

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

**BESTUURLIJKE REALISATIE VAN DE
GRONDEXPLOITATIE CARNISSELANDE**

april 2005

REKEN
KAMER
BAREN
DRECHT

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

inhoud

voorwoord	7
samenvatting	8
I	aanleiding onderzoek en probleemstelling 13
I-1	inleiding 13
I-2	aanleiding onderzoek 13
I-3	onderzoekskader 14
I-3-1	doelstelling onderzoek 14
I-3-2	probleemstelling en onderzoeksvragen 14
I-3-3	afbakening 15
I-4	opbouw rapport 15
II	VINEX-locatie, regionaal structuurplan en samenwerkingsverband OMMIJ 16
II-1	inleiding 16
II-2	uitvoeringsconvenant en deelconvenant VINEX 16
II-2-1	uitvoeringsconvenant VINEX 16
II-2-2	deelconvenant bouwgemeenten 17
II-3	Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde 19
II-3-1	totstandkoming RSP 19
II-3-2	uitvoeringskader RSP 22
II-3-3	herijking woningbouwscenario 2000 23
II-4	samenwerking met de gemeente Albrandswaard 24
II-4-1	lichte gemeenschappelijke regeling 24
II-4-2	gemeenschappelijke regeling OMMIJ 24
III	normenkader van het onderzoek 29
III-1	inleiding 29
III-2	achtergrond: sturing, beheersing, toezicht en verantwoording 29
III-3	normenkader voor aansturen, beheersing, verantwoording en toezicht 30
IV	aansturing van de OMMIJ door het gemeentebestuur 32
IV-1	inleiding 32
IV-2	beleidsnota grondzaken 32
IV-3	doelstellingen van de OMMIJ 33
IV-3-1	meetbare toetsingscriteria 33
IV-3-2	financiële risico's verbonden aan de grondexploitatie 35
IV-4	organisatiestructuur OMMIJ 35
IV-5	organisatieplan OMMIJ 37
IV-6	begroting- en verantwoordingscyclus OMMIJ 38
IV-7	conclusies 40
V	beheersing door de uitvoeringsorganisatie OMMIJ 41
V-1	inleiding 41

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

V-2	juridische, technische en organisatorische uitvoeringsprocessen	41
V-2-1	juridisch uitvoeringsproces	42
V-2-2	technisch uitvoeringsproces	43
V-2-3	organisatorisch uitvoeringsproces	43
V-3	administratieve organisatie OMMIJ	44
V-4	beheersing van K, F en T van de deelprojecten	46
V-4-1	deelprojecten	46
V-4-2	rapportage over de aanvang van deelprojecten	46
V-4-3	rapportage over de eindevaluatie van deelprojecten	48
V-4-4	voortgangsrapportages per deelproject	49
V-4-5	voor- en nacalculatie per deelproject	50
V-5	conclusie	52
VI	verantwoording door OMMIJ	54
VI-1	inleiding	54
VI-2	verantwoordingsdocumenten van de OMMIJ	54
VI-3	BBV in relatie tot de begroting en het jaarverslag	56
VI-3-1	begroting 2004 en Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	56
VI-3-2	verantwoording OMMIJ	57
VI-4	doelstellingen versus realisatie	61
VI-4-1	doelstellingen van de OMMIJ	61
VI-4-2	financiële doelstellingen	61
VI-4-3	kwalitatieve doelstellingen van de totale exploitatie	63
VI-4-4	samenvatting doelstellingen versus realisatie Carnisselande	65
VI-5	conclusie	66
VII	toezicht en bijsturing door Raad	68
VII-1	inleiding	68
VII-2	toezicht College	68
VII-3	toezicht Raad	69
VII-3-1	onderzoek naar toezicht Raad	69
VII-3-2	bestemmingsplannen	69
VII-3-3	begrotingen	70
VII-3-4	jaarrekeningen	71
VII-3-5	kwartaalrapportages	72
VII-3-6	controlerapporten accountant	74
VII-4	conclusie	75
VIII	conclusies	77
IX	aanbevelingen	81
X	reactie en nawoord	83
X-1	reactie College van B&W en nawoord Rekenkamer	83
X-1-1	reactie College van B&W	83
X-1-2	nawoord Rekenkamer	84
X-2	reactie OMMIJ en nawoord Rekenkamer	86

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

	X-2-1 reactie OMMIJ	86
	X-2-2 nawoord Rekenkamer	86
bijlage I	schematische weergave gehanteerde normen	88
bijlage II	lijst met afkortingen	90
bijlage III	onderzoeksverantwoording	91
Colofon		92

REKEN
KAMER
BAREN
DRECHT

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

voorwoord

Voor u ligt een bijzonder onderzoeksrapport. Het is het eerste rapport van de Rekenkamer Barendrecht. De Rekenkamer is eind 2003 bij verordening ingesteld door de Gemeenteraad van Barendrecht. Voor haar eerste onderzoek koos de Rekenkamer als onderwerp de totstandkoming van de nieuwbouwlocatie Carnisselande.

