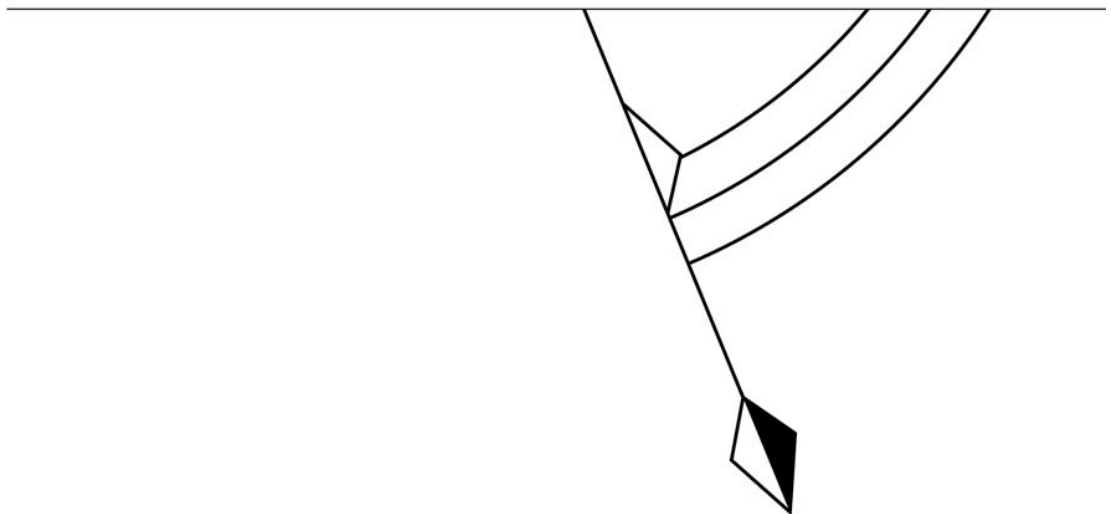


***Rekenkameronderzoek
naar de kwaliteit van
het grondbeleid***

Gemeente Noordenveld



Bestuur & Management Consultants
april 2008
drs. R. van der Steen RC
G. Timmermans
Projectnummer: 317019

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	4
	1.1 Algemeen	4
	1.2 Leeswijzer	5
HOOFDSTUK 2	NORMENKADER	6
	2.1 Algemeen	6
	2.2 Wettelijk kader en instrumenten	7
	2.3 Interne regelgeving	9
HOOFDSTUK 3	KWALITEIT BEOORDEELD; HET ALGEMENE BEELD	13
	3.1 Algemeen	13
	3.2 Voldoet het grondbeleid aan het wettelijk kader en de eigen interne regelgeving	13
	3.3 Inzet wettelijk instrumentarium	15
	3.4 Voldoen aan overige interne regelgeving	16
	3.5 Voldoen aan eigen doelstellingen en beleid	17
	3.6 Het oordeel van de raad	18
HOOFDSTUK 4	DE GRONDEXPLOITATIES BITSEVELD, NOORDHOEK EN DE VIJFDE VERLOTING	20
	4.1 Algemeen	20
	4.2 Bitseveld en Noordhoek	21
	4.3 De Vijfde Verloting	22
	4.4 Oordeel over de drie grondexploitaties	23
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	24
	5.1 Conclusies	24
	5.2 Aanbevelingen	26
	5.3 Randvoorwaarden vanuit de regio-ontwikkeling.	26
HOOFDSTUK 6	GEMEENTELIJK GRONDBELEID	28
	6.1 Inleiding	28
	6.2 Actief grondbeleid	29
	6.3 Passief Grondbeleid	31
	6.4 Samenwerking	34
	6.5 Grondbeleid in Nederland	35

BIJLAGE 1	GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN EN GEINTERVIEWDE PERSONEN	37
BIJLAGE 2	ENQUÊTE ONDER RAADSLEDEN	39

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Algemeen

De rekenkamercommissie van de gemeente Noordenveld stelt een onderzoek in naar de kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente. Daarnaast wil de commissie inzicht krijgen in de modellen die binnen gemeenten in Nederland worden gehanteerd, alsmede een onderlinge kwalitatieve vergelijking daarvan.

In veel gemeenten worden de gemeenteraden geconfronteerd met een niet altijd toegankelijk grondbedrijf met weinig inzichtelijke grondexploitaties. Het grondbedrijf wordt vaak als 'black-box' beschouwd waarbij gunstige prognoses over de uitkomsten van nog op te starten plannen vaak aan het eind moeten worden bijgesteld. Bijsturingmogelijkheden voor de gemeenteraad ontbreken of worden niet benut. De informatievoorziening is of afwezig, of te laat en veelal niet inzichtelijk. De financiële consequenties van het grondbeleid zijn vaak groot, zowel in positieve als in negatieve zin. Gemeentelijke investeringsprogramma's doen vaak een beroep op de in het grondbedrijf opgesloten middelen terwijl in de afdekking van risico's binnen het grondbeleid niet altijd wordt voorzien.

Dit maakt grondbeleid een uiterst belangrijk aandachtsveld en het is geen wonder dat een onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid, in al haar gradaties, steeds vaker terug te vinden is in de onderzoeksplannen van rekenkamercommissies.

De rekenkamercommissie van de gemeente Noordenveld heeft daarbij aangegeven dat een onderzoek naar de kwaliteit van het huidige grondbeleid een bijdrage moet leveren aan de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad.

Dit is des te belangrijker nu de gemeente Noordenveld zich voor een omvangrijke opgave gesteld ziet om in de komende 15 tot 20 jaar een groot aantal woningen en bedrijfsterrein samen met de gemeente Leek te realiseren op het grondgebied van beide gemeenten.

De uitkomsten en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek kunnen waardevol zijn voor de gemeente Noordenveld, onder meer in het kader van de Regiovisie Assen-Groningen.

De rekenkamercommissie van de gemeente Noordenveld wil door middel van dit onderzoek een helder beeld krijgen van de kwaliteit van het huidige grondbeleid van de gemeente Noordenveld waarbij gekeken wordt naar:

- De (door de raad geformuleerde) doelstellingen.
- De processen binnen het grondbeleid.
- De uitkomsten van deze processen, met name gerelateerd aan de ontwikkeling van bedrijfsterreinen zoals bijvoorbeeld Bitseveld en Noordhoek en aan de woonlocatie De Vijfde Verloting.
- De rol van de gemeenteraad bij het grondbeleid.

Daarnaast acht de rekenkamer het van belang inzicht te krijgen in de verschillende vormen van grondbeleid die door gemeenten worden toegepast en een onderlinge vergelijking daarvan.

In dit onderzoek zijn de vragen van de Rekenkamercommissie als volgt gespecificeerd:

- Welk grondbeleid heeft de gemeenteraad vastgesteld?
- Welke doelen wil de raad daarmee bereiken?
- Zijn acties, activiteiten en processen (door het college van burgemeester en wethouders) met deze doelen in overeenstemming?
- Worden de doelen ook daadwerkelijk bereikt waarbij de ontwikkeling en uitkomsten van de hiervoor door u genoemde exploitaties als maatgevend worden beschouwd?
- Wat zijn de kaderstellende en sturende mogelijkheden van de gemeenteraad?

Verder worden een drietal grondexploitaties nader bestudeerd, waarbij, voor zover mogelijk, ingegaan wordt op:

- De vraag of deze grondexploitaties voldoen aan de door de raad gestelde doelen.
- De vergelijking van de uitkomsten op ramings- en rekeningsbasis, waarbij tevens een verschillenanalyse wordt uitgevoerd.
- De oorspronkelijk doelen (zowel algemeen als specifiek voor deze plannen) en in hoeverre deze zijn bereikt.

1.2 Leeswijzer:

Om iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van het grondbeleid is er een normenkader nodig waartegen het grondbeleid kan worden afgezet. In hoofdstuk 2 wordt dit normenkader opgebouwd. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van het grondbeleid van de gemeente Noordenveld afgezet tegen het normenkader van hoofdstuk 2. In hoofdstuk 4 wordt apart aandacht besteed aan de drie bestudeerde grondexploitaties.

De hoofdstukken 2 tot en met 4 bevatten het eigenlijke onderzoek naar de kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente Noordenveld. Hoofdstuk 5 sluit dit onderzoek af en bevat de conclusies en aanbevelingen.

Als referentiekader en mogelijke bron van inspiratie geeft Hoofdstuk 6 tenslotte een beschouwing van het grondbeleid zoals dat in Nederland wordt uitgevoerd.

Hoofdstuk 2

Normenkader

2.1 Algemeen

Om de kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente Noordenveld te kunnen bepalen moeten er normen opgesteld worden waar de kwaliteit van het huidige grondbeleid tegen kan worden afgezet. In dit hoofdstuk zullen wij dit normenkader bepalen.

Van het grondbeleid mag minimaal worden verwacht dat het voldoet aan het wettelijk kader zoals dat voor het grondbeleid in iedere gemeente geldt en onder andere is vastgelegd in de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Wet Ruimtelijke Ordening.

Verder kan de gemeente zichzelf allerlei kwaliteitseisen hebben opgelegd in beleid dat is vastgelegd tussen college en gemeenteraad. Nota's grondbeleid zijn daarvan bekende voorbeelden, maar ook begrotingen en allerlei andere nota's, grondexploitaties en de bestuurlijke besluitvorming daarover kunnen normen opleveren waaraan het grondbeleid dient te voldoen.

Specifiek voor de gemeente Noordenveld is daarnaast de bijzondere ontwikkelingsopgave waarvoor men zich de komende jaren gesteld ziet. De gemeente is een dergelijke bouwopgave niet gewend en bovendien moet deze ontwikkeling plaatsvinden in een samenwerkingsverband waarin naast de gemeente Noordenveld, de gemeente Leek, de provincie Groningen, de provincie Drente en de dienst Landelijk Gebied vertegenwoordigd zijn. Dat levert naast de bouwopgave ook nog eens een bijzonder complex bestuurlijk kader op. Bouwopgave en samenwerkingsverband stellen zo hun eigen eisen aan de gewenste kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente Noordenveld.

Tenslotte is er de gemeenteraad van Noordenveld die haar eigen wensen kan hebben ten aanzien van het grondbeleid.

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

- Het wettelijk kader.
- De interne regelgeving van de gemeente Noordenveld.
- De wensen/eisen die de gemeenteraad zelf heeft/stelt aan het grondbeleid van de gemeente Noordenveld.

Voor de vraagstelling in dit onderzoek is dit normenkader als toereikend te beschouwen. Maar gelet op het belang van de eerder genoemde regio-ontwikkeling voor het (eventueel te ontwikkelen) grondbeleid zullen wij deze waar nodig bij dit onderzoek betrekken.

In de volgende paragrafen worden de te hanteren normen nader bepaald.

2.2 Wettelijk kader en instrumenten

De wet geeft de gemeenten een aantal kaders mee waaraan het gemeentelijk grondbeleid moet voldoen. Daarnaast biedt de wet gemeenten ook een aantal instrumenten waarvan zij bij het uitvoeren van haar grondbeleid gebruik kan maken. Het kader en de instrumenten worden gevonden in:

- De gemeentewet.
- Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (afgekort het BBV).¹
- De Wet op de Ruimtelijke Ordening (afgekort WRO).

In dit verband merken wij nog op dat als onderdeel van de wet op de ruimtelijke ordening in voorbereiding is de grondexploitatiewet. Deze wordt naar verwachting medio 2008 van kracht. Ook deze grondexploitatiewet zal eisen stellen ten aanzien van het grondbeleid. Aangezien deze wet nu nog niet van kracht is maakt deze wet in het kader van dit onderzoek geen onderdeel uit van het normenkader. Toch is deze wet van belang en daarom besteden wij er in het hoofdstuk over grondbeleid in Nederland apart aandacht aan.

2.2.1 Wettelijk kader:

Het wettelijk kader waaraan het gemeentelijk grondbeleid moet voldoen bestaat uit:

De gemeentewet

Het gaat hier met name om artikel 212 van de gemeentewet dat voorschrijft dat de gemeente een financiële beheersverordening opstelt. Voor het grondbeleid specifiek geeft de gemeentewet geen aanwijzingen. Ten aanzien van de financiële beheersverordening is voor het grondbeleid specifiek alleen relevant dat artikel 212 voorschrijft dat de financiële beheersverordening regels voor waardering en afschrijving van activa bevat.²

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten³

De belangrijkste artikelen uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten die betrekking hebben op het gemeentelijk grondbeleid zijn de artikelen 9, 16, 26 en 70.

Volgens de artikelen 9 en 26 is een gemeente verplicht een aantal paragrafen op te nemen in de programmabegroting (artikel 9) en programmarekening (artikel 26) met betrekking tot de bedrijfsvoering van de gemeente. Met betrekking tot grondbeleid zijn daarbij specifiek van belang:

- De paragraaf grondbeleid.
- De paragraaf weerstandsvermogen waaruit blijkt welke risico's de gemeente loopt en in hoeverre die kunnen worden opgevangen (de weerstandscapaciteit). Hierbij zijn de risico's die de gemeente loopt in de grondexploitatie uiteraard van groot belang.

¹ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 januari 2003

² Gemeentewet artikel 212 lid 2a

³ Ministerie van BZK circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003

Artikel 16 schrijft voor dat de paragraaf betreffende het grondbeleid ten minste bevat:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 70 geeft weer hoe de toelichting op de balans inzake het onderhanden werk ten aanzien van de grondexploitatie er uit moet zien:

- In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
 - De boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar.
 - De vermeerderingen in het begrotingsjaar.
 - De verminderingen in het begrotingsjaar.
 - De boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar.
 - De geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan.
 - De geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan.
 - Het geraamde eindresultaat.
 - Een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
- Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per vierkante meter vermeld.

Op eisen die gesteld worden aan de gehele begroting en de verantwoording van de gemeente en die daarmee ook gelden voor het grondbeleid gaan wij hier niet in.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

Artikel 42 is ten aanzien van het gemeentelijk grondbeleid het belangrijkste artikel in de wet ruimtelijke ordening. Dit artikel schrijft voor dat iedere gemeente een exploitatieverordening moet hebben. In deze exploitatieverordening moet worden 0

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

2.2.2 Wettelijk Instrumentarium

De wet biedt de gemeenten naast een kader ook een aantal publiekrechtelijke instrumenten waarvan zij bij het uitvoeren van het grondbeleid gebruik kunnen maken.

In hoofdstuk 6 waar wij ingaan op het grondbeleid zoals dat in Nederland kan worden aangetroffen gaan wij dieper op dit instrumentarium in.

De mate waarin een gemeente gebruik weet te maken van het door de wetgever geboden instrumentarium, of deze in de afwegingen binnen het grondbeleid betreft, kan ook een maatstaf zijn voor de kwaliteit van het grondbeleid. Kort samengevat betreft het instrumentarium:

- De mogelijkheid tot het aangaan van een exploitatieovereenkomst met particulieren waarin geregeld wordt onder welke voorwaarden er ontwikkeld kan worden en welke kosten daarbij door wie gedragen zullen worden (WRO, art.42).
- Het vestigen van het recht van eerste koop op gronden die zij voor haar ontwikkeling nodig heeft (Wet Voorkeursrecht Gemeenten).
- De mogelijkheid tot onteigening over te gaan als er geen andere mogelijkheden zijn om particuliere eigendommen te verwerven (onteigeningswet).
- De mogelijkheid om eenzijdig een belasting op te leggen aan de eigenaren of beperkt gerechtigden van onroerende zaken die baat hebben van voorzieningen die door de gemeente zijn gerealiseerd (gemeentewet artikel 222, opleggen baatbelasting). Het kostenverhaal zal met de intrede van de nieuwe Grondexploitatiewet via deze nieuwe wet lopen.

2.3 Interne regelgeving

In de interne regelgeving geeft de gemeente haar eigen invulling aan de wettelijke kaders. In dat verband is relevant wat de gemeente Noordenveld heeft vastgelegd aan normen gericht op het eigen grondbeleid in de financiële beheersverordening, exploitatieverordening, begrotingen, delegatie en mandaatregelingen en dergelijke.

2.3.1 Financiële beheersverordening gemeente Noordenveld⁴

Als normenkader voor het grondbeleid is van deze financiële beheersverordening relevant:

- Artikel 8, lid 4: Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan € 3.000,- worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen;
- Artikel 14, lid 1: Het college geeft in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen.
- Artikel 19. Grondbeleid.
 - Het college biedt tenminste eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
 - De relatie met de programma's van de begroting.
 - De strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente.
 - Te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.
 - De voorraadverwerving en uitgifte van gronden.
 - De uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van de erfpachtvergoedingen.
 - In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies-/winstverwachtingen, de verwerving van gronden en dergelijke en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

⁴ Verordening artikel 212 Gemeentewet, vastgesteld in de gemeenteraad van Noordenveld, 26 januari 2006

2.3.2 Exploitatieverordening gemeente Noordenveld⁵

Conform de vereisten vastgelegd in artikel 42 van de wet ruimtelijke ordening regelt deze verordening de voorwaarden voor het aangaan van een exploitatieovereenkomst. Daarbij gaat het onder andere om:

- De voorwaarden waaronder de gemeente samen zal werken bij bouwopgaven wanneer de gemeente de grond niet in eigendom heeft.
- De kosten die de gemeente moet maken die met de ontwikkeling verband houden en die de gemeente zal willen verhalen.
- De wijze waarop de gemeente de kosten kan verhalen, waarbij ook de mogelijkheid van het heffen van een baatbelasting wordt behandeld.

Voor details verwijzen wij naar de betreffende nota.

2.3.3 Nota Bovenwijkse Voorzieningen⁶

Naast de exploitatieverordening heeft de gemeenteraad van Noordenveld een nota Bovenwijkse voorzieningen vastgesteld. In deze nota wordt het kostenverhaal geregeld van voorzieningen die ook van betekenis zijn voor een groter gebied dan het plangebied waarin ze zijn gelegen. In de nota wordt geregeld dat:

- Er een jaarlijks, door het College, vast te stellen bijdrage wordt afgedragen aan het fonds Bovenwijkse Voorzieningen op basis van de geschatte maximaal benodigde financiële middelen over de komende 15 jaar en rekening houdend met de markttechnisch te realiseren grondprijzen.
- De bestemmingen uit het fonds worden ook jaarlijks door het College bepaald, op basis van een inschatting van alle te realiseren bovenwijkse voorzieningen over de komende 15 jaar.
- Ten behoeve van het vorderen van een bijdrage aan het fonds Bovenwijkse Voorzieningen van derden die gronden binnen de gemeente uitgeven of eigen gronden bebouwen, stelt het College jaarlijks vast welk deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen rechtstreeks is toe te rekenen aan te ontwikkelen bouwgronden ten behoeve van de woningbouw.

2.3.4 Uitgiftevoorwaarden⁷

Voor de uitgifte van onroerende zaken lijkt de gemeente Noordenveld de uitgiftevoorwaarden van de voormalige gemeente Roden uit 1992 te hanteren. Niet duidelijk is of deze voorwaarden ook daadwerkelijk zijn overgenomen bij het opgaan van de gemeente Roden in de gemeente Noordenveld.

Voor dit onderzoek wordt er van uitgegaan dat deze voorwaarden nog altijd gehanteerd worden. De voorwaarden geven weer welke regels de gemeente hanteert bij de aanbidding van onroerende zaken aan een wederpartij.

Daarbij wordt onder meer ingegaan op:

- De voorwaarden om tot uitgifte over te gaan.
- De wijze waarop de uitgifte tot stand komt.
- Ontbindingsmogelijkheden.
- Aansprakelijkheid.
- Geschillenregeling.
- Bijzondere bepalingen bij woningbouw (onder meer a,b,c-regeling).

⁵ Exploitatieverordening gemeente Noordenveld 1999, vastgesteld in de gemeenteraad van 28 januari 1999

⁶ Nota Bovenwijkse voorzieningen, vastgesteld in de gemeenteraad van 22 juni 2006

⁷ Algemene gronduitgiftevoorwaarden gemeente Roden 1992

Evenals bij de exploitatieverordening wordt voor meer informatie verwezen naar de betreffende voorwaarden.

2.3.5 Delegatie bevoegdheden van de Raad naar het College ten aanzien van grondaankopen en gronduitgiften⁸

De bevoegdhedenverdeling tussen Raad en College ten aanzien van grondaankopen en gronduitgiften vindt zijn grondslag in het delegatiebesluit van 26 februari 1998.

In dit delegatiebesluit heeft de raad aan het college de bevoegdheid overgedragen om:

- Onroerende zaken te kopen, verkopen of ruilen, mits dit past binnen de begroting c.q. binnen door de raad gevoteerde kredieten, dan wel binnen de exploitatie van een bestemmingsplan, tenzij het betreft de verkoop van:
 - Snippergroen (tuinuitbreiding).
 - Bouwterreinen, die begrepen zijn in bestemmingsplannen waarvan de exploitatie reeds is afgesloten.
- Onroerende zaken aan te kopen waarvan de gemeente de beschikking behoeft om een reeds vastgesteld dan wel in voorbereiding zijnd bestemmingsplan te kunnen realiseren. Het gaat hier om strategische aankopen.

Op 25 juni 1998 heeft de gemeenteraad met de vaststelling van de notitie 'Verkoop snippergroen gemeente Noordenveld', de verkoopbevoegdheid van snippergroen van de Raad aan het College gedelegeerd. Daarbij is deze notitie het handelingskader voor het College.

Met de vaststelling van de notitie strategische aankopen daterend van 24 maart 2000, is de bevoegdheid van het College op dit punt gehandhaafd gebleven. Wel is bepaald dat, voor wat betreft de informatievoorziening, de fractievoorzitters voortaan vooraf op de hoogte worden gesteld als het college van deze mogelijkheid gebruik gaat maken.

In de huidige duale praktijk krijgt dit vorm doordat het presidium vooraf hierover op de hoogte wordt gesteld.

Hoewel er ten aanzien van de bevoegdheid om strategische aankopen te doen in het algemeen geen afspraken gemaakt zijn over maximum bedragen die daarvoor ingezet mogen worden, is in het kader van de regiovisie wel een maximum krediet voor strategische aankopen gevraagd. In het raadsbesluit van 24 februari 2005 besluit de gemeenteraad van de gemeente Noordenveld:

- Het College opdracht te geven om strategische grondposities te verwerven.
- Een exploitatie Regiovisie te openen, waarin tot € 5.000.000,— kosten kunnen worden gemaakt.
- Aankopen en samenwerkingsovereenkomsten (risicodeling) worden besproken in besloten presidiumvergaderingen.⁹

⁸ Delegatie bevoegdheden van de Raad naar het College, vastgesteld 26 februari 1998

⁹ In aanvulling hierop is bij besluit van 21 september 2006 door de Raad een extra/vervolg krediet beschikbaar gesteld van € 3.000.000,— voor hetzelfde doel. Als onderdeel van dit laatste krediet is, volgens informatie van de gemeente, afgesproken dat het Presidium niet alleen vooraf geïnformeerd zal worden over een voorgenomen aankoop maar dat men in feite een soort veto heeft ten aanzien van het feitelijk verwerven. Het oogst alsof er bij het 2^e krediet iets meer nadruk is gelegd op de benodigde akkoordverklaring.

Tenslotte is het voor de beoordeling van de kwaliteit van het grondbeleid van belang te weten welke doelen er mee worden beoogd en wat het vastgestelde beleid hierbij is. Het meest voor de hand liggende is dat beleid en doelen zijn vastgelegd in een nota grondbeleid. Maar als een nota grondbeleid ontbreekt kunnen ook in de begroting en jaarrekening normen worden aangetroffen waaraan het grondbeleid van de gemeente moet voldoen.

Zeker bij het ontbreken van een nota grondbeleid is dit van belang om te bepalen welk grondbeleid de gemeente heeft vastgesteld en welke doelen ze daarmee wil bereiken.

Wij hebben hiervoor de begrotingen over de jaren 2005 tot en met 2007 bestudeerd alsmede de jaarstukken over de jaren 2004 tot en met 2006. Vooruitlopend op de conclusies in hoofdstuk 3 kan al worden vastgesteld dat uit deze documenten alleen contouren van het grondbeleid, dat de gemeente Noordenveld voorstaat, zichtbaar worden. Deze worden gevormd door de volgende punten:

- In de jaarstukken 2006 hanteert het college als doelstelling voor het grondbeleid¹⁰: 'Het voeren van een actief grondbeleid dat gericht is op het stimuleren en bevorderen van de economische ontwikkeling, de werkgelegenheid en de woningbouw in de gemeente Noordenveld. Het zorgdragen voor de ontwikkeling van locaties voor woningbouw en bedrijfshuisvesting, één en ander met bijbehorende voorzieningen'.¹¹
- Het grondbeleid moet transparant zijn. Deze voorwaarde wordt gesteld in de paragrafen grondbeleid in de jaarstukken 2004, 2005 en 2006.
- De gemeente streeft naar goede grondposities en zal waar nodig en mogelijk gebruik maken van de wet voorkeursrecht gemeenten.
- Waar geen actief grondbeleid mogelijk is streeft de gemeente publiekprivate samenwerking na.¹²
- Ten aanzien van de grondprijzen treffen we de volgende uitgangspunten aan:
- Voor maatschappelijke voorzieningen en sociale huurwoningen wordt een aangepaste grondprijs berekend of een aftoppingsbijdrage geleverd.¹³
- In plaats van grondprijzen gebaseerd op kostprijsberekeningen zal in de nota grondbeleid worden voorgesteld uit te gaan van marktconforme grondprijzen.¹⁴
- Het uitgangspunt voor grondexploitaties is een sluitende exploitatieopzet.¹⁵
- Tenslotte is een risicoreserve grondbedrijf ingesteld om risico's uit de grondexploitatie te kunnen afdekken. Men hanteert als minimum voor het volume van deze reserve 10% van de boekwaarde van de investeringen met een minimum van € 2.200.000,—. De norm is gebaseerd op een onderzoek uit 1998.¹⁶

¹⁰ jaarstukken gemeente Noordenveld 2006, bladzijde 105

¹¹ begroting 2007 gemeente Noordenveld, bladzijde 74 en bladzijde 120

¹² begroting 2007 gemeente Noordenveld, bladzijde 119

¹³ begroting 2007 gemeente Noordenveld, bladzijde 75

¹⁴ begroting 2007 gemeente Noordenveld, bladzijde 120

¹⁵ idem

¹⁶ zie onder andere jaarrekening 2006, bladzijde 108

Hoofdstuk 3

Kwaliteit beoordeeld; het algemene beeld

3.1 Algemeen

In de volgende twee hoofdstukken wordt nagegaan in hoeverre aan de normen, die in hoofdstuk 2 voor de kwaliteit van het grondbeleid werden gevonden, in de praktijk wordt voldaan. In dit hoofdstuk wordt in algemene zin stilgestaan bij deze praktijk. Nagegaan wordt in hoeverre aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, de interne regelgeving wordt gevolgd en conform de eigen doelstellingen wordt gewerkt, zodat een eerste beeld over de kwaliteit ontstaat.

Dat beeld wordt duidelijker als ook de resultaten van de raadsenquête bij de beoordeling betrokken worden.

De opbouw van de volgende paragrafen is daarbij steeds als volgt. Eerst wordt de norm die in hoofdstuk 2 werd uitgewerkt kort herhaald. Vervolgens worden de constatering van het onderzoek gepresenteerd. Tenslotte wordt een oordeel gegeven over het geconstateerde ten opzichte van de norm.

3.2 Voldoet het grondbeleid aan het wettelijk kader en de eigen interne regelgeving

Omdat de eigen interne regelgeving een uitwerking is van het wettelijk kader worden beide in deze paragraaf behandeld.

Norm

In hoofdstuk 2 hebben wij aangegeven dat het wettelijk kader bepaald wordt door:

- De gemeentewet artikel 212.
- Het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikelen: 9, 16, 26 en 70.
- Wet op de ruimtelijke ordening artikel 42.

Op het niveau van de gemeente wordt dit vertaald in een:

- Financiële beheersverordening (artikelen 8, 14 en 19).
- Exploitatieverordening.

Constatering

Op grond van de aan ons beschikbaar gestelde documenten, hebben wij kunnen constateren dat de gemeente Noordenveld beschikt over een financiële beheersverordening waarmee wordt voldaan aan artikel 212 van de gemeentewet. Verder bevatten zowel de begrotingen als de jaarrekeningen de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid zoals voorgeschreven in de artikelen 9 en 26 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Er is wel een duidelijke ontwikkeling zichtbaar in de kwaliteit van deze paragrafen. Aanvankelijk gaven deze paragrafen geen inzicht in de risico's die met name in de grondexploitaties werden gelopen en ook een samenhangend financieel overzicht, met betrekking tot de resultaten in de grondexploitatie, ontbrak.

Zo geeft de begroting 2006 onvoldoende inzicht in de te verwachten resultaten betreffende de (nog niet) in exploitatie genomen grond. In de jaarrekening 2006 kon

derhalve geen antwoord worden gegeven of de verwachte resultaten voldoende zijn gehaald.

In de begroting 2007 wordt in de paragraaf weerstandsvermogen aandacht besteed aan de risico's die gelopen worden in de grondexploitatie van bedrijfsterreinen, de regiovisie en de masterplannen¹⁷. Verder bevat deze begroting voor het eerst een meer uitgebreide toelichting op de resultaten uit de grondexploitatie en de verwachtingen daarover. Aan artikel 16 lid 3 en 4 is daarmee voldaan en dat geldt ook voor artikel 14 lid 1 van de financiële beheersverordening van de gemeente.

Wat ontbreekt in deze paragrafen is:

- Artikel 16 lid 1: een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- Artikel 16 lid 2: een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
- Artikel 16 lid 5: de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Aan deze aspecten wordt noch in de aan ons ter beschikking gestelde begrotingen en jaarrekeningen, noch in de andere documenten aandacht besteed. In de paragraaf grondbeleid van de begroting 2007 staan wel enige algemene ontwikkelingen genoemd maar die liggen meer op het terrein van de ruimtelijke ordening dan op het terrein van het grondbeleid.

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben wij aangegeven wel enige contouren van het grondbeleid dat de gemeente voorstaat te kunnen onderscheiden, met name in eerdere begrotingen en rekeningen. Het zijn echter niet meer dan contouren. Deze teksten geven geen inzicht in een echte visie in relatie tot de programma's waaraan het grondbeleid ondersteunend zou kunnen zijn, of de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd. Ook in de programma's zelf van de begroting en de jaarstukken ontbreekt informatie over de bijdrage van het grondbeleid. Over de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de reserves van grondzaken ontbreekt de meeste informatie.

Opvallend is bovendien dat de teksten over het grondbeleid in de bestudeerde begrotingen en rekeningen over de diverse jaren overwegend herhaald worden. Daaruit blijkt dat er weinig ontwikkeling zit op dat gebied.

In dit verband past ook de constatering dat aan artikel 19 van de financiële beheersverordening van de gemeente Noordenveld, waarin is vastgelegd dat het College eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan de raad ter behandeling en vaststelling aanbiedt, niet wordt voldaan. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de termijn waarop dat zou moeten gebeuren (periode 2006-2009) nog niet is verstreken. Bovendien wordt in de begroting 2007 expliciet vermeld dat het opstellen van een nota grondbeleid voorlopig uitgesteld is in verband met de regiovisie¹⁸. Gelet op het feit dat de gemeenteraad deze begroting heeft vastgesteld hoeft de gemeente Noordenveld op dit moment ook geen nota grondbeleid te hebben. Met andere woorden, men voldoet nog steeds in formele zin aan het eigen normenkader.

¹⁷ programmabegroting gemeente Noordenveld 2007, bladzijde 87, 88

¹⁸ programmabegroting gemeente Noordenveld 2007, bladzijde 120

Wij tekenen hierbij echter aan dat het ontbreken van een dergelijke nota te betreuren is, juist nu de gemeente in zo'n belangrijke ontwikkeling als de regiovisie betrokken is. Het hebben van zo'n vastgestelde nota zou houvast kunnen bieden in de discussie over de realisatie van zo'n ontwikkeling tussen raad en college.

De meer financieel technische vereisten die voor het grondbeleid gelden staan opgesomd in artikel 70 van het besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten en artikel 8 van de financiële beheersverordening van de gemeente Noordenveld.

Uit de, aan ons ter beschikking gestelde, documenten blijkt niet dat niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. Bovendien is het vooral de accountant die in zijn controle op de jaarrekening nagaat of hier sprake is van onjuistheden. Uit de goedkeurende verklaringen van de accountant over de afgelopen jaarrekeningen, zowel ten aanzien van getrouwheid als ten aanzien van rechtmatigheid, mag worden afgeleid dat de gemeente Noordenveld wat dat betreft binnen de wettelijke kaders opereert¹⁹.

Tenslotte schrijft de wet op de ruimtelijke ordening in artikel 42 voor dat gemeenten over een exploitatieverordening beschikken. De gemeente Noordenveld beschikt over een dergelijke exploitatieverordening die voldoet aan de eisen die worden gesteld in artikel 42 van de genoemde wet.

Oordeel

De rekenkamercommissie is van oordeel dat het grondbeleid van de gemeente Noordenveld voldoet aan de administratieve vereisten die de wet stelt en de daarvan afgeleide interne gemeentelijke regelgeving.

Waar het vooral aan ontbreekt is een duidelijke visie op het grondbeleid. Wat men met het grondbeleid beoogt, welke bijdragen het grondbeleid aan de programma's moet leveren en hoe men de doelstellingen van het grondbeleid denkt te realiseren blijft in hoge mate onduidelijk. Aan de eisen die de wet en de eigen interne regelgeving op dit terrein stelt wordt niet voldaan. Zeker gelet op de regio-ontwikkeling kan dat als een groot gemis worden beschouwd.

Voor wat betreft dit onderdeel moet de conclusie luiden dat het grondbeleid van de gemeente Noordenveld beperkt blijft tot een technische basiskwaliteit.

3.3 Inzet wettelijk instrumentarium

Norm

Naast het wettelijk kader hebben wij aangegeven dat de wetgever de gemeente ook een aantal instrumenten biedt om bij het grondbeleid in te kunnen zetten. In dit verband hebben wij in hoofdstuk 2 genoemd: de exploitatieovereenkomst, de wet voorkeursrecht gemeenten, de onteigeningswet en de baatbelasting. De mate waarin een gemeente deze instrumenten inzet of bij de afwegingen betreft kan ook een indicatie geven voor de kwaliteit van het gevoerde grondbeleid.

¹⁹ accountantsverklaring in de jaarstukken gemeente Noordenveld 2005, 2006

Constatering

Uit de begrotingen en rekeningen over de jaren 2004 tot en met 2007 blijkt dat de gemeente het instrument van de baatbelasting hanteert, ook al is dat maar zeer beperkt²⁰.

Ook het instrument van het vestigen van het voorkeursrecht wordt actief ingezet zoals blijkt uit de behandeling van een voorstel het voorkeursrecht te vestigen in bepaalde gebieden uit 2006²¹ en het feitelijk vestigen van het voorkeursrecht in het kader van de regiovisie²².

Uit het feit dat in de jaarstukken 2004, 2005 en 2006 expliciet wordt gemeld dat men van het instrument onteigening geen gebruik heeft gemaakt kan worden afgeleid dat men een dergelijk instrument bestuurlijk in beeld heeft²³.

Over het aangaan van exploitatieovereenkomsten of andere samenwerkingverbanden wordt alleen impliciet iets vermeld. In de jaarstukken 2004, 2005 en 2006 wordt in dit verband verwezen naar de 5de Verloting. Wat de inhoud van de samenwerking is blijft onduidelijk²⁴.

Tenslotte kan op basis van de bestudeerde documenten worden geconstateerd dat over in te zetten instrumenten van het grondbeleid ook in de discussie tussen College en gemeenteraad, in voorkomende gevallen, volop van gedachten wordt gewisseld²⁵.

Oordeel

Uit het bovenstaande blijkt, dat de gemeente Noordenveld zich goed bewust is van de instrumenten en mogelijkheden die de wet biedt op het terrein van het grondbeleid. Men meldt expliciet in de jaarstukken wat men wel en niet als instrument inzet en op bestuurlijk niveau wordt over de inzet van de diverse instrumenten gesproken. Bij het ontbreken van een samenhangende visie op het grondbeleid blijft deze discussie uiteraard wel pragmatisch en situationeel van aard.

3.4 Voldoen aan overige interne regelgeving

Norm

Naast het wettelijk kader en de gemeentelijke uitwerking daarvan heeft de gemeente Noordenveld eigen regelgeving op het gebied van het grondbeleid vastgelegd in:

- Nota Bovenwijkse voorzieningen.
- Uitgiftevoorwaarden.
- Delegatiebesluit.

Constatering

De algemene constatering hier is dat, uit de voor dit onderzoek ter beschikking gestelde documenten, niet blijkt dat niet voldaan wordt aan de vereisten die zijn vastgelegd in de nota Bovenwijkse voorzieningen, uitgiftevoorwaarden en delegatiebesluit. Ook de accountant maakt hierover geen kritische opmerkingen.

²⁰ zie onder andere jaarstukken gemeente Noordenveld 2006, bladzijde 72

²¹ nota vestiging Wet Voorkeursrecht gemeenten, 16 mei 2006

²² nota Vestiging voorkeursrechten ex artikel 8 Wet voorkeursrecht gemeenten, 19 april 2007

²³ zie jaarstukken gemeente Noordenveld 2004, 2005, 2006; respectievelijk bladzijde 103, 106 en 105

²⁴ zie jaarstukken gemeente Noordenveld 2004, 2005, 2006; respectievelijk bladzijde 102, 106 en 106

²⁵ notulen besloten raadsvergadering gemeente Noordenveld, 24 februari 2005; notulen raadsvergadering gemeente Noordenveld, 26 april 2007

De nota Bovenwijkse voorzieningen is pas in juni 2006 vastgesteld en de werking ervan is op basis van de huidige documenten nog niet te beoordelen.

Het bevreemdt de onderzoekers te constateren dat de uitgiftevoorwaarden uit 1992 stammen en van de gemeente Roden afkomstig zijn. Gelet op het feit dat de accountant hierover geen opmerkingen heeft gemaakt concluderen wij dat de rechtsgeldigheid kennelijk in orde is.

Een actualisatie naar algemene uitgiftevoorwaarden voor de gemeente Noordenveld lijkt echter wel op zijn plaats.

Uit het onderzoek is ook niet gebleken dat de spelregels die zijn vastgelegd in het delegatiebesluit en de aanvullende nota's met betrekking tot snippergroen en strategische verwervingen niet in acht worden genomen. Wij willen wel specifiek aandacht vragen voor de in onze ogen lastige constructie die is gekozen bij strategische verwervingen ten aanzien van de positie van het presidium. Wij doelen daarmee op het volgende.

Het presidium is geen besluitvormend orgaan maar wordt vooraf wel op de hoogte gesteld van een voorgenomen strategische verwerving. In het presidium zitten wel de fractievoorzitters van de gemeenteraad. Als presidium kan men niet voor of tegen een verwerving zijn, men kan er alleen kennis van nemen. Als de raad achteraf vervolgens het beleid van het college moet beoordelen lijkt men op dit onderdeel moeilijk nog kritisch te kunnen zijn (men was immers geïnformeerd) terwijl men vooraf niet heeft kunnen instemmen of afkeuren. Het lijkt in dit verband zuiverder om de bevoegdheid volledig bij het college te laten (zonder informatieplicht vooraf) of de bevoegdheid in te trekken. Voor de effectiviteit van het beleid is dat laatste uiteraard niet aan te bevelen. Uit de documenten blijkt overigens niet dat dit in de praktijk al eens tot frictie aanleiding heeft gegeven.

Oordeel

Ook hier luidt het oordeel dat voor zover het de eigen 'technische' spelregels betreft de gemeente daar aan voldoet. Wel vragen wij hierbij aandacht voor onze opmerkingen ten aanzien van de ouderdom van de uitgiftevoorwaarden en de rol van het presidium.

3.5 Voldoen aan eigen doelstellingen en beleid

Norm

Doelstellingen en beleid ten aanzien van het grondbeleid zijn aangetroffen in diverse begrotingen en jaarstukken van de gemeente Noordenveld.

Aan de contouren van het grondbeleid zoals die blijken uit de begrotingen en jaarrekeningen is hiervoor ook al aandacht besteed. Hier gaan wij specifiek in op die aspecten van dit voorgenomen beleid die nog niet zijn behandeld:

- Het voeren van een actief grondbeleid dat gericht is op het stimuleren en bevorderen van de economische ontwikkeling, de werkgelegenheid en de woningbouw et cetera.
- Het grondbeleid moet transparant zijn.
- Ten aanzien van de grondprijzen is een aangepaste grondprijs nodig voor maatschappelijke voorzieningen en sociale huurwoningen of een

aftoppingsbijdrage²⁶. Verder is meer gebruik van marktprijs in plaats van kostprijs nodig.

- Het uitgangspunt voor grondexploitaties is een sluitende exploitatieopzet²⁷.
- Een risicoreserve grondbedrijf met als norm een minimum voor het volume van deze reserve van 10% van de boekwaarde van de investeringen met een minimum van € 2.200.000,—.

Constatering

Over de uitvoering van dit beleid of over de effectiviteit ervan is in de jaarstukken niets te vinden. Onduidelijk is of het actieve grondbeleid ook daadwerkelijk economische ontwikkeling, werkgelegenheid of woningbouw stimuleert en hoe dat dan is gerealiseerd.

Ook over het gevoerde grondprijnsbeleid wordt geen informatie verstrekt.

Met uitzondering van de financiële resultaten en de risico's, die sinds de begroting 2007 redelijk in beeld lijken te zijn, kan het grondbeleid niet transparant genoemd worden.

Voor wat betreft de sluitende exploitatieopzet verwijzen wij naar hoofdstuk 4. Wel kan hier al worden opgemerkt dat de uitgifteprijsen in de grondexploitatie bepaald zijn op basis van kostprijsberekeningen en dat de grondexploitaties een positieve winstverwachting hebben. In die zin wordt voldaan aan het uitgangspunt van sluitende grondexploitaties.

Ten aanzien van de risicoreserve grondbedrijf merken wij op dat de vermelde norm gebaseerd is op een onderzoek uit 1998²⁸. Zeker in verband met de regio-ontwikkeling lijkt deze norm aan herijking toe.

Oordeel

Voor wat betreft de kwaliteitseisen zoals die kunnen worden afgeleid van de contouren van het grondbeleid geldt dat hier niet aan wordt voldaan. Ook hier moet de conclusie luiden dat de gemeente alleen een soort technische basiskwaliteit heeft bereikt.

3.6 Het oordeel van de raad

Ook de raad heeft een oordeel over de kwaliteit van het te voeren grondbeleid. Voor het eindoordeel van dit onderzoek en ten behoeve van het doen van aanbevelingen vindt de rekenkamercommissie het van belang dit oordeel te kennen.

Om dit oordeel te peilen is een enquête onder de leden van de raad gehouden. Van de 23 uitgezette enquêtes zijn er 12 ingevuld terugontvangen. Eén raadslid heeft de enquête niet ingevuld omdat hij deel uitmaakt van de rekenkamercommissie en één partij heeft te kennen gegeven de enquête niet in te vullen omdat men de vraagstelling niet juist vindt en men oordeelt bovendien dat er geen sprake is van een samenhangend grondbeleid in Noordenveld. De uitslag van deze enquête is weergegeven in bijlage 2.

De belangrijkste conclusies kunnen als volgt worden samengevat.

²⁶ begroting 2007 gemeente Noordenveld, bladzijde 75

²⁷ idem

²⁸ zie onder andere 2006, bladzijde 108

Informatie raad

Als belangrijkste informatiebronnen voor de gemeenteraad ten aanzien van het grondbeleid worden genoemd de begroting en de jaarrekening. Deze informatiebronnen worden in volgorde van belangrijkheid gevolgd door mededelingen van de wethouder in commissie- en raadsvergaderingen. Over de informatievoorziening van de tussentijdse rapportages lopen de meningen uiteen. De helft geeft aan wel geïnformeerd te worden via tussentijdse rapportage, de andere helft niet.

Bij de aanbidding van grondexploitaties vindt de meerderheid dat er niet geïnformeerd wordt over het grondbeleid.

Als andere informatiebron wordt vijf maal het presidium genoemd.

Ondanks deze verschillende vormen van informatievoorziening kan de raad zich niet of nauwelijks een beeld vormen over de ontwikkelingen en de resultaten van het in Noordenveld gevoerde grondbeleid.

Als voornaamste redenen worden de vertrouwelijkheid en de financiële belangen genoemd waardoor de raad maar summier geïnformeerd lijkt te worden. Men voelt zich dan ook in meerderheid wel eens verrast door de resultaten van het gevoerde beleid en noemt het gebrek aan communicatie als belangrijkste oorzaak hiervoor. De raad doet een groot aantal suggesties om de informatievoorziening aan de raad ten aanzien van het grondbeleid te verbeteren. De belangrijkste aanbeveling is om na te gaan hoe er meer informatie, die nu als vertrouwelijk wordt bestempeld, aan de raad ter beschikking kan worden gesteld zonder de belangen van de gemeente te schaden. Op dit moment wordt er te weinig informatie verstrekt.

Invloed op beleid

Men vindt in meerderheid dat men te weinig invloed op het door het college gevoerde beleid kan uitoefenen. Opvallend is hier dat het maar een krappe meerderheid betreft (zes tegen vijf). Op de vraag naar ontbrekende mogelijkheden om invloed uit te oefenen worden veel verschillende antwoorden gegeven en dat geldt ook voor de oorzaken en de suggesties voor verbetering. Als algemene lijn kan worden geconstateerd dat verbetering van de informatievoorziening hier zeer zou helpen.

Regiovisie

Omdat de regio-ontwikkeling veruit de grootste invloed op het grondbeleid van de gemeente Noordenveld zal hebben de komende jaren, is specifiek gevraagd naar de betrokkenheid van de raad bij deze regio-ontwikkeling. Hier vindt de raad in meerderheid dat men niet op een andere wijze betrokken hoeft te worden. Voor zover men van mening is dat men op andere wijze betrokken moet worden, worden een aantal suggesties gedaan waarvoor wij naar de bijlagen verwijzen.

Oordeel gemeenteraad

De algemene conclusie van de enquête luidt, dat de gemeenteraad van oordeel is dat de kwaliteit van de informatievoorziening over het grondbeleid in Noordenveld verbeterd moet worden. Daarbij kan worden aangetekend dat men kennelijk met de informatievoorziening en de betrokkenheid van de raad bij de regiovisie al op de goede weg is omdat men daar in meerderheid vindt, dat de wijze waarop de raad daarbij betrokken wordt niet aangepast hoeft te worden.

Hoofdstuk 4

De Grondexploitaties Bitseveld, Noordhoek en de Vijfde Verloting

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt de praktijk van het grondbeleid van de gemeente Noordenveld nog eens tegen het licht gehouden door voor drie grondexploitaties, Bitseveld, Noordhoek en de Vijfde Verloting, na te gaan hoe deze zich verhouden tot het normenkader van hoofdstuk 2.

Aan de hand van de bevindingen van deze grondexploitaties kan ook het best worden bepaald of de gemeente Noordenveld de doelstellingen die zij met haar grondbeleid nastreeft (zoals actief grondbeleid, stimuleren woningbouw, werkgelegenheid, et cetera zie paragraaf 2.3.6) ook in de praktijk haalt en of zij daarbij ook gebruik maakt van het wettelijk instrumentarium.

Vooraf merken wij daarbij op dat de exploitaties van Bitseveld en Noordhoek al behoorlijk gedateerd zijn. De documenten die wij ter beoordeling hebben ontvangen dateren uit de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw.

Bedacht moet worden dat in die tijd exploitaties onder een ander regime en in andere economische situatie tot stand kwamen dan tegenwoordig.

Ter illustratie geven wij de volgende drie voorbeelden:

- Het beleids- en beheersinstrumentarium werd pas rond 1985 voor het eerst ontwikkeld. Dat was pas de eerste poging om de gemeentelijke administratie in al zijn facetten een wat bedrijfsmatiger aanzien te geven. We zijn dan nog ver verwijderd van de productbegroting die begin jaren '90 het licht zag en de programma- en productenbegroting die er nu sinds een jaar of vier is.
- Exploitatieopzetten werden destijds opgezet conform de zogenaamde 'bruine' en 'blauwe' boekjes van de VNG in samenwerking met het ministerie van VROM. Daarin stond exact aangegeven hoe de exploitatieopzet er uit moest zien, welke kosten meegenomen mochten worden en hoe die berekend moesten worden. Dat was de enige manier om aan exploitatiebijdragen (subsidies) te komen. Oppervlakkig beschouwd lijkt de exploitatieopzet van Noordhoek volgens die methode te zijn opgezet.
- Van marktdenken met betrekking tot grondprijzen was nog nauwelijks sprake en dat is ook te zien in de exploitatieopzet van Noordhoek waar de verkoopprijs onder de kostprijs van de exploitatie ligt. Waarschijnlijk zal de marktwaarde destijds ook inderdaad onder de kostprijs hebben gelegen. Met grond kon toen in veel gebieden nog nauwelijks iets verdiend worden, sterker nog, er moest vaak geld bij.

Dit alles in ogenschouw nemende is een vergelijking met de opvattingen in deze tijd over transparantie, doelstellingen ten aanzien van het grondbeleid, et cetera niet zinvol te noemen.

De dossiers Bitseveld en Noordhoek zijn wel nuttig om inzicht te krijgen in datgene wat er wordt vastgelegd en waarover besluitvorming plaatsvindt. Samen met de Vijfde Verloting ontstaat zo wel een beeld of er in de basis ten principale voldoende wordt vastgelegd om te kunnen rapporteren conform het normenkader van nu.

De vergelijking met het normenkader zelf zal voornamelijk op de Vijfde Verloting van toepassing zijn omdat deze van recenter datum is.

4.2 Bitseveld en Noordhoek

Constatering

Het dossier dat wij ontvingen met betrekking tot het bedrijventerrein Bitseveld bevat uitsluitend documenten uit de jaren '70 en begin jaren '80 van de vorige eeuw. In die periode is het toen al bestaande bedrijventerrein wegens toenemende belangstelling uitgebreid. Uit de documenten blijkt dat door de gemeente in die periode de benodigde infrastructurele voorzieningen in verband met de uitbreidingen zijn gerealiseerd. Het dossier bevatte geen grondexploitatie noch documenten die informatie bevatten over de totale kosten en opbrengsten van het complex, uitgegeven kavels of gecreëerde werkgelegenheid.

In de jaarstukken 2004, 2005 en 2006, alsmede de begrotingen 2005, 2006 en 2007 is geen informatie over het bedrijfsterrein Bitseveld opgenomen. Vermoedelijk is dit 'oude' complex eerder afgesloten of ondergebracht in het complex 'industrieterreinen'.

Het dossier bevatte geen informatie waaruit blijkt wat de financiële positie is van dit bedrijfsterrein, hoeveel bedrijven er gevestigd zijn, welke werkgelegenheid er gecreëerd is, et cetera.

Op basis van het ontvangen materiaal is het niet mogelijk te bepalen in hoeverre dit bedrijfsterrein bijdraagt aan de doelstellingen die de gemeente met betrekking tot het grondbeleid geformuleerd heeft. Gelet op onze opmerkingen hiervoor is dit ook geen realistische eis. Wel kan worden geconstateerd dat de ontvangen documenten ook geen gegevens bevatten die het in principe mogelijk maken om conform het normenkader van nu te rapporteren.

Het dossier dat betrekking heeft op industrieterrein Noordhoek bevat documenten die alle betrekking hebben op de jaren '80 van de vorige eeuw.

Het dossier bevat verschillende exploitatieopzetten, die allen een positief resultaat laten zien, rekening houdend met een subsidie van de provincie Drente van ruim fl. 1.000.000,—.

In de bestudeerde jaarstukken (2004 tot en met 2006) noch in de bestudeerde begrotingen (2005-2007) is iets over dit bedrijventerrein terug te vinden. Evenals bij Bitseveld moet de conclusie zijn, dat dit complex waarschijnlijk al is afgesloten of ondergebracht is in het complex industrieterreinen. Informatie die in enige mate iets zou kunnen zeggen over behaalde resultaten in financiële of materiële zin (uiteindelijk exploitatieresultaat, uitgegeven hectare, gerealiseerde werkgelegenheid) is niet aangetroffen.

Oordeel

Er van uitgaande dat de ontvangen informatie ook de feitelijk beschikbare informatie is, moet de conclusie zijn dat ook de raad de ontwikkelingen van deze bedrijfsterreinen niet heeft kunnen volgen en dus ook niet heeft kunnen toetsen in hoeverre de ontwikkelingen op deze bedrijfsterreinen hebben bijgedragen aan de doelstellingen van het Noordenveldse grondbeleid. Gelet op de informatie die in beide dossiers is vastgelegd had dit ook niet gekund.

4.3 De Vijfde Verloting

Constatering

De Vijfde Verloting is een woningbouwgebied. Het dossier van de Vijfde Verloting bevat documenten uit de periode 1991-1993 en is daarmee van enigszins recentere datum dan de voorgaande dossiers.

De kostprijsberekening uit 1991 is opgezet volgens het eerder aangehaalde 'bruine boekje'. De exploitatieberekening uit 1991 is sluitend, met een totale kostenraming van fl. 31.700.000,— en een totale opbrengstenraming van fl. 31.700.000,—.

Op grond van deze berekening wordt in 1992 een krediet van ruim fl. 18.000.000 aangevraagd voor het bouwrijpmaken. Binnen dit krediet is de aanleg van wegen en riolering door middel van inschrijving aanbesteed en gegund aan de laagste bieder voor fl. 2.700.000,—.

Er wordt een voordeel geclaimd van ruim fl. 200.000,— op de aanbesteding ten opzichte van de raming fl. 2.900.000,—. In de exploitatieberekening is echter één bedrag voor grondwerk, verharding en riolering opgenomen van fl. 12.700.000,— miljoen, zodat dit voordeel niet verifieerbaar is.

In januari 1993 wordt voorgesteld deel 3 van de Vijfde Verloting zonder fasering bouwrijp te maken vanwege de grote belangstelling voor dit deel. Voor de uit te voeren werken worden wederom geclaimd dat die binnen de exploitatieopzet passen. Door het hogere abstractieniveau in de exploitatieopzet is dat voor individuele werken niet na te gaan.

Tenslotte bevat het dossier het advies aan het College om de 5e fase van de Vijfde Verloting niet te ontwikkelen. De noodzakelijke investeringen in de infrastructuur brengen zulke hoge kosten met zich mee dat ze niet rendabel te maken is.

Dat is opvallend omdat aan er aan de afzetkant, gelet op de eerder genoemde grote belangstelling, geen problemen te verwachten zijn en de exploitatieopzet sluitend was. Met andere woorden ook deze investering had binnen de exploitatieopzet moeten passen. Het lijkt er op dat er slechts gekeken is of deze investeringen alleen op de daar te realiseren woningen verhaald kon worden. Of deze investeringen ook op het gehele plangebied of ook nog daarbuiten verhaald hadden kunnen worden door middel van bijvoorbeeld een nota Bovenwijkse voorzieningen was toen kennelijk nog niet aan de orde.

Oordeel:

Het dossier Vijfde Verloting bevat meer en betere informatie dan de dossiers over de bedrijfserreinen. Zo wordt in de exploitatieopzet naast de financiële informatie ook aangegeven welk woningprogramma gerealiseerd zal worden. Dat is op zich weer te toetsen met woondoelstellingen van de gemeente. Ook dit dossier bevat echter geen behaalde resultaten. Niet duidelijk is dus of de exploitatieopzet ook feitelijk is gerealiseerd en dat geldt ook voor het woningprogramma. Ook hier is de conclusie op grond van de bestudeerde stukken dat de gemeenteraad niet kan constateren dat de gemaakte afspraken met het vaststellen van de exploitatieopzet en het verstekken van de benodigde kredieten, ook zijn nagekomen.

4.4 Oordeel over de drie grondexploitaties

Afgezien van de ouderdom van Bitseveld en Noordhoek ogen de drie dossiers zeer onvolledig.

Geen van de dossiers bevat herzieningen van de grondexploitaties. Deze waren ook in het verleden toch wel gebruikelijk en worden met ingang van de nieuwe grondexploitatiewet medio 2008 jaarlijks verplicht.

Geen van de dossiers bevat informatie over feitelijk gerealiseerde resultaten. Niet in financiële zin, maar ook niet in materiële zin zoals bijvoorbeeld: feitelijk verkochte grond, gerealiseerde woningen, gevestigde bedrijven, gecreeëerde werkgelegenheid, et cetera.

Ook de bestudeerde begrotingen en jaarstukken bevatten deze informatie niet.

Bitseveld en Noordhoek zijn niet als afzonderlijke complexen terug te vinden en vermoedelijk samengebracht in het complex industrieterreinen Roden.

Van de Vijfde Verloting wordt in de jaarstukken vermeld dat er met marktpartijen afspraken worden gemaakt als de ruimtelijke doelstellingen uit het programmaplan gerealiseerd dienen te worden²⁹. In het dossier is hier echter niets over te vinden.

Van geen van de complexen is de afzonderlijke boekwaarde of de resultaten in de jaarstukken te volgen. Daarmee is ook niet duidelijk of deze complexen in het verleden reeds afgesloten zijn of niet.

Het behoeft geen betoog dat datgene wat in hoofdstuk 2 als voorgestaan grondbeleid van de gemeente Noordenveld werd gepresenteerd niet aan de hand van bovenstaande exploitaties kan worden getoetst.

²⁹ zie onder andere de jaarstukken 2005, bladzijde 106

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Alvorens over te gaan tot een algemene beschouwing over grondbeleid zoals dat in Nederland kan worden aangetroffen, sluiten wij in dit hoofdstuk af met de conclusies en aanbevelingen.

In dit onderzoek hebben wij de kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente Noordenveld beoordeeld aan de hand van:

- Wettelijke vereisten die aan het grondbeleid van gemeenten worden gesteld.
- Documenten die ons door de gemeente ter beschikking zijn gesteld.
- Het houden van een aantal interviews binnen de gemeente.

Uit de analyse die wij op basis van deze informatie hebben uitgevoerd blijkt:

1. Dat het grondbeleid van de gemeente Noordenveld voldoet aan de administratieve vereisten die de wet stelt en de daarvan afgeleide interne gemeentelijke regelgeving.
Wij doelen hiermee op artikel 212 van de gemeentewet, de artikelen 9, 26 en 70 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, de artikelen 8 en 14 van de financiële beheerverordening, artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de daarvan afgeleide gemeentelijke exploitatieverordening.
Hoewel hier verbeteringen mogelijk zijn (denk bijvoorbeeld aan de uitgiftevoorwaarden uit 1992) is het kwaliteitsniveau in ieder geval voldoende geweest voor een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid van de accountant.
2. Ook is duidelijk geworden dat de gemeente zich bewust is en gebruik maakt van de mogelijkheden die de wet biedt. Men heeft een exploitatieverordening, men heeft gebruik gemaakt van de baatbelasting, de wet voorkeursrecht gemeenten wordt ingezet en in de jaarstukken wordt expliciet vermeld dat het instrument onteigening niet is ingezet. Verder beschikt men over een nota Bovenwijkse voorzieningen en ook andere mogelijkheden zoals samenwerking met andere partijen om de gemeentelijke belangen te realiseren worden besproken tussen college en gemeenteraad.
3. Wat echt ontbreekt aan het grondbeleid van de gemeente Noordenveld is de visie en de doelstellingen die met dit grondbeleid worden nagestreefd. Er is alleen een algemene opvatting over actief grondbeleid, het bevorderen van economische ontwikkeling, werkgelegenheid en de woningbouw, transparantie, goede grondposities, et cetera.

Men blijft echter hangen in deze algemeenheden. Niet duidelijk wordt bijvoorbeeld waarom de gemeente actief grondbeleid wil inzetten (met passief grondbeleid zou de werkgelegenheid ook gestimuleerd kunnen worden), of actief grondbeleid wel mogelijk is, waar men dat denkt te kunnen doen en wat men dan wil bereiken. Wat moet worden verstaan onder bevorderen van economische ontwikkeling, werkgelegenheid en woningbouw en wanneer dat een succes is. Hier voldoet men ons inziens ook niet aan datgene wat de wetgever heeft bedoeld met: een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting en een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert³⁰.

4. Ten aanzien van de informatiestroom naar de gemeenteraad kunnen we constateren dat aan het eigen kwaliteitscriterium 'transparantie' niet wordt voldaan. Sinds de begroting 2007 wordt wel inzicht gegeven in de financiële ontwikkeling van de exploitaties en de risico's.
Als we echter zelfs de weinig gespecificeerde contouren van het eigen grondbeleid als maat nemen dan valt op dat daar in geen van de ontvangen documenten iets over valt terug te vinden. Er is dus geen informatie over de na te streven of gerealiseerde economische ontwikkeling, werkgelegenheid, woningbouw, et cetera aangetroffen.
Voor wat betreft de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid is dat wel te verklaren, want ondanks de gedateerdheid van de dossiers Bitseveld en Noordhoek, blijkt in ieder geval dat over dit soort zaken ook op grondexploitatie niveau niets is vastgelegd. Voor wat betreft de woningbouw zou echter wel informatie verstrekt moeten kunnen worden. Het dossier de Vijfde Verloting bevat namelijk wel het te realiseren programma.
5. Zeker in het kader van de regio-ontwikkeling komt het gebrek aan concrete visie en transparante informatievoorziening ons als een gemis voor. Verbeteringen op dit punt zouden ons inziens de positie van de gemeente Noordenveld in het krachteveld van de regio-ontwikkeling kunnen versterken. Het is vanzelfsprekend ook een gemis in de controlerende en kaderstellende taak van de raad.
6. Tenslotte vragen wij ons af, min of meer in het verlengde hiervan, of de positie van het presidium in het kader van strategische verwervingen wel een gelukkige is en de zuiverheid van het proces ten goede komt.

De algemene conclusie van dit onderzoek is dat gemeente Noordenveld voor wat betreft het grondbeleid naar ons oordeel een technische basiskwaliteit bezit voor wat betreft de wettelijke vereisten. Door het gebrek aan een duidelijke visie en doelstellingen en het ontbreken van een adequate, consistente en transparante informatievoorziening naar de gemeenteraad ontstijgt de kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente Noordenveld dat niveau ook nauwelijks. Dat is jammer want men geeft wel blijk zich bewust te zijn van de mogelijkheden die het grondbeleid biedt en maakt daar ook gebruik van.

³⁰ besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten artikel 16 lid 1 en 2

Door het ontbreken van visie en informatievoorziening loopt de gemeente Noordenveld het risico dat de omstandigheden het grondbeleid bepalen in plaats van dat de gemeente dat zelf bepaalt.

5.2 Aanbevelingen

Gelet op de analyse in dit onderzoek en de conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

- Geef prioriteit aan het opstellen van een nota Grondbeleid waarin onder meer aandacht wordt besteed aan:
 - De visie op en de concrete doelstellingen van het grondbeleid van de gemeente.
 - De instrumenten waar men gebruik wil maken.
 - De informatievoorziening.
 - Een aantal spelregels ten aanzien van:
 - Het grondprijnsbeleid.
 - Kostentoe-rekeningen.
 - Risico's.
 - Resultaten en de bestemming ervan (toevoegen/onttrekken aan reserves; afdracht aan de algemene dienst).
 - Herziening grondexploitaties.
 - Grondverwerving.
 - Gunnen van projecten en het verkopen van de grond.
- Het opzetten van een informatiesysteem waarbij datgene waarover de raad geïnformeerd wil worden ook vastgelegd wordt zodat de informatievoorziening ook mogelijk is.
- Het beschrijven van de administratieve organisatie van het grondbeleid en in dit kader nader bezien de positie van het presidium bij strategische verwervingen.

5.3 Randvoorwaarden vanuit de regio-ontwikkeling.

Tenslotte gaan wij nog kort in op de randvoorwaarden vanuit de regio-ontwikkeling op het grondbeleid van de gemeente.

De komende 20 jaar staat de gemeente Noordenveld samen met de gemeente Leek voor een omvangrijke opgave om op hun grondgebied woningbouw en bedrijfsterreinen te realiseren. Voor beide gemeenten is dat een opgave met een omvang en een complexiteit waarmee men geen ervaring heeft. Het gaat daarbij niet alleen om het volume en het tempo waarin de ontwikkeling plaats moet vinden, maar ook om het feit dat zo'n opgave interessant is voor diverse (particuliere) partijen die vaak wel de kennis en ervaring hebben. Daarmee staat de gemeente Noordenveld ook voor de opgave de eigen gemeentelijke belangen niet te laten overvleugelen door de belangen van andere partijen.

De vragen die vanuit zo'n opgave kunnen worden gesteld ten aanzien van het grondbeleid zijn:

- Kan de gemeente een dergelijke opgave aan voor wat betreft het volume en tempo?
- Is men in staat de eigen belangen te realiseren (voorfinanciering, planologisch proces op tijd klaar, voldoende kwantiteit/kwaliteit ambtelijk apparaat, et cetera)?
- Heeft men de informatievoorziening binnen de organisatie goed geregeld?
- Voor zover de eigen gemeentelijke capaciteit ontbreekt, is men dan in staat om de juiste partners te vinden, waarmee men gezamenlijk de eigen belangen kan realiseren?

Een goed antwoord op bovenstaande vragen zou een gedegen onderzoek naar de capaciteit en de kwaliteit van de organisatie vergen. Een dergelijk uitgebreid onderzoek past niet binnen de opzet van deze opdracht. Wellicht is een dergelijk onderzoek ook niet nodig omdat de gemeente ook zelf blijk geeft een beeld te hebben over wat de eigen kwaliteit op dit gebied is. Zo bleek uit de interviews dat men mede in verband met de regio-ontwikkeling een projectleider heeft aangetrokken die ervaring heeft met grote projecten, twee gebiedsontwikkelaars en een planeconoom. Verder blijkt uit de notulen van de raadsvergaderingen over dit onderwerp dat ook de mogelijkheid van samenwerking met andere partijen wordt besproken³¹.

De mening van de raad over de informatievoorziening en de betrokkenheid bij de regio-ontwikkeling is overigens wel meegenomen in de enquête van de raad (zie paragraaf 3.5) en werd daar als beter beoordeeld dan de informatievoorziening en betrokkenheid bij het overige grondbeleid. Gelet op de relevantie van dit vraagstuk leek het ons goed er hier kort op in te gaan.

³¹ notulen besloten vergadering van de gemeenteraad Noordenveld, 24 februari 2005

Hoofdstuk 6

Gemeentelijk grondbeleid

6.1 Inleiding

Onder grondbeleid kan in het algemeen worden verstaan:

Het op een zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik, dan wel het zodanig realiseren van gewenste veranderingen in dat grondgebruik, dat dit past in de doelstellingen die de gemeente geformuleerd heeft in het kader van het ruimtelijk beleid. Bij bestemming en verdeling van grond is er een belangrijke publieke verantwoordelijkheid en een ordenende en kaderstellende taak voor de raad.

Binnen deze algemene definitie van gemeentelijk grondbeleid kunnen een aantal soorten grondbeleid worden onderscheiden.

Een algemeen gebruikt hoofdonterscheid bij het grondbeleid, is die tussen actief en passief grondbeleid. Tegenwoordig wordt voor dat laatste ook vaak de term faciliterend grondbeleid gebruikt. Dit onderscheid ontstaat door het feit dat beide soorten grondbeleid hun eigen kenmerken hebben en min of meer ook een eigen set instrumenten kennen.

Bij actief grondbeleid kiest de gemeente zelf de ontwikkelaar en gaat het er vooral om dat de gemeente de grond in handen krijgt. Voor wat betreft de instrumenten treffen we hier naast de minnelijke verwerving, waarbij de gemeente via vrije onderhandelingen met de grondeigenaar probeert de grond te verwerven, hier ook instrumenten aan als de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Bij passief of faciliterend grondbeleid ontwikkelen derden en heeft de gemeente vooral een voorwaardenscheppende rol. Bij passief grondbeleid gaat het er om dat de gemeenten via kaderstelling (bestemmingsplan) er voor zorgt dat de particuliere ontwikkeling in overeenstemming is met de gemeentelijke wensen en dat de gemeente haar kosten op een goede manier kan verhalen. Vandaar dat bij dit soort beleid vaak de instrumenten: exploitatieovereenkomst, exploitatievergunning en baatbelasting worden ingezet.

Om deze samenhang goed duidelijk te maken wordt in dit hoofdstuk ook gebruik gemaakt van dit onderscheid tussen actief en passief grondbeleid.

Voor welk beleid overigens ook gekozen wordt, het bestemmingsplan is vanzelfsprekend altijd leidend. Is er tijdig een kwalitatief goed en uitgewerkt bestemmingsplan vastgesteld, dan heeft de gemeente veel meer mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan dan wanneer er niet zo'n bestemmingsplan is.

In feite moet de gemeente dan ook aan het begin van het proces zelf al duidelijk hebben wat zij wil en dit op juridisch-planologische wijze vastleggen.

Als het onderscheid hierboven is dat bij actief grondbeleid de gemeente het initiatief neemt en bij passief grondbeleid de particuliere ontwikkelaar de initiatiefnemer is, dan zou als derde soort grondbeleid het gezamenlijk initiatief van gemeente en ontwikkelaar onderscheiden kunnen worden.

Bij deze samenwerking ligt de nadruk minder op de te kiezen instrumenten (een mix van eerder genoemde instrumenten zal het meest voorkomen) maar vooral op de juridische vorm die de samenwerking krijgt. Het gaat bij zo'n samenwerkingsverband vooral om zaken als risico en aansprakelijkheid, opbrengstenverdeling, et cetera.

6.2 Actief grondbeleid

6.2.1 Algemeen

Onder actief grondbeleid wordt verstaan dat de gemeente zelf de nodige gronden verwerft, ze tijdelijk beheert, ze bouwrijp maakt en vervolgens uitgeeft. De gemeente kan zelf bepalen welke bestemmingen wanneer gerealiseerd moeten worden en heeft dus de regie in handen. In eerste instantie zal de gemeente proberen de beoogde gronden te verwerven via het marktmechanisme van vraag en aanbod. Dit wordt ook wel minnelijke verwerving genoemd. In Nederland is dit de meest gebruikte manier. Verder kan de gemeente ten aanzien van verwerving de instrumenten de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Onteigeningswet gebruiken. Deze instrumenten worden hierna uitgebreid toegelicht. Allereerst wordt kort stil gestaan bij het kostenverhaal.

6.2.2 Kostenverhaal via uitgifte

In het geval van gronduitgifte door de gemeente kunnen in principe alle kosten worden verhaald via de grondprijs. Uitgangspunt is meestal dat er marktconforme grondprijzen worden gehanteerd. De afgelopen jaren blijken de op deze manier te bepalen grondprijzen de door de gemeente te maken kosten meer dan voldoende te dekken: alle kosten worden dan verhaald en er kan zelfs sprake zijn van een surplus op de grondexploitatie.

6.2.3 Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Indien de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft en wel zelf wil ontwikkelen kan zij, als minnelijke verwerving niet mogelijk is, via de Wet Voorkeursrecht Gemeenten trachten de gronden te verwerven. De Wet Voorkeursrecht Gemeenten geeft gemeenten de mogelijkheid om een publiekrechtelijk voorkeursrecht te vestigen, wat tot gevolg heeft dat een eigenaar van, of een beperkt gerechtigde tot, een onroerende zaak niet tot vervreemding mag overgaan voordat de betreffende onroerende zaak of het beperkte recht aan de gemeente is aangeboden (op deze aanbiedingsplicht bestaan overigens een aantal uitzonderingen). Door de vestiging van het voorkeursrecht krijgt de gemeente dus een recht van eerste koop. Deze aanwijzing betekent echter niet dat de eigenaar verplicht wordt om tot verkoop van zijn eigendom over te gaan. Slechts in het geval hij zelf wil verkopen, is hij verplicht eerst de gemeente de gelegenheid te bieden tot aankoop over te gaan. Er is derhalve sprake van een vrijwillige verkoopsituatie. Juridisch gezien kan de gemeente al dan niet besluiten om tot aankoop over te gaan. In de praktijk is dat natuurlijk wel wat minder vrijblijvend. Als de gemeente eenmaal het voorkeursrecht vestigt dan blijkt daar wel uit dat de gemeente het doel heeft de betreffende grond te verwerven.

Om het voorkeursrecht te kunnen vestigen moet wel aan één van de volgende vestigingsvereisten worden voldaan. Er moet sprake zijn van:

- **Uitbreidingscapaciteit:**
De Wet Voorkeursrecht Gemeenten maakt het mogelijk dat een gemeente waaraan krachtens nationaal ruimtelijk beleid of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegekend of gegeven, zelfstandig gronden aanwijst waarop zij het voorkeursrecht wil vestigen.
- **Huidig gebruik wijkt af van toekomstige bestemming:**
alleen gronden waarvan het huidig gebruik afwijkt van de toekomstige bestemming, welke bestemming niet agrarisch mag zijn, komen voor een aanwijzing in aanmerking. Het huidige gebruik en de toekomstige bestemming zijn, volgens de wetsgeschiedenis en de rechtspraak, eveneens van elkaar afwijkend als de toekomstige bestemming intensiever is.

Uit de desksearch bleek dat de gemeente Noordenveld over de nota 'Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie' beschikt, opgesteld door de afdeling Ontwikkeling gemeente Noordenveld³². Hierin staat beschreven hoe de vestiging van het voorkeursrecht in zijn werk gaat. Korthedshalve verwijzen wij naar deze nota.

6.2.4 Onteigeningswet

Onteigening wordt vanouds beschouwd als één van de meest ingrijpende middelen die de overheid kan gebruiken ter behartiging van het algemeen belang. In wezen is onteigening het in het algemeen belang, op basis van een wettelijke bevoegdheid, conform wettelijke voorschriften en jurisprudentie, tegen betaling van een volledige schadeloosstelling, ontnemen van een eigendomsrecht. Het ontnemen van eigendom is zeer ingrijpend en kan daarom niet zomaar. De Onteigeningswet, aangevuld met jurisprudentie, stelt zeer strenge eisen aan de onteigening en de daarbij behorende procedures.

Ook al is het middel ingrijpend, dit betekent niet dat de gemeente daarom van het inzetten van dit instrument af hoeft te zien. Wanneer dit namelijk wel gebeurt, kan dat als gevolg hebben dat er stagnatie optreedt doordat eerst (zeer)langdurig wordt geprobeerd vrijwillig te verwerven, waardoor, wanneer dat niet lukt, ook niet met gebruik van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, de gewenste ontwikkeling niet of zeer vertraagd en veel te duur tot stand komt. Dit geeft grondeigenaren en hun adviseurs de gelegenheid hun onderhandelingspositie te versterken door enkel het traineren van de voortgang, met alle gevolgen van dien. De onderhandelingspositie die dan is ontstaan kan leiden tot een hogere schadeloosstelling dan waarop een eigenaar op basis van de Onteigeningswet recht zou hebben.

Voor een duidelijke beschrijving van de werking van de onteigeningswet verwijzen wij wederom naar de nota 'Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie', opgesteld door de afdeling Ontwikkeling gemeente Noordenveld.

Gelet op het bovenstaande zullen gemeenten het instrument van de onteigening, weliswaar met terughoudendheid, inzetten daar waar dat nodig is.

³² nota Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie, tussen privaat- en publiekrecht; gemeente Noordenveld, afdeling ontwikkeling, H. Vriezema, 1998, bladzijde 6 en verder

6.2.5 Voor- en nadelen actief grondbeleid

In het voorgaande zijn de kenmerken van actief grondbeleid toegelicht. Tenslotte zitten er net als bij de andere soorten grondbeleid voor- en nadelen aan het voeren van actief grondbeleid. De volgende voor- en nadelen zijn te onderscheiden:

Voordelen:

- Middels verwerving en uitgifte door de gemeente zelf kan maximaal gestuurd worden op de uitvoering van het bestemmingsplan.
- De gemeente bepaalt het tempo van realisatie van het bestemmingsplan.
- De gemeente kan sturend optreden ten aanzien van het gewenste gebruik, de bebouwing van de gronden en de kwaliteit van de omgeving.
- In principe kunnen alle productiekosten worden verhaald.
- Indien gewenst kan de gemeente een differentiatie aanbrengen in de uitgifteprijs, rekening houdende met draagkracht en maatschappelijke gewenstheid.
- Het is mogelijk, en al jaren zeer gebruikelijk, om marktconforme grondprijzen te realiseren die hoger liggen dan de integrale kostprijs, hetgeen leidt tot positieve exploitatieresultaten.

Nadelen:

- De risico's zijn voor rekening van de gemeente, met name renteverliezen als gevolg van marktontwikkelingen, dure verwervingen, et cetera.
- Wijzigingen in maatschappelijke en economische omstandigheden, conjunctuur en regelgeving beïnvloeden de uitgiftemogelijkheden.
- Het toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Onteigeningswet kan niet zomaar plaatsvinden en vereist een goede juridische begeleiding.

Om de voor- en nadelen goed in beeld te krijgen en te houden, moet de exploitatieopzet van het betrokken plan regelmatig worden herzien en zonodig aangepast aan zich wijzigende omstandigheden³³.

6.3 Passief Grondbeleid

6.3.1 Algemeen

Bij passief of faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich hoofdzakelijk tot het reguleren van de activiteiten van de private sector. Daarnaast draagt de gemeente de zorg voor de aanleg van het openbaar gebied en het realiseren van publieke voorzieningen (bijvoorbeeld: scholen, gemeenschapsvoorzieningen, et cetera). Dit kan door de gemeente zelf worden uitgevoerd, maar ook de betrokken private partijen kunnen dit realiseren (over het algemeen hebben die daar minder belangstelling voor). Als de gemeente zelf de publieke voorziening realiseert, kan het nodig zijn dat de gemeente de grond hiervoor toch moet verwerven. Dat maakt de term passief grondbeleid wel enigszins rekbaar.

De gemeente voert vanzelfsprekend toezicht uit op het bouw- en woonrijp maken en geeft de nodige vergunningen af.

³³ overigens wordt er in de exploitatieopzet al vooraf rekening gehouden met eventuele negatieve economische ontwikkelingen

Instrumenten die hierbij gebruikt worden zijn tot op heden het bestemmingsplan, de exploitatieovereenkomst en eventueel de baatbelasting. De grondexploitiewet die naar verwachting medio 2008 in werking treedt hoort hier ook bij.

De uitdaging voor de gemeente is bij passief grondbeleid om naast het op goede wijze reguleren van de activiteiten van de ontwikkelaar vooral de door de gemeente te maken kosten zoveel als mogelijk te verhalen. Hiervoor kunnen de volgende instrumenten worden ingezet.

6.3.2 Exploitatieovereenkomst

In het geval van particuliere bouwexploitatie zal de gemeente, ten behoeve van de door haar te maken kosten, trachten met de private partij een overeenkomst te sluiten (al dan niet op basis van de exploitatieverordening). Meestal lukt dit ook wel maar zelden zullen alle kosten kunnen worden doorberekend: zeker de kosten van bovenwijkse voorzieningen of de door de gemeente te maken apparaatskosten blijken vaak niet (of maar gedeeltelijk) verhaald te kunnen worden. De exploitatieovereenkomst is gebaseerd op een gemeentelijke exploitatieverordening. De exploitatieverordening van de gemeente Noordenveld stamt uit 1999 en is gebaseerd op de model-verordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De nieuwe grondexploitiewet zal meer mogelijkheden bieden om kosten te kunnen verhalen dan op basis van de huidige verordening mogelijk is. In dat kader is het aanbevelenswaardig om tegen die tijd de verordening aan de nieuwe wet aan te passen, waardoor het grondbeleidinstrumentarium actueel blijft. In de volgende paragraaf wordt de essentie voor de gemeente van deze nieuwe wet toegelicht.

6.3.3 nieuwe grondexploitiewet

Zoals vermeld heeft de Tweede Kamer in 2006 ingestemd met de nieuwe grondexploitiewet. Deze wet treedt 1 juli 2008 in werking. Hiermee krijgen de gemeenten een belangrijk instrument in handen om de positie op de grondmarkt te verstevigen. Kort samengevat werkt de grondexploitiewet als volgt. Deze wet is voor een belangrijk deel gericht op de kostenverhaalmogelijkheden van gemeenten. In deze wet handhaaft men het gemengde stelsel voor grondexploitatie. Dat houdt in dat er zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor blijft bestaan:

Het privaatrechtelijke spoor wordt gevolgd wanneer partijen tot onderlinge overeenstemming komen op vrijwillige basis. De afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij de volgende aspecten van belang zijn:

- Bovenplafonds verevening: dit betreft afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie (bijvoorbeeld bijdragen aan groen- en recreatiegebieden) De wet stelt daarbij als eis dat deze afspraken moeten passen in een ruimtelijke structuurvisie.
- De exploitatieverordening is in de nieuwe wet niet meer verplicht, maar mag wel.
- In het kader van de transparantie is de gemeente in de nieuwe wet wel verplicht in de gemeenteberichten melding te maken van de gesloten overeenkomsten.

Het publiekrechtelijke traject vindt plaats als partijen niet tot overeenstemming kunnen komen en is gericht op het langs publiekrechtelijke weg verhalen van kosten.

Dit traject start met het opstellen van een exploitatieplan dat in ieder geval bestaat uit een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten. Verder kan een exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte en bepalingen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Exploitatieplannen moeten jaarlijks worden herzien.

Het publiekrechtelijke traject is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen en projectbesluiten op grond van de WRO die voor de eerste maal voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijziging. De kosten die verhaald kunnen worden staan expliciet vermeld op een kostensoortenlijst die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld.

Hierbij valt te denken aan:

- Aanleg en realisatie van openbare fysieke voorzieningen en werken binnen het plangebied.
- Planontwikkelingskosten.
- Planschadevergoedingen.
- Bovenwijkse voorzieningen, voor zover toe te rekenen.

Bij de toerekening van bovenwijkse voorzieningen kunnen drie criteria gelden:

- Profijt: de wijk moet daadwerkelijk voordeel ondervinden van de aan te leggen voorzieningen.
- Toerekenbaarheid: de kosten zouden niet hoeven te worden gemaakt zonder het plan.
- Proportionaliteit: de kosten worden naar rato verdeeld in het geval van meerdere locaties.

Op basis van het exploitatieplan kan de ontwikkelaar een exploitatievergunning bij de gemeente aanvragen, waarbij hij laat zien hoe hij voldoet aan de eisen in het exploitatieplan.

Indien door de ontwikkelaar niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan, kan de gemeente besluiten tot onteigening.

Voor de duidelijkheid wordt hier nog eens benadrukt dat de hier genoemde exploitatievergunning iets anders is dan de hiervoor behandelde exploitatieverordening. De exploitatieverordening regelt de voorwaarden, op basis waarvan met een particulier een exploitatieovereenkomst kan worden afgesloten, indien deze particulier op eigen grond een bouwwerk (meestal een woning) wil oprichten. In de exploitatieverordening wordt dan aangegeven op welke wijze de kosten voor aanleg van openbare voorzieningen direct ten behoeve van het bouwplan kunnen worden verhaald.

De exploitatievergunning, gebaseerd op de nieuwe grondexploitiewet, gaat verder. Niet alleen gaat het daarbij om grotere eenheden, maar ook wordt het verhalen van meer kosten dan alleen die van openbare voorzieningen direct ten behoeve van het plan geregeld.

Verwacht kan worden dat zodra de wet inzake de grondexploitatie in werking treedt gemeenten dit instrument zullen hanteren in die situaties waar de gemeente besluit passief grondbeleid te voeren.

6.3.4. *Baatbelasting*

Baatbelasting kan gezien worden als het sluitstuk van de kostenverhaalsproblematiek en wordt in het algemeen toegepast als kostenverhaal via actieve grondpolitiek (kosten in de koopsom verwerken) of grondexploitatieovereenkomst niet mogelijk is. Baatbelasting (gebaseerd op artikel 222 Gemeentewet) voorziet erin dat de gemeente eenzijdig een belasting kan opleggen aan de eigenaren of beperkt gerechtigden van onroerende zaken die baat hebben bij voorzieningen die door de gemeente zijn gerealiseerd.

Baatbelasting is een profijtbelasting, wat betekent dat de onroerende zaken gebaat moeten zijn door de aan te leggen of aangelegde voorzieningen van openbaar nut. Middels een zogenaamd bekostigingsbesluit besluit de gemeenteraad voor welke voorzieningen welke kosten in rekening gebracht zullen worden. Een dergelijk besluit dient te worden genomen vóórdat met het treffen van voorzieningen van openbaar nut wordt aangevangen en dient een aanduiding van de mate van verhaal van de kosten van voorzieningen en een aanduiding van het gebied waarin de onroerende zaken zijn gelegen die mogelijk in de heffing worden betrokken, te omvatten.

Het is een complex instrument. De belangrijkste knelpunten zijn dat niet alle kosten verhaalbaar zijn (bijvoorbeeld niet de kosten van te algemene bovenwijkse voorzieningen) en vaak ontstaan er maatschappelijke weerstanden wanneer er een heffing plaatsvindt op bestaande bebouwing. Baatbelasting wordt in de publieke opinie vaak als onrechtvaardig beschouwd en eventuele fouten kunnen grote gevolgen hebben.

Vanwege de complexiteit van het instrument wordt er in Nederland niet op grote schaal van dit instrument gebruik gemaakt. Bovendien zal de nieuwe grondexploitatiewet als die eenmaal van kracht is de baatbelasting als instrument van kostenverhaal overbodig maken.

6.3.5 *Voor- en nadelen passief grondbeleid*

Ook aan het voeren van passief grondbeleid zitten voor- en nadelen.

Het belangrijkste voordeel van passief grondbeleid is dat de gemeente geen financiële risico's in het uitgifteproces loopt. Die liggen in dit geval bij de ontwikkelaar.

De nadelen zijn dat de gemeente minder kan sturen op de te leveren kwaliteiten en de fasering. In het gunstigste geval kunnen dezelfde effecten worden bereikt als bij een actief grondbeleid, maar vaak is het moeilijk om alle door de gemeente te maken kosten te verhalen en van 'winst op de grondexploitatie' is meestal helemaal geen sprake.

Zoals eerder opgemerkt zal de nieuwe grondexploitatiewet wel een verbetering betekenen ten opzichte van de huidige geconstateerde nadelen.

6.4 Samenwerking

6.4.1 *Algemeen*

Als algemeen hoofdonderscheid tussen actief en passief grondbeleid geldt dat bij actief grondbeleid de gemeente zelf initiatief toont en een ontwikkelaar kiest en bij passief grondbeleid ontwikkelt een particuliere ontwikkelaar.

Als een derde soort grondbeleid zou de samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar opgevat kunnen worden. De nadruk ligt dan op de keuze om via samenwerking met derden de doelstellingen van de gemeente te realiseren. De instrumenten liggen dan op het terrein van de te kiezen samenwerkingsvormen. Twee veel voorkomende mogelijkheden die de gemeente hier heeft worden hieronder kort beschreven:

6.4.2 Publiek-private samenwerking

Bij een publiek-private samenwerking vormt de gezamenlijke grondexploitatie vaak de basis van de samenwerking. Partijen brengen de gronden in, maken de gronden gezamenlijk bouw- en woonrijp en geven de gronden daarna uit. Vaak wordt hiervoor een aparte onderneming opgericht. Een voordeel, dat wel van een publiek-private samenwerking wordt genoemd ten opzichte van eigen ontwikkeling door de gemeente, is dat alle grondeigenaren en investeerders in het gebied een inbreng krijgen in de samenwerking. Hiermee wordt recht gedaan aan de verschillende belangen en wordt de integrale aanpak optimaal gewaarborgd.

6.4.3 Bouwclaim model

Het bouwclaim-model kenmerkt zich door overdracht van gronden in een te (her)ontwikkelen gebied door een private partij aan de gemeente. Als tegenprestatie hiervoor verleent de gemeente de private partij het recht om, meestal op een ander perceel in het projectgebied, bouwvolume te realiseren. Dit kan eventueel worden aangevuld met betaling van een geldbedrag, een afname- of een bouwverplichting. Door de samenwerking is het voor de gemeente makkelijker de gronduitgifte, en daarmee het project te besturen, terwijl het voordeel voor private partijen erin gelegen is dat zij door de ruil 'kant en klare' bouwpercelen krijgen. De gemeente en de private partijen tekenen vooraf een overeenkomst waarin wordt afgesproken voor welke prijs de gemeente de gronden koopt en weer terug verkoopt. De gemeente betaalt meestal een lagere prijs dan de grondprijs waarvoor de marktpartij het heeft gekocht. Dat verschil verwacht de marktpartij goed te maken bij de ontwikkeling en bouw op de kavels. De gemeente bepaalt de kaders waarbinnen de private partijen de gronden mogen ontwikkelen. Het grondexploitatie-risico berust in dit samenwerkingsmodel in beginsel volledig bij de gemeente. Ook het bouw- en woonrijp maken met de bijbehorende risico's zijn een gemeentelijke zaak.

Doordat de gemeente ook zelf gronden inbrengt, kan zij de inzet daarvan gebruiken als 'smeermiddel' om de gewenste ontwikkeling te stimuleren. Tenslotte ligt het investeringsrisico in dit model ook bij de investeerders hetgeen een actieve participatie bevordert.

6.5 Grondbeleid in Nederland

In dit hoofdstuk hebben wij de twee hoofdtypen van het grondbeleid in samenhang met het instrumentarium dat bij beide typen vaak voorkomt uitgewerkt. Verder is als een soort derde type grondbeleid de samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar beschreven waarbij het bij de instrumenten om de te kiezen samenwerkingsvorm gaat. Wat duidelijk is, is dat de woorden sturing en regie telkens een cruciale plaats innemen, voor welk soort grondbeleid ook wordt gekozen.

Voor alle typen grondbeleid geldt immers dat een regisserende rol van de overheid gewenst is om de publieke dimensie in de ruimtelijke planvorming en de planrealisatie veilig te stellen³⁴.

Het is niet zo dat er algemene uitspraken gedaan kunnen worden over de wenselijkheid van het ene grondbeleid boven het andere.

De plaatselijke omstandigheden zijn veelal bepalend voor de mogelijkheden die de gemeente heeft.

Daar, waar particuliere partijen zelf gunstige grondposities innemen, heeft de gemeente aanzienlijk minder in te brengen dan zij wenst.

Als er sprake moet zijn van een meer passief grondbeleid zal samenwerking met particuliere partijen meer aan de orde zijn. Het hangt dan van de onderhandelingsposities, kennis en vaardigheden van de betrokkenen af, maar ook van de beschikbare publieke instrumenten of de gemeente in dergelijke situaties de regiefunctie adequaat kan vervullen of het stuur uit handen moet geven.

In zulke gevallen zal situationeel- pragmatisch moeten worden opgetreden, waarbij zich in feite drie opties aandienen:

- Het aangaan van de één of andere vorm van samenwerking (bijvoorbeeld middels een pps-constructie of het bouwclaimmodel).
- Het inzetten van aan de af te geven exploitatievergunning gekoppelde voorwaarden (nu nog niet van toepassing).
- Het toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en zonodig onteigening.

Een standpunt dat men regelmatig bij gemeenten ten aanzien van grondbeleid kan aantreffen luidt: wij staan een actief grondbeleid voor waar dat kan en een passief grondbeleid waar dat moet.

³⁴ uit: gemeentelijk Grondbeleid, H. Priemus en E. Louw, Delft 2000

Bijlage 1

Geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen

- Begroting gemeente Noordenveld 2007.
- Jaarstukken gemeente Noordenveld 2006.
- Begroting gemeente Noordenveld 2006.
- Jaarstukken gemeente Noordenveld 2005.
- Begroting gemeente Noordenveld 2005.
- Jaarstukken gemeente Noordenveld 2004.
- Vestiging voorkeursrecht ex artikel 8Wet voorkeursrecht gemeenten; agendapunt gemeenteraad: 5.3/260407; 19 april 2007.
- Vestiging voorkeursrecht gemeenten; advies aan B&W; A.M. Hoegen Dijkhof; 9 mei 2006.
- Vaststellen juridisch kader voor het fonds Bovenwijkse Voorzieningen; advies aan B&W; A.M. Hoegen Dijkhof; 9 mei 2006.
- Bovenwijkse Voorzieningen; Raadsvoorstel; agendapunt gemeenteraad: 6.3/220606; 15 juni 2006.
- Bovenwijkse voorzieningen; advies aan B&W; Hulshof/Vriezema; 18 maart 2003.
- Notitie 'Verkoop Snippergroen gemeente Noordenveld', delegatievoorstel verkoopbevoegdheid snippergroen; advies aan B&W; H.Vriezema; 27 april 1998.
- Bevoegdheid om strategische aankopen te mogen doen; advies aan B&W; H.Vriezema; 23 maart 2000.
- Strategische aankopen; agendapunt gemeenteraad: 10/240205; 17 februari 2005.
- Delegatie bevoegdheden van de Raad naar het College; advies aan B&W; H. van den Berg; 21 januari 1998.
- Delegatie bevoegdheden van de Raad naar het College; agendapunt gemeenteraad: 16/1/260298; 17 februari 1998.
- Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie, tussen privaat- en publiekrecht; H. Vriezema; 23 december 1998.
- Verordening artikel 212 Gemeentewet, vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad van 26 januari 2006.
- Exploitatieverordening gemeente Noordenveld 1999; agendapunt gemeenteraad: 4.4/280199; 19 januari 1999.
- Algemene gronduitgiftevoorwaarden gemeente Roden; 1992.
- Managementletter 2005; Deloitte Accountants B.V., 1 februari 2006
- Managementletter 2006; AKSOS Accountants B.V., 12 februari 2007
- Missie, werkwijze en reglement van Orde; Rekenkamercommissie van Noordenveld; 17 november 2004.
- Exploitatie 'Revitalisering bedrijventerrein Roden'; agendapunt gemeenteraad: 6.2/21122006; 14 december 2006.
- Kostprijsberekening bestemmingsplan 5e Verloting; advies aan B&W 91.113060; J. Cazemier; 27 november 1991.
- Gunning werken Vijfde Verloting (bestek 1W-1992); advies aan B&W 92B041370; H.Feiken; 9 april 1992.

- Gunning wegen bestek 1W-1992, brief aan Oosterhof Holman Wegenbouw bv, 29 april 1992.
- Wet van 4 juli 1981, Stb 370, in het spraakgebruik 'Wet ketenaansprakelijkheid', brief van Oosterhof Holman wegenbouw bv., 6 mei 1992.
- Krediet bouwrijp maken 5e Verloting; agendapunt 4.3/270292 van de raadsvergadering van de gemeente Roden; 27 februari 1992.
- 5e verloting deel 3; advies aan B&W 93B01019; R.L. van Bruggen, H.Feiken; 19 januari 1993.
- Aanbesteden fase III, Vijfde Verloting; advies aan B&W 93B020687; H.Feiken; 23 februari 1993.
- Prijsaanbieding vlek III Vijfde Verloting; advies aan B&W 93B03105; H.Feiken; 23 maart 1993.
- Gunning werken vlek III; brief aan Oosterhof Holman Wegenbouw b.v.; kenmerk 93.031053; 7 april 1993.
- Ontwikkeling deel 5e fase Vijfde Verloting; advies aan B&W 93B072626; W. Bruining; 3 augustus 1993.
- No. 3157 Industrierrein; Brief Milieuvereniging Roden aan B&W; 28 mei 1979
- Industrierrein, Brief B&W aan milieuvereniging; 25 juni 1979.
- Aanbesteden bouwrijpmaken Industrierrein; advies aan B&W; 29 mei 1979
- Brief van Waterschap Noordenveld inzake keursloot aan B&W Roden; kenmerk 240; 12 juni 1979.
- Te vervallen keursloten op Industrierrein; advies aan B&W 287; dir. Openbare werken; 27 juni 1979.
- Aanleg riolering gemeente Roden ter plaatse van rioolwaterpersleiding Roden-Peize; brief van zuiveringsschap Drenthe; kenmerk 21.860; 26 juli 1979.
- Voetpad langs Produktieweg; brief aan Wegenbouwmaatschappij K.B.W.; kenmerk 414; 29 oktober 1980.
- Aanbesteden gedeelte riolering Industrierrein; advies aan B&W 330; S.I. Schaap; 8 oktober 1981.
- Gunning werken bestek 3W-1987; brief aan wegenbouw maatschappij J. Heijmans, kenmerk 2475; 8 oktober 1987.
- Offerte verlengen duiker Rodervaart; wegenbouw maatschappij J. Heijmans; 13 april 1988.
- Voorwaardenscheppend beleid project kleinschalig bedrijfsterrein, brief aan provinciale waterstaat Drenthe; kenmerk 1014; 4 mei 1988.
- Kleinschalig bedrijfsterrein Roden; brief van provincie Drenthe aan B&W; kenmerk 88-7464; 20 mei 1988.

Bijlage 2

Enquête onder raadsleden

Enquete Noordenveld Vragen	Uitslag Totalen
INFORMATIE RAAD	
1) Op welke wijze en op welke momenten wordt u geïnformeerd over het grondbeleid van de gemeente Noordenveld?:	
<i>Informatiebron:</i>	
Rekening	Ja
	Nee
Begroting	Ja
	Nee
Tussentijdse rapportage	Ja
	Nee
Bij aanbidding grondexploitatie	Ja
	Nee
Mondeling door wethouder in commissievergadering	Ja
	Nee
Mondeling door wethouder in raadsvergadering	Ja
	Nee
Andere informatiebronnen	
	presidium
	5
2) Kunt u zich o.b.v. de door het college verstrekte informatie een oordeel vormen over de ontwikkelingen in en de resultaten van het grondbeleid van de gemeente?	
	Nauwelijks
	Ja
	nee
	moeilijk
	geen idee
	1
	2
	6
	1
	1
3) Indien dit niet het geval is, wat zijn daarvan volgens u de oorzaken?	
Focus richt zich voornamelijk op IGS	1
Industrieterrein Haarveld: geen zicht op wat tot dusver is gerealiseerd; college regelt het liever zelf	1
Passief grondbeleid	1
Te weinig info en totaaloverzicht	1
Vertrouwelijkheid	4
Financieel belang van de gemeente	3
4) Voelt u zich wel eens verrast door de resultaten van het gevoerde grondbeleid?	
	Ja
	Nee
	7
	3
5) Indien dit het geval mocht zijn, wat zijn daarvan volgens u de oorzaken?	

Enquete Noordenveld Vragen	Uitslag Totalen
Geen idee	1
Onvoldoende zicht en persoonlijke kennis	1
Gebrek aan informatie	1
Gebrek aan communicatie	4
Vertrouwelijkheid	1
6) Welke informatie acht u noodzakelijk om uw werk als raadslid ten aanzien van het grondbeleid goed te kunnen doen?	
Tijdige informatie over voorgenomen beleid	1
Visie wat men van plan is en waarom	1
Permanent overzicht van in eigendom zijnde gronden	1
Kapitaallasten, actuele waarde en risico's	1
Zoveel mogelijk schriftelijke informatie	1
Zoveel mogelijk informatie, zonodig vertrouwelijk	1
Heldere overzichten, apart grondbedrijf	1
Meer vertrouwelijke informatie	3
Informatie waarbij achteraf controleerbaar is of het volgens de informatie klopt	1
Meer communicatie	1
Meer eventueel vertrouwelijke info om risico's beter in te kunnen schatten	1
7) In welke mate wordt daaraan op dit moment voldaan?	
Minimaal	1
Onvoldoende	9
Tussentijds informeren	1
INVLOED OP BELEID	
8) Heeft u in uw functie als raadslid van de gemeente Noordenveld voldoende invloed op het grondbeleid van het College?	
Ja	6
Nee	5
9) Indien u vindt dat u onvoldoende invloed heeft kunt u dan aangeven:	
a) <i>Wat u mist aan mogelijkheden</i>	
Gebrek aan tijdige informatie	1
Permanent overzicht van in eigendom zijnde gronden	1
Kapitaallasten, actuele waarde en risico's	1
Niet voldoende inzicht om te kunnen benoemen	1
Geen heldere overzichten	1
College maakt kennis, voor raad dan voldongen feit	1
b) <i>waar ligt dat volgens u aan ligt</i>	
College houdt de raad het liefst op afstand	1
Te gesloten cultuur	1
Passief beleid	1
Geen apart grondbedrijf	1
Vertrouwelijkheid	1
Meer vertrouwelijke informatie	1

