

Tot op de bodem

Rekenkameronderzoek naar het grondbeleid
in de gemeente Geldrop-Mierlo

Rekenkamercommissie Gemeente Geldrop - Mierlo
17 december 2008



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Hoofdpunten uit het onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Specifieke facetten uit het onderzoek.....	7
1.3 Conclusies.....	7
1.4 Aanbevelingen	10
2 Doel- en vraagstelling en onderzoeksplan	12
2.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	12
2.2 Onderzoeksopzet	12
2.3 Afbakening van het onderzoek	13
2.4 Normenkader	13
2.5 Leeswijzer.....	15
3 Grondpolitiek in de gemeente Geldrop-Mierlo.....	16
3.1 De huidige en toekomstige ontwikkelopgave in Geldrop-Mierlo	16
3.2 Het grondbeleid in Geldrop-Mierlo.	17
3.3 Betrokken partijen	21
3.4 Het grondexploitatieproces	21
4 Het grondbeleid in de praktijk.....	24
4.1 Hooge Akker	24
4.1.1 Hooge Akker I	24
4.1.2 Hooge Akker II.....	25
4.2 Centrum West.....	25
5 Risicobeheer	27
5.1 Risicobepaling en risicobeheersing in het algemeen	27
5.2 Risicobeheersing bij Hooge Akker I en II	28
5.3 Risicobeheersing bij Centrum West	28
5.4 Rente en reservepositie	29
6 Wisselwerking tussen raad en college.....	30
6.1 Informatievoorziening door het college	30
6.2 Mate waarin de raad zelf actief op zoek gaat naar informatie en bijstuurt.	31
Bijlage 1 Respondenten.....	33
Bijlage 2 Lijst van bestudeerde documenten	34
Bijlage 3 Bestuurlijke reactie	35





Voorwoord

Voor u ligt het tweede rapport dat de rekenkamercommissie van Geldrop-Mierlo uitbrengt. De rekenkamercommissie onderzoekt de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Door middel van de onderzoeksrapporten hoopt de rekenkamercommissie bij te dragen aan de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Begin 2007 heeft de rekenkamercommissie het onderzoeksplan 2007 – 2008 vastgesteld, mede naar aanleiding van suggesties vanuit fracties in de raad. Prioriteit werd toegekend aan het onderwerp grondbeleid.

Eind 2007 is het onderzoek van start gegaan met het opstellen van een plan van aanpak.

Complicerende factor bij het onderzoek vormde het feit dat medio 2008 een nieuwe Wet ruimtelijke ordening van kracht is geworden. Op enkele delen van het onderzoek werd het onderzoek daardoor bemoeilijkt aangezien ervaring met de nieuwe wet en het daarbij behorende instrumentarium nog niet voorhanden was. Op basis van een aantal hoofdpunten uit de nieuwe wet hebben wij echter in deze rapportage getracht te anticiperen op de praktische uitwerking ervan.

Het rapport geeft naar de mening van de rekenkamercommissie een goed inzicht in de wijze waarop het grondbeleid in de gemeente Geldrop-Mierlo is vormgegeven, hoe de grondexploitatie in de praktijk werkt en hoe de informatievoorziening daarover verloopt.

Samenvattend is ons oordeel dat er een samenhangende beleidsvisie met een duidelijke beleidsrichting is neergelegd in nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005. In deze nota worden de belangrijke kaders, uitgangspunten en voorwaarden voor een goed grondbeleid benoemd. De uitwerking hiervan behoeft echter enige verbetering.

Informatieoverdracht naar de raad is, overigens conform de afspraak met de raad, meer procedureel dan inhoudelijk. Hierdoor heeft de raad echter weinig mogelijkheden om bij te sturen. Bovendien is de commissie van mening dat de transparantie van deze informatievoorziening substantiële verbetering behoeft zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beter kan waarmaken.

Zoals gebruikelijk is de conceptrapportage voor hoor- en wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Naar aanleiding van de reactie vanuit de organisatie is het rapport op enkele punten aangepast.

Tot slot wil de commissie graag de prettige samenwerking met de ambtelijke organisatie benadrukken. De commissie heeft de medewerking vanuit de organisatie als zeer positief ervaren; er hebben diverse gesprekken plaatsgevonden en aan de vragen om aanvullende informatie is adequaat invulling gegeven.

De rekenkamercommissie,

Niels van 't Hof,
voorzitter

De leden:

Peggy Hurkmans

Bert van Leijssen

Huub van den Eijnden



1 Hoofdpunten uit het onderzoek

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Grond is schaars en voor een gemeente is grondgebruik een middel om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Ook in de gemeente Geldrop-Mierlo is grondbeleid, mede gezien het hoge ambitieniveau van de gemeente, een actueel thema. Bovendien is grondbeleid, mede vanwege het strategische karakter en de wettelijke voorschriften op dit gebied, zeer complex. Voor velen is het een lastig te doorgronden materie. Tegelijkertijd kan het gemeentelijk grondbeleid grote politieke en financiële consequenties hebben. Voor een goede uitvoering van de controlerende en kaderstellende taak van de raad is het daarom van belang dat het beleid goed worden vastgelegd en dat de verslaglegging met betrekking tot de uitvoering van het grondbeleid zo transparant mogelijk plaatsvindt.

Dit vormt voor de rekenkamercommissie aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar het grondbeleid en enkele grondexploitaties binnen de gemeente.

In deze rapportage zijn de resultaten van dit onderzoek voor de gemeente Geldrop-Mierlo beschreven.

1.2 Specifieke facetten uit het onderzoek

De rekenkamercommissie wil vanwege de complexiteit en de grote financiële belangen die met grondbeleid samenhangen, met het onderzoek een bijdrage leveren aan de transparantie en de effectiviteit van het beleid. We kijken in dit onderzoek daarom naar een aantal specifieke facetten van grondbeleid:

- De uitgangspunten van het grondbeleid en de belangrijkste uitgangspunten op het gebied van risicobeheersing.
- De wijze van uitvoering, waarbij specifiek wordt gekeken in hoeverre de uitvoering en de risicobeheersing conform de eigen uitgangspunten plaatsvindt.
- In het kader van de transparantie en de mogelijkheden voor de raad om kaders te stellen en controle uit te oefenen kijken we ook naar de informatievoorziening over het grondbeleid.

1.3 Conclusies

De gemeente Geldrop-Mierlo heeft een relatief grote ontwikkelopgave. Dit wordt mede veroorzaakt door de woningbouwtaakstelling en de opgave ten aanzien van bedrijventerreinen.

In dat kader is een beleidsnota inzake grondbeleid dan ook een belangrijk instrument. Omdat gemeenten op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) niet verplicht zijn een dergelijke nota vast te stellen, wordt dit in de praktijk bij veel gemeenten dan ook niet gedaan. De gemeente Geldrop-Mierlo vormt hierop een uitzondering. De nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 is 2004 vastgesteld.

Over deze nota en het daarin omschreven grondbeleid kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. *Het grondbeleid is in basis goed omschreven.*

De nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 geeft op zich een helder overzicht van alle aspecten van het grondbeleid.

In de nota komt onder meer aan de orde dat:

- het beleid van de gemeente gericht is op een actieve grondpolitiek, zodat tijdig beschikt kan worden over voldoende bouwrijpe grond;
- de exploitatie van bestemmingsplannen kostendekkend moet zijn;
- het college onder voorwaarden door de raad gemandateerd is, in het kader van het adequaat inspelen op marktontwikkelingen, zonder voorgaand overleg met de raad bepaalde aankopen te doen;
- bij de verkoop van grond zoveel mogelijk marktconforme prijzen gehanteerd worden.

2. *De nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 voldoet niet aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.*

Op 1 juli 2008 is een nieuwe Wet ruimtelijke ordening van kracht geworden. De vigerende nota grondbeleid, die dateert van 2004, voldoet uiteraard niet aan deze wet.

3. *Er zijn géén goede afwegingscriteria voor grondaankopen vastgelegd.*

Voor wat betreft de concrete verwerving van gronden geeft de nota niet of nauwelijks criteria waaraan de werving van gronden getoetst kan worden. Zoals al onder conclusie 1 al is aangegeven geeft de nota bijvoorbeeld aan dat er tijdig beschikt moet worden over voldoende bouwrijpe grond en dat verwacht wordt dat het college adequaat inspeelt op marktontwikkelingen. Nagelaten is echter deze criteria zodanig in te vullen dat grondaankopen hieraan getoetst kunnen worden.

Daarnaast stelt de raad, in het kader van zogenaamde strategische grondaankopen, een krediet van maximaal € 3.000.000 ter beschikking aan het college waarvoor het college grond kan aankopen zonder daarover eerst met de raad te overleggen. Weliswaar is in de praktijk van de gemeente Geldrop-Mierlo tot nu toe beperkt grond verworven op basis van deze mogelijkheid, maar het risico van bovenstaande is dat de raad geconfronteerd wordt met ongewenste grondaankopen.

4. *Er worden risico's gelopen door een onvoldoende transparant grondprijnsbeleid.*

De gemeente Geldrop-Mierlo heeft geen separaat grondprijnsbeleid, de raad stelt jaarlijks de grondprijzen vast. Het belangrijkste uitgangspunt is daarbij dat bij de verkoop van grond zoveel mogelijk marktconforme prijzen worden gehanteerd. Wij concluderen dat hierdoor de transparantie ten aanzien van de wijze waarop Geldrop-Mierlo omgaat met grondprijzen, beperkt is.

Door het ontbreken van transparantie liep de gemeente onder de tot 1 juli 2008 geldende wetgeving een risico richting marktpartijen voor wat betreft de rechtmatigheid van de exploitatieovereenkomsten: wanneer overeenkomsten worden gesloten op basis van niet vastgesteld grondprijnsbeleid bestond er een risico van nietigverklaring.

Onder de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (vanaf 1 juli 2008) is transparantie nóg belangrijker. Zowel aan de opbrengstenkant (grondverkoop) als aan de kostenkant voor wat betreft de doorberekende kosten eist de nieuwe wet transparantie. Het hebben van een grondprijnsbeleid draagt bij aan deze transparantie.

5. *Er is enigermate lichtvoetig omgegaan met de reserve grondexploitatie.*

Eind 2006 bedroeg de reserve grondexploitatie € 2.871.000,-. De gemiddelde jaaromzet grondverkoop bedroeg € 8.250.000,-. Verhoogd met de door de raad vastgestelde extra dekking van de reserve (20% van het normbedrag met een minimum van € 1 mln.) zou de reserve echter minimaal € 9.900.000,- moeten bedragen. Ondanks het feit dat de reserve zich dus in 2006 ver onder het minimum bevond is in dat jaar toch € 1.668.000,- aan de reserve onttrokken voor de bouw van de Ganzebloemschool vanuit de verwachting dat in 2007 winst genomen kon worden op de plannen Gijzenrooi, Hooge Akker II en Neerakkers II. Voor een gezond grondbedrijf is echter van belang dat de reserves en voorzieningen op peil blijven.

6. *De gemeente kent geen kaders voor het analyseren en beheersen van risico's.*

Bij het verwerven van gronden wordt middels een exploitatieopzet, waarin ondermeer wervingskosten en de kosten voor bouw- en woonrijp maken zijn opgenomen, inzichtelijk gemaakt welke risico's worden gelopen. Deze exploitatieopzet maakt vervolgens deel uit van de toelichting op het bestemmingsplan.

Bij lopende exploitaties wordt geen risicoanalyse meer uitgevoerd, waardoor de gemeente Geldrop-Mierlo onvoldoende zicht heeft op de risico's in lopende exploitaties.

7. *Het hanteren van verschillende rekenrentes tussen gemeentelijke bedrijfsonderdelen betekent een extra belasting van het grondbedrijf.*

De gemeente heeft in het verleden aan winstafroming gedaan doordat verschillende rentes werden gehanteerd in concern en grondbedrijf. De rekenrente voor het grondbedrijf was hoger dan de eigen rente waar het concern mee rekende. Dit betekende dat het grondbedrijf hiermee dus extra werd belast voor de voorfinanciering die werd gedaan in ruimtelijke plannen.

De rekenkamercommissie heeft echter begrepen dat deze systematiek inmiddels verlaten is.

8. *De informatievoorziening aan de raad is vrij summier waardoor de raad zijn sturende en controlerende taak onvoldoende kan uitvoeren.*

In de jaarrekening wordt in de bijlage grondexploitatie verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid. De afzonderlijke exploitaties worden alleen in hoofdlijnen toegelicht, waarna over het totaal van de grondexploitatie conclusies worden getrokken.

Ook in de programmabegroting, toch een belangrijk instrument voor de raad om politieke keuzes te maken en sturing te geven aan politieke doelen komt het grondbeleid maar beperkt aan de orde.

Daarnaast hebben raad en college met elkaar afgesproken dat de raad tweemaal per jaar een voortgangsrapportage ontvangt. Ook ten aanzien van deze voortgangsrapportage concluderen wij dat de informatievoorziening summier is. Informatie m.b.t. bijvoorbeeld processen (wat gaat wel en wat



gaat niet goed), welke ontwikkelingen zijn waar te nemen en evaluaties van afgesloten projecten ontbreken tot op dit moment in deze rapportages.

9. *De ontwikkelingsplannen van de deelgebieden Hooge Akker I, Hooge Akker II en Centrum West voldoen in beginsel aan de afgesproken criteria en gemaakt afspraken.*

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat bij de drie onderzochte deexploitatie geen afwijkingen t.o.v. het vigerende beleid geconstateerd is.

Voor wat betreft de bij de start gemaakt afspraken per exploitatie valt de langere doorlooptijd van Hooge Akker II op. Deze langere doorlooptijd heeft tot gevolg dat zowel de bestemmingsplankosten als de financieringskosten toenemen.

Voor wat betreft Centrum West valt op dat in 2007 al een krediet voor het bouw- en woonrijp maken (€ 376.000,-) ter beschikking gesteld is terwijl de exploitatieopzet op dat moment nog niet door de raad vastgesteld was.

1.4 Aanbevelingen

Uit voorgaande conclusies worden hier nu een aantal aanbevelingen geformuleerd. Daarmee wil de rekenkamercommissie een stimulans bieden om verbeteringen in het grondbeleid en het grondexploitatieproces van de ruimtelijke projecten toe te passen in de gemeente Geldrop-Mierlo.

1. *Implementeer de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en geef daarbij vorm aan het kostenverhaal.*

De gemeente Geldrop-Mierlo sluit – vooruitlopend op de implementatie van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening – geen overeenkomsten met derden. Een nieuw onderdeel in de wet is de verplichting om voor ieder bestemmingsplan een bijbehorend exploitatieplan op te stellen. Het uitgangspunt daarbij is dat voor een samenhangend exploitatiegebied ook een samenhangend exploitatieplan wordt gemaakt. De gemeente loopt straks nadrukkelijk risico's bij het verhalen van kosten, bijvoorbeeld de kosten van bovenwijkse voorzieningen, indien zij niet tijdig op de nieuwe Wro anticipeert.

De rekenkamercommissie adviseert dan ook om zo spoedig mogelijk het beleidsinstrumentarium aan te passen aan de nieuwe wetgeving.

Bijkomend “voordeel” van de nieuwe wet is dat de gemeente, meer dan voorheen, de mogelijkheid heeft om door middel van vastgestelde exploitatieplannen gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Dit stelt echter ook eisen aan de kwaliteit van inhoudelijk gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw of economische ontwikkeling. Wil de gemeente de structuurvisie als ruimtelijk kader voor gemeentelijke inhoudelijke doelstellingen kunnen hanteren, is van belang dat de gemeente heldere, eenduidige beleidsdoelen formuleert die niet concurrerend zijn met elkaar.

Gezien het bovenstaande vraagt het nieuwe grondbeleid een heroriëntatie op de positie van de gemeente ten aanzien van grondbeleid. Daarbij komt ook dat uitbreidingslocaties steeds schaarser zijn en de gemeente dus steeds meer tot herontwikkeling van inbreidingslocaties over zal moeten gaan. Deze locaties zijn ingewikkelder om te ontwikkelen en de planvoorbereiding neemt meer tijd in beslag vanwege deze complexiteit. In de heroriëntatie op het grondbeleid zou op deze ontwikkeling ingespeeld moeten worden, waarbij ook de discussie ten aanzien van het doorbelasten van personele kosten in ogenschouw genomen zou kunnen worden.

2. *Laat zo spoedig mogelijk een grondprijnsbeleid opstellen.*

Hoewel het geen wettelijke verplichting is om grondprijnsbeleid te hebben, stelt de wet wel eisen met betrekking tot transparantie in de grondprijzen. Het hebben van een grondprijnsbeleid draagt bij aan deze transparantie. Hiermee geeft de gemeente duidelijkheid ten aanzien van de wijze waarop grondprijzen tot stand komen, ook in relatie tot de functies die worden gerealiseerd zoals sociale woningbouw en bedrijfsterreinen.

3. *Werk in de nota grondbeleid geformuleerde doelstellingen uit in meetbare termen.*

In het kader van de implementatie van de nieuwe Wro zal de raad een nieuwe nota grondbeleid moeten vaststellen. Formuleer de in die nota genoemde uitgangspunten, voor zover relevant, in meetbare termen. Geef in de beleidsnota in SMART-geformuleerde termen aan welke doelen en maatschappelijke effecten met het grondbeleid worden nagestreefd en op welke wijze hier vorm en inhoud aan wordt gegeven.

4. *Formuleer criteria voor grondaankopen en maak een overzicht van “strategische gronden” waarop actief wordt ingezet.*

De wetgever ziet, ook in de nieuwe Wro, actieve grondpolitiek nog steeds als belangrijkste basis voor het (financieel) mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen.

Om het college de ruimte te geven hieraan invulling te geven (noodzakelijke slagvaardigheid) en tegelijkertijd de raad zijn controlerende en sturende rol naar behoren te kunnen laten vervullen adviseert de rekenkamercommissie:

- het formuleren van toetsbare criteria m.b.t. de aankoop van grond door het college en
- het college een overzicht van “strategische gronden” op te laten stellen waarop actief zal worden ingezet en dit overzicht door de raad te laten goedkeuren.

5. *Stel een onderbouwing op voor de bepaling van de reserve grondexploitatie.*

De rekenkamercommissie adviseert om een onderbouwing op te stellen van de reserve grondexploitatie. Hierin staat onder andere hoe de reserve is opgebouwd, welke elementen hierin worden meegenomen en de onder- en bovengrens daarvan. Daarbij zou ook aandacht moeten zijn voor factoren die de reserve beïnvloeden en in welke gevallen bijstelling van de reserve moet plaatsvinden, zodat de periodieke berekening altijd volgens hetzelfde stramien plaatsvindt.

In dat kader bevelen wij ook aan om jaarlijks deze reserve tegen het licht te houden op basis van een risicoanalyse.

6. *Verbeter de informatievoorziening aan de raad.*

De rekenkamercommissie beveelt het college aan om in de informatievoorziening aan de raad met name aandacht te schenken aan de volgende punten:

- verantwoording aan- en verkoop van gronden;
- benoemen wijzigingen per complex ten opzichte van vorig boekjaar (verschillenanalyse);
- benoemen en kwantificeren van de risico's per complex.

2 Doel- en vraagstelling en onderzoeksplan

2.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de transparantie en de effectiviteit van het bestuur. De doelstelling voor het onderzoek is:

Inzicht verkrijgen in het algemene grondbeleid en de grondexploitaties van de gemeente Geldrop-Mierlo en analyseren op welke wijze hieraan invulling c.q. uitvoering is gegeven voor met name de projecten Hooge Akker I, Hooge Akker II en Centrum West, zodat eventueel gekomen kan worden tot aanbevelingen voor verbetering.

