

# Onderzoek grondbeleid Montferland

5 september 2024

Rekenkamer Montferland:

- Arend Kloosterman
- Silvi Joosten
- Jelte Kolkman

Onderzoekers Unravelling:

- Martijn Mussche
- Hannelore Schouwstra

# Inhoudsopgave

|            |                                                              |    |
|------------|--------------------------------------------------------------|----|
| 1.         | Inleiding.....                                               | 3  |
| 1.1        | Achtergrond .....                                            | 3  |
| 1.2        | Onderzoeksvraag, deelvragen, normenkader en afbakening ..... | 3  |
| 1.3        | Onderzoeksmethodiek .....                                    | 4  |
| 1.4        | Leeswijzer .....                                             | 4  |
| 2.         | Beleid.....                                                  | 5  |
| 2.1        | Wat is grondbeleid? .....                                    | 5  |
| 2.2        | De nota Grondbeleid 2011 .....                               | 7  |
| 2.3        | Een vooruitblik .....                                        | 9  |
| 2.4        | Analyse .....                                                | 10 |
| 3.         | Organisatie en uitvoering.....                               | 11 |
| 3.1        | Gemeentelijke organisatie .....                              | 11 |
| 3.2        | Strategische grondaankopen .....                             | 13 |
| 3.3        | Risico en risicobeheersing .....                             | 14 |
| 3.3        | Analyse .....                                                | 16 |
| 4.         | Doeltreffendheid en doelmatigheid.....                       | 17 |
| 4.1        | Kwantitatieve vergelijking.....                              | 17 |
| 4.2        | Analyse .....                                                | 20 |
| 5.         | Rol van de raad.....                                         | 21 |
| 5.1        | Kaderstelling en controle .....                              | 21 |
| 5.2        | Informatievoorziening en monitoring.....                     | 23 |
| 5.3        | Analyse .....                                                | 24 |
| 6.         | Conclusies en aanbevelingen .....                            | 25 |
| 6.1.       | Hoofdconclusie.....                                          | 25 |
| 6.2.       | Deelconclusies.....                                          | 25 |
| 6.3.       | Aanbevelingen.....                                           | 27 |
| Bijlage 1. | Normenkader .....                                            | 29 |
| Bijlage 2. | Geraadpleegde personen .....                                 | 30 |
| Bijlage 3. | Visie van de raad .....                                      | 31 |
| Bijlage 4. | Casus Kerkwijk.....                                          | 32 |
| Bijlage 5. | Casus DocksNLD .....                                         | 33 |
| Bijlage 6. | Bestuurlijke reactie .....                                   | 35 |
| Bijlage 7. | Nawoord rekenkamer .....                                     | 41 |

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

De rekenkamer van Montferland (hierna: de rekenkamer) constateerde dat de gemeentelijke nota grondbeleid in 2011 is vastgesteld, ten tijde van de crisis op de woningmarkt (2008-2013). Inmiddels zijn er veel nieuwe ontwikkelingen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 wijzigde het gemeentelijk instrumentarium en de Wet ruimtelijke ordening gaat op in de Omgevingswet. De rekenkamer signaleerde dat er landelijk wordt ingezet op het bouwen van woningen, dat de stikstofproblematiek een rol speelt en dat zowel de rente als de bouwkosten (aanzienlijk) gestegen zijn. Redenen voor de rekenkamer om een onderzoek in te stellen naar wat dit betekent voor het Montferlandse grondbeleid.



Afbeelding 1 Percelen Kerkwijk in Didam

## 1.2 Onderzoeksvraag, deelvragen, normenkader en afbakening

Het doel van het onderzoek is om de raad helder zicht te verschaffen over de huidige stand van zaken en prognoses ten aanzien van de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten in Montferland en welke verbeteringen er mogelijk zijn. De door de rekenkamer geformuleerde onderzoeksvraag luidt:

*Hoe doelmatig en doeltreffend is het grondbeleid van de gemeente Montferland en is de informatievoorziening aan de raad adequaat om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?*

Ter beoordeling van het beleid en de uitvoering zijn per deelvraag een of meerdere normen opgenomen (zie bijlage 1).

### 1.3 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek begon met een ambtelijke startbijeenkomst waarin duidelijk werd dat (de voorbereiding voor) het nieuwe grondbeleid in een vergevorderd stadium was. In deze startbijeenkomst is afgesproken dat de rekenkamer - rekening houdend met de contouren van het beoogde nieuwe beleid – eventuele aandachtspunten zou formuleren. Ook is er gekozen om twee relevante casussen te belichten in het onderzoek: het project Kerkwijk (afbeelding 1) en het bedrijventerrein DocksNLD.

Na een uitvraag vond een documentstudie plaats. Vervolgens zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met betrokkenen binnen de gemeente (zie bijlage 2 voor een overzicht van de gesproken personen). Ook hebben de onderzoekers gesproken met een externe partij die betrokken is bij de voorbereiding van het nieuwe grondbeleid. Ten slotte is er een groepsgesprek gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad.

Na afloop van de documentstudie, de interviews en het groepsgesprek met raadsleden heeft een analyse plaatsgevonden van de verzamelde informatie (documenten, interviewverslagen). De analyse resulteerde in het voorliggende bevindingenrapport.

### 1.4 Leeswijzer

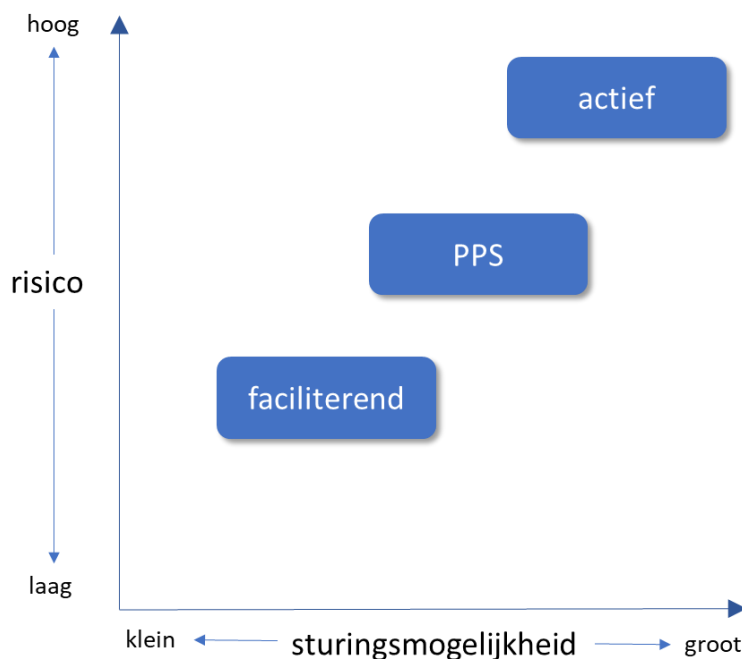
In hoofdstuk 2 worden de wettelijke kaders en het beleid van de gemeente beschreven. In hoofdstuk 3 komen de organisatie en uitvoering aan bod. Hoofdstuk 4 gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Ten slotte komt in hoofdstuk 5 de rol van de raad aan bod.

## 2. Beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op het grondbeleid van de gemeente. Daartoe geven we een korte omschrijving van de inhoud en kern, visie en doelstellingen van het beleid. Verschillende aspecten zijn uitgelicht die interessant zijn binnen dit onderzoek. We sluiten af met een beknopte vooruitblik op het nieuwe grondbeleid.

### 2.1 Wat is grondbeleid?

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Dit kunnen doelstellingen zijn op het gebied van volkshuisvesting, economie, natuur, groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Het grondbeleid volgt op deze doelstellingen. Het grondbeleid is dus een belangrijk middel bij het uitvoeren van een bestemmingsplan (met de implementatie van de Omgevingswet per 1 januari 2024 wordt dit het omgevingsplan). Of de gemeente de grond die nodig is in eigendom heeft en de financiële mogelijkheden bepalen voor een groot deel de keuze om een bepaalde vorm van gemeentelijk grondbeleid in te zetten. De meeste gemeenten leggen het grondbeleid vast in een nota grondbeleid. Hierin geeft de gemeente een voorkeur aan voor een bepaalde vorm van grondbeleid en welke instrumenten de gemeente hiervoor zou willen inzetten.

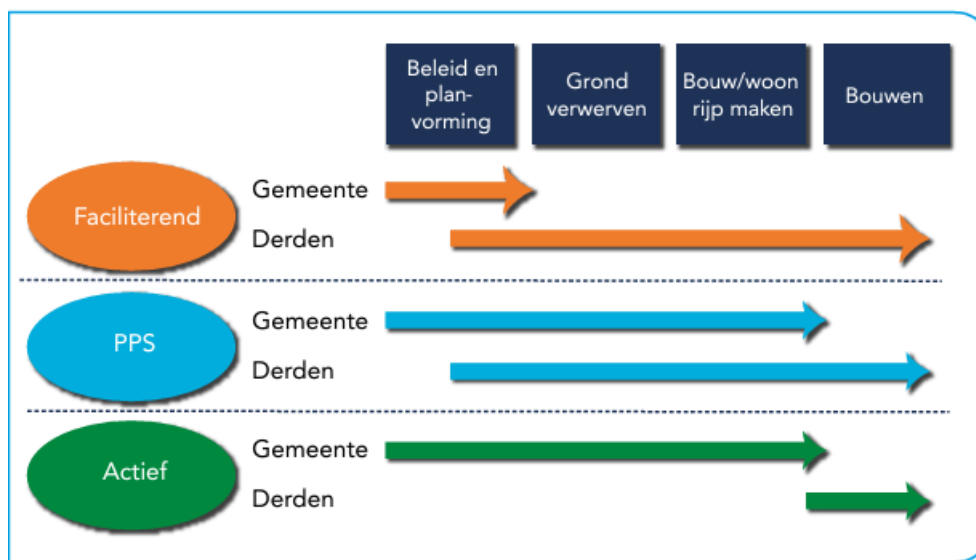


Figuur 1 Model actief versus faciliterend grondbeleid

In figuur 1 zijn de verschillende hoofdvormen van gemeentelijk grondbeleid zichtbaar, waarbij de risico's zijn afgezet tegen de sturingsmogelijkheid van de gemeente. De gemeente kan kiezen voor **actief grondbeleid** en als grondeigenaar en ontwikkelaar direct sturen op de eigen ruimtelijke doelen. Dit betekent ook dat de gemeente meer risico loopt. **Faciliterend grondbeleid** is een aanpak waarbij de gemeente een meer ondersteunende en minder actieve rol speelt in grondverwerving en -ontwikkeling. Bij faciliterend grondbeleid is de gemeente geen eigenaar van

de gronden. De verwerving en uitgifte laat de gemeente over aan andere partijen. De invloed van de gemeente loopt dan via een omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan), een contract of exploitatieplan. Tot slot kan men kiezen voor een **publiek-private samenwerking (PPS)**. De gemeente en andere partijen richten een gezamenlijke onderneming op om een bouwlocatie te ontwikkelen. Gronden worden gezamenlijk ingebracht en gezamenlijk ontwikkeld. Er moeten hierbij goede afspraken worden gemaakt, er mag geen financieel voordeel/ concurrentie door de samenwerking ontstaan.

In figuur 2 is er ook weergegeven wie er betrokken is in de verschillende fases van de ontwikkeling.<sup>1</sup>



Figuur 2 Vormen van grondbeleid (VNG, 2018)

Instrumenten die bruikbaar zijn bij actief grondbeleid zijn minnelijke verwerving, voorkeursrecht gemeenten, onteigening en strategische grondverwerving. Bij **minnelijke verwerving** gaat de gemeente in onderhandeling met de grondeigenaar over de aankoop van de grond. Er is sprake van vrijwillige transactie, zonder inzet van dwingende instrumenten. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) die het **voorkeursrecht** beschrijft, is per 1 januari 2024 vervallen en de bepalingen zijn nu ondergebracht in de Omgevingswet. Het voorkeursrecht geeft gemeenten de mogelijkheid om bij strategische grondverwerving een voorkeurspositie te hebben bij de aankoop van particuliere gronden. Hierdoor moet de eigenaar bij een voorgenomen verkoop de grond als eerste aan de gemeente aanbieden. **Onteigening** is een politiek gevoelig instrument omdat het ingrijpt op eigendomsrecht. De vereiste zorgvuldigheid zorgt voor een langere doorlooptijd en onteigening kan leiden tot hogere (juridische) kosten op korte termijn.

### Grondexploitatie

Een gemeentelijke grondexploitatie is het financiële plan dat gemeenten opstellen en beheren voor de verwerving, ontwikkeling en verkoop van grond binnen hun grondbeleid. Enigszins verwarrend is dat gemeenten de term zowel gebruiken voor het financiële plan voor één individueel grondproject, als ook voor de optelsom van alle gemeentelijke grondprojecten. Een grondexploitatie bestaat uit een overzicht van de inkomsten en uitgaven die samenhangen met het

<sup>1</sup> VNG, Handreiking Grondbeleid voor raadsleden, 2018.

verwerven, bouw- en woonrijp maken, ontwikkelen en verkopen van de grond, zoals aankoopkosten, kosten voor infrastructuur en sanering, en opbrengsten van kavelverkoop.

Dit instrument stelt gemeenten in staat om strategisch te plannen voor toekomstige gebiedsontwikkelingen, zorgen voor tijdige financiële middelen en risicobeheer. Het vormt de financiële basis voor projectontwikkeling, waarbij het doel is om kosten en risico's te beheersen en tegelijkertijd stedelijke, economische en maatschappelijke doelen te realiseren.

De gemeentelijke grondexploitatie bestaat uit een balans van kosten en opbrengsten, als resultaat van een grondexploitatie. Dit saldo kan positief zijn (opbrengsten hoger dan kosten) of negatief (opbrengsten lager dan kosten). Bij een grondexploitatie is een risicoparagraaf een belangrijk onderdeel. Het is lastig om van tevoren in te schatten wat de einduitkomst van een grondexploitatie is. Er zijn veel factoren die dat beïnvloeden. Het is belangrijk de gemeenteraad goed te informeren over de grootste risico's binnen een project, uitgeschreven in de risicoparagraaf. In aanvulling op de vaste begroting- en verantwoordingscyclus waar het grondbeleid onderdeel van is, hebben gemeenten vaak ook een meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG). Het MPG geeft de voortgang van grondexploitaties aan en kijkt zowel terug als vooruit. Dit gaat samen met een financiële vertaling van te verwachten ontwikkelingen en een inschatting van risico's.<sup>2</sup>

In de praktijk zorgt de grondexploitatie ervoor dat gemeenten het overzicht behouden over hun financiële verplichtingen en risico's bij ruimtelijke ontwikkelingen.

## 2.2 De nota Grondbeleid 2011

Op 23 december 2010 stelde de Montferlandse raad de Nota Grondbeleid 2011 (hierna: de beleidsnota) vast.<sup>3</sup> Deze beleidsnota is sindsdien van kracht.<sup>4</sup> Destijds was de beleidsnota gebaseerd op de verschillende taken en bevoegdheden van de gemeente voor het ruimtelijk beleid vanuit de toenmalige Wet ruimtelijke ordening (Wro).<sup>5</sup> Met de beleidsnota wilde de gemeente komen tot een samenhangend financieel ruimtelijk beleid, een goede afweging van belangen en inzicht geven in de ruimtelijke doelstellingen. De beleidsnota licht het proces en de mogelijkheden toe binnen het grondbeleid en formuleert duidelijke beleidsregels.

### *Vormen van grondbeleid*

De beleidsnota stelt met een beleidsregel dat Montferland de voorkeur heeft voor de toepassing van actief en faciliterend grondbeleid. De gemeente pleit met name voor een actief grondbeleid, waarin zij zelf leidend is in de ontwikkeling. Tegelijkertijd is het in de praktijk ook geaccepteerd om hiervan af te wijken als de situatie daarom vraagt, zoals bij een bouwclaimovereenkomst, waarbij de gemeente de grond wel in bezit heeft maar andere partijen de ontwikkeling doen.<sup>6</sup> Als instrument van actief grondbeleid geeft de gemeente de voorkeur aan minnelijke verwerving. De gemeente ziet dit ook als een sneller instrument, in tegenstelling tot het voorkeursrecht.

---

<sup>2</sup> VNG, Handreiking Grondbeleid voor raadsleden, 2018.

<sup>3</sup> Gemeente Montferland, Raadsbesluit Vaststelling Nota Grondbeleid 2011, 23 december 2010.

<sup>4</sup> Gemeente Montferland, Nota Grondbeleid 2011.

<sup>5</sup> Rijksoverheid, Wet ruimtelijke ordening, vervallen per 1 januari 2024.

<sup>6</sup> Gemeente Montferland, ambtelijke gesprekken, 19 & 22 februari 2024.

Onteigening van gronden door de gemeente is ook een optie, maar dit is een (te) vergaande maatregel. Tot slot is er ook het instrument 'strategische grondaankopen', waarbij gronden worden aangekocht zonder dat daar al concrete plannen aan ten grondslag liggen (zie paragraaf 3.2).

Recente jaarstukken en de programmabegroting laten zien dat de gemeente de voorkeur heeft om bij uitbreidingslocaties een actief beleid te voeren en bij herstructureringen en inbreidingslocaties gebruik wil maken van een faciliterende insteek.<sup>7</sup>

#### *Visies, doelstellingen en ambities*

De gemeente bevestigt in de beleidsnota uit 2011 dat het grondbeleid ten dienste staat van de realisatie van de gemeentelijke volkshuisvestingsdoelstelling. De doelstellingen die hier van belang zijn, zou de gemeente in principe jaarlijks in beeld brengen, samen met de opgelegde randvoorwaarden. Vervolgens kan de gemeente dit koppelen aan de concrete projecten en kijken of men met de beschikbare grondposities en ontwikkellocaties, de beschikbare capaciteit en de financiën deze doelstellingen kan halen.

De ruimtelijke doelstellingen van de gemeente volgen vanuit andere beleidsdocumenten, zoals de structuurvisies(s) en de woonvisie. Vanuit de Wro was het verplicht om één of meerdere structuurvisie(s) op te stellen, om de ontwikkelingen en ambities van de gemeente te beschrijven als strategische instrumenten. Ten tijde van het vaststellen van deze beleidsnota waren er drie structuurvisies: voor de hele gemeente Montferland, voor Didam en voor 's-Heerenberg. Deze visies bevatten globale beschrijvingen van hoe de ontwikkelingen eruit zouden moeten zien.

Een belangrijke gemeentelijke visie betreft de in 2016 vastgestelde Woonvisie, een toetsings- en richtinggevend kader, tevens toegelicht in de beleidsnota van 2011. De meest recente woonvisie is voor 2016 tot en met 2020, met een zestal ambities over woningen die moeten passen bij de behoeftes en bevolkingssamenstelling, bijdragen aan actuele vraagstukken, leefbaarheid en het aantal woningen dat de gemeente wil realiseren met enkele verwachtingen over de jaren 2021-2025.<sup>8</sup>

In 2019 stelde de gemeenteraad de notitie Woningbehoefte 2019-2030 vast. In deze notitie staat dat er in die periode 1.500 woningen in Montferland gebouwd moeten worden. Dat wil zeggen gemiddeld 150 woningen per jaar. Uit gesprekken met de gemeente volgt dat deze notitie onderdeel vormt van het beleid.

Een ander belangrijk document voor het grondbeleid betreft de woondeal. De huidige woondeal is gepubliceerd door de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, waar de gemeente Montferland momenteel nog onderdeel van is. De Woondeal 2.0 is een samenwerkingsagenda gevormd vanuit het partnerschap tussen de regio, de provincie Gelderland en het Rijk om tegemoet te komen aan de grote woningbouwopgave voor 2020-2030. In de woondeal staat precies hoeveel woningen (en welke soort) de gemeente Montferland moet realiseren. In 2024 moet de gemeente bijvoorbeeld 170 woningen realiseren en in 2025 190 woningen (figuur 3).<sup>9</sup> In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de rol van het Montferlandse grondbeleid in het realiseren van deze doelen.

---

<sup>7</sup> Gemeente Montferland, jaarstukken 2022 & programmabegroting 2024 (geamendeerd)

<sup>8</sup> Gemeente Montferland, Woonvisie 2016 – 2020, april 2016

<sup>9</sup> Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen, Woondeal 2.0, 8 maart 2023, pg. 36

## Montferland

|                | <i>Te realiseren<br/>woningen bruto</i> | <i>Sloop</i> | <i>Te realiseren<br/>woningen netto</i> | <i>Totale plan<br/>capaciteit</i> | <i>Harde plan-<br/>capaciteit</i> |
|----------------|-----------------------------------------|--------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 2022           | 120                                     | 10           | 120                                     | 150                               | 90                                |
| 2023           | 150                                     |              | 150                                     | 200                               | 160                               |
| 2024           | 180                                     | 10           | 170                                     | 230                               | 50                                |
| 2025           | 190                                     |              | 190                                     | 250                               | 10                                |
| 2026           | 170                                     |              | 170                                     | 220                               | 10                                |
| 2027           | 170                                     |              | 170                                     | 220                               | 10                                |
| 2028           | 170                                     |              | 170                                     | 220                               | 10                                |
| 2029           | 170                                     |              | 170                                     | 220                               | 10                                |
| 2030           | 170                                     |              | 170                                     | 220                               | 10                                |
| <b>Totaal*</b> | <b>1.490</b>                            | <b>20</b>    | <b>1.470</b>                            | <b>1.930</b>                      | <b>360</b>                        |

|                | <i>Sociale huur<br/>totaal</i> | <i>Sociale huur<br/>corporaties</i> | <i>Middenhuur<br/>totaal</i> | <i>Middenhuur<br/>corporaties</i> | <i>Betaalbare<br/>koop</i> | <i>Betaalbaar<br/>totaal</i> |
|----------------|--------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| 2022           | 40                             | 30                                  | 0                            |                                   | 50                         | 80                           |
| 2023           | 40                             | 30                                  | 0                            |                                   | 50                         | 80                           |
| 2024           | 60                             | 50                                  | 20                           |                                   | 70                         | 150                          |
| 2025           | 50                             | 50                                  | 10                           |                                   | 60                         | 120                          |
| 2026           | 50                             | 40                                  | 0                            |                                   | 50                         | 100                          |
| 2027           | 50                             | 40                                  | 0                            |                                   | 50                         | 100                          |
| 2028           | 50                             | 40                                  | 0                            |                                   | 50                         | 100                          |
| 2029           | 50                             | 40                                  | 0                            |                                   | 50                         | 100                          |
| 2030           | 50                             | 40                                  | 0                            |                                   | 50                         | 100                          |
| <b>Totaal*</b> | <b>440</b>                     | <b>360</b>                          | <b>30</b>                    |                                   | <b>480</b>                 | <b>930</b>                   |
|                | 30%                            | 24%                                 | 2%                           |                                   | 32%                        | 62%                          |

\* in de totalen kunnen door afrondingen verschillen voorkomen ten opzichte van de optelling van de getallen per jaar.

Figuur 3 Woondeal 2.0 gemeente Montferland

## 2.3 Een vooruitblik

### *Actualisatie grondbeleid*

De gemeente werkt momenteel aan een nieuwe beleidsnota, welke in de conceptfase is. Dat betekent dat er ongeveer 14 jaar zit tussen de beleidsnota uit 2011 en de nieuwe beleidsnota. Hierin is de gemeente Montferland niet uitzonderlijk. Bij kleinere gemeenten blijven deze nota's wel vaker langer liggen en de beleidsnota is al die tijd bruikbaar gebleven als instrument. Het is al duidelijk dat er in het nieuwe beleid meer aandacht uitgaat naar niet alleen de instrumenten en mogelijkheden binnen het grondbeleid, maar ook de ondersteuning die een beleidsnota kan bieden bij de *afweging* over de in te zetten instrumenten en de rol van de gemeente. In het nieuw beleid zal sprake zijn van een 'situationele benadering', oftewel: niet langer een voorkeur voor actief grondbeleid. Welke rol de gemeente op zich neemt hangt af van wat de situatie vraagt. Dit is geen geheel onbekende methode, aangezien dit in de uitvoering van de huidige beleidsnota ook al eens gebeurde. De gemeente zag actief grondbeleid niet altijd als een mogelijkheid.

In het nieuwe beleid is er ook meer aandacht voor het *maatschappelijk rendement*, naast het *financiële rendement*. Dit maatschappelijk rendement is lastig uit te drukken in financiën, terwijl er wel duidelijke financiële consequenties aan zitten. Bijvoorbeeld als men de aandacht voor het maatschappelijk rendement uitdrukt in een groter openbaar gebied, betekent dit dat de gemeente minder uit te geven gronden heeft en waarschijnlijk dus ook minder inkomsten.

### *Omgevingswet*

Een belangrijke ontwikkeling in de landelijke wetgeving is het vervallen van de Wro. Deze wet is met ingang van 2024 vervangen door de Omgevingswet.<sup>10</sup> Dit geldt ook voor de Wet voorkeursrecht gemeenten.<sup>11</sup> De Omgevingswet lijkt (vooralsnog) weinig tot geen inhoudelijke impact te hebben op het grondbeleid, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Veel zaken uit de Wro zijn overgenomen onder de Omgevingswet. Er zijn wel een aantal aanpassingen op instrumenten, maar deze lijken een beperkte impact te hebben, gezien de werkwijze van de gemeente. Een aanpassing is onder meer de vervanging van het bestemmingsplan door het omgevingsplan. (we spreken in dit rapport dat zich met name richt op de periode tot 2024 nog van bestemmingsplan). Het nieuwe grondbeleid is gebaseerd op de Omgevingswet en verwijst in het concept naar de juiste wetgeving.

## 2.4 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader.

### *Bevindingen*

- **In de Nota Grondbeleid 2011 is er een voorkeur voor actief grondbeleid.** Wanneer de gemeente dit nodig achtte werd hier van afgeweken. Men kon dus al kiezen voor de situationele benadering die in het nieuwe beleid centraal staat.
- **De focus in de Nota Grondbeleid 2011 ligt op financiën en financiële risico's en minder op maatschappelijke thema's.** Door de groeiende aandacht voor de maatschappelijke ambitie zijn er nieuwe risico's die, ook op financieel gebied, een rol gaan spelen.
- **De Nota Grondbeleid 2011 is een instrument om andere ruimtelijke doelstellingen, visies en ambities mee te vervullen.** Deze doelstellingen komen (onder andere) vanuit structuurvisies en de woondeal/ woonvisie, waarbij de concrete projecten de doelstellingen, visies en ambities vervullen. Het grondbeleid heeft dus louter een instrumentele functie in de realisatie.
- **Er is momenteel geen actuele Woonvisie.** De Woonvisie is een belangrijk richtinggevend kader voor het grondbeleid, maar er is geen actuele versie. Het is onbekend wanneer de gemeente een nieuwe Woonvisie publiceert. Er ontbreekt dus een integraal richtinggevend beleidsdocument op dit gebied.
- **De impact van de Omgevingswet op het grondbeleid is beperkt.**

<sup>10</sup> Rijksoverheid, Omgevingswet, geldend vanaf 1 januari 2024

<sup>11</sup> Rijksoverheid, Wet voorkeursrecht gemeenten, vervallen per 1 januari 2024

### 3. Organisatie en uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op enkele specifieke elementen die van belang zijn rond de organisatie en uitvoering van de grondexploitatie van de gemeente: de gemeentelijke organisatie, de uitvoering in de praktijk, strategische grondaankopen en risicobeheersing.

#### 3.1 Gemeentelijke organisatie

Veel gemeenten, waaronder Montferland, hebben hun ambtelijke capaciteit op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling verminderd. Dit heeft bij meerdere gemeenten geresulteerd in een tekort aan planeconomen, juristen, projectmanagers en stedenbouwkundigen, wat de mogelijkheden van de gemeente om een actieve rol te spelen in ruimtelijke ontwikkelingen beperkt. Montferland heeft competent personeel en de financiën zijn op orde. Recentelijk zijn er vaste krachten aangenomen, wat als positief wordt beschouwd omdat inhuur in het verleden leidde tot verlies van kennis. Er is een groeiende behoefte aan personeel binnen de afdeling ruimtelijke ontwikkeling, mede door de implementatie van de nieuwe Omgevingswet, wat tijd en aanpassing vereist.<sup>12</sup>

De uitdaging ligt in het ontwikkelen van aangekochte gronden zodat deze niet onbenut op de balans blijven staan. Een proactieve houding en het nemen van risico's zijn noodzakelijk om stagnatie van de realisatie van woningen en bedrijventerreinen te voorkomen. Uiteindelijk betekent dit ook dat het gemeentebestuur bereid moet zijn om risico's aan te gaan in investeringen en ook om die ontwikkelende rol af en toe op te durven pakken. Montferland heeft ervaring met een actieve benadering bij grondexploitaties. Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie en met een geraadpleegde deskundige blijkt dat de huidige capaciteit van de ambtelijke organisatie op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling – net als in andere gemeenten – een aandachtspunt is. Voor een meer actieve betrokkenheid, ook in het licht van het aangaan van risico's bij voorinvesteringen, vormt de huidige ambtelijke capaciteit mogelijk een beperking.

##### *Uitvoering in de praktijk: Kerkwijk*

Het woningbouwproject Kerkwijk in Didam was oorspronkelijk gepland voor een duur van zeven jaar en zou 250-350 woningen omvatten, maar het project liep aanzienlijke vertragingen op en duurde uiteindelijk zeventien jaar. Vanaf de vaststelling van het plan in 2005, prefereerde de gemeente een actieve grondpolitiek, maar kon dit niet consistent toepassen.