De realisatie van Carnisselande vormt veruit het grootste project binnen de gemeente. De maar liefst acht nieuwe wijken met duizenden nieuwe inwoners maken Barendrecht tot één van de snelst groeiende gemeenten van Nederland. Wijken die ook nog eens opvallen door de fraaie wijze waarop ze zijn aangelegd, de kwaliteit van de nieuwbouw en het openbaar groen. En een locatie die nadrukkelijk onder regie van Barendrechtse bestuurders en ambtenaren, samen met collega's van de buurgemeente Albrandswaard, tot stand wordt gebracht. Op eigen bodem, van eigen bodem.

De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek veel informatie verzameld bij bestuurders en ambtenaren van de gemeente Barendrecht en in het bijzonder bij die van de Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde. De Rekenkamer is hen allen erkentelijk voor de bereidwilligheid waarmee zij aan dit onderzoek hebben meegewerkt.

Het onderzoek is uitgevoerd door mw. drs. C.J. Vree RA met medewerking van drs. J. van den Berg CPA CIA.

Drs. R.B.M. Mul MPA

Directeur Rekenkamer Barendrecht

samenvatting

inleiding

De Rekenkamer Barendrecht heeft onderzoek gedaan naar het grondbeleid en de grondexploitatie van de VINEX-locatie Carnisselande. Voor dit onderzoek is gekozen omdat grondexploitaties doorgaans een ingewikkelde, technische materie met een groot financieel belang vormen. Dit geldt zeker voor Barendrecht, dat met Carnisselande deel uitmaakt van de ontwikkeling van de VINEX-locatie Midden-IJsselmonde. Daarnaast heeft de ontwikkeling van de VINEX-locatie grote invloed op het inwonerstal van de gemeente.

probleemstelling

Het onderzoek heeft tot doel het grondbeleid en de grondexploitatie van Carnisselande transparant te maken. Daarnaast heeft het tot doel te beoordelen in hoeverre het gemeentebestuur de grondexploitatie aanstuurt, beheerst en onder toezicht houdt. De probleemstelling van het onderzoek luidt dan ook: *‘Hoe wordt door het gemeentebestuur de grondexploitatie Carnisselande gerealiseerd?’*.

De probleemstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. welke doelstellingen streeft het gemeentebestuur na met de grondexploitatie Carnisselande en heeft het gemeentebestuur (tot op heden) haar doelstellingen bereikt?
2. op welke wijze bereikt het gemeentebestuur haar doelstellingen:
 - a. op welke wijze geeft het Gemeentebestuur invulling aan de *sturing* van en het *toezicht* op de uitvoering van de grondexploitatie door de OMMIJ?
 - b. in hoeverre voldoet de *beheersing* van plankwaliteit, financiën en doorlooptijd van grondexploitatie door de OMMIJ aan de daaraan te stellen eisen?
 - c. in hoeverre voldoet de *verantwoording* van de OMMIJ over de grondexploitatie aan de eisen van kwaliteit en inzichtelijkheid?

grondexploitatie Carnisselande

De gemeente Barendrecht heeft samen met andere gemeenten uit de regio Rotterdam een gemeenschappelijke regeling Stadsregio Rotterdam (SRR) getroffen. In deze gemeenschappelijke regeling is overeengekomen dat de taken en bevoegdheden van de uitvoering van een VINEX-opgave in de regio neergelegd worden bij de SRR. Uit dien hoofde heeft de SRR onderhandelingen gevoerd met het Rijk en de provincie Zuid-Holland over de realisatie van woningbouw in de regio, waaronder VINEX-locatie Midden-IJsselmonde. Gemeente Barendrecht heeft echter zelf de lokale regievoering voor het gebied Carnisselande op zich genomen. Het grondgebied van Carnisselande sluit aan op het grondgebied van Portland (samen locatie Midden-IJsselmonde). Portland behoort tot de gemeente Albrandswaard. In november 2000 hebben de gemeenten Barendrecht en Albrandswaard besloten de VINEX-locatie in één exploitatie onder te brengen. Hiertoe is de gemeenschappelijke regeling samenwerkingsverband Midden-IJsselmonde (hierna OMMIJ,

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde) getroffen. De gemeenteraad van Barendrecht is eindverantwoordelijke voor haar aandeel in dit bestuurlijke orgaan.

