij hiervoor reeds ingegaan.

Bronnen hiervoor kunnen verder o.a. zijn: het collegeprogramma, de nota grondbeleid of andere beleidnota's op dit terrein, begrotingen en jaarrekeningen.

#### Collegewerkprogramma "van Ambitie naar Realisatie"

In het collegewerkprogramma "van Ambitie naar Realisatie" gaat het college expliciet in op wat zij ten aanzien van het grondbeleid voor de periode 2006-2009 beoogt.

- Er worden een aantal concrete projecten genoemd die men wil realiseren, waarbij de inzet van grondbeleid voor de realisatie van groot belang is;
- Men kondigt aan een nota grondbeleid op te zullen stellen in 2006, die het voorgenomen beleid beschrijft voor de periode 2007 - 2011;
- Men wil de financiële control bij projecten en beheersing van het grondbedrijf versterken en trekt daar ook extra middelen voor uit.

Deze uitspraken over programma, beleid en beheersing geven handvaten waaraan men de doeltreffendheid (namelijk de realisatie van de genoemde projecten en de inzet van grondbeleid daarbij) en de doelmatigheid (namelijk vanuit de versterking van de financiële control) kan gaan beoordelen.

#### Nota Grondbeleid

De in het collegeprogramma aangekondigde nota grondbeleid van de gemeente Moerdijk is in december 2007 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze nota wordt op een groot aantal aspecten ingegaan. Zonder volledig te zijn wordt onder meer ingegaan op het wettelijk kader dat voor het grondbeleid geldt, hoe de gemeente met actief en faciliterend grondbeleid wil omgaan, welke instrumenten er zijn binnen het grondbeleid en hoe die zullen worden ingezet, hoe met risico's wordt omgegaan, hoe men tegen samenwerking met private partijen aankijkt en hoe men met strategische verwervingen wil omgaan.

Nu deze nota bestuurlijk is vastgesteld kan ook deze nota samen met het collegeprogramma en de uitwerking daarvan in begrotingen een handvat zijn om doelmatigheid en doeltreffendheid aan af te meten.

In hoofdstuk 3 gaan wij nader in op de inhoud van het collegeprogramma en de nota grondbeleid.

#### Overige notities

De onderzoeksperiode van dit onderzoek belooft ongeveer de periode 2004 - 2008. Collegeprogramma en nota grondbeleid stammen respectievelijk uit 2006 en 2007. Hieruit moet niet de conclusie worden getrokken dat er voor 2006 helemaal geen sprake was van grondbeleid. Het is wel zo dat met de nota grondbeleid het grondbeleid van de gemeente Moerdijk voor het eerst in samenhang en integraal is beschreven.

---

<sup>8</sup> Exploitatieverordening gemeente Moerdijk 2005, zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 22 september 2005.

Toch bestaat er voor 2006 ook al informatie die indicaties geven over het grondbeleid. Wij verwijzen in dit verband naar:

- de verplichte paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen in begroting en rekening;
- de nota Reservestructuur Vastgoed uit 2005, waarin op de vorming, voeding en besteding van een aantal belangrijke reserves voor het grondbeleid wordt ingegaan (bovenwijkse voorzieningen, weerstandsvermogen en strategische verwervingen);
- Regelingen op het gebied van uitgifte van grond, mandaatregelingen, etc.

#### 2.3.4 Planontwikkeling

Het grondbeleid vormt samen met het betreffende bestemmingsplan, geldende structuurvisies, woonvisies en visies op de economische ontwikkeling de basis voor het opstellen en realiseren van bouwplannen.

Bij het opstellen van een (bouw-)ontwikkelingsplan kunnen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid normen worden onderscheiden voor:

- 1) De tijdigheid van de planvoorbereiding;
- 2) De zorgvuldigheid van de planvoorbereiding;
- 3) De kosten van de planvoorbereiding.

##### Tijdigheid

Voor wat betreft de tijdigheid gaat het erom dat vooraf duidelijk wordt vastgelegd hoe lang een voorbereidingsperiode zal duren, zodat plannen niet ongemerkt eindeloos in de initiatieffase blijven hangen. Het is duidelijk dat hiervoor geen algemeen geldende normen te geven zijn. Een complex (her-) ontwikkelingsplan in een binnenstad zal over het algemeen meer tijd nemen dan een simpel bedrijfsterrein in een uitleggegebied. Normen hiervoor zullen planspecifiek worden bepaald. Waar het in het kader van doeltreffendheid en doelmatigheid om gaat is dat ze per plan expliciet en vooraf worden vastgelegd. Dit geldt uiteraard ook voor andere planfasen.

##### Zorgvuldigheid

Hoewel tijdigheid en zorgvuldigheid oppervlakkig beschouwd als elkaars tegenpolen zouden kunnen worden opgevat, is de planontwikkeling ook in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid met zorgvuldigheid gebaat. Zonder een zorgvuldig planontwikkelingsproces bestaat het risico dat men op het moment van realisatie bijvoorbeeld te maken krijgt met een negatieve beschikking van de provincie, omdat het plan op onderdelen botst met het streekplan, of vertragende procedures van andere belanghebbenden, waardoor de doelmatigheid van de planuitvoering ernstig te lijden heeft.

##### Kosten planontwikkeling

Als het gaat om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de planontwikkeling staan meestal de kosten ervan centraal.

Sinds het Besluit Lokatiegebonden Subsidies uit 1994 geldt een algemeen gangbare norm van 27% over de kosten voor het bouw-en woonrijpmaken (inclusief kunstwerken) als kosten voor planvoorbereiding, administratie en toezicht.

Ook de gemeente Moerdijk hanteert deze norm.

Onderzoek heeft inmiddels uitgewezen dat niet alleen deze norm niet meer voldoet, maar dat ook datgene wat onder planontwikkelingskosten moet worden verstaan sterk aan verandering onderhevig is<sup>9</sup>. De sterk toegenomen complexiteit van het

---

<sup>9</sup> zie onder andere: "De TG plankostenscan helpt bij het ramen en beheersen van de plankosten", drs. B. van Hoek, Twynstra Gudde, augustus 2004; "Zijn de plankosten bij grondexploitaties wel te beheersen" H. Savelkoul en M. van Kampen, RO Magazine, 2006.

planontwikkelingsproces, onder meer als gevolg van de ontwikkeling van wet- en regelgeving, is hier vooral debet aan.

Er lijkt nu consensus te ontstaan over een benadering waarbij niet langer van één percentage wordt uitgegaan. De plankosten worden meer gerelateerd aan de aard van de ruimtelijke ontwikkeling (zoals eerder opgemerkt is, is een binnenstedelijke herontwikkeling ingewikkelder dan een uitleggebied en vereist derhalve meer plankosten) en de fasering in het planproces (in de initiatieffase en de definitiefase kan gewerkt worden met vaste bedragen om te voorkomen dat deze fasen eindeloos doorlopen; in de voorbereidings- en uitvoeringsfase blijkt dat nog altijd goed met een percentage gewerkt kan worden). Op deze manier kan de normering van plankosten een realistischer en beter beheersbaar karakter krijgen.

De VNG heeft wat dit betreft begin 2008 samen met de NEPROM, de VVG en NVB onderzocht, of de door T&G en Bieleveld ontwikkelde Plankosten-scan in een vereenvoudigde vorm te gebruiken is om de plankosten in het kader van de Grondexploitatie-wet te maximaleren of te normeren<sup>10</sup>.

### 2.3.5 Grondexploitatie

In de grondexploitatie wordt zichtbaar gemaakt welke kosten en opbrengsten er met het te ontwikkelen plan zijn gemoeid en welk financieel resultaat van het plan mag worden verwacht. Kenmerkend voor de ontwikkeling van bouwplannen is dat zij een meerjarig karakter hebben, waarbij er eerst kosten gemaakt worden en de opbrengsten later worden gerealiseerd bij de verkoop van de bouwrijpe grond. Verder veranderen de risico's die in elk bouwplan aanwezig zijn naarmate het plan vordert.

Normen die in verband met doelmatigheid en doeltreffendheid aan een grondexploitatie kunnen worden gesteld zijn:

- 1) Dat op heldere wijze inzichtelijk wordt gemaakt hoe kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met het tijdsaspect (hiervoor wordt doorgaans de netto contante waarde methode gebruikt);
- 2) Dat risico's expliciet worden gemaakt evenals de getroffen maatregel (m.a.w. voor welke items en voor welke bedragen is een post onvoorzien opgenomen of zijn risico-reserves ingesteld en hoe is dat gemotiveerd);
- 3) Dat gelet op de zich wijzigende omstandigheden in de tijd, grondexploitaties tijdig (tenminste 1 maal per jaar) worden herzien.

### 2.3.6 Planrealisatie

De normen voor de planrealisatie komen overeen met hetgeen bij de vorige onderdelen is gepresenteerd. Net als bij planontwikkeling gaat het er om dat er een goed projectplan is, waarbij de fasering van de realisatie goed aangegeven is, zodat deze gevolgd, getoetst en bijgestuurd kan worden in de tijd. Dit geldt zowel voor kwalitatieve, kwantitatieve en financiële aspecten. Uiteraard is daarbij met name van belang of het plan ook tijdig wordt gerealiseerd en of ook gerealiseerd wordt wat was afgesproken.

Verder is het van belang dat iedere fase wordt afgesloten met een document op basis waarvan kan worden besloten de volgende fase in te gaan. Door faseovergangen op deze wijze duidelijk te markeren kunnen onduidelijkheden en daarmee ondoelmatigheden in de uitvoering en de kostenallocatie mede worden voorkomen. Voor wat betreft de risico's en de beheersing daarvan kan ook worden gewezen naar de normen/maatregelen die in de vorige paragrafen aan de orde zijn gekomen.

---

<sup>10</sup> Plankosten-scan @GRONDEXPLOITATIEWET;VNG/VVG/NEPROM/NVB; 28 maart 2008

## 2.4 Resumé

Samengevat komt de Rekenkamer tot het volgende normenkader ten behoeve van de centrale vraagstelling van dit onderzoek: hoe doelmatig en doeltreffend verloopt het proces van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie in de gemeente Moerdijk.

<b>Normenkader met betrekking tot:</b>
<b>Relatie Gemeenteraad en College</b>
Voldoet de gemeente aan de regelgeving met betrekking tot het grondbeleid zoals vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten
Voldoet de gemeente aan de Wet op de ruimtelijke ordening
Voldoet de gemeente aan het besluit op de ruimtelijke ordening
Voldoet de gemeente aan de eigen regelgeving met betrekking tot het grondbeleid zoals vastgelegd in de financiële beheersverordening
Voldoet de gemeente aan de eigen exploitatieverordening
<b>Grondbeleid</b>
Wordt het collegewerkprogramma "van Ambitie naar Realisatie" m.b.t. grondbeleid uitgevoerd
Wordt het beleid uit de Nota Grondbeleid uitgevoerd
Voert men de Nota Reservestructuur Vastgoed uit
Houdt men zich aan regelgeving zoals vastgelegd in onder meer:
- de verplichte paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen in begroting en rekening
- regelingen op het gebied van uitgifte van grond, mandaatregelingen, etc.
<b>Planontwikkeling en planrealisatie</b>
Wordt de planontwikkeling binnen de daarvoor geraamde tijd gerealiseerd
Vindt de planontwikkeling zorgvuldig (geen claims, bezwaarprocedures, afwijzingen van de provincie, e.d.)
Blijven de kosten van de planontwikkeling binnen het daarvoor beschikbare budget
Wordt iedere fase afgesloten met een document op basis waarvan kan worden besloten de volgende fase in te gaan
Wordt het plan op de geplande termijn opgeleverd
Wordt gerealiseerd wat ook in het plan was vastgelegd
<b>Grondexploitatie</b>
Wordt op heldere wijze inzichtelijk gemaakt hoe kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden
Worden risico's expliciet gemaakt evenals de getroffen maatregel
Worden grondexploitaties tijdig herzien zodat ze actueel blijven

Met dit normenkader zullen wij in hoofdstuk 3 en 4 de praktijk van het grondbeleid bij de gemeente Moerdijk beoordelen.

## 3. Grondbeleid in de praktijk

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij na hoe het grondbeleid in de praktijk van de gemeente Moerdijk wordt uitgevoerd en hoe zich dat verhoudt tot de normen die wij in hoofdstuk 2 hebben gepresenteerd. De praktijk van het grondbeleid in de gemeente Moerdijk hebben wij in kaart gebracht door de bestudering van relevante documenten uit de periode 2005 tot en met 2008 zoals beleidsnota's, begrotingen, rekeningen en tussenberichten, de bevindingen van de accountant, etc. Verder hebben wij informatie verzameld door het interviewen van een aantal sleutelfiguren binnen de organisatie, de verantwoordelijk portefeuillehouder en een ontmoeting met het presidium als vertegenwoordiging van de raad. Tenslotte hebben wij een drietal casestudy's gedaan om ook via de bestudering van een aantal concrete projecten informatie te verkrijgen die relevant is voor het onderzoek. De bevindingen met betrekking tot de projecten worden gepresenteerd in hoofdstuk 4.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. De indeling in de paragrafen is gelijk als die in hoofdstuk 2. Per paragraaf wordt kort herhaald welke norm bepaald is in hoofdstuk 2. Vervolgens worden de bevindingen uit de hierboven genoemde documenten en interviews gepresenteerd. Uit de confrontatie van de norm met de bevindingen geeft de Rekenkamer een oordeel over het specifieke aspect van het grondbeleid.

### 3.2 Raad en College

#### 3.2.1 Norm

Dit onderdeel van het Rekenkameronderzoek gaat vooral over de rollen van raad en college, het wettelijk- en eigen gemeentelijk kader waarbinnen die rollen gespeeld worden en de informatie-uitwisseling tussen raad en college met betrekking tot het grondbeleid. In dit verband zijn in hoofdstuk 2 de regels beschreven zoals die vastliggen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, de Wet op de ruimtelijke ordening en het Besluit op de ruimtelijke ordening. Verder hebben wij beschreven wat de gemeente zelf heeft bepaald als kader voor het grondbeleid in met name de financiële beheersverordening en de exploitatieverordening.

#### 3.2.2 Bevindingen

Beginnend bij het wettelijke- en eigen gemeentelijk bepaalde kader hebben wij geconstateerd dat de gemeente in grote lijn, maar niet volledig, voldoet aan hetgeen wettelijk is vastgelegd met betrekking tot het kader waarbinnen het grondbeleid zich dient af te spelen en de rollen van raad en college daarbij.

De gemeente heeft een financiële beheersverordening vastgesteld op 27 oktober 2005. De exploitatieverordening is vastgesteld op 22 september 2005.

Verder bevatten de bestudeerde begroting en rekeningen de voorgeschreven paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen, waar aandacht besteed wordt aan het grondbeleid. Wat nog ontbreekt is een goede kwantificering van de risico's. Door deze risico's ook gekwantificeerd in beeld te hebben kan de raad beoordelen of het weerstandsvermogen ook voldoende is om de risico's op te vangen. Het verschil

tussen weerstandsvermogen en gekwantificeerde risico's, de zogenaamde weerstandscapaciteit, is nu niet bekend<sup>11</sup>.

Tenslotte is in de tussentijdse bestuursrapportages informatie over het grondbeleid opgenomen.

Als het gaat om de invulling van de kaderstellende en toetsende rol van de raad met betrekking tot het grondbeleid dan is het met name van belang dat binnen de gemeente Moerdijk voldoende duidelijkheid bestaat over de beleidsambities in relatie tot de ruimtelijke ordening. Als de doelen hier niet helder zijn of eenduidig vastgesteld dan heeft dat consequenties voor de effectiviteit van de inzet van het middel (het grondbeleid). De Rekenkamer wijst in dit verband op de langdurige discussie over het project Moerdijkse Hoek/Port of Brabant. Dit project is niet alleen van grote betekenis voor de realisatie van de ambitie in het programma Economie maar ook voor de verdere ontwikkeling van de gemeente Moerdijk. Bij realisatie van dit project en het flankerend programma daarbij (ondermeer de bouw van 825 extra woningen) is ook de status van de gemeente als plattelandsgemeente aan de orde.

De raad en het college hebben zich - na aanvankelijk positief te hebben gestaan tegenover de realisatie van Moerdijkse Hoek, een grootschalig industrieterrein voor milieuhinderlijke bedrijven - enkele jaren verzet tegen deze ontwikkeling, omdat men vond dat nut en noodzaak onvoldoende door de provincie werd aangetoond. Met het lanceren van een "eigen" alternatief voor Moerdijkse Hoek, Port of Brabant genoemd, zijn de plannen voor de ontwikkeling van Moerdijkse Hoek stopgezet. Dit heeft geleid tot de ondertekening van een intentieovereenkomst met het rijk en provincie om gezamenlijk de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling van Moerdijk Oost te onderzoeken. Het betreft hier de realisatie van een logistiek park, alsmede het verbeteren van de leefbaarheid in een aantal kernen door verplaatsing van bedrijven en de realisatie van extra woningen.

De consequentie van de hier geschetste ontwikkeling is dat een aantal hiermee samenhangende projecten opgeschort moesten worden.

Inmiddels is wel besloten haalbaarheidsstudies ten behoeve van deze ontwikkelingen op te starten. Met de duidelijkheid die hier ontstaat, ontstaat ook meer duidelijkheid over de inzet van het grondbeleid de komende jaren.

Uit het onderhoud met het presidium is gebleken dat de raad ten aanzien van haar kaderstellende en toetsende rol ook zelf verbeteringsmogelijkheden ziet. Bij de raad is de gewaarwording dat men zodanig laat bij ontwikkelingen betrokken wordt, dat men alleen nog maar kan instemmen of afwijzen. Men wil in een eerdere fase van het planproces het college de kaders voor de ontwikkeling van een gebied meegeven. Overigens bestaat daarbij binnen de raad geen eensluidend beeld over hoe ver men in de kaderstelling moet gaan. Zowel de voorkeur voor het stellen van kaders per project als de voorkeur voor het stellen van algemene kaders waarbinnen het college het grondbeleid kan uitvoeren kwam in het onderhoud met het presidium naar voren.

---

<sup>11</sup> In het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor is aangegeven dat op basis van een in december 2007 vastgesteld Plan van Aanpak een traject is gestart m.b.t. de invoering van risicomanagement in de gemeente Moerdijk. Op grond hiervan zullen o.a. ook aan de raad voorstellen worden voorgelegd m.b.t. het benodigd c.q. werkelijk aanwezig weerstandsvermogen. Omdat dit traject nog in uitvoering is, is het voor de Rekenkamer nog niet mogelijk om deze ontwikkeling bij het onderzoeken de beoordeling te betrekken.



De Rekenkamer merkt op dat het voor de doeltreffendheid van de inzet van het grondbeleid van belang is dat er geen misverstanden bestaan over de reikwijdte van de kaderstelling door de raad.

De Rekenkamer is nagegaan of uit de door haar bestudeerde casussen blijkt dat de raad (te) laat bij de ontwikkelingen betrokken wordt. Uit de dossiers blijkt dat alle reguliere besluitvorming (vaststellen bestemmingsplan, verstrekken kredieten, etc.) onder normale omstandigheden heeft plaatsgevonden. De projecten Evenemententerrein Zevenbergen en de Ontsluitingsweg Fijnaart maken onderdeel uit van het collegewerkprogramma. De voortgang van dit werkprogramma wordt bij de voortgang van alle projecten die het college uitvoert door de raad kan worden gevolgd. Er zijn in deze projecten geen omstandigheden aangetroffen waaruit blijkt dat de raad bij een bepaalde ontwikkeling duidelijk te laat betrokken was. Over de stand van zaken m.b.t. de grondverwerving in het project ontsluitingsweg Fijnaart, die op een onteigening dreigde uit te draaien is men steeds geïnformeerd. Verder doet zich bij de Vlinderbuurt een belangrijke scopewijziging voor, namelijk het realiseren van starterswoningen die niet in het oorspronkelijke plan waren voorzien, maar ook hier is de raad bij betrokken vanaf het begin. In het project Evenemententerrein doen zich een tweetal problemen voor: eerst trekt de beoogd ontwikkelaar zich terug en in de realisatiefase kan het park niet worden afgewerkt in verband met problemen met de grondwaterstand. Ook deze zaken zijn via de reguliere kanalen op de reguliere momenten aan de raad gemeld.

Uit het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat uit de door haar bestudeerde casussen niet blijkt dat de raad (te) laat bij de ontwikkelingen in deze projecten is betrokken geweest.

Ook uit de interviews bleek niet dat hier een specifiek verbeterpunt ligt. Gevraagd naar verbeteringsmogelijkheden in het grondbeleid op het niveau van raad en college kwamen geen bijzondere punten naar voren. Wel werd de wens geuit om duidelijke richtinggevende uitspraken van de raad en het beter spelen van het duale spel ten aanzien van het grondbeleid.

Op basis van de discrepantie tussen het beeld dat bij de raad leeft en de bevindingen van de Rekenkamer trekt de Rekenkamer de conclusie dat terzake nog onvoldoende duidelijke afspraken tot stand zijn gekomen.

De Rekenkamer beveelt in dit verband aan om afspraken te maken over de wijze waarop de raad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan haar kaderstellende rol ten aanzien van het grondbeleid en de wijze waarop zij met het ontwikkelde grondbeleid en de informatievoorziening daarover haar controlerende rol kan uitoefenen.

Ten aanzien van de informatie-uitwisseling tussen college en raad blijkt uit de interviews dat de raad, behalve via de planning en control cyclus, ook op andere manieren wordt geïnformeerd over het grondbeleid. Genoemd worden in dit verband de raadsinformatiebrieven en de commissievergaderingen, waarin de wethouder informatie over het grondbeleid verstrekt. Deze laatste twee informatiebronnen hebben beiden een ad hoc karakter en worden alleen ingezet als er bijzondere omstandigheden te melden zijn.

Naast deze ad hoc informatie bestaat de mogelijkheid voor raadsleden om "Proreg" te raadplegen. Dit betreft een applicatie waarin de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de projecten wordt vastgelegd. Van hetgeen wordt vastgelegd en maandelijks wordt bijgewerkt is voor de raad rechtstreeks en per project te raadplegen: de organisatie, de besluitvorming, de voortgang en foto's. Op deze wijze

kan de raad zich op elk moment op de hoogte stellen van de actuele situatie met betrekking tot een belangrijk deel van de uitvoering van een individueel project.

Uit de interviews blijkt dat de ambtelijke organisatie de overtuiging heeft, dat de raad op dit moment over voldoende informatie beschikt om haar kaderstellende en toetsende rol ten aanzien van het grondbeleid te kunnen uitvoeren. Daarbij merkt men op dat de ontwikkelingen de afgelopen jaren op het gebied van grondbeleid en de informatievoorziening daarover snel zijn gegaan.

Uit het onderhoud met het presidium blijkt juist dat men moeite heeft met het bepalen van de stand van zaken in de uitvoering van het grondbeleid.

Voor wat betreft de informatievoorziening aan de raad merkte men op dat men via tussenberichten apart of via de bestuursrapportage uitsluitend geïnformeerd wordt over de belangrijke ontwikkelingen bij projecten. Daarbij bestaat de indruk dat men alleen geïnformeerd wordt bij problemen.

De Rekenkamer heeft naast het onderzoeken of aan de formele informatieplicht wordt voldaan ook de kwaliteit van de informatievoorziening geanalyseerd. De Rekenkamer heeft daarbij een duidelijke kwaliteitsverbetering door de jaren heen geconstateerd. Wordt in de programmabegrotingen 2005 en 2006 nog geen aandacht besteed aan risico's en grondexploitatie resultaten, in de jaarrekening 2005 en 2006 wordt dit wel gedaan en ook de programmabegroting 2007 en 2008 bevatten deze informatie.

In de paragrafen grondbeleid worden verder fysieke prestaties genoemd over woningbouw en uitgifte in vierkante meters. In de begrotingen 2007 en 2008 zijn samenvattende overzichten opgenomen met betrekking tot de verwachte resultaten. Het is echter niet eenvoudig om een beeld te krijgen over het geheel.

De bestuursrapportages laten een wisselend beeld zien. Sommige bestuursrapportages bevatten wel overzichten of andere samenvattende kwantitatieve informatie die een beeld geven van de stand van zaken met betrekking tot het grondbeleid en andere niet. De tekstuele informatie beperkt zich tot de voortgang van individuele projecten. Het is ook hier niet goed mogelijk een beeld af te leiden van het totale grondbeleid en de uitvoering daarvan.

In zijn algemeenheid valt het de Rekenkamer op dat zowel in bestuursrapportages als in begrotingen en rekeningen weinig gewerkt wordt met samenvattende overzichten, die een beeld geven van de verwachtingen en de realisaties van de prestaties, risico's en financiële resultaten van het grondbeleid.

Ten aanzien van de eis dat in de begroting en jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies- en winstverwachtingen, de vermogenspositie, het weerstandsvermogen, de verwerving van gronden en te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten<sup>12</sup> constateert de Rekenkamer dat in formele zin aan deze onderwerpen aandacht besteed wordt, maar dat de uitwerking beter en informatiever kan.

De Rekenkamer constateert dat de kwantificering van de risico's (m.n. die in de grondexploitatie) in relatie tot de weerstandscapaciteit niet plaatsvindt. Hier constateert de Rekenkamer dat niet wordt voldaan aan de eigen financiële beheers-

---

<sup>12</sup> financiële beheersverordening, artikel 22.

verordening waar het de inschatting van risico's en de kans daarop bij grondexploitaties betreft<sup>13</sup>.

Gelet op de huidige stand van de informatievoorziening kan de Rekenkamer zich voorstellen dat de raad, ondanks alle inmiddels gerealiseerde verbeteringen, zich toch niet in staat gesteld voelt om zich een compleet beeld te vormen over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het grondbeleid. De raad zal derhalve zich onvoldoende een oordeel kunnen vormen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde grondbeleid.

### 3.2.3 Oordeel

Gelet op het beschreven normenkader zijn wij van oordeel dat de gemeente Moerdijk het formele kader waarbinnen raad en college het grondbeleid moeten opstellen, uitvoeren en toetsen grotendeels op orde heeft. Men voldoet aan de wettelijke vereisten op dit terrein en ook aan het grootste gedeelte van de eigen regelgeving. Hierbij merken wij wel op dat de financiële inschatting van de risico's nog niet van de grond gekomen is, waardoor een bepaling van het benodigde weerstandsvermogen nog achterwege blijft. Hier voldoet de gemeente niet aan de eigen financiële verordening en kan de niet beoordelen of de weerstandscapaciteit voldoende is ten opzichte van de risico's die mogelijk moeten worden beheerst.

Als het gaat om de informatie-uitwisseling welke binnen dit kader tussen college en raad plaatsvindt, zien wij in de onderzoeksperiode dat de kwaliteit toeneemt. Toch zijn wij van mening dat de raad nog beter gefaciliteerd kan worden bij het verkrijgen van een compleet beeld, met name met betrekking tot de realisaties en verwachtingen ten aanzien van de uitvoering, de prestaties en de resultaten, de risico's die men daarbij loopt en de maatregelen die daarbij getroffen zijn. Zeker bij het kunnen beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid is dat van belang. Samenvattende overzichten die dit kunnen ondersteunen ontbreken grotendeels in alle hiervoor bestudeerde documenten, met uitzondering van overzichten met betrekking tot verwachte resultaten.

Ten aanzien van de rol van de gemeenteraad is het raadzaam afspraken te maken over de wijze waarop de raad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan haar kaderstellende rol en de wijze waarop zij met het ontwikkelde grondbeleid en de informatievoorziening haar controlerende rol kan uitoefenen.

In dat verband en gelet op het specifieke gevoelige karakter van informatie bij grondbeleid dient de uitgebreidheid en het detailniveau van de informatie met zorg gekozen te worden.

## 3.3 Grondbeleid

### 3.3.1 Norm

Normen ten aanzien van het grondbeleid zelf zijn sinds 2007 grotendeels vastgelegd in de nota grondbeleid van de gemeente Moerdijk. Daarvoor konden normen gevonden worden in met name de nota reservestructuur vastgoedontwikkeling uit 2005. Naast deze normen is ook de overige regelgeving met betrekking tot het grondbeleid (b.v. de gronduitgifte-regeling gemeente Moerdijk 1999) en hetgeen in

---

<sup>13</sup> financiële beheersverordening, artikel 17 lid 1.

het collegeprogramma is aangehaald over grondbeleid onderdeel van het normenkader.

### 3.3.2 Bevindingen

#### *Algemene ontwikkeling grondbeleid 2004-2008*

De ontwikkeling van het grondbeleid in de gemeente Moerdijk laat met name de laatste twee jaar (2006, 2007) een stevige sprong voorwaarts zien. In de periode voor 2006 is er, zo blijkt uit de documenten en de interviews geen sprake van een samenhangend beleid gebaseerd op een visie. Het beeld van voor 2006 is dat van een reactief grondbeleid met een sterk ad hoc karakter. In de interviews werd aangegeven dat men eigenlijk alleen reageerde op wat de markt deed.

Overigens is het niet zo dat er voor 2006 helemaal niets aan verbeteringen of ontwikkelingen werd gerealiseerd. De verbeteringen in die periode hadden echter vooral een instrumenteel, of financieel technisch karakter, zoals blijkt uit notities als: "notitie projectmatig werken" uit 2001, "Verbeterplan financiën" uit 2000 en "Verbeterplan grondexploitaties" uit 2000.

Aan samenhangende beleidsformulering echter komt men in die periode nog niet toe. Gelet op het dan nog zeer jonge karakter van de gemeente is dat overigens niet onbegrijpelijk.

Een impuls voor verbeteringen op het terrein van grondbeleid is de managementletter van de accountant in 2004 geweest. In deze managementletter constateert de accountant dat: er nog geen informatie wordt verstrekt over de (financiële) stand van zaken van de diverse complexen; de voorcalculaties nog niet zijn onderbouwd volgens de RAW-systematiek; er geen interne controle plaatsvindt op de exploitatie opzetten; kennis over grondexploitatie bij een beperkt aantal mensen aanwezig is; nacalculatie en verschillenanalyse verbetering behoeven.

Vooral de laatste twee jaar is er sprake van een sterke ontwikkeling op dit terrein. Dat blijkt niet alleen uit het opstellen van de nota grondbeleid maar ook uit het opzetten van de afdeling Projecten en Gebiedsontwikkeling, welke de opdracht heeft meegekregen zich verder te ontwikkelen naar een ontwikkelingsbedrijf. Organisatorische versterking zoekt men ook nu nog met name op het gebied van planeconomie.

Verder worden er kerngerichte visies en ontwikkelingsprogramma's opgesteld voor de verschillende kernen waaruit de gemeente bestaat. Dit is niet alleen van belang vanwege een samenhangend grondbeleid maar ook vanwege het feit dat deze visies noodzakelijk zijn voor het goed kunnen toepassen van het instrumentarium van de nieuwe grondexploitatiewet.

Ook in administratieve zin worden verbeteringen gerealiseerd, want in 2006 worden de opmerkingen uit 2004 niet meer herhaald. De accountant constateert wel dat de beheersing van investeringskredieten nog verbeterd kan worden en wijst daarbij ook op kredieten in het kader van de grondexploitatie. Het gaat de accountant met name om het ontbreken van een overzicht van de restantkredieten in relatie tot aangegane verplichtingen en nog te besteden bedragen. In het jaarverslag 2007 is een dergelijk overzicht per complex opgenomen. In 2007 wordt in de managementletter geen opmerkingen meer gemaakt over de grondexploitatie.

#### *Actief en faciliterend grondbeleid*

Eén van de onderzoeksvragen aan de Rekenkamer is inzicht te verschaffen in de wijze waarop de gemeente tot de keuze komt tot toepassing van actief grondbeleid,

faciliterend grondbeleid, dan wel tussenliggende vormen van samenwerking met marktpartijen.

In de nota grondbeleid van de gemeente Moerdijk wordt uitgebreid beschreven welke vormen van grondbeleid kunnen worden onderscheiden. Men gaat in op het actieve en het faciliterende grondbeleid en de publiekprivate samenwerking. Vervolgens stelt men de vraag aan de orde op welk grondbeleid de gemeente Moerdijk moet inzetten, gegeven haar ambities zoals vastgelegd in de Structuurvisie-Plus uit 1999, de partiële herziening Fijnaart, de nota reservestructuur vastgoedontwikkeling uit 2005 en de Stads- en dorpsplannen. Daarbij worden tevens de beleidskaders betrokken die worden gegeven vanuit Europa, het Rijk en de Provincie Noord-Brabant. Gegeven de mogelijke vormen van grondbeleid, de eigen ambities en het beleidskader dat van andere overheden wordt opgelegd formuleert de gemeente Moerdijk in de nota grondbeleid de visie/strategie als volgt:

"Actief grondbeleid wordt in ieder geval nagestreefd bij ontwikkelingen waarbij sprake is van een noemenswaardige grondpositie of waarbij de mogelijkheid bestaat een grondpositie te verwerven en waarbij het bestuurlijk om welke reden dan ook (sturing/rendement) wenselijk is om actief te participeren.

Argumenten voor het afwijken hiervan kunnen zijn:

- Grondexploitatie-risico te groot
- Te hoge (extra) verwervingskosten
- Onvoldoende urgentie voor korte termijnrealisatie

Faciliterend grondbeleid wordt in ieder geval nagestreefd bij ontwikkelingen waarbij sprake is van:

- Een duidelijke toegevoegde waarde van participatie met private partijen ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen;
- Heldere en gemeenschappelijke doelstellingen van zowel de gemeente als private partijen bij het project;
- Er moet een politiek draagvlak en bestuurlijk commitment zijn voor het project en de samenwerking met private partijen;
- Door samenwerking moeten risico's van het project beheerst kunnen worden (door overdracht van die risico's aan private partijen die zij beter kunnen beheersen) en/of de risico's kunnen worden gedeeld;
- Het project moet voldoende duidelijk zijn gedefinieerd (wat, waar en hoe) voordat een samenwerking met private partijen kan worden aangegaan, maar het project moet niet al volledig "ingetekend" zijn omdat er anders geen ruimte is voor een efficiënte inbreng van private partijen.<sup>14</sup>

De Rekenkamer merkt op dat dit een insteek van het grondbeleid is die in de meeste Nederlandse gemeenten, die grondbeleid ontwikkeld hebben, kan worden aangetroffen. Dit beleid kan kernachtig worden samengevat als: actief waar het kan en faciliterend waar het moet. Ook de afweging die de gemeente Moerdijk maakt tussen actief en faciliterend grondbeleid is er één die gemeenten meestal maken.

Een deelvraag die bij het bepalen van het onderzoek werd gesteld was: wat betekent een verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid en wat betekent dat voor de risicoverdeling tussen gemeente en marktpartijen.

Bij het actieve grondbeleid heeft de gemeente zelf volledig het initiatief. Ze ontwikkelt zelf de plannen, verwerft zelf de grond en zoekt zelf een ontwikkelaar om de plannen te realiseren. De gemeente heeft dus maximaal invloed op de ontwikkeling en alle opbrengsten van grondverkoop vloeien naar de gemeente toe.

---

<sup>14</sup> Nota grondbeleid 2007-2011 blz. 10.

Aan de andere kant betaalt de gemeente ook alle kosten die met de planrealisatie te maken hebben en ze loopt ook alle risico's. Het actieve grondbeleid stelt dan ook eisen aan de gemeentelijke organisatie die zo'n zelfinitierende en regisserende rol moet aankunnen. Het instrumentarium dat bij actief grondbeleid vaak wordt waargenomen bestaat uit: de minnelijke verwerving van gronden, vestigen van het voorkeursrecht en het toepassen van de onteigeningswet. Essentieel bij actief grondbeleid is immers dat de gemeente zelf grondeigenaar is.

Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief niet bij de gemeente maar bij een ontwikkelaar, of bij een samenwerkingsverband tussen ontwikkelaar en gemeente. De invloed op de ontwikkeling wordt nu dus gedeeld en dat geldt ook voor de opbrengsten, maar ook voor de kosten en de risico's. Hoe de verhouding precies komt te liggen zal per bouwplanontwikkeling anders zijn. Bij situaties waarin de gemeente faciliterend grondbeleid inzet is de gemeente doorgaans geen grondeigenaar. In het verleden ging het er in dit soort situaties vooral om dat de gemeente de eigen kosten voor het meewerken aan de ontwikkeling kon verhalen. De instrumenten die daarbij werden ingezet waren de exploitatieovereenkomst gebaseerd op de exploitatieverordening en de baatbelasting. De nieuwe grondexploitiewet die, als onderdeel van de nieuwe Wro, per 1 juli in werking treedt, belooft een belangrijke verbetering te zijn ten opzichte van het verleden. Via het stellen van locatie-eisen en vastgelegde kostenverhaalsmogelijkheden kan de gemeente beter dan in het verleden invloed hebben als het initiatief bij een marktpartij ligt.

In zijn algemeenheid zou men kunnen zeggen dat er bij een verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid er een uitruil plaatsvindt tussen invloed en risico's. Bij actief grondbeleid zijn de invloed maar ook de risico's hoger dan bij faciliterend grondbeleid.

Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat actief grondbeleid niet "beter" is dan faciliterend grondbeleid. Beide vormen van grondbeleid bieden de gemeente de mogelijkheid invloed te hebben in de gemeentelijke openbare ruimte. Het hangt van de specifieke situatie af welk grondbeleid daarbij het meest effectief zal zijn.

Het college laat een actieve ambitie zien als het gaat om de inzet van grondbeleid. In het collegewerkprogramma treffen we deze ambitie met name aan in het programma Economie waarin is opgenomen dat men overeenkomstig de visie Industrie concrete projecten wil realiseren, gericht op het creëren van voldoende, kwalitatief goede ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor (locale) bedrijvigheid en het optimaliseren van de fysieke bedrijfsomgeving op bedrijventerreinen.

In het college programma speelt hierbij met name het project Port of Brabant/ Zeehaventerrein Moerdijk dat moet gaan voorzien in de bovenregionale industriële ruimtebehoefte een belangrijke rol. Bij de kaderstellende rol van de raad in paragraaf 3.2.2 zijn wij hier eerder op ingegaan.

In een groot aantal gevallen wordt bij de projecten die de gemeente uitvoert instrumenten die duiden op actief grondbeleid ingezet. Zo moet er vaak grond worden verworven waarbij minnelijke verwerving voorop staat, maar onteigening niet wordt uitgesloten en moet er soms grondruil worden toegepast. Dat geldt ook voor de casussen Vlinderbuurt Standdaarbuiten en de ontsluitingsweg Fijnaart die wij in hoofdstuk 4 nader presenteren. In deze gevallen is de gemeente grondeigenaar of verwerft de grond en bepaalt zelf wie de ontwikkelende partij zal zijn. Bij het Evenemententerrein Zevenbergen is sprake van een locatieovereenkomst met de

ontwikkelaar maar in feite is hier ook sprake van een gebruikelijke uitgifte. Enige specifieke punten die de gemeente ontwikkeld wil hebben zijn vastgelegd in de overeenkomst, maar er is geen sprake van een samenwerkingsverband waarbij beide partijen op een gelijkwaardige wijze inzetten.

Ook hieruit blijkt de voorkeur voor de inzet van actief grondbeleid als instrument om projecten in de openbare ruimte te realiseren.

Overigens moet niet de indruk ontstaan dat de gemeente Moerdijk zich nu uitsluitend stort op het actieve grondbeleid. Meer nog dan actief zal de gemeente het faciliterend grondbeleid in moeten zetten. Dit heeft te maken met het feit dat de gemeente meestal geen grondpositie meer heeft en die ook niet eenvoudig zal kunnen verwerven. In die gevallen is samenwerking met marktpartijen en het inzetten van faciliterend grondbeleid geboden. Uit de interviews blijkt dat de gemeente tot op heden nog geen ervaringen heeft met het gezamenlijk met derden oprichten van gemeenschappelijke ontwikkelingsorganisaties (zoals bijvoorbeeld een Commanditaire Vennootschap of een Joint Venture).

#### *Risicomanagement*

Een ander aspect waar de raad inzicht in wil in het kader van het grondbeleid van de gemeente Moerdijk is het risicomanagement. Specifiek gaat het daarbij om de wijze waarop de gemeente, waar nodig in samenwerking met marktpartijen, risico's onderkent, beheerst en verdeelt (risicomanagement). Als bijzondere vorm van risico wordt aandacht gevraagd voor de wijze waarop besluitvorming met betrekking tot strategische verwervingen plaatsvindt, alsmede een evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van de wijze waarop dit instrument is toegepast.

Ten aanzien van beide aspecten constateert de Rekenkamer dat het op dit moment te vroeg is om tot een beoordeling te komen (zie hiervoor ook voetnoot 11).

Zoals bij de beschrijving van het actieve en faciliterende grondbeleid duidelijk is geworden heeft de gemeente nog geen wezenlijke ervaring opgedaan met het in een samenwerkingsverband gezamenlijk ontwikkelen van een bouwplan. Wel laat de gemeente in de nota grondbeleid zien welke condities zij aan een dergelijke samenwerking verbindt en dat geldt ook voor de risico's in een dergelijke samenwerking. Omdat echte ervaring op dit moment ontbreekt kan niet geverifieerd worden hoe dit in de praktijk gestalte krijgt.

Op de situatie bij de strategische verwervingen, die min of meer vergelijkbaar is komen wij hierna apart terug.

Risicomanagement omvat echter meer dan de beide genoemde aspecten. In grote lijnen komt risicomanagement neer op: het identificeren van risico's, het beoordelen van risico's (hoe groot en welke kans), het treffen van beheersingsmaatregelen en het rapporteren over de risico's zodat kan worden (bij-)gestuurd. Hierover treffen wij bij de gemeente Moerdijk het volgende aan:

Voor risico-identificatie op het niveau van projecten hanteert de afdeling Projecten en Gebiedsontwikkeling een risicoformulier waarbij per project de verantwoordelijke projectleider risico's kan opnemen die hij voor zijn project relevant acht. Dit formulier beperkt zich niet tot financiële risico's maar er is ook aandacht voor: samenwerkingsrisico's, planologische risico's, milieurisico's, maatschappelijke risico's en bestuurlijke risico's. In de interviews is verklaard dat dit formulier periodiek wordt besproken tussen de projectleider en hoofd Projecten- en Gebiedsontwikkeling om de risico's te kunnen volgen en te beoordelen of maatregelen nodig zijn. Verder bleek uit de interviews dat er ook nog een apart risicoprofiel wordt vastgesteld op grond van artikel 49 WRO. Dit betreft een risicoanalyse ten aanzien van planschade. Het



lukt de gemeente overigens over tot op heden dit risico bij de ontwikkelende partij te leggen.

Voor wat betreft een systematische risicobeoordeling konden weinig aanwijzingen gevonden worden. Bij sommige projecten wordt wel de omvang van de financiële risico's genoemd, maar onduidelijk is dan of de projecten die niet worden genoemd geen risico's hebben of dat men het niet weet. Van niet financiële risico's wordt de mogelijke omvang of de mogelijke gevolgen niet beschreven. Voor alle risico's geldt dat een inschatting van de kans dat het risico zich voordoet in de bestuurlijke stukken ontbreekt.

Als het gaat om getroffen risicobeheersingsmaatregelen dan kunnen weer wel een groot aantal maatregelen worden genoemd, die voor het grootste deel betrekking hebben op het beheersen van de financiële risico's van het grondbeleid.

Achtereenvolgens noemen wij:

- Het voorzichtig calculeren van kosten en opbrengsten in de grondexploitatie: kostenstijgingen worden wel geraamd, opbrengstenstijgingen niet;
- Het opnemen van posten onvoorzien in de grondexploitaties;
- Het aanhouden van een aantal reserves en voorzieningen met betrekking tot het grondbeleid (reserve weerstandsvermogen grondbeleid en voorziening grondexploitaties);
- Het indien nodig bijstellen van het planontwerp en het bijbehorende ruimtegebruik;
- Het indien nodig aanpassen van de kwaliteit van de uitvoering;
- Het indien nodig aanpassen van het woningbouwprogramma;
- Het indien nodig aanpassen van de fasering van de planrealisatie.

Bezien we tenslotte de informatievoorziening over het risicomanagement dan constateren wij een onevenwichtig geheel. Met name in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken ontbreekt een duidelijke samenhangende inventarisatie van risico's met betrekking tot het grondbeleid, de omvang ervan, de kans dat het risico zich voordoet en de getroffen maatregelen. Daardoor is voor de raad niet te beoordelen of de getroffen reserves en voorzieningen ten behoeve van het grondbeleid ook doelmatig zijn (dat wil zeggen in overeenstemming met risico's die gelopen worden) of te hoog of juist te laag.

#### *Strategische verwervingen*

Met betrekking tot strategische verwervingen geldt min of meer hetzelfde als voor projectontwikkeling in samenwerking met derden. De visie en het instrumentarium zijn beschreven in de nota grondbeleid. De mandaten zijn verleend. Het geld is beschikbaar in de vorm van een reserve strategische verwervingen. De spelregels met betrekking tot het inzetten van middelen en het verantwoorden erover zijn vastgelegd. Wat ontbreekt is de ervaring in de praktijk. In de interviews is gemeld dat men pas zeer recent een drietal aankopen heeft gedaan die als strategische verwervingen kunnen worden aangemerkt.

Als verklaring van de geringe inzet van dit instrumentarium, terwijl het al een aantal jaren bestaat, wordt gewezen op het ontbreken van een strategisch verwervingsplan. Dit plan zou gebaseerd moeten zijn op een strategische visie die deel moest uitmaken van de Nota grondbeleid. Men verwijst naar de ontwikkelingen met betrekking tot de Port of Brabant, het opstellen van kerngerichte gebiedsontwikkelingen en strategische visie Moerdijk. Gelet op het volgend karakter van het grondbeleid wil men eerst de besluitvorming over deze ontwikkelingen afwachten alvorens over te gaan tot het formuleren van het strategisch grondbeleid.



Van wat er in de nota grondbeleid staat beschreven over strategische verwervingen kan worden geconstateerd dat dit in de praktijk goed zou moeten kunnen werken. De beschrijving ligt ook in lijn met wat andere gemeenten op dit gebied als beleid voeren.

Bovengenoemde strategische verwervingen heeft de Rekenkamer nader bestudeerd. Het betreft:

- De Linddonk 41 in Zevenbergen ten behoeve van de nieuwbouw van de Regenboog en een gymzaal voor een bedrag van € 1,8 miljoen.
- De Steenweg 45 in verband met de ontwikkeling van het project Moerdijk fase B voor een bedrag van € 269.000,-.
- De verwerving van het perceel van Moerdijk Boathousing ten behoeve van de gebiedsontwikkeling Moerdijk-Oost voor een bedrag van € 3,6 miljoen.

Voor alle drie de verwervingen geldt dat ze tijdelijk worden bekostigd uit de reserve strategische verwervingen. Deze kosten zullen uiteindelijk worden ingebracht en gedekt binnen de specifieke grondexploitaties. In alle drie de gevallen wordt de verwerving uitgevoerd binnen de spelregels die daarvoor gelden.

De Rekenkamer plaatst echter vraagtekens bij het strategische karakter van de verwervingen. Strategische verwervingen vinden doorgaans plaats om er voor te zorgen dat de gemeente een positie in een bepaald gebied houdt, om invloed te kunnen uitoefenen op de toekomstige ontwikkelingen in zo'n gebied en om te voorkomen dat marktpartijen dergelijke posities innemen, waardoor de gemeente van hen afhankelijk wordt. In de nota grondbeleid van de gemeente Moerdijk wordt ook een dergelijk doel van het instrument strategische verwerving gegeven.

Uit de documenten van de verwerving van de Linddonk 41 blijkt dit strategische karakter niet. Het betreft hier ons inziens een reguliere minnelijke verwerving die nodig is voor de ontwikkeling van het betreffende project, vergelijkbaar met verwervingen die ook plaats vinden in het kader van de bestudeerde casussen in hoofdstuk 4.

Bij de Steenweg 45 is wel sprake van marktpartijen die mogelijk ook belangstelling hebben voor die locatie en in die zin voldoet deze verwerving aan het predicaat "strategisch". Wat opvalt in het advies is dat de gemeente ook de keuze had niet te verwerven en dat volgens het advies de belangen dan niet waren geschaad.

De vraag die dan resteert is in hoeverre het ook echt nodig was hier te verwerven.

Bij de verwerving in het kader van de gebiedsontwikkeling Moerdijk-Oost wordt als motivatie gegeven: "via het innemen van een strategische grondpositie zorg dragen voor de volledige (dan wel gedeeltelijke) ontwikkeling van de haven van de kern Moerdijk". Dat is een valide motief voor een strategische verwerving. Een nadere onderbouwing van dit strategische karakter ontbreekt echter.

De Rekenkamer constateert dat de verwervingen binnen het geldende formele kader worden uitgevoerd, maar plaatst vraagtekens bij het strategische karakter ervan. Bij de verwerving van de Linddonk is dit het duidelijkst, het strategische element ontbreekt hier. Bij de andere verwervingen is het strategische karakter of twijfelachtig of niet nader onderbouwd en daarom niet toetsbaar.

Naast het gegeven dat de gemeente op deze wijze niet voldoet aan de eigen nota grondbeleid, is het nadeel van het inzetten van de reserve strategische verwervingen voor verwervingen die niet strategisch zijn dat het risico bestaat, dat wanneer er "echte" strategische verwervingen moeten worden gepleegd, de middelen ontbreken om dit te doen.

Het bovenstaande illustreert ons inziens de behoefte aan een goed strategisch verwervingsplan.

#### *Overige aspecten grondbeleid*

Naast het bovenstaande bestaat het grondbeleid nog uit een groot aantal andere aspecten. In dit verband kunnen worden genoemd:

- De doelstellingen van het grondbeleid;
- de inzet van het wettelijk instrumentarium ter verkrijging van gronden (actief grondbeleid of ten behoeve van het kostenverhaal (faciliterend grondbeleid)<sup>15</sup>;
- Gronduitgiftebeleid<sup>16</sup>;
- Grondprijzen
- Staatssteun<sup>17</sup>;
- Grondbeleid en Planning en Control<sup>18</sup>;
- Resultaatbepaling en resultaatbestemming<sup>19</sup>;

Deze aspecten worden behandeld in de nota Grondbeleid 2007-2011 die de gemeenteraad van Moerdijk eind 2007 heeft vastgesteld<sup>20</sup>. In het bijbehorende raadsvoorstel worden de volgende doelstellingen van deze nota geformuleerd:

- 1) Het benoemen van de gemeentelijke strategie ten aanzien van haar grondbeleid bij (locatie)ontwikkelingen;
- 2) Transparantie bereiken in het gemeentelijk handelen bij (locatie)ontwikkelingen, zowel naar de interne organisatie als naar externen;
- 3) Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en beleidssectoren (met inzet van juridische en financiële instrumenten) realiseren van het door de gemeente geformuleerde (ruimtelijk) beleid;
- 4) Het genereren van financiële middelen en zekerheid door middel van gronduitgifte en kostenverhaal van planresultaten<sup>21</sup>.

Van de nota kan in zijn algemeenheid geconstateerd worden dat zij alle relevante onderwerpen met betrekking tot het grondbeleid behandelt. In grote lijnen komt het beschreven beleid ook overeen met wat in andere gemeenten op dit gebied kan worden aangetroffen.

#### *Grondbeleid in de praktijk*

In de interviews is gevraagd hoe het grondbeleid nu in de praktijk werkt. Unaniem wordt de nota grondbeleid genoemd als belangrijke verbetering ten opzichte van het verleden. Bovendien hebben de opmerkingen van de accountant ter zake ook tot de nodige administratieve verbeteringen geleid. Voorts kennen grondexploitaties tot op heden hoofdzakelijk positieve resultaten, hoewel men zich realiseert dat daar, gelet op de grondposities van de gemeente, een einde aan zit.

In de toekomst zal de ontwikkeling van de gemeente vooral in samenwerking met derden moeten plaatsvinden.

Bij herstructurering van bedrijfsterreinen zal ook grondbeleid als middel voor de realisatie worden ingezet. De afgelopen periode is er echter geen sprake geweest van herstructureringen, omdat er alleen op het ontwikkelen van rendabele projecten werd ingezet.

De organisatie ziet zelf nog altijd verbeteringsmogelijkheden ten aanzien van het grondbeleid. Men noemt het verder ontwikkelen van een strategische visie, verbeteren van de control (m.n. de sparringpartner rol), de behoefte aan een planeconoom, etc.

---

<sup>15</sup> Nota grondbeleid 2007-2011, blz. 11.

<sup>16</sup> Nota grondbeleid 2007-2011, blz. 17.

<sup>17</sup> Nota grondbeleid 2007-2011, blz. 20.

<sup>18</sup> Nota grondbeleid 2007-2011, blz. 24

<sup>19</sup> Nota grondbeleid 2007-2011, blz. 28-36

<sup>20</sup> Nota Grondbeleid 2007-2011, vastgesteld in de gemeenteraad van 13 december 2007

<sup>21</sup> Raadsvoorstel; raadsvergadering van 13 december 2007; Nota Grondbeleid, blz.3.

Tenslotte zou het volgens de geïnterviewden voor de inzet van het grondbeleid helpen als er meer bestuurlijke duidelijkheid zou ontstaan over de toekomstige ontwikkelingsrichting van de gemeente Moerdijk.

### 3.3.3 Oordeel

Duidelijk is dat de ontwikkeling van grondbeleid binnen de gemeente Moerdijk van zeer recente datum is. Pas met de nota grondbeleid wordt expliciet gemaakt wat de gemeente met het grondbeleid beoogt en hoe men met het instrumentarium wil omgaan. In de periode voor het verschijnen van die nota bestaan er in feite alleen indicaties en zijn onderdelen uitgewerkt (nota reservestructuur Vastgoedontwikkeling).

Richt de Rekenkamer zich uitsluitend op de situatie zoals die nu is, dan is zij van oordeel dat de gemeente Moerdijk op grond van bovenstaande bevindingen over het algemeen blijk geeft goed zicht te hebben op de aspecten van het grondbeleid. Het instrumentarium, de risico's, het schakelen tussen actief en faciliterend grondbeleid, etc. worden op duidelijke wijze behandeld en dat geldt ook voor de wijze waarop de gemeente met deze onderwerpen om wil gaan. Ook heeft men een redelijk beeld over de sterke en zwakke punten ten aanzien hiervan en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.

De Rekenkamer ziet nog weinig activiteit bij de inzet van het instrument strategische verwerving. Pas onlangs zijn de eerste verwervingen gedaan terwijl de hiervoor in ingestelde reserve al enige jaren bestaat. De Rekenkamer onderschrijft dat een strategisch verwervingplan het doen van strategische verwervingen ondersteunt. Zeker als de gemeente meer actief als regisseur binnen het eigen grondgebied de leiding wil nemen, is het hebben strategische grondposities voor de effectiviteit van zo'n beleid van wezenlijk belang.

De Rekenkamer is van oordeel dat bij het risicomanagement de risico-identificatie en de beheersingsmaatregelen redelijk op orde zijn. Het zijn daarbij met name de financiële risico's met betrekking tot het grondbeleid die worden beheerst.

De Rekenkamer ziet echter nog veel verbeteringsmogelijkheden ten aanzien van de risicobeoordeling en de informatievoorziening over risico's. Verbeteringen op dit vlak zijn nodig om de raad in staat te stellen de doelmatigheid van het risicomanagement te beoordelen.

De verbeteringen die de Rekenkamer ziet ten aanzien van de informatie-uitwisseling tussen raad en college zijn reeds in paragraaf 3.2 behandeld.

## 3.4. Planontwikkeling en planrealisatie

### 3.4.1 Norm

In hoofdstuk 2 hebben wij normen ten aanzien van de planontwikkeling en planrealisatie ontwikkeld met betrekking tot:

1. De tijdigheid van de planontwikkeling;
2. De zorgvuldigheid van de planontwikkeling;
3. De kosten van de planontwikkeling;
4. Het hebben van overgangsdocumenten tussen de te onderscheiden fases in de planontwikkeling/realisatie;
5. Het feitelijk realiseren wat werd beoogd.

Wij hebben in hoofdstuk 2 aangegeven dat normen voor planrealisatie niet noemenswaardig afwijken van de normen bij planontwikkeling, vandaar dat wij beide onderwerpen hier gezamenlijk behandelen.

#### 3.4.2 Bevindingen

In de door ons bestudeerde stukken is over tijdigheid en zorgvuldigheid geen expliciete informatie terug te vinden. De accountant maakt ten aanzien van deze onderwerpen in ieder geval geen melding van problemen.

In de interviews komt tijdigheid wel terug als issue. Het feit dat plannen vaak de neiging hebben om in de initiatief- en ontwerpfase te blijven hangen, wordt als de belangrijkste reden genoemd waarom de plankosten het voorcalculatorisch bepaalde budget overschrijden. Er worden daardoor veel meer uren op het plan geschreven dan waar rekening mee was gehouden.

Als norm voor planvoorbereidingskosten hanteert de gemeente Moerdijk de in Nederland gangbare norm van 27%. In Moerdijk komt men over het algemeen niet meer uit met deze norm. Afhankelijk van de complexiteit van het plan, maar vooral ook als gevolg van het hiervoor genoemde blijven "hangen" in de initiatief- en ontwerpfase, worden plankosten gerealiseerd van 40% of meer.

Om dergelijke overschrijdingen in de toekomst te voorkomen heeft de gemeente als maatregel genomen dat plankosten die boven de 27% uitkomen, niet ten laste van het plan mogen worden gebracht, maar rechtstreeks ten laste van de algemene dienst moeten worden genomen. Hoewel de overschrijdingen daarmee niet meer in de plannen blijven hangen, is in de interviews aangegeven dat hiervan tot op heden geen positief effect op de beheersing van deze kosten uitgaat.

Uit de door ons bestudeerde casussen blijken inderdaad overschrijdingen op de plankosten. In de bestudeerde woningbouwplannen (Evenemententerrein Zevenbergen en Vlinderbuurt Standdaarbuiten) overstijgen de plankosten de norm van 27% in grote mate.

Daarbij komt dat deze plannen geen grote complexiteit kennen<sup>22</sup>, zodat dat geen verklarende factor kan zijn voor de oplopende plankosten. De Rekenkamer plaatst dan ook vraagtekens bij de doelmatigheid van de planontwikkeling als zodanig.

Voor wat betreft het aanwezig zijn van informatie op basis waarvan fasen in het planproces worden afgesloten en volgende worden opgestart is in de bestudeerde documenten geen informatie opgenomen. Ook in de interviews werden er ten aanzien van dit onderwerp geen opmerkingen gemaakt. Tenslotte is in de dossiers van de bestudeerde casussen slechts in een enkel geval informatie aangetroffen die duidelijk een faseovergang markeren. In hoofdstuk 4 komen wij hierop terug.

#### 3.4.3 Oordeel

De Rekenkamer komt op basis van het bestudeerde materiaal, de interviews en de bestudeerde casussen tot de conclusie dat de zorgvuldigheid van de planvoorbereiding geen problemen geeft binnen de gemeente Moerdijk. Er zijn geen indicaties van gegronde bezwaarschriften, door hogere bestuurslagen afgewezen plannen, en dergelijke aangetroffen.

De tijdigheid en de plankosten worden naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende beheerst. Eerder is al beschreven dat tijdigheid en plankosten met elkaar in relatie staan.

In hoofdstuk 2 hebben wij gewezen op het landelijke karakter van deze problematiek en dat steeds duidelijker wordt dat een eenvoudige norm tegenwoordig eigenlijk niet meer volstaat. In dit verband noemden wij de plankostenscan als nieuwe manier om plankosten te normeren.

---

<sup>22</sup> zie voor een beschrijving van deze plannen hoofdstuk 4

Overigens is men binnen de gemeente Moerdijk ook van mening dat de 27% norm eigenlijk aangepast moet worden voor een realistischer variant.

Desondanks blijft de Rekenkamer van mening dat ook zonder een aangepaste norm de plankosten beter zouden kunnen worden beheerst en er in projecten strakker de hand zou kunnen worden gehouden aan het vooraf toegewezen aantal uren.

### **3.5 Grondexploitatie**

#### **3.5.1 Norm**

Als normen die in het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid aan de grondexploitatie kunnen worden gelegd heeft de Rekenkamer in hoofdstuk 2 het volgende genoemd:

1. Inzicht in kosten en opbrengsten;
2. Expliciet maken van risico's;
3. Grondexploitaties tenminste éénmaal per jaar herzien.

#### **3.5.2 Bevindingen**

Ten behoeve van dit onderdeel van het onderzoek heeft de Rekenkamer de beschikking gekregen over de grondexploitaties van de gemeente Moerdijk, inclusief de staten P en hetgeen hierover is vastgelegd in Coda, het financiële systeem van de gemeente Moerdijk. Daarnaast heeft de Rekenkamer gekeken naar opmerkingen van de accountant ten aanzien van dit onderwerp.

De Rekenkamer constateert dat er op het niveau van de administratie een goed beeld te vormen is van de kosten en opbrengsten van de te onderscheiden grondexploitaties. Daarbij worden de grondexploitaties tegenwoordig jaarlijks herzien, hetgeen betekent dat het beeld van de grondexploitaties actueel blijft.

Hoewel de accountant niet expliciet maakt dat hier verbeteringen zijn aangebracht, valt op dat de gemaakte opmerkingen terzake in 2004 in latere jaren niet herhaald worden. In 2006 wijst de accountant alleen op de beheersing van de restkredieten bij projecten en een foutieve winstneming. In 2007 worden in de managementletter geen opmerkingen meer gemaakt over de grondexploitatie. Daaruit mag worden afgeleid dat de verbeteringen op dit terrein, voor zover het de accountant betreft zijn gerealiseerd.

Is er op het niveau van de administratie sprake van inzicht, op bestuurlijk niveau moet het bestuur het vooral met de staten P doen om inzicht in de financiële stand van zaken met betrekking tot de projecten te verkrijgen. Dergelijke staten zijn een formeel onderdeel van de jaarrekening, zoals die door de raad wordt vastgesteld en vormen daarmee een onderdeel van de bestuurlijke informatie. Niettemin gaat het hier om bijlagen en moet men administratief geschoold zijn om deze staten te kunnen lezen en de informatie die op deze wijze wordt weergegeven te doorgronden.

Voor wat betreft de risico's en de beheersing ervan verwijzen wij naar hetgeen wij hebben geconstateerd in paragraaf 3.3.2.

#### **3.5.3 Oordeel**

Het oordeel van de Rekenkamer luidt dat op ambtelijk en op administratief niveau er voldoende en actueel inzicht bestaat ten aanzien van kosten, opbrengsten en risico's van grondexploitaties en de projecten waarvan de exploitaties onderdeel zijn.

De Rekenkamer constateert een gat tussen datgene dat “op de werkvloer” beschikbaar is en hetgeen waarover de raad wordt geïnformeerd. Gelet op hetgeen beschikbaar is moet het mogelijk zijn de raad ten aanzien van grondexploitatie op zijn niveau op meer inzichtelijke en meer samenhangende wijze te informeren dan tot op heden het geval is.

### 3.6 Resumé

In dit hoofdstuk heeft de Rekenkamer de beleidspraktijk van het grondbeleid getoetst aan de normen die in hoofdstuk 2 zijn ontwikkeld.

Wij constateren dat er in de onderzoeksperiode veel gebeurd is op het gebied van bewustwording en beleidsontwikkeling. De gemeente geeft er blijk van goed inzicht te hebben in de diverse aspecten van het grondbeleid. Men heeft een visie op de inzet van actief en faciliterend grondbeleid en de eventuele samenwerking met marktpartijen daarbij. Ook heeft men een goed beeld van de instrumenten die ingezet kunnen worden en welke voorkeuren men daarbij heeft.

Kaders die gelden voor het gemeentelijke grondbeleid en die gesteld worden op Europees, Rijks- en Provinciaal niveau, zijn benoemd.

De grondexploitatie is verbeterd. De opmerkingen van de accountant zijn opgepakt.

Er is sprake van risicobeheersing tot op projectniveau en met de financiële buffers die er zijn door het voorzichtig calculeren in de exploitatie, het treffen van voorzieningen voor het opvangen van tegenvallers en het hebben van een aparte reserve weerstandsvermogen grondbedrijf, zijn er mogelijkheden om tegenvallers op te vangen. Wij hebben hierbij geconstateerd dat, door het ontbreken van een goede kwantificering van de financiële risico's bij het grondbeleid, de gemeente niet voldoet aan de eigen financiële beheersverordening. Bovendien kan de raad zo niet beoordelen of de buffers die zijn opgebouwd om tegenvallers op te kunnen vangen ook in verhouding staan tot de risico's die gelopen worden.

Positief is dat men zich realiseert dat er nog verder verbeteringen kunnen worden geboekt. Het aantrekken van een planeconoom, toch nog transparanter worden, een verbetering in de “counter-vailing power” tussen de afdelingen financiën en projecten-gebiedsontwikkeling, zijn zaken die worden genoemd.

Hier voegt de Rekenkamer graag de verbeteringsmogelijkheden die uit het onderzoek naar voren kwamen aan toe.

De Rekenkamer constateert vooral nog een gat tussen datgene wat ambtelijk inmiddels ontwikkeld is en hoe daarover met name naar de raad toe over wordt gecommuniceerd. Met name zou er meer geïnvesteerd kunnen worden in het in samenhang presenteren van de gerealiseerde en verwachte prestaties en resultaten van de verschillende grondexploitaties. Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid is het daarbij van belang dat eenvoudig teruggegrepen kan worden op datgene wat bestuurlijk was afgesproken.

Voor de samenhang in de informatievoorziening is het van belang dat de risico's die gelopen worden en de maatregelen die zijn genomen hierbij betrokken worden. Verbeteringen op dit vlak zouden niet alleen op zichzelf een kwaliteitsimpuls zijn, maar ook de raad beter in staat stellen zich een oordeel te vormen over doelmatigheid en doeltreffendheid en bovendien het risico op het ontstaan van onnodige argwaan wegnemen.

Ten aanzien van de inzet van de reserve strategische verwervingen constateren wij dat deze ook ingezet wordt bij verwervingen waarbij het strategisch karakter niet aanwezig of twijfelachtig is. Voorkomen moet worden dat de reserve uitgeput is op het moment dat zich mogelijkheden voordoen die wel het strategische karakter

hebben. Een strategisch verwervingsplan dat de gemeente voornemens is op te stellen kan dit mede helpen voorkomen.

De kosten van planontwikkeling kunnen beter beheerst worden door enerzijds een betere norm hiervoor te ontwikkelen en anderzijds de discipline op dit vlak te verhogen.

Bij de bestudeerde casussen treffen wij slechts sporadisch in de dossiers documenten aan die een fase overgang in de ontwikkeling van het project markeren. Dergelijke markeringen zijn van belang omdat zij onduidelijkheden en daarmee ondoelmatigheden in zowel de uitvoering als de kostenallocatie van projecten kunnen helpen voorkomen.

Voorts is de Rekenkamer van oordeel dat als het gaat om het grondbeleid en de inzet daarvan, de gemeenteraad meer gefaciliteerd kan worden bij het invullen van haar kaderstellende rol en hoe zij met het ontwikkelde grondbeleid en de informatievoorziening daarover om kan gaan.

Tenslotte merken wij op dat naarmate de gemeente beter in staat is unaniem de gewenste ontwikkelingsrichting voor de gemeente te bepalen het eenvoudiger zal zijn het grondbeleid doeltreffend en doelmatig hiervoor in te zetten. In het volgende hoofdstuk toetsen wij een aantal concrete projecten aan het in hoofdstuk 2 ontwikkelde normenkader.

## 4. De projecten

### 4.1 Inleiding

Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop het grondbeleid in de praktijk vorm krijgt zijn een drietal projecten nader bestudeerd. De criteria die voor de selectie zijn gehanteerd luiden als volgt:

- Het project moet enige substantie hebben zodat het representatief kan zijn voor projecten die binnen de gemeente Moerdijk worden uitgevoerd;
- Er moet grondbeleid bij worden ingezet;
- De projecten moeten voor wat betreft de startdatum of de einddatum niet teveel van de onderzoeksperiode 2004 – 2008 afwijken.

Op basis van deze criteria is gekozen voor de projecten:

- Vlinderbuurt in Standdaarbuiten;
- Ontsluitingsweg Fijnaart;
- Evenemententerrein Zevenbergen.

In het onderstaande geven wij per project een beschrijving van het project en de inzet van het grondbeleid daarbij. Tevens geven wij aan hoe wij deze projecten vanuit dit onderzoek beoordelen.

### 4.2 De Vlinderbuurt te Standdaarbuiten

#### 4.2.1 Projectbeschrijving

Om in de woningbehoefte van de kern Standdaarbuiten te voorzien is ten noorden van deze kern het woongebied Vlinderbuurt in ontwikkeling. Dit project wordt in verschillende fasen ontwikkeld. In totaal worden 74 woningen ontwikkeld voornamelijk in de vrije sector. Het project bestaat uit twee delen: de Dansvlinder (31 woningen) en de Vuurvlinder (43 woningen).

Het project komt in 1998 in de initiatieffase. De raad verstrekt dan eerst een voorbereidingskrediet (f 50.000,-) en later dat jaar een uitvoeringskrediet (f 5.630.000,-).

Begin 2002 wordt gelijktijdig met het bestemmingsplan Vlinderbuurt 2001 de grondexploitatie voor dit gebied door de gemeenteraad vastgesteld. Tevens wordt de grondprijs voor dit gebied bepaald op € 192,86 per m<sup>2</sup> <sup>23</sup>.

Het positieve exploitatiesaldo wordt geschat op € 2.150.812,45. Dit zal worden toegevoegd aan de reserve weerstandsvermogen grondbedrijf.

In 2003 geeft de gemeente twee kavels uit ten behoeve van medewerkers van industrieterrein Moerdijk en zes kavels volgens de gronduitgifteregeling voor doorstromers.

In 2004 verwerft de gemeente grond ten behoeve van de ontwikkeling van de Vlinderbuurt voor € 310.546,92. Deze grondaankoop is nodig om het

---

<sup>23</sup> Raadsvergadering 25 april 2002 Agendanr. 9.8



bestemmingsplan Vlinderbuurt fysiek af te sluiten. De grond wordt ook gebruikt voor de aanleg van een sloot, de ontsluiting en ten behoeve van de te verkavelen percelen.

Verder heeft de gemeente in dit plan grond verworven van het Bouwfonds Ontwikkeling BV (2950m<sup>2</sup>) om een waterpartij aan te kunnen leggen. Het Bouwfonds is één van de ontwikkelende partijen in dit project.

De waterpartij om de wijk heeft een functie als waterberging. De kosten hiervan zijn € 89.500,-.

In 2005 blijkt dat er een bouwstraat moet worden aangelegd, waarmee in de exploitatie geen rekening is gehouden. De extra kosten worden geraamd op € 48.100,-. De dekking hiervan kan worden gevonden in het positieve eindresultaat van het complex Vuurvlinder.

In de 2e bestuursrapportage uit 2006 wordt gemeld dat voor het deelgebied Dansvlinder een apart project is opgezet (nr.34). In dit gebied zijn 31 woningen gebouwd en het openbare gebied is inmiddels ingericht. Nu de ontwikkelingen in dit gebied zijn voltooid is hiervoor een eindevaluatie opgesteld. Na instemming met dit rapport kan dit (deel)project worden afgesloten.

De verdere woningbouw in dit gebied wordt gerealiseerd in het project Vuurvlinder (nr.116) dat vanaf 2006 wordt gerealiseerd.

Het gebied Vuurvlinder wordt in 2 fasen ontwikkeld. In het collegeprogramma is de uitvoering van dit project voorzien in de periode 2006-2009. In de eerste fase heeft Bouwfonds Woningbouw een project gerealiseerd van 14 woningen. Daarnaast zijn er 7 particuliere bouwers actief en ook deze woningen zijn inmiddels voltooid.

In het voorjaar van 2008 wordt dit gedeelte woonrijp gemaakt. Voor de verdere invulling van dit deelgebied loopt momenteel een onderzoek, waarbij burgemeester en wethouders in beginsel ook de optie van starterswoningen nadrukkelijk willen onderzoeken. In verband hiermee wordt ook woningcorporatie Bernardus Wonen bij dit onderzoek betrokken. In het voorjaar van 2008 is er meer duidelijkheid over de nieuwe verkaveling en vervolgens moet hiervoor een planologische procedure worden gevolgd.

Het oorspronkelijke plan moet in dat geval worden bijgesteld, hetgeen gevolgen heeft voor de uitvoering van het plan maar ook financiële gevolgen voor de grondexploitatie.

#### 4.2.2 Toetsing aan normenkader

De volgende tabel geeft de resultaten weer van de toetsing van het project Vlinderbuurt aan het in hoofdstuk 2 ontwikkelde normenkader.

<b>Normenkader met betrekking tot:</b>	<b>Vlinderbuurt</b>
<b>Relatie Gemeenteraad en College</b>	
Voldoen aan Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.	Ja, verwacht resultaat gemeld.
Voldoen aan de Wet op de ruimtelijke ordening.	Er is geen exploitatieovereenkomst nodig. Waarschijnlijk wordt er met Bernardus wel een lokatie-ontwikkelings overeenkomst gesloten.
Voldoen aan het besluit op de ruimtelijke ordening.	Ja, er is een exploitatiebegroting met een verwacht positief resultaat.

Normenkader met betrekking tot:	Vlinderbuurt
Voldoen aan de financiële beheersverordening.	Via begroting, tussenrapportages, etc. worden gegevens gerapporteerd, maar samenhang en relatie met totale project ontbreekt.
Voldoen aan de eigen exploitatieverordening.	Er is geen exploitatieovereenkomst nodig.
<b>Grondbeleid</b>	
Uitvoering Collegeprogramma "van Ambitie naar Realisatie."	Ja, project Vuurvlinder maakt onderdeel uit van het collegeprogramma. Verder is de scopewijziging tussen raad en college besproken. De effecten worden nu in beeld gebracht op basis waarvan een raadsbesluit zal worden gevraagd.
Wordt het beleid uit de Nota Grondbeleid uitgevoerd.	Ja, voor zover van toepassing, minnelijke verwerving, de gemeente ontwikkelt zelf.
Voert men de Nota Reservestructuur Vastgoed uit.	Ja, uit het hoor en wederhoor blijkt dat het enkele jaren geleden gebruikelijk was het positief resultaat van een project toe te voegen aan de reserve grondexploitatie. De laatste jaren vloeien de positieve resultaten van projecten naar de algemene reserve, als de strategische reserve voldoende gevuld is.
Voldoen aan regelgeving zoals vastgelegd in onder meer: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de verplichte paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen,</li> <li>- Regelingen ten aanzien van uitgifte van grond, mandaatregelingen, etc.</li> </ul>	Voor zover na te gaan valt aan de hand van het dossier wordt het project conform de regelgeving van de gemeente Moerdijk uitgevoerd.
<b>Planontwikkeling en planrealisatie</b>	
Planontwikkeling binnen de daarvoor geraamde tijd gerealiseerd.	Niet goed te bepalen. Er is wel sprake van zaken die tegenzitten of langer duren. Onduidelijk is of daarmee ook de oorspronkelijke planning wordt overschreden.
Is de planontwikkeling zorgvuldig.	Ja, er zijn geen klachten, of andere bezwaren aangetroffen. GS heeft het bestemmingsplan goedgekeurd.
Kosten van de planontwikkeling binnen het daarvoor beschikbare budget.	Nee, in de grondexploitatie zijn de kosten voor plankosten, voorbereiding en toezicht en administratie en beheer voor het complex Vuurvlinder geraamd op: € 570.934,- (=27%). Op grond van de gegevens in staat P over 2007 zijn deze kosten: € 774.178,-.
Wordt iedere fase afgesloten met een	Er worden 4 fasen onderscheiden:

Normenkader met betrekking tot:	Vlinderbuurt
document ten behoeve van de volgende fase.	initiatief, ontwerp, uitvoering en afronding. De initiatieffase eindigt met het beschikbaar stellen van het uitvoeringskrediet. De ontwerpfase eindigt met het goedkeuren door GS van het bestemmingsplan Vlinderbuurt op 26-08-2002. Voor de overgang naar de andere fasen zijn geen overgangsdocumenten aanwezig. In het ambtelijk hoor- en wederhoor wordt hierover opgemerkt dat elk project eindigt met de oplevering en vaststelling van een eindevaluatie van het project. Hiermee wordt de uitvoeringsfase eveneens formeel afgesloten.
Wordt het plan op de geplande termijn opgeleverd.	Niet goed te bepalen omdat een duidelijke totale planning aan het begin van het project in het dossier ontbreekt. Er zijn wel deelplanningen en ook in Proreg is een tabblad planning, maar daar kunnen geen conclusies worden verbonden ten aanzien van de oorspronkelijke en gerealiseerde planning.
Wordt gerealiseerd wat ook in het plan was vastgelegd.	Niet goed te bepalen. Voor het deelproject Dansvlinder is wel een evaluatierapport opgesteld (in de raad van 14 dec. 2006 vastgesteld). Dat is op zichzelf goed, maar een duidelijke verwijzing naar de oorspronkelijke doelstellingen en de documenten waar deze zijn vastgelegd ontbreekt.
<b>Grondexploitatie</b>	
Inzichtelijk gemaakt hoe kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden.	Ja: de ontwikkelingen zijn goed te volgen en het verwachte resultaat van dit project ontwikkelt zich van: 2005: € 2.736.266,- 2006: € 2.613.356 2007: € 1.972.761
Worden risico's expliciet gemaakt evenals de getroffen maatregel.	Ja, in Proreg bestaat een apart tabblad per project waarin de risico's worden vermeld, de te treffen maatregel en ook de voortgang van de risicobeheersing in de tijd.
Worden grondexploitaties tijdig herzien zodat ze actueel blijven.	Jaarlijkse herziening.

### 4.3 Ontsluitingsweg Fijnaart

#### 4.3.1 Projectbeschrijving

In verband met de ontwikkeling van de Sportwijk aan de westzijde van Fijnaart, heeft de gemeente geconstateerd dat hier een nieuwe ontsluiting noodzakelijk is. Eind 2004 heeft de gemeenteraad besloten tot de realisatie van deze ontsluitingsweg. In het collegeprogramma 2006- 2009 wordt de realisatie van dit project voorzien in 2008.

Om de aanleg van de weg mogelijk te maken is een planologisch traject (art. 19 WRO) doorlopen.

De gemeente is geen eigenaar van alle benodigde grond en begint daarom een verwervingstraject. Aanvankelijk wordt getracht de grond via minnelijke verwerving te verkrijgen. Maar als dit instrument niet lijkt te werken worden de voorbereidingen getroffen voor een onteigeningstraject. Uiteindelijk heeft de gemeente dit instrument niet hoeven inzetten omdat er toch, eind 2006 een akkoord is bereikt (door middel van een grondruil) met de eigenaar van de benodigde gronden.

De gunning van het werk is via een openbare aanbestedingsprocedure tot stand gekomen in juni 2007.

Na de bouwvak 2007 is de realisatiefase ingegaan. In oktober 2007 is de weg opengesteld voor het verkeer.

Het inrichtingsplan (groen, verlichting, straatmeubilair etc.) voor het totale gebied is afgerond en aanbesteed. Het bestek is in uitvoering en zal in de loop van 2008 zijn gerealiseerd.

#### 4.3.2 Toetsing aan normenkader

Normenkader met betrekking tot:	Ontsluitingsweg
<b>Relatie Gemeenteraad en College</b>	
Voldoen aan Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.	Ja.
Voldoen aan de Wet op de ruimtelijke ordening.	Ja, zoals uit het ambtelijk hoor- en wederhoor blijkt is, om de aanleg van de weg mogelijk te maken een planologische procedure ex. art. 19 lid 1 WRO gevoerd, op basis waarvan vrijstelling van het bestemmingsplan werd verkregen
Voldoen aan het besluit op de ruimtelijke ordening.	Er is een sluitende exploitatie.
Voldoen aan de financiële beheersverordening.	Deels, voor beoordeling doelmatigheid en doeltreffendheid ligt er onvoldoende expliciet vast.
Voldoen aan de eigen exploitatieverordening.	Niet van toepassing.
<b>Grondbeleid</b>	
Uitvoering Collegeprogramma "van Ambitie naar Realisatie".	Ja, project maakt onderdeel uit van het Collegeprogramma.
Wordt het beleid uit de Nota Grondbeleid uitgevoerd.	Ja, instrumenten minnelijke verwerving en onteigening zijn ingezet of voorbereid.
Voert men de Nota Reservestructuur Vastgoed uit.	Ja, project is bekostigd uit de reserve grondbedrijf en de reserve bovenwijkse

Normenkader met betrekking tot:	Ontsluitingsweg
<p>Voldoen aan regelgeving zoals vastgelegd in onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de verplichte paragrafen grondbeleid en weerstandsvermogen,</li> <li>- Regelingen op het gebied van uitgifte van grond, mandaatregelingen, etc.</li> </ul>	<p>voorzieningen.</p> <p>Voor zover dat uit het dossier is op te maken voldoet het project aan de geldende regelgeving van Moerdijk.</p>
<p><b>Planontwikkeling en planrealisatie</b></p>	
<p>Planontwikkeling binnen de daarvoor geraamde tijd gerealiseerd.</p>	<p>Er is een integrale planning voorhanden waarin de onteigeningsprocedure is opgenomen. Wat nu het effect is geweest van het feitelijke verwervingstraject op de oorspronkelijke planning viel uit de voor het onderzoek aangeboden dossiers niet op te maken. Uit de informatie verkregen uit het ambtelijk hoor en wederhoor blijkt dat echter wel. Men meldt dat de oorspronkelijke gedetailleerde projectplanning uit oktober 2005 uitgaat van de start van de realisatie van de weg in mei 2008 en de oplevering in september 2008. In deze planning is uitgegaan van worst case scenario, i.c. onteigening. Door de minnelijke overeenstemming met de grondeigenaar eind 2006 is de realisatie van de weg in een stroomversnelling terechtgekomen. In tegenstelling tot de eerder genoemde data in 2008, is gestart met realisatie van de weg na de bouwvak van 2007 en is de weg in oktober 2007 opgeleverd en opengesteld voor verkeer. Het feitelijke verwervingstraject heeft geleid tot bijna 1 jaar tijdwinst ten opzichte van de oorspronkelijke projectplanning.</p>
<p>Is de planontwikkeling zorgvuldig.</p>	<p>Ja.</p>
<p>Kosten van de planontwikkeling binnen het daarvoor beschikbare budget.</p>	<p>Betreft projectexploitatie, geen bouwgrondexploitatie.</p>
<p>Wordt iedere fase afgesloten met een document t.b.v. volgende fase.</p>	<p>Volgens de integrale planning wordt aan het eind van de ontwerpfase, de uitvoeringsfase en de afrondingsfase een evaluatierapport t.b.v. het bestuur opgesteld. Uit het ambtelijk hoor- en wederhoor blijkt dat ook in het kader van dit project de initiatieffase afgerond is met het beschikbaar stellen van het</p>

Normenkader met betrekking tot:	Ontsluitingsweg
	<p>uitvoeringskrediet en de ontwerpfase beëindigd is met het afronden van de voor het project benodigde planologische procedure, in casu een planologische procedure ex. art. 19 lid 1 WRO op basis waarvan vrijstelling van het bestemmingsplan is verleend. De in de planning opgenomen oplevering van de evaluatierapportage per fase heeft niet plaatsgevonden.</p>
<p>Wordt het plan op de geplande termijn opgeleverd.</p>	<p>Ten opzichte van de oorspronkelijke planning is de weg 1 jaar eerder opgeleverd en in gebruikgenomen</p>
<p>Wordt gerealiseerd wat ook in het plan was vastgelegd.</p>	<p>Ook hiervoor geldt dat uit nader verkregen informatie blijkt dat de weg gerealiseerd is zoals oorspronkelijk ook de bedoeling was. Het tracé van het bijbehorende fiets/voetpad wijkt op 1 punt af van het oorspronkelijk geplande tracé, als gevolg van een verjaringskwestie m.b.t. gronden die benodigd waren van het Waterschap Brabantse Delta. Deze aanpassing van het tracé is bestuurlijk geaccordeerd met het collegebesluit d.d. 3 april 2007.</p>
<p><b>Grondexploitatie</b></p>	
<p>inzichtelijk gemaakt hoe kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden.</p>	<p>Ja.</p>
<p>Worden risico's expliciet gemaakt evenals de getroffen maatregel.</p>	<p>Ja, in Proreg bestaat een apart tabblad per project waarin de risico's worden vermeld, de te treffen maatregel en ook de voortgang van de risicobeheersing in de tijd zijn vastgelegd. In het dossier is een aparte risico-inventarisatie aanwezig.</p>
<p>Worden grondexploitaties tijdig herzien zodat ze actueel blijven.</p>	<p>Ja, jaarlijks.</p>

## 4.4 Evenemententerrein Zevenbergen

### 4.4.1 Projectbeschrijving

Dit project betreft de realisatie van woningbouw en de aanleg van een park en evenemententerrein in Zevenbergen. De bebouwing (in totaal 15 woningen) moet voldoende opleveren om de kosten van het park te kunnen betalen. Verder worden er maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd (Sovak, Monuta, kinderdagverblijf de Blokkendoos). De relevante beleidsnota op basis waarvan de ontwikkeling plaatsvindt is de Visie Woningbouw.

De start van het project ligt in 2001 als het College akkoord gaat met het inrichtingsplan.

De ontwikkelingsfase heeft vertraging opgelopen omdat SWZ afzag van de ontwikkeling. Het project is vervolgens, als een soort prijsvraag, in de markt gezet en uiteindelijk in 2004 gegund aan ontwikkelaar "Aan de Stegge".

In 2004 keurt Gedeputeerde Staten het bestemmingsplan goed.

Het plan wordt een jaar later dan gepland afgesloten. Afgezien van een aantal kleine vertragingen in het project wordt dit vooral veroorzaakt doordat het parkgedeelte niet kon worden afgewerkt in verband met problemen met de grondwaterstand. In plaats van 2007 wordt het project in 2008 afgesloten. Eén en ander is gemeld in de toelichting jaarrekening grondbedrijf 2007.

Het resultaat van dit plan bedraagt € 1,6 miljoen en wordt toegevoegd aan de reserve weerstandsvermogen. Onduidelijk is of de kosten van de inrichting van het park daarbij inbegrepen zijn of dat deze nog ten laste van dit resultaat moeten worden gebracht.

### 4.4.2 Toetsing aan normenkader

Normenkader met betrekking tot:	Evenemententerrein
<b>Relatie Gemeenteraad en College</b>	
Voldoen aan Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.	Ja, voor zover dit complex ook genoemd wordt in de jaarstukken.
Voldoen aan de Wet op de ruimtelijke ordening.	Ja, met de ontwikkelaar is een locatieovereenkomst gesloten.
Voldoen aan het besluit op de ruimtelijke ordening.	Ja, er werd een positief exploitatieresultaat verwacht.
Voldoen aan de financiële beheersverordening.	Deels, voor beoordeling doelmatigheid en doeltreffendheid ligt er onvoldoende expliciet vast.
Voldoen aan de eigen exploitatieverordening.	Ja, met ontwikkelaar is een locatieovereenkomst gesloten.
<b>Grondbeleid</b>	
Uitvoering Collegeprogramma "van Ambitie naar Realisatie".	Ja, project wordt genoemd in college programma.
Wordt het beleid uit de Nota Grondbeleid uitgevoerd.	Ja, voor zover van toepassing.
Voert men de Nota Reservestructuur Vastgoed uit.	Ja, resultaat zal worden toegevoegd aan reserve weerstandsvermogen.
Voldoen aan regelgeving zoals vastgelegd in onder meer: - de verplichte paragrafen grondbeleid en	Ja, voor zover is te beoordelen op basis van het dossier.

Normenkader met betrekking tot:	Evenemententerrein
<p>weerstandsvormogen, - Regelingen op het gebied van uitgifte van grond, mandaatregelingen, etc.</p>	
<b>Planontwikkeling en planrealisatie</b>	
Planontwikkeling binnen de daarvoor geraamde tijd gerealiseerd.	Vertraging als gevolg van het afzien door SWZ van het project en het later kunnen afwerken van het park.
Is de planontwikkeling zorgvuldig.	In het dossier zijn geen gegevens gevonden die op het tegendeel duiden.
Kosten van de planontwikkeling binnen het daarvoor beschikbare budget.	Nee, in plaats van de norm van 27% worden hier plankosten van ruim 50 % aangetroffen.
Wordt iedere fase afgesloten met een document t.b.v. volgende fase.	In het voor het onderzoek aangeleverde materiaal zijn geen documenten aangetroffen die hier op wijzen. In het ambtelijk hoor –en wederhoor meldt men echter dat ook in het kader van dit project de initiatiefase is afgerond met het beschikbaar stellen van het uitvoeringskrediet en het sluiten van een locatieontwikkelingsovereenkomst. De ontwerpfase is beëindigd met het afronden van de voor het project benodigde planologische procedure, in casu de vaststelling van een bestemmingsplan.
Wordt het plan op de geplande termijn opgeleverd.	In de ontwikkelingsfase en in de uitvoeringsfase is vertraging opgetreden (zie hiervoor). Het exacte effect daarvan op de oorspronkelijke planning kan op basis van de verkregen informatie niet worden bepaald.
Wordt gerealiseerd wat ook in het plan was vastgelegd.	Op grond van de bestudeerde dossiers is hier geen oordeel over te geven. Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat op 16 juni 2008 een eindevaluatie beschikbaar gekomen is. Het feitenonderzoek van de Rekenkamer was toen al afgerond.
<b>Grondexploitatie</b>	
inzichtelijk gemaakt hoe kosten en opbrengsten zich tot elkaar verhouden.	Ja.
Worden risico's expliciet gemaakt evenals de getroffen maatregel.	Ja, in Proreg bestaat een apart tabblad per project waarin de risico's worden vermeld, de te treffen maatregel en ook de voortgang van



Normenkader met betrekking tot:	Evenemententerrein
	de risicobeheersing in de tijd.
Worden grondexploitaties tijdig herzien zodat ze actueel blijven.	Ja.

#### 4.5 Conclusie

Bij alle drie de projecten constateert de Rekenkamer dat deze projecten op een groot aantal punten voldoen aan het in hoofdstuk 2 ontwikkelde normenkader.

Ook als de Rekenkamer "de grote thema's" uit hoofdstuk 3 beschouwt (visie op ruimtelijk beleid, verhouding raad-college, actief/faciliterend grondbeleid, risicomangement), dan kunnen deze ook op het niveau van de afzonderlijke projecten voor een belangrijk deel worden teruggevonden.

Zo wordt in alle bestudeerde projecten actief grondbeleid ingezet om de doelstellingen van de gemeente te verwezenlijken. Het risicomangement is bij alle bestudeerde projecten op projectniveau redelijk op orde. De kans en het effect van het risico is in de risicoparagraaf van de projecten nog wel vaak alleen kwalitatief beschreven. Een kwantitatieve inschatting van het risico, ook als deze het predicaat "beperkt" meekrijgt, geeft beter zicht op de potentiële omvang van het risico en de te treffen beheersingsmaatregel.

Het binnen de genormeerde plankosten blijven blijkt een probleem. In hoofdstuk 3 hebben wij aan deze problematiek reeds uitgebreid aandacht besteed. Ook planvertragingen komen in bovenstaande projecten voor. De oorzaak daarvan ligt daarbij soms buiten de directe invloedssfeer van de gemeente, zoals een zich terugtrekkende ontwikkelaar bij het Evenemententerrein. De Rekenkamer plaatst wel vraagtekens bij oorzaken als de niet voorziene grondwaterstand bij de afwerking van het park bij het Evenemententerrein en de niet voorziene bouwstraat bij de Vlinderbuurt. Dergelijke planvertragende oorzaken zouden naar het oordeel van de Rekenkamer toch door de gemeente voorzien moeten kunnen worden.

Ten aanzien van de verhouding raad-college welke in hoofdstuk 3 uitgebreid werd beschreven merkt de Rekenkamer met betrekking tot de bestudeerde projecten het volgende op. Uit de toetsing van de projecten aan het normenkader blijkt dat bij ieder project wordt geconstateerd dat de projecten op het onderdeel relatie raad-college voor het merendeel voldoen aan hetgeen daarover in het normenkader is opgenomen. Een uitzondering daarbij is het oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het project. Dit heeft de volgende oorzaak.

De dossiers bevatten een grote hoeveelheid details. Van deelprojecten of speciale activiteiten is de besluitvorming grotendeels te volgen. Verder worden de verslagen van stuurgroepen en werkgroepen aangetroffen, etc. Wat echter ontbreekt is duidelijke totaal informatie over de stand van zaken met betrekking tot het project. Vandaar dat in de toetsing van de drie projecten ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid geen definitieve uitspraken te doen zijn. De eindevaluatie van het deelproject Dansvlinder komt het dichtst in de buurt van een duidelijk totaal overzicht van een project. Omdat ook hier een dergelijk document bij de start van het project niet in het dossier is aangetroffen vallen ook bij dit project geen expliciete conclusies over doelmatigheid en doeltreffendheid te trekken.

Als aanbeveling geeft de Rekenkamer mee de beschikbare detailinformatie zo te verwerken in de evaluatierapportages per project dat ook ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid op eenduidige wijze een duidelijke conclusie te trekken is. Naar het oordeel van de Rekenkamer ligt hier een belangrijke sleutel voor het in hoofdstuk 3 geconstateerde gat tussen datgene wat ambtelijk inmiddels

ontwikkeld is en hoe daar, met name naar de raad toe, over wordt gecommuniceerd. Als het in samenhang presenteren van de gerealiseerde en verwachte prestaties en resultaten reeds op project niveau goed ingericht is kan de bestuurlijke informatie die hierop gebaseerd is eenvoudig aan kwaliteit winnen. Gelet op hetgeen op projectniveau reeds aan informatie beschikbaar hoeft dat naar het oordeel van de Rekenkamer niet tot grote aanpassingen van de bestaande praktijk te leiden.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

Aan het eind van dit onderzoek komt de Rekenkamer terug op de onderzoeksvragen die zijn geformuleerd in hoofdstuk 2. Wij zullen deze vragen nu beantwoorden.

Op grond van dit analysekader luidt de centrale vraagstelling voor dit onderzoek als volgt:

Hoe doeltreffend en doelmatig verloopt het proces van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie in de gemeente Moerdijk, en welke eventuele verbeteringen zijn mogelijk in dit proces.

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie deelvragen:

1. *biedt de wijze waarop de raad de kaders stelt voldoende grondslag voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het grondbeleid?*
2. *leidt het geheel van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie tot een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid?*
3. *wordt de gemeenteraad voldoende in staat gesteld om invulling te geven aan haar controleerende rol*?

#### Kaderstelling

*Grondslag voor een doeltreffende uitvoering van het grondbeleid: Strategische visie op de gebiedsontwikkeling.*

Een primaire voorwaarde voor de doeltreffendheid van het grondbeleid is dat de gemeente over een heldere en consistente visie beschikt met betrekking tot de na te streven doelen. De Rekenkamer constateert dat de situatie in de onderzochte periode in overwegende mate gekenmerkt werd door onduidelijkheid over de gewenste c.q. toelaatbare ontwikkelingen binnen het grondgebied.

Inmiddels is deze situatie aan het veranderen. Met betrekking tot het project Port of Brabant zijn haalbaarheidsstudies opgestart. De uitkomst daarvan zal ook richtinggevend zijn voor een aantal andere projecten die nu zijn opgeschort. Verder worden of zijn voor diverse kernen gebiedsvisies opgesteld. Dit alles zal te zijner tijd een goed beeld geven van de richting waarin de gemeente zich wenst te ontwikkelen en daarmee een goede grondslag gaan vormen een doeltreffend grondbeleid.

*Grondslag voor doelmatigheid: inzicht in prestaties en kosten*

Voor de beoordeling van doelmatigheid is nodig dat er een gestructureerd verband wordt gelegd tussen prestaties en kosten. Gezien de bijzondere, vaak unieke aard van ontwikkelingen binnen het grondbeleid is dit overigens niet eenvoudig. Om de doelmatigheid te borgen is daarom nodig dat wordt ingezet op een vooraf goed onderbouwde raming van kosten en opbrengsten, en dat afwijkingen daarvan worden geanalyseerd en dat de betreffende projecten vervolgens waar nodig/mogelijk worden bijgestuurd.

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek de aandacht in het bijzonder gericht op de doelmatigheid en beheersing van de plankosten. Geconstateerd wordt dat er van enige beheersing op dit moment geen sprake is. De gehanteerde norm van 27 % wordt in de bestudeerde casussen ruimschoots overschreden. Van de door de gemeente zelf geïntroduceerde maatregel, namelijk de overschrijding ten laste van de "algemene dienst" brengen, wordt aangegeven dat hiervan geen enkele

corrigerende werking uitgaat. Als reden wordt daarbij genoemd dat plannen vaak in de initiatieffase blijven hangen. Met de complexiteit van de plannen kan dat, naar het oordeel van de Rekenkamer weinig van doen hebben. Ook relatief eenvoudige plannen, zoals de bestudeerde casussen laten forse overschrijdingen zien.

Naast het feit de norm van 27% in het algemeen is niet meer toereikend gekwalificeerd en dat de Rekenkamer de gemeente adviseert hier een betere variant voor te ontwikkelen, adviseert de Rekenkamer de gemeente ook om de plannings- en kostenbeheersingsdiscipline als zodanig ten aanzien van de plankosten te verbeteren.

#### *Ontwikkeling organisatie, instrumentarium en informatievoorziening*

Naast deze inhoudelijke kaders heeft de gemeente Moerdijk in de onderzoeksperiode veel aandacht gegeven aan de ontwikkeling van de organisatie, instrumentarium en informatievoorziening.

Voorbeelden hiervan zijn:

- het instellen van de afdeling Projecten en Gebiedsontwikkeling;
- het vertalen naar de Moerdijkse situatie en het implementeren van het totale formele kader zoals dat in wet- en regelgeving is vastgelegd in de financiële beheersverordening en de exploitatieverordening van de gemeente;
- het opstellen en vaststellen van de nota Grondbeleid
- de mogelijkheid voor raadsleden om Proreg te raadplegen.

Opgemerkt wordt wel dat voor een belangrijk deel van het instrumentarium geldt dat het wel in theoretische zin is ontwikkeld, maar er nog in beperkte mate praktisch ervaring mee is opgedaan. Met name geldt dat voor de ontwikkeling naar een meer actief grondbeleid: zolang er onduidelijkheid bestaat over de gewenste ontwikkelingen binnen het grondgebied, is het ook niet mogelijk om op verantwoorde wijze invulling te geven aan actief grondbeleid.

Met het ontstaan van duidelijkheid over de ontwikkelingsrichting van de gemeente kan een strategisch verwervingsplan worden opgesteld en kan actief grondbeleid op strategisch niveau worden ingezet.

#### *Risicomanagement*

Hier constateert de Rekenkamer nog in belangrijke mate het ontbreken systematiek met name ten aanzien van de risicobeoordeling en de informatievoorziening over het risicomanagement aan de gemeenteraad.

Op operationeel niveau is er wel sprake van aandacht voor de risico's op projectniveau en de beheersing daarvan. Waar het naar het oordeel van de Rekenkamer vooral aan ontbreekt zijn afspraken over systematische beoordeling en communicatie en inzicht in benodigd/beschikbaar weerstandsvermogen

### **Planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie**

#### *Planontwikkeling*

Ten aanzien van de planontwikkeling wezen wij hiervoor al op de lange duur van de initiatief- en voorbereidingsfase. Dit vormt mede een verklaring voor de geconstateerde overschrijding van de plankosten. Gelet op de sterke overschrijding ook bij minder complexe projecten zijn wij van oordeel dat de discipline ten aanzien van de kostenbeheersing als zodanig ook verbeterd kan worden.

#### *Strategische verwerving*

Ten aanzien van de strategische verwervingen hebben wij geconstateerd dat deze binnen de afgesproken kaders plaatsvinden. Voor wat betreft de verwervingen als zodanig constateren wij dat er sprake is van geen of onvoldoende strategisch karakter. Hiermee loopt de gemeente het risico onvoldoende middelen ter beschikking te hebben als het strategisch verwervingsplan er eenmaal is en er wellicht op grotere schaal strategisch verworven moet worden.

#### *Grondexploitatie*

Verbeteringen met betrekking tot de eerder door de accountant gemaakte opmerkingen zijn aangebracht. Daarmee is er op ambtelijk en administratief niveau voldoende en actueel inzicht ten aanzien van kosten, opbrengsten en risico's van grondexploitaties.

De Rekenkamer is echter van oordeel dat de informatie die hierover aan de raad ter beschikking wordt gesteld sterk verbeterd kan worden ten aanzien van de samenhang en inzichtelijkheid.

Dat geldt ook voor de beoordeling van de hoogte van reserves en voorzieningen die worden aangehouden om risico's in het kader van het grondbeleid te kunnen opvangen. Doordat er op bestuurlijk niveau niet op systematische wijze wordt gerapporteerd over de risico's in het grondbeleid en de kansen daarop, kan de doelmatigheid van de hiervoor ingestelde reserves en voorzieningen niet worden beoordeeld.

### **Controlerende rol gemeenteraad**

Tenslotte gaan wij in op de derde deelvraag betreffende de controlerende rol van de gemeenteraad.

In de eerste plaats wijst de Rekenkamer hier op de relatie met de kaderstelling die hiervoor aan de orde kwam. Naarmate ontwikkelingsrichting van de gemeente duidelijker bepaald is, kan ook het grondbeleid doelgerichter ingezet worden en dat biedt de gemeenteraad de mogelijkheid eenvoudiger de doeltreffendheid ervan te beoordelen.

Maar los hiervan kan de controlerende rol van de gemeenteraad sterk verbeterd worden door verbetering van de informatievoorziening op het niveau van de gemeenteraad.

Overigens moet niet de indruk ontstaan dat de raad niet geïnformeerd zou worden. Uit de casussen blijkt dat de raad steeds tijdig werd geïnformeerd. Men krijgt dus wel veel informatie, maar het is niet eenvoudig om overzicht te krijgen over het geheel.

Met name kunnen verbeteringen worden aangebracht in het in samenhang presenteren van de gerealiseerde en verwachte prestaties en resultaten van de verschillende grondexploitaties. Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid is het daarbij van belang dat eenvoudig teruggegrepen kan worden naar datgene wat bestuurlijk is afgesproken.

Voor de samenhang in de informatievoorziening is het daarnaast van belang dat de risico's die hier gelopen worden en de maatregelen die zijn genomen hierbij betrokken worden. Er zijn nu geen gestructureerde afspraken over risicomanagement c.q. de rol van de raad daarin. Dit leidt tot zorg bij de raad dat men te laat betrokken wordt.

## **5.2 Aanbevelingen**

Het bovenstaande en hetgeen in de daaraan voorafgaande hoofdstukken is gerapporteerd leidt tot de volgende aanbevelingen

### **Kaderstelling:**

1. Verbeter de informatievoorziening naar de raad zodat hij een compleet beeld verkrijgt met betrekking tot de realisaties en verwachtingen ten aanzien van de uitvoering, de prestaties en de resultaten, de risico's die men daarbij loopt en de maatregelen die daarbij getroffen zijn. Zeker bij het kunnen beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van

beleid is dat van belang. Samenvattende overzichten die dit kunnen ondersteunen zijn hierbij van belang en ontbreken nu grotendeels.

2. Faciliteer de gemeenteraad bij het verder invullen van haar kaderstellende rol en bij de wijze waarop zij met het ontwikkelde grondbeleid en de informatievoorziening daarover haar controlerende rol kan uitoefenen.
3. Beide aanbevelingen zouden kunnen worden opgepakt door tijdelijk een klankbord met een deel van de raad te vormen en daarin te behandelen:
  - i. Welke instrumenten er zijn en hoe men daar gebruik van kan maken;
  - ii. Welke informatie de raad gelet op een overzicht van het grondbeleid, prestaties, resultaten, risico's en beheersing, nog nodig heeft;
  - iii. Hoe de raad zijn kaderstellende rol en het sturen op hoofdlijnen kan verbeteren.
4. Ontwikkel de systematiek ten aanzien van het risicomanagement en de bestuurlijke informatievoorziening hierover ten aanzien van het grondbeleid. Verbeteringen op dit vlak zijn nodig om de raad in staat te stellen de doelmatigheid van het risicomanagement te beoordelen.

#### **Planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie**

5. Stel een verbeterde norm op voor de bewaking van de plankosten, bijvoorbeeld conform de eerder aangehaalde plankostenscan.
6. Zet ook een sterkere controle op de planontwikkelingskosten want deze kosten zouden ook zonder nieuwe norm beter beheerst kunnen worden dan nu het geval is.
7. Wees alert op het inzetten van de reserve strategische verwervingen en zorg ervoor dat gewaarborgd is dat voldoende middelen beschikbaar blijven voor "echte" strategische verwervingen.

#### **Controlerende rol gemeenteraad**

8. Tenslotte beveelt de Rekenkamer aan op het niveau van projecten de beschikbare detailinformatie zo te verwerken in de evaluatierapportages per project dat ook ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid op concrete wijze een duidelijke conclusie te trekken is.

## 6. Reactie College op conceptrapport

Op 12 september 2008 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 22 september 2008. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek uitgevoerd naar het onderwerp "Grondbeleid". Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de concept-rapportage d.d. 12 september 2008.

In deze brief verwoorden wij de bestuurlijke reactie op de rapportage.

### Algemeen

Wij spreken onze waardering uit over het uitgevoerde onderzoek. Wij zijn verheugd dat de Rekenkamer heeft geconstateerd (pagina 30) dat er in de onderzoeksperiode veel is gebeurd op het gebied van bewustwording en beleidsontwikkeling, dat de grondexploitatie is verbeterd en dat er sprake is van risicobeheersing tot op projectniveau. Wij erkennen en herkennen vervolgens de conclusie dat er nog verbeteringen in het gehele traject aangebracht kunnen worden. Het onderzoeksrapport "Grondbeleid" geeft ons een duidelijk beeld over de items die nog verder ontwikkeld en verbeterd dienen te worden.

### Conclusies

Ten aanzien van de conclusies merken wij op dat er ons inziens sprake is van enige inconsistentie in het rapport.

Bijvoorbeeld ten aanzien van het item risicomanagement. Op pagina 19 (hoofdstuk 3.2.3.) staat vermeld: "Hierbij merken wij op dat de financiële inschatting van de risico's nog niet van de grond is gekomen, waardoor een bepaling van het benodigde weerstandsvermogen nog achterwege blijft". Deze constatering staat ons inziens haaks op hetgeen staat vermeld op pagina 27 (hoofdstuk 3.3.3): "De Rekenkamer is van oordeel dat bij het risicomanagement de risico-identificatie en de beheersingsmaatregelen redelijk op orde zijn. Het zijn daarbij met name de financiële risico's met betrekking tot het grondbeleid die worden beheerst".

Op pagina 30 (hoofdstuk 3.6) staat vervolgens: "Wij hebben hierbij geconstateerd dat, door het ontbreken van een goede kwantificering van de financiële risico's bij het grondbeleid, de gemeente niet voldoet aan de eigen financiële beheersverordening".

Naast bovenstaande tegenstrijdige conclusies vinden wij het jammer dat slechts terzijde (voetnoot 11, pagina 16) de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van het risicomanagement in onze organisatie wordt vermeld. Zie pagina 2 van deze brief.

Wij zien ook enige inconsistentie ten aanzien van de conclusies op het gebied van de plankosten. Op pagina 18 (hoofdstuk 3.4.3) staat de conclusie: "De tijdigheid en de plankosten worden naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende beheerst". Op pagina 29 (2e alinea) staat vermeld: "Desondanks blijft de Rekenkamer van mening dat ook zonder een aangepaste norm de plankosten beter zouden kunnen worden beheerst en er in de projecten strakker de hand zou kunnen worden gehouden aan het vooraf toegewezen aantal uren." Deze zinnen sluiten ons inziens niet aan op de conclusie vermeld op pagina 43 (laatste alinea): "Geconstateerd wordt dat er van enige beheersing op dit moment geen sprake is."

Wij zijn het met de Rekenkamer eens dat de plankosten beter kunnen worden beheerst. Dit strookt ons inziens niet met de bewering op pagina 43 dat van enige beheersing geen sprake is. Deze bewering past naar onze mening ook niet binnen de teneur van het rapport.

#### Aanbevelingen

Zoals wij op pagina 1 van deze brief aangeven biedt het rapport van de Rekenkamer voldoende aangrijpingspunten om (het proces rondom) het grondbeleid verder te ontwikkelen en verbeteren. Wij zullen de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen uitwerken in een concreet actiepuntenplan met bijbehorende termijnen. Het actiepunt met betrekking tot het risicomanagement (aanbeveling 4) wordt overigens al concreet opgepakt. Volledigheidshalve vermelden wij hierbij in het kort de stand van zaken. Begin 2008 heeft de organisatie de realisatie van risicomanagement opgepakt. Aan de realisatie van het risicomanagement ligt een plan van aanpak ten grondslag (vastgesteld door het college d.d. 18 december 2007). Conform het plan van aanpak zijn de meest essentiële risico's geïnventariseerd en gekwantificeerd, alsmede bezien welke beheersmaatregelen reeds getroffen zijn. Inmiddels zijn ook de rest-risico's inclusief de financiële omvang in beeld gebracht. Om de rest-risico's te ondervangen, is het zaak dat de organisatie beschikt over een financiële buffer, het weerstandsvermogen. Nu de omvang van de rest-risico's inzichtelijk is, is de vervolgstap het bepalen van de omvang van het weerstandsvermogen. Alvorens de omvang bepaald kan worden, zal eerst de weerstandsratio bepaald moeten worden. Het is aan de gemeenteraad om vanuit zijn kaderstellende rol hierin een keuze te maken. Hiertoe zal in de raadsvergadering van 2 oktober a.s. een voorstel aan de raad worden voorgelegd.

#### Monitoring aanbevelingen

De afdeling Concerncontrol zal eind 2009 een toets uitvoeren of en in hoeverre het actiepuntenplan ten uitvoering is gebracht. Wij achten het namelijk van belang het proces na afronding van de rekenkameronderzoeken vorm en inhoud te geven: de sturing op en monitoring van de uitvoering van de aanbevelingen. De resultaten zullen aan de raad worden gerapporteerd. Op deze wijze houden zowel college als raad zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de verbeterpunten uit een rekenkameronderzoek.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Moerdijk,  
De secretaris, de burgemeester,

Drs. A.E.B. Kandel

drs. W.M.J. Denie



## 7. Nawoord

De Rekenkamer neemt met genoeg kennis van de door het College uitgesproken waardering over het uitgevoerde onderzoek, c.q. de daarbij aangegeven voornemens m.b.t. verdere ontwikkelingen en verbeteringen in het grondbeleid.

In de reactie van het College wordt aangegeven dat er sprake is van enige inconsistentie met betrekking tot de conclusies inzake risicomanagement en plankosten. Naar aanleiding hiervan willen wij nog het volgende opmerken.

### *Risicomanagement*

De kennelijk ervaren inconsistentie met betrekking tot het risicomanagement berust ons inziens op een misverstand dat wij graag willen ophelderen. Zoals op pagina 23 en 24 van de onderzoeksrapportage is beschreven heeft het onderzoek zich op meerdere niveau's gericht. Onderscheid is gemaakt naar:

- risico-identificatie
- risicobeoordeling
- risicobeheersingsmaatregelen
- de informatievoorziening over het risicomanagement.

Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de gemeente zeker aandacht is voor de identificatie van risico's c.q. het treffen van beheersmaatregelen om risico's te beperken. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in voorzichtige calculaties voor wat betreft de exploitatieopzet, de opname van posten voor onvoorzien uitgaven en een systeem van afdrachten aan reserves van grondexploitatie resultaten. Onze conclusie was en is dan ook dat de risico-identificatie en de risicobeheersingsmaatregelen redelijk op orde zijn, zij het wel dat het accent nog sterk ligt op de financiële risico's.

Een uitdrukkelijk aandachtspunt is wel dat deze vormen van risicomanagement niet berusten op, c.q. gerapporteerd worden in een systematische opzet van risicobeoordeling c.q. daarop gebaseerde informatievoorziening. In de begroting en de jaarstukken ontbreekt daardoor een duidelijke samenhangende inventarisatie van risico's c.q. de in verband daarmee getroffen maatregelen. Daardoor is voor de raad niet te beoordelen of de getroffen reserves en voorzieningen ten behoeve van het grondbeleid ook doelmatig zijn (dat wil zeggen in overeenstemming met risico's die gelopen worden) of te hoog of juist te laag.

Nu geen systematisch inzicht wordt geboden in de risico's c.q. het daarvoor beschikbare weerstandsvermogen wordt derhalve niet voldaan aan de daarover opgenomen bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording c.q. de eigen financiële beheersverordening.

De Rekenkamer neemt er overigens met genoeg kennis van dat thans initiatieven zijn en worden genomen om tot invoering van systematisch risicomanagement binnen de gemeente te komen. Op het moment waarop dit onderzoek werd uitgevoerd was er echter nog onvoldoende inzicht in de opzet en met name de feitelijke werking hiervan, zodat de Rekenkamer deze initiatieven nog niet bij haar oordeelsvorming heeft kunnen betrekken.

### *Plankosten*

Ten aanzien van de conclusies inzake de beheersing van de plankosten, merken wij op dat opmerkingen niet haaks op elkaar staan maar in elkaars verlengde liggen. Alle drie de aangehaalde passages geven aan, steeds iets anders geformuleerd, dat de plankosten binnen de gemeente niet voldoende beheerst worden.

Uit het rapport blijkt dat dit oordeel is gebaseerd op drie constatering in het onderzoek:

- alle bestudeerde grondexploitaties laten overschrijdingen op de plankosten zien;
- de bestudeerde projecten, waar de grondexploitaties de onderlegger van zijn, laten geen bijzondere complexiteit zien, die een overschrijding op de plankosten zou kunnen verklaren;
- in het onderzoek is geen maatregel of procedure aangetroffen waaruit blijkt dat er (effectieve) beheersingsmechanismen binnen de gemeente op dit gebied aanwezig zijn. Ook het ambtelijk wederhoor heeft geen indicaties hierover opgeleverd. De maatregel dat overschrijdingen op de plankosten ten laste van de gewone dienst worden gebracht kunnen wij niet als effectieve maatregel beoordelen.

## BIJLAGEN

### Bijlage 1: Geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen

#### Geraadpleegde documenten

1. Min. van BZK circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 2003
2. Besluit op de ruimtelijke ordening 1985
3. Gemeentewet artikel 212
4. Gemeenschappelijke regeling havenschap Moerdijk, herziening 1997;
5. Verbeterplan Financiën, gemeente Moerdijk, 2000;
6. Verbeterplan Grondexploitaties, gemeente Moerdijk, 2000;
7. Notitie Projectmatig werken, gemeente Moerdijk, 2001;
8. Delegatiebesluiten 1997 – 2002
9. Mandatenlijst 2004 - 2007
10. Financiële Beheersverordening gemeente Moerdijk, 2005;
11. Exploitatieverordening gemeente Moerdijk, 2005;
12. Richtlijnen verkoop/verhuur openbaar groen; afspraken uit ambtelijke bijeenkomsten d.d. 15-11-2004; 9-12-2004.
13. Beleidsregel verkoop van kavels in gemeentelijk eigendom die na het doorlopen van de procedure gronduitgifte niet zijn verkocht; Collegebesluit College van B&W, gemeente Moerdijk, d.d. 21 maart 2006
14. Algemene verkoopvoorwaarden voor onroerende zaken gemeente Moerdijk 2006
15. Model toelichting risicoparagraaf versie jan. 2006
16. Notitie "Aanzet tot risicomangement gemeente Moerdijk", versie 051107.
17. Aangepaste grondprijzen met ingang van 1 januari 2008
18. Collegewerkprogramma 2006 – 2010: van Ambitie naar Realisatie.
19. Nota Reservestructuur Vastgoedontwikkeling Moerdijk, gemeente Moerdijk, 2005;
20. Nota grondbeleid 2007-2011
21. Raadsvoorstel nota grondbeleid 2007-2011; gemeente Moerdijk; d.d.: 13-12-2007
22. Raadsbesluit nota grondbeleid 2007-2011; gemeente Moerdijk; d.d: 13-12 2007
23. Begroting Gemeente Moerdijk 2005 en bijlagen;
24. Begroting Gemeente Moerdijk 2006 en bijlagen;
25. Begroting Gemeente Moerdijk 2007 en bijlagen;
26. Begroting Gemeente Moerdijk 2008 en bijlagen;
27. Jaarrekening, jaarverslag en accountantscontrole Gemeente Moerdijk 2005;
28. Jaarrekening, jaarverslag en accountantscontrole Gemeente Moerdijk 2006;
29. Jaarrekening, jaarverslag en accountantscontrole Gemeente Moerdijk 2007;
30. Bestuursrapportages 2005
31. Bestuursrapportages 2006
32. Bestuursrapportages 2007
33. Dossier managementletters Deloitte & Touche 1999 - 2004
34. Managementletter 2006 Deloitte & Touche
35. Managementletter 2007 Berk accountants
36. Adviesnota burgemeester en wethouders gemeente Moerdijk, doc.nr. 115491, inzake strategische verwerving project 80 / 120, d.d.: 18-3-2008
37. Raadsvoorstel gemeente Moerdijk, doc.nr. 101061, inzake voorstel tot instemming met de vervolgaanpak van projecten 112 en 118, agendarnr. 6.3, d.d: 13-12-2007;
38. Adviesnota burgemeester en wethouders gemeente Moerdijk, doc.nr. 98601, inzake project 110 Moerdijk fase B, integrale verwerving voormalig kruisgebouw; d.d. 17-9-2007;
39. Decentraal archief Moerdijk/42603, projectnr. 111; Ontsluitingsweg Fijnaart-West;

40. Decentraal archief Moerdijk/42927, projectnr. 111; Ontsluitingsweg Fijnaart-West;
41. Raadsvoorstel gemeente Moerdijk, d.d. 25-04-2002, agendapunt 9.8, inzake kredietverstrekking ontwikkeling Vlinderbuurt;
42. Decentraal archief Moerdijk, projectnr. 116, werkordner Vuurvlinder te Standdaarbuiten, verseon/56122;
43. Decentraal archief Moerdijk, uitbreidingsplan Vlinderbuurt, MDK 97/5994, verseon/74025
44. Decentraal archief Moerdijk, uitbreidingsplan Vlinderbuurt, MDK 97/6001, verseon/87388;
45. Decentraal archief Moerdijk, uitbreidingsplan Vlinderbuurt, MDK 97/5997, verseon/87385;
46. Decentraal archief Moerdijk, uitbreidingsplan Vlinderbuurt, MDK 97/5995, verseon/79560;
47. Rapport eindevaluatie Dansvlinder, gemeente Moerdijk 2006;
48. Decentraal archief Moerdijk/19068, projectnummer 15, Evenemententerrein Zevenbergen;
49. Decentraal archief Moerdijk/25207, projectnummer 15, Inrichting Evenemententerrein Zevenbergen;
50. Decentraal archief Moerdijk/25209, projectnummer 15, Inrichting Evenemententerrein Zevenbergen;
51. "De TG plankostenscan helpt bij het ramen en beheersen van de plankosten", drs. B. van Hoek, Twynstra Gudde, augustus 2004;
52. "Zijn de plankosten bij grondexploitaties wel te beheersen " H. Savelkoul en M. van Kampen, RO Magazine, 2006.

**Geïnterviewde personen:**

- J. Aleman, concerncontroller, gemeente Moerdijk;
- B. Cornel, hoofd financiën, gemeente Moerdijk;
- A. Ringerwöle, manager Projecten en Gebiedsontwikkeling
- F. Brommaars, senior adviseur Economische Zaken, Grondbeleid en Havenschap
- S. Walpot, adviseur Financieel Beleid
- L. Koevoets, portefeuillehouder Grondbeleid en Grondzaken  
Presidium gemeente Moerdijk