Het grondbeleid binnen de gemeente Geldrop-Mierlo is vastgelegd in de “Nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005”. Uitgangspunt voor het onderzoek vormen de hierin geformuleerde beleidsdoelen en de gemaakte beleidsmatige keuzes. De focus van het onderzoek ligt met name op de wijze van uitvoering van het grondbeleid en de grondexploitaties en de mate waarin dit in overeenstemming is met het vastgestelde beleid. Dit wordt beoordeeld aan de hand van drie casus: Hooge Akker I en II en Centrum West.

Centrale vragen in dat kader zijn:

1. In hoeverre zijn uitvoering van grondbeleid en grondexploitatie in overeenstemming met vastgesteld beleid (Hooge Akker I en II en Centrum West)? Welke afwijkingen hebben zich om welke reden voorgedaan?
2. In hoeverre zijn de geformuleerde doelen bereikt? Welke afwijkingen hebben zich om welke reden voorgedaan ?
3. Op welke wijze wordt binnen de gemeente omgegaan met risico's in het kader van grondbeleid en grondexploitaties?
4. Op welke wijze vindt monitoring van het grondbeleid en grondexploitaties plaats en wordt de raad hierover volledig en tijdig geïnformeerd (functioneren van planning & controlcyclus)?

2.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft de navolgende fases doorlopen:

fase 1: Plan van aanpak

De rekenkamercommissie heeft een plan van aanpak opgesteld en vastgesteld.

fase 2: Dossieronderzoek

Op basis van een aantal schriftelijke documenten zijn de eerste bevindingen gedestilleerd.

fase 3: Interviewfase

Aanvullend op de dossierstudie heeft een aantal interviews met mensen uit de ambtelijke en bestuurlijke organisatie plaatsgevonden.

fase 4: Analyse

De bevindingen zijn geanalyseerd en de conceptrapportage is opgesteld.



fase 5: Hoor / wederhoor

In augustus en september vond de ambtelijke hoor en wederhoor plaats, waarna in oktober de bestuurlijke reactie is gevraagd.

fase 6: Opstellen definitieve rapportage

Naar aanleiding van de reacties is het rapport verwerkt tot eindrapport.

In het onderzoek is in de verschillende fasen gebruik gemaakt van een aantal onderzoeksinstrumenten:

- Een uitgebreide dossierstudie heeft plaatsgevonden, waarbij de nota “Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005”, de “Exploitatieverordening Gemeente Geldrop-Mierlo 2004”, de nota “Voorziening kwaliteitsverbetering buitengebied”, de nota “Woonvisie Geldrop-Mierlo 2005 – 2015”, Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Special Gemeentelijke Grondexploitatie juni 1999, Verordeningen artikel 212, 213 en 213a Gemeentewet en de “Mandaatregeling Geldrop-Mierlo” bestudeerd zijn;
- Interview met de betrokken portefeuillehouder, mw. R.B.G. Hoekman- Sulman.
- Met een aantal betrokken beleidsambtenaren hebben gesprekken plaatsgevonden, ondermeer over de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid en de ervaringen in de praktijk.

2.3 Afbakening van het onderzoek

Het exploitatieproces en de organisatorische aspecten van de uitvoering van het grondbeleid staan in dit onderzoek centraal. Een financiële doorrekening van de grondexploitaties is dan ook geen onderdeel van dit onderzoek.

In de praktijk blijkt dat grondbeleid op verschillende manieren wordt gedefinieerd. We gaan in dit onderzoek uit van de definitie die de gemeente Geldrop-Mierlo zelf hanteert en die is gebaseerd op de definitie van de VNG: *Het op zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik, dat daarmee de in het kader van de ruimtelijke ordening geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd.*

2.4 Normenkader

Voor het onderzoek is een normenkader gehanteerd, dat als basis voor het rapporteren van de bevindingen dient. Op basis van dit normenkader beoordeelt de rekenkamercommissie de bevindingen die tijdens het onderzoek wordt geconstateerd.

In dit onderzoek zijn de volgende normen gehanteerd:

Onderwerp	Norm
Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005	<ul style="list-style-type: none">- Er wordt voldaan aan de uitgangspunten van de Rijksnota Grondbeleid en van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).- Er wordt aangesloten bij de ontwikkelopgave van Geldrop-Mierlo (ruimtelijk beleid).
Actief of passief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none">- Er wordt zoveel mogelijk actief grondbeleid gevoerd (aansluitend bij de ontwikkelopgave van Geldrop-Mierlo).- Aankopen worden niet gehinderd door de

	<p>openbaarheid van besluitvorming (slagvaardigheid van handelen).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn, voor de raad, voldoende mogelijkheden tot het toetsen van de wenselijkheid van grondaankopen.
Grondprijnsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - De grondprijzen sluiten aan bij de gemeentelijke uitgangspunten van het grondbeleid en de gemeentelijke exploitatieverordening.
Exploitatieverordening	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt voldaan aan de wettelijk verplichte elementen (WRO, Gemeentewet). - Er wordt aangesloten bij richtlijnen van de VNG (Model-Exploitatieverordening VNG).
Implementatie nieuwe Wro	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt mbt. het grondbeleid en de exploitatieverordening geanticipeerd op de nieuwe Wro-richtlijnen (ingangdatum 1 juli 2008).
Nota's Grondexploitaties	<ul style="list-style-type: none"> - De wettelijk verplichte onderwerpen worden benoemd (BBV). - Er wordt aangesloten bij de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005. - De nota's geven de raad voldoende inzicht mbt. tot de wijzigingen ten opzicht van de vorige periode (aan- en verkoop van gronden, risico's).
Exploitatieovereenkomsten	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt aangesloten bij wettelijke normen (WRO, Gemeentewet)
Reserves & Voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt aangesloten bij door de raad vastgestelde kaders (de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005). - Er is een directe relatie te leggen tussen de aangehouden reserves en voorzieningen, de omvang van de gemeentelijke grondexploitatiecomplexen en de daarmee samenhangende financiële risico's.
Beheersing risico's	<ul style="list-style-type: none"> - Voorafgaande aan een project wordt een risico-inventarisatie gemaakt om te bepalen of een project überhaupt wordt gestart. - Gedurende de looptijd van een project vindt regelmatig bijstelling van deze inventarisatie plaats.
Informatievoorziening aan de gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt voldaan aan wettelijke normen (BBV, WRO). - Er wordt voldaan aan de door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor informatievoorziening.
Uitvoering grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt aangesloten bij de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005. - De uitvoering van het grondbeleid is voldoende transparant voor derden.



2.5 Leeswijzer

Volgend op de eerste twee inleidende hoofdstukken wordt in hoofdstuk 3 de gemeentelijke context beschreven voor zover deze relevant is voor het gemeentelijk grondbeleid. Ingegaan wordt op de ontwikkelopgave van de gemeente, de beleidsmatige vastlegging van het grondbeleid en organisatie ervan. Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop in de gemeente vormgegeven wordt aan het grondexploitatieproces voor de beschouwde projecten Hooze Akker I en II en Centrum West.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het risicobeheer en besluitvorming. Beschreven wordt op welke wijze risico's in beeld worden gebracht, welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot risicobeheer, hoe hierover wordt gecommuniceerd met de raad en in welke mate het grondbeleid bijdraagt aan het realiseren van doelstellingen vanuit ruimtelijke kaders.

Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de informatievoorziening aan de gemeenteraad.



3 Grondpolitiek in de gemeente Geldrop-Mierlo

Voor een goed begrip van de wijze waarop aan het grondbeleid van de gemeente Geldrop-Mierlo uitvoering wordt gegeven, is het van belang nadrukkelijk rekening te houden met factoren die hierop van invloed zijn.

We kijken daarom in dit hoofdstuk naar de ruimtelijke ontwikkelopgave van Geldrop-Mierlo (3.1), de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 van de gemeente (3.2), de betrokken partijen (3.3) en het grondexploitatieproces (3.4). Samen zijn dit elementen die bepalen op welke wijze de gemeente Geldrop-Mierlo met grondpolitiek in brede zin, om gaat.

3.1 De huidige en toekomstige ontwikkelopgave in Geldrop-Mierlo

Grondbeleid is met name interessant wanneer een gemeente fysiek-ruimtelijke ambities heeft en grondbeleid als hulpmiddel wordt ingezet om deze ambities te verwezenlijken. Daarom kijken we in deze paragraaf globaal naar de huidige en toekomstige ontwikkelopgave van de gemeente.

Uit de jaarrekening blijkt dat de gemeente Geldrop-Mierlo de komende jaren ‘grote ontwikkelingen’ te wachten staat.¹ Zo zijn er de uitbreidingsplannen voor Luchen en Loeswijk in Mierlo en inbreidingsplannen voor Centrum West in Geldrop.

De woningbouwtaakstelling is aanzienlijk. In de periode 2005-2010 is de doelstelling om 1530 woningen te realiseren². Hiervan vloeit een deel (1130 woningen) voort uit de woningbouwafspraken die de gemeente in het regionale BOR-convenant met de minister heeft gemaakt.

Voor iedere nieuwbouwlocatie wordt uitgegaan van het principe 30% (sociale) huurwoningen en 70% koopwoningen. Bovendien heeft de gemeente ook een aantal kwalitatieve ambities zoals het bouwen van levensloopbestendige woningen, duurzame en energiezuinige woningen. Tenslotte wil de gemeente Geldrop-Mierlo bij nieuwbouw met name inzetten op specifieke doelgroepen: starters, senioren en gehandicapten.

Met de ontwikkeling van het gebied Luchen wordt de woningbouwtaakstelling grotendeels gerealiseerd. Daarnaast is op een aantal kleinere locaties ook woningbouw gepland³, zoals:

Geldrop:	
Kastanjehof	82 huurwoningen, waarvan 10 voor een specifieke doelgroep
Overburght	150 woningen (mix)
Stationsgebied	125 seniorenwoningen (mix huur-koop)

¹ Gemeente Geldrop-Mierlo, Jaarstukken 2007, programmaverantwoording 2.1.6 Ruimtelijk plannen, verkeer en volkshuisvesting.

² Gemeente Geldrop-Mierlo, aangepast Woningbouwprogramma, vastgesteld door de raad op 11 maart 2008.

³ Deze woningbouwplannen zijn nog niet allemaal vastgesteld.