aansturing OMMIJ door het gemeentebestuur

De Rekenkamer constateert dat de aansturing van de OMMIJ door het gemeentebestuur over het algemeen goed is verlopen. Het gemeentebestuur heeft actief geparticipeerd in de totstandkoming van het regionaal structuurplan (RSP). Wel bevreemdt het de Rekenkamer dat het ontwerp RSP en het definitieve RSP niet in de Raad zijn behandeld. De Raad heeft over het algemeen zijn aansturende taak bij het instellen van de gemeenschappelijke regeling OMMIJ goed uitgevoerd. De doelstellingen van de OMMIJ zijn duidelijk meetbaar geformuleerd, er bestond inzicht in de financiële risico's van OMMIJ en de Raad heeft raadsleden afgevaardigd om zitting te hebben in het Algemeen Bestuur van de OMMIJ. Ook het College heeft over het algemeen zijn aansturende taak goed uitgevoerd door regels in de gemeenschappelijke regeling op te nemen over het afleggen van verantwoording door middel van begrotingen en jaarrekeningen van de OMMIJ. Echter, volgens de gemeenschappelijke regeling dient de Raad goedkeuring te verlenen aan kaders (randvoorwaarden voor beleidsvorming en inrichting van de organisatie) voor de OMMIJ. Dit betreft onder andere het organisatieplan van de OMMIJ evenals verordeningen die van toepassing zijn op de OMMIJ. Zowel de OMMIJ als het College hebben verzuimd deze documenten aan de Raad voor te leggen. De Rekenkamer stelt vast dat de Raad hierdoor op dit punt in gebreke is gebleven. Ook beschikt Raad niet over een nota grondbeleid.

beheersing door de uitvoeringsorganisatie OMMIJ

De Rekenkamer is van mening dat de beheersing van de OMMIJ onvoldoende is. OMMIJ kan naar mening van de Rekenkamer niet inzichtelijk maken op welke wijze beheersing van de organisatie plaatsvindt. De OMMIJ dient overzichtelijk te kunnen maken op welke wijze de begroting van de kostensoorten per (deel)projecten tot stand is gekomen. Hiervoor is geen overtuigende onderbouwing verkregen. Voorts getuigt het ontbreken van gestandaardiseerde werkprocessen, het onvoldoende verankeren van mandaatregelingen, het ontbreken van verbeterplannen voor de aanbevelingen van de accountant en het ontbreken van eindevaluaties per deelproject, niet van een toereikende beheersing. De beheersing van de financiën per deelproject is een belangrijk onderdeel van beheersing van de organisatie. Dit aspect ontbreekt, waarbij de Rekenkamer van mening is dat de OMMIJ niet duidelijk heeft gemaakt op welke andere wijze de financiën beheerst worden. De OMMIJ geeft namelijk aan op locatieniveau kosten te beheersen. Per kwartaal wordt voor de totale locatie een overzicht opgesteld van de reeds gerealiseerde kosten en opbrengsten en de verwachte kosten en opbrengsten in de komende periode. Hiermee wordt 'een stand van zaken' gepresenteerd. Een verschillenanalyse van de kosten en opbrengsten die de OMMIJ verwachtte te maken en de werkelijke kosten en opbrengsten die gemaakt zijn ontbreekt. Bovendien is de Rekenkamer van mening dat de kosten en opbrengsten van de totale exploitatie dusdanig hoog zijn en de kostensoorten in het overzicht zodanig zijn gecompriëerd dat fluctuaties of onjuistheden niet opgemerkt zullen worden.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

De OMMIJ rapporteert bij de aanvang van deelprojecten over de plankwaliteit en de doorlooptijd. Tevens geeft de OMMIJ per deelproject ieder kwartaal de voortgang van de plankwaliteit en doorlooptijd weer.

Tenslotte concludeert de Rekenkamer dat de afronding van de deelprojecten slecht is. Er vindt geen eindevaluatie plaats op de aspecten financiën, plankwaliteit of doorlooptijd.

verantwoording door OMMIJ

De verantwoording die de OMMIJ aflegt is voldoende. Uitzondering hierop betreft het bij aanvang van de OMMIJ niet opstellen van de begroting 2001 en het te laat opstellen van de begroting 2002. Ook is de jaarrekening 2001 niet aan de Raad aangeboden. In de daarop volgende jaren is dit echter verbeterd. De Rekenkamer constateert verder dat de OMMIJ niet over alle onderscheidende doelstellingen verantwoording aflegt, zoals woondifferentiatie, bedrijventerreinen en voorzieningen. Tevens voldoet de begroting 2004 nog niet op alle aspecten aan wet- en regelgeving. Daarnaast dienen in het jaarverslag minimaal de waarderingsgrondslagen voor resultaatbepaling weergegeven te zijn. Voorschriften omtrent resultaatbepaling ontbreken in het jaarverslag. Hierdoor kan geen duidelijk inzicht verkregen worden in de financiële prestaties.

toezicht en bijsturing door de Raad

De Rekenkamer vindt het toezicht dat het College op de OMMIJ uitoefent onvoldoende. Uