

DE EERSTE PAAL

**ONDERZOEK NAAR GRONDEXPLOITATIEPROJECTEN
IN DE GEMEENTE MIDDELHARNIS**

januari, 2010

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
VOORWOORD	5
SAMENVATTING	7
1. ONDERZOEKSKADER	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel- en vraagstelling	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Opbouw rapport	11
2. PROCEDURE GRONDBELEID EN BEVOEGDHEDEN RAAD	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Normen	14
2.3 Doorlopen fasen Westplaat	16
2.4 Doorlopen stappen Zuidelijke Randweg	18
2.5 Conclusie	21
3. INFORMATIEVOORZIENING NAAR DE RAAD	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Normen	24
3.3 Afspraken over informatievoorziening	25
3.4 Westplaat	25
3.4-A P&C-cyclus	25
3.4-B Overige raadsstukken	27
3.5 Zuidelijke Randweg	29
3.5-A P&C-cyclus	29
3.5-B Overige raadsstukken	31
3.6 Conclusie	33
4. HUIDIGE STATUS WESTPLAAT EN ZUIDELIJKE RANDWEG	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Huidige status Westplaat	37
4.3 Huidige status Zuidelijke Randweg	37
4.4 Risico's grondexploitatieprojecten	38
4.5 Conclusie	38
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	39
5.1 Conclusies	39
5.2 Aanbevelingen	40
6. REACTIE COLLEGE VAN B EN W MIDDELHARNIS EN NAWOORD	43
6.1 Reactie college van B en W Middelharnis	43
6.2 Nawoord rekenkamercommissie	45
7. BIJLAGE	47
Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008	47

Voorwoord

Bij de realisatie van grondexploitatieprojecten komt er altijd een moment dat de eerste paal van het project geslagen gaat worden. Dit moment gaat veelvuldig gepaard met ceremonieel en feestelijke aangelegenheden. Voorafgaand aan het slaan van de eerste paal heeft een uitgebreid proces plaats gehad van planvorming, besluitvorming, projectontwikkeling en bouwrijp maken. Hier gaan vaak jaren overheen. De eerste paal is een afsluiting van deze periode maar ook een begin van iets nieuws, de realisatie van woningen en/ of bedrijven.

De rekenkamercommissie heeft in navolging van het college onderzoek gedaan naar de grondexploitatieprojecten Zuidelijke Randweg en Westplaat. Het accent van het rekenkameronderzoek lag op de informatievoorziening aan de raad. Uit het onderzoek blijkt dat de 'eerste paal' van het grondbeleid, een afsprakenkader tussen gemeenteraad en college, nog geslagen moet worden. De voorbereidingen voor het slaan van deze eerste paal zijn gestart. De rekenkamercommissie zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

De rekenkamercommissie heeft voor haar onderzoek informatie ingewonnen bij de ambtenaren van de gemeente Middelharnis. Wij zijn hen erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw mr. drs. D.H. Ruijs-Verhoeff en de leden van de rekenkamercommissie, de heer A.L. Koole, de heer dr. R. Teijl en mevrouw drs. C.J. Vree RA.

Namens de rekenkamercommissie,

Mevrouw drs. C.J. Vree RA
Voorzitter Rekenkamercommissie Goeree- Overflakkee

Samenvatting

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad over grondexploitatieprojecten en mogelijke verbeteringen van de controle door de gemeenteraad op grondexploitatieprojecten in kaart gebracht. Dit onderzoek vormt een aanvulling op eerder onderzoek ex artikel 213a van de Gemeentewet door het college van B en W. Onderzocht is hoe in de projecten Zuidelijke Randweg en Westplaat het proces is verlopen van planvorming tot aan de huidige status (medio 2009) van de grondexploitatie en welke informatie hierover is verstrekt aan de raad. Het onderzoek naar de informatievoorziening is afgebakend tot de huidige collegeperiode 2006-2010. In het rekenkameronderzoek is, waar mogelijk, gebruik gemaakt van het genoemde collegeonderzoek.

De rekenkamercommissie constateert dat de kaderstelling en besluitvorming ten aanzien van grondexploitatieprojecten onvoldoende is. De exploitatieverordening geeft regels voor faciliterend grondbeleid terwijl de gemeente zich uitsprekt om vooral een actief grondbeleid te voeren. Om een actief grondbeleid te kunnen voeren zijn er tussen de raad en het college nadere afspraken nodig over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de planologische ontwikkelingen, besluitvorming over grondexploitaties, over de periodiciteit van actualisatie van de grondexploitatieberekeningen, over budgettaire kaders waarbinnen de raad gemachtigd is tot het doen van grondaan- en verkopen, over gronduitgiftebeleid en grondprijnsbeleid of over de risicoanalyses op projectniveau. Deze nadere afspraken ontbreken.

Door het ontbreken van nadere afspraken (kaders) beperkt de raad zich in de mogelijkheden om zijn controlerende taak uit te oefenen. De rekenkamercommissie noemt als voorbeeld de grondtransacties van de Zuidelijke Randweg in juli 2007. Indien de raad (budgettaire) kaders had vastgesteld waarbinnen het college gemachtigd was te handelen, dan had de raad kunnen toetsen of het college deze grondtransacties binnen het gestelde kader had uitgevoerd.

Voorts worden grondexploitatieberekeningen niet periodiek en niet direct nadat zich substantiële wijzigingen hebben voorgedaan geactualiseerd. Hierdoor heeft de raad geen inzicht in de actuele stand van zaken met betrekking tot de grondexploitatie en kan hierdoor geen integraal oordeel vormen over de consequenties van voorgestelde planologische maatregelen.

De door het college verstrekte informatie in de periode 2006 tot heden over de grondexploitatieprojecten Westplaat en Zuidelijke Randweg is niet eenduidig en op punten onvolledig en niet actueel.

De rekenkamercommissie concludeert verder dat de gemeente geen inzicht heeft in de risico's die gelopen worden bij de uitvoering van grondexploitatieprojecten ten aanzien van de aspecten tijd, kwaliteit en financiën. De raad kan hierdoor bij de besluitvorming over de grondexploitaties dan ook geen rekening houden met risico's en de eventuele financiële consequenties. Ook heeft de gemeente hierdoor niet inzichtelijk of de omvang van de reserves voldoende is, gegeven de risico's die gelopen worden bij de grondexploitaties.

Samengevat concludeert de rekenkamercommissie dat door het niet stellen van duidelijke kaders en de informatievoorziening die van onvoldoende kwaliteit en tijdigheid is, de raad ernstig beperkt is in de mogelijkheden om zijn controlerende taak uit te oefenen.

Op basis van haar onderzoeksbevindingen en conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om:

- Op korte termijn een nota grondbeleid vast te stellen waarin beleidskeuzes en afspraken worden vastgelegd.
- Het college te verzoeken om grondexploitatieberekeningen tijdig te actualiseren en bij wijzigingen in de planologie (van enige importantie) de financiële consequenties door te rekenen.
- De monitoring van de rappellijst met afspraken over informatieverzoeken van de raad te intensiveren en het college te verzoeken tot naleving van de afspraken.
- Het college te verzoeken om per grondexploitatieproject een risico-analyse op te stellen waarbij de risico's worden benoemd die de gemeente loopt op de aspecten tijd, kwaliteit en financiën.

1. Onderzoekskader

1.1 Aanleiding

In de raadsvergadering van 8 mei 2008 is de herziening van de exploitatieberekening Zuidelijke Randweg aan de orde geweest. In deze vergadering is een motie ingediend voor een rekenkameronderzoek naar het dossier Zuidelijke Randweg. De raad benoemt onder meer als knelpunten de informatievoorziening over het project aan de raad, het uitblijven van een ontwerp-bestemmingsplan, de extra kosten van € 1,3 miljoen ten laste van de exploitatie door grondruil en het ontbreken van regie van de gemeente. De motie vraagt een rekenkameronderzoek uit te laten voeren naar de gevolgde procedure en de totstandkoming van het exploitatieresultaat van de Zuidelijke Randweg.

De motie wordt verworpen, omdat het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: college) aankondigde ook onderzoek te doen naar het dossier. De rekenkamercommissie heeft het onderwerp naar aanleiding van de raadsvergadering en het raadsdebat in het onderzoekjaarplan opgenomen met die kanttekening dat het onderzoek van het college naar het dossier afgewacht zou worden.

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van het onderzoek van het college. Het doel van het onderzoek van het college was *'zicht krijgen op de wijze waarop grondexploitatie-opzetten tot stand komen en welke de oorzaken zijn van de verschillen tussen de oorspronkelijke exploitatieopzetten en de daaropvolgende actualisaties'*. Op basis van deze bevindingen zouden maatregelen genomen kunnen worden om in de toekomst het proces te verbeteren. In het onderzoek zijn de exploitatieopzetten van Westplaat en Zuidelijke Randweg betrokken.

In het onderzoek van het college wordt op een aantal knelpunten, die door de raad zijn genoemd, ingegaan. Echter het perspectief van de raad en de informatievoorziening aan de raad blijft in het onderzoek achterwege. Ook biedt het onderzoek van het college voor de raad geen aanknopingspunten om zijn controlerende taak te verbeteren. Dit is voor de rekenkamercommissie aanleiding om zelf een onderzoek uit te voeren naar de informatievoorziening aan de raad over grondexploitatieprojecten en een bijdrage te leveren aan een instrumentarium om de controle op grondexploitatieprojecten te verbeteren.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie het volgende:

Inzicht geven in de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over grondexploitatieprojecten en of hierbij wordt gehandeld conform de bevoegdheden van de raad. Het onderzoek heeft uitdrukkelijk tot doel om aanbevelingen te formuleren voor de informatievoorziening aan de raad rondom grondexploitatieprojecten en waar mogelijk aanbevelingen te doen over verbetering van het instrumentarium van de raad om controle uit te oefenen op grondexploitatieprojecten.

Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke stappen worden bij de grondexploitatieprojecten doorlopen in het proces van planvorming tot aan grondexploitatieopzet en realisatie?

2. Wat zijn de bevoegdheden van de raad bij grondexploitatieprojecten? En welke andere afspraken zijn gemaakt tussen de raad en het college over informatievoorziening over grondexploitatieprojecten?
3. Op welke momenten in het proces is de raad geïnformeerd over de grondexploitatieprojecten en is dit in overeenstemming met de bevoegdheden van de raad en overige afspraken?
4. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over grondexploitatieprojecten?
5. Wat is de status van de projecten en heeft de gemeente inzicht in de risico's die gelopen worden bij afronding van de grondexploitatieprojecten ten aanzien van de aspecten tijd, kwaliteit en financiën?

1.3 Onderzoeksaanpak

Aanpak en afbakening

De rekenkamercommissie heeft in het onderzoek de projecten Zuidelijke Randweg en Westplaat betrokken.

Voor deze projecten is het proces nagegaan van planvorming tot aan de huidige status (medio 2009) van de grondexploitatie. De informatievoorziening aan de raad en de besluitvorming in de raad neemt in dit onderzoek een centrale positie in. Het onderzoek naar de informatievoorziening is afgebakend tot de huidige collegeperiode 2006-2010. In het rekenkameronderzoek is, waar mogelijk, gebruik gemaakt van het onderzoek ex artikel 213 a van de gemeentewet door het college.

De rekenkamercommissie heeft normen gedefinieerd waaraan de bevindingen getoetst worden. De normen zijn ontleend aan wet- en regelgeving, verordeningen, beleidsnota's en besluitvorming in de raad. De rekenkamercommissie hecht er aan inzichtelijk te maken welke kwalificaties bij de toetsing worden gehanteerd;

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

Toegankelijkheid informatie

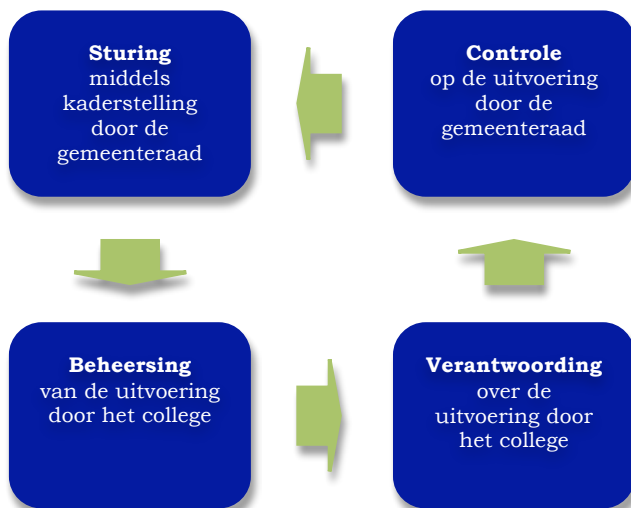
De rekenkamercommissie heeft documenten geraadpleegd, waaronder relevante notulen en agendastukken van raadscommissie- en raadsvergaderingen, collegebesluiten, documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan, overeenkomsten, grondexploitatieopzetten, bestemmingsplannen en overige relevante stukken zoals jaarrekeningen, begrotingen, correspondentie et cetera.

De rekenkamercommissie heeft bij de verzameling van de informatie geconstateerd dat deze informatie slecht toegankelijk is. De commissie is geconfronteerd met incomplete en ontbrekende dossiers. Zo blijken raadsnotulen van meerdere jaren niet meer aanwezig in het archief. Ook het gebruik van audioverslagen voor de verslaglegging van de raadsvergaderingen draagt niet bij aan de toegankelijkheid van de informatie.