In 2008 ondertekende de gemeente een bouwclaimovereenkomst met een consortium van ontwikkelaars. Deze partijen bezaten grondposities bestemd voor Kerkwijk. Het doel was dat de gemeente deze gronden zou kopen en bouwrijp maken voor de ontwikkeling door de partijen. Hoewel de kavels in 2009 bouwrijp waren, kwamen de ontwikkelaars hun afspraken voor verdere fases niet na, wat leidde tot juridische stappen door de gemeente. Parallel aan dit proces werd woningbouwvereniging Laris (nu Plavei) betrokken als ontwikkelende partner voor de sociale woningbouw, met intentieovereenkomsten vanaf 2004 en concrete afspraken vanaf 2010.

Het project onderging een herstructurering waarbij de oorspronkelijke drie fases werden opgesplitst in zeven fases, mede als gevolg van de economische crisis die het bouwtempo vertraagde.

---

<sup>12</sup> Een kwantitatieve vergelijking van de formatie viel buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

Het project Kerkwijk zit nu in de laatste fase, waarbij het totaal aantal woningen op ongeveer 450 uitkomt. De afronding van het project, inclusief de laatste verkoop van kavels, is gepland voor 2024 met een mogelijke uitloop naar 2025 (zie ook bijlage 4).



Afbeelding 2 Ontwikkeling Kerkwijk in Didam

#### *Uitvoering in de praktijk: DocksNLD*

DocksNLD is een logistiek bedrijventerrein in 's-Heerenberg, gefocust op grootschalige internationale logistiek en transport. Het terrein werd ontwikkeld vanuit een regionale samenwerking tussen de gemeenten Doetinchem, Oude IJsselstreek, Bronckhorst en Montferland, met een overeenkomst getekend in 2010.

De grondexploitatie werd door Montferland opgezet, waarbij de financiële risico's gedeeld werden door de vier gemeenten. Economische ontwikkelingen en de nasleep van de economische crisis hebben echter druk gelegd op de samenwerking en de financiële resultaten van het project. De samenwerking tussen de gemeenteraden was complex vanwege afstand en diversiteit in meningen.

Ondanks deze uitdagingen werd in 2021 gemeld dat DocksNLD volledig was uitgegeven na zes jaar. Er ontstond enige commotie over de uitbreiding van het terrein, met tegenstrijdige wensen tussen de gemeente en de provincie over de richting van de uitbreiding. Uiteindelijk was de gemeente terugblikkend tevreden met de regionale samenwerking voor DocksNLD, die als beter werd gezien dan individuele ontwikkeling. De clustering van logistieke bedrijven op een locatie en het positieve resultaat van DocksNLD droegen sterk bij aan tot een gunstig oordeel over de samenwerking voor DocksNLD, die momenteel in een afrondende fase is en naar verwachting in 2024 voltooid zal zijn (zie ook bijlage 5).

### 3.2 Strategische grondaankopen

Een gemeente kan, vooruitlopend op gebiedsontwikkeling, besluiten om strategische grondaankopen te doen. Zo kan een gemeente haar grondpositie- en onderhandelingspositie versterken. Een gemeente moet echter snel kunnen handelen bij strategische grondaankopen om effectief te zijn. De raadsocyclus met voorbereiding van stukken en meerdere vergaderingen is veelal te traag, waardoor de gemeente kansen zou kunnen mislopen. Om deze reden is het belangrijk dat er procedures en budgetten zijn die snel handelen mogelijk maken. Het toekennen van een budget voor strategische grondaankopen geeft het college de mogelijkheid om binnen gestelde kaders snel beslissingen te nemen.

Het college heeft momenteel een budget van €500.000 per jaar om strategische grondaankopen te doen zonder tussenkomst van de gemeenteraad, waardoor er snel gehandeld kan worden.<sup>13</sup> Dit is niet gebeurd in de afgelopen jaren; alle grondaankopen gaan van tevoren langs de gemeenteraad.<sup>14</sup>

Het college legt achteraf (in ieder geval jaarlijks) verantwoording af met betrekking tot de strategische aankopen. In het beoogde nieuwe grondbeleid is sprake van een ophoging van het jaarbudget tot € 2 miljoen. Deze beoogde ophoging geeft het college meer speelruimte en is in lijn met hetgeen in andere gemeenten gebruikelijk is. Het college ervaart het jaarbudget van € 500.000 in de huidige marktdynamiek echter als voldoende en maakt in de praktijk geen gebruik van deze speelruimte. Het college legt elke grondaankoop ter besluitvorming voor aan de raad. Dit heeft als voordeel dat de raad aangehaakt blijft bij de grondaankopen en de strategie daarachter.

Montferland gaat in beginsel uit van minnelijke verwerving van gronden. Daarbij is de strategie van Montferland dat de onderhandelingen met grondeigenaren niet in het openbaar gebeuren. Van tevoren bekijkt de gemeente welke gronden mogelijk aangekocht kunnen worden, maar de gemeente maakt niet bekend dat ze daarbij een toekomstige woonwijk voor ogen heeft. Anders komen er speculanten of projectontwikkelaars op af die de gemeente voor zijn. Andere gemeenten pakken dit soms anders aan. Ze wijzen bijvoorbeeld op basis van een woonvisie een locatie aan en krijgen vervolgens de grond niet meer in eigendom.

Voorafgaand aan minnelijke verwerving zou de gemeente ook eerst onaangekondigd een voorkeursrecht kunnen vestigen. Is een dergelijk recht gevestigd op het perceel, dan is de grondeigenaar bij een voornemen tot verkoop verplicht deze eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Dit voorkomt dat speculanten positie innemen. Montferland is in de praktijk geen voorstander van het toepassen van het voorkeursrecht. De gemeente onderkent dat ze het zou kunnen inzetten, maar ervaart in de praktijk dat het beter is om er in een minnelijk traject uit te komen met de eigenaar. Op die manier kan de aankoop meteen ter besluitvorming voorgelegd kan worden aan de gemeenteraad. Het voorkomt lange onderhandelingen en is daarmee in de ervaring van Montferland beduidend sneller dan een traject met vestiging van een voorkeursrecht. Resumerend is de centrale constatering dat Montferland streeft naar een voortraject, zonder inzet

<sup>13</sup> De Financiële verordening 2023 vermeldt hierover: "Voor gronden niet in exploitatie zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot een bedrag van jaarlijks € 500.000 in totaal budgetten beschikbaar te stellen voor het doen van voorbereidingskosten" De grondaankoop zelf moet nu via de raad. Het artikel uit de financiële verordening biedt de mogelijkheid om voor aan te kopen grond en ook reeds aangekochte gronden kosten te maken ter voorbereiding op de daadwerkelijke aankoop respectievelijk de ontwikkeling. Met een ruimere interpretatie kun je dit ook zien als de autorisatie voor de daadwerkelijke aankoopkosten, maar dan zal het in de praktijk gaan om kleine bedragen.

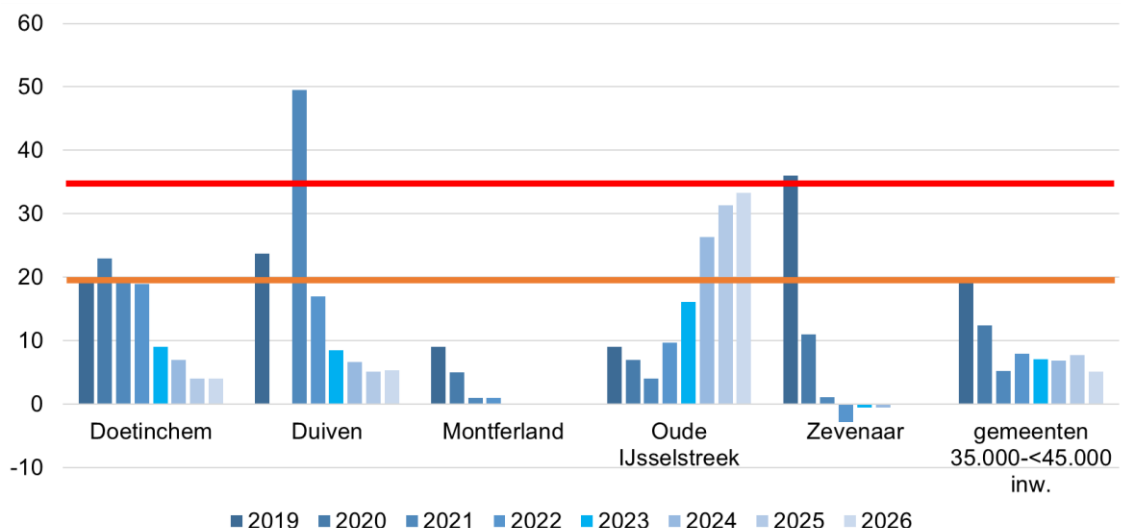
<sup>14</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 19 & 22 februari 2024.

van dwingende instrumenten, dat buiten de openbaarheid plaatsvindt. De gemeente heeft hier goede ervaringen mee.

### 3.3 Risico en risicobeheersing

#### *Kengetal grondexploitatie*

De grondexploitatie kan een forse impact hebben op de financiële positie van een gemeente. Om gemeenteraden houvast te bieden schrijft het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor dat gemeenten specifieke financiële kengetallen moeten opnemen in de programmabegroting en de jaarrekening. Deze kengetallen bieden gemeenten ook de mogelijkheid zichzelf te vergelijken met andere gemeenten. Een van deze kengetallen is het **kengetal grondexploitatie**. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale geraamde baten. Hierbij geldt: hoe lager, hoe minder (financieel) risicovol de grondpositie van de gemeente is. De onderstaande figuur toont de (verwachte) ontwikkeling van dit kengetal in Montferland en in omliggende gemeenten en in gemeenten van vergelijkbare omvang. Uit de figuur blijkt dat het kengetal voor Montferland in 2023 tot nul is gedaald en ook in de daarop volgende jaren op nul blijft.



Figuur 4 Ontwikkeling kengetal grondexploitatie (bron: Data Financiën Decentrale Overheden, via [www.findo.nl](http://www.findo.nl))

Wat betekent dit nu? Uit de figuur spreekt dat Montferland in het verleden zeer weinig financieel risico liep wat betreft de grondexploitatie. Ook is duidelijk dat op basis van de huidige grondexploitaties het financiële risico in de toekomst nog verder afneemt. In beginsel is dit een goede zaak. Het betekent dat Montferland op korte en lange termijn geen risico loopt op financiële tegenvallers door haar grondpositie. Montferland bevindt zich structureel in de categorie onder 20% (oranje lijn). Montferland zit in de categorie die als 'voldoende' wordt beschouwd. Dit komt doordat Montferland slechts enkele lopende grondexploitaties heeft en dus nauwelijks het risico loopt dat de toekomstige baten niet opwegen tegen de investering in gronden. Gemeenten die boven 35% scoren bevinden zich in de categorie 'onvoldoende'.

De keerzijde van het gunstige risicoprofiel is dat Montferland weinig risico loopt, niet doordat de grondexploitaties zelf weinig risicovol zijn, maar doordat er simpelweg (nog) weinig lopende grondexploitaties zijn. We belichten dit verder in paragraaf 4.1. Het kengetal zegt ook uitsluitend iets over het financiële risico voor de gemeentelijke begroting. Het risico op het niet realiseren van

maatschappelijke of duurzaamheidsdoelen (en de lange termijn financiële consequenties daarvan) zit er niet in besloten.

Resumerend onderscheidt Montferland zich wat betreft het risicoprofiel van de grondexploitatie in gunstige zin van omliggende en vergelijkbare gemeenten. De gemeente loopt financieel gezien (zeer) weinig risico.

#### *Risicobeheersing*

De gemeente geeft aan dat ze binnen de grondexploitaties de risico's beheerst door:

- de uitgangspunten van de planexploitatie continu te monitoren en zo nodig voorstellen tot bijstelling te doen;
- risicobeheersing standaard onderwerp van gesprek te maken bij projectgroepoverleg;
- de onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten;
- activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan vastgestelde financiële kaders en het planresultaat te toetsen aan de mogelijkheden en onmogelijkheden met betrekking tot het weerstandsvermogen van de gemeente.

Deze beheersmaatregelen zijn aangetroffen in dit rekenkameronderzoek.

De reserve grondexploitatie kan eveneens gezien worden als een beheersmaatregel. Deze dient als buffer om risico's op te te kunnen vangen. Deze heeft een minimum omvang van € 2 miljoen. Die omvang is op dit moment ruimschoots voldoende om mogelijke risico's op te te kunnen vangen.

Daarnaast voert de gemeente zogeheten verbijzonderde interne controles uit. Dit zijn controles in aansluiting op de controle door de accountant. In deze controles controleert de ambtelijke organisatie steekproefsgewijs in hoeverre de grondtransacties in overeenstemming waren met de interne afspraken en regelgeving.

De gemeente voldoet hiermee aan de basisvoorwaarden van risicobeheersing. Uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde accountsverslagen blijkt ten slotte dat de gemeente een voorzichtige benadering hanteert bij de inschatting van kosten- en opbrengstenstijgingen.

### 3.3 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader.

#### *Bevindingen*

- **Montferland heeft ervaring met een actieve rol in ruimtelijke projecten, maar de capaciteit van de ambtelijke organisatie vormt in de toekomst mogelijk een beperking.** Montferland loopt achter met het vaststellen van grondexploitaties. Een actieve benadering van het grondbeleid vereist voldoende (gekwalificeerd) personeel op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling.
- **Montferland benadert strategische grondaankopen met een focus op tactische discretie en betrokkenheid van de raad, wat de gemeente in staat stelt snel en doeltreffend te handelen.** Montferland kiest voor minnelijke verwerving van gronden en voert onderhandelingen buiten de openbaarheid om. Dit is een verstandige aanpak die voorkomt dat potentiële speculanten en ontwikkelaars de prijzen opdrijven. Tegelijk is ook denkbaar dat de gemeente het instrument voorkeursrecht meer 'als stok achter de deur' zou kunnen inzetten.
- **De gemeente loopt op dit moment weinig financieel risico ten aanzien van de lopende grondexploitaties.** Dit komt doordat Montferland slechts enkele lopende grondexploitaties heeft. Daardoor loopt Montferland nauwelijks het risico dat de toekomstige baten niet opwegen tegen de investering in gronden. Montferland wijkt met haar structureel lage risicoprofiel af van naburige en vergelijkbare gemeenten.
- **De gemeente voldoet aan de basisvoorwaarden van risicobeheersing.** Daarnaast is Montferland behoudend in de begroting van haar grondexploitaties.

## 4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre Montferland haar doelen (meetbaar) bereikt met het gevoerde beleid en de geleverde prestaties. Grondbeleid is voor de gemeente Montferland niet een doel op zich. Het doel van het grondbeleid is om te komen tot een goede belangenafweging, prioriteitstelling en tijdige en juiste inzet van grondbeleid. Om inzichtelijk te maken hoe Montferland presteert, maken we in dit hoofdstuk een vergelijking met omliggende gemeenten.

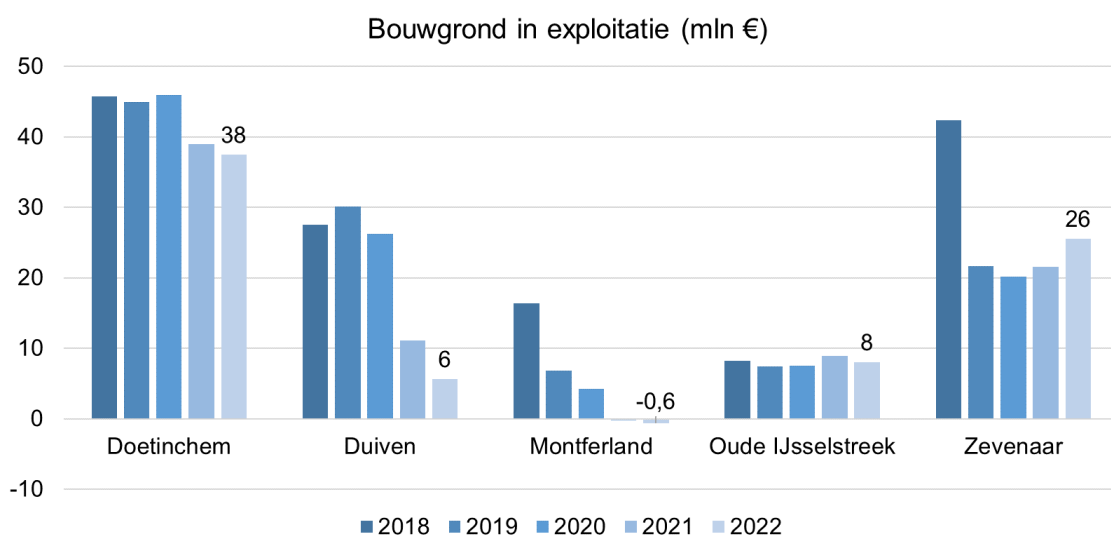
### 4.1 Kwantitatieve vergelijking

De balans van een gemeente geeft de waarde van de grondpositie van de gemeente weer. Er zijn twee balansposten die samen de totale grondpositie van de gemeente vormen:

- De balanspost **bouwgrond in exploitatie** (ook wel aangeduid als BIE) die bestaat uit de optelsom van alle lopende grondexploitaties van de gemeente. Kort gezegd gaat het dus om de woningbouw- en bedrijventerreinprojecten waarvoor de gemeente het bestemmingsplan en de grondexploitatie heeft vastgesteld en waarvan de ontwikkeling is gestart. De ontwikkeling van deze balanspost is op korte termijn (en op lange termijn) relevant voor de gemeenteraad.
- De balanspost **gronden en terreinen**, die bestaat uit de gronden die de gemeente heeft aangeschaft met het oog op gebiedsontwikkeling, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld. Het gaat dus om gronden waarover de gemeenteraad nog geen besluit heeft genomen ten aanzien van de ontwikkeling. De ontwikkeling van deze balanspost is op lange(re) termijn relevant voor de gemeenteraad.

We geven hieronder een toelichting waarbij we eerst ingaan op **bouwgrond in exploitatie**, de grondpositie die op korte termijn van belang is, en vervolgens op **gronden en terreinen**, de grondpositie die op lange(re) termijn relevant is.<sup>15</sup>

De onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de balanspost **bouwgrond in exploitatie** in Montferland en de omliggende gemeenten.



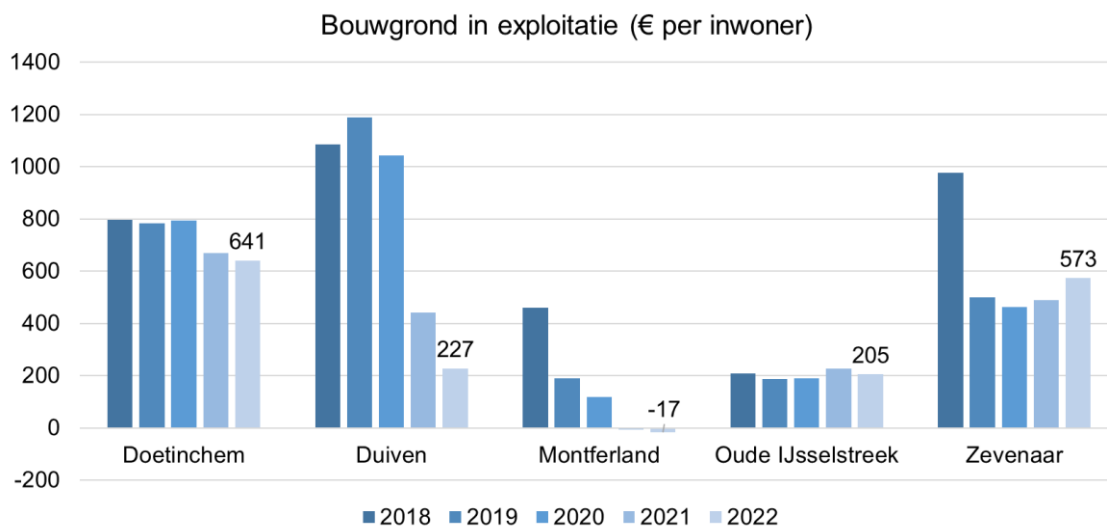
Figuur 5 Bouwgrond in exploitatie (mln €) (bron: Data Financiën Decentrale Overheden, via [www.findo.nl](http://www.findo.nl))

<sup>15</sup> De onderliggende gegevens van de figuren in dit hoofdstuk zijn in dit [overzicht](#) terug te vinden. Het betreft gegevens afkomstig van het CBS, op 18 maart 2024 geraadpleegd via [www.findo.nl](http://www.findo.nl).

De meeste bouwprojecten in Montferland zijn afgerond: de laatste woningen en bedrijfskavels zijn vrijwel verkocht. Het aantal lopende grondexploitaties is daardoor afgenomen in Montferland. Daarmee is ook de boekwaarde gedaald tot - € 600.000 eind 2022. Het aantal grondexploitaties is daarna verder afgenomen: In 2024 zijn er nog drie lopende grondexploitaties voor woningbouw (waaronder Kerkwijk) en één grondexploitatie voor een bedrijventerrein (DocksNLD). In vergelijking met omliggende gemeenten heeft Montferland relatief weinig bouwgrond in exploitatie. Dit betekent dat de gemeente de komende jaren weinig woningen of bedrijfskavels zal kunnen opleveren.

Wat is de achtergrond van deze ontwikkeling in Montferland? Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat de ontwikkeling een aantal jaren heeft stilgelegen. In 2014, 2015 en 2016 is nagenoeg niets verkocht. Omdat er op dat moment vanwege de economische situatie een grote voorraad aan slecht te verkopen kavels was, was dat ook niet het moment om nieuwe ontwikkelingen op te pakken, zo geeft de gemeente aan. Ook speelde een rol dat de provincie de beoogde groei temperde. Naarmate de tijd verstreek, in ongeveer 2019, sloeg de wind weer in de zeilen en nam de verkoop van bedrijfskavels en woningen in Montferland weer toe.

Het zal duidelijk zijn dat de weergegeven gemeenten verschillen in omvang. Om de positie van Montferland vergelijkbaar te maken ten opzichte van de omliggende gemeenten, geeft de onderstaande figuur de **bouwgrond in exploitatie** in euro per inwoner weer.

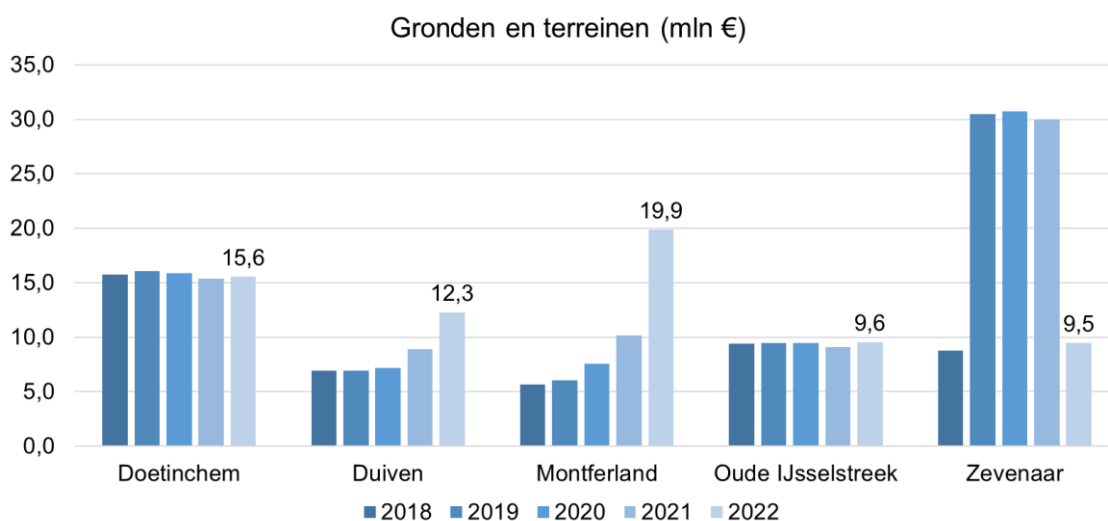


Figuur 6 Bouwgrond in exploitatie (€ per inwoner) (bron: Data Financiën Decentrale Overheden, via [www.findo.nl](http://www.findo.nl))

Hoeveel bouwgrond is er nu beschikbaar per inwoner van Montferland? Omgerekend naar euro per inwoner heeft Montferland een uitzonderlijk lage hoeveelheid bouwgrond in exploitatie. Het bedrag per inwoner ligt op - € 17,-. Het bedrag is negatief omdat Montferland voorzichtig rekent en uitgaat van lage opbrengsten en hoge kosten. De ontwikkeling in de grafiek maakt duidelijk dat Montferland de afgelopen jaren geen nieuwe grondexploitaties heeft vastgesteld.

Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat de planvoorbereiding voor nieuwe locaties op zijn vroegst over twee jaar van start kan gaan. Dit zorgt ervoor dat het niet realistisch is te verwachten dan Montferland de eerstvolgende jaren gemiddeld 150 woningen per jaar zal opleveren. De inschatting hierover, zoals weergegeven in de programmabegroting 2024, is dan ook waarschijnlijk te optimistisch. Dit leidt tot de constatering dat het niet realistisch is te verwachten dat de gemeente de komende jaren de aantallen woningen gaat realiseren die zijn vastgelegd in de woondeal.<sup>16</sup>

De andere relevante balanspost is **gronden en terreinen**. Deze geeft (kort samengevat) de waarde van de gronden weer waarvoor de raad nog geen grondexploitatie heeft vastgesteld. Het gaat dus om de grondpositie waarvoor nog geen vastgesteld plan is, maar die zeer relevant is voor de bouw mogelijkheden op lange termijn.

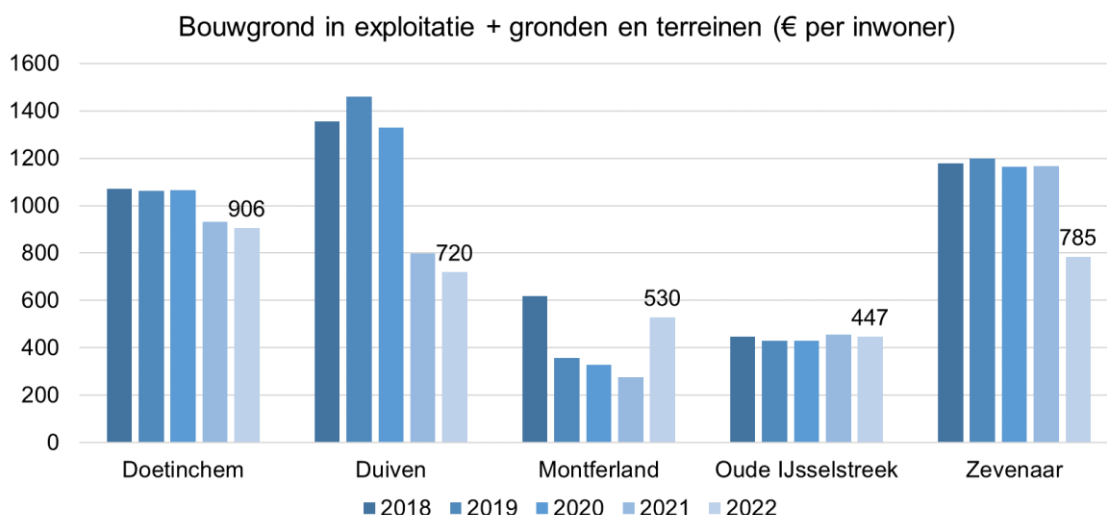


Figuur 7 Gronden en terreinen (mln €) (bron: Data Financiën Decentrale Overheden, via [www.findo.nl](http://www.findo.nl))

Wat valt met name op in de bovenstaande figuur? De figuur laat zien dat Montferland de afgelopen jaren veel gronden heeft aangekocht ten behoeve van (met name) woningbouw. Deze balanspost verdrievoudigde van € 5,6 mln naar € 19,9 mln. Montferland springt er op dat vlak uit ten opzichte van de omliggende gemeenten. Het is duidelijk dat Montferland in absolute zin een beduidend grotere waarde aan gronden en terreinen heeft dan de omliggende gemeenten.

Maar wat is de totale grondpositie van Montferland? En hoe verhoudt deze zich tot andere gemeenten? Voor de analyse en duiding daarvan is het nodig te kijken naar de combinatie van de **bouwgrond in exploitatie** en **gronden en terreinen** in euro per inwoner, zoals weergegeven in de onderstaande figuur.

<sup>16</sup> De gemeente geeft in de ambtelijke reactie op deze constatering aan dat er naast gemeentelijke actieve bouwontwikkelingen ook substantiële particuliere bouwprojecten in ontwikkeling zijn.



Figuur 8 Bouwgrond in exploitatie + gronden en terreinen (€ per inwoner) (bron: Data Financiën Decentrale Overheden, via [www.findo.nl](http://www.findo.nl))

De bovenstaande figuur geeft door de optelling van de twee balansposten **bouwgrond in exploitatie** en **gronden en terreinen** inzicht in het geïnvesteerd vermogen van de gemeente in grondposities met ontwikkelpotentie. De aankopen van gronden en terreinen in 2022 door Montferland zorgen ervoor dat de grondpositie in euro per inwoner bijna verdubbelde tot € 530 per inwoner. De gemeente heeft daarmee een forse inhaalslag gemaakt. Tegelijk is de grondpositie van Montferland per inwoner aanzienlijk geringer dan in die de omliggende gemeenten Doetinchem, Duiven en Zevenaar. Met andere woorden: de ontwikkelpotentie van Montferland is aanzienlijk geringer.

## 4.2 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader.

### Bevindingen

- **Montferland is betrekkelijk behoudend in haar grondbeleid.** De gemeente heeft een voorzichtig grondbeleid. Er is sprake van een weloverwogen, maar voorzichtige aanpak van grondontwikkeling en -exploitatie. Dit beleid lijkt gericht op het beheersen van financiële risico's, terwijl de gemeente toch aanzienlijke inspanningen doet met het oog op de behoefte aan gebiedsontwikkeling
- **De gemeente heeft de afgelopen jaren beduidend meer gronden aangekocht dan in de jaren ervoor.** Montferland heeft, ondanks een over het algemeen conservatievere aanpak in vergelijking met sommige naburige gemeenten, recentelijk sterk ingezet op grondaankopen. De gemeente is echter relatief laat begonnen met deze aankopen.
- **De gemeente loopt achter met het vaststellen van nieuwe grondexploitaties.** Het is niet realistisch te verwachten dat Montferland de eerstkomende jaren het gemiddelde aantal van 150 woningen per jaar zal realiseren. Het is niet aannemelijk dat de gemeente de komende jaren voldoet aan de woondeal. Met het oog op de realisatie van nieuwe woningen is het zaak dat de raad op korte termijn nieuwe grondexploitaties vaststelt.

## 5. Rol van de raad

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad en de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad aan bod. In dit hoofdstuk is ook de input van een sessie met raadsleden meegenomen (zie bijlage 3).

### 5.1 Kaderstelling en controle

De gemeenteraad heeft een cruciale rol in het vormgeven van het grondbeleid binnen een gemeente. De kernpunten van de invloed van de gemeenteraad op het grondbeleid zijn:

#### *Beleidsvorming*

De gemeenteraad stelt met het vaststellen van het grondbeleid het beleid vast voor de acquisitie, het beheer en de verkoop van gronden. De raad neemt daarnaast beslissingen over hoe grond wordt ingezet voor ontwikkelingsprojecten en andere gemeentelijke doelstellingen. Dit omvat het goedkeuren van strategische documenten zoals omgevingsvisies (voorheen structuurvisies) of bestemmingsplannen die de richting aangeven voor de toekomstige ontwikkeling van de gemeente.

De gemeenteraad van Montferland is begin 2023 betrokken bij het opstellen van het nieuwe grondbeleid. Er zijn enkele sessies geweest, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Er is met de gemeenteraad en het college gepraat over het grondbeleid en wat de huidige actualiteit en tendensen in het land vragen van een nieuwe nota grondbeleid. Uit dit onderzoek blijkt dat de raad weinig betrokkenheid ervaart bij dit beleidsvoorbereidingstraject. De gemeenteraad ervaart het grondbeleid als complex en heeft niet altijd zicht op de financiële implicaties ervan. Dit kan deels worden toegeschreven aan een mogelijk gebrek aan duidelijke informatie en prognoses bij het instemmen met grote projecten of beleidsdocumenten.

Het college van Montferland legt (strategische) grondtransacties standaard ter besluitvorming voor aan de raad. Het college gaat hiermee verder dan strikt noodzakelijk zou zijn als de raad een overkoepelend strategisch besluit heeft genomen over een bepaalde ontwikkeling.

#### *Toezicht en controle*

De gemeenteraad controleert of het college van burgemeester en wethouders het grondbeleid volgens de vastgestelde kaders en regelgeving uitvoert. Dit omvat het monitoren van de uitvoering van projecten en het bewaken van de financiële aspecten van het grondbeleid.

In Montferland is er behoefte aan verbeterde communicatie en transparantie tussen het college en de raad. Het voorbeeld van een onverwacht tekort van €4,6 miljoen voor de vijf woningbouwlocaties in Montferland benadrukt het belang van tijdige en duidelijke rapportages aan de raad. Zulke informatie stelt de raad in staat om proactief te reageren en indien nodig tijdig bij te sturen. Een goede uitleg is nodig voor vertrouwen in de uitvoering van het grondbeleid. De recente geschiedenis toont echter aan dat de raad neigt naar een gedetailleerde hands-on benadering, soms tot het punt van zich te mengen in operationele aspecten die traditioneel tot de verantwoordelijkheid van het college behoren. De hieruit volgende grotere ambtelijke inzet om de raad te bedienen leidt tot inefficiëntie en kan zorgen voor spanningen binnen het bestuur.

### *Verantwoording en volksvertegenwoordigende rol*

De gemeenteraad dient ervoor te zorgen dat het grondbeleid transparant en verantwoord wordt uitgevoerd. Dit betekent dat besluitvorming plaatsvindt op een open wijze waarbij belanghebbenden de mogelijkheid hebben om hun input te leveren, bijvoorbeeld via inspraakprocedures of openbare vergaderingen.

In Montferland kijkt de raad kritisch naar het effect van participatie op de voortgang van realisatie van woningbouw. De raad wil betrokkenen tijdig laten meepraten bij besluiten die de leefomgeving van inwoners direct raken. Maar de raad is er ook duidelijk over dat het algemeen belang prevaleert boven het individuele belang.<sup>17</sup> De raad stelt dat het soms nodig is “de rug recht te houden” en daarmee inwoners met specifieke wensen of bedenkingen teleur te stellen. Het college signaleert ook dat de raad soms moeite heeft met de wensen van inwoners ten aanzien van bouwlocaties. Enerzijds roept het college de raad tot meer geduld ten aanzien van deze wensen en anderzijds benadrukt het college dat het ook voor de raad zaak is om regionale langetermijnafspraken ten aanzien van bedrijventerreinen gestand te doen en ook daarbij “de rug recht te houden”.

### *Duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid*

In het licht van groeiende duurzaamheidsdoelstellingen speelt de gemeenteraad een belangrijke rol bij het waarborgen dat grondbeleid bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Dit kan inhouden dat er specifieke voorwaarden worden gesteld aan projecten, zoals eisen op het gebied van duurzame bouw of het behoud van open ruimte.

De raad van Montferland onderschrijft het belang van ‘brede welvaart’. Dat wil zeggen, alles wat mensen belangrijk vinden en waar mensen blij van worden. Naast geld gaat het dan om gezondheid, school, milieu, een fijne buurt met leuke burens, veiligheid en kansen om jezelf te zijn.<sup>18</sup> Als dat via eisen ten aanzien van speel-, parkeerruimte, groen, open ruimtes en infrastructuur wordt doorvertaald in een mooie stedenbouwkundige opzet, dan kan het zijn dat de grondexploitatie negatief wordt. Het is aan de raad om de afweging tussen financiën en brede welvaart te maken. Daarbij lijkt er op dit moment binnen Montferland geen politiek-bestuurlijk draagvlak voor negatieve grondexploitaties.

---

<sup>17</sup> Gemeente Montferland, Raadsakkoord Samenwerken voor de inwoners van Montferland, 11 mei 2023.

<sup>18</sup> Gemeente Montferland, Raadsakkoord Samenwerken voor de inwoners van Montferland, 11 mei 2023.

## 5.2 Informatievoorziening en monitoring

Het college informeert de gemeenteraad op de volgende wijzen over de uitvoering van het grondbeleid.

### *Vaststelling grondexploitatie*

Een grondexploitatie is pas actief als de gemeenteraad de definitieve grondexploitatie vaststelt en vervolgens de nodige kredieten beschikbaar stelt. Dat gebeurt vóór de aanvang van de realisatie van het project. Omdat grondexploitaties een lange looptijd kennen (meer dan vijf jaar is geen uitzondering) vinden er vaak herzieningen plaats. De beleidsregel die de gemeente hierbij stelt is dat men de vastgestelde grondexploitaties jaarlijks actualiseert en de kredieten, wanneer nodig, bijstelt. Over het algemeen rekent de gemeente Montferland 'veilig en behoudend'. Bij een meer 'realistische' berekening neemt de gemeente de risico's nadrukkelijker op dan bij een financieel behoudende berekening.<sup>19</sup>

### *Jaarrekening en programmabegroting*

De vastgestelde grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd en verwerkt in de jaarrekening. Door het vaststellen van de jaarrekening, stelt de raad ook de (herziene) exploitatieopzetten vast evenals de eventuele bijstelling van de kredieten. Het college van Montferland geeft daarnaast in een aparte 'jaarrekening grondexploitaties' inzicht in de financiële ontwikkeling per grondexploitatie.<sup>20</sup> Dit document biedt echter uitsluitend een financieel overzicht, zonder toelichting of uitleg van ontwikkelingen. Naar verluidt was het een aantal jaren geleden nog gebruikelijk dat het college een uitgebreide uitleg per complex toevoegde. Ambtelijk was en is daar nog steeds draagvlak voor. Het college besloot echter op enig moment dat het overzicht kort en bondig moest zijn, waarna de duiding van de stand van zaken volledig is geschrapt.

De programmabegroting biedt op hoofdlijnen inzicht in de bouwgrond in exploitatie (balanspost gronden in exploitatie), maar geeft uitsluitend inzicht in de ontwikkeling van *vastgestelde* grondexploitaties. Aangezien Montferland (nog) geen nieuwe vastgestelde grondexploitaties heeft, daalt deze balanspost tot nul in 2026. De informatie over de aangekochte gronden (balanspost gronden en terreinen) is uitsluitend financieel.

Een meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) moet een toetsings- en verantwoordingskader zijn voor de besluitvorming, de periodieke informatievoorziening en de jaarrekening. In de jaarlijkse programmabegroting en jaarstukken is een beknopt financieel meerjarenperspectief te vinden. Een meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) met een duidelijke toelichting van trends en risico's ontbreekt echter. Een dergelijke meerjarige vooruitblik zou de raad de mogelijkheid bieden om relatief diep in te gaan op de oorzaak van wijzigingen en de geconstateerde risico's.

### *Beantwoording raadsragen*

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal raadsragen (zeer) beperkt is.

---

<sup>19</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 19 februari 2024.

<sup>20</sup> Gemeente Montferland, Jaarrekeningen grondexploitaties 2019 t/m 2022.

### 5.3 Analyse

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de bevindingen opgenomen in het volgende kader.

#### *Bevindingen*

- **Zowel bij het college, de ambtelijke organisatie als ook bij de raad zelf zijn zorgen over het inzicht van de raad in de (financiële) consequenties van het grondbeleid en daaraan gerelateerde beleidsbeslissingen.** De rol van de gemeenteraad in het vaststellen van grondbeleid is cruciaal. Tegelijk betreft het complexe materie en krijgt de raad soms moeilijk grip op het grondbeleid en de financiële positie van de gemeente. De raad heeft baat bij uitleg en educatie.
- **Een integraal lange termijn perspectief op grondbeleid ontbreekt.** Het gaat om de vraag: waar staat Montferland over 30 jaar? Er is bijvoorbeeld geen actuele integrale woonvisie, waardoor het zicht op (integrale) realisatie van doelen zoals brede welvaart en voldoende woningen beperkt is. Door het ontbreken van een meerjarenprognose grondexploitatie (MPG) ervaart de raad een gebrek aan inzicht en overzicht, waardoor de raad minder effectief zijn controlerende taak kan uitvoeren. Het college signaleert op haar beurt een zekere 'wispelturigheid' bij de raad, die zich uit in inconsistentie in besluitvorming. De raad zou echter graag zien dat het college de raad in positie brengt door de voorbereiding van een strategische richting. Dit zou de stabiliteit en continuïteit van het grondbeleid kunnen versterken. Het college en de ambtelijke organisatie ervaren de betrokkenheid van de raad bij de uitvoering (soms op kavelniveau) als belemmerend voor efficiënte projectuitvoering.
- **De raad ervaart een spanning tussen het rekening houden met de uitkomsten van participatie en het behartigen van het algemeen belang.** De raad moet zorgen voor een transparante en verantwoorde uitvoering van het grondbeleid, met ruimte voor inbreng van belanghebbenden via inspraakprocedures of openbare vergaderingen. Er lijkt echter spanning te bestaan tussen de wens voor uitgebreide participatie en de noodzaak om financieel verantwoorde beslissingen te nemen die niet altijd populair zijn bij de inwoners.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het grondbeleid van de gemeente Montferland en is de informatievoorziening aan de raad adequaat om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?

### 6.1. Hoofdconclusie

Het huidige grondbeleid kan beschreven worden als behoedzaam en behoudend. De focus is gericht op het beheersen van financiële risico's. De doelen van het geldende grondbeleid zijn gedeeltelijk behaald. De gemeente heeft de afgelopen jaren veel grond gekocht maar loopt achter met het opstellen van nieuwe grondexploitaties. Hierdoor is het niet realistisch te veronderstellen, dat het beoogd aantal woningen uit de notitie Woonbehoefte 2019-2030 en de Woondeal 2.0 uit 2023 gerealiseerd zullen worden. De raad ervaart een gebrek aan inzicht en overzicht en kan daardoor minder effectief zijn controlerende taak uitvoeren.

### 6.2. Deelconclusies

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

#### **1. Het huidige beleid is behoudend en de focus is gericht op financiële aspecten en risico's, met minder aandacht voor maatschappelijke thema's.**

Het grondbeleid is voor de gemeente Montferland geen doel op zich. Het is een instrument om andere beleidsvelden en programma's te ondersteunen. Het rekenkameronderzoek laat zien, dat de focus bij het grondbeleid en bijhorende grondexploitatie vooral gericht is op de beheersing van financiële risico's en minder op maatschappelijke thema's. Montferland is betrekkelijk behoudend en voorzichtig in de begroting van haar grondexploitaties. Het risicomanagement is adequaat en voldoet aan de basisvoorwaarden.

In het vigerende grondbeleid kiest Montferland in hoofdzaak voor een actief grondbeleid om als grondeigenaar en ontwikkelaar direct te kunnen sturen op de eigen ruimtelijke doelen. Uit het onderzoek blijkt dat grondexploitaties, zoals Kerkwijk en DocksNLD, vaak zijn vertraagd door marktomstandigheden, de economische crisis en juridische geschillen.

Montferland hanteert in de uitvoering een tactisch discrete aanpak bij strategische grondaankopen. De gemeente heeft een voorkeur voor minnelijke verwerving en voert de onderhandelingen buiten de openbaarheid uit om te voorkomen, dat potentiële speculanten en ontwikkelaars de prijzen opdrijven. Het in voorbereiding zijnde nieuwe grondbeleid gaat voor de toekomst uit van situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente bij iedere ruimtelijke ontwikkeling afweegt of ze een actief of faciliterend grondbeleid hanteert of een tussenvorm daarvan. Dit kan betekenen dat de gemeente een grotere variëteit aan rollen op zich neemt. In een gespannen markt kan het daarom voor de gemeente van groot belang zijn snel te kunnen handelen. Het valt te overwegen het te gebruiken instrumentarium van grondverwerving uit te breiden met minder populaire opties als bijvoorbeeld het vestigen van het voorkeursrecht wanneer minnelijke verwerving vastloopt, terwijl de grond in kwestie essentieel is voor de realisatie van een project en het vergroten van de budgetruimte van het college voor strategische grondaankopen.

**2. Montferland heeft de afgelopen jaren een voorzichtig grondbeleid gevoerd, wat geresulteerd heeft in een beperkte ontwikkeling van bouwgrond in exploitatie en een achterstand in het opstellen van nieuwe grondexploitaties met gevolgen voor de woningbouwplannen.**

Montferland loopt momenteel weinig financieel risico en heeft een laag risicoprofiel ten aanzien van grondexploitaties. De gemeente wijkt hierbij af van naburige en vergelijkbare gemeenten. Hoewel er de afgelopen twee jaren een toename is geweest in de aankoop van gronden en terreinen, blijft het huidige grondbeleid gericht op risicobeheersing. De aankoop van gronden en terreinen zorgt ervoor dat de grondpositie in euro per inwoner bijna verdubbelde tot € 530,-. Tegelijkertijd is de grondpositie per inwoner aanzienlijk geringer dan die in de omliggende gemeenten Doetinchem, Duiven en Zevenaar. De ontwikkelpositie van Montferland is als gevolg daarvan beperkter.

De huidige, grotere, grondexploitaties zijn recent afgesloten of lopen binnenkort af. De gemeente loopt achter met het opstellen van nieuwe van belang zijnde grondexploitaties. Het is niet realistisch te verwachten, dat in Montferland de eerstvolgende jaren het beoogd aantal woningen uit de notitie Woonbehoefte 2019 van gemiddeld 150 woningen/jaar en uit de Woondeal 2.0. uit 2023 van 190 woningen in 2025 gerealiseerd zullen worden.

Uit interviews tijdens het onderzoek blijkt, dat de capaciteit van de ambtelijke organisatie in de (nabije) toekomst mogelijk een beperking vormt. Een adequaat situationeel grondbeleid alsook het opstellen van nieuwe grondexploitaties vergt voldoende gekwalificeerd personeel als juristen, planeconomen, projectmanagers en stedenbouwkundigen. De rekenkamer heeft geen (benchmark)onderzoek verricht naar de benodigde formatie; dit lag buiten de scope van het onderzoek.

**3. De raad ervaart onvoldoende inzicht en overzicht om effectief te kunnen sturen en controleren.**

Het college informeert de gemeenteraad op meerdere wijzen over de uitvoering van het grondbeleid. Zo wordt de raad standaard betrokken bij strategische grondaankopen. Verder worden jaarlijks de door de raad vastgestelde grondexploitaties geactualiseerd en, waar nodig, kredieten bijgesteld en verwerkt in de jaarrekening. Daarnaast geeft het college de raad middels een aparte “jaarrekening grondexploitaties” inzicht in de financiële ontwikkeling per grondexploitatie. Dit document biedt echter uitsluitend een financieel overzicht, zonder toelichting of uitleg van ontwikkelingen. Ook in de programmabegroting wordt slechts op hoofdlijnen inzicht gegeven in de bouwgrondgrond in exploitatie of aangekochte gronden.

Een meerjarenprognose grondexploitatie (MPG) voor Montferland ontbreekt. Een MPG is een toetsingskader- en verantwoordingskader voor de besluitvorming, de periodieke informatievoorziening en de jaarrekening. Ontwikkelingen, trends en risico's in de grondexploitatie worden in dit document toegelicht en geduid en is derhalve van groot belang om de raad overzicht en inzicht te geven.

Grondbeleid is een instrument ten dienste van de realisatie van andere beleidsvelden en programma's. Het grondbeleid moet daarom gevoed worden met inhoudelijke beleid uit die andere velden, zoals wonen, economische ontwikkeling, duurzaamheid en brede welvaart. De Woonvisie van de gemeente Montferland is niet actueel. De huidige woonvisie dateert uit 2016 en is bedoeld voor de jaren 2016-2020. Een woonvisie is een richtinggevend document met een lange termijnvisie dat gebruikt kan worden voor een integrale beoordeling.

Grondbeleid en -exploitatie vormen een complex, technisch en minder goed toegankelijk beleidsveld. De raad heeft behoefte aan een sterke informatiepositie die helpt strategische keuzes te maken en heeft daarbij baat bij uitleg en voorlichting. Het college heeft gelijktijdig behoefte aan een consistente raad die de reikwijdte en consequenties van keuzes en beslissingen overziet, rolvast is en balans kent tussen de uitkomsten van participatie en het behartigen van het algemeen belang.

### 6.3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen.

#### Gemeenteraad

1. Vraag het college de in voorbereiding zijnde nota grondbeleid af te ronden en door de raad te laten agenderen voor bespreking en besluitvorming door de raad. Vraag het college om in het beleidsplan aandacht te besteden aan:

- De betekenis en toepassing van het voorgestelde afwegingskader bij situationeel grondbeleid;
- De verschillende rollen die de gemeente bij de uitvoering van het grondbeleid kan innemen;
- De wijze waarop met dit beleidsplan de doelstellingen uit inhoudelijke beleidsvelden kunnen worden gerealiseerd (wonen, economische ontwikkeling, brede welvaart);
- Op welke wijze zij risicobeheersing wil vormgeven;
- De rolverdeling tussen raad en college, met name bij strategische aankopen;
- De randvoorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle implementatie;
- Een planning die inzicht geeft in wat het college binnen welke termijn wil realiseren;
- De informatievoorziening aan de raad over de (financiële) voortgang met toelichting en uitleg van ontwikkelingen, in ieder geval via een meerjarenprognose grondbeleid (MPG);
- Het moment en de wijze waarop het grondbeleid wordt geëvalueerd; bijvoorbeeld na 3 jaar.

2. Geef het college opdracht voor het opstellen van een actuele Woonvisie, dat kan dienen als richtinggevend inhoudelijk kader voor het grondbeleid.

3. Geef het college opdracht te komen met een plan van aanpak, dat een versnelling geeft aan het realiseren van het beoogd aantal woningen.

Dit plan van aanpak dient in ieder geval te omvatten:

- a) Een realistische prognose van het aantal te bouwen woningen in de komende vijf jaar;
- b) Een planning van voorstellen over te ontwikkelen grondexploitaties voor de komende vijf jaar;
- c) Een opgave van de benodigde ambtelijke capaciteit voor de realisatie van a. en b;

4. Geef het college opdracht te komen met een meerjarenprognose grondexploitatie, die niet alleen financieel inzicht geeft, maar ook op projectniveau een blik biedt op trends, ontwikkelingen en risico's.

5. Vraag het college om u, naast de reguliere P&C-stukken en een meerjarenprognose grondexploitatie, jaarlijks bij te praten over de voortgang van de uitvoering van het door u vastgestelde beleid.

## **College**

6. Informeer de raad over de werking van het nieuwe grondbeleid en in het bijzonder ten aanzien van het afwegingskader voor situationeel grondbeleid en de integrale afweging betreffende het maatschappelijk rendement.

## Bijlage 1. Normenkader

| Deelvragen                                                                                                                                                                                                                              | Normen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Beleid</b>                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 1. Wat is het beleid van de gemeente Montferland op het gebied van grondbeleid en -exploitatie?<br>2. Wat zijn de implicaties van de Omgevingswet op het grondbeleid van de gemeente Montferland en hoe anticipeert de gemeente hierop? | <ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente heeft een grondbeleid (met bijbehorende visie) dat voldoende basis biedt voor (de afwegingen bij) de grondexploitatie(s);</li> <li>De gemeente heeft concrete en meetbaar geformuleerde beleidsdoelen voor het grondbeleid;</li> <li>De gemeente maakt duidelijk/heeft inzichtelijk hoe het lokale beleidskader zich verhoudt tot de Omgevingswet.</li> </ul> |
| <b>B. Organisatie en uitvoering</b>                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 3. Is de uitvoering van het grondbeleid binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders op het vlak van financiën en risico gebleven?                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>De uitvoering van het grondbeleid verloopt binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders (financiën en risico).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>C. Doeltreffendheid en doelmatigheid</b>                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 4. In hoeverre worden de doelen (meetbaar) bereikt met het gevoerde beleid en de geleverde prestaties?                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeentelijke doelen worden aantoonbaar bereikt.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>D. Rol van de raad</b>                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 5. Hoe verloopt de informatievoorziening van het college aan de raad?<br>6. In hoeverre is de raad door het college in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te kunnen voeren?                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>De aan de raad gepresenteerde stukken zijn van goede kwaliteit (juist, actueel, begrijpelijk);</li> <li>De raad is op basis van een meerjarenoverzicht in staat zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren;</li> <li>De verstrekte informatie voldoet aan de behoefte van de raad.</li> </ul>                                                               |
| <b>E. Vooruitblik/toekomst</b>                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 7. Welke lessen zijn te leren en welke aanbevelingen zijn te formuleren voor een toekomstbestendige (actief, faciliterend, situationeel) grondbeleid?                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>[geen norm]</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

## Bijlage 2. Geraadpleegde personen

### *Gemeente Montferland*

- concerncontroller
- beleidsmedewerker Financiën
- beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling en projectleider woningbouw
- beleidsmedewerker Economische Zaken / Planeconoom
- beleidsmedewerker Grondzaken
- portefeuillehouder

### *Overige betrokkenen*

- externe deskundige / opsteller van het nieuwe grondbeleid

## Bijlage 3. Visie van de raad

Uit een gesprek met de gemeenteraad in het kader van dit onderzoek kwam een aantal thema's en zorgen naar voren, zie hieronder.

### Visie van de raad

#### *1. Proces van beleidsvorming*

Er is ontevredenheid over het proces van beleidsvorming. Raadsleden herinneren zich weinig van het totstandkomingsproces van het nieuwe grondbeleid in 2023, wat duidt op een gebrek aan diepgaande betrokkenheid en mogelijk een gebrek aan duidelijke communicatie en documentatie. Dit wijst op een noodzaak voor verbeterde transparantie en actievere participatie van raadsleden in het beleidsproces.

#### *2. Strategisch versus reactief beleid*

Er is een roep om een meer proactieve en strategische benadering van het grondbeleid. Het idee van 'grond shoppen' en het vroegtijdig bepalen van infrastructuur wordt gezien als voordeliger voor snellere en kosteneffectievere realisatie van projecten. Enkele raadsleden benadrukken het belang van strategische aankopen lang voordat ontwikkelingen plaatsvinden, om de beste posities te garanderen en niet reactief te hoeven handelen op initiatieven van derden.

#### *3. Balans tussen brede welvaart en financiële haalbaarheid*

Er is een spanningsveld tussen het nastreven van brede welvaart en het behalen van positieve resultaten uit grondexploitaties. De raad erkent het belang van brede welvaart, maar worstelt met de financiële consequenties van deze benadering. De discussie duidt op een behoefte aan duidelijkere financiële kaders en betere voorspellingen om duurzame beslissingen te kunnen nemen die zowel de gemeenschap dienen als financieel verantwoord zijn.

#### *4. Rol en kaders van de gemeenteraad*

Er is discussie over de mate van regie die de gemeente moet voeren bij projecten zoals woningbouw in Kerkwijk. Terwijl sommige raadsleden pleiten voor strakkere controle om crises te beheersen, benadrukken andere raadsleden de noodzaak van flexibiliteit en minder strikte regie om creatieve en effectieve oplossingen te bevorderen. Dit wijst op een behoefte aan duidelijke, maar flexibele kaders die ruimte laten voor professioneel beheer zonder overmatige bemoeienis.

#### *5. Informatievoorziening en transparantie*

De zorgen over de kwaliteit van de informatievoorziening vanuit het college naar de raad zijn significant. De raad vraagt om regelmatigere updates en meer gedetailleerde rapporten over de status van het grondbeleid, met name uitleg over de grondexploitaties (grex).

#### *Resumerend*

Het gesprek met raadsleden toont een duidelijke behoefte aan een meer gestructureerde, transparante en strategisch georiënteerde benadering van het grondbeleid. Verbetering in de informatievoorziening, actievere betrokkenheid bij het beleidsvormingsproces, en een evenwichtige afweging tussen financiële duurzaamheid en het nastreven van brede welvaart zijn essentieel voor het effectief besturen van de gemeente Montferland.

## Bijlage 4. Casus Kerkwijk

Het woningbouwproject Kerkwijk in Didam was een langdurig project. In 2005 stelde men het plan van aanpak vast voor het project dat uit zo'n 250-350 woningen moest bestaan. Voor het project had men de voorkeur voor actieve grondpolitiek<sup>21</sup>, maar in de praktijk is dit niet altijd gelukt. Tevens liep project Kerkwijk grote vertragingen op: in plaats van zeven jaar duurde het project zeventien jaar.<sup>22</sup> De gemeente wilde snel ontwikkelingen, maar de marktomstandigheden beperkten dit.<sup>23</sup> In 2008 werd een bouwclaimovereenkomst (BCO) met het consortium van ontwikkelaars Van Wanrooij en Roosdom Tijhuis (Rotij) getekend (en later ook met de partij Klok Ontwikkeling). De ontwikkelende partijen hadden grondposities die bedoeld waren voor Kerkwijk. Het doel van de gemeente was om gronden van hen te kopen, te zorgen voor de benodigde werkzaamheden en volgens bouwrijpe kavels aan hen op te leveren zodat zij ontwikkelaars de woningen konden realiseren. In 2009 waren de kavels bouwrijp en zouden de partijen binnen twee jaar aan de slag moeten. Maar ze kwamen deze afspraken niet na en weigerden om de overeenkomsten voor de volgende fase van Kerkwijk te tekenen. De gemeente dagvaardde de partijen en de rechtbank gaf aan dat men een concrete planning moest maken voor de vervolgfases, als aanvulling op de BCO. De woningbouwvereniging Laris (nu: Plavei) werd ook een ontwikkelende partner van de gemeente vanwege de taakstelling voor de sociale woningbouw. In 2004 werd al met Laris een intentieovereenkomst getekend, gevolgd door concrete afspraken in 2010, toen de gemeente zich realiseerde dat er nooit concrete afspraken waren gemaakt omtrent aantallen woningen, prijzen van gronden en de locaties binnen Kerkwijk.<sup>24</sup>

Uiteindelijk werd 2013 het jaar waarin de koopovereenkomsten werden getekend met Laris, Van Wanrooij/ Rotij en Klok Ontwikkeling voor de tweede fase van project Kerkwijk. Vervolgens wilde de gemeente in 2016 bezig gaan met de voorbereiding van verdere fases en een bestemmingsplan opstellen voor fase 5, 6 en 7. Hierdoor werd het initiële plan veranderd: de 3 fases van het project werden opgesplitst in 8 fases. Hier had de economische crisis ook aan bijgedragen: het bouwtempo was aanzienlijk verlaagd.<sup>25</sup>

In de laatste fases van het project moest de gemeente ook kiezen voor een aanpak die afweek van de actieve grondpolitiek. De eigenaren van gronden die vanaf het begin al bij Kerkwijk zouden horen, gaven aan deze zelf te willen exploiteren. De gesprekken die vanaf het begin hierover gevoerd waren hadden geen baat gehad. Een eigenaar gaf aan zelf de woningen op lange termijn te willen bouwen. Om hieraan tegemoet te komen besloot de gemeente deze gronden uit het plan voor fase 5, 6 en 7 te halen, een exploitatieovereenkomst op te stellen en de gronden wél mee te nemen in de achtste fase van Kerkwijk.<sup>26,27</sup> Heel Kerkwijk gaat nu om ongeveer 450 woningen.<sup>28</sup> Momenteel is Kerkwijk dus in de afrondende fase, met de laatste verkoop van kavels in 2024 met uitloop naar 2025.<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> Gemeente Montferland, Plan van Aanpak Kerkwijk Didam, vastgesteld 19 juli 2005.

<sup>22</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 4 maart 2024.

<sup>23</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 19 februari 2024.

<sup>24</sup> Gemeente Montferland, B&W Advies Afspraken met Laris omtrent de ontwikkeling van Kerkwijk, 15 maart 2010.

<sup>25</sup> Gemeente Montferland, B&W Advies Kerkwijk – bestemmingsplan fase 5, 6 en 7, 17 mei 2016.

<sup>26</sup> Gemeente Montferland, Raadsvoorstel bestemmingsplan 'Didam, Kerkwijk fase VIII', 21 november 2022.

<sup>27</sup> Gemeente Montferland, B&W Advies woningbouw nabij Kerkwijk Didam – overeenkomst, 26 juni 2019.

<sup>28</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 19 februari 2024.

<sup>29</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 19 februari 2024.

## Bijlage 5. Casus DocksNLD

DocksNLD is een bedrijventerrein op het gebied van logistiek, gelegen in 's-Heerenberg. Het terrein focust zich op grootschalige internationale logistiek en transport. Het project is geïnitieerd vanuit een regionale samenwerking tussen de gemeenten Doetinchem, Oude IJsselstreek, Bronckhorst en Montferland.<sup>30</sup> De samenwerkingsovereenkomst voor 'Bedrijventerreinen West Achterhoek' tekenden deze gemeenten in 2010.<sup>31</sup> Het idee was toen om twee regionale bedrijventerreinen te ontwikkelen, waarvan één in de gemeente Montferland, toen nog het 'Euroregionaal Bedrijventerrein Montferland (EBT)' genoemd (hierna: DocksNLD) en het A18 Bedrijvenpark.

Voor DocksNLD werd door de gemeente Montferland een grondexploitatie opgesteld. De gronden waren eigendom van de gemeente, maar door met vier gemeenten samen te werken droeg iedereen voor een deel de financiële risico's.<sup>32</sup> In 2014 werd aan de gemeenteraad van Montferland doorgegeven dat vanwege de economische ontwikkelingen het financiële resultaat van de nieuwe ontwikkelingen onder druk kwam te staan.<sup>33</sup> Eerder zorgde de (nasleep van de) economische crisis er al voor dat de samenwerking in de jaren vóór de vaststelling van het bestemmingsplan (2014)<sup>34</sup> onder druk stond.<sup>35</sup> Samenwerken met zoveel gemeenteraden is ook niet makkelijk: ze staan allen op afstand en hebben alleen een mening.<sup>36</sup> De gemeente Doetinchem moest een voorziening treffen naar aanleiding van de status van het A18 Bedrijvenpark en deze bij partners te vorderen, vanwege hun aandeel in de risico's. Zo ook de gemeente Montferland. Bij DocksNLD verwachtte men juist een positief resultaat, al kon dit niet ter compensatie worden meegenomen.<sup>37</sup>

De stuurgroep vanuit de samenwerking, 'stuurgroep West Achterhoek', rapporteerde ieder half jaar aan de samenwerkende gemeenteraden. De halfjaarrapportage van 2020 rapporteerde dat het bouw- en woonrijp maken nagenoeg was afgerond. Men bekeek bovendien de invloed (voordelen en nadelen) van de coronapandemie. De stuurgroep verwachtte enige vertraging, maar desondanks was het reëel dat DocksNLD in enkele jaren volledig zou zijn uitgegeven en bebouwd.<sup>38</sup> In de raadsbrief van maart 2021 bleek dat DocksNLD met de laatste verkoop (2021) volledig was uitgegeven in 6 jaar tijd.<sup>39</sup> Uiteindelijk waren er 6 koopovereenkomsten getekend: met DSV (2016), Zoutelust B.V. (2016), Van Wanrooij/ Van Schijndel (2019), twee met Somerset Capital Partners B.V. (Mainfreight) (2019) en Pannatoni (2021). Met DSV, Mainfreight en de partij Montea was er een optieovereenkomst. Voor deze partijen was er een bepaalde termijn om grond te kopen. Montea deed dit niet, dus de gemeente was toen vrij om het perceel aan een andere partij te verkopen.<sup>40</sup> DSV en Mainfreight wilden een verlening van de termijn om meer zekerheid voor zichzelf te creëren, maar de gemeente weigerde dit. De risico's en kosten zouden daardoor langer bij de gemeente liggen.<sup>41</sup>

---

<sup>30</sup> Gemeente Montferland, Raadsbesluit Bestemmingsplan 'Euroregionaal Bedrijventerrein, fase II', 14 mei 2014

<sup>31</sup> Gemeente Doetinchem, Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek, 28 januari 2010

<sup>32</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 22 februari 2024.

<sup>33</sup> Gemeente Montferland, Brief samenwerking bedrijventerreinen West Achterhoek, 22 juli 2014

<sup>34</sup> Gemeente Montferland, Raadsbesluit Bestemmingsplan 'Euroregionaal Bedrijventerrein, fase II', 14 mei 2014

<sup>35</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 4 maart 2024.

<sup>36</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 22 februari 2024.

<sup>37</sup> Gemeente Montferland, Brief samenwerking bedrijventerreinen West Achterhoek, 22 juli 2014

<sup>38</sup> Stuurgroep samenwerking bedrijventerreinen west achterhoek, eerste halfjaarrapportage 2020, 1 juli 2020

<sup>39</sup> Gemeente Montferland, raadsbrief verkoop laatste perceel op DocksNLD, 13 mei 2021

<sup>40</sup> Gemeente Montferland, B&W Advies Stand van zaken opties DocksNLD: Montea, Mainfreight en DSV, 14 november 2018

<sup>41</sup> Gemeente Montferland, B&W Advies verzoek om verlenging optietermijn Mainfreight en DSV, 13 december 2018

De uitbreiding van DocksNLD zorgde ook voor enige commotie. In eerste instantie wilde de gemeente uitbreiden naar de oostkant van het bedrijventerrein, maar de provincie wilde uitbreiden naar de noordkant, tegen de wensen van de gemeente in. Uiteindelijk is de gemeente toch tevreden met de regionale samenwerking, het was een betere optie dan apart ontwikkelen. Het is goed om de logistiek bedrijven te clusteren op één locatie.<sup>42</sup> Bovendien draagt het positieve resultaat van DocksNLD in grote mate bij aan het positieve oordeel over de samenwerking.<sup>43</sup> Het project is momenteel in een afrondende fase, naar verwachting in 2024.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 22 februari 2024.

<sup>43</sup> Gemeente Montferland, ambtelijk gesprek, 4 maart 2024.

<sup>44</sup> Gemeente Doetinchem, Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerreinen West Achterhoek, 28 januari 2010.

## Bijlage 6. Bestuurlijke reactie

Geachte leden van de rekenkamer,

U heeft ons in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept rapport met de naam 'Onderzoek grondbeleid rekenkamer Montferland' van 20 juni 2024. In dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

*Hoe doelmatig en doeltreffend is het grondbeleid van de gemeente Montferland en is de informatievoorziening aan de raad adequaat om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?*

Eerder is reeds ambtelijk gereageerd op het rapport. Aangezien de verwerking hiervan we niet geheel hebben kunnen terugvinden in de huidige versie van het rapport, hebben wij bestuurlijk de wens om deze punten opnieuw aan te geven.

Kort samengevat is deze onderzoeksvraag op te delen in twee delen, enerzijds hoe doelmatig en doeltreffend is het grondbeleid en hoe adequaat is de informatieverstrekking aan de raad met de mogelijkheid om te sturen. Hieronder volgt per onderdeel een reactie.

### **Hoe doelmatig en doeltreffend is het grondbeleid**

De conclusie van de rekenkamer voor dit deel is de volgende:

*"Het huidige grondbeleid kan beschreven worden als behoedzaam en behoudend. De focus is gericht op het beheersen van financiële risico's. De doelen van het geldende grondbeleid zijn gedeeltelijk behaald. De gemeente heeft de afgelopen jaren veel grond gekocht maar loopt achter met het opstellen van nieuwe grondexploitaties. Hierdoor is het niet realistisch te veronderstellen, dat het beoogd aantal woningen uit de notitie Woonbehoefte 2019-2030 en de Woondeal 2.0 uit 2023 gerealiseerd zullen worden".*

Deze conclusie is op te delen in drie bevindingen. Hieronder treft u een reactie per bevinding aan.

#### Bevinding 1. het grondbeleid van Montferland is behoedzaam en behoudend

De onderbouwing van de bevinding dat Montferland behoedzaam en behoudend is wordt gegeven in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt met omliggende gemeenten waarbij de omvang van twee balansposten, zijnde 'bouwgrond in exploitatie' en 'gronden en terreinen' bij elkaar wordt opgeteld. Na optelling van deze posten resteert vervolgens voor Montferland een lager bedrag dan die van omliggende gemeenten. Door deze redenering ontstaat de bevinding dat Montferland beschikt over een aanzienlijk geringere grondpositie dan die van omliggende gemeenten en dat er achter wordt gelopen met het opstellen van grondexploitaties. In onze optiek is het maken van een vergelijking met andere gemeenten niet de juiste wijze om de vraag te beantwoorden of ons grondbeleid doelmatig en doeltreffend is. Hieronder volgt een nadere toelichting.

Bij het nagaan of grondbeleid doelmatig en doeltreffend is moet worden gezien of onze eigen ambities kunnen worden waargemaakt. Omliggende gemeente kunnen immers andere ambities nastreven dan wij. Als wij kijken naar enkele voorname ambities die wij middels ons grondbeleid mogelijk willen maken dan kan op hoofdlijnen worden gesteld dat onze ambities in de basis waar

kunnen worden gemaakt. Zoals de rekenkamer juist omschrijft zijn er verschillende vormen van grondbeleid die op maat kunnen worden ingezet. Het betreft hier op hoofdlijnen grond die actief wordt aangekocht en waarop wij als eigenaar zelf plannen kunnen ontwikkelen (actief grondbeleid) of gronden waarover met marktpartijen, die (deels) eigenaar zijn van de grond, afspraken worden gemaakt. (facilitair/PPS constructie). Hieronder treft u enkele voorname ambities aan die middels een bepaald gekozen vorm van grondbeleid mogelijk worden gemaakt:

- Realisatie van circa 1.500 woningen in de verschillende kernen waarbij ingezet wordt op verschillende woonvormen met betaalbaarheidseisen. Circa de helft van dit woonprogramma wordt mogelijk gemaakt d.m.v. actief grondbeleid. Hierbij is in de loop van enkele jaren actief grond aangekocht op verschillende locaties waarop nu plannen in voorbereiding zijn. De andere helft van het woonprogramma wordt middels andere vormen van grondbeleid mogelijk gemaakt (facilitair/PPS constructie). Een goed voorbeeld van facilitair grondbeleid betreft de ontwikkeling van de Lakermaat met circa 300 woningen. Hierbij heeft de gemeente de kaders gesteld waarbinnen de ontwikkelaar het plan nu in uitvoer moet brengen op eigen grond.
- Opwaardering leefbaarheid/brede welvaart in de gemeente – in 6 kleinere kernen en in 's-Heerenberg Oost wordt met dorpsvisies en de visie 's-Heerenberg Oost gewerkt aan deze opwaardering. (alle vormen van grondbeleid komen aan de orde, zijnde: actief/facilitair/PPS constructie)
- Opwek duurzame energie – realisatie windmolens – gemeente stelt kaders waarna ontwikkelaars actief binnen deze kaders grondposities verwerven (betreft facilitair grondbeleid)

In onze optiek is de afgelopen jaren juist voortvarend ingezet, met behulp van verschillende vormen van grondbeleid, om te komen tot de verwezenlijking van onze ambities om hiermee maatschappelijke effecten te bewerkstellingen. Kort samengevat hebben wij zelf de grond geregeld of pakt de markt op eigen grond een ontwikkeling op.

Er moet voor worden gewaakt dat de voortgang van een ontwikkeling wordt toegeschreven aan het te voeren grondbeleid. De keuze (actief/facilitair/PPS constructie) voor het te voeren grondbeleid is een middel om te komen tot het daadwerkelijk waarmaken van een ambitie en geen doel op zich. Het komt nu voor dat gestelde ambities haaks op elkaar staan waardoor eerst een werkbare modus moet worden gevonden binnen een te ontwikkelen plan. Bij ambities kan worden gedacht aan:

- Betaalbare woningen
- Duurzame invulling van de ontwikkeling
- Snelheid in de ontwikkeling
- Volkshuisvestelijke opgave (aantal en typen woningen)
- Groene omgeving
- Financieel resultaat van een ontwikkeling
- Participatie

Naast ambities zijn zaken als veranderende wetgeving (bijvoorbeeld inwerkingtreding omgevingswet per 1-1-2024) en veranderende marktomstandigheden ook van invloed op de plannen. Op dit moment wordt alles op alles gezet om met plannen te komen die in voldoende mate recht doen aan de gestelde ambities.

### Bevinding 2. De focus is gericht op het beheersen van financiële risico's

De bevinding dat momenteel weinig risico wordt gelopen is juist voor dat deel waarvoor reeds grondexploitaties zijn vastgesteld. Er zijn echter, zoals de rekenkamer terecht opmerkt, in de afgelopen jaren ook gronden aangekocht (actief grondbeleid) waarvoor voorbereidingen worden getroffen om te komen tot een ontwikkeling. Het vaststellen van een grondexploitatie samen met een omgevingsplan is het sluitstuk na de voorbereidingsfase. Gedurende de looptijd van een ontwikkeling kunnen er altijd marktomstandigheden ontstaan – de risico's - waardoor de ontwikkeling niet loopt zoals gehoopt. In hoofdstuk 3.3 'risicobeheersing' zijn maatregelen omschreven om deze risico's te beheersen. Volledigheidshalve dient derhalve in aanvulling op het rekenkameronderzoek te worden opgemerkt dat voor de in voorbereiding zijnde ontwikkelingen er wel degelijk risico's worden gelopen omdat marktomstandigheden in de toekomst niet exact zijn te voorspellen.

### Bevinding 3. De gemeente heeft de afgelopen jaren veel grond gekocht maar loopt achter met het opstellen van nieuwe grondexploitaties. Hierdoor is het niet realistisch te veronderstellen, dat het beoogd aantal woningen uit de notitie Woonbehoefte 2019-2030 en de Woondeal 2.0 uit 2023 gerealiseerd zullen worden".

De rekenkamer heeft het in de onderzoeksvraag over het 'hele' grondbeleid, maar stipt in haar onderbouwing enkel de twee balansposten 'bouwgrond in exploitatie' en 'gronden en terreinen' aan. Deze twee balansposten zien enkel toe op een deel van het grondbeleid, zijnde het 'actieve grondbeleid'. Er wordt voorbij gegaan aan de overige vormen van grondbeleid waar ook een aanzienlijk deel van onze ambities mee mogelijk wordt gemaakt. Zoals uiteengezet bij bevinding 1 wordt de helft van ons woningbouwprogramma mogelijk gemaakt door middel van facilitair grondbeleid. In onze optiek is het realistisch om te veronderstellen dat het beoogd aantal woningen wel zal worden gerealiseerd.

Zoals omschreven breng je met de twee aangehaalde balansposten niet het 'hele' grondbeleid in beeld, maar enkel dat deel dat toeziet op het actieve grondbeleid. Bij deze optelling moet ook niet voorbij worden gegaan aan het verhaal achter deze cijfers. Ter duiding de volgende zaken:

- Doetinchem komt uit de vergelijking tussen de verschillende gemeenten, qua grondpositie, als 'beste' naar voren. Het verhaal achter de cijfers geeft echter een genuanceerder beeld. In figuur 5 bij de categorie 'bouwgrond in exploitatie' ziet 31 mln. op een totaal van 38 mln. toe op de samenwerking in de West Achterhoek (4 gemeenten) op het vlak van de bedrijventerreinenontwikkeling. Binnen deze samenwerking participeert Montferland voor 25%. De toedeling zoals nu gepresenteerd gaat hieraan voorbij.
- De optelling van de balansposten 'bouwgrond in exploitatie' en 'gronden en terreinen' brengt niet de daadwerkelijke grondpositie, die voor een ontwikkeling in aanmerking komt, in beeld. Binnen de categorie 'Gronden en terreinen' is in Montferland ter illustratie circa 7 mln. op een totaal van 20 mln. niet geschikt om in ontwikkeling te nemen. Het betreft hier grond onder bestaande scholen, het gemeentehuis, de werf, de begraafplaats etc.
- De redenatie dat de waarde van beide balansposten verhoudingsgewijs een even grote grondpositie vertegenwoordigt is niet juist. Ter illustratie – een boekwaarde van 1 mln. bij de balanspost 'bouwgrond in exploitatie' zal hoog over een grondpositie omvatten van 3.000 m<sup>2</sup> – 5.000 m<sup>2</sup> (1 mln./200 euro) terwijl bij een boekwaarde van 1 mln. bij de

balanspost 'Gronden en terreinen' de 10.000 m2 ruim overstijgt (1 mln. / 40 euro aankoop / 2 (de helft van het terrein geef je uit).

### **Hoe is de informatieverstrekking aan de raad met de mogelijkheid om te sturen**

De conclusie van de rekenkamer is de volgende:

*“De raad ervaart een gebrek aan inzicht en overzicht en kan daardoor minder effectief zijn controlerende taak uitvoeren”.*

Zoals de rekenkamer terecht stelt is grondbeleid complexe materie en is het begrijpelijk dat de raad soms moeilijk grip krijgt op het grondbeleid en de financiële gevolgen ervan. Reeds bestaand gemeentelijk beleid en ook dat van verschillende andere overheden, nieuwe ambities van de huidige raad, marktomstandigheden en veranderingen in de tijd maakt dat het een complex geheel is. Deze bevinding onderschrijven wij derhalve ook en gegeven deze bevinding is onze inzet er ook altijd op gericht om gegeven de beschikbare informatie de raad zo goed mogelijk te informeren en de mogelijkheid te bieden om te sturen.

Ten aanzien van de informatievoorziening het volgende. In hoofdstuk 5.2 wordt een uiteenzetting gegeven van de wijze waarop nu de informatievoorziening wordt vormgegeven. In aanvulling hierop brengen we onder de aandacht dat nu een aantal jaren de mogelijkheid wordt geboden, in het kader van de totstandkoming van de kadernota en de begroting, dat er ambtelijk in gesprek kan worden gegaan over een onderwerp als het grondbeleid.

Ten aanzien van de mogelijkheid om te sturen het volgende. Zoals onder bevinding 1 uiteengezet moet er voor worden gewaakt dat de voortgang van een ontwikkeling wordt toegeschreven aan het te voeren grondbeleid. Allereerst wordt middels grondbeleid immers de grond als het ware veiliggesteld waarna vervolgens plannen kunnen worden uitgewerkt waarbij in voldoende mate recht wordt gegaan aan gestelde ambities. Voor wat betreft het in voldoende mate recht doen aan gestelde ambities wordt in de basis altijd de raad opgezocht. Hierbij wordt nadrukkelijk gevraagd aan de raad om te sturen. Mogelijk dat deze momenten onvoldoende worden herkend en dit hier duidelijker op moet worden gewezen. Hieronder ter illustratie drie concrete voorbeelden van het nadrukkelijk vragen om sturing:

- Op 6 februari 2023 is een informatiebijeenkomst/werksessie met de raad geweest met als onderwerp de actualisatie van het grondbeleid. Hierbij is uiteengezet wat grondbeleid is en waarom in het te actualiseren beleid wordt voortgeborduurd op het bestaande beleid inclusief onderbouwing. Gegeven de positieve reacties tijdens deze avond is gekozen om vast te houden aan de ingeslagen weg.
- Woningbouw – Voor 5 gemeentelijke uitbreidingslocaties is in de loop van de totstandkoming van de plannen inzichtelijk geworden dat een negatief resultaat van € 4,6 miljoen zou ontstaan indien de plannen ongewijzigd zouden worden doorgezet. In de 2<sup>e</sup> helft van 2023 is dit kenbaar gemaakt bij de raad en is verzocht om te sturen – zie raadsbrief 23int01651. Sturing door de raad heeft vervolgens ook plaats gevonden.
- Bedrijventerrein ontwikkeling 's-Heerenberg – In de totstandkoming wordt ruimte geboden middels twee informatiebijeenkomsten met de raad om gegeven de inzichten te sturen op relevante ambities. Sturing door de raad heeft vervolgens ook plaats gevonden.

## Aanbevelingen

Hieronder wordt kort samengevat de aanbeveling omschreven met vervolgens een reactie:

1. Ten aanzien van de in voorbereiding zijn nieuwe Nota Grondbeleid wordt verzocht om aandacht te besteden aan een aantal zaken. Reactie: de meeste zaken waar aandacht voor wordt gevraagd zijn reeds beschreven in de nieuwe Nota Grondbeleid of zijn goed in te passen. Aan de aanbeveling wordt tegemoet gekomen.
2. Stel een actuele Woonvisie op. Reactie: de voorbereiding om te komen tot een actualisatie Woonvisie loopt reeds enkele maanden. Aan de aanbeveling wordt tegemoet gekomen.
3. Stel een Plan van aanpak op om te komen tot een versnelling van de realisatie van het benodigd aantal woningen waarbij o.a. aandacht uit gaat naar de ambtelijke capaciteit. Reactie: Het opstellen van dit plan van aanpak kost onnodige tijd en discussie. De praktijk is veelkoppig en weerbarstig, waardoor er slechts ten dele invloed op de voortgang van projecten kan worden uitgeoefend. Daarnaast wordt sinds enkele jaren vol overgave de ontwikkelingen ter hand genomen. Het afronden van omgevingsplannen en het starten van de werkzaamheden op diverse locaties, waar reeds hard aan wordt gewerkt, is momenteel prioriteit nr. 1! Met de extra ambtelijke capaciteit waarmee in de Kadernota is ingestemd en de eerder beschikbaar gestelde gelden (tijdelijk) om de woningbouw te versnellen, is de ambtelijke capaciteit op orde. Deze aanbeveling kunnen wij niet ondersteunen.
4. Stel een meerjarenprognose grondexploitatie (MPG) op. In het verleden is zowel in tekst als in cijfers uitgebreid ingegaan op elke individuele ontwikkeling. Gegeven de wens om de hoeveelheid informatie richting raad compacter vorm te geven is op enig moment gekozen om in de P&C cyclus enkel in te gaan op de meer risicovolle ontwikkelingen. Nu er een groot aantal in voorbereiding zijnde ontwikkelingen aan zit te komen is het reëel om aan deze aanbeveling tegemoet te komen.
5. Organiseer jaarlijks een moment om de raad bij te praten over de voortgang van de uitvoering van het door u vastgestelde beleid. Reactie: via diverse kanalen wordt de raad reeds periodiek op vaste momenten geïnformeerd/bijgepraat. Daarnaast wordt de raad ook reeds proactief benaderd indien er een relevant onderwerp de revue passeert. Een duidelijke meerwaarde in de aanbeveling voor het extra optuigen van een jaarlijkse sessie met de raad naast de reeds bestaande momenten zien wij niet, maar staan hier uiteraard wel voor open.
6. Informeer de raad over de werking van het nieuwe grondbeleid en in het bijzonder ten aanzien van het afwegingskader voor situationeel grondbeleid en de integrale afweging betreffende het maatschappelijk rendement. Reactie: de nieuwe nota grondbeleid ligt reeds enig tijd in concept klaar om te worden aangeboden aan de raad. De reden dat deze nog niet is aangeboden, begin 2024, is erin gelegen dat het onderzoek van de rekenkamer in uitvoer was. Aanbeveling 1. zal worden verwerkt in de nieuwe Nota Grondbeleid waarna de nieuwe Nota Grondbeleid in routing zal worden gezet ter vaststelling richting raad. Aan de aanbeveling wordt tegemoet gekomen.

Volledigheidshalve merken wij de volgende omissies nog op in het onderzoek. Op pagina 12 bij de beschrijving van DocksNLD was er geen discussie over de uitbreidingsrichting. De discussie ontstond pas bij de opvolgende fase van DocksNLD.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Montferland  
De secretaris,

De burgemeester,

B.F.M. Booltink

H.H. de Vries

## Bijlage 7. Nawoord rekenkamer

Met interesse heeft de rekenkamer kennisgenomen van bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Montferland. De rekenkamer dankt het college voor de uitvoerige reactie, die de rekenkamer de gelegenheid biedt een aantal conclusies en aanbevelingen nader toe te lichten.

De reactie van het college richt zich voornamelijk op de twee conclusies dat het grondbeleid van de gemeente Montferland behoudend en behoedzaam is en de verwachting rond de realisatie van het beoogd aantal woningen in de komende jaren en de hiermee samenhangende relatie met de benchmark met andere gemeenten.

De rekenkamer heeft zich in het onderzoek gericht op het deel van het grondbeleid waar de gemeente een bepalende rol in heeft: het actieve grondbeleid. Het college uit haar twijfels over de kwantitatieve vergelijking van de balansposten “bouwgrond in exploitatie” en “gronden en terreinen” in Montferland ten opzichte van diezelfde balansposten in omliggende gemeenten. De rekenkamer benadrukt dat zij hiervoor de openbaar beschikbare jaarrekeningcijfers heeft gebruikt zoals deze gemeenten deze – conform boekhoudkundige regels zoals vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)- hebben opgesteld. Kortom, deze balansposten zijn uitgedrukt in € per inwoner, goed vergelijkbaar tussen deze gemeenten en geven een betrouwbaar beeld. Vanzelfsprekend is er een verhaal achter de cijfers; dit geldt ook voor de andere gemeenten. Door de gebruikte methode van vergelijking in € per inwoner is dit geobjectiveerd.

De rekenkamer beweert overigens niet dat de waarde van beide balansposten verhoudingsgewijs een even grote grondpositie in m<sup>2</sup> vertegenwoordigt, maar heeft slechts een onderlinge vergelijking van de waarde van de grondpositie willen weergeven. Deze vergelijking leidt tot de constatering dat de grondpositie (in € per inwoner) in Montferland aanzienlijk geringer is dan die in de omliggende gemeenten Doetinchem, Duiven en Zevenaar. De bevindingen en de daaraan verbonden conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek zijn, naast de benchmark, vooral ook gebaseerd op de documentenstudie en de resultaten van de interviews.

De rekenkamer beschrijft het grondbeleid van de gemeente Montferland als behoudend en behoudend. Het college onderschrijft deze conclusie niet. De rekenkamer beschouwt zelf de kwalificaties behoudend en behoedzaam als neutrale begrippen en niet als een negatief oordeel. Behoedzaam en behoudend zijn bekende financiële termen zonder waardeoordeel. Voorzichtigheid en verstandig handelen met gemeenschapsgelden is van groot belang. Tijdens de economische crisis van 2008 en de daaropvolgende jaren hebben vele gemeenten grote bedragen moeten afboeken op hun grondpositie. De keerzijde van een grote terughoudendheid en een focus op financiële aspecten en risico's is dat ambities, bijvoorbeeld de bouw van het beoogd aantal woningen of andere maatschappelijke thema's, moeilijker op korte termijn gerealiseerd kunnen worden.

De rekenkamer realiseert zich, dat de resultaten van het onderzoek niet in overeenstemming zijn met het breed ervaren beeld, dat het goed gaat in Montferland daar waar het grondbeleid en de woningbouw betreft; “We doen al veel”. De bestuurlijke reactie is daarom ook goed verklaarbaar en begrijpelijk. De bevindingen uit het onderzoek geven naar oordeel van de rekenkamer echter

aanleiding de werkelijkheid wellicht genuanceerder te beoordelen en de verwachtingen te temperen en bij te stellen.

De rekenkamer heeft een grote inzet en betrokkenheid van de ambtenaren en collegeleden gezien en ervaren en heeft er vertrouwen in dat op langere termijn de ambities voor met name de woningbouwopgave geheel of grotendeels gerealiseerd zullen worden; er worden stappen gezet. Echter is het, op basis van dit onderzoek, niet te verwachten dat dit binnen de vastgelegde termijnen gebeurt. Het gaat én over aantallen maar vooral ook over de tijd. De gemeente Montferland heeft een geringere grondpositie en loopt achter met de ontwikkeling van grondexploitaties. De huidige grotere grondexploitaties zijn beëindigd of aflopend. In de bestuurlijke reactie geeft het college aan er vertrouwen in te hebben, dat het bouwprogramma wel gehaald wordt omdat de helft hiervan mogelijk wordt gemaakt door facilitair grondbeleid, dus door inspanningen van marktpartijen. De gemeente wordt hierbij afhankelijk van de marktpartijen, hetgeen gelet ook op de ervaringen met Kerkwijk, risico's met zich draagt. De gemeente draagt dan grotendeels de regie over. Ook voor marktpartijen geldt verder dat er tijd nodig is alvorens tot bouwactiviteiten te kunnen komen.

De rekenkamer constateert met genoegen, dat het college alle aanbevelingen, behalve die betreffende een plan van aanpak, overneemt. Het college oordeelt, dat het opstellen van een plan van aanpak om te komen tot versnelling onnodige tijd en discussie kost. De rekenkamer acht een plan van aanpak van groot belang. Een integraal plan geeft overzicht en inzicht in de voorgenomen activiteiten, de benodigde capaciteit, de planning en de prognoses. Juist een dergelijk plan biedt de raad meer inzicht en een handvat om zijn toezichthoudende en controleerbare rol adequaat te kunnen invullen. De rekenkamer denkt daarbij overigens niet aan een uitgebreid document maar eerder aan een korte kernachtige notitie.

Tot slot willen wij alle betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.