Mierlo:	
Huize Bethanië	108 senioren huurwoningen
Loeswijk	115 koopwoningen, waarvan 27 specifiek voor starters en 12 huurwoningen
Luchen	165 woningen (mix)

Kijken we wat verder de toekomst in, dan valt op dat de gemeente op de lange termijn hooguit nog één uitbreidingslocatie voor woningbouw heeft. Of deze locatie tot ontwikkeling komt is onder andere afhankelijk van de demografische ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de volkshuisvesting.

Zoals in veel gemeenten in Nederland het geval is, ontbreken ook in Geldrop-Mierlo uitbreidingsmogelijkheden. Daarmee wordt de ontwikkeling van binnenstedelijk gebied, de zogenaamde inbreidingsplannen, belangrijker in het realiseren van de woningbouwtaakstelling. Dergelijke inbreidingsplannen zijn complexer van aard omdat zij in bestaand en bewoond gebied plaatsvinden. Hierdoor vragen zij om een andere benadering.

Ook met betrekking tot de ontwikkeling van industriegebied (grootschalig, kleinschalig, hightechindustrie en woonboulevard) heeft de gemeente via de regio afspraken gemaakt met de minister over het aantal vierkante meter industriegrond en de verdeling daarvan. Ook daar heeft de gemeente een aanzienlijke opgave.

3.2 Het grondbeleid in Geldrop-Mierlo.

In november 2004 heeft de gemeenteraad de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 vastgesteld. De hoofddoelstelling van het gemeentelijke grondbeleid is om tijdig te beschikken over voldoende bouwrijpe grond, waardoor de gemeente kan voldoen aan haar woningbouwtaakstelling. Naast realisatie van bouw kavels voor woningen gaat het hier om industriekavels en invulling van de zgn. “ruimte voor ruimte”-regeling.⁴ Daarmee is het grondbeleid een (hulp-)middel bij het vormgeven van beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie en natuurbehoud.

Uitgangspunt van het grondbeleid in Geldrop-Mierlo is om actief grondbeleid te voeren. Deze actieve rol is met name om de regie op de sociale (woningbouw) opgave te kunnen voeren.⁵ Een tweede uitgangspunt van het gemeentelijke grondbeleid is kostendekkendheid, dat wil zeggen dat door grondaankoop en –uitgifte, de grondexploitaties gedekt moeten worden.

⁴ Deze regeling beoogt de sloop van voormalige agrarische, niet-agrarische bedrijfsgebouwen of verspreid glas buiten de duurzame concentratiegebieden voor glastuinbouw te bevorderen. In ruil voor het slopen van deze bedrijfsgebouwen mogen vervolgens op deze locaties één of meer compensatiewoningen worden gebouwd.

⁵ Gesprek wethouder.

Het gemeentelijke grondbeleid van Geldrop-Mierlo gaat uit van actieve grondpolitiek, dat wil zeggen dat de gemeente zoveel mogelijk alle gronden in het plangebied verwerft/ in eigendom krijgt, de grond klaar voor bouw maakt (=bouwrijp) en de benodigde openbare voorzieningen aanlegt. De verwerving doet zij in principe op basis van vrijwilligheid (=minnelijke verwerving). Dit betekent dat de gemeente zelf onderhandelingen voert met derden over verwerving en verkoop van gronden.

Het college is op basis van de het grondbeleid bevoegd om grondaankopen te doen tot €3.000.000⁶ zonder hier vooraf de raad van op de hoogte te stellen. Dit zijn zogenaamde strategische verwervingen, waarmee de gemeente snel kan handelen wanneer zich een kans voordoet. Voorwaarde voor dergelijke strategische verwervingen is dat een externe deskundige een taxatie maakt.

De afgelopen jaren is enkele malen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt: in 2007 en 2008 zijn te koop staande panden – vooruitlopend op een raadsbesluit - strategisch verworven ten behoeve van een grootschalige reconstructie van de weg Bogardeind noord. In april 2008 zijn zowel grond als twee woningen verworven vanuit de overweging dat deze locatie zich mogelijk leent voor een toekomstige ontwikkeling voor woningbouw.

De uitgangspunten van het grondbeleid zijn naar het oordeel van de rekenkamercommissie helder weergegeven in de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005, maar beperkt in evalueerbare en resultaatgerichte termen geformuleerd. Zo is in de beleidsnota niet verwoord dat de gemeente met het grondbeleid de ambitie heeft om regie te kunnen voeren op de door de gemeente gewenste ontwikkelingen, ten einde ook de sociale woningbouwopgave mogelijk te kunnen maken (=het resultaat of maatschappelijk effect dat met het beleid wordt nagestreefd). Iets dat in de interviews wél nadrukkelijk naar voren is gekomen.

Ook worden de in de beleidsnota geformuleerde doelstellingen nauwelijks uitgewerkt of voorzien van meetbare indicatoren; er wordt bijvoorbeeld niet toegelicht wanneer de gemeente ‘tijdig’ beschikt over grond of wat ‘voldoende’ bouwrijpe grond inhoudt.

Daarmee schiet de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 in de ogen van de rekenkamercommissie op dat punt tekort.

De rekenkamercommissie constateert dat het grondbeleid voldoet aan de wettelijke kaders (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten en de Special Gemeentelijke Grondexploitatie, waaruit ook eisen voortvloeien). Zo voldoet de gemeente Geldrop-Mierlo aan de formele eisen uit de wet dat de begroting tenminste een paragraaf over het grondbeleid bevat en dat de gemeente jaarlijks een compleet beeld geeft van de grondexploitatie op basis van geactualiseerde exploitatieopzetten. Ook voldoet de gemeente aan de eis dat verliezen moeten worden genomen zodra deze blijken (voorzichtigheidsprincipe) en dat winsten pas mogen worden opgenomen al de winsten ook daadwerkelijk zijn behaald (realisatieprincipe).

Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

De nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 dateert van uit 2005 en anticipeert daarmee nog niet op de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nieuwe Wro) en de bijbehorende Grondexploitatiewet (Grexxwet) die per 1 juli 2008 van kracht zijn. De wet verplicht gemeenten om een actuele

⁶ Dit bedrag is eind 2007 vastgesteld. Voor die tijd was het bedrag vastgesteld op €1,5 mln. Het bedrag is verhoogd op basis van de overweging dat grond duurder is geworden.

Structuurvisie te hebben als basis voor de bestemmingsplannen. Bovendien biedt de nieuwe Wro/Grexwet gemeenten instrumenten om meer vorm en inhoud te geven aan gemeentelijke sturing bij nieuwbouwplannen. Een nieuw onderdeel in het instrumentarium is de verplichting om voor ieder bestemmingsplan een bijbehorend exploitatieplan te maken. Het uitgangspunt daarbij is dat voor een samenhangend exploitatiegebied ook een samenhangend exploitatieplan wordt gemaakt.

De nieuwe Wro en de Grexwet maken het mogelijk om:

- op basis van de exploitatieplannen kosten voor bovenwijkse voorzieningen naar rato om te slaan naar de wijken/ gebieden die profijt hebben hiervan;
- in de exploitatieplannen locatie-eisen op te nemen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte;
- in bestemmingsplan specifieke gemeentelijke doelstellingen op te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale woningbouw of particulier opdrachtgeverschap.

De gemeente Geldrop- Mierlo zit voor wat betreft de nieuwe Wro op dit moment in een overgangsfase. De nieuwe wet heeft nog niet geleid tot een aanpassing van de vigerende nota grondbeleid en ook is nog geen structuurvisie vastgesteld. Consequentie hiervan is dat de gemeente nog geen gebruik kan maken van de ruimere mogelijkheden die de nieuwe Wro biedt.

Op zich loopt de gemeente ten aanzien van deze overgangssituatie geen risico, zo is in de interviews aangegeven. Ontwikkelingsplannen die voor 1 juli 2008, de ingangsdatum van de nieuwe wet, ter visie waren gelegd, vielen onder de oude wet. Daarnaast verwacht de gemeente op korte termijn geen overeenkomsten met derden af te sluiten zodat het gebruik van de ruimere mogelijkheden ook niet in beeld komt.

De organisatie verwacht om in november van dit jaar het geactualiseerde grondbeleid en de nieuwe structuurvisie in de raad te laten vaststellen.

De rekenkamercommissie is van mening dat de gemeente dan weliswaar op dit moment geen risico loopt maar dat het belangrijk is op korte termijn het nieuwe grondbeleid en de structuurvisie door de raad te laten vast stellen gezien de plannen die de gemeente heeft voor de toekomst bijvoorbeeld m.b.t. het centrum.

De gemeente krijgt met de nieuwe wetgeving mogelijkheden om vanuit het juridisch-planologische instrumentarium – i.c. de structuurvisie, bestemmingsplannen en de exploitatieplannen – regie te kunnen voeren op de door haar gewenste ontwikkelingen, ook al heeft zij niet de grond in eigendom.

Naar de mening van de rekenkamercommissie betekent dit dat een heroriëntatie op het grondbeleid plaats moet vinden, waarbij drie argumenten relevant zijn:

- Het vigerende grondbeleid sluit niet aan op de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en moet derhalve worden aangepast.
- Het instrumentarium dat de nieuwe Wro biedt, noopt gemeenten tot deze heroriëntatie.
- De heroriëntatie is noodzakelijk omdat onbebouwde ruimte steeds schaarser wordt en ruimtelijke ontwikkelingen als gevolg daarvan steeds meer in het bestaande stedelijke gebied plaatsvinden. Dergelijke inbreidingsplannen zijn complexer van aard (zie ook par. 3.1).



Exploatieverordening

Ten behoeve van het in exploitatie nemen van gronden, heeft de gemeente een exploitatieverordening.⁷ Hierin zijn de voorwaarden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking verleent aan particuliere grondexploitatie. De exploitatieverordening van Geldrop-Mierlo is gebaseerd op het model van de VNG en voldoet daarmee aan de wettelijke eisen die hieraan gesteld worden. Zo bevat de verordening ondermeer voorschriften met betrekking tot het in rekening brengen van de kosten van openbare voorzieningen zoals wegen en parken.

Grondprijzen

De gemeente Geldrop-Mierlo heeft geen separaat Grondprijzenbeleid, maar de grondprijzen maken deel uit van het Grondbeleid. De gemeenteraad stelt jaarlijks de grondprijzen vast.

Het belangrijkste uitgangspunt met betrekking tot het vaststellen van de grondprijzen is dat bij verkoop van grond zoveel mogelijk marktconforme prijzen gehanteerd worden. Uitsluitend voor sociale woningbouw wordt een lagere grondprijs aangehouden dan de marktprijs.

De grondprijzen worden ambtelijk voorbereid door de prijzen met andere stedelijke randgemeenten in de regio te vergelijken. Deze prijzen worden ter beoordeling voorgelegd aan de externe deskundige (beëdigd taxateur) van de gemeente. Daarmee vormt het waardeoordeel van de taxateur het uitgangspunt voor de grondprijzen. Reden om dit door een onafhankelijke externe te laten taxeren is om te voorkomen, dat er een vermoeden van staats-, resp. overheidssteun zou kunnen ontstaan.⁸

Als gevolg van het ontbreken van een grondprijzenbeleid, is de gemeente Geldrop-Mierlo naar de mening van de rekenkamercommissie beperkt transparant, in het bijzonder met betrekking tot de methodes die worden gehanteerd bij de berekening van grondprijzen. Een nota grondprijzenbeleid kan de gemeente richtlijnen geven voor de wijze van grondprijzenbepaling en kan informatie worden gegeven over de hoogte van de grondprijzen voor verschillende functies, zoals projectmatige woningbouw, sociale woningbouw, bedrijventerreinen etc.

Bovendien liep de gemeente onder de tot 1 juli 2008 geldende wetgeving hierdoor een risico richting marktpartijen voor wat betreft de rechtmatigheid van de exploitatieovereenkomsten: wanneer overeenkomsten worden gesloten op basis van niet vastgesteld grondprijzenbeleid bestond er een risico van nietigverklaring.

Met het van kracht worden van de nieuwe Wro op 1 juli 2008 is transparantie ten aanzien van zowel de opbrengstenkant uit de grondverkoop als de kostenkant, i.c. de kosten die in de grondexploitatie worden doorberekend, nóg belangrijker. Deze moeten, gekoppeld aan de structuurvisie en de exploitatieplannen, inzichtelijk worden gemaakt.

⁷ Gemeente Geldrop-Mierlo, Exploatieverordening Gemeente Geldrop-Mierlo 2004, door de raad vastgesteld op 12 februari 2004.

⁸ De 'Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties' legt aan de (decentrale) overheden de verplichting om te voorkomen dat verkoop onder de marktwaarde plaatsvindt.



3.3 Betrokken partijen

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van het grondbeleid zijn vier partijen betrokken.

De **gemeenteraad** stelt zowel het gemeentelijke grondbeleid als de grondprijzen vast. Daarnaast heeft de raad ook als taak om bestemmingsplannen, met de bijbehorende exploitatieplannen vast te stellen. In het kader van zijn controlerende rol krijgt de gemeenteraad in de jaarrekening en voortgangsrapportages informatie ten aanzien van de afzonderlijke grondexploitaties en het grondbedrijf als geheel. Op basis van deze informatie kan de gemeenteraad bijsturen in de gewenste doelen of projecten.

Het **college** van Burgemeesters en Wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid. Het college is op basis van de Gemeentewet daarnaast ook bevoegd tot het doen van grondaankopen. De gemeenteraad heeft op basis van haar budgetrecht bepaald dat het college dergelijke strategische aankopen tot maximaal €3.000.000 mag doen.

Binnen de **ambtelijke organisatie** is met name de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling betrokken bij de uitvoering van het grondbeleid. Het grondbeleid van de gemeente Geldrop-Mierlo maakt deel uit van het product 'Bouwgrondexploitatie' binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

Voor het realiseren van ruimtelijke projecten wordt in integrale planteams samengewerkt. Deze teams worden aangestuurd door één procescoördinator, afkomstig uit de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Daarnaast zit in het planteam ook de inhoudelijke expertise vanuit onder andere volkshuisvesting, stedenbouw, economische zaken, grondzaken, Ro-juristen. Om de continuïteit in de realisatiefase te waarborgen maken ook medewerkers van de afdeling Openbare Werken deel uit van de planteams. Per project is sprake van een andere bemensing, dit is afhankelijk van de complexiteit van een project en van de beschikbare tijd en capaciteit.

De gemeente Geldrop-Mierlo heeft in veel gevallen met **private partijen** te maken bij de uitvoering van het grondbeleid. Dit kunnen uiteenlopende partijen zijn zoals grondeigenaren, wonincorporaties en projectontwikkelaars. Zowel in de positie van grondeigenaar bij de start van de ontwikkeling van plannen, als ontwikkelaar, als in de positie van verkoper of verhuurder van gerealiseerde plannen heeft de gemeente met private partijen te maken.

3.4 Het grondexploitatieproces

Het grondexploitatieproces bestaat uit de onderdelen grondverwerving, tijdelijk beheer, grondexploitatie, gronduitgifte en kostenverhaal.

Grondverwerving

De gemeente Geldrop-Mierlo verworft gronden in de regel op minnelijke basis. Uit de gesprekken blijkt dat verwervingen steeds lastiger worden. Projectontwikkelaars bieden vaak hogere prijzen voor gronden dan de gemeente, waardoor enerzijds de aankooprijzen hoger worden en het daarnaast voor de gemeente ook moeilijker wordt om te verwerven.

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) zou een uitkomst kunnen bieden, omdat een gemeente op een perceel een voorkeursrecht zou kunnen leggen, waardoor zij de eerste gegadigde is voor de aankoop van grond als aantoonbaar is dat de gemeente de gronden nodig heeft. Echter, zelfrealisatie – het zelf ontwikkelen van grond – gaat voor de WVG. Uit de praktijk is gebleken dat een



projectontwikkelaar in dat geval een samenwerkingsovereenkomst met een grondeigenaar sluit, die vervolgens de ontwikkeling zelf gaat realiseren. De gemeente Geldrop-Mierlo werkt aan dergelijke ontwikkelingen mee, mits de grondeigenaar en de projectontwikkelaar de aanleg van de openbare ruimte, openbaar aanbesteden. Daarnaast probeert de gemeente Geldrop-Mierlo in het onderhandelingstraject om de gemeentelijke doelstelling ten aanzien van sociale woningbouw te realiseren.

Overigens geeft de gemeente Geldrop-Mierlo er nadrukkelijk de voorkeur aan om het bouw- en woonrijpmaken onder opdrachtgeverschap en directie van de gemeente zelf uit te (laten) voeren, daar deze voorzieningen na aanleg gemeente-eigendom worden.

Voor projectontwikkelaars kan het echter voordeliger zijn om een bouwclaimovereenkomst aan te gaan met de gemeente. Dit houdt in dat een projectontwikkelaar de door hen aangekochte grond verkoopt aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij na het bouwrijpmaken kavels krijgen tegen de gebruikelijke uitgifteprijs van de gemeente. Het bouwclaimmodel is bijvoorbeeld toegepast in Gijzenrooi en zal ook voor Luchen gelden.

Grondexploitatie

De start van een grondexploitatie begint bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

De uitvoerbaarheid van een (nieuw) bestemmingsplan wordt aangetoond door een sluitende grondexploitatieopzet. Deze wordt als onderdeel van de toelichting op het bestemmingsplan door de raad vastgesteld.

De volgende kosten worden onder andere meegenomen in een grondexploitatie:

- De (geschatte) verwervingskosten.
- De kosten voor bouw- en woonrijpmaken. In Geldrop-Mierlo wordt deze kosten door de afdeling Openbare werken geraamd.
- Ook maken kosten voor bovenwijkse voorzieningen deel uit van de exploitatie. De gemeente hanteert hiervoor een percentage van 10% van het bouw- en woonrijpmaken. Dit percentage wordt als vuistregel gehanteerd, maar onduidelijk is waarop dit percentage is gebaseerd. Met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Grondexploitatiewet heeft de gemeente andere instrumenten om de kosten voor bovenwijkse voorzieningen naar rato door te berekenen aan ontwikkelaars, zonder dat de gemeente de grond zelf in eigendom hoeft te hebben. Wettelijk moet hiervoor wel door de raad een omslagnota worden vastgesteld. In de nieuwe nota grondbeleid moeten deze nieuwe beleidsregels worden vastgesteld.

In Geldrop-Mierlo wordt, zoals in veel andere gemeenten, de inzet van gemeentelijk personeel ten behoeve van de planvoorbereiding (anders dan de leges) ten laste van de grondexploitatie gebracht. De rekenkamercommissie constateert dat over deze systematiek in veel gemeenten discussie bestaat, o.a. vanwege de eisen die dit aan de administratieve organisatie stelt.

Gronduitgifte en kostenverhaal

De gemeente Geldrop-Mierlo probeert de plankosten en de kosten voor bouw- en woonrijpmaken terug te verdienen via de gronduitgifte.



Indien de gemeente de grond volledig in eigendom heeft, kunnen de kosten op deze wijze voor 100% worden terug verdiend. Indien dit niet het geval is, dan worden de kosten via de exploitatieovereenkomst of door middel van baatbelasting⁹ op de ontwikkelaar verhaald.

Uit de jaarrekeningen is gebleken dat de afgelopen jaren veel winst is toegevoegd aan de reserve grondbedrijf. Dit kon omdat grote projecten, waarbij in uitleg- of uitbreidingsgebieden werd gebouwd, met grote positieve resultaten werden afgesloten.

Uit de gesprekken is echter ook gebleken dat wordt verwacht dat in de toekomst de winsten minder hoog zullen gaan zijn. Dit komt met name omdat de vrije ruimte steeds schaarser wordt, waardoor het steeds kostbaarder wordt om de ruimte die er nog is, te verwerven. Ontwikkelingen gaan steeds meer in bebouwd gebied plaatsvinden, waar zowel de grond duurder is, maar waar ook vaak kapitaalvernietiging plaatsvindt door de opstallen die meestal zijn. Deze kosten drukken op de exploitatie.

Op basis van de wijze waarop de gemeente Geldrop-Mierlo haar exploitatieproces doorloopt, is de rekenkamercommissie van mening dat de gemeente in het grondverwervingsproces voldoende oog heeft voor de weerbaarheid en dynamiek van grondpolitiek en op basis van de interviews heeft de rekenkamercommissie de indruk dat dit ook voldoende in de gemeentelijke organisatie en processen is verankerd.

⁹ Belasting voor de grondeigenaren die een gemeente kan heffen als zij voorzieningen treft waarbij die eigenaren baat hebben, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een weg.

4 Het grondbeleid in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de context van het gemeentelijke grondbeleid in zijn algemeenheid en het beleidskader. In dit hoofdstuk kijken we hoe in de praktijk het grondbeleid wordt uitgevoerd. Vindt de uitvoering plaats conform beleidskader? Dat doen we aan de hand van drie casus: Hooge Akker I, Hooge Akker II en Centrum West. Deze casus zijn in de optiek van de rekenkamercommissie illustratief voor de wijze waarop Geldrop-Mierlo omgaat met haar grondbeleid.

4.1 Hooge Akker

Het project Hooge Akker kent zijn oorsprong in 1995, toen als gevolg van de inkrimping van DAF de mogelijkheid ontstond om 32 ha. grond te verwerven.

De toenmalige gemeente Geldrop verwierf 12 ha. van het perceel, hoewel zij ook de intentie had om het overige deel te verwerven. De aankoop van dit perceel is gestrand op de hoge vraagprijs. In de ogen van de rekenkamercommissie is daarmee voor Hooge Akker weliswaar sprake van actief grondbeleid, maar in beperkte mate omdat de gemeente de intentie had om een groter perceel te verwerven.

Omdat voor Hooge Akker twee bestemmingen werd voorzien, is het terrein gesplitst in twee fases:

- Hooge Akker I had als bestemming industrie. Omdat het perceel op dat moment deze bestemming al had, hoefde hiervoor geen bestemmingsplanwijziging doorlopen te worden. Het perceel van Hooge Akker I bedroeg 7 ha.
- Hooge Akker II vormde het resterende deel. Hiervoor werd de bestemming kleinschalige bedrijvigheid voorzien en hiervoor moest een bestemmingsplanwijziging doorlopen worden. Omdat hierdoor de ontwikkeling langer zou gaan duren is deze losgeknipt van Hooge Akker I.

Het ontstaan en de ontwikkeling van Hooge Akker zijn (deels) nog van voor het huidige grondbeleidregime, maar naar de mening van de rekenkamercommissie zijn de bevindingen ook in de huidige situatie relevant.

4.1.1 Hooge Akker I

Hoewel met de voorbereiding van de ontwikkeling van Hooge Akker I gelijk na de verwerving is gestart, heeft de rekenkamercommissie geen vastgestelde exploitatieopzet aangetroffen. Wel troffen wij een exploitatieberekening van 12 oktober 1995 aan, waarbij het uiteindelijke saldo nihil was.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat stukken maximaal 7 tot 8 jaar bewaard worden en dat oudere stukken vernietigd worden. Het zou kunnen zijn dat er ooit wel een exploitatieopzet is vastgesteld, maar is deze in de loop van de tijd vernietigd.

De exploitatieperiode was langer dan voorzien: werd eerst uitgegaan van een exploitatieperiode van 1995-1998, uiteindelijk is in 2002 de exploitatie afgesloten in de boekhouding. Het saldo bedroeg €282.000 en is in de daarvoor bestemde reserve gestort. Dit is lager dan oorspronkelijk (na herziening in 1999) was berekend, maar hoger dan bij aanvang verwacht (dat was immers nihil).

Waar het verschil precies vandaan komt, is onduidelijk, want een eindcalculatie van het project heeft niet plaatsgevonden. Gevolg van het ontbreken van een eindcalculatie is ook dat hierdoor niet inzichtelijk is op welke wijze dit positieve saldo is gerealiseerd.

De gemeente Geldrop-Mierlo maakt geen eindcalculaties van de diverse exploitatieprojecten. Naar de mening van de rekenkamercommissie is het grondbedrijf daarmee – als gevolg van het ontbreken van een deugdelijke eindcalculatie met een goede onderbouwing van de verschillen – onvoldoende transparant.

De ondoorzichtigheid van de grondexploitatie wordt vergroot doordat jaarrekeningen geen of nauwelijks inzicht geven over de financiële analyse van Hooge Akker I. In de regel wordt in de Bijlage Grondexploitaties per grondexploitatie in een of twee regels aangegeven welke verschillen er zijn en waardoor verschillen worden veroorzaakt.

Jaarrekeningen zijn in het kader van de controlerende rol van de raad van groot belang. Naar de mening van de rekenkamercommissie is de raad dan ook onvoldoende geïnformeerd over de (grond-) exploitatie en de financiële gevolgen van Hooge Akker I door het college.

4.1.2 Hooge Akker II

Op Hooge Akker II wilde de gemeente Geldrop een lokaal, kleinschalig bedrijventerrein realiseren. De exploitatie periode van Hooge Akker II loopt van 1995 tot 2007. In 1998 zijn alle gronden verworven cq. er is overeenstemming over de grondaankoop bereikt. De bestemmingsplanprocedure duurt langer dan voorzien, waardoor de exploitatieperiode – met name het bouwrijpmaken en gronduitgifte – in de tijd een aantal maal opschuift. Noch in de Jaarrekeningen, noch uit andere stukken is duidelijk geworden wat de oorzaak is van de vertraging in het vaststellen van het bestemmingsplan.

In december 2001 wordt het bestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld. Conform het gemeentelijke beleid, wordt met het bestemmingsplan ook de exploitatieopzet vastgesteld. De toelichting op de verschillende onderdelen uit de exploitatieopzet is naar het oordeel van de rekenkamercommissie vrij algemeen. De exploitatieopzet gaat uit van een positief resultaat van €895.000.

In 2007 is het complex Hooge Akker II afgesloten. Er is een saldo van €1.967.722 aan de reserve grondexploitaties toegevoegd. Dit is een aanzienlijk verschil met de oorspronkelijke raming van €895.000. Evenals bij Hooge Akker I is onduidelijk waar dit verschil *precies* vandaan komt, omdat een gedetailleerde financiële analyse ontbreekt in de bijlage bij verschillende jaargangen van de Jaarrekening. Gedurende de exploitatieperiode is bij een aantal kosten- en opbrengstenposten een eenregelige verklaring gegeven van de grootste verschillen. Er is dus geen gedetailleerde analyse/eindconclusie opgesteld waaruit het gehele procesverloop met financiële gevolgen blijkt.

Naar de mening van de rekenkamercommissie is in het kader van de verantwoording, van belang dat de Jaarrekening (bijlage grondexploitaties) voldoende informatie over de verschillen tussen begrote en gerealiseerde grondexploitaties bevat. In het geval van Hooge Akker II is deze informatie over meerdere jaren te beperkt geweest.

4.2 Centrum West

Het project Centrum West loopt sinds 1999 maar is nog niet afgerond. Er zijn op dit moment – behalve de particuliere ontwikkeling op het terrein Braun&Broos – nog geen concrete plannen. De ontwikkeling op het terrein Braun & Broos behelst woningbouw en winkelvoorzieningen.

Voor een deel gaat de ontwikkeling van Centrum West plaatsvinden op grond in eigendom van de gemeente Geldrop-Mierlo (het voormalige Mavo-terrein). In de jaarrekening van 2007 valt op te



maken dat de ontwikkeling van dit gebied in de tijd vooruit is geschoven naar 2009 vanwege de afstemming met de ontwikkeling van het ziekenhuisterrein en de stationsomgeving. Uitgaande van het principe dat de apparaatskosten voor de planvoorbereiding ten laste van de exploitaties worden gebracht zal dit naar verwachting impliceren dat deze kostenpost in de grondexploitatie hoger wordt.

De ontwikkeling van het gemeentelijke deel van Centrum West is nog niet opgestart en gronduitgifte heeft nog niet plaatsgevonden.

Het voormalige Mavo-terrein was al in eigendom van de gemeente als onderwijsvoorziening. Door de fusie van de Mavo met het Strabrechtcollege is de school aan het onderwijs onttrokken en in 2001 door het Grondbedrijf overgenomen van de Algemene Dienst tegen de boekwaarde en vervolgens gesloopt. De school was dus al eigendom van de gemeente. Van actieve verwerving is dan ook geen sprake.

5 Risicobeheer

Voor een gemeente is het belangrijk om de risico's overzichtelijk te hebben en beheersmaatregelen te nemen wanneer dit nodig is. Tevens dienen risico's helder gecommuniceerd te worden naar de raad. Om risico's te kunnen afdekken worden voorzieningen en reserves gevormd. Bij de gemeente Geldrop-Mierlo zijn dat de reserve grondexploitatie en de voorziening grondexploitatie.

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop in Geldrop-Mierlo de risico's inzichtelijk worden gemaakt en de beheersmaatregelen die in dat kader worden genomen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de besluitvorming in de raad ten aanzien van de risico's: op basis van welke informatie neemt de raad besluiten?

5.1 Risicobepaling en risicobeheersing in het algemeen

Bij het inzichtelijk maken van de risico's van grondexploitatie wordt veelal onderscheid gemaakt in twee soorten risico's:

- voorzienbare risico's op planniveau (exploitatie risico's);
- onvoorzienbare of algemene risico's (conjuncturele of marktrisico's).

Voorzienbare risico's kunnen periodiek door actualisatie van de exploitatieopzetten voor afzonderlijke plannen en voor het totaal van de plannen berekend worden. Vervolgens kan voor het berekende risico een voorziening worden getroffen cq. de bestaande voorziening worden aangepast.

Onvoorzienbare risico's betreffen renterisico's, lagere gronduitgifteprijsen of de toerekening van apparaatskosten aan de grondexploitatie. Ten behoeve daarvan wordt de reserve grondexploitatie aangehouden.

Binnen de gemeente Geldrop-Mierlo vindt risicoanalyse in de regel als volgt plaats.

Jaarlijks wordt de marktwaarde van de gemeentelijke grondpositie beoordeeld, zonodig met inschakeling van een extern deskundige/beëdigd taxateur. Vanaf 2004 wordt op complexen die al wel zijn bestemd, maar nog niet in exploitatie zijn, rente op de boekwaarde bijgeschreven. Bij gronden die (nog) niet in een grondexploitatie opgenomen zijn, wordt bezien of er nog ruimte is voor rentebijbeschrijving. Gronden die niet voor bouwexploitatie bestemd zijn, krijgen geen rentebijbeschrijving.

De bijgeschreven rente wordt jaarlijks als exploitatiekosten geboekt en moet via verkoop worden terugverdiend. Uit de jaarrekeningen van 2006 en 2007, blijkt dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de boekwaarde niet door verkoop kan worden terugverdiend.

Bij nieuwe exploitatiegebieden wordt een realistische grondexploitatieopzet, waarin ondermeer wervingskosten en de kosten voor bouw- en woonrijp maken (zie par. 3.4), opgesteld. Deze exploitatieopzet maakt vervolgens onderdeel uit van de toelichting op het bestemmingsplan en wordt door de raad vastgesteld. Om tegenvallers zoveel mogelijk in de exploitatie op te vangen wordt hierin een bedrag voor onvoorzien opgenomen.

Bij lopende grondexploitaties wordt weliswaar vinger aan de pols gehouden, maar wordt gedurende het proces geen risicoanalyse meer uitgevoerd. Naar de mening van de rekenkamercommissie betekent dit, dat daarmee risicobewaking onvoldoende is.

Zoals ook in hoofdstuk 4 is aangegeven, is de inhoudelijke toelichting op de grondexploitaties minimaal. In door de gemeente geproduceerde nota's en jaarstukken, zoals de meerjaren-programmabegroting 2007-2010 en de jaarstukken 2007, worden de risico's naar de mening van de rekenkamercommissie slechts minimaal benoemd en een analyse wordt nauwelijks gemaakt. Kwantificering van de risico's is daarbij niet aan de orde.

5.2 Risicobeheersing bij Hooge Akker I en II

Hooge Akker I en II zijn inmiddels afgesloten met een positief resultaat ondanks dat de uitvoering van beide complexen is vertraagd ten opzichte van de eerste planning waardoor er extra kosten zijn geweest (financieringskosten, bouwrijp maken, bestemmingsplankosten).

Uit globaal onderzoek is ook niet gebleken dat de gemeente tijdens de projectfasen specifieke risico's heeft gelopen die vroegen om ingrijpen van de zijde van de gemeente.

5.3 Risicobeheersing bij Centrum West

Voor Centrum West is nog geen exploitatieopzet door de raad vastgesteld. Het plan Centrum West bestaat in feite uit twee deelplannen: het terrein Braun&Broos en het Mavo terrein. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven wordt op dit moment de particuliere ontwikkeling op het terrein Braun&Broos voorbereid. Over de invulling van het Mavo terrein kan nog niets gezegd worden omdat dit in samenhang met het ziekenhuisterrein en het stationsgebied wordt ontwikkeld.

Welke risico's de gemeente loopt met Centrum West (terrein Braun&Broos en Mavo terrein) is op dit moment nog niet exact duidelijk. Uitgangspunt voor de gemeente is dat het plan tenminste budgetneutraal wordt uitgevoerd. De verwerving van de apotheek (onderdeel van het St. Annaziekenhuis) zal hierin belangrijk zijn. Andere risicofactoren zijn de afloop onderhandelingen met de projectontwikkelaar, de bezwaren van omwonenden tegen het plan van de appartementen en het kostenverhaal m.b.t. de openbare voorzieningen.

Pas bij de vaststelling van de exploitatieopzet door de raad wordt duidelijk welke risico's gelopen worden en hoe deze risico's afgedekt worden.

Hoewel er nog geen exploitatieopzet is vastgesteld voor het project Centrum West, is door de gemeenteraad al wel krediet voor Bouw- en woonrijpmaken beschikbaar gesteld via de meerjarenbegroting (zowel voor Braun&Broos als voor het voormalige MAVO-terrein). In de ogen van de rekenkamercommissie is dit niet juist omdat er nog niets bekend is over de (financiële) haalbaarheid van het project. Door de kredieten al wel beschikbaar te stellen wordt hieraan voorbij gegaan. Hiermee loopt de gemeente een risico, daar woon- en bouwrijpmaken vrij substantiële kostenposten in een exploitatieopzet zijn en hiermee een financieel risico wordt gelopen (zie volgend hoofdstuk).

5.4 Rente en reservepositie

Rente

In de exploitaties rekent het concern (financiën) van de gemeente Geldrop-Mierlo met een hogere rente dan de feitelijke omslagrente (in 2007 was dit 5% t.o.v. 4,24%). Concreet betekent dit dat het grondbedrijf extra wordt belast voor de financiering door het concern voor de aankopen van gronden door het grondbedrijf. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie is gebleken dat dit zou samenhangen met het voorzichtig begroten bij de voorfinanciering en met een hoger meerjarlijks rentegemiddelde.

In de ogen van de rekenkamercommissie wordt als gevolg hiervan echter op een indirecte manier al voortijdig afgeroomd op de lopende exploitaties, iets dat haaks staat op het beleid ten aanzien van winstneming (winstneming bij afsluiting van exploitaties).

Reservepositie

Via de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 is door de raad besloten de norm die de provincie hanteert voor de reserve grondexploitatie veiligheidshalve te verhogen met 20% met een minimum van €1.000.000. Eind 2006 bedroeg de reserve grondexploitatie € 2.871.000,-. De gemiddelde jaaromzet grondverkoop bedroeg € 8.250.000,-. Verhoogd met de door de raad vastgestelde extra dekking van de reserve (20% van het normbedrag met een minimum van € 1 mln.) zou de reserve echter minimaal € 9.900.000,- moeten bedragen. Ondanks het feit dat de reserve zich dus in 2006 ver onder het minimum bevond is in dat jaar toch € 1.668.000,- aan de reserve onttrokken voor de bouw van de Ganzebroemschool. Dit werd gedaan onder de veronderstelling dat in 2007 € 9.700.000,- winst genomen kon worden op de plannen Gijzenrooi, Hooge Akker II en Neerakkers II, waardoor de reserve boven het normbedrag zou komen.

Op dit moment zou de reserve €10.620.000 moeten bedragen. Per 1 januari 2008 bedraagt de reserve echter €14.889.000. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het afsluiten van de exploitaties Gijzenrooi, Hooge Akker II en Kettingstraat waaruit een winstneming van € 11.142.000 plaatsvond.

Uit de jaarstukken 2007 blijkt dat het overschot op de reserve grondexploitatie van € 4.269.000 worden bestemd voor de opvang van de tekorten op de centrumplannen. De prognose is dat de reserve, met name door winstneming op het plan Spaarpot-Zuid, op korte termijn nog zal toenemen tot € 18.280.000, met andere woorden een overschot van €7.660.000. Daar staat tegenover dat op dit moment - op basis van de contante waarde - voor de centrumplannen een tekort wordt verwacht van minimaal € 7.000.000.

De rekenkamercommissie is van mening dat bij de huidige onzekerheid ten aanzien van de centrumplannen, de reserve (na winstneming op het plan Spaarpot-Zuid) op het niveau van € 18.280.000 gehandhaafd dient te blijven om eventuele onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen. Temeer daar in de toekomst, als gevolg van het feit dat 'gemakkelijke' bouwlocaties afnemen, er geen grote winstnemingen ten faveure van de reserve grondexploitatie meer verwacht mogen worden.

De voorziening grondexploitatie bedraagt per 1 januari 2008 € 10.889.000. Daarmee voldoet deze voorziening aan de eis van de provincie.

6 Wisselwerking tussen raad en college.

Om te kunnen controleren of het beleid wordt uitgevoerd conform het beleidskader en of kaders eventueel bijgesteld moeten worden, is een vruchtbare wisselwerking tussen raad en college van belang. We kijken daarom in dit hoofdstuk naar de informatievoorziening door het college aan de gemeenteraad en de mate waarin deze zelf actief is in het vergaren van informatie en het agenderen van zaken die betrekking hebben op het grondbeleid.

6.1 Informatievoorziening door het college

Gedurende het jaar wordt de gemeenteraad op verschillende momenten en op verschillende manieren geïnformeerd over het grondbeleid.

Conform de wettelijke uitgangspunten wordt de raad geïnformeerd via jaarrekening en de grondparagraaf in de programmabegroting. Daarnaast hebben raad en college afgesproken dat de raad tweemaal per jaar een voortgangsrapportage ontvangt. Naast de *informatiemomenten* vindt de rekenkamercommissie het ook van belang om in dit onderzoek te kijken naar de *kwaliteit* van de informatie. Dit is immers een voorwaarde om adequaat bij te kunnen sturen.

In de **jaarrekening** wordt in de bijlage grondexploitaties verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid. Op hoofdlijnen worden de verschillen in de afzonderlijke exploitaties toegelicht en over het totaal worden conclusies getrokken.

Zoals in hoofdstuk 4, bij de bespreking van de drie casus ook al aan de orde is geweest, is naar de mening van de rekenkamercommissie de informatie in de jaarrekening over de afzonderlijke exploitaties erg summier. De verschillenanalyse (wat stond er vorig jaar en wat staat er nu) omvat in de regel een verklaring van één of soms twee regels. Dit betekent voor raadsleden dat zij het toch al complexe onderwerp op basis van zeer beperkte informatie moeten beoordelen.

De **programmabegroting** is voor de raad een belangrijk instrument om politieke keuzes te maken en sturing te geven aan gemeentelijke doelen. In de programmabegroting is bij de paragrafen ten behoeve daarvan een paragraaf grondbeleid opgenomen. De inhoudelijke doelstellingen zijn terug te vinden in het programma 'Ruimtelijke plannen, verkeer en volkshuisvesting'.

De rekenkamercommissie is van mening dat de inhoudelijke koppeling tussen het programma 'Ruimtelijke plannen, verkeer en volkshuisvesting' en de paragraaf over het grondbedrijf te beperkt is voor de raad om op basis daarvan sturing te kunnen geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Zo wordt in de meerjarenprogrammabegroting 2008-2011 in de paragraaf grondbeleid melding gemaakt over het vrijkomen van tennispark Santheuvel ten behoeve van woningbouw, maar dit komt niet terug in het programma.¹⁰ Daarnaast worden de cijfers in de grondbeleidparagraaf nauwelijks toegelicht, waardoor onduidelijk is op welke wijze de bedragen tot stand komen.

Aanvullend op deze wettelijke verplichtingen hebben raad en college met elkaar afgesproken dat de gemeenteraad tweemaal per jaar een **voortgangsrapportage** ontvangt. Ten behoeve van de voortgangsrapportage heeft de raad (op initiatief van de auditcommissie) een protocol vastgesteld waarin is vastgelegd aan welke procedurele eisen de voortgangsrapportage moet voldoen.

¹⁰ Overigens wordt in de jaarstukken 2007 aangegeven dat door nieuwe besluitvorming van het college dit plan is vervallen. Besluitvorming door de raad hierover moet nog plaatsvinden.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de kwaliteit en hoeveelheid inhoudelijke informatie in de voortgangsrapportages beperkt is. Naar de mening van de rekenkamercommissie wordt dit veroorzaakt omdat het protocol voornamelijk procedurele afspraken bevat. Zo bevat de eerste voortgangsrapportage van 2008 alleen informatie over de vaststelling van de nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005 in 2004, dat de grondexploitaties zijn geactualiseerd en dat in de leeskamer van de raad een overzicht met aan- verkopen ter inzage liggen. Procesinformatie, zaken die wel/ niet goed gaan, bepaalde ontwikkelingen die waar te nemen zijn, evaluaties van afgesloten grondbedrijfsprojecten etc. worden niet vermeld. Daar deze informatie ook niet in de jaarrekening en programmabegroting staat, ontbreekt voor de raad veel noodzakelijke informatie om te kunnen sturen en te controleren.

Naar de mening van de rekenkamercommissie voldoet de informatieverstrekking aan de raad zoals hiervoor beschreven, aan door de raad zelf gestelde voorwaarden. Wel is de rekenkamercommissie van mening dat de kwaliteit van de informatievoorziening beperkt is.

Naast de informatievoorziening die langs bovenstaande ‘cyclus’ (begroting, twee voortgangsrapportages en jaarrekening) wordt de raad ook via inhoudelijke beleidsdossiers geïnformeerd worden over grondbeleidsaangelegenheden. Zo stelt de raad met de afzonderlijke bestemmingsplannen de bijbehorende planexploitaties vast, en kan op die manier sturing geven aan de uitvoering van het grondbeleid.

Daarnaast wordt de gemeenteraad jaarlijks geïnformeerd over de woningbouwplanning en stelt deze ook vast. De woningbouwplanning is een vertaling van de woonvisie naar de afzonderlijke plannen. Op deze manier kan de raad de ontwikkeling van bouwplannen volgen en de relatie leggen met het grondbedrijf. Deze koppeling is echter ook indirect: via vaststelling van woningbouwplannen wordt het grondbedrijf aangesproken.

De rekenkamercommissie constateert dat de raad in veel opzichten pas achteraf over het grondbeleid wordt geïnformeerd. De keuze voor dit achteraf informeren is van strategische aard; het college kan sneller handelen en bovendien wordt de strategie achter wervingen en ruimtelijke ontwikkeling niet al in een te vroeg stadium openbaar. In de praktijk betekent dit vrijwel altijd dat aankopen onder het drempelbedrag van €3.000.000 niet vooraf kenbaar worden gemaakt aan de raad.

Dit betekent echter wél, dat de raad geen sturing kan uitoefenen op lopende exploitaties en het exploitatieresultaat. Alleen bij het vaststellen van de oorspronkelijke grondexploitatie kan de raad invloed uitoefenen op het exploitatieresultaat; de raad stelt de exploitatieopzet bij het bestemmingsplan vast.

6.2 Mate waarin de raad zelf actief op zoek gaat naar informatie en bijstuurt.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeenteraad op onderdelen van het grondbeleid actief is in het vergaren van informatie en de bijsturing. Zo is het protocol voor de voortgangsrapportages – wat op initiatief van de auditcommissie is vastgesteld – in de ogen van de commissie een goede manier om afspraken te maken tussen raad en college de wijze van informatievoorziening.



Inhoudelijke vragen over grondexploitaties bij de behandeling van de programmabegroting of jaarrekening zijn er echter zelden, cq. de raad stelt zich in dat opzicht beperkt actief op. Alleen bij de behandeling van de grondprijzen is veel discussie tussen raad en college geweest over de sociale grondprijzen.

Daarmee draagt de raad in de ogen van de rekenkamercommissie zelf ook onvoldoende bij aan de wisselwerking met het college inzake het grondbeleid, met name waar het de *kwaliteit* en *inhoud* van informatie betreft.



Bijlage 1 Respondenten

Naam

Functie

Mw. R. Hoekman

Portefeuillehouder

Dhr. L. Maas

Senior medewerker grondzaken

Dhr. J. van Amelsfoort

Hoofd afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling



Bijlage 2 Lijst van bestudeerde documenten

- Gemeente Geldrop-Mierlo, Exploitatieverordening Gemeente Geldrop-Mierlo 2004, februari 2004.
- Gemeente Geldrop-Mierlo, Woonvisie Geldrop-Mierlo 2005-2015, december 2005.
- Gemeente Geldrop-Mierlo, Nota Grondbeleid Geldrop-Mierlo 2005, 2004.
- Gemeente Geldrop-Mierlo, Mandaatregeling Geldrop-Mierlo;
- Provincie Noord Brabant, Special Gemeentelijke Grondexploitatie, juni 1999.
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), 2004.

Bijlage 3 Bestuurlijke reactie



Voorzitter van de Rekenkamer
van de gemeente Geldrop-Mierlo
De heer drs. N. M.J. van 't Hof
p/a Postbus 10101
5660 GA GELDROP

uw brief
behandeld door
Geldrop 9 december 2008

ons kenmerk 2008.10161
doorkiesnr. (040) 289 37 65
onderwerp Uw rapport inzake het Grondbeleid

Beste meneer Van 't Hof,

Bij brief van 20 oktober jl. heeft u aan het college uw onderzoeksrapport naar het grondbeleid aangeboden, om ons in de gelegenheid te stellen een reactie hierop te geven. Wij maken gaarne van deze gelegenheid gebruik.

U geeft aan dat het grondbeleid via de Nota Grondbeleid 2004 goed is omschreven, maar dat de uitvoering enige verbetering mag hebben. U doet hiervoor een aantal aanbevelingen.

1. Implementeer de nieuwe wet RO en geef daarbij vorm aan het kostenverhaal. De wet kent de mogelijkheid van privaat en van publiekrechtelijk kostenverhaal. De nieuwe WRO vraagt als sturende kaders om een Structuurvisie waarin het toekomstige ruimtelijk beleid wordt weergegeven en om een daarop gebaseerde ondersteunende grondbeleidsnota vanwege kostentoedelingsmechanismen (zie bij 2) en voor kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen en voor bovenplanse vereveningen. Beide nota's zijn gepland voor de raadsvaststelling in het voorjaar van 2009.

2. Laat zo spoedig mogelijk een grondprijnsbeleid opstellen. De gemeentelijke grondprijzen dienen bij gebiedsontwikkeling door derden als verdeelsleutels bij kostentoerekening en zij limiteren ook de mate van kostenverhaal. Daarnaast mag de gemeente volgens de nieuwe WRO niet meer kosten in rekening brengen dan de opbrengstcapaciteit van de bouwkvavels is volgens de gemeentelijke grondprijzen. De grondprijzen kunnen daardoor (indirect) voorwerp worden van bezwaar- en beroepsprocedures. Wij zullen bij de voorbereiding van de nieuwe nota grondbeleid onze huidige grondprijzen, die uitgaan van marktconformiteit, extern laten toetsen op een eventuele juridische kwetsbaarheid.

blad 1 van 2



3. Werk geformuleerde doelstellingen uit in meetbare termen.
Wij vinden de Begroting een meer geschikt instrument om de doelen voor de toekomstige planperiode aan te geven dan een meer algemene beleidsnota.
4. Formuleer criteria voor grondaankopen en maak een overzicht van strategische gronden waarop actief wordt ingezet.
Op deze thema's zal in de nota Grondbeleid worden teruggekomen.
5. Stel een onderbouwing op voor de Reserve grondexploitatie.
De huidige nota Grondbeleid geeft een onderbouwing voor de hoogte van de reserve, gebaseerd op provinciale beleidsregels. Dit beleid is door de provincie recent losgelaten. Bepaling van de hoogte van de reserve op grond van een jaarlijkse risicoanalyse wordt nu ook door haar aanbevolen. Wij zullen onderzoek doen naar een geschikte methodiek.
6. Verbeter de informatievoorziening aan de raad.
U constateert dat de informatievoorziening veelal achteraf is, maar voldoet aan de door de raad gestelde regels. U beveelt aan om de kwaliteit van de informatie te verbeteren.
Wij denken dat een verbetering is te verkrijgen door de jaarlijkse begroting meer dan thans concreter te maken op de te behalen doelstellingen. Dat kan dan ook doorwerken in de verantwoording in tussenrapportages en jaarrekening.
U stelt verder dat de raad altijd achteraf bij een grondaankoop wordt betrokken.
Naar onze mening past dit ook in het dualisme, waar de raad kaders stelt middels beleidsnota's en uitvoeringskredieten en het college zorg draagt voor de uitvoering.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



J.H.M. van Vlerken
secretaris



M.J.D. Donders - de Leest
burgemeester