1.4 Opbouw rapport

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

Figuur 1 Model sturen, beheersen, verantwoorden en controleren



Het rapport volgt de deelvragen, waarbij in het eerste hoofdstuk aan de hand van de te doorlopen stappen bij grondexploitatieprojecten de sturingsmogelijkheden voor de raad aan de orde komen. In hoofdstuk 3 wordt voornamelijk de controle door de raad en de verantwoording door het college behandeld bij de beantwoording van de deelvragen over de informatievoorziening naar de raad. Het aspect beheersing neemt in dit onderzoek geen centrale plaats in, omdat het 213a onderzoek hier nader op in gaat.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de huidige status van de projecten Westplaat en Zuidelijke Randweg en het inzicht van de gemeente in de risico's die worden gelopen bij de afronding van de exploitatieprojecten.

¹ Vergelijk: Ministerie van Financiën, Handreiking Government Governance, 5 januari 2000.

² Zie ook (Ge)grond Beleid, Een onderzoek naar de grondpolitiek in de gemeente Dirksland, november 2006, RCGO.

2. Procedure grondbeleid en bevoegdheden raad

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden onderstaande deelvragen beantwoord:

- *Welke stappen worden bij de grondexploitatieprojecten doorlopen in het proces van planvorming tot aan grondexploitatieopzet en realisatie?*
- *Wat zijn de bevoegdheden van de raad bij grondexploitatieprojecten?*

Voor de beantwoording van deze vragen maakt de rekenkamercommissie gebruik van het normenkader zoals opgenomen in tabel 2-1. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op deze normen. In paragraaf 2.3 en 2.4 worden de doorlopen stappen bij de projecten Westplaat en Zuidelijke Randweg behandeld.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die op 1 juli 2008 is vervangen door de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het wettelijk kader voor ruimtelijke ontwikkeling. De projecten Westplaat en Zuidelijke Randweg zijn grotendeels vormgegeven voor de inwerkingtreding van de Wro. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke stappen bij grondexploitatieprojecten doorlopen worden in het proces van planvorming tot aan grondexploitatieopzet en realisatie volgens de oude wet. In de bijlage is een toelichting opgenomen over de veranderingen in de nieuwe Wro ten opzichte van de oude WRO.

Tabel 2-1 normen voor de bestuurlijke realisatie van een grondexploitatie

onderwerp	nr.	norm
Te doorlopen stappen van planvorming tot en met realisatie.	BR 1	■ De gemeente heeft een geldende exploitatieverordening. (art. 42 WRO) ³
	BR 2	■ Alvorens wordt overgegaan tot exploitatie stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast of voert het college een vrijstellingsprocedure ex artikel 19 lid 1 van de WRO.
	BR 3	■ Het college dan wel de gemeenteraad stellen, indien in een bestemmingsplan een uitwerkingsverplichting is opgenomen, eerst uitwerkingsplannen vast alvorens overgegaan wordt tot exploitatie.
	BR 4	■ Binnen één jaar dan wel twee jaar na het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. (art. 21 lid 4 en 6 WRO)
	BR 5	■ De gemeenteraad stelt een exploitatieberekening vast alvorens wordt overgegaan tot exploitatie. (art. 3 lid 2 f Exploitatieverordening) ⁴
	BR 6	■ De grondexploitatieberekeningen worden periodiek geactualiseerd.*
	BR 7	■ De raad stelt een bekostigingsbesluit vast voor een exploitatiegebied voordat met de aanleg van voorzieningen van openbaar nut wordt aangevangen indien deze kosten verhaald gaan worden. (art. 222 Gemeentewet)

* **Periodiek:** de exploitatieberekeningen worden op een vast moment minimaal één keer per jaar geactualiseerd.

³ Wet op de Ruimtelijke Ordening.

⁴ Zie ook de paragrafen grondbeleid in de begrotingen 2006-2010.

2.2 Normen

BR 1 Exploitatieverordening

Norm 1 heeft betrekking op artikel 42 van de WRO. Hierin is geregeld dat de gemeenteraad een exploitatieverordening dient vast te stellen, waarin de voorwaarden zijn vastgelegd waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.⁵ Naast het stellen van voorwaarden waarbinnen de gemeente zal meewerken, is de exploitatieverordening ook kaderstellend voor het college. In de exploitatieverordening van Middelharnis stelt de raad bijvoorbeeld wat onder exploitatiekosten wordt verstaan en welke procedures dienen te worden gevolgd bij aanvragen van een exploitant.

BR 2 Bestemmingsplan

De procedure van de WRO vangt aan met een structuurplan. Een structuurplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld.⁶ Het vaststellen van een dergelijk plan is een bevoegdheid en geen verplichting.⁷ Een structuurplan vormt een schakel tussen de door de rijk en de provincie geformuleerde visies op de gebieden en de meer concrete bestemmingsplannen.⁸ Een structuurplan wordt vervolgens uitgewerkt in bestemmingsplannen, die tevens door de raad worden vastgesteld.⁹ Ook zonder structuurplan kunnen bestemmingsplannen worden vormgegeven.

Artikel 19 WRO geeft zowel het college als de gemeenteraad de mogelijkheid een vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan voor een gebied.¹⁰ Artikel 19 geeft in lid 1, 2 en 3 drie typen vrijstellingen: de zelfstandige projectprocedure, de aangewezen projectprocedure en de algemene vrijstellingsregeling. In dit rapport wordt alleen ingegaan op de zelfstandige projectprocedure. De vrijstelling voor de zelfstandige projectprocedure kan pas worden afgegeven als Gedeputeerde Staten een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven. Deze zogenoemde anticipatieprocedure is minder tijdrovend dan een bestemmingsplanprocedure.

BR 3 Uitwerkingsverplichting

Bestemmingsplannen kunnen verschillend van opzet zijn. Een bestemmingsplan kan zeer gedetailleerd zijn of juist heel globaal en alles daar tussenin. Artikel 11 van de WRO biedt mogelijkheden voor uitwerking van de meer globaal opgestelde bestemmingsplannen. Het artikel geeft onder meer de mogelijkheid voor de gemeenteraad bij een bestemmingsplan te bepalen dat het college een uitwerkingsverplichting heeft.¹¹ Een uitwerkingsverplichting verplicht het college nadere detaillering te geven aan de bestemming alvorens tot exploitatie over te gaan. De gemeenteraad heeft hiermee een belangrijk instrument in handen om kaders te stellen aan het college die belast is met de realisering van de in het plan gestelde doelen.

BR 4 Voorbereidingsbesluit

Voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan, kan de raad ook een voorbereidingsbesluit nemen. Hierbij spreekt de raad uit, dat een bestemmingsplan wordt voorbereid. Binnen een jaar moet een ontwerpbestemmingsplan publiekelijk ter inzage worden gelegd, anders vervalt het voorbereidingsbesluit.¹² Valt het gebied binnen de

⁵ Art. 42 WRO.

⁶ Art. 7 lid 1 WRO.

⁷ Geen norm is opgenomen voor een structuurplan, omdat het een bevoegdheid betreft en geen verplichting.

⁸ Recht rond grondbeleid, mr. drs. E.R. Hijmans en mr. R.J. Gerzon, p. 49.

⁹ Art. 10 WRO.

¹⁰ Recht rond grondbeleid, mr. drs. E.R. Hijmans en mr. R.J. Gerzon, p. 60.

¹¹ Naast een uitwerkingsverplichting kan het college op een wijzigingsbevoegdheid krijgen ten aanzien van het bestemmingsplan. De wijzigingsbevoegdheid komt in dit onderzoek verder niet aan bod.

¹² Art. 21 WRO.

bebouwde kom, waarvoor bij een structuurplan wijziging van de bestemming is gegeven, dan kan in het besluit een andere termijn worden opgenomen. Dit mag echter niet meer dan twee jaar bedragen.¹³ Een voorbereidingsbesluit biedt de mogelijkheid bouwvergunningen aan te houden die op grond van het oude bestemmingsplan verleend zouden moeten worden, terwijl de bouwwerken niet in het ontwerpbestemmingsplan voor het gebied passen. Het biedt ook de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen op basis van artikel 19 WRO om een vergunning te verlenen voor een bouwplan, dat in strijd is met het vigerende bestemmingsplan.¹⁴

BR 5 en 6 Exploitatieberekeningen

Middels exploitatieberekeningen worden de financiële consequenties van de uitvoering van het bestemmingsplan inzichtelijk gemaakt. Deze berekeningen dienen regelmatig te worden geactualiseerd om beleidswijzigingen, marktveranderingen en andere zaken die van invloed kunnen zijn te verwerken, zodat de exploitatieberekening een getrouwe weergave biedt van de actuele stand van zaken met betrekking tot de grondexploitatie. De gemeenteraad stelt deze berekeningen vast. Door deze vaststelling geeft de raad het financiële kader, waarbinnen het college tot uitvoering van het bestemmingsplan kan overgaan.

BR 7 Bekostigingsbesluit

Een bekostigingsbesluit is een besluit van de gemeenteraad om, indien dat niet op een andere wijze lukt, via baatbelasting de kosten van de aanleg van bepaalde openbare voorzieningen te bekostigen bij de eigenaren van de daardoor gebate voorzieningen. Dit besluit moet volgens de Gemeentewet genomen worden voordat gestart wordt met de aanleg van openbare voorzieningen, waarop via baatbelasting kostenverhaal wordt gepleegd.¹⁵

In tabel 2-2 is de procedure van planvorming tot realisatie, zoals hierboven beschreven aan de hand van de normen, puntsgewijs weergegeven. De genoemde fasen hoeven niet per definitie volgtijdelijk plaats te vinden.

Tabel 2-2 procedure van planvorming tot realisatie*

Fase	Bevoegdheid
Structuurplan (art. 7 WRO)	Gemeenteraad
Bestemmingsplan (art. 10 WRO)	Gemeenteraad
Vorbereidingsbesluit (art. 21 WRO)	Gemeenteraad
Art 19 procedure (art. 19 WRO)	<ul style="list-style-type: none"> ■ College van B en W (vrijstelling) ■ Gemeenteraad (vrijstelling en voorbereidingsbesluit) ■ GS (verklaring geen bezwaar)
Uitwerkingsplan (art 11 WRO)	College van B en W
Exploitatieberekening	Gemeenteraad
Actualisatie exploitatieberekening	Gemeenteraad
Bekostigingsbesluit	Gemeenteraad

- In lichtgrijs zijn de stappen weergegeven die niet noodzakelijkerwijs doorlopen worden.

¹³ Art. 21 Wet op de ruimtelijke ordening.

¹⁴ Art 19 lid 4 WRO.

¹⁵ Art. 222 Gemeentewet.

2.3 Doorlopen fasen Westplaat

Exploitatieverordening

De gemeenteraad van Middelharnis heeft op 3 oktober 1996 de thans geldende exploitatieverordening vastgesteld.¹⁶

Structuurplan/bestemmingsplan

Op 3 maart 1994 is het bestemmingsplan Westplaat door de gemeenteraad vastgesteld. Dit is een uitwerking van een structuurplan vastgesteld door de gemeenteraad in juli 1992 en van het streekplan Zuid- Holland- Zuid van de provincie, waarin Westplaat als nieuwe locatie voor woningbouw is aangewezen. Het bestemmingsplan Westplaat is een globaal bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 11 van de WRO.

Artikel 19

Op 6 juni 2005 besluit de gemeenteraad de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan met toepassing van artikel 19 lid 1 van de WRO volledig te delegeren aan het college.

Uitwerkingsplannen

In het bestemmingsplan zijn bepalingen opgenomen over de uitwerkingen van het plan Westplaat. Zo heeft het college voor gedeelten van het plan een uitwerkingsverplichting. Alleen de uitwerkingsverplichting voor 'Uitwerkingsgebied, klasse I' blijft voorbehouden aan de raad.¹⁷ Het bestemmingsplan bevat ook procedureregels.¹⁸ Zo dient bijvoorbeeld het college de raadcommissie voor ruimtelijke ontwikkeling te horen bij een voornemen artikel 11 WRO toe te passen. In 1994 is discussie geweest in de raad over de vraag of de raad uitwerkings- en wijzigingsplannen zou moeten vaststellen. De gemeenteraad heeft uiteindelijk besloten niet alle uitwerkings- en wijzigingsplannen vast te stellen. In 2001 is het bestemmingsplan Westplaat voor het laatst gewijzigd.

Het college heeft voor Westplaat twee uitwerkingsplannen opgesteld (art. 11 WRO), namelijk één in 1997 en één in 2008.¹⁹ Dit tweede uitwerkingsplan is tot op heden niet door de raad vastgesteld. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of het 'Uitwerkingsgebied, klasse I' op dit plan voorkomt. Indien 'Uitwerkingsgebied, klasse I' deel uit maakt van het tweede uitwerkingsplan, zal de raad dit plan dienen vast te stellen. Navraag bij de gemeente wijst uit dat het uitwerkingsplan niet is vastgesteld vanwege nog lopende grondonderhandelingen en het feit dat het bouwplan nog wijzigingen kan ondergaan.

Vorbereidingsbesluit

Wegens het ontbreken van een tweede uitwerkingsplan wordt door de raad op 6 juli 2006 een voorbereidingsbesluit genomen om een gedeelte van het gebied in exploitatie te kunnen nemen.

Exploatieberekening

Na het vaststellen van het bestemmingsplan in 1994 duurt het, onder meer door procedures tegen het plan bij de Raad van State, drie jaar alvorens een exploitatieopzet aan de raad wordt voorgelegd. Zoals ook het 213a-onderzoek duidelijk maakt, wordt de grondexploitatieberekening niet regelmatig geactualiseerd.²⁰ Alleen in de jaren 1998, 2003, 2004,

¹⁶ Raadsbesluit tot vaststelling van de Exploitatieverordening gemeente Middelharnis 1996, 3 oktober 1996.

¹⁷ Bestemmingsplan "Westplaat" 3 maart 1994, p. 11-27.

¹⁸ Bestemmingsplan "Westplaat" 3 maart 1994, p. 24-25.

¹⁹ Collegebesluit 18 april 1997, Raadsvoorstel 22 januari 2008.

²⁰ Gemeente Middelharnis "Doelmatigheidsonderzoek Grondexploitatie" Westplaat en Zuidelijke Randweg, BAN-Kwaliteit, 23 maart 2009, p. 7-8.

2007 en 2009 is dit gebeurd. De peildatum van de exploitatieberekening is steeds 1 januari van het onderhavige jaar.

Bekostigingsbesluit

Tegelijk met de eerste exploitatieberekening is het bekostigingsbesluit vastgesteld.

In tabel 2-3 is een chronologische weergave opgenomen van de doorlopen fasen voor Westplaat. In tabel 2-4 zijn de raadsbesluiten per fase van de procedure opgenomen.

Tabel 2-3 Chronologische weergave doorlopen fasen Westplaat

juli 1992	■ Raadsbesluit vaststelling <i>Structuurschets Westplaat</i>
3 maart 1994	■ Raadsbesluit vaststelling gewijzigd <i>bestemmingsplan Westplaat</i> .
8 april 1997	■ Collegebesluit vaststelling <i>1^e uitwerkingsplan bestemmingsplan Westplaat</i> .
22 juli 1997	■ Raadsbesluit vaststelling <i>1^e uitwerkingsplan bestemmingsplan Westplaat</i> .
3 juli 1997	■ Raadsbesluit vaststelling <i>exploitatie- opzet Westplaat</i> .
	■ Raadsbesluit <i>bekostigingsbesluit bestemmingsplan Westplaat</i> .
23 december 1998	■ Raadsbesluit vaststelling <i>herziene exploitatieberekening Westplaat</i> .
4 januari 2001	■ Raadsbesluit beschikbaar stellen krediet voor <i>nieuwe exploitatieberekening Westplaat</i> .
5 april 2001	■ Raadsbesluit <i>1^e herziening bestemmingsplan + herziening 1^e uitwerkingsplan Westplaat</i> .
7 maart 2002	■ Raadsbesluit vaststelling <i>bestemmingsplan Westplaat/- Noordrand</i>
4 september 2003	■ Raadsbesluit vaststelling <i>actualisatie exploitatieberekening Westplaat</i> .
24 juni 2004	■ Raadsbesluit vaststelling <i>actualisatie exploitatieberekening Westplaat</i> .
6 juli 2006	■ Voorbereidingsbesluit <i>herziening bestemmingsplan Westplaat i.v.m. ontbreken 2^e uitwerkingsplan</i> .
6 december 2007	■ Raadsbesluit <i>actualisatie exploitatieberekening peildatum 1/1/2007</i> .
27 maart 2008	■ Instemming <i>2^e uitwerkingsplan bestemmingsplan Westplaat in IOR</i> .
15 januari 2009	■ Raadsbesluit <i>actualisatie exploitatieberekening Westplaat peildatum 1/1/2008</i> .

Tabel 2-4 Weergave raadsbesluiten per fase

Procedure	Raadsbesluit
Structuurplan	?
(Vorbereidingsbesluit)	6 juli 2006
Bestemmingsplan	3 maart 1994 5 april 2001 (wijziging) 7 maart 2002 (Noordrand)
Vrijstelling (Art 19 procedure)	Sinds 2005 gedelegeerd aan college.
Uitwerkingsplan (art 11 WRO)	22 juli 1997 (1 ^e) 27 maart 2008 (2 ^e)
Exploitatieberekening	3 juli 1997
Actualisatie exploitatieberekening	23 december 1998 4 september 2003 24 juni 2004 6 december 2007 15 januari 2009
Bekostigingsbesluit	3 juli 1997

2.4 Doorlopen stappen Zuidelijke Randweg

Structuurplan/ontwerpbestemmingsplan

In 1996 is een voorontwerp van het bestemmingsplan naar de provincie gestuurd in het kader van het vooroverleg in het kader van artikel 10 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 (hierna: BRO).²¹ Dit artikel schrijft overleg voor over de invulling van het gebied met betrokken partijen, zoals de provincie. De provincie brengt, bijna een jaar later, advies uit. Vijf jaar later, op 19 juli 2001 wordt het plan, met enkele wijzigingen, opnieuw toegestuurd aan de provincie in het kader van een vooroverleg op grond van artikel 10 BRO.²²

Daarna wordt middels een structuurplanwijziging in 2003 de bestemming van het gebied gewijzigd van buitengebied in binnenstedelijk.²³ Vervolgens wordt het gebied Zuidelijke Randweg door de provincie bestemd als gebied voor Perifere Detailhandel Vestigingen (hierna: PDV). Op 19 januari 2004 stelt het college uiteindelijk het ontwerpbestemmingsplan voor het gebied vast.²⁴ ²⁵ In 2008 wordt het bestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld. De rekenkamercommissie heeft uit de raadsnotulen niet kunnen opmaken waarom de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad vier jaar na het collegebesluit plaatsvindt. Uit de raadsnotulen blijkt wel dat het college in de tussentijd het

²¹ Brief 19 juli 2001 college van B&W aan Provincie m.b.t. vooroverleg bestemmingsplan Zuidelijke Randweg.

²² Idem.

²³ Zie ook: Doelmatigheidsonderzoek Grondexploitatie Westplaat en Zuidelijke Randweg, BAN- Kwaliteit, 23 maart 2009.

²⁴ Collegebesluit 19 januari 2004.

²⁵ In ambtelijk wederhoor is aangegeven, dat hier sprake moet zijn van een voorontwerpbestemmingsplan. Een ontwerpbestemmingsplan markeert namelijk het officiële startmoment van de procedure en deze procedure is niet gestart na 19 januari 2004. De rekenkamercommissie merkt echter op dat volgens het collegebesluit sprake is van een 'ontwerpbestemmingsplan'. Ten einde een correcte informatievoorziening naar de raad te bewerkstelligen is zorgvuldige benaming vereist.

ontwerpbestemmingsplan meerdere malen heeft gewijzigd.²⁶ De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat het plan onder meer in 2005 door het college is gewijzigd.²⁷

Vorbereidingsbesluiten/artikel 19

Het college heeft meerdere malen een voorstel tot een voorbereidingsbesluit aan de raad voorgelegd om vrijstellingen op basis van artikel 19 WRO te kunnen verlenen.²⁸

Uitwerkingsverplichting/wijzigingsbevoegdheid

In het bestemmingsplan Zuidelijke Randweg zijn bepalingen opgenomen over de uitwerkingen van het plan. Ook bevat het plan procedureregels. Opvallend daarbij is dat in eerdere ontwerpbestemmingsplannen is vastgelegd dat het college bij een voornemen artikel 11 WRO toe te passen, daarover eerst de raadscommissie voor ruimtelijke ontwikkeling hoort. De commissie ruimtelijke ordening is in 2005 opgeheven. Deze passage is in het bestemmingsplan zoals vastgesteld in 2008 dan ook niet meer opgenomen in de procedureregels. Geen andere procedureregel is opgenomen, waarin de Informerende en Opiniërende raad (IOR) eerst gehoord moet worden.

Exploitatieberekening

De exploitatieberekening die in 1997 in eerste instantie door de raad is vastgesteld, is begin 2005 geactualiseerd.²⁹ ³⁰ Deze actualisatie heeft volgens het raadsvoorstel een peildatum van 1 januari 2003. In latere stukken wordt melding gemaakt van peildatum 1 januari 2004.³¹ De actualisatie loopt derhalve respectievelijk twee of één jaar achter bij de planlogische ontwikkeling. Vervolgens vindt na drie jaar een nieuwe herziening plaats in mei 2008.³² Ook deze actualisatie heeft een peildatum van een jaar eerder. De exploitatieberekeningen zijn in twaalf jaar tijd twee keer geactualiseerd.

De raad besluit in 1997 € 1,8 miljoen aan de reserve te onttrekken om de exploitatie sluitend te maken.³³ Op 6 januari 2005 besluit de raad € 1,3 miljoen in deze reserve terug te storten wegens de begrote opbrengsten uit grondverkopen. De rekenkamercommissie maakt uit de exploitatieberekening, die in 2008 door de raad is vastgesteld, op dat deze terugstorting niet heeft plaatsgevonden. De rekenkamercommissie heeft echter geen raadsbesluit gevonden waarin het eerdere besluit van 6 januari 2005 is ingetrokken.

Bekostigingsbesluit

Op 3 mei 2007 wordt door de raad het aangevuld bekostigingsbesluit vastgesteld.

In tabel 2-5 is een chronologische weergave opgenomen van de doorlopen fasen voor Zuidelijke Randweg. In tabel 2-6 zijn de raadsbesluiten per fase van de procedure opgenomen.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Raadsnotulen 31 mei 2007 en 8 mei 2008.

²⁷ Raadsbesluit 1 september 2005.

²⁸ Zie tabel 2-6 en 2-7.

²⁹ Raadsbesluit 4 december 1997.

³⁰ Raadsbesluit 6 januari 2005.

³¹ Zie onder meer: Raadsvoorstel Herziening exploitatieberekening Zuidelijke Randweg en kredietaanvraag uitvoering werken, 8 mei 2008.

³² Raadsbesluit 8 mei 2008.

³³ Raadsbesluit 6 januari 2005.

Tabel 2-5 Chronologische weergave doorlopen fasen Zuidelijke Randweg

3 december 1996	■ Verzending <i>voorontwerp bestemmingsplan</i> Zuidelijke Randweg naar provincie (art. 10 BRO).
4 december 1997	■ Raadsbesluit vaststelling <i>exploitatieberekening</i> Zuidelijke Randweg.
19 juli 2001	■ Herinzending <i>voorontwerp bestemmingsplan</i> Zuidelijke Randweg naar provincie (art. 10 BRO).
2003	■ <i>Structuurplanwijziging</i> . ³⁴
2003/2004	■ <i>GS besluit</i> bestemming PDV Zuidelijke Randweg.
19 januari 2004	■ Collegebesluit vaststelling <i>ontwerp- bestemmingsplan</i> Zuidelijke Randweg.
10 februari 2004	■ Raadscommissie advies <i>ontwerp- bestemmingsplan</i> Zuidelijke Randweg.
6 januari 2005	■ Raadsbesluit <i>herziening exploitatieberekening</i> Zuidelijke Randweg met peildatum 1/1/2003.
26 april 2005	■ Collegebesluit <i>wijziging ontwerp- bestemmingsplan</i> Zuidelijke Randweg.
1 september 2005	■ Raadsbesluit <i>voorbereidingsbesluit</i> Zuidelijke Randweg.
6 april 2006	■ Raadsbesluit vaststelling <i>beeldkwaliteitsplan</i> Zuidelijke Randweg.
4 januari 2007	■ Raadsbesluit <i>voorbereidingsbesluit ontwerp- herziening</i> Zuidelijke Randweg.
4 april 2007	■ Raadsbesluit vaststelling <i>conceptplankaart</i> Zuidelijke Randweg.
3 mei 2007	■ Raadsbesluit vaststelling <i>aangevuld bekostigingsbesluit</i> Zuidelijke Randweg.
19 juli 2007	■ Raadsbesluit <i>kredietverlening grondtransacties</i> Zuidelijke Randweg.
januari 2008	■ Herinzending voorontwerp bestemmingsplan Zuidelijke Randweg naar provincie (art. 10 BRO).
7 februari 2008	■ Raadsbesluit <i>voorbereidingsbesluit</i> Zuidelijke Randweg. (verlenging besluit d.d. 4 januari 2007).
8 mei 2008	■ Raadsbesluit vaststelling <i>herziening exploitatieberekening</i> Zuidelijke Randweg met peildatum 1/1/2007 en beschikbaar stelling krediet. ■ Raadsbesluit <i>financiële en fiscale gevolgen transacties</i> Zuidelijke Randweg voor kennisgeving aan te nemen.
13 november 2008	■ Raadsbesluit vaststelling <i>beeldkwaliteitsplan</i> drie locaties Zuidelijke Randweg. ■ Raadsbesluit vaststelling <i>bestemmingsplan</i> Zuidelijke Randweg. ■ Raadsbesluit opnemen <i>aanvullende bepaling</i> in bestemmingsplan Zuidelijke Randweg.
5 februari 2009	■ Raadsbesluit <i>voorbereidingsbesluit</i> Zuidelijke Randweg.
30 juni 2009	■ Goedkeuring <i>GS bestemmingsplan</i> Zuidelijke Randweg.

³⁴ De rekenkamercommissie heeft uit andere stukken afgeleid dat in 2003 een structuurplanwijziging heeft plaatsgevonden. Tot op heden heeft de rekenkamercommissie hierover geen uitsluitel van de gemeente ontvangen.

Tabel 2-6 Weergave raadsbesluiten per fase

Procedure	Raadsbesluit
Structuurplan (Vorbereidingsbesluit)	2003 1 september 2005 4 januari 2007 7 februari 2008 5 februari 2009
Bestemmingsplan	13 november 2008
Vrijstelling (Art 19 procedure)	Sinds 2005 gedelegeerd aan college.
Uitwerkingsplan (art 11 WRO)	Gedelegeerd aan college
Exploitatieberekening	4 december 1997
Actualisatie exploitatieberekening	6 januari 2005 8 mei 2008
Bekostigingsbesluit	3 mei 2007

2.5 Conclusie

In tabel 2-7 is het oordeel van de rekenkamercommissie over de normen voor de bestuurlijke realisatie van de grondexploitatie opgenomen. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de normen verkort genoemd. Tabel 2-1 geeft een volledig overzicht van de normen.

Tabel 2-7 Oordeel over de normen voor de bestuurlijke realisatie van een grondexploitatie

onderwerp	nr.	norm	Westplaat	Zuidelijke Randweg
Te doorlopen stappen van planvorming tot en met realisatie.	BR 1	■ Exploitatieverordening		goed
	BR 2	■ Bestemmingsplan/artikel 19 WRO	goed	goed
	BR 3	■ Uitwerkingsplannen	onvoldoende	n.v.t.
	BR 4	■ Vorbereidingsbesluit	onvoldoende	onvoldoende
	BR 5	■ Opstellen van exploitatieberekening	goed	goed
	BR 6	■ Actualisatie exploitatieberekeningen	ontoereikend	ontoereikend
	BR 7	■ Bekostigingsbesluit	goed	goed

De rekenkamercommissie concludeert dat voor zowel Westplaat als voor de Zuidelijke Randweg geldt dat de gemeenteraad, alvorens over te gaan tot exploitatie, een bestemmingsplan heeft vastgesteld dan wel een vrijstellingsprocedure ex artikel 19 heeft gevolgd. Hiermee is voldaan aan de norm (goed).

De exploitatieberekeningen van Westplaat en de Zuidelijke Randweg zijn vastgesteld alvorens is overgegaan tot exploitatie, maar de rekenkamercommissie concludeert dat de actualisatie van deze berekeningen ontoereikend is. Door het vaststellen van de

exploitatieberekeningen stelt de raad het financiële kader, waarbinnen het college de beoogde planologische ontwikkelingen kan uitvoeren. Na 2005 zijn er wel aanpassingen gemaakt in de planologie, maar deze herziene plannen zijn niet doorgerekend in financiële consequenties. Hierdoor kan de raad geen integraal oordeel vormen over de voorgestelde wijzigingen.

3. Informatievoorziening naar de raad

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- *Welke andere afspraken zijn gemaakt tussen de raad en het college over informatievoorziening over grondexploitatieprojecten*
- *Op welke momenten in het proces is de raad geïnformeerd over de grondexploitatieprojecten en is dit in overeenstemming met de bevoegdheden van de raad en overige afspraken?*
- *Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over grondexploitatieprojecten?*

Voor de beantwoording van deze vragen maakt de rekenkamercommissie gebruik van onderstaand normenkader. In paragraaf 3.2 worden deze normen toegelicht.

Tabel 3-1 normen informatievoorziening

onderwerp	nr.	norm
Afspraken informatievoorziening	IV1	■ De gemeente heeft of een nota grondbeleid of een uitgebreide paragraaf grondbeleid in de programmabegroting (art. 9 BBV) ^{35*} waarin de visie op het grondbeleid wordt weergegeven evenals de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
Tijdigheid informatievoorziening	IV2	■ Informatie wordt verstrekt conform de kaders van de wet en de afspraken tussen college en raad. <ul style="list-style-type: none">▪ Het college geeft de raad <u>vooraf</u> inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. (Gemeentewet art. 169 lid 4)
	IV3	■ De grondexploitatieberekeningen worden tijdig geactualiseerd.**
Kwaliteit informatievoorziening	IV4	■ Informatie wordt verstrekt conform de kaders van de wet en de afspraken tussen college en raad. <ul style="list-style-type: none">▪ Het college geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. (Gemeentewet, art 169 lid 2).▪ Het college geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. (Gemeentewet, art 169 lid 3)
	IV5	■ De informatie voldoet aan de kwaliteitseisen eenduidig, volledig, correct en actueel.***

³⁵ Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.

*	Uitgebreid:	de paragraaf vervult nadrukkelijk een kaderstellende rol ten aanzien van het grondbeleid.
**	Tijdig:	op het moment dat substantiële wijzigingen zich voordoen of direct nadat deze zich hebben voorgedaan.
***	Eenduidig:	de gegeven informatie is niet voor meerdere uitleg vatbaar, niet tegenstrijdig.
	Volledig:	geen gegevens ontbreken in de gegeven informatie, tenzij het verstrekken van deze gegevens in strijd is met het openbaar belang.
	Correct:	de gegeven informatie is helder en feitelijk juist.
	Actueel:	de gegeven informatie is toepasselijk voor het moment waarop het aan de orde is.

In paragraaf 3.3 wordt de eerste deelvraag behandeld omtrent afspraken tussen het college en de raad over informatievoorziening.

Paragraaf 3.4 en 3.5 gaan in de informatievoorziening aan de raad voor respectievelijk Westplaat en de Zuidelijke Randweg. In deze paragrafen wordt behandeld welke informatie over de gebieden via de Planning- en controlcyclus (begroting, rekening en voor- en najaarsnota's) aan de raad is verstrekt. De jaarstukken vormen een instrument voor het college om de raad structureel informatie te verschaffen over de grondexploitaties. Vervolgens komen de overige raadsstukken aan de orde, die tevens in relatie worden geplaatst tot de informatie gegeven in de jaarstukken.

3.2 Normen

IV 1 Nota grondbeleid/ Paragraaf grondbeleid begroting

Norm IV 1 volgt uit artikel 9 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Volgens de BBV is een gemeente verplicht een paragraaf grondbeleid op te nemen in de programmabegroting. In deze paragraaf geeft de gemeente haar visie op het grondbeleid en wordt weergegeven op welke wijze het grondbeleid wordt uitgevoerd. Hierbij kan gedacht worden aan doelen van het grondbeleid en welke instrumenten daarvoor mogen worden ingezet, bijvoorbeeld actief of faciliterend grondbeleid. Indien een gemeente beschikt over een actuele nota grondbeleid kan in de verplichte paragraaf worden volstaan met een korte toelichting op de stand van zaken.^{36 37}

IV 2 Tijdigheid informatievoorziening

Norm IV 2 volgt uit artikel 169 van de gemeentewet. Daarin is bepaald dat het college of een van de collegeleden verplicht is vooraf inlichtingen aan de raad te verschaffen over de uitoefening van bepaalde bevoegdheden. Het gaat daarbij om het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, het besluiten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, het voorbereiden van civiele procedures en het instellen, afschaffen of veranderen van jaarmarkten of gewone marktdagen. Ook bij grondexploitatieprojecten zijn besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandeling aan de orde. De inlichtingen dienen niet alleen te worden verschaft als de raad daarom verzoekt, maar ook indien de uitoefening ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. De wetgever hanteert hierbij een brede formulering. Per geval moet worden bepaald of de gevolgen ingrijpend zullen zijn.

IV 3 Actieve informatieplicht

Norm IV 3 volgt uit de Gemeentewet. In artikel 169 lid 2 is de actieve informatieplicht voor het college geformuleerd. De wet geeft ook hiervoor een brede formulering. Sommige

³⁶ Nota van toelichting Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.

³⁷ Zie ook (Ge)grond Beleid, Een onderzoek naar de grondpolitiek in de gemeente Dirksland, november 2006, RCGO.

gemeenten kiezen er daarom voor een handvest actieve informatieplicht op te stellen, waarin meer wordt gepreciseerd wat onder de plicht valt.

IV 4 Herziening exploitatieberekening

In hoofdstuk 2 is de norm gesteld dat de grondexploitatieberekening in het reguliere proces periodiek en minimaal één keer per jaar geactualiseerd moet worden om de actualiteitswaarde te behouden.³⁸ De exploitatieberekening dient ook te worden geactualiseerd nadat zich substantiële wijzigingen hebben voorgedaan.

IV 5 Kwaliteit van de informatievoorziening

De rekenkamercommissie hanteert voor de kwaliteit van de informatievoorziening de normen dat de informatie eenduidig, volledig, correct en actueel moet zijn.³⁹ Informatie mag niet tegenstrijdig of voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Geen gegevens mogen ontbreken, tenzij het verstrekken van deze gegevens in strijd is met het openbaar belang. De informatie moet helder en feitelijk juist zijn en toepasselijk voor het moment waarop het aan de orde is.

3.3 Afspraken over informatievoorziening

De gemeente Middelharnis heeft geen nota grondbeleid, waarin afspraken tussen raad en college zijn vastgelegd. Het college bereidt ten tijde van het schrijven van dit rapport het opstellen van een nota grondbeleid voor. De nota grondbeleid staat gepland voor raadsbehandeling in maart/april 2010.

De begrotingen bevatten ieder een (verplichte) paragraaf grondbeleid. In deze paragrafen zijn enige kaders geformuleerd. Zo is vastgelegd dat de gemeente een actief grondbeleid voert en welke maatschappelijke effecten ze daarmee probeert te bereiken. Ook is benoemd dat het uitgangspunt voor de actieve grondpolitiek budgettaire neutraliteit is en dat tussentijdse winstneming in principe niet plaatsvindt. In de paragraaf is ook bepaald dat voordat met de uitvoering van een bouwgrondexploitatie kan worden gestart, een exploitatieberekening wordt opgesteld.⁴⁰

Tussen de gemeenteraad en het college zijn geen nadere afspraken gemaakt omtrent informatievoorziening over grondexploitatieprojecten. Normaliter worden dergelijke afspraken vastgelegd in de nota grondbeleid of in de paragraaf grondbeleid in de begroting. Incidenteel hebben gemeenteraadsleden wel om extra informatie gevraagd aan de wethouder en/of met de wethouder afspraken gemaakt over het tijdstip van het aanleveren van deze informatie.⁴¹ Structurele afspraken ontbreken echter.

3.4 Westplaat

3.4-A P&C-cyclus

Het college heeft over de Westplaat via de jaarstukken informatie verschaft aan de raad in de onderzochte periode 2006 tot heden.

Financiële informatie

In de jaarstukken is financiële informatie en/of zijn toelichtende teksten opgenomen over de grondexploitaties bij het Programma Ruimtelijke Ordening en Volkhuysvesting en in de

³⁸ Zie ook de Programmarekening 2006 waarin het college aangeeft dat vanaf 2003 ieder half jaar de grondexploitaties worden geactualiseerd.

³⁹ Vlg. Quick scan jaarstukken 2006 Middelharnis, p. 6, juni 2007.

⁴⁰ Begrotingen Middelharnis 2006-2010.

⁴¹ In paragraaf 3.2 en 3.3 komen deze informatievragen en afspraken nader aan de orde.

paragraaf Grondbeleid. In de paragraaf Grondbeleid wordt jaarlijks weergegeven wat de boekwaarde is van de 'in exploitatie genomen plannen' en de 'nog niet in exploitatie genomen plannen'. Van de 'in exploitatie genomen plannen' wordt tevens het verwachte resultaat vermeld. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de boekwaarde en het verwachte resultaat dat het college via de jaarstukken aan de raad heeft gepresenteerd over het plan Westplaat.

Tabel 3-2 Overzicht financiële informatievoorziening Westplaat 2006-2010 via P&C- cyclus

Raadsstuk	Boekwaarde	Resultaat
Begroting 2006	€ 1.919.500	€ 526.000
Voorjaarsnota 2006	-*	-
Najaarsnota 2006	-	-
Begroting 2007	€ 5.345.300	€ 526.000
Jaarrekening 2006	€ 4.724.856	€ 772.987
Voorjaarsnota 2007	-	-
Najaarsnota 2007	-	-
Begroting 2008	€ 4.724.856	€ 88.500
Jaarrekening 2007	€ 2.339.641	€ 97.037
Voorjaarsnota 2008	-	€ 97.037
Najaarsnota 2008	-	€ 97.037
Begroting 2009	€ 2.339.641	€ 97.037
Jaarrekening 2008	€ 1.969.808	€ 61.203
Voorjaarsnota 2009	-	€ 61.203
Najaarsnota 2009	-	€ 61.203
Begroting 2010	€1.969.808	€ 75.820
Jaarrekening 2009	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar

* - = het jaarstuk bevat geen informatie ten aanzien van dit onderdeel.

Toelichtingen in de jaarstukken

In de jaarrekeningen zijn geen toelichtingen opgenomen over de sterk wisselende boekwaarden en verwachte resultaten die door de jaren heen aan de raad zijn gepresenteerd.⁴² Ook zijn de mutaties in de boekwaarden en verwachte resultaten ten opzichte van vorig jaar niet opgenomen.

Daarbij merkt de rekenkamercommissie op dat gegevens als boekwaarde en verwacht resultaat weinig informatief zijn. Zo valt uit de programmarekening 2007 op te maken dat een tegenvaller van € 2,6 miljoen op de grondopbrengsten niet in het resultaat van de grondexploitatie is verantwoord. Bij het programma Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting wordt namelijk vermeld dat in de exploitatieberekening 2004 van Westplaat de opbrengsten uit grondverkoop waren begroot op € 6.000.000. Na 2004 is de exploitatieberekening in de tussentijd niet herzien. In werkelijkheid blijkt in 2007 dat de grondopbrengsten € 3.410.000 bedragen in plaats van € 6.000.000.⁴³ Dit zou volgens het college voor het resultaat van de grondexploitatie niet uitmaken, omdat daardoor alleen de boekwaarde wordt aangepast. Als, klaarblijkelijk, deze lagere grondopbrengst alleen gevolgen heeft voor de boekwaarde van het project, dan is het informatiever om per project integraal in beeld te brengen wat het verwachte saldo van inkomsten en uitgaven is. Alleen

⁴² Zie ook: Quickscan jaarrekening 2006, juni 2007, RCGO.

⁴³ Programmarekening 2007, p. 69.

het noemen van de boekwaarde en het verwachte resultaat van een jaarschijf is niet begrijpelijk.

Algemene reserve bouwgrondexploitatie

In de reserve grondexploitatie wordt voor Westplaat een bedrag gereserveerd van € 907.600 voor de dekking van een eventueel verlies. Als reden wordt gegeven dat de toekomstige marktsituatie onzeker is. Onduidelijk is waar de omvang van het bedrag op is gebaseerd.

De rekenkamercommissie constateert dat het geraamde positieve resultaat van Westplaat in 2007 is aangewend voor de bouw van meer betaalbare woningen in het deelplan Havenkanaal. Daarbij vraagt het college de raad na te denken over een bestemming van de boekwinst voor het realiseren van een ontsluitingsweg voor Westplaat.⁴⁴ Uit het raadsvoorstel voor de herziening van de exploitatieberekening per 1 januari 2007 blijkt tevens dat het geraamde positieve saldo ook is aangewend voor het betalen van compensatiegelden aan een aannemer.⁴⁵ Het aanwenden van geraamde positieve resultaten lijkt tegenstrijdig met het gereserveerde bedrag in de algemene reserve welke werd aangehouden voor de dekking van een eventueel verlies. Ook lijkt dit tegenstrijdig met de in de begrotingsparagraaf grondbeleid opgenomen zinsnede dat tussentijdse winstneming in principe niet plaatsvindt.

3.4-B Overige raadsstukken

Naast de jaarstukken is de gemeenteraad ook middels andere stukken door het college geïnformeerd. Voor de Westplaat heeft de rekenkamercommissie deze informatie teruggevonden voor de huidige collegeperiode (2006 tot heden) in twee voorstellen tot herziening van de exploitatiebegroting, een voorstel voor het tweede uitwerkingsplan en een raadsbrief over de kredietcrisis eind 2009.

Herzieningen grondexploitatieberekeningen

In onderstaande tabel is naast de informatie uit de P&C-cyclus (in grijs weergegeven) volgens tabel 3-2 ook de financiële informatie uit de herzieningen van de exploitaties opgenomen.

⁴⁴ Jaarrekening 2006 Middelharnis.

⁴⁵ Raadsvoorstel 6 december 2007, Herziening exploitatieberekening Westplaat 1-1-2007.

Tabel 3-3 Overzicht financiële informatievoorziening Westplaat 2006-2010

Raadsstuk	Boekwaarde	Resultaat
Begroting 2006	€ 1.919.500	€ 526.000
Voorjaarsnota 2006	-*	-
Najaarsnota 2006	-	-
Begroting 2007	€ 5.345.300	€ 526.000
Jaarrekening 2006	€ 4.724.856	€ 772.987
Voorjaarsnota 2007	-	-
Najaarsnota 2007	-	-
Begroting 2008	€ 4.724.856	€ 88.500
Voorstel herziening 6 december 2007 peildatum 1 januari 2007	-	€ 126.900
Jaarrekening 2007	€ 2.339.641	€ 97.037
Voorjaarsnota 2008	-	€ 97.037
Najaarsnota 2008	-	€ 97.037
Voorstel herziening 2 december 2008 peildatum 1 januari 2008	€ 2.339.641	€ 61.200
Verwachte boekwaarde per 31 december 2008	€ 1.765.000	-
Begroting 2009	€ 2.339.641	€ 97.037
Jaarrekening 2008	€ 1.969.808	€ 61.203
Voorjaarsnota 2009	-	€ 61.203
Najaarsnota 2009	-	€ 61.203
Begroting 2010	€ 1.969.808	€ 75.820
Jaarrekening 2009	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar

* - = het jaarstuk bevat geen informatie ten aanzien van dit onderdeel.

In hoofdstuk 2 is al genoemd dat de grondexploitatieberekening voor Westplaat niet periodiek wordt geactualiseerd. Uit de financiële informatie weergegeven in tabel 3-3 wordt duidelijk dat er substantiële wijzigingen zijn geweest tussen de periode van de jaarrekening 2006 en het voorstel voor de herziening op 6 december 2007. Het resultaat loopt immers terug van € 772.987 naar € 126.900. In het voorstel tot herziening van de exploitatie wordt opgemerkt dat het positieve saldo van 2004 in 2005 is aangewend voor compensatiegelden aan de ontwikkelaar. Hierdoor daalt het geraamde resultaat in 2004 naar € 200.000. Het college meldt derhalve in 2007 aan de raad dat het tot dan toe steeds gepresenteerde verwachte exploitatieresultaat al sinds 2005 € 300.000 te hoog is weergegeven.

Opmerkelijk is ook dat bij de vaststelling van de begroting 2008 (najaar 2007) een lager resultaat (€ 88.500) is genoemd dan bij het voorstel voor de herziening in december 2007 (€ 126.900). In de herziening wordt geen vergelijking gemaakt met de begroting, alleen met de vorige exploitatieberekening. Evenzo opmerkelijk is het verwachte resultaat volgens de jaarrekening 2006 (voorjaar 2007) welke € 772.987 bedraagt. Terwijl in het raadsvoorstel voor herziening wordt gesproken over een verwacht resultaat van € 526.000.

In de jaarrekening 2006 wordt vermeld dat in september 2003 door het college is besloten de exploitatieberekening ieder half jaar te actualiseren. Dit zou voor het laatst in september 2006 hebben plaatsgevonden. Pas in het tweede kwartaal 2007 zou deze aan de raad

worden gepresenteerd. Uiteindelijk gaat de herziening in december 2007 naar de raad. Het college zegt toe een volgende herziening per 1-1-2008 in de raad van september 2008 te brengen. Uiteindelijk is het niet september 2008, maar januari 2009 waarin de raad de herziening vaststelt. Tevens wordt door de wethouder op 6 december 2007 toegezegd de raad na een halfjaar middels een tussenrapportage te informeren over de exploitatie. De rekenkamercommissie heeft deze tussenrapportage opgevraagd maar tot op heden niet ontvangen.

2^e Uitwerkingsplan

Het voorstel voor het 2^e uitwerkingsplan voor Westplaat bevat alleen informatie over de procedure. Het 2^e uitwerkingsplan zelf heeft de rekenkamercommissie niet bij de IOR-stukken aangetroffen.

Raadsbrief kredietcrisis

In een raadsbrief van 9 oktober 2009 bericht het college de raad over de impact van de kredietcrisis op de grondexploitatie. Het college gaat niet in op de Zuidelijke Randweg, maar alleen op de Westplaat en geeft aan met een herziene exploitatiebegroting te komen in januari 2010. In deze brief wordt de raad geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de Westplaat en het vervolgtraject.

Ook via de voorjaarsnota 2009 en de jaarrekening 2008 is informatie verschaft over de kredietcrisis en de gevolgen hiervan voor de grondexploitatie. De informatie is echter beperkt. De teksten in beide jaarstukken zijn nagenoeg identiek en geven slechts aan dat de kredietcrisis invloed zal hebben op de grondexploitatieprojecten en dat de raad een herziene exploitatieberekening tegemoet kan zien. De kredietcrisis wordt met name aangehaald als vertragende factor voor de verkopen.

3.5 Zuidelijke Randweg

3.5-A P&C-cyclus

Het college heeft ook over de Zuidelijke Randweg via de jaarstukken informatie verschaft aan de raad in de periode 2006 tot heden.

Financiële informatie

Ook over het plan Zuidelijke Randweg zijn in de jaarstukken financiële informatie en/of toelichtende teksten opgenomen bij het Programma Ruimtelijke Ordening en Volkhuysvesting en in de paragraaf Grondbeleid. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de boekwaarde en het verwachte resultaat die het college via de jaarstukken aan de raad heeft gepresenteerd over het plan Zuidelijke Randweg.

Tabel 3-4 Overzicht financiële informatievoorziening Zuidelijke Randweg 2006-2010 via P&C- cyclus

Raadsstuk	Boekwaarde	Resultaat
Begroting 2006	€ 1.366.800	€ 1.730.600
Voorjaarsnota 2006	-*	-
Najaarsnota 2006	-	-
Begroting 2007	€ 1.520.600	€ 1.730.600
Jaarrekening 2006	€ 886.197	€ 1.730.596 (incl. bijdrage uit reserve van 1.800.000)
Voorjaarsnota 2007	-	-
Najaarsnota 2007	-	-
Begroting 2008	€ 886.197	€ 1.730.596
Jaarrekening 2007	€ 131.906	€ 7.204
Voorjaarsnota 2008	-	-
Najaarsnota 2008	-	€ 7.204
Begroting 2009	€ 131.906	€ 7.204
Jaarrekening 2008	€ 49.080	€ 91.800
Voorjaarsnota 2009	-	€ 100.251
Najaarsnota 2009	-	€ 100.251
Begroting 2010	€ 49.080	€ 84.600
Jaarrekening 2009	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar

* - = het jaarstuk bevat geen informatie ten aanzien van dit onderdeel.

In de jaarrekening van 2006 wordt, in tegenstelling tot in de begroting van 2006, vermeld dat het resultaat positief beïnvloed wordt door een bijdrage uit de reserve grondexploitatie van € 1,8 miljoen. Aangegeven wordt dat bij een eerstvolgende actualisatie bekeken zal moeten worden of deze bijdrage geheel of gedeeltelijk gehandhaafd moet blijven. De rekenkamercommissie vindt deze passage opmerkelijk, daar bij raadsbesluit van 6 januari 2005 is besloten om € 1.293.000, van het in totaal aan de reserve onttrokken bedrag van € 1.800.000, terug te storten in de reserve grondexploitatie. De reserve bouwgrondexploitatie is in 2005 tot en met 2008 niet aangevuld met € 1,3 miljoen op basis van dit raadsbesluit.⁴⁶ Ook is het raadsbesluit van 6 januari 2005 op dit punt niet ingetrokken. Uit de jaarrekening 2007 valt op te maken dat het verwachte resultaat van de grondexploitatie is afgenomen met meer dan € 1,7 miljoen. In de toelichting worden verschillende redenen genoemd waarom het verwachte resultaat is afgenomen. Hierbij wordt niet als reden genoemd dat dit wordt veroorzaakt door het terugstorten van € 1,3 miljoen in de reserve.

Toelichting

De daling van het verwachte resultaat van circa € 1,7 miljoen kan niet direct opgemaakt worden uit de jaarrekening van 2007, omdat geen vergelijkingscijfers zijn opgenomen van het jaar daarvoor. De enige opmerking die in de paragraaf Grondbeleid over het verwachte resultaat wordt gegeven is: *‘De ontwerp-exploitatieberekening sluit af met een positief saldo van € 7.204 gerekend naar peildatum 1-1-2007.’* In de paragraaf wordt niets gezegd over de daling van het verwachte resultaat. Wel wordt melding gemaakt van het feit dat eigendomsverhoudingen zijn gewijzigd en dat grondaankopen en -verkoop hebben plaatsgevonden, waarbij de verkopen wel zijn gespecificeerd maar de aankopen niet.

⁴⁶ Bijlagen bij de jaarrekeningen 2005, 2006, 2007 en 2008.

3.5-B Overige raadsstukken

In 2006 heeft het college het plan Zuidelijke Randweg een aantal keer aan de raad toegelicht. De rekenkamercommissie heeft in de periode 2006 tot heden hierover gevonden een voorbereidingsbesluit, een herziening van de exploitatieberekening en enkele mondelinge toelichtingen ten aanzien van het bestemmingsplan.

Herziening exploitatieberekening

In onderstaande tabel is naast de informatie uit de P&C-cyclus (grijs weergegeven) volgens tabel 3-4 ook de financiële informatie uit de herzieningen van de exploitaties opgenomen.

Tabel 3-5 Overzicht financiële informatievoorziening Zuidelijke Randweg 2006-2010

Raadsstuk	Boekwaarde	Resultaat
Begroting 2006	€ 1.366.800	€ 1.730.600
Voorjaarsnota 2006	-*	-
Najaarsnota 2006	-	-
Begroting 2007	€ 1.520.600	€ 1.730.600
Jaarrekening 2006	€ 886.197	€ 1.730.596 (incl. bijdrage uit reserve van 1.800.000)
Voorjaarsnota 2007	-	-
Najaarsnota 2007	-	-
Begroting 2008	€ 886.197	€ 1.730.596
Herziening exploitatieberekening 8 mei 2008		€ 8.900
Jaarrekening 2007	€ 131.906	€ 7.204
Voorjaarsnota 2008	-	-
Najaarsnota 2008	-	€ 7.204
Begroting 2009	€ 131.906	€ 7.204
Jaarrekening 2008	€ 49.080	€ 91.800
Voorjaarsnota 2009	-	€ 100.251
Najaarsnota 2009	-	€ 100.251
Begroting 2010	€ 49.080	€ 84.600
Jaarrekening 2009	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar

* - = het jaarstuk bevat geen informatie ten aanzien van dit onderdeel.

De rekenkamercommissie tekent bij dit overzicht aan, dat in de gepresenteerde resultaten niet is opgenomen de uitvoering van het raadsbesluit van 6 januari 2005, waarin de raad heeft besloten een bedrag van bijna € 1,3 miljoen in de reserve grondexploitatie terug te storten. Als uitvoering was gegeven aan dit raadsbesluit dan zou het verwachte resultaat dus nog € 1,3 miljoen lager uitvallen.

Grondtransacties

Op 23 februari 2007 zendt het college een voorstel tot het instemmen met een conceptplankaart voor de Zuidelijke Randweg naar de raad. Dit voorstel leidt tot discussie in de Informerende en Opiniërende raad van 22 maart 2007. De raadsleden zijn van mening dat *'het voorbereidende werk van het college ten aanzien van het voorstel volstrekt onvoldoende is'*. Besloten wordt om het voorstel niet op 22 maart 2007 te behandelen. Het college wordt de opdracht gegeven om met alle betrokken partijen om de tafel te gaan zitten

en tot een voorstel te komen dat voor alle betrokken partijen aanvaardbaar is. De wethouder zegt toe in de Informerende en Opiniërende raad van mei 2007 een tussennotitie te presenteren. De rekenkamercommissie heeft bij de raadsstukken in de periode tot 7 juni 2007 aangetroffen geen tussennotitie aangetroffen. Op 7 juni 2007 is echter in de raadsnotulen te lezen, dat de wethouder aangeeft te hebben voldaan aan het verzoek van de raad. De rekenkamercommissie heeft de tussennotitie opgevraagd, maar niet ontvangen. De rekenkamercommissie heeft ook niet kunnen vaststellen dat de raad een besluit heeft genomen over de conceptplankaart.

Op 19 juli 2007 is een kredietaanvraag van € 1,2 miljoen gedaan door het college voor grondtransacties. Het college geeft in het raadsvoorstel aan dat het college tot mondelinge akkoorden is gekomen met twee ontwikkelaars. Het college is krachtens artikel 160 lid 1e van de Gemeentewet bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder begrepen de aan- en verkopen van gronden. Het college dient deze bevoegdheid uit te oefenen binnen de (financiële) kaders, zoals deze door de raad zijn gesteld. In casu, het beschikbaar zijn van het benodigde krediet. De rekenkamercommissie heeft, in de door haar geraadpleegde dossiers, niet aangetroffen dat het college bij het sluiten van de overeenkomst een voorbehoud "*behoudens instemming van de raad*" heeft gemaakt. De rekenkamercommissie stelt dan ook vast dat het college een overeenkomst heeft gesloten zonder dat de raad daarvoor een krediet beschikbaar had gesteld. Voorts is in het voorstel geen financiële onderbouwing gegeven. Pas in de raadsvergadering van 8 mei 2008 wordt duidelijk dat grond is verkocht voor € 90,- en € 110,- per vierkante meter en aangekocht voor € 120,- en € 138,50.

In de raadsnotulen van 19 juli 2007 is te lezen dat de wethouder de nieuwe planologische invulling van het gebied na de zomer aan de raad zal voorleggen. De rekenkamercommissie heeft uit de raadsstukken en –notulen tot en met eind 2007 niet kunnen opmaken, dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd.

Het raadsvoorstel voor 19 juli 2007 bevat daarnaast een passage waarin wordt aangegeven dat € 1,2 miljoen zal worden gedekt door middel van grondverkoop. Naar aanleiding van de behandeling in de raad stelt het college uiteindelijk echter voor om als toekomstige dekking van dit bedrag een aangepaste grondexploitatieberekening Zuidelijke Randweg vóór het einde van 2007 naar de raad te sturen. Uiteindelijk wordt deze aangepaste exploitatieberekening op 4 maart 2008 naar de raad gestuurd. De raad heeft derhalve bij het beschikbaar stellen van het krediet geen inzicht in de consequenties voor de totale exploitatie van het gebied.

Het college voert in het raadsvoorstel van 19 juli 2007 aan dat haast is geboden met de kredietvotering omdat de grondtransacties voor eind juli rond moeten zijn. Als de grondtransacties voor die tijd zijn afgerond hoeft slechts 6% overdrachtsbelasting te worden betaald in plaats van 19% BTW. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld, dat de grondtransacties op 2 oktober 2007 bij de notaris zijn gepasseerd. In het raadsvoorstel van 8 mei 2008 gaat het college in op het later dan 31 juli afronden van de grondtransacties. Het college geeft aan dat '*gezien de problemen die nog opgelost moesten worden, dit een onhaalbare zaak was*'. De rekenkamercommissie merkt op dat de raad op 19 juli 2007 niet is geïnformeerd over mogelijke problemen die nog opgelost moesten worden. Ook in de tussentijd tot aan 8 mei 2008 is de raad niet geïnformeerd over het niet behalen van de termijn van eind juli.

Op 1 november 2007 staat er wederom een voorstel op de agenda om grond aan te kopen. Dit voorstel wordt van de agenda gehaald en wordt op 3 april 2008 behandeld en verworpen.

Herziening exploitatieberekening/ financiële en fiscale gevolgen

De raadsvergadering van 8 mei 2008 passeerde eerder reeds de revue. Voor deze vergadering staan drie voorstellen met betrekking tot de Zuidelijke Randweg op de agenda:

- Het vaststellen van de exploitatieberekening met peildatum 1 januari 2007.
- Het beschikbaar stellen van krediet.
- Het voor kennisgeving aannemen van de financiële en fiscale gevolgen van de transacties Zuidelijke Randweg.

De rekenkamercommissie merkt op dat de begeleidende toelichting bij dit raadsvoorstel nagenoeg gelijk is aan de passages in de jaarrekening 2007. Zowel in de jaarrekening 2007 als in het raadsvoorstel wordt niet duidelijk toegelicht waarom het exploitatieresultaat met € 1,7 miljoen daalt.

Uit het voorstel met betrekking tot de financiële en fiscale gevolgen van de grondtransacties wordt duidelijk wat de gemeente voor de gronden heeft betaald en gekregen. Ook worden de financiële en fiscale gevolgen uitvoerig toegelicht. Uit deze toelichting blijkt dat de gemeente met de ontwikkelaars geen duidelijke afspraken had gemaakt over de grondtransacties. Hierdoor moet de gemeente ongeveer € 68.500 aan vergoedingen betalen. Het gevoteerde krediet blijkt dan ook niet afdoende, mede daar de kosten van het bouwrijp maken nog niet in het overzicht zijn opgenomen.

Bestemmingsplan

Op 13 november 2009 wordt het bestemmingsplan vastgesteld door de raad. De rekenkamercommissie heeft het bestemmingsplan niet beoordeeld op informatiewaarde.

Toezeggingen aan de raad

Zowel bij Westplaat als bij de Zuidelijke Randweg blijkt op basis van de jaarstukken en raadsstukken dat het college regelmatig toezeggingen doet informatie op bepaalde momenten aan te leveren, maar deze informatie vervolgens niet of pas veel later (soms wel een jaar later) aan de raad verstrekt. De rekenkamercommissie heeft nagevraagd of een periodieke lijst (een rappellijst) wordt bijgehouden, waarin staat opgenomen welke toezeggingen op welk moment door het college aan de raad zijn gedaan en wanneer deze uitgevoerd dienen te zijn. Deze lijst staat maandelijks op de agenda van het Presidium. Het is de bedoeling dat de griffier van de secretaris voor de vergadering van het Presidium een geactualiseerde lijst ontvangt. Dit jaar is discussie geweest tussen de raad en het college over de trage afhandeling van de toezeggingen. Onder leiding van de nieuwe burgemeester wordt getracht dit te verbeteren.

3.6 Conclusie

In tabel 3-6 is het oordeel van de rekenkamercommissie over de normen voor de informatievoorziening opgenomen. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de normen verkort genoemd. Tabel 3-1 geeft een volledig overzicht van de normen.

Tabel 3-6 Oordeel over normen informatievoorziening

onderwerp	nr.	norm	Westplaat	Zuidelijke Randweg
Afspraken informatievoorziening	IV1	■ Nota grondbeleid/paragraaf grondbeleid		onvoldoende
Tijdigheid informatievoorziening	IV2	■ Informatieverstrekking conform wetgeving en afspraken.	-	ontoereikend
	IV3	■ Tijdige actualisatie grondexploitatieberekeningen.	ontoereikend	ontoereikend
Kwaliteit informatievoorziening	IV4	■ Informatieverstrekking conform wetgeving en afspraken.	onvoldoende	onvoldoende
	IV5	■ De informatie voldoet aan de kwaliteitseisen eenduidig, volledig, correct en actueel.	onvoldoende	onvoldoende

Afspraken over informatievoorziening

De rekenkamercommissie concludeert dat in de paragraaf grondbeleid in de programmabegrotingen de kaders onvoldoende zijn geformuleerd. De doelstellingen in de paragraaf zijn algemeen van aard en daardoor niet SMART geformuleerd. Ook zijn geen specifiek geformuleerde subdoelen opgenomen. Dit maakt controle van de uitvoering door de raad moeilijk. De gemeente geeft aan een actief grondbeleid te voeren. Daarbij hoort informatie over grondverwerving, gronduitgifte, prijsbeleid en kostenverhaal. Ook deze informatie is zeer summier in de paragraaf opgenomen. Ook de gewenste ontwikkeling van het vermogen zijn niet terug te vinden in de paragraaf, evenals budgettaire kaders waarbinnen de raad gemachtigd is tot het doen van grondaan- en verkopen.

Tussen de gemeenteraad en het college zijn geen nadere afspraken gemaakt over de informatievoorziening. De rekenkamercommissie concludeert op basis van vragen vanuit de raad dat hieraan wel behoefte is.

Informatievoorziening

De rekenkamercommissie concludeert dat de tijdigheid en kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de grondexploitatieprojecten Westplaat en de Zuidelijke Randweg onvoldoende is. De grondexploitatieberekeningen worden niet periodiek geactualiseerd en worden ook niet direct nadat zich substantiële wijzigingen hebben voorgedaan geactualiseerd. De door het college gepresenteerde informatie via jaarstukken en andere raadsstukken is niet eenduidig en weinig informatief. Zo is de presentatie van boekwaarde en het verwacht resultaat van grondexploitaties zeer betrekkelijk indien geen toelichting wordt gegeven over mutaties, vergelijkende cijfers en verschillen met eerdere prognoses.

Voorts constateert de rekenkamercommissie, dat het college meerdere malen toezeggingen tot informatie doet, waarbij de toegezegde informatie of niet is verstrekt of dat deze informatie op een veel later dan het toegezegde moment aan de raad is verstuurd.

Specifiek ten aanzien van de Zuidelijke Randweg constateert de rekenkamercommissie dat de informatievoorziening aan de raad, over de grondtransacties waarbij door de gemeente € 1,2 miljoen is betaald, onvoldoende is. Het college had toegezegd een tussennotitie aan de raad te verstrekken, waarna de raad het voorstel van het college opnieuw zou behandelen.

De tussennotitie heeft de raad niet ontvangen. Bovendien doet het college het uiteindelijke kredietvoorstel pas nadat al een overeenkomst met betrokken partijen is gesloten over de grondtransacties. Daarnaast bevat het kredietvoorstel geen onderbouwing en is ook niet duidelijk op welke wijze dekking beschikbaar is om de transactie mogelijk te maken. Ook constateert de rekenkamercommissie dat het college de raad pas een jaar na dato informeert dat de deadline van 31 juli 2007, waarvoor de raad onder tijdsdruk krediet moest voten, niet is gehaald. Hierdoor ondervindt de gemeente nog meer financiële nadelen van de transacties. Tot slot constateert de rekenkamercommissie dat het college het raadsbesluit van 6 januari 2005, om € 1,3 miljoen van de Zuidelijke Randweg terug te storten in de reserve, niet is uitgevoerd. De grondexploitatieberekeningen die nadien zijn opgesteld en aan de raad gepresenteerd zijn derhalve niet correct.

4. Huidige status Westplaat en Zuidelijke Randweg

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderstaande deelvraag behandeld:

- *Wat is de status van de projecten en heeft de gemeente inzicht in de risico's die gelopen worden bij afronding van de grondexploitatieprojecten ten aanzien van de aspecten tijd, kwaliteit en financiën?*

Tabel 4-1 normen voor signaleren van risico's

onderwerp	norm
Risico's	■ De gemeente heeft inzicht in de risico's die worden gelopen bij de uitvoering van de grondexploitatieprojecten ten aanzien van de aspecten tijd, kwaliteit en financiën.

In de paragrafen 4.2 en 4.3 wordt ingegaan op de huidige status van de projecten. In paragraaf 4.4 komt het inzicht van de gemeente in de risico's aan bod.

4.2 Huidige status Westplaat

Op 3 juli 2008 is aan de raad om krediet gevraagd voor het opstellen van een structuurvisie Middelharnis Noord. Met name het oostelijke gedeelte van de Westplaat valt hier onder. Deze structuurvisie is nog niet door de raad vastgesteld.

Het tweede uitwerkingsplan van Westplaat is eveneens nog niet vastgesteld. Zoals in paragraaf 2.4 aan de orde kwam, heeft navraag uitgewezen dat nog lopende grondonderhandelingen voor de Derde Ring en het feit dat het bouwplan nog wijzigingen kon ondergaan hier de oorzaak van is. De recessie en een verandering van ontwikkelaar zorgen ervoor dat het tweede uitwerkingsplan wordt opgesplitst in drie deelplannen. Een tweede uitwerkingsplan zal voor een reeds gebouwd gedeelte en voor nog enkele te bebouwen kavels aan de raad ter vaststelling worden voorgelegd. Voor begin 2010 staat een actualisatie van de grondexploitatieberekening gepland.

4.3 Huidige status Zuidelijke Randweg

De gemeenteraad heeft het plan bestemmingsplan Zuidelijke Randweg op 13 november 2008 vastgesteld. Op 30 juni 2009 is het plan vervolgens goedgekeurd door de Gedeputeerde Staten van de provincie. Op 5 februari 2009 wordt vervolgens een voorbereidingsbesluit genomen. Momenteel loopt nog een procedure bij de Raad van State over de vestiging van een benzinstation.

