

# **Grondbeleid Geertruidenberg**

**Rapport**



## **Grondbeleid Geertruidenberg**

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het proces van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie in de gemeente Geertruidenberg

### **Rapport**

drs. R.J.A. Clayden  
dr. J. Naafs  
drs. V. Sabee  
drs. M.G. van Schadewijk  
drs. L.A.R. Sturm RA

27 november 2006

Postbus 5000  
4700 KA ROOSEDAAL

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



## Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding en onderzoeksopzet</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	
1.2	Doelstelling en vraagstelling	
1.3	Gehanteerde onderzoeksaanpak	
1.4	Leeswijzer	
<b>2</b>	<b>Het beleid</b>	<b>11</b>
2.1	Beschrijving van het beleid in Geertruidenberg	
2.2	Proces van planvorming en planrealisatie	
2.3	Proces van grondexploitatie	
2.4	De p&c-functie	
2.5	Informatievoorziening naar het college en de raad	
2.6	Gehanteerde normatiek	
<b>3</b>	<b>De praktijk: twee projecten</b>	<b>19</b>
3.1	Dongeburgh (De Vesting)	
3.2	De Pontonnier	
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>31</b>
4.1	Conclusies	
4.2	Aanbevelingen	
<b>5</b>	<b>Reactie college van B&amp;W</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>Nawoord Rekenkamer</b>	<b>37</b>
	<b>Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten</b>	<b>39</b>
	<b>Bijlage 2 - Selectie van projecten</b>	<b>41</b>

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport waarin de Rekenkamer West-Brabant verslag doet van haar onderzoek naar het grondbeleid in de gemeente Geertruidenberg.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant de procesvoering rond grondbeleid van planvorming tot exploitatie onderzocht, waarbij twee projecten nader zijn belicht. De resultaten van dit onderzoek zijn in dit rapport beschreven.

De bevindingen van het onderzoek zijn voorgelegd aan de ambtelijke en bestuurlijke top van de gemeente Geertruidenberg. De reactie van het College van B&W is integraal opgenomen en voorzien van een nawoord door de Rekenkamer.

Doordat een van de onderzochte projecten nog lopende is, zal dit rapport gedurende de looptijd van een van deze projecten als vertrouwelijk worden behandeld. Zie hiervoor ook de reactie van het College van B&W.

Het veldonderzoek is in opdracht van de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd door drs. M. van den Heuvel en drs. E. Holsenberg van de Lokale Rekenkamer b.v. Vanuit de Rekenkamer West-Brabant is het onderzoek begeleid en aangestuurd door drs. V. Sabee, drs. R.J.A. Clayden en drs. M.G. van Schadewijk.

De Rekenkamer West-Brabant wil alle betrokken danken voor de geleverde inzet en betrokkenheid bij dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de tijdsinspanning die een dergelijk onderzoek met zich brengt.

## 1

### Inleiding en onderzoeksopzet

#### 1.1

##### Achtergrond en aanleiding

---

“Het gemeentelijk grondbeleid vormt een beleidsterrein dat wordt gekenmerkt door aanzienlijke uitgaven en omvangrijke financiële risico's. De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen is in hoge mate afhankelijk van de effectiviteit van het grondbeleid” (uit: Nota Grondbeleid gemeente Geertruidenberg, deel I)

---

In december 2004 heeft de gemeenteraad van Geertruidenberg de Nota Grondbeleid vastgesteld. Het doel van deze nota is geweest om beleidsuitgangspunten te formuleren voor het te voeren grondbeleid door de gemeente Geertruidenberg.

De nota constateerde dat de gemeente tot aan het moment van het verschijnen van de nota een overwegend passieve grondpolitiek voerde en kondigde een facilitaire grondpolitiek aan die de gemeente in staat moest stellen om het grondbeleid te sturen en randvoorwaarden te stellen aan particuliere grondexploitatie.

Zoals in bovenstaand citaat wordt gesteld, is het gemeentelijk grondbeleid een beleidsterrein met een groot financieel belang en vaak omvangrijke financiële risico's. Ook is het een complex beleidsterrein waarin veel partijen een eigen rol vervullen. De gemeente Geertruidenberg kiest er in de nieuwe grondnota voor om in dit krachtenveld van betrokken partijen een regisserende rol te vervullen teneinde de gemeentelijke ruimtelijke plannen te realiseren.

De Rekenkamer West-Brabant heeft in mei 2006 een onderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid van de gemeente Geertruidenberg.

De keuze voor dit onderzoek is mede ingegeven door vragen die in de commissie Grondgebiedzaken zijn gesteld. Zo werden in de commissie vragen gesteld of de grondnota wel afdoende is uitgewerkt en consequent wordt uitgevoerd.<sup>1</sup>

#### 1.2

##### Doelstelling en vraagstelling

###### De doelstelling van het onderzoek is:

---

Het vergroten van het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het proces van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie in de gemeente Geertruidenberg.

---

Op basis van dit inzicht heeft de Rekenkamer West-Brabant aanbevelingen willen formuleren ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit proces.

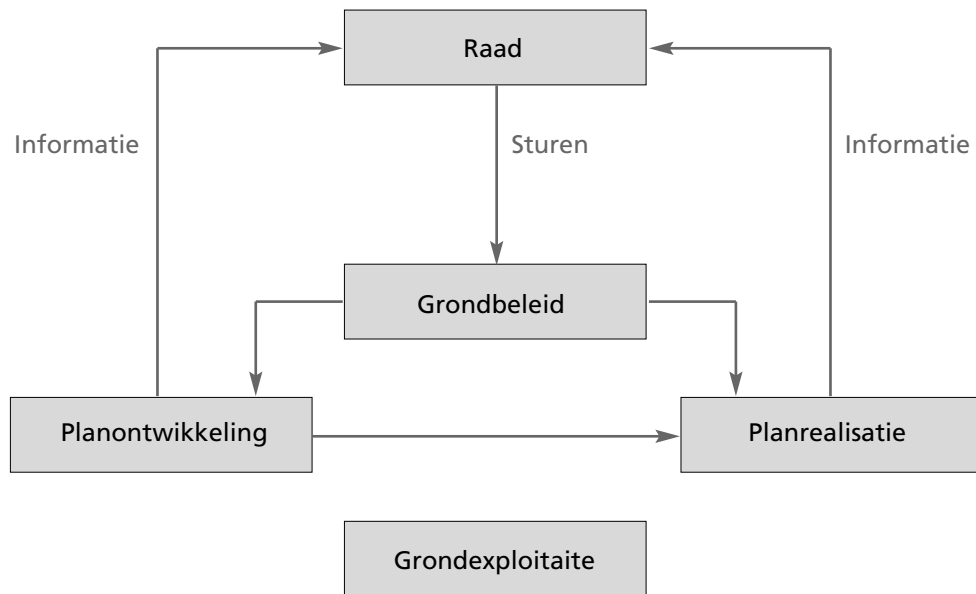
Vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol is het van belang dat de gemeenteraad goed geïnformeerd wordt over het verloop van het proces van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie ten aanzien van woningbouw en bedrijfsterreinen. Idealiter vormen een duidelijke grondnota en een eenduidige (structuur)visie het startpunt voor een uitwerking in een voor de raad inzichtelijk planvormingsproces -waarmee de raad tijdig en onderbouwd besluiten kan nemen over concrete projecten- én sluit de realisatie van een project naadloos aan op het oorspronkelijke plan.

<sup>1</sup> Verslagen commissievergaderingen 12-09-05 en 06-02-2006

De grondexploitatie is een planontwikkeling en planrealisatie ondergeschikt proces en behelst de gehele financiële onderbouwing van een ruimtelijk project.

In schemavorm ziet de samenhang tussen deze processen er als volgt uit:

**Figuur 1.1 Deelprocessen grondbeleid: planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie**



Om het proces van planontwikkeling en planrealisatie doeltreffend en doelmatig te laten verlopen, moeten binnen de gemeentelijke organisatie de nodige waarborgen zijn aangebracht gericht op planning & control (p&c) ten aanzien van de verschillende stappen in planontwikkeling en planrealisatie. Hierbij moet in concreto worden gedacht aan het vroegtijdig uitvoeren en opstellen van risicoanalyses en realistische ramingen van economische uitvoerbaarheid, duidelijke vastlegging van taken en verantwoordelijkheden, bewaking ten aanzien van aspecten tijd, middelen en kwaliteit en het opzetten van een structuur voor informatievoorziening binnen de gemeentelijke organisatie en van college naar raad. Ook het opzetten van een juiste grondexploitatie kan als onderdeel van de p&c- functie worden gezien. Een adequate p&c-functie bevordert met de hierboven genoemde elementen een doeltreffend en doelmatig verloop van planontwikkeling en planrealisatie van een grondcomplex.

### Vraagstelling voor het onderzoek

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

Hoe doeltreffend en doelmatig<sup>2</sup> verloopt het proces van planontwikkeling, planrealisatie en grondexploitatie in de gemeente Geertruidenberg en welke eventuele verbeteringen zijn mogelijk in dit proces?

<sup>2</sup> Daarbij wordt doeltreffendheid opgevat als effectiviteit en doelmatigheid als efficiency.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek is beantwoord aan de hand van een viertal deelvragen:

- Hoe doeltreffend verloopt het proces van planontwikkeling en planrealisatie binnen de gemeente Geertruidenberg?
- Hoe doelmatig verloopt het proces van planontwikkeling en planrealisatie binnen de gemeente Geertruidenberg?
- Hoe wordt de p&c-functie vervuld ten aanzien van de planontwikkeling en planrealisatie?
- Welke rol heeft de raad vervuld bij het proces van planontwikkeling en planrealisatie?

De eerste drie vragen zijn gericht op de beschrijving van het proces van planontwikkeling en planrealisatie. Tevens kan via deze drie vragen een oordeel gevormd worden over de mate waarin het proces van planontwikkeling en planrealisatie doeltreffend en doelmatig verloopt. Daarbij zij opgemerkt, dat het doeltreffendheidsvraagstuk zich toelegt op de gerealiseerde fysieke output, dus het aantal en de kwaliteit van de gebouwen in relatie tot de oorspronkelijke doelstelling. De doelmatigheidsvraag wordt in dit onderzoek via de grondexploitatie beantwoord waarbij met name de financiële resultaten worden afgezet tegen de oorspronkelijke doelstelling. Daarnaast is ook de p&c-functie beoordeeld waarbij met name aandacht is besteed aan de vormgeving van de grondexploitatie en de informatievoorziening richting de diverse actoren. De vierde deelvraag stelt de rol van de raad met betrekking tot de grondcomplexen centraal. Daarbij is met name bezien welke mogelijkheden de raad zijn geboden om zijn kaderstellende en sturende rol te kunnen vervullen.

### 1.3

#### **Gehanteerde onderzoeksaanpak**

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd.

##### **Fase 1: beschrijving van het systeem van planontwikkeling en planrealisatie en p&c in Geertruidenberg**

In fase 1 is een beschrijving gemaakt van de bestaande procedures en processen binnen de gemeente Geertruidenberg die bepalend zijn voor het verloop van planontwikkeling en planrealisatie. Daarnaast is in deze fase de p&c-functie inzichtelijk gemaakt, waarbij vooral aandacht is geschonken aan de totstandkoming en bewaking van de grondexploitatie en aan de informatievoorziening hierover naar de raad. Deze beschrijvingen zijn opgemaakt aan de hand van interviews met beleidsambtenaren en een studie van ambtelijke documenten, college- en raadsstukken.

##### **Fase 2: analyse van een woningbouwproject en een plan tot realisatie van een bedrijventerrein, analyse van de p&c-functie en de rol van de raad**

In fase 2 is vervolgens verdieping gezocht. De projecten De Pontonnier en De Vesting zijn als casussen door dossierstudie en interviews met betrokken ambtenaren en (voormalig) wethouders onderzocht. Een nadere onderbouwing van de selectie van deze twee projecten is gegeven in bijlage 2. De analyse was gericht op de toetsing van de praktijk: hoe doeltreffend en doelmatig verloopt het proces in de praktijk en worden de oorspronkelijke doelstellingen van de projecten gerealiseerd? Daarnaast richtte de analyse zich op de p&c-functie in de gemeentelijke grondpraktijk. Tenslotte is de rol van de raad in deze twee projecten geanalyseerd. Zo is nagegaan of de raad de juiste kaders heeft kunnen stellen en in hoeverre de raad op basis van een periodieke informatievoorziening heeft kunnen bijsturen tijdens het verloop van de twee onderzochte projecten.

1.4

**Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het grondbeleid van de gemeente. Daarbij zullen achtereenvolgens het proces van planvoorbereiding en realisatie, de grondexploitatie, de p&c-functie en de informatievoorziening naar de raad aan de orde komen. Naast een beschrijving van het gemeentelijk beleid zullen normen geformuleerd worden. Deze normen zijn soms direct ontleend aan het gemeentelijk beleid, maar vormen soms ook een aanvulling hierop. In het derde hoofdstuk worden vervolgens twee projecten doorgelicht aan de hand van dezelfde vierdeling: planvoorbereiding en -realisatie, grondexploitatie, p&c-functie en informatievoorziening naar de raad. Deze doorlichting is nog beschrijvend van aard. De 'confrontatie' tussen het normenkader en de twee projecten uit de praktijk zal worden aangegaan in het vierde hoofdstuk onder de conclusies. Daarbij zullen ook de deelvragen beantwoord worden. Dit vierde hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

De integrale reactie van het college van burgemeester en wethouders op het concept-rapport met conclusies en aanbevelingen is in hoofdstuk opgenomen. Het nawoord van de Rekenkamer West-Brabant treft u aan in hoofdstuk 6.

## 2

### Het beleid

Dit hoofdstuk geeft een uiteenzetting van het beleid in Geertruidenberg met betrekking tot de exploitatie en het gebruik van gronden. Het is daarbij de intentie om tot een normenkader te komen waar de gemeentelijke praktijk op beoordeeld kan worden. Deze normen worden in eerste instantie ontleend aan het gemeentelijke beleid zelf. Waar noodzakelijk worden deze normen evenwel aangevuld met inzichten die buiten de gemeente zijn opgedaan. Conform de onderzoeksopzet zal het hoofdstuk de vierdeling aanhouden die vanuit de deelvragen wordt aangereikt. Nadat in paragraaf 2.1 een beschrijving van het bestaande beleid gegeven is, zullen respectievelijk het proces van planvorming en planrealisatie (paragraaf 2.2), de grondexploitatie (paragraaf 2.3), de p&c-functie (paragraaf 2.4) en informatievoorziening naar de raad (paragraaf 2.5) in algemene zin worden beschreven. In paragraaf 2.6 worden de in het vervolg van het rapport gehanteerde normen gepresenteerd.

### 2.1

#### Beschrijving van het beleid in Geertruidenberg

In deze paragraaf worden de belangrijkste kaders voor het grondbeleid beschreven. Deze kaders worden in eerste instantie gegeven in de Structuurvisie. Hierin zijn de meerjarige beleidsmatige kaders voor het ruimtelijk beleid opgenomen. In de gemeente Geertruidenberg speelt de provinciale pilot 'Bouwen binnen strakke contouren' een grote rol. Daarom wordt ook deze opgevat als beleidskader. De visie op en de uitgangspunten van het grondbeleid zijn in 2004 verwoord in de Nota Grondbeleid.

#### Structuurvisie Plus Geertruidenberg

De beoogde ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Geertruidenberg tot 2015 is beschreven in de Structuurvisie Plus Geertruidenberg, vastgesteld bij raadsbesluit van 30 maart 2000.

Aan de Structuurvisie worden verschillende functies toegekend.<sup>3</sup> Naast de ontwikkelingsfunctie vindt in de Structuurvisie de afstemming plaats met het door de provincie gevoerde ruimtelijk beleid en het gevoerde bovenlokale sectoraal beleid (zoals bedrijfsvestigingsbeleid en volkshuisvesting). Dit kan ook de verticale afstemmingsfunctie worden genoemd. De Structuurvisie moet daarnaast ook voorzien in een horizontale afstemming tussen de verschillende gemeentelijke beleidsvelden. Zo vormen de uitgangspunten zoals geformuleerd voor bijvoorbeeld volkshuisvesting, verkeer en economie bouwstenen voor een integrale visie op het te voeren ruimtelijk beleid.

Uiteindelijk vormen de Structuurvisie en de daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen het kader waarbinnen het te voeren grondbeleid en de te ontwikkelen en uit te voeren grondcomplexen moeten passen.

De Structuurvisie Plus Geertruidenberg stond vooral in het teken van samenhang: de drie kernen Geertruidenberg, Raamsdonksveer en Raamsdonk waren in 1997 samengevoegd en daardoor werden de gebieden van de voormalige gemeenten opnieuw en meer in samenhang gezien.

Een belangrijk onderdeel uit de Structuurvisie Plus Geertruidenberg is het deelgebied Donge-oevers. De ontwikkeling in dit gebied moest er op gericht zijn de samenhang tussen de beide kernen Raamsdonksveer en Geertruidenberg te versterken. Het streven was om de kernen in ruimtelijk en functioneel opzicht sterker op elkaar te richten. Een nadere uitwerking van de ruimtelijke plannen bij de Donge-oevers werd in februari 2000 gegeven in het Masterplan Donge-oevers.

<sup>3</sup> Nota Grondbeleid Geertruidenberg (2004), pagina 54.

### **De pilot 'Bouwen binnen strakke contouren'**

Op 26 mei 2003 hebben de provincie Noord-Brabant en de gemeente Geertruidenberg het startdocument pilot 'Bouwen binnen strakke contouren' vastgesteld. De pilot houdt in dat een aantal Brabantse gemeenten (waaronder Geertruidenberg) plannen kan indienen bij de provincie zonder dat deze door de provincie worden getoetst op het aantal woningen. De plannen die worden ingediend dienen binnen een vooraf getrokken begrenzing van het stedelijk gebied (de zogenaamde contouren) te vallen. Buiten deze contouren mag echter niet worden gebouwd. De pilot loopt voor de gemeente Geertruidenberg tot 26 mei 2008.

Het project Dongeburgh is de aanleiding geweest voor de gemeente Geertruidenberg om deel te nemen aan deze pilot. Binnen de gestelde contouren moeten in het kader van dit project de kernen Geertruidenberg en Raamsdonksveer verbonden worden door langs de oevers van de Donge woningbouw te realiseren. Het project Dongeburgh betreft circa 900 woningen. Dit is voor Geertruidenbergse begrippen een erg groot project. Inmiddels worden ook nieuwe inbreidingslocaties in beeld gebracht die mogelijk binnen de pilot kunnen worden gerealiseerd.

In de programmabegroting 2004 worden in de paragraaf Grondbeleid zowel de ontwikkeling van het project Dongeburgh als het inventariseren van mogelijke nieuwe inbreidingslocaties als prioriteiten aangeduid.

### **Nota Grondbeleid**

Geertruidenberg heeft haar kaders verwerkt in een Nota Grondbeleid Geertruidenberg die de raad in december 2004 heeft vastgesteld. Tot dan toe werd het te voeren grondbeleid door de gemeenteraad door afzonderlijke voorstellen (woningbouwprogramma, exploitatieopzetten, grondprijzen en dergelijke) bepaald. De grondnota maakt een nadrukkelijk onderscheid tussen het grondbeleid en grondpolitiek:

- In de grondnota wordt het grondbeleid gedefinieerd en worden de uitgangspunten van het grondbeleid behandeld. Onder het gemeentelijk grondbeleid wordt "het op een zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik dan wel het realiseren van de gewenste veranderingen in het grondgebruik, dat dit past in de door de gemeente Geertruidenberg geformuleerde doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening" verstaan. Het grondbeleid wordt hiermee vooral gezien als een instrument voor andere gemeentelijke beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economische ontwikkeling, werkgelegenheid en milieu.
- De door de gemeente te voeren grondpolitiek heeft daarentegen betrekking op de te maken keuzen bij de uitvoering van het grondbeleid zoals keuzen voor de toepassing van het instrumentarium bij grondverwerving, kostenverhaal, en uitgifte. Hierbij maakt de gemeente Geertruidenberg, afhankelijk van de positie van de gemeente in het grondexploitatieproces, onderscheid tussen twee hoofdvormen: actieve en passieve grondpolitiek.

Van actieve grondpolitiek is sprake als de gemeente zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt.

Van passieve grondpolitiek is sprake als de gemeente de aankoop en exploitatie van grond aan private partijen overlaat. De gemeente beperkt zich dan tot haar regulerende taak, waarin ze kaders schept voor activiteiten van de particuliere sector.

De grondnota stelt dat uit zowel bedrijfseconomisch oogpunt als uit een oogpunt van effectieve ruimtelijke planning bij voorkeur een actieve grondpolitiek gevoerd zal worden. In gevallen waarin de gemeente niet over de beoogde gronden kan beschikken, komt de gemeente echter ongewild in de passieve grondpolitiek terecht.

De gemeente Geertruidenberg heeft om die reden willen voorzien in een aanpak waarbij zowel een sturende invloed aanwezig is voor gemeentelijke exploitatie als in een instrumentarium waarmee de gemeente randvoorwaarden kan stellen bij particuliere grondexploitatie. Deze aanpak duidt de gemeente Geertruidenberg aan als een facilitaire grondpolitiek.

In algemene zin behandelt de Nota Grondbeleid de bouwstenen van beleid ten aanzien van verwerving van grond, bouw- en woonrijp maken, het instrument kostenverhaal, uitgifte van gronden, samenwerking met derden en beheer van gronden. Veel van de genoemde bouwstenen van beleid zijn nog dermate algemeen geformuleerd dat een nadere uitwerking is gewenst.

Uit interviews komt naar voren dat de uitwerking en toepassing van de Nota Grondbeleid nog nauwelijks is gevorderd. Als verklaring hiervoor gesteld dat uitvoering van de pilot 'Bouwen binnen strakke contouren' een dermate groot beslag legt op de beschikbare ambtelijke capaciteit dat de organisatie hieraan tot nog toe niet is toegekomen.

## 2.2

### Proces van planvorming en planrealisatie

Uit interviews met ambtenaren bleek dat de gemeente niet een vast format hanteert voor een startnotitie of programma van eisen bij grondprojecten. Hierdoor kunnen de inhoud en vormgeving van startnotities en programma's van eisen verschillen.

In de Nota Grondbeleid wordt weliswaar gesteld dat in de startnotitie "ruimtelijke en financiële kaders voor de verdere planvorming worden aangegeven" en dat in het programma van eisen "de programmatische uitgangspunten worden afgestemd op onder meer technische en financiële mogelijkheden", maar een uitwerking van wat dit concreet per project inhoudt, is in de nota niet gevonden.

De Nota Grondbeleid beschrijft vijf fasen van het proces van planvorming en planrealisatie.

#### 1. Idee fase

In de idee fase vindt een eerste verkenning plaats naar de mogelijkheden van realisatie van een locatie. Deze fase mondt uit in een startnotitie waarin idealiter de sectorale, ruimtelijke en financiële kaders voor de verdere planvoorbereiding worden aangegeven.

#### 2. Voorbereidingsfase

In deze fase worden de in de startnotitie opgenomen uitgangspunten uitgewerkt in een programma van eisen.

#### 3. Ontwerpfase

In de ontwerpfase worden op basis van het programma van eisen één of meer inrichtingsontwerpen gemaakt (inclusief verkavelingsplan). Ook wordt in deze fase de financiële haalbaarheid van de verschillende inrichtingsontwerpen onderzocht. Deze fase wordt afgesloten door het in procedure brengen van een voorontwerpbestemmingsplan.

#### 4. Realisatiefase

Hierin vindt de formele bestemmingsplanprocedure plaats, gevolgd door de daadwerkelijke uitvoering van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan moet worden vastgesteld met bijbehorende exploitatiebegroting. Tijdens de feitelijke uitvoering worden tussentijdse exploitatieoverzichten gemaakt.

#### 5. Nazorgfase

Deze fase heeft betrekking op de periode na afsluiting van de exploitatie. In deze fase vindt beheer en onderhoud van het complex plaats.

## 2.3

Het proces van grondexploitatie wordt vanuit de bedrijfseconomische invalshoek gezien. Idealiter wordt bij het openen van een grondcomplex tevens een grondexploitatie opgezet. Uit deze exploitatie valt op te maken wat de diverse kasstromen zijn voor de periode dat het complex geopend is. De kasstromen dienen naar één en hetzelfde jaar omgerekend te worden om vergelijkbaar te zijn, hetzij naar de huidige tijd (netto contante waarde), hetzij naar het tijdstip dat het project ten einde loopt (eindwaarde). De schattingen van kasstromen dienen realistisch te zijn. Aangezien dergelijke projecten vaak meerdere jaren beslaan, is het van groot belang dat periodiek de exploitatie wordt afgezet tegen de realiteit. Daarbij kan zich de noodzaak voordoen de exploitatie te wijzigen en af te stemmen op nieuwe ontwikkelingen. Over het algemeen dienen fluctuaties in de netto contante waarde of de eindwaarde zeer goed onderbouwd te worden en expliciet te worden voorgelegd ter besluitvorming.

Als nu de ontwikkeling van de eindwaarden van de complexen wordt gezien, ontstaat het volgende beeld:

Naam complex	Begroting 2004	Begroting 2005	Jaarrekening 2004	Begroting 2006
Achter de Hoeven 1e en 2e fase	€ 3.500.000	€ 3.700.000	€ 3.491.000	€ 3.600.000 <sup>4</sup>
Pontonnier	€ 1.260.000	€ 1.100.000	€ 1.600.000	€ 1.600.000
Dongeburgh	€ 2.950.000	€ 3.421.000	€ 2.522.000	€ 2.100.000

### Exploitatiebegrotingen

De exploitatiebegrotingen zijn bij de nieuwe projecten door de projectontwikkelaars gemaakt omdat deze ook een leidende rol vervullen. Wel wil de gemeente bij de nieuwe inbreidingslocaties een tegenberekening voor de door de betreffende marktpartij geraamde bouwkosten kunnen maken. Hiervoor heeft de gemeente een rekenmodel opgesteld. Los hiervan is een afspraak gemaakt met een andere gemeente om bouwplannen op bouwkosten te laten doorrekenen. Bij deze nieuwe inbreidingslocaties hanteert de gemeente het bouwclaimmodel als uitgangspunt: de gemeente wordt tijdelijk eigenaar van de bouwgrond teneinde deze bouwrijp te maken en geeft deze daarna weer uit aan de marktpartij opdat deze kan gaan bouwen.

## 2.4

### De p&c-functie

De p&c-functie is op de beheersing van processen en projecten gericht. Deze beheersing is pas mogelijk als taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden eenduidig en helder zijn belegd. Zo dient sprake te zijn van één budgethouder, terwijl ook de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer helder omschreven dienen te zijn.

In Geertruidenberg wordt hierover het volgende opgemerkt: "Op bestemmingsplanniveau moet, per ontwikkelingslocatie, worden gekomen tot de instelling van een projectteam waarin de betrokken afdelingen c.q. clusters zijn vertegenwoordigd. Tevens wordt daarin, waar nodig, deelgenomen door externe adviseurs. Per project wordt dan een projectcoördinator aangesteld vanuit de afdeling Ruimte. Tot de taken van het projectteam behoort de algehele coördinatie van de werkzaamheden die zijn verbonden aan de ontwikkeling en exploitatie van de desbetreffende ontwikkelingslocatie.

<sup>4</sup> Van dit bedrag is € 1,3 mln. al onttrokken.

Voor de sturing op hoofdlijnen moet gelden dat er periodieke terugkoppeling plaatsvindt tussen de coördinerende beleidsmedewerker en de verantwoordelijke portefeuillehouder, waar het gaat om de voortgang van de diverse projecten. Deze terugkoppeling kan mogelijk leiden tot aanpassingen in het uitvoeringsproces" (Nota Grondbeleid, pag. 64).

De gemeente Geertruidenberg opteert vervolgens voor een procesmatige aanpak. "Elementair voor het slagen van deze procesbenadering is, dat per deelfase wordt gekomen tot een afgerond eindproduct, welk eindproduct de basis vormt voor de uitwerking van de volgende fase. (...) Dit vraagt om een aanpak, waarbij in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling alle betrokken afdelingen of clusters zijn betrokken. Belangrijk hierbij is dat wordt gekomen tot duidelijke werkafspraken:

- De projectcoördinator is belast met de organisatorische voortgang van het totale project.
- Binnen het projectteam behoort duidelijk te zijn welke afdelingen of clusters met welke taken binnen het grondbeleidsproces zijn belast.
- Er dient sprake te zijn van een duidelijke afstemming tussen de werkzaamheden binnen een projectteam en binnen de lijnorganisatie. De projectcoördinator en de afdelingshoofden vervullen hierin een cruciale rol" (Nota Grondbeleid, pagina 65).

Ten aanzien van budgetbewaking bij projecten verdient de regeling budgethouderschap vermelding. Deze regeling is recent vastgesteld en is ook van toepassing op projecten. De regeling behandelt rollen, taken en bevoegdheden van de budgethouder. Voor alle projecten geldt dat de budgetverantwoordelijkheid vanaf het moment dat een projectvoorstel wordt goedgekeurd door de raad, bij de projectcoördinator ligt.

Een belangrijk element in dit alles vormt de periodieke opstelling van financiële rapportages over de diverse projecten. Daarbij dient ook te worden ingegaan op de inhoudelijke ontwikkelingen van het project.

De p&c-functie binnen de gemeente mondt uit in een aantal producten. Zo start de cyclus met de vormgeving van de kadernota. De keuzen die in de kadernota worden gemaakt, worden uitgewerkt in de programmabegroting en het meerjarig investeringsprogramma dat jaarlijks bij het opstellen van de begroting wordt geactualiseerd. In de programmabegroting worden de budgetten toebedeeld aan de verschillende programma's (zie Kadernota, 2005, pag. 3). De programmabegroting kent een paragraaf grondbeleid.

De paragraaf grondbeleid in de begroting 2004 bevat alleen een stand van zaken van de woningbouwmogelijkheden per kern op basis van de toenmalige plannen. Ook wordt een verwacht saldo van de diverse reserves weergegeven, maar alleen per 1 januari 2004 en niet per 31 december 2004. Wel wordt duidelijk in deze paragraaf dat de algemene reserve grondexploitatie ten alle tijde minimaal 25% moet bedragen van de niet door andere reserves of voorzieningen afgedekte boekwaarden van gronden. Gezien het feit dat de boekwaarde per 1 januari 2004 geraamd wordt op € 582.000 negatief, terwijl de algemene reserve grondexploitatie € 500.000 positief is, wordt deze doelstelling ruimschoots gehaald. Ook wordt in de paragraaf aangegeven welke complexen per 1 januari in exploitatie zijn en wat de eindwaarde is van deze complexen.

In 2004 is er kennelijk veel gebeurd gelet op het feit dat de begroting 2005 een boekwaarde vermeldt van € 3.106.000 per 1 januari 2005. De algemene reserve grondexploitatie blijft staan op 5 ton per 1 januari 2005, met als gevolg dat deze reserve onder de 25% uitkomt. Tevens wordt gewezen op het feit dat het gevaar bestaat dat de reserve Ruimtelijke Ontwikkeling (€ 2.839.000) niet toereikend is om het nadelige resultaat van het plan Dongeburgh (€ 3.421.000 negatief) af te dekken. Wellicht is aanvullend krediet nodig, zo vermeldt de paragraaf grondbeleid uit de begroting 2005.

De begroting 2006 vermeldt het saldo van de algemene reserve grondexploitatie slechts per 1 januari 2005 (nog steeds vijf ton) en dus niet per 1 januari 2006, laat staan per 31 december 2006. De boekwaarde van de complexen is inmiddels geklommen naar € 3.503.000 (exclusief Dongeburgh) per 1 januari 2006.

Tussentijds wordt gerapporteerd in de vorm van een voorjaarsnota en een najaarsnota. De voorjaarsnota 2005 vermeldt in dit verband: "Wij zullen in deze voorjaarsnota niet rapporteren over de grondexploitatie. Wij menen voor dit moment te kunnen volstaan door u voor dit onderwerp te verwijzen naar het daaromtrent vermeld bij de jaarrekening 2004, die in dezelfde vergadering van uw raad zal worden behandeld als deze voorjaarsnota" (voorjaarsnota 2005, pagina 7). Ook de najaarsnota 2004 vermeldt geen bedragen op het gebied van grondexploitatie, terwijl de najaarsnota 2005 vermeldt: "Wij zullen in deze najaarsnota niet rapporteren over de grondexploitatie. Voorzien wordt om in de raadv vergadering van december 2005 de herzieningen van de lopende exploitatieopzetten aan te bieden. Hieraan kan de bijsturing van de begroting voor de jaren 2005 en 2006 worden gekoppeld" (najaarsnota 2005, pagina 9).

De jaarstukken 2004 sluiten qua opbouw en systematiek aan op de begroting voor zover het de paragraaf grondbeleid betreft.

## 2.5

### Informatievoorziening naar het college en de raad

Idealiter zou de raad periodiek moeten worden geïnformeerd over de ontwikkeling van de netto contante waarde per complex. Daarnaast dient inzicht te worden gegeven in het verloop van budgetten per jaarschijf, terwijl tevens periodiek verantwoording moet worden afgelegd over de inhoudelijke progressie per complex. Van groot belang is dat de raad tijdig wordt geïnformeerd, i.e. op het moment dat nog wat besloten kan worden. Budgetafwijkingen dienen dus niet pas gepresenteerd te worden op het moment dat de afwijking al een voldongen feit is (zie hiertoe ook § 2.3 over de p&c-functie).

Ten aanzien van de informatievoorziening richting de raad, is de Nota Grondbeleid terughoudend: "Een en ander heeft tot gevolg dat in het kader van de openbare besluitvorming wordt volstaan met het inzichtelijk maken van de hoofdlijnen van de economische uitvoerbaarheid. Gezien het strategische karakter van de uitwerkingen wordt aan dit laatste een louter intern en dus vertrouwelijk karakter toegekend" (Nota Grondbeleid, pagina 28). Later vermeldt de nota: "De inhoud en omvang van de te verstrekken gegevens zijn afhankelijk van de informatiebehoefte van de betrokken medewerkers en bestuurders. Deze behoefte wordt op haar beurt bepaald door de taak van de desbetreffende bestuurder of functionaris in het totaalproces van de grondexploitatie. Waar het gaat om besluitvorming op hoofdlijnen, bestaat de behoefte aan beknopte informatie op hoofdlijnen van het totale proces" (ibid, pagina 66).

Wat betreft de informatievoorziening naar de raad in de voorbereidingsfase van de grondprojecten, geldt dat er nog geen vast stramien bestaat voor de documenten' op basis waarvan de raad dient te besluiten of kan worden overgegaan naar de volgende fase ('go/ no go'). Per project wordt dit veelal nog verschillend ingevuld.

Ook in de uitvoeringsfase is er sprake van een verschillende invulling van de informatievoorziening naar de raad per type project:

- Voor Dongeburgh zijn aparte verantwoordingsafspraken gemaakt. Per kwartaal ontvangt de raad een rapportage over de voortgang van activiteiten en financiële voortgang van het project. Deze rapportages zijn vertrouwelijk van aard.
- Over de 'oude' projecten wordt eenmaal per jaar richting de raad gerapporteerd in de vorm van een bouwrekening. Hierin wordt het exploitatieoverzicht jaarlijks bijgesteld.
- Voor de relatief nieuwe inbreidingslocaties moet nog een rapportagewijze worden gevonden. Een format hiervoor is in ontwikkeling.

## 2.6

### Gehanteerde normatiek

In het onderstaande zijn de normen beschreven die in het voorliggende onderzoek zijn gehanteerd om de gemeentelijke praktijk te beoordelen. Deze normen zijn in eerste instantie ontleend aan het gemeentelijke beleid zelf dat in dit hoofdstuk aan de orde is gesteld. Op onderdelen zijn de normen evenwel aangevuld met inzichten die buiten de gemeente zijn opgedaan.

Normen voor planvorming en planrealisatie:

1. Er is een deugdelijk projectplan bij de aanvang van ieder project. Dit plan omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
  - Een programma van eisen waaruit kan worden afgeleid wat er wanneer gerealiseerd moet worden. Dit programma is zowel kwalitatief als kwantitatief omschreven.
  - Een netto contante waarde opstelling waaruit kan worden afgeleid wanneer zich welke kastromen gaan voordoen.
  - Een planning van benodigde budgetten onderverdeeld in jaarschijven.
2. Er is een duidelijk vastgelegd stramien voor fasering van planvorming en planrealisatie van grondprojecten. Iedere fase wordt afgesloten met een document op basis waarvan wordt besloten of kan worden overgegaan naar de volgende fase.

Normen voor de grondexploitatie:

3. De grondnota geeft aan welke kostenelementen moeten worden meegenomen bij de grondexploitatie.<sup>5</sup> De exploitatiebegroting moet voldoen aan de volgende voorwaarden:
  - Realistische weergave kosten/opbrengsten
  - Taakstellend karakter
  - Flexibiliteit en marktgerichtheid
  - Tijdige vaststelling en hoge actualiteitswaarde
4. De tot de grondexploitatie behorende exploitatiebegroting of exploitatieopzet behoort als uitgangspunt sluitend te zijn (op eindwaarde). In de gevallen dat de opbrengsten onvoldoende zijn om de exploitatiekosten te dekken, zullen er maatregelen moeten worden getroffen om de resterende kosten te dekken.
5. De grondexploitatie zal minimaal eenmaal per jaar geactualiseerd moeten worden.

<sup>5</sup> Nota grondbeleid, deel II, pagina 26.

Normen voor de p&c-functie:

6. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen eenduidig vast en er is sprake is van één budgethouder.
7. Er zijn periodieke financiële rapportages die tevens ingaan op de inhoudelijke ontwikkelingen. Deze rapportages dienen tijdig (dus niet als het feit al voldongen is) te worden aangeboden aan de actor die belast is met de besluitvorming op dat aspect.
8. De rapportages dienen door een onafhankelijke actor te worden opgesteld of door een onafhankelijke actor te worden getoetst.

Normen voor de informatievoorziening naar de raad:

9. Vanaf het moment dat een project in de uitvoeringsfase is beland, moet duidelijk zijn vastgelegd hoe college en raad worden geïnformeerd over de voortgang van het project.
10. De rapportage zal zowel op de inhoudelijke als op de budgettaire voortgang in moeten gaan.
11. Daarnaast zal bij significante afwijkingen van het projectverloop direct gerapporteerd moeten worden aan opdrachtgever, college en raad. De vraag wat afwijkingen zijn, valt te ontlenen aan de bestuurlijke vaststelling van het plan. De afwijkingen dienen tijdig te worden gemeld, dat wil zeggen op een moment waarop nog bijsturing mogelijk is.

### 3

## De praktijk: twee projecten

In dit hoofdstuk worden twee projecten beschreven die binnen Geertruidenberg tot ontwikkeling zijn gekomen. De beschrijving is daarbij opgezet volgens de indeling die in de inleiding werd aangegeven. Dit houdt in dat eerst het proces van planvorming en planrealisatie wordt beschreven. Vervolgens zal inzicht worden verstrekt in de manier waarop de grondexploitatie is gevoerd. Daarna zal de werking van de p&c-functie voor de specifieke projecten worden beschreven om tot slot in te gaan op de informatieverstrekking aan de raad en op de rol die de raad op de twee projecten heeft gespeeld. In § 3.1 komt het project De Vesting aan de orde, § 3.2 behandelt het project De Pontonnier.

#### 3.1

### Dongeburgh (De Vesting)

#### 3.1.a

#### *Proces van planvorming en planrealisatie*

Als uitvloeisel van de Structuurvisie Plus heeft de gemeente Geertruidenberg vanaf 2002 het project Dongeburgh ter hand genomen. Dit project viel binnen de provinciale pilot 'Bouwen binnen strakke contouren', hetgeen inhield dat de gemeente onbeperkt kon bouwen zolang dit maar binnen de gestelde gemeentelijke contouren gebeurde. Het project Dongeburgh bestaat uit drie deelprojecten: Rivierenzicht, Heerland en De Vesting. De grond in dit gebied is in handen van marktpartijen waardoor de gemeente was gedwongen om een facilitaire grondpolitiek te voeren. In het deelproject de Vesting zouden 300 tot 400 woningen worden gerealiseerd in de volgende categorieën: 25% huurwoningen, 8% 'bereikbare koop' (€ 145.000 v.o.n.) en 67% vrije sector.

Op 12 december 2002 werd het college een voorstel aangeboden waarin de samenwerkingsovereenkomst met betrekking tot de ontwikkeling van De Vesting (Dongeburgh) werd uiteengezet. Op dat moment was al een aantal jaren onderhandeld met HBG Vastgoed (later BAM Vastgoed BV) en WSG (Woningstichting Geertruidenberg) over de ontwikkeling van de Donge-oevers. Hoewel de gemeente in eerste instantie met één ontwikkelaar in zee wilde gaan, bleek dit geen haalbare kaart, zodat in de samenwerking was ingestoken op de een overeenkomst met HBG/WSG. De belangrijkste punten in de overeenkomst waren:

- De ontwikkelaar (HBG/WSG) ontwikkelt het deelgebied De Vesting en realiseert bebouwing en voorzieningen van openbaar nut in de periode vanaf 2002 tot en met 2006.
- De ontwikkeling vindt plaats volgens het Masterplan Dongeburgh, het stedenbouwkundig vlekkenplan, het beeldkwaliteitsplan en het programma van eisen voor het plangebied.
- De ontwikkelaar en de gemeente dragen zorg voor de verplaatsing van een verkooppunt voor motorbrandstoffen, ter uitvoering van door de gemeente en NS Vastgoed aangegane overeenkomsten, waarbij de gemeente de gronden van Rijkswaterstaat moet verwerven en de ontwikkelaar de verwervingsprijs zal betalen aan de gemeente.
- De gemeente spant zich in om voor die locatie een bestemmingsplanherziening ten behoeve van het benzineverkooppunt te bewerkstelligen.
- De ontwikkelaar zal de toegekende schade ex art. 49 Wet Ruimtelijke Ordening vergoeden.

- De gemeente spant zich in om de voor het plan benodigde gronden van Rijkswaterstaat te verwerven overeenkomstig de bodemgebruikswaardekaart.
- De koopprijs bedraagt € 1.350.000 excl. BTW.
- De gemeente zal de Stationsweg, inclusief aansluiting op Westtangent, de Boterpolderlaan en de Kasteellaan herinrichten en ter overkluizing van de rivier de Donge een fiets- en voetgangersbrug bouwen.
- De ontwikkelaar zal een bedrag van € 4.628 excl. BTW per woning aan de gemeente betalen.
- De gemeente zal geen gebruik maken van haar mogelijkheid om baatbelasting te heffen en de ontwikkelaar zal de bijdrage onder 7 niet terugvorderen als onverschuldigd betaald.
- In deelgebied De Vesting worden 300-400 woningen gerealiseerd in de volgende categorieën: 25% huurwoningen, 8% bereikbare koop (€ 145.000 v.o.n.) en 67% vrije sector.
- In de vrije sector worden de volgende prijssegmenten gebouwd: 16% van € 160.000 tot en met € 215.000, 60% van € 215.000 tot en met € 270.000 en 25% van € 270.000 en hoger.
- De ontwikkelaar conformeert zich aan het door de gemeente gehanteerde toewijzingsbeleid en de verkoopregulerende bepalingen voor de categorie bereikbare koop.
- De gemeente zal zich inspannen om wijziging van het KB buitendijks bouwen te bewerkstelligen, waardoor er drie in plaats van vier bastions kunnen worden.
- De gemeente spant zich in om de ontwikkeling en realisering van andere deelgebieden in het plangebied te realiseren conform de uitgangspunten zoals afgesproken met deze ontwikkelaar.

Vervolgens verkreeg de gemeente het openbaar gebied voor 1 euro. De gemeente schatte in het voorstel een aantal risico's in en raamde het totale projecttekort op € 60.000. Dit tekort kon worden afgedekt via het risicofonds dat was gevormd en waarin zich € 2.950.000 bevond. Geschat werd dat de eerste paal op 1 oktober 2003 de grond in kon. Het uitgangspunt was een sluitende exploitatie waarbij de voor het project benodigde gronden door de ontwikkelaar in eigendom zouden worden verworven en de uitvoering van het project door en voor rekening van de ontwikkelaar zou geschieden. Voorgesteld werd om de samenwerkingsovereenkomst te tekenen en vervolgens ter instemming aan de raad voor te leggen (collegevoorstel, 11 december 2002). Het college ondertekende de samenwerkingsovereenkomst op 20 december 2002. Het bijgaande programma van eisen bevatte een vrij globaal beeld van datgene wat gerealiseerd moest worden. Wel was eruit op te maken dat men wilde starten in De Vesting en negentig woningen per jaar wilde realiseren. In De Vesting zou dan elk jaar met één bastion begonnen kunnen worden.

Vanaf april 2003 was een stuurgroep Dongeburgh "De Vesting" operationeel welke periodiek vergaderde. Al vanaf het begin richtte men zich op het saneringsvraagstuk. In april 2003 waren drie saneringsvarianten opgesteld. De stuurgroep koos voor de minimale saneringsvariant en met dit plan werd door alle betrokkenen ingestemd (verslag stuurgroep, d.d. 23 april 2003).

Het totale plan Dongeburgh omvatte 900 woningen, maar aangezien de kosten hoger uitvallen, stelde HBG voor om dit aantal te verhogen naar 1025 woningen (verslag vergadering, 18 april 2003).

Op 11 juli 2003 kwam een schrijven binnen van de provincie (Dienst Ruimte, Economie en Welzijn), waarin gereageerd werd op het ingediende voorontwerp-bestemmingsplan. Het plan voorzag in 360 woningen en een vrij hoog aandeel vrije sector woningen, terwijl middeldure en dure huur ontbrak. De provincie verlangde hiervoor een onderbouwing. Tevens adviseerde de provincie een cultuurhistorische biografie over de geschiedenis van het zuidelijk deel van Geertruidenberg te maken, inclusief een archeologisch onderzoek. Het saneringsplan wachtte zij graag af. Ook ontbrak een beschouwing over de waterkering en aandacht voor de ontsluiting per openbaar vervoer, terwijl ook een paragraaf over de economische uitvoerbaarheid werd gemist.

Uit een notitie d.d. 14 juli 2003 werd duidelijk dat de gemeente zich jegens Texaco had verplicht om in geval van verplaatsing van het tankstation er voor zorg te dragen dat er aan de West-tangent een vervangende locatie zou worden aangeboden. Het contract met Texaco kon pas worden opgezegd als de ondergrond voor de vervangende locatie verworven was en als de West tangent zou zijn aangelegd.

Naar aanleiding van het archeologisch onderzoek bleek dat aanvullend onderzoek noodzakelijk was voordat de verklaring van geen bezwaar kon worden afgegeven (verslag, d.d. 23 juli 2003). De archeologische aspecten zorgden voor de nodige vertraging: "Inmiddels heeft de dynamiek weer toegeslagen en zijn er weer nieuwe ontwikkelingen. Door de opmerkingen van de dienst REW op het voorontwerpbestemmingsplan is gebleken dat ook de cultuurhistorie veel meer aandacht behoeft. Daarom zijn er nieuwe afspraken gemaakt, waardoor er een aanpassing van het plan plaatsvindt en zowel het sanerings- als het grondstromenplan aangepast moeten worden. Daarna worden de kosten opnieuw berekend" (interne e-mail, d.d. 11 augustus 2003).

Tijdens de realisatiefase liep men in 2004 tegen een aantal knelpunten op. Zo was de verwerving van gronden duurder dan geraamd met als gevolg dat er voor de sanering geen geld overbleef. Daarnaast bleek Rijkswaterstaat niet erg bereid om de gronden onder de bastions op zijn rekening te saneren. Er brak een discussie los tussen de gemeente en BAM over de vraag wie de sanering nu voor haar rekening moest nemen. Tevens werden tijdens de realisatiefase de risico's bij de ontwikkelaar gelegd, aldus de ontwikkelaar. De verplaatsing van Texaco liep vertraging op, zodat de uitgifte verdere problemen zou kunnen ondervinden, aldus een verslag van de stuurgroep d.d. 8 december 2004. Er bleek een zware metalenverontreiniging bij de nieuwe locatie van Texaco te zijn, er waren verschillende inzichten in onder andere de parkeerproblematiek en in de vraag hoe diep de bovenste schone grondlaag moest zijn (één meter of 50 centimeter). De sfeer in de samenwerking verhardde in 2004.

Toch werd overeenstemming bereikt met de ontwikkelaars en de drie partijen (Domeinen, projectontwikkelaar en gemeente) ondertekenden een herziene overeenkomst op 10 december 2004. De nieuwe overeenkomst bepaalde dat:

- De projectontwikkelaar de grond verwerft van Domeinen, waarbij rekening gehouden moet worden met de saneringskosten.
- De ontwikkelaar vergoedt de taxatiekosten aan de gemeente die gemaakt zijn voor de verwerving van de grond.
- Sectie B 2336 en 1805 worden door de ontwikkelaar verkocht aan de gemeente voor een prijs van € 247.500 k.k.
- De projectontwikkelaar draagt zorg voor sanering van de gronden, bestemd voor een motorbrandstoffenverkooppunt.
- De ontwikkelaar draagt ervoor zorg dat de oude locatie niet eerder gemoveerd hoeft te worden, dan nadat de nieuwe locatie gerealiseerd is.

In april 2005 startte de bouw van het WSG-blok bij het eerste bastion. Er werd in die tijd een collegevoorstel aangeleverd om de planologische procedure te starten met betrekking tot de verplaatsing van Texaco. De bouw van de BAM-blokken van het eerste bastion stond gepland voor begin oktober 2005. Wel ontstond discussie over de architectuur van het tweede en derde bastion; vier à vijf modellen werden door WSG negatief beoordeeld (verslag stuurgroep, 5 april 2005). Op 17 oktober 2005 was de BAM nog niet begonnen met de bouw, getuige een stuurgroepverslag (17 oktober 2005). Eind januari 2006 wilde men beginnen met het slaan van de palen voor de BAM-woningen eerste bastion. Dit werd uiteindelijk eind maart 2006.

Anno 2006 worden woningen uitgegeven vanaf € 183.000 v.o.n. (Receptie gemeentehuis Geertruidenberg).

### 3.1.b

#### *Proces van grondexploitatie*

De exploitatie Dongeburgh wordt bij de gemeente geactualiseerd door het onderdeel Grondbedrijf van de afdeling Ruimte.

De eerste netto contante waarde ging uit van een klein verlies van € 50.000. De gemeente speelde volgens de eerste opzet eigenlijk geen financiële rol. Dit veranderde toen de gemeente een aantal inspanningen moest leveren conform de overeenkomst. Deze inspanningen betroffen onder meer de verplaatsing van Texaco en de renovatie van een aantal wegen. In juni 2006 waren de kosten van de gemeente opgelopen tot € 15,8 miljoen. De financiële voortgangsrapportage van april 2006 vermeldde een eindwaarde van € 2.139.480 negatief. Uit de opmerkingen van de controller bij deze rapportage valt af te leiden, dat de betrouwbaarheid van de calculaties soms te wensen over liet en dat verdere schommelingen niet meer konden worden opgevangen binnen de huidige reserve (financiële voortgangsrapportage, april 2006).

De oorspronkelijke prognose werd niet gehaald, getuige een stuurgroepverslag van 29 oktober 2003. De vertraging in de realisatie had tot gevolg dat er geen bijdrage per woning ontvangen wordt. De geraamde kosten van de brug vielen veel hoger uit dan gepland (€ 3 miljoen in plaats van € 1,5 miljoen). Daarnaast miste men in de stuurgroep een gedetailleerd overzicht van de kosten om besluiten te kunnen nemen, aldus het verslag.

Getuige een stuurgroepverslag van 18 augustus 2004 kostte de verwerving van de grond van Domeinen veel meer dan is geraamd. In eerste instantie zou de domeinen-grond nagenoeg om niet overgaan. Later in het proces vroeg Domeinen een aanzienlijk bedrag voor de grond (circa € 1.350.000). Een en ander op basis van een tweetal taxaties. De gemeente verschilde van mening met BAM over de manier waarop dit tekort moet worden opgelost: "Uw overzicht kosten c.q. opbrengsten richt zich slechts op ideeën hoe "anderen" (maar vooral de gemeente) het tekort op zouden kunnen lossen" (brief gemeente aan BAM, d.d. 10 augustus 2004). Aangezien de gemeente het bedrag niet voornemens was te betalen, heeft de WSG/BAM combinatie deze grond uiteindelijk direct van Domeinen overgenomen en dit is dan ook de reden waarom de overeenkomst op dit punt gewijzigd werd eind 2004. Vervolgens stelde de gemeente zich op het standpunt, dat de BAM/WSG deze grond dan ook zou moeten saneren, een standpunt dat nog steeds ter discussie staat.

Op 17 oktober 2005 werd in de stuurgroep gemeld dat de verkoopcijfers voor het eerste bastion achterbleven. Als reden hiervoor werd de hoge prijs opgevoerd. Overigens was men op die datum nog niet met de bouw van de BAM woningen begonnen. De BAM wil wachten met bouwen tot 60% van de woningen is verkocht. Om verdere vertraging te voorkomen, nam de WSG enkele onderdelen van het eerste bastion over van de BAM. De WSG is immers vanaf april 2005 al bezig met haar eigen blokken. De toegevoegde WSG-onderdelen worden vanaf begin 2006 gebouwd. Eind maart 2006 zijn dan tevens de palen geslagen voor de BAM-woningen van het eerste bastion.

### 3.1.c

#### *De p&c-functie*

Aan de hand van de overeenkomst d.d. 31 december 2002 kan vrij nauwkeurig worden opgemaakt wie waarvoor verantwoordelijk was. In het oorspronkelijke voorstel werden tevens risico's ingeschat. Tussentijds werd eveneens vinger aan de pols gehouden, getuige een raadsvoorstel, d.d. 26 februari 2003. Dit voorstel ging gepaard met een nieuwe verklaring tussen de partijen waarin een aantal onvoorziene discussiepunten werden uitgelijnd.

In een fax van oktober 2003 werd duidelijk dat BAM Vastgoed verantwoordelijk was voor de exploitatie en de budgetbewaking. Naar aanleiding van een overleg, d.d. 23 oktober 2003, werd ook duidelijk dat de samenwerking niet vlekkeloos verliep: "Vervolgens vindt er op 20 oktober een vervolgoverleg met een deel van de projectgroep plaats en dan is er weer helemaal geen samenwerking. BAM wordt alleen maar boos en op een constructieve manier verder werken lukt gewoon helemaal niet" (interne aantekeningen t.a.v. voortgang project, d.d. 23 oktober 2003). De punten van discussie waren gevarieerd van aard. Zo werd de projectgroep te groot bevonden, maar waren er ook inhoudelijke punten van verschil, zoals het verdiept parkeren en de omranding van de bastions. BAM begreep voorts niet waarom het zo lang moet duren voordat de grondverwerving afgerond kon zijn. De gemeente had echter eerst inzicht nodig in de concrete aankoop van de Domeingronden, terwijl schriftelijk vast moest liggen dat op de grond gebouwd kon worden. Hiertoe had de gemeente weer gegevens nodig van BAM. De BAM had al die tijd deze gegevens niet willen geven en de gemeente verwezen naar NS Vastgoed en de Grondbank. BAM wilde niet allerlei informatie verstrekken om te voorkomen dat er op detailniveau gediscussieerd moest worden, aldus de aantekeningen. Ook waren de rapportages op het gebied van sanering en archeologie nog niet gereed, zodat de provinciale goedkeuring niet verkregen kon worden. "De medewerkers van de gemeente hebben veel last van de vertragingen en onduidelijkheid in de planontwikkeling. Zij worden er op straat op aangesproken en kunnen niemand iets vertellen over het al dan niet starten met de bouw" (ibid).

Op 7 mei 2004 kwam aan het licht dat de verschillen tussen de partijen bleven bestaan. "Naar aanleiding van ons gisteren gehouden overleg over de Stationsweg en de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van gemeente en ontwikkelaar geef ik onderstaand aan, wat wij hebben afgesproken" (interne mail, d.d. 7 mei 2004).

Op 9 augustus 2004 kwam bij de gemeente een brief binnen van de BAM met betrekking tot de samenwerking: "Wij verwachten dat vanaf heden de onderlinge communicatie tussen de gemeente en BAM sterk zal verbeteren. Indien blijkt dat er geen of te weinig verbetering optreedt zullen wij noodgedwongen een notitie opstellen om de stuurgroep te informeren. Wij verwachten dat de gemeente daadkrachtiger acties oppakt en uitwerkt waardoor de voortgang van het project bevorderd wordt en niet verder in het geding komt" (brief BAM, d.d. 9 augustus 2004).

Op 10 augustus 2004 stuurde de gemeente een brief terug: "(...) begrijp ik niet goed waar opeens een dergelijke toonzetting vandaan komt. Het op een goede en constructieve wijze samenwerken naar het daadwerkelijk ontwikkelen van een bouwlocatie wordt hiermee zeker niet bevorderd. Het dreigen met een notitie te sturen naar de stuurgroep ook zeker niet, want ik heb absoluut geen geheimen voor de stuurgroep" (schrijven gemeente aan BAM, d.d. 10 augustus 2004). "Wij blijven bij ons eerder aangegeven standpunt dat BAM Vastgoed verantwoordelijk is voor dit deel van het project [de bodemsanering, RWB] en dat zij daarin de regie moet voeren."

De taken en verantwoordelijkheden tussen de partijen bleven ter discussie staan. "De gemeente geeft aan dat het contract stelt dat indien de grond niet gesaneerd aan de gemeente geleverd wordt, c.q. niet voor dat bedrag verworven kan worden, er nader overleg moet zijn hoe e.e.a. op te lossen. De gemeente is van mening dat ontwikkelaars dit probleem moeten oplossen. BAM vindt dit niet" (verslag stuurgroep, 18 augustus 2004).

De vraag wie de saneringskosten nu moet betalen, was een van de grootste knelpunten in de samenwerking en is overigens nog steeds niet beantwoord. Op dit moment zijn deze kosten gemaakt en voorgeschoten door de Stichting Bodemsanering NS, maar de verwachting is wel dat deze kosten op een goed moment verhaald zullen worden bij de gemeente en/of bij de BAM. Ook heeft de verwerving van de domeingronden zeer veel tijd gevegd en deze factor wordt desgevraagd als tweede belangrijke reden voor de vertraging aangevoerd.

De planning en de doelstellingen verschoven wel tijdens de rit. Zo werd het aantal woningen verhoogd en ging men in een hoger segment bouwen. Een en ander als reactie op de tegenvallende kosten. Op 8 oktober 2003 werd duidelijk in de stuurgroep dat de planning uitliep: de eerste paal van het WSG-blok, eerste bastion, had men gepland begin 2004, getuige een stuurgroepverslag (d.d. 8 oktober 2003). Een verslag van de stuurgroep, d.d. 17 augustus 2004, vermeldt echter, dat de sanering werd doorgeschoven naar 2005 en dat het conceptbouwplan voor het eerste bastion binnen de gemeente nog zou worden getoetst. Het programma van eisen werd op dit punt dus niet gehaald. In april 2005 startte men uiteindelijk de bouw van het WSG-blok, eerste bastion. Op 17 oktober 2005 was de bouw van de BAM woningen nog niet begonnen. In januari 2006 werd gemeld in de stuurgroep, dat men eind januari 2006 wil beginnen met palen slaan voor de BAM-woningbouw eerste bastion. Dit werd uiteindelijk eind maart 2006.

Gezien het feit dat dit project als pilot wordt aangemerkt door de hogere overheden, heeft de gemeente zich verplicht om voor 2008 het project in ieder geval planologisch af te ronden: voor 2008 dienen alle bouwvergunningen in orde en verstrekt te zijn.

De gemeente heeft organisatorisch een project ingericht. Daarbij is sprake van één budgethouder, welke tevens optreedt als rapporteur en projectmanager. Daarnaast worden de rapportages incidenteel tevens door de controller getoetst. De controller voorziet de rapportages soms van commentaar (zie de financiële voortgangsrapportage, april 2006). Het project kent een stuurgroep, waarin naast de projectmanager, de BAM en de WSG tevens de burgemeester en twee portefeuillehouders zitting nemen. Tevens is sprake van een projectgroep die de besluitvorming in de stuurgroep voorbereidt. In de praktijk levert het projectmatig werken nogal wat problemen op. Zo is ambtelijke capaciteit moeizaam vanuit de lijn vrij te maken en in sommige gevallen worden kosten vanuit de lijn ten laste gebracht van het project (bijvoorbeeld de verplaatsing van Texaco). Ook is er de nodige discussie over de vraag wanneer het project nu ten einde is en wanneer een en ander moet worden overgedragen naar de lijnorganisatie.

3.1.d

*Informatievoorziening naar het college en de raad*

Geconstateerd kan worden dat de raad vanaf het eerste begin, maar ook tussentijds, op de hoogte is gehouden. Zo werd het programma van eisen, maar ook de eerste samenwerkingsovereenkomst, vastgesteld door de raad. Daarnaast werd tussentijds teruggekoppeld naar de raad, zie bijvoorbeeld het raadsvoorstel d.d. 26 februari 2003. Uit het dossier valt echter niet op te maken dat de raad op de hoogte wordt gesteld van de knelpunten die zich voordoen tijdens de voortgang. Sterker, dit werd zelfs soms vrij bewust niet gedaan: "In de stuurgroep is door de ontwikkelaars zelfs nadrukkelijk gevraagd geen voorstellen aan de raad daaromtrent [de één meter schone grondlaag, RWB] te doen, indien niet heel helder is, dat daarmee naar buiten gegaan moet worden. Gevreesd werd door de heren (...) dat, door een dergelijk openbaar voorstel, een erg negatief beeld over de Vesting zou gaan ontstaan, waar niemand mee gebaat zou zijn" (brief gemeente aan BAM, d.d. 10 augustus 2004). Op 13 december 2004 werd wel een raadsvoorstel ingediend met betrekking tot de overname van het beheer en onderhoud van de rivier de Donge. Navraag leerde dat per kwartaal gerapporteerd wordt richting de raad, zij het dat dit in een vertrouwelijke raadscommissie plaatsvindt. Deze rapportages zijn zowel inhoudelijk als financieel van aard. De raad behandelt de rapportages in deze commissie zeer actief. Zo valt uit het verslag van de besloten commissie vergadering, d.d. 22 juni 2003, op te maken dat de commissie zeer kritisch reageerde op de financiële en inhoudelijke ontwikkeling van Dongeburgh. Ook op 9 februari 2004 lieten de leden van de commissie zich kritisch uit (ten aanzien van de overdracht van de grond en de planning die niet gehaald wordt) en deze kritische houding is ook nog op 10 januari 2005 uit de notulen op te maken. De commissie aarzelt daarbij niet in de details te treden, zoals op 14 februari 2005, de avond dat zij de huur-overeenkomst locatie Texaco besprak. Tijdens deze laatste vergadering kwam zelfs het aantal verkochte liters brandstof op jaarbasis door Texaco aan de orde. Het verslag van 24 april 2006 laat eenzelfde neiging tot details zien.

Uit de inhoud van de notulen kan de behoefte van sommige commissieleden worden afgeleid om de geheimhouding van deze vergaderingen op te heffen en de vergaderingen openbaar te maken.

Verder is uit het ter beschikking gestelde dossier op te maken dat ook het college periodiek op de hoogte wordt gehouden, maar ook hier is niet te constateren dat het college bekend is met de knelpunten die zich voordoen. Navraag leerde evenwel dat het college zeer frequent op de hoogte wordt gehouden, al was het alleen maar, doordat de burgemeester en twee portefeuillehouders zitting nemen in de stuurgroep.

3.2

**De Pontonnier**

3.2.a

*Het proces van planvoorbereiding en planrealisatie*

In 1996 kampten bedrijven in de voormalige gemeenten Raamsdonk en Geertruidenberg met een tekort aan uitbreidingsmogelijkheden omdat ze omringd waren door woningbouw en/of andere activiteiten. Tot deze bedrijven behoorden ook een aantal scheepswerven en scheepsreparatiebedrijven die een belasting vormden voor het leefmilieu in de kernen. Tegelijkertijd overwoog het Ministerie van Defensie in die periode het complex rondom de Pontonnierskazerne in de gemeente Raamsdonk af te stoten. Al enige jaren was sprake van sluiting van de kazerne. De gemeente zag dit complex als een geschikte locatie voor een nieuw bedrijventerrein. Door aanleg van een bedrijventerrein op de locatie van de Pontonnierskazerne zou de aantasting van het agrarisch buitengebied gering zijn.

De gemeente Raamsdonk meldde de aanleg van een bedrijventerrein op de locatie van de Pontonnierskazerne in augustus 1996 aan voor subsidie in het kader van het Konver-programma. Op 15 oktober 1996 berichtte de stuurgroep Konver West Noord-Brabant het college van B&W van de gemeente Raamsdonk dat zij instemde met het subsidieverzoek van de gemeente voor het project Pontonnier voor een bedrag van NLG 970.851. Als voorwaarde werd gesteld dat de ontwikkeling van het bedrijventerrein uiterlijk 31 december 1999 zou starten en uiterlijk 31 december 2001 zou eindigen.

Vanaf 1998 nam de gemeente Geertruidenberg de planvoorbereiding voor het bedrijventerrein De Pontonnier ter hand. Er was vanaf de subsidietoezegging tot die tijd weinig gebeurd, doordat sinds de subsidietoezegging Rijkswaterstaat de beleidslijn 'Ruimte voor de rivier' had ontwikkeld, waarin het gebied van de kazerne door afgraving aangemerkt wordt als winterbed van de Maas. Daarmee dreigde het gebied verloren gaan voor de ontwikkeling als vervangende locatie voor watergebonden bedrijven.

De gemeenteraad van Geertruidenberg stemde eind september 1998 in met het voorstel om de planvorming voor het complex De Pontonnier uit te besteden aan een extern adviesbureau en een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van in totaal NLG 110.000 voor de ontwikkeling van De Pontonnier en de kosten hiervan onder te brengen in het grondbedrijf.

Overeengekomen werd dat het externe bureau zijn bijdrage zou leveren in vier fasen. In het onderstaande schema is weergegeven welke inhoudelijke ondersteuning het bureau per fase zou leveren:

Fase 1: Voorbereidende fase, bestaande uit:

- Opstellen programma van eisen ter zake te verplaatsen bedrijven
- Een deelonderzoek uitvoeren met betrekking tot transport en logistiek
- Een deelonderzoek uitvoeren naar de milieueffecten van het project

Fase 2: Inrichtingsschets / verkavelingsopzet

Fase 3: Wervings- en ontwikkelingsstrategie

Fase 4: Bestemmingsplan

Voorts zou het externe bureau in alle fasen de procesbegeleiding verzorgen. Kerntaken daarbij waren het opstellen van een projectplanning, het bewaken van de voortgang en coördinatie van activiteiten.

Op 25 februari 1999 bood bureau Dhondt de behoeftebepaling bedrijventerreinen van de gemeente Geertruidenberg aan de gemeente aan. Het dossier bevatte ook een versie van de behoeftebepaling bedrijventerreinen van de gemeente Geertruidenberg 12 mei 1999. Hierin waren kleine aanpassingen verwerkt op verzoek van de ambtelijke organisatie. Uit de behoeftebepaling bleek op korte termijn een netto ruimtebehoefte te zijn aan 19,4 hectare uitgeefbaar bedrijventerrein. Hiervan kon 15 hectare worden aangemerkt als 'lokale' ruimtebehoefte, die door de gemeente Geertruidenberg moet worden opgevangen. Op de langere termijn (2005-2010) werd een aanvullende van 11 hectare verwacht.

Aansluitend bood bureau Dhondt op 23 april 1999 de gemeente het concept bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Pontonnier' aan.

Op 27 mei 1999 nam de raad een voorbereidingsbesluit ten aanzien van het gebied De Pontonnier. De raad verklaarde dat een herziening zou worden voorbereid van het bestemmingsplan 'Buitengebied', betrekking hebbend op het voormalige kazernterrein De Pontonnier aan de Bergse Maas/ A27 te Raamsdonk. In de oplegbrief aan de raad bij dit besluit meldde het college dat "een voorstel aangaande de verwerving en de exploitatie voor de raadsvergadering van juli 1999 zal worden voorbereid". Dit voorstel is echter in het ter beschikking gestelde dossier niet aangetroffen.

Als onderdeel van de concept-structuurvisie (zoals deze in de oplegbrief aan de raad, d.d. 27 mei 1999, bij het voorbereidingsbesluit wordt genoemd) werd genoemd de realisatie van een 'nat' bedrijventerrein op het voormalige kazerneterrein de Pontonnier aan de Bergse Maas/A27. Hier zouden bedrijven gevestigd kunnen worden die een relatie hebben met het water.

In de Structuurvisie plus (2000) werd het project De Pontonnier wederom genoemd. Ten aanzien van werklocaties in het stedelijk gebied was in de Structuurvisie opgenomen dat de gemeente een verdere kwantitatieve groei van de bedrijvigheid niet voorstaat, maar dat de gemeente wel belang hecht aan opvang voor de lokale bedrijvigheid binnen de gemeente en opvang van groei van bestaande bedrijvigheid binnen de eigen gemeente. Met de realisatie van De Pontonnier werd hieraan invulling gegeven. Volgens de Structuurvisie wilde de gemeente met het project met name een oplossing vinden voor de watergebonden bedrijvigheid langs de Donge. "Het verplaatsen van de bedrijvigheid is noodzakelijk voor het realiseren van de ruimtelijke samenhang tussen de kernen en levert een verbetering op van het woon- en leefmilieu in het gebied". (Structuurvisie plus, pagina 35).

Op 15 februari 2000 verscheen een ambtelijk memo 'Uitgangspunten Indeling Kandidaten De Pontonnier'. Hierin werden de volgende uitgangspunten gepresenteerd voor de indeling van 'kandidaatbedrijven' op bedrijventerrein De Pontonnier:

- Er moet sprake zijn van een bedrijfsverplaatsing;
- Het bedrijf moet reeds in de gemeente zijn gevestigd;
- Na verplaatsing van het bedrijf zal een ruimte moeten worden achtergelaten in één van de in de Structuurvisie Plus genoemde prioriteitsgebieden (Masterplan, inbreidingsgebieden), waarbij de bedrijven, komende uit het Masterplan-gebied de absolute voorrang hebben;
- Daar waar het om niet-watergebonden bedrijven gaat mag de gevraagde kaveldgrootte de 5.000 m<sup>2</sup> niet overschrijden.

Op basis van deze criteria werden bedrijven die zich aangemeld hebben voor vestiging op het bedrijventerrein De Pontonnier vervolgens geprioriteerd aan de hand van een schaal van 0 tot en met 3. Hierbij stond 0 voor de hoogste prioriteit en 3 voor de laagste. Dit kan worden gezien als een criteriaset aan de hand waarvan een doeltreffende selectie van te vestigen bedrijven kan worden gerealiseerd.

Op 3 april 2000 verzocht het hoofd van de afdeling Civiel- en Cultuurtechniek per brief het college van B&W om medewerking inzake het bouwrijp maken van het industrieterrein De Pontonnier. De sloopwerkzaamheden waren toen al opgestart. De brief vermeldde dat op de voormalige defensierterreinen op dat moment nog geen geldend bestemmingsplan industrieterrein lag. Het verzoek werd gedaan om een artikel 19 procedure voor het complex De Pontonnier op te starten.

In april 2000 stemde de raad in met een voorstel van het college om een hernieuwd voorbereidingsbesluit met betrekking tot het bedrijventerrein De Pontonnier te nemen. Later dat jaar, in augustus, stemde de raad in met het voorontwerp 'Bestemmingsplan Bedrijventerrein De Pontonnier'. Het bestemmingsplan dateert van 3 januari 2001.

Op 24 maart 2001 vond de transactie plaats van het Pontonnierscomplex van de Dienst Domeinen aan de gemeente Geertruidenberg.

De raadsvergadering d.d. 28 juni 2001 besloot het bestemmingsplan De Pontonnier vast te stellen. In dat bestemmingsplan werden in het tweede hoofdstuk de bestaande beleidskaders geïnventariseerd. Het doel van het ontwikkelen van een bedrijventerrein De Pontonnier werd daar nogmaals uiteengezet als een uitvloeisel van de Structuurvisie:

“Om te voorzien in de toekomstige woningbehoefte worden nieuwe woningbouwlocaties ontwikkeld. Naast aan aantal inbreidingsmogelijkheden binnen de bestaande kernen, wordt het realiseren van woningbouw in het gebied “Donge-oevers” daarbij het meest wenselijk geacht. Door het realiseren van woningbouw langs de Donge kan immers een positieve bijdrage worden geleverd aan het tot stand brengen van een sterkere ruimtelijke en functionele samenhang tussen de kernen Geertruidenberg en Raamsdonksveer. In de huidige situatie zijn de zones langs de oever van de Donge in gebruik als bedrijventerrein. Om ruimte te bieden voor toekomstige woningbouwontwikkelingen is verplaatsing van de hier gevestigde scheepswerven noodzakelijk. Het terrein van de Pontonnierskazerne wordt als meest passende locatie voor de herhuisvesting van deze watergebonden bedrijven aangemerkt.”

Op 2 oktober 2001 deelde Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant mee dat aan het plan goedkeuring werd onthouden omdat publicatie van het vastgestelde besluit in het plaatselijke huis-aan-huisblad en de Staatscourant niet correct op elkaar waren afgestemd en omdat naar de mening van Gedeputeerde Staten een aantal milieuzaken niet dan wel onvoldoende in het plan waren aangegeven (zoals de geluidszone en overschrijding voorkeurswaarde).

In reactie op de onthouding van een goedkeuring door Gedeputeerde Staten wijzigde de gemeente het bestemmingsplan, waarna de raad het gewijzigde bestemmingsplan vaststelde.

Op 21 mei 2002 verleenden Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant goedkeuring aan het nieuwe Bestemmingsplan Bedrijventerrein De Pontonnier.

Uit een recapitulatie van februari 2002 valt op te maken dat de uitgifte van gronden naar schatting voorspoedig verliep: NLG 4.409.332 gerealiseerd versus NLG 3.906.553 gepland. Een brief van de gemeente aan een aanvrager, d.d. 15 augustus 2002, laat zien dat de gemeente de geformuleerde criteria nauwgezet hanteert en op grond daarvan bedrijven weigert.

### 3.2.b

#### *Proces van grondexploitatie*

In de planvormingsfase zijn regelmatig exploitatieoverzichten gemaakt. In 1996 en 1998 werden door Tauw Mabeg (een extern bureau) exploitatieoverzichten opgesteld. Het exploitatieoverzicht uit 1996 werd opgesteld als onderdeel van de aanvraag voor een bijdrage uit Konver-regeling in het project Pontonnier. In 1998 maakte Tauw Mabeg een herziene exploitatie.

In 1999 werd door de ambtelijke organisatie een exploitatieoverzicht opgesteld en in januari 2001 werd bij het bestemmingsplan een exploitatieoverzicht opgenomen. Uit de bestudeerde informatie werd niet duidelijk welke partij deze heeft opgesteld.

Vanaf het moment dat de grond werd aangekocht (maart 2001) verschenen jaarlijks exploitatieoverzichten, In augustus 2001 verscheen een exploitatieoverzicht deze van de hand van Deloitte & Touche, maar vanaf 2002 worden deze door de gemeentelijke organisatie opgesteld.

In de eerste grondexploitatie uit 1996 werd een negatief saldo contante waarde voor het project geraamd van NLG 3.355.000. Het saldo op startwaarde uit de grondexploitatie uit 1998 was nog negatiever: NLG 4.354.021. De kosten werden in 1998 ten opzichte van 1996 weliswaar een stuk lager geraamd (met name de kostenpost bouwrijp maken zakte spectaculair), maar dit gold in nog sterkere mate voor de opbrengsten. Deze werden in 1996 nog op bijna NLG 10 miljoen geraamd en in 1998 op NLG 5,5 miljoen. Dit verschil was voor grotendeels terug te voeren op een kleiner plangebied waarvan in 1998 werd uitgegaan: er werd dus uitgegaan van minder uitgifbare grond. In de exploitaties van Tauw Mabeg uit 1996 en 1998 werden de in de berekening gehanteerde parameters voor bijvoorbeeld kostenstijging en kapitaalrente vermeld. Hierdoor was de berekening goed controleerbaar.

Van ambtelijke zijde werd in november 1999 aan het college van B&W een exploitatie-overzicht verstuurd. Ondertussen bleek dat de kosten van het project De Pontonnier lager uit zouden vallen dan verwacht. In verband met de subsidie-afrekening Konver werd echter behoedzaam geraamd. Daarom werden de geraamde aanneemsommen voor bouw rijp maken en slopen verhoogd met 10 resp. 15% en werden de geraamde kosten voor bodemsanering met 200% verhoogd om risico's uit te sluiten. Door stijgende grondprijzen werd de raming van de opbrengsten uit uitgifte van gronden opwaarts bijgesteld. Deze werden geraamd op NLG 9 miljoen ten opzichte van NLG 5,5 miljoen in 1998. Een en ander resulteerde in een geraamd netto resultaat van NLG 2.282.147,-.

Hoewel na de aankoop van het complex De Pontonnier in 2001 blijkt dat de verontreiniging in de grond veel ernstiger is dan waarvan in eerste instantie is uitgegaan, blijft in 2001 het geraamde saldo positief. Dit komt doordat rond die tijd ook bekend wordt dat het Rijk substantieel zou bijdragen in de kosten van explosievenruiming en bodemsanering en doordat enkele andere kostenposten lager uitvallen. Uit de exploitatieopzet bij het bestemmingsplan van januari 2001 wordt een voordelig resultaat bestemmingsplan geraamd van NLG1,1 miljoen.

In augustus 2001 rapporteert Deloitte & Touche over een bijgestelde grondexploitatie. Deze laat een batig saldo zien van NLG 2.625.400. Hoe deze forse stijging van het voordelig saldo zich verhoudt tot de raming uit januari 2001 wordt niet duidelijk, omdat verschillen niet worden verklaard. Overigens geldt dit voor alle grondexploitaties die in de planvormingsfase waren opgesteld: verschillen ten opzichte van eerdere ramingen werden lang niet altijd verklaard.

Vanaf 2002 zijn door de beleidsmedewerker grondzaken (afdeling Ruimte) jaarlijks grondexploitaties opgesteld. Deze exploitatieoverzichten zijn onderling beter vergelijkbaar dan de voorgaande. De gehanteerde kosten- en opbrengstenposten zijn voor de verschillende jaren hetzelfde. Ook worden verschillen in de overzichten met voorgaande jaren beter verklaard. In ieder geval is geconstateerd dat de overzichten van 2003 en 2005 een verschillenverklaring bevatten.

Het batig saldo varieert tussen 2002 en 2005 van € 1,1 miljoen tot € 1,6 miljoen:

	Ultimo 2002	Ultimo 2003	Ultimo 2004	Ultimo 2005
Batig saldo project De Pontonnier (netto contante waarde)	€ 1.260.000	€ 1.100.000	€ 1.600.000	€ 1.600.000

In alle gevallen (reeds vanaf 1996) is gerekend met netto contante waarden.

3.2.c

*De p&c-functie*

Afbakening taken en bevoegdheden

Uit de afgenomen interviews is opgemaakt dat op dit moment niet bekend is wie op ambtelijk niveau formeel projectcoördinator is geweest van het project De Pontonnier tijdens de planvormingsfase. Wel worden verschillende functionarissen genoemd als betrokkenen bij het project vanuit de gemeente. Vanaf de aankoop van het complex in 2001 is de afdeling Civiel- en Cultuurtechniek verantwoordelijk voor het project.

Ook is in de voorbereidingsfase niet een projectgroep gevormd waarin is vastgelegd welke inbreng vanuit welke afdeling werd verwacht. Hierdoor lijkt de planvorming weinig planmatig te zijn verlopen.

Overlegstructuur

Via periodiek (maandelijks) projectoverleg tussen ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeente en het externe bureau dat ondersteuning bood in het proces, werd de voortgang gemonitord en werden afwijkingen op planning en bijzondere ontwikkelingen besproken.

Uit de verslagen van de projectoverleggen is op te maken dat deze overleggen worden benut om de voortgang van de planvorming te bewaken en bij te sturen op onvoorziene ontwikkelingen. In de verslagen van de overleggen worden acties vastgelegd en toebedeeld aan gemeenten of aan het externe bureau.

3.2.d

*Informatievoorziening naar het college en de raad*

In de raadsvergadering van 24 september 1998 stemde de raad in met het raadsvoorstel voorbereidingskrediet Pontonnierskazerne.

In dit raadsvoorstel werd voorgesteld een extern bureau opdracht te verlenen voor de ontwikkeling en projectbegeleiding van het bestemmingsplan Pontonnierskazerne. Als reden om een extern bureau in te schakelen werd genoemd de grote hoeveelheid onderhanden werk in de organisatie en het specifieke karakter van het project in combinatie met de tijdsdruk in verband met tijdige indiening van de aanvraag voor een bijdrage uit de Konver-subsidie. Ook stelde het raadstuk voor om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van in totaal NLG 110.000,- voor de ontwikkeling van de Pontonnierskazerne te Raamsdonksveer tot bedrijventerrein.

Uit de dossiers blijkt verder dat de raad vanaf dit moment op de hoogte is gehouden van de verschillende versies van bestemmingsplannen. De verdere informatievoorziening naar de raad is niet uit de ter beschikking gestelde dossiers op te maken. Uit interviews met betrokken ambtenaren kwam het beeld naar voren dat de raad wel van ontwikkelingen in het project op de hoogte is gehouden, maar uit het projectdossier kan niet worden achterhaald welke informatie op welk moment naar de raad is gegaan. Wel werd verwezen naar de griffie waar in archieven per raads- en commissievergadering de agendastukken zijn bijgehouden.

De exploitatieoverzichten zijn volgens een betrokken ambtenaar alle naar de commissie Grondgebiedszaken gezonden.

Door het ontbreken van raads- en commissiestukken in de dossiers is het zeer moeilijk om na te gaan in hoeverre de raad goed is geïnformeerd over bijzondere ontwikkelingen in het project.

## 4

## Conclusies en aanbevelingen

### 4.1

#### Conclusies

De Rekenkamer formuleert in aansluiting op de centrale vraagstelling van het onderzoek een aantal conclusies. De centrale vraagstelling die in dit onderzoek is gehanteerd luidt:

---

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

---

Het grondbeleid van Geertruidenberg is ter beantwoording van deze vraagstelling onderzocht op de volgende vier aspecten:

1. Planvoorbereiding en planrealisatie  
(Gehanteerde deelvraag: "Hoe doeltreffend verloopt het proces van planontwikkeling en planrealisatie binnen de gemeente Geertruidenberg?")
2. Grondexploitatie  
(Gehanteerde deelvraag: "Hoe doelmatig verloopt het proces van planontwikkeling en planrealisatie binnen de gemeente Geertruidenberg?")
3. Planning & control  
(Gehanteerde deelvraag: "Hoe wordt de p&c-functie vervuld voor de planontwikkeling en planrealisatie?")
4. Informatievoorziening naar de raad  
(Gehanteerde deelvraag: "Welke rol heeft de raad vervuld bij het proces van planontwikkeling en planrealisatie?")

De conclusies van het onderzoek zijn in de onderstaande tekst per onderzocht aspect of deelvraag van het onderzoek weergegeven.

#### 1. *Planvorming en planrealisatie ('doeltreffendheid')*

Voor de doeltreffendheid van het grondbeleid kan worden opgemerkt de normen zoals gesteld in de nota Grondbeleid goed voldoen. De nota geeft een fasering aan die voor ieder project aangehouden moet worden en stelt ook kaders ten aanzien van de periodieke rapportages. Daarnaast is het accent dat de nota op planvoorbereiding legt een goede basis om de doeltreffendheid te waarborgen. In de praktijk worden deze kaders echter niet altijd aangehouden. Een reden hiervoor is zonder meer dat de twee onderzochte projecten al in gang waren gezet voordat de nota Grondbeleid tot stand kwam.

In de praktijk waren de doelstellingen vooraf niet voldoende concreet geformuleerd. Programma's van eisen, zo deze al voorhanden waren, lieten zeer veel open en ook de overeenkomsten met private partners namen zeker niet alle risico's weg. Voor De Pontonnier zijn separaat criteria ontwikkeld waaraan de gronduitgifte moest voldoen en hiermee werd het gebrek aan een concreet plan voor een groot deel afgevangen. Tijdens de realisatiefase kwamen behoorlijk wat knelpunten naar voren. De gemeente heeft deze knelpunten actief aangepakt, maar een en

ander had soms wel tot gevolg dat doelstellingen begonnen te schuiven, zeker waar het de planning in tijd betrof.

## 2. *Grondexploitatie ('doelmatigheid')*

Voor de doelmatigheidsvraag heeft dit onderzoek de grondexploitatie als uitgangspunt genomen. Ook hier voldoen de kaders die vanuit de nota Grondbeleid zijn gesteld en ook hier worden deze kaders in de praktijk op onderdelen niet gevolgd. Zo waren de oorspronkelijke ramingen soms niet realistisch en werden tijdens de realisatiefase de ramingen zeer fors bijgesteld (in positieve zin bij het project De Pontonnier en in negatieve zin bij De Vesting). De ramingen werden zeer zeker niet als taakstellingen opgevat. De algemene indruk is dat de financiële component het sluitstuk is van het besluitvormingsproces. Als de doelstellingen wijzigen en de planrealisatie wordt vertraagd, dan volgt daaruit automatisch een herziene financiële raming. De rapportages met betrekking tot de financiën voldoen overigens zonder meer aan de norm.

## 3 *Planning & control*

Bij de p&c-functie valt op dat de ontwikkeling van projectmatig werken een sterke impuls heeft gegeven aan het helder beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook het opstellen van de nota Grondbeleid is met het oog op de p&c van toekomstige projecten een positieve ontwikkeling.

Aan de andere kant biedt een goede opzet voor projectmatig werken op papier geen garantie voor een vlekkeloze samenwerking in de praktijk: zowel intern als extern heeft men in de samenwerking problemen ondervonden die voorkomen hadden kunnen worden als men de afspraken nog meer concreet en sluitend had gemaakt.

Met name bij het project Dongeburgh verloopt de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen stroef, waarbij dit deels kan worden teruggevoerd op het ontbreken van onduidelijk gedefinieerde taken en verantwoordelijkheden.

Over beide projecten wordt periodiek gerapporteerd. Daarbij wordt ingegaan op de inhoudelijke en de financiële ontwikkelingen. In een onafhankelijke toets door de controller is voorzien.

## 4 *Informatievoorziening naar de raad*

De informatievoorziening over de beide projecten naar het college en naar de raad is over het algemeen adequaat, voor zover op basis van de ter beschikking gestelde dossiers was vast te stellen. Hoewel de normen die op dit punt voor het onderzoek zijn geformuleerd, niet door de gemeente zelf worden gehanteerd, kan wel gesteld worden dat de gemeente in de praktijk de facto voldoet aan deze normen. Daarbij valt op dat het inlevingsvermogen over de vraag wat nu precies onder een relevante afwijking op de projectplanning moet worden verstaan, genoeg in de ambtelijke organisatie aanwezig is.

Tot slot valt op dat de informatievoorziening naar de raad niet adequaat is gearcheveerd: uit de dossiers kon geen compleet beeld worden opgemaakt wie voor beide projecten nu wanneer van welke feiten op de hoogte is gesteld. De rol van de raad is met name bij Dongeburgh een zeer actieve. De wethouder en de projectleider wordt weinig ruimte voor een eigen invulling gegund. De commissieleden beperken zich niet enkel tot de hoofdlijnen van het project, maar vragen op gezette tijden ook door op details van het project.

Als rode draad is in het onderzoek het improvisatievermogen van de gemeente opgevallen. Het gebrek aan concrete doelstellingen werd opgevangen door het formuleren van criteria en knelpunten tijdens de realisatie werden creatief opgelost. Extra kosten werden opgevangen door het genereren van extra baten, de blinde vlekken in de p&c-structuur van de projectorganisatie werden ingevuld door elkaar op meer informele basis te informeren. Op deze manier wist de gemeente haar doelstellingen grotendeels te realiseren, zij het dat de basis van werken en beheersen niet altijd adequaat was. De gerealiseerde output op de twee projecten krijgt dan welhaast een toevallig karakter en dit geldt evenzeer voor de ingezette middelen en het exploitatieresultaat.

## 4.2

### Aanbevelingen

Op basis van de in paragraaf 4.1 geformuleerde conclusies, doet de Rekenkamer West-Brabant de volgende aanbevelingen:

#### 1. *Meer specifieke kaders voor de uitvoering van projecten*

De Rekenkamer West-Brabant beveelt het college aan om voor aanvang van een bouwproject enkele zaken ten aanzien van de projectuitvoering meer specifiek vast te leggen:

- Een concreet uitgewerkte startnotitie waarin de uitgewerkte kwantitatieve en kwalitatieve projectdoelstellingen worden benoemd. Een concreet beeld vooraf is een voorwaarde voor een adequate projectbeheersing en reduceert de kans op doelvervaging tijdens de projectuitvoering. Ook faciliteert het de controle op de projectuitvoering door college en raad.
- Bij het opstellen van contracten met externe partijen zouden risico's vooraf zoveel mogelijk benoemd moeten zijn en ook worden aangegeven welke partij (tot welke grens) een risico draagt.
- Niet alleen in de samenwerking met externe partijen, maar ook intern (bijvoorbeeld tussen project- en lijnorganisatie) zullen in de toekomst nog beter de diverse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten worden belegd.
- Bij de formulering van de financiële kaders kan men niet volstaan met een kader als "een sluitende exploitatie". Vooraf zal per jaar moeten worden aangegeven wat de verwachte kasstromen zijn en wat de handelswijze is indien de realiteit van de raming gaat afwijken. Lasten en baten dienen in het financiële kader realistisch weergegeven te worden. Als men vooraf een tekort voorziet, zal dit ook vooraf vermeld moeten worden.

#### 2. *Specifieke afspraken over de beoogde informatievoorziening over de project-uitvoering naar de raad*

De Rekenkamer West-Brabant beveelt het college aan om bij toekomstige projecten vooraf duidelijke afspraken te maken met betrekking tot de informatievoorziening naar de raad ten aanzien van de projecten. Het is raadzaam om de scope en de regelmaat van de informatievoorziening naar de raad schriftelijk vast te leggen, zodat raad, college en ambtelijke organisatie hierover dezelfde verwachtingen hebben.

Daarbij is het ook van groot belang dat vooraf duidelijkheid bestaat over de vraag wat precies onder een financiële, temporele of kwalitatieve afwijking op de projectplanning moet worden verstaan. Ten aanzien van deze aanbeveling is het ook denkbaar dat de raad hierover uitspraken doet ("wij wensen geïnformeerd te worden over afwijkingen, indien...").

3. *Strengere financiële bewaking*

De Rekenkamer West-Brabant beveelt het college aan om de financiële bewaking in project stringenter uit te voeren. Daarbij dient in het bijzonder het verloop van externe kosten in de gaten te worden gehouden en dient het projectmanagement ervoor te zorgen dat er geen kosten oneigenlijk op het project worden geboekt.

4. *Archivering informatievoorziening over de projectvoorbereiding en -uitvoering*

De Rekenkamer West-Brabant beveelt het college aan de informatievoorziening over de projectvoorbereiding en projectuitvoering beter te archiveren. Om tijdens en na de realisatie te kunnen traceren wie waarvan op de hoogte was, is het gewenst minimaal vast te leggen wie welke informatie over stappen in de projectvoorbereiding en projectuitvoering wanneer heeft ontvangen.

## Reactie college van B&W

Op 8 november 2006 heeft de Rekenkamer West-Brabant het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd een reactie te geven op het onderzoeksrapport in het algemeen en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen in het bijzonder. Het college heeft op 20 november 2006 zijn bestuurlijke reactie gegeven. Deze is hieronder integraal opgenomen.

“Het college spreekt de complimenten uit over de uitvoering en verwerking van het eerste onderzoek door de Rekenkamer West-Brabant binnen de gemeente Geertruidenberg. In het algemeen kan het college zich vinden in de analyse van het conceptrapport.

Op de onderzoeksbevindingen is reeds middels het ambtelijke hoor- en wederhoor gereageerd. In onze reactie gaan wij met name in op de conclusies en aanbevelingen. Onze reactie heeft zich vooral toegespitst op het project “Dongeburgh” aangezien dit project nog volop in ontwikkeling is.

Tevens merken wij op dat de kaders in de nota Grondbeleid de leidraad voor ons grondbeleid blijven vormen, in aanvulling daarop zullen wij uw aanbevelingen -waar mogelijk- bij actualisering van projecten c.q. nieuwe projecten meenemen.

De pilot “Bouwen binnen strakke contouren” biedt hiertoe een uitstekende gelegenheid, zowel in de procesmatige als in de inhoudelijke kant.

Met name de informatievoorziening aan de gemeenteraad, de wijze van financiële bewaking en de archivering hebben hierbij onze speciale aandacht.

### *Conclusie 1. Planvorming en planrealisatie (“doeltreffendheid”)*

Met de voorbereidingen van het project Dongeburgh werd gestart op basis van het Masterplan Dongeoevers. Dit was inderdaad voordat de nota Grondbeleid tot stand kwam.

De kaders voor planvorming en realisatie zijn vastgelegd in het stedenbouwkundig vlekkenplan, het beeldkwaliteitsplan en de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaars. Aandachtspunt bij dergelijke ontwikkelingen blijft dat ook de samenwerkende partner de beoogde doelstelling (onder andere in tijd) wenst te halen.

### *Conclusie 2. Grondexploitatie (“doelmatigheid”)*

Door de gekozen werkwijze bij de start van het project Dongeburgh werden destijds globale ramingen opgenomen. Op een later tijdstip in de procesgang (nadat de contracten van andere deelgebieden van Dongeburgh waren gesloten) werd de financiële component realistischer verwerkt in de exploitatie.

### *Conclusie 3. Planning en control*

Vanwege de gekozen werkwijze bij het project Dongeburgh, i.c. geen actief grondbeleid, moet geconstateerd worden dat de samenwerking vanuit de gemeente op regiebasis plaatsvindt. De samenwerking is regelmatig stroef, aangezien er feitelijk continue onderhandeld wordt. Destijds is er voor gekozen om deze werkwijze te volgen. Uiteraard zou een concretere omschrijving van taken en verantwoordelijkheden een soepeler samenwerking veroorzaken.

*Conclusie 4. Informatievoorziening naar de raad*

De archivering van de informatievoorziening naar de raad is inmiddels meer adequaat ingericht. Inderdaad vergde de globale wijze, waarop de doelstellingen waren vastgelegd, veel creativiteit om de gewenste invulling te bereiken. In sommige situaties kan het hebben van globale doelstellingen juist voorkomen dat er alleen maar juridische stellingen worden ingenomen.

*Aanbeveling 1. Specifieke kaders voor de uitvoering van projecten*

Ten aanzien van de ontwikkeling van project Dongeburgh, deelgebied De Vesting, is pas in een later stadium voor het totale project Dongeburgh (begin 2003) een startnotitie uitgewerkt, waarin de kwalitatieve en kwantitatieve projectdoelstellingen zijn benoemd. In de latere contracten is veel eenduidiger vastgelegd wie waar verantwoordelijk voor is. In de contracten wordt uitgegaan van een voor de gemeente sluitende exploitatie, waarmee –juridisch gezien- voorkomen wordt dat ontwikkelaars allerlei claims bij de gemeente kunnen wegleggen. In de -regelmatig geactualiseerde- exploitatieopzetten van Dongeburgh zijn de kasstromen duidelijk weergegeven. Ook wordt in de, aan het college en raad, aangeboden voortgangsrapportages aangegeven, welke mogelijke afwijkingen zich voor kunnen doen in de raming. Daarin vindt ook actualisering van de projectdoelstellingen plaats.

*Aanbeveling 2. Specifieke afspraken over de beoogde informatievoorziening over de projectuitvoering naar de raad*

Ten aanzien van het project Dongeburgh wordt, met betrekking tot de scope en regelmaat van de informatievoorziening aan de raad, voldaan aan de aanbevelingen vanuit de nulmeting van Deloitte, waar de raad mee heeft ingestemd.

*Aanbeveling 3. Strengere financiële bewaking*

Inderdaad zal erop toegezien moeten worden dat er geen oneigenlijke kosten op het project geboekt worden. In een enkel geval zal wijziging plaatsvinden als aanvullende besluitvorming plaatsvindt over de – exacte - kostenplaats.

*Aanbeveling 4. Archivering informatievoorziening over de projectvoorbereiding en projectuitvoering*

De archivering van de informatievoorziening over de stappen in de projectvoorbereiding en -uitvoering, zal meer aandacht krijgen in de vervolgprojecten.”

## 6

### Nawoord rekenkamer

*In het onderstaande nawoord komt de Rekenkamer West-Brabant kort terug op de reactie van het college van burgemeester en wethouders.*

De Rekenkamer West-Brabant ziet tot haar genoegen dat het college van B&W zich kan vinden in de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek, maar moet helaas ook constateren dat het haar niet duidelijk is in hoeverre het college deze daadwerkelijk wenst op te volgen. Het college lijkt te stellen dat in de praktijk reeds (deels) in lijn met de aanbevelingen wordt gewerkt.

De Rekenkamer West-Brabant acht het raadzaam dat het college alsnog expliciet aangeeft in hoeverre én op welke wijze de aanbevelingen in toekomstige projecten geborgd zullen worden.



## Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten

- Programmabegrotingen 2004, 2005 en 2006
- Jaarstukken 2004
- Voorjaarsnota 2005
- Kadernota 2005
- Najaarsnota's 2004 en 2005
- StructuurvisiePlus Gemeente Geertruidenberg (2000)
- Masterplan Donge-oever (2000)
- Nota Grondbeleid Geertruidenberg
- Startdocument provincie Noord-Brabant en gemeente Geertruidenberg pilot 'bouwen binnen strakke contouren'
- Handleiding Projectmatig werken in de gemeente Geertruidenberg
- Regeling budgethouderschap (2005)
- Bouwrekeningen over 2004 voor de complex De Pontonnier, Bliënborch en Achter de Hoeven
- Commissiestukken ten behoeve van de vertrouwelijke raadscommissie Dongeburgh

### Dossier Dongeburgh

- Diverse documenten

### Dossier De Pontonnier

- Diverse documenten



## Bijlage 2 - Selectie van projecten

### Projecten

In Geertruidenberg liepen ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer drie typen grondprojecten:

1. Op de eerste plaats liepen projecten die voorafgaand aan de pilot Bouwen binnen strakke contouren zijn opgestart. Dit zijn de projecten De Pontonnier, Achter de Hoeve en Bliënborch. Deze projecten zijn nog binnen het gemeentelijk grondbedrijf, dat inmiddels is opgeheven, opgestart en voor een deel uitgevoerd. Bij deze projecten was de gemeente nog in de gelegenheid om een actieve grondpolitiek te voeren: de gemeente kocht grond aan, maakte deze bouw- en woonrijp en gaf de grond weer uit.
2. Ten tweede liep het project Dongeburgh, bestaande uit drie deelprojecten Rivierenzicht, Heereland en De Vesting. Met deze projecten wordt invulling gegeven aan de in de Structuurvisie Plus benoemde wens om samenhang te creëren tussen de kernen Geertruidenberg en Raamsdonksveer. Dit project is de aanleiding geweest voor deelname aan het provinciale project Bouwen binnen strakke contouren. De gemeente voert bij deze projecten zoveel mogelijk een facilitaire grondpolitiek. De grond is in handen van marktpartijen.
3. Op de derde plaats waren er nog circa dertig potentiële inbreidingslocaties die binnen de bestaande contouren zouden kunnen worden gerealiseerd. Hiermee wordt verdere invulling gegeven aan de pilot 'Bouwen binnen strakke contouren'. Deze projecten zijn qua omvang aanzienlijk kleiner dan de deelprojecten van Dongeburgh. Ook hier is de grond overwegend in handen van marktpartijen of particulieren.

### Onderbouwing keuze

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek twee grondprojecten diepgaander willen onderzoeken. Hierbij is een spreiding beoogd over projecten gericht op woningbouw en projecten gericht op de aanleg van een bedrijfsterrein. Doelstelling was om van beide één project te selecteren. Als criterium voor selectie heeft de Rekenkamer verder op voorhand gehanteerd dat het project zich reeds in de realisatiefase moest bevinden.

In het aankondigingsgesprek over het onderzoek is van de zijde van de gemeente Geertruidenberg benadrukt dat de gemeente in de periode 2004-2008 deelneemt aan de provinciale pilot 'Bouwen binnen Strakke contouren' en dat men het vanuit de optie van beoogde leereffecten zinvol achtte om minimaal één project te selecteren dat onderdeel uitmaakt van deze pilot.

De Rekenkamer West-Brabant heeft besloten om als bedrijventerrein het project De Pontonnier te selecteren en als woningbouwproject De Vesting (onderdeel van Dongeburgh).

Hiermee is een spreiding gerealiseerd over de volgende kenmerken:

	De Pontonnier	De Vesting
Type project	Bedrijventerrein	Woningbouw
Provinciale pilot?	Nee	Ja
Grondpolitiek	Actief	Faciliterend
Exploitatieverwachting	Winst	Verlies
Organisatie	Voormalig grondbedrijf	Projectbureau

Beide projecten zijn ruim (De Pontonnier) dan wel net (De Vesting) in de realisatiefase beland.