4.4 Risico's grondexploitatieprojecten

De gemeenteraad heeft op 5 november 2009 de Nota Risicomanagement 2010-2013 vastgesteld. Hierin is het beleid met betrekking tot risicomanagement weergegeven. In de bijlage is een quick scan opgenomen van de risico's van de gemeente Middelharnis. Voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting zijn enige passages te vinden over de risico's ten aanzien van grondexploitaties. De risico's die worden benoemd ten aanzien van de Westplaat en Zuidelijke Randweg zijn renteverlies en waardevermindering doordat de kosten voor de baat uitgaan en onzeker is wanneer de kosten door de opbrengsten kunnen worden gedekt.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeentebrede risicoanalyse die in de Nota is opgesteld niet is uitgewerkt naar risicoanalyses op projectniveau voor Westplaat en Zuidelijke Randweg, waarbij aandacht wordt besteed aan projectdoelen (financiën, doorlooptijd, kwaliteit). Bij de vaststelling van de grondexploitatieberekeningen is bij de besluitvorming derhalve ook geen rekening gehouden met risico's en de financiële consequenties hiervan die kunnen optreden bij de uitwerking van een project. Ook is dientengevolge niet in de besluitvorming meegenomen welke consequenties het optreden van risico's heeft op andere beleidsterreinen zoals onderwijs, bevolkingstoename en sport en recreatie. De rekenkamercommissie verwijst in dit kader ook naar paragraaf 3.3-A van dit rapport. Daar is aangegeven dat het onduidelijk is waarom een bedrag van € 907.600 voor de algemene reserve bouwgrondexploitatie van Westplaat is gereserveerd. Als geen nadere uitwerking van risico's van Westplaat heeft plaats gevonden dan is een reële onderbouwing van de gewenste hoogte van deze reserve niet mogelijk. Mogelijk is de reserve veel te hoog of veel te laag. Dit geldt eveneens voor Zuidelijke Randweg (en elk ander bouwproject), waarbij een reserve gevormd wordt voor mogelijke verliezen. Deze reserve zou voor Zuidelijke Randweg € 1,3 miljoen bedragen mits het raadsbesluit van 6 januari 2005 uitgevoerd zou zijn. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat de gemeente inzichtelijk heeft of deze omvang van de reserves voldoende is gegeven de risico's die gelopen worden bij de bouwprojecten.

4.5 Conclusie

De gemeente heeft ontoereikend inzicht in de risico's die worden gelopen bij de uitvoering van de grondexploitatieprojecten ten aanzien van de aspecten tijd, kwaliteit en financiën. De Nota Risicomanagement is niet uitgewerkt op projectniveau, waarbij aandacht wordt besteed aan projectdoelen. Hierdoor is bij de besluitvorming geen rekening gehouden met risico's en eventuele financiële consequenties daarvan. Ook is geen rekening gehouden met consequenties die de risico's op andere beleidsterreinen zouden kunnen hebben. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat de gemeente inzichtelijk heeft of deze omvang van de reserves voldoende is gegeven de risico's die gelopen worden bij de bouwprojecten.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De rekenkamercommissie heeft onderzoek verricht naar de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de grondexploitatieprojecten Westplaat en de Zuidelijke Randweg en of hierbij wordt gehandeld conform de bevoegdheden van de raad.

De rekenkamercommissie constateert dat de kaderstelling en besluitvorming ten aanzien van grondexploitatieprojecten onvoldoende is. De gemeente heeft een exploitatieverordening aangaande faciliterend grondbeleid. In de programmabegrotingen spreekt de gemeente zich uit om vooral een actief grondbeleid te voeren. De kaderstelling over dit actieve grondbeleid is echter summier. Zo zijn er tussen de raad en het college geen nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de planologische ontwikkelingen, besluitvorming over grondexploitaties, over de periodiciteit van actualisatie van de grondexploitatieberekeningen, over budgettaire kaders waarbinnen de raad gemachtigd is tot het doen van grondaan- en verkopen, over gronduitgiftebeleid en grondprijnsbeleid of over de risico analyses op projectniveau.

Door het ontbreken van nadere afspraken (kaders) worden de mogelijkheden van de raad om zijn controlerende taak uit te oefenen, beperkt. De rekenkamercommissie noemt als voorbeeld de grondtransacties van de Zuidelijke Randweg in juli 2007. Indien de raad (budgettaire) kaders had vastgesteld waarbinnen het college gemachtigd was te handelen, dan had de raad kunnen toetsen of het college deze grondtransacties binnen het gestelde kader had uitgevoerd. Strikt genomen was het college overigens wel bevoegd tot het doen van de grondaankoop maar diende daarbij wel te beschikken over het benodigde krediet. Het budgetrecht behoort immers de raad toe.

Voorts concludeert de rekenkamercommissie dat zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over de grondexploitaties Westplaat en de Zuidelijke Randweg onvoldoende is.

Grondexploitatieberekeningen worden niet periodiek en niet direct nadat zich substantiële wijzigingen hebben voorgedaan geactualiseerd. Met het vaststellen van de exploitatieberekeningen stelt de raad het financiële kader, waarbinnen de raad tot uitvoering van het bestemmingsplan kan overgaan. Door te werken met verouderde of niet actuele exploitatieberekeningen heeft de raad geen inzicht in de actuele stand van zaken met betrekking tot de grondexploitatie. De raad kan hierdoor geen integraal oordeel vormen over de consequenties van voorgestelde planologische maatregelen.

De door het college verstrekte informatie in de periode 2006 tot heden over de grondexploitatieprojecten Westplaat en Zuidelijke Randweg is niet eenduidig en op punten onvolledig en niet actueel. De rekenkamercommissie noemt ondermeer het kredietvoorstel voor de grondtransacties van de Zuidelijke Randweg, het niet tijdig melden van het niet behalen van de termijn van de grondtransacties (voor 1 augustus 2007), het niet uitvoeren van een raadsbesluit om een bedrag van € 1,3 miljoen, dat eerder aan de reserve grondexploitatie was onttrokken, terug te storten, en de rapportage aan de raad over de gevolgen van de kredietcrisis. Daarnaast heeft het college meerdere malen niet of niet tijdig door de raad gevraagde inlichtingen verstrekt.

De rekenkamercommissie concludeert verder dat de gemeente geen inzicht heeft in de risico's die gelopen worden bij de uitvoering van grondexploitatieprojecten ten aanzien van de aspecten tijd, kwaliteit en financiën. De raad houdt bij de besluitvorming over de grondexploitaties dan ook geen rekening met risico's en eventuele financiële consequenties. Ook heeft de gemeente hierdoor niet inzichtelijk of de omvang van de reserves voldoende is, gegeven de risico's die gelopen worden bij de grondexploitaties.

De rekenkamercommissie concludeert dat door het niet stellen van duidelijke kaders en de informatievoorziening die van onvoldoende kwaliteit en tijdigheid is, de raad ernstig beperkt is in de mogelijkheden om zijn controlerende taak uit te oefenen.

5.2 Aanbevelingen

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

Aanbeveling 1: stel een nota grondbeleid vast (raad)

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om op korte termijn in een nota grondbeleid zijn beleidskeuzes en overwegingen vast te leggen. In deze nota dient naar onze mening ondermeer aandacht besteed te worden aan de wijze waarop de gemeente dient te handelen bij actieve en faciliterende grondpolitiek. Bij actieve grondpolitiek betreft dit beleid over prijsvorming en waardebeoordeling van gronden, budgettaire kaders waarbinnen het college gemachtigd is tot het doen van grondaan- en verkopen, uitgangspunten van winstneming, en risico afwegingen. Voorts dient in de nota vastgelegd te worden hoe en op welke momenten het college aan de raad verantwoording aflegt over de uitvoering van grondexploitatieprojecten en de termijnen waarbinnen grondexploitatieberekeningen worden geactualiseerd en aan de raad ter vaststelling aangeboden.

Aanbeveling 2: actualisatie en opstelling van grondexploitatieberekeningen (college)

De raad kan zich alleen een integraal oordeel vormen over planologische voorstellen indien deze worden gepresenteerd in combinatie met actuele grondexploitatieberekeningen. De rekenkamercommissie beveelt dan ook aan voorstellen tot wijziging van bestemmingen van enige importantie, vergezeld te doen gaan van een doorrekening van de consequenties voor de exploitatie van het betreffende gebied. Bij de presentatie van grondexploitatieberekeningen aan de raad dienen naast de boekwaarde en het verwachte resultaat ook het verwachte saldo van inkomsten en uitgaven gepresenteerd te worden evenals de vergelijkende cijfers van eerdere berekeningen en een toelichting op de waardesprongen. Tenslotte beveelt de rekenkamercommissie aan de grondexploitatieberekeningen jaarlijks te actualiseren, waarbij ook rekening gehouden wordt met externe (markt) omstandigheden, die van invloed kunnen zijn.

Aanbeveling 3: monitoring rappelijst (raad/college)

Teneinde de tijdigheid van informatieverzoeken te verbeteren, zal een strikte monitoring van de rappelijst door de raad nodig zijn. Monitoring vraagt niet alleen om signalering van openstaande informatieverzoeken maar ook om verantwoording door het college over het niet of niet tijdig kunnen voldoen van een informatieverzoek.

Aanbeveling 4: risico-analyse per grondexploitatieproject (college)

Stel per grondexploitatieproject een risico-analyse op waarbij de risico's worden benoemd die de gemeente loopt op de aspecten tijd, kwaliteit en financiën. Calculeer per geïdentificeerd risico de kans en de impact van de risico's op het bereiken van de projectdoelen en tref maatregelen om de risico's te beheersen. Stel vast welke scenario's kunnen optreden bij de verschillende risico's en werk deze scenario's uit naar gevolgen voor de grondexploitatie-

berekening en overige relevante beleidsvelden binnen de gemeente, zoals onderwijs-huisvesting, beheer en aanleg van wegen. De risico-analyses per project zijn voor de raad een instrument om controle uit te oefenen op de grondexploitatieprojecten. De analyses kunnen voor de raad aanleiding zijn het college te vragen meer of andere beheersingsmaatregelen te treffen teneinde risico's in te perken. De rekenkamercommissie beveelt dan ook aan om naast periodieke rapportage over de exploitatieberekening, periodiek te rapporteren over de risico-analyses per project.

6. Reactie college van B en W Middelharnis en nawoord

6.1 Reactie college van B en W Middelharnis

Als antwoord op de brief van 4 januari 2010 van de rekenkamercommissie heeft het college van B en W de volgende reactie verstuurd:

In navolging van uw verzoek van 4 januari 2010 treft u hierbij de reactie aan van het college van burgemeester en wethouders inzake het onderzoeksrapport Grondexploitatieprojecten Middelharnis.

Deze reactie richt zich op de hoofdlijnen van het rapport. In eerste instantie wordt een drietal aspecten belicht die in het onderzoeksrapport een belangrijke rol spelen, te weten de procedures inzake grondbeleid en de bevoegdheden van de gemeenteraad daarin, de informatievoorziening naar de gemeenteraad, alsmede de risicoanalyse inzake grondexploitaties. Hierbij wordt aangesloten bij de volgorde van pagina 30 en 31 van het rapport, waar de conclusies zijn opgenomen.

Voorts wordt een reactie gegeven per aanbeveling. Daarbij wordt aangegeven of het college de betreffende aanbeveling overneemt, en zo ja, op welke wijze daaraan vorm wordt gegeven.

Ten aanzien van de procedures en bevoegdheden.

Zoals in het onderzoeksrapport is aangegeven heeft het college in 2008/2009 ook zelf onderzoek verricht naar de grondexploitaties. In december 2009 heeft de gemeenteraad kennis kunnen nemen van de onderzoeksresultaten. Eén van de conclusies van dat rapport gaf reeds aan dat de kaders voor het grondbeleid ontbreken.

Ten aanzien van de informatievoorziening

In uw rapport geeft u aan dat zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad onvoldoende is. U doelt daarbij onder meer op de informatie in begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening, alsmede de actualisatie van de exploitatieberekeningen inzake de grondexploitaties Westplaat en Zuidelijke Randweg.

Het college is zich bewust van de geschetste tekortkomingen die in het verleden zijn opgetreden, maar stelt hierbij tevens dat hierin de laatste jaren belangrijke stappen zijn gezet die inmiddels hebben geleid tot een hogere kwaliteit van de informatievoorziening. Zo wordt vanaf 2008 in tussentijdse rapportages ook informatie (voortgang en financiën) opgenomen in voor- en najaarsnota. Daarnaast is er, mede ter voorbereiding van de actualisatie van exploitatieberekeningen, een zogenaamd “exploitatieoverleg” in het leven geroepen waarbij zowel portefeuillehouders, afdelingshoofd, controller, projectleiders als medewerkers van het stafbureau Financiële Zaken zijn betrokken. Dit overleg blijkt in de praktijk een belangrijke meerwaarde te vervullen en maakt een integrale kijk op de exploitaties mogelijk. De actualisatie van de exploitatieopzet Westplaat, geagendeerd voor de raadsvergadering van 4 februari 2010, is een belangrijk “product” van dit overleg. Deze actualisatie, waarin de gevolgen van de financiële crisis een belangrijke rol spelen, bevat een aantal scenario’s die dienen als onderbouwing van het uiteindelijke advies.

Naar de mening van het college doet het onderzoeksrapport op dit punt niet volledig recht aan de inspanningen die het college met ondersteuning van het ambtelijk apparaat heeft verricht.

Ten aanzien van de risico's.

In het onderzoeksrapport trekt u de conclusie dat de gemeente geen inzicht heeft in de risico's die gelopen worden bij de uitvoering van grondexploitatieprojecten ten aanzien van de aspecten tijd, kwaliteit en financiën. In dit licht heeft u eerder in het rapport verwezen naar de door de gemeenteraad vastgestelde Nota Risicomanagement. Met deze nota is een eerste stap gezet om zicht te krijgen in de risico's en de beheersmaatregelen die daarvoor reeds zijn getroffen. In de presentatie van de concerncontroller in de informerende raadsvergadering van 15 oktober 2009 is aangegeven dat het inzicht in risico's stapsgewijs wordt opgebouwd naar een volledig beeld. Om niet voorbij te gaan aan het belangrijke risico van vertraging van bouwactiviteiten en de consequenties daarvan is in de Najaarsnota van 2009 voor de Westplaat reeds een uitgebreide indicatie opgenomen van het risico van vertraging van de plannen en de beheersmaatregelen die zijn getroffen om het risico te beperken. Het college ziet graag een nuancering op dit punt.

Voorts concludeert u dat door het niet stellen van duidelijke kaders en de informatievoorziening die van onvoldoende kwaliteit en tijdigheid is, de raad ernstig beperkt is in de mogelijkheden om zijn controlerende taak uit te oefenen. De kwalificatie "ernstig" betreft een oordeel waarvoor de "meetlat" in het onderzoek ontbreekt. Het college kan deze kwalificatie dan ook niet delen.

Ten aanzien van de aanbevelingen

Aanbeveling 1 Stel een nota grondbeleid vast

Deze aanbeveling is reeds opgepakt. In de raadsvergadering van 10 december 2009 is een krediet gevoteerd van € 35.000 voor het opstellen van een Nota Grondbeleid. De opdracht hiertoe is reeds verstrekt. Er is een "knip" gemaakt in de opdrachtverstrekking; eerst zal het beleidsinhoudelijke en juridisch gedeelte van het grondbeleid worden uitgewerkt (beleidskaders, instrumenten, strategische verwervingen, bovenwijkse voorzieningen, actualisaties e.d.). Vervolgens zullen de bedrijfsvoeringsaspecten worden uitgewerkt. De bedrijfsvoering richt zich op een drietal pijlers, te weten informatievoorziening, processen en risicomanagement. De gemeenteraad kan de nieuwe Nota Grondbeleid ter vaststelling tegemoet in de loop 2010.

Aanbeveling 2 Actualisatie en opstelling van grondexploitatieberekeningen

Deze aanbeveling wordt overgenomen en zal bij het opstellen van de Nota Grondbeleid worden uitgewerkt.

Aanbeveling 3 Monitoring rappelijst

In dit kader is reeds actie ondernomen door de controller en griffier om te komen tot een procesbeschrijving met spelregels inzake de procedure "toezeggingen". De opdracht is hiertoe verstrekt vanuit het driehoeksoverleg tussen burgemeester, griffier en secretaris. Door het begrotingsproces 2010-2013 is dit helaas gestagneerd. Dit zal in de loop van het tweede kwartaal 2010 verder worden opgepakt.

Aanbeveling 4 Risicoanalyse per grondexploitatieproject

Zoals aangegeven bij de reactie op aanbeveling 1 voorziet de op te stellen Nota Grondbeleid ook in de wijze waarop omgegaan moet worden met projectrisico's. Het college neemt deze aanbeveling over met de kanttekening dat de beschrijving in uw aanbeveling een streefbeeld is voor de organisatie. Zoals toegelicht bij de presentatie van de Nota Risicomanagement zijn vaardigheden op het terrein van projectmatig werken en omgaan met risico's nog niet volledig in de organisatie ontwikkeld. Daar zijn, mede in het kader van de projectorganisatie Dienstverlening In Middelharnis Optimaal (DIMO), in 2009 de eerste stappen gezet.

6.2 Nawoord rekenkamercommissie

De reactie van het college is voor de rekenkamercommissie aanleiding om de navolgende opmerkingen te plaatsen.

Ten aanzien van procedures en bevoegdheden

De rekenkamercommissie neemt kennis van het gegeven dat het college al enige tijd onderkent dat een nota grondbeleid ontbreekt.

Ten aanzien van de informatievoorziening

Het college geeft in haar reactie aan zich bewust te zijn van de tekortkomingen in de informatievoorziening aan de raad en geeft tevens aan de laatste jaren belangrijke stappen gezet te hebben, die inmiddels hebben geleid tot een hogere kwaliteit van de informatievoorziening. De rekenkamercommissie heeft in onderhavig onderzoek de informatievoorziening in twee concrete dossiers in de periode 2006 tot eind 2009 betrokken. De daarbij aangetroffen tekortkomingen vragen om een versnelling van het tempo waarin verbeteringen worden doorgevoerd. De rekenkamercommissie ziet de ontwikkelingen met belangstelling tegemoet.

De rekenkamercommissie treedt niet in de vraag over de noodzaak van het invoeren van het zgn. exploitatieoverleg. De commissie merkt op dat naast verbetering van de structuur ook de cultuur van het tijdig informatie verschaffen aan de raad binnen de gemeentelijke organisatie aandacht moet krijgen.

Ten aanzien van de risico's

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat onvoldoende inzicht bestond in de risico's die worden gelopen bij grondexploitatieprojecten. De rekenkamercommissie constateert daarnaast dat het college op dit gebied de nodige ontwikkelingen ingang heeft gezet, zoals het instellen van de projectorganisatie Dienstverlening In Middelharnis Optimaal en de uitbreiding van de paragraaf grondexploitaties in de najaarsnota. De rekenkamercommissie verwacht dan ook dat het college op korte termijn de gesignaleerde tekortkomingen wegneemt.

Het bevreemdt de rekenkamercommissie dan ook dat het college in haar reactie aangeeft de kwalificatie 'ernstig' niet te kunnen duiden in de slotconclusie van de rekenkamercommissie dat 'de controlerende taak van de raad ernstig wordt beperkt', omdat een meetlat ontbreekt. Voorstellen over planologische projecten zonder dat daarbij de financiële consequenties in kaart zijn gebracht, kunnen bezwaarlijk als goede informatie ten behoeve van de besluitvorming worden aangemerkt. Dat raadsbesluiten tijdig dienen te worden uitgevoerd spreekt ook voor zich. Zo ook de noodzaak dat er risicoanalyses bij projecten met een grote financiële omvang dienen te worden gemaakt. Bij het ontbreken van duidelijke kaders en een informatievoorziening van onvoldoende kwaliteit en tijdigheid – zoals in het rapport nader is toegelicht – kan de raad slechts op basis van onvolledige informatie besluiten nemen en deze controleren.

Ten aanzien van de aanbevelingen

Het college geeft aan dat de uitvoering van de eerste aanbeveling in gang is gezet en dat daarbij om organisatorische redenen een "knip" is gemaakt in de opdrachtverlening ten aanzien van de nota Grondbeleid. De commissie neemt dit ter kennisgeving aan en attendeert de raad er op dat het instrument pas effectief kan worden ingezet als "beleid" en "uitvoering" op elkaar zijn afgestemd.

Met betrekking tot de tweede aanbeveling geeft het college aan dat deze in de loop van 2010 opgepakt zal worden, namelijk bij het opstellen van de nota Grondbeleid. De

rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat de opstelling en actualisatie van grondexploitatieprojecten met voorrang worden opgepakt, zodat het college in de programmabegroting 2011 geactualiseerde grondexploitatieberekeningen kan presenteren.

Het college geeft verder aan afspraken, om te komen tot een verbetering van de procedures rondom opvolging van toezeggingen aan en vragen van de raad, in het tweede kwartaal 2010 op te zullen pakken (aanbeveling 3). De rekenkamercommissie verwacht dat de voorgenomen verbeteringen ook in dat kwartaal zullen zijn gerealiseerd. De raad moet onvoorwaardelijk op de beantwoording van vragen en het nakomen van toezeggingen kunnen rekenen.

Tot slot wijst het college er op dat door het ontbreken van de nodige expertise de risicoanalyse per grondexploitatieproject eerst op termijn gerealiseerd kan worden. Een einddatum wordt niet vermeld. De rekenkamercommissie beveelt het college aan een concreet tijdpad aan de raad voor te leggen waarbinnen de vier aanbevelingen gerealiseerd zullen zijn.

7. Bijlage

Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008

Een belangrijke verandering voor gemeenten is dat provincies de bestemmingsplannen van gemeenten niet meer hoeven goed te keuren. De gemeenteraad is verplicht net als de provincie en het Rijk een structuurvisie vast te stellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling in een gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid en hoe dit beleid zal worden verwezenlijkt. De provincie en het Rijk kunnen met de structuurvisie vooraf kenbaar maken wat hun belang is en met welke instrumenten zij dit willen borgen.⁴⁷

Desalniettemin biedt de nieuwe Wro het Rijk en de Provincie ruimere bevoegdheden om in te grijpen in besluitvorming op gemeentelijk niveau. Bij een provinciaal of nationaal belang heeft het Rijk of de provincie zowel de bevoegdheid tot het vaststellen van een inpassingsplan als de bevoegdheid tot het geven van een proactieve aanwijzing waarin dwingend wordt bepaald dat de Gemeente een bestemmingsplan moet vaststellen waarin rekening gehouden moet worden met de aanwijzing.⁴⁸ ⁴⁹ Daarnaast kan het Rijk of de provincie door middel van een reactieve aanwijzing een bestemmingsplan of een gedeelte daarvan blokkeren.⁵⁰

Gemeenten zijn verplicht voor hun hele grondgebied bestemmingsplannen te maken, uitgezonderd die gebieden waarvoor het Rijk of de provincie een inpassingsplan heeft opgesteld.⁵¹ Voor die gebieden in de gemeenten waar weinig verandert, kan de gemeente een beheersverordening opstellen in plaats van een bestemmingsplan.⁵² De wetgever vindt het belangrijk dat een bestemmingsplan actueel is. Daarom heeft ze meerdere maatregelen in de wet opgenomen die dat moeten stimuleren. Zo is de bestemmingsplanprocedure in de Wro ingekort en kan bijvoorbeeld een burger de gemeente aansprakelijk stellen bij het te laat herzien van het plan.⁵³ Jaarlijks dient het college verslag uit te brengen aan de raad over de toepassingen van hun bevoegdheden en taken in het kader van de Wro.⁵⁴ De gemeenteraad kan het college daarbij opdragen de raad te informeren hoe het actueel houden van de planologische regelingen wordt aangepakt. De gemeenteraad kan hiermee controleren of tijdige actualisering wel haalbaar is. Het is de verantwoordelijkheid van de raad dat de plannen actueel blijven.⁵⁵ Iedere tien jaar dienen bestemmingsplannen en beheersverordeningen in ieder geval worden herzien. Eventueel kan dan een verlengingsbesluit worden genomen die een verkorte procedure heeft.⁵⁶

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan is het verplicht tegelijkertijd een exploitatieplan op te stellen.⁵⁷ Dit plan dient tenminste eenmaal per jaar te worden herzien.⁵⁸ In een aantal gevallen kan worden besloten niet tegelijk met het besluit van het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen. Dit is wanneer voor het gehele gebied al

⁴⁷ Dossier Wet ruimtelijke ordening (Wro), VROM, www.vrom.nl.

⁴⁸ Art. 3:28 respectievelijk 3:26 Wro.

⁴⁹ Art. 4.4 lid 1 respectievelijk 4.2 lid 1 Wro.

⁵⁰ Art. 2.8 lid 6 Wro.

⁵¹ Art. 3.1 lid 1 Wro.

⁵² Art. 3.38 lid 1 Wro.

⁵³ De gemeenteraad en de (nieuwe) Wro, mr. T.H.H.A. van der Schoot, p. 53 en p.44.

⁵⁴ De gemeenteraad en de (nieuwe) Wro, mr. T.H.H.A. van der Schoot, p. 44.

⁵⁵ De gemeenteraad en de (nieuwe) Wro, mr. T.H.H.A. van der Schoot, p. 44.

⁵⁶ De gemeenteraad en de (nieuwe) Wro, mr. T.H.H.A. van der Schoot, p. 50.

⁵⁷ Art. 6.12 lid 1 Wro.

⁵⁸ Art. 6.15 lid 1 Wro.

exploitatieovereenkomsten zijn gesloten, wanneer geen tijdvak voor de exploitatie geldt, wanneer fasering niet nodig is of wanneer geen noodzaak bestaat tot het stellen van eisen, regels of een nadere uitwerking van regels.⁵⁹

In de oude wet kon via artikel 19 worden afgeweken van een bestemmingsplan. In de nieuwe wet kan de gemeenteraad door middel van een projectbesluit toestemming geven om van het bestemmingsplan af te wijken.⁶⁰ De gemeenteraad is bevoegd, ter verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang, een projectbesluit te nemen. Dit besluit dient te worden vergezeld van een goede ruimtelijke onderbouwing (GRO). De gemeenteraad kan deze bevoegdheid delegeren aan het college.⁶¹ Dit projectbesluit moet dan wil binnen een jaar worden gevolgd door een 'gewijzigd' bestemmingsplan. Hiermee verschilt het projectbesluit van de oude artikel 19- procedure, die vaak als zelfstandige, los van het bestemmingsplan staande procedure werd gevoerd.⁶²

Nog een belangrijke wijziging is dat alle ruimtelijke plannen, waaronder bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten digitaal beschikbaar moeten zijn vanaf 1 januari 2010.⁶³

Tabel 7-1 Schema vergelijking WRO en Wro

WRO		Wro (v.a. 1 juli 2008)	
Structuurplan	Gemeenteraad	Structuurvisie	Gemeenteraad
(Vorbereidingsbesluit)	Gemeenteraad	(Vorbereidingsbesluit)	Gemeenteraad
Bestemmingsplan	Gemeenteraad	Bestemmingsplan	Gemeenteraad
		Beheersplan	Gemeenteraad
		Inpassingsplan	Provincie
-	-	(Exploitatieplan)	Gemeenteraad
(Vrijstelling/ Art 19 procedure)	College (delegatie)/ Gemeenteraad (vorbereidingsbesluit)/ GS (verklaring geen bezwaar)	(Projectbesluit)	College (delegatie)/ Gemeenteraad
(Uitwerkingsplan/ wijzigingsbevoegdheid art 11 WRO)	College (delegatie)/ Gemeenteraad	(Uitwerkingsplan/ wijzigingsbevoegdheid)	College
Exploitatieverordening	Gemeenteraad	Exploitatieverordening	Gemeenteraad

⁵⁹ De gemeenteraad en de (nieuwe) Wro, mr. T.H.H.A. van der Schoot, p. 81, art. 6.12 lid 2 Wro.

⁶⁰ Art. 3.10 lid 1 Wro.

⁶¹ www.wetruimtelijkeordening.net.

⁶² De gemeenteraad en de (nieuwe) Wro, mr. T.H.H.A. van der Schoot, p. 61.

⁶³ Dossier Wet ruimtelijke ordening (Wro), VROM, www.vrom.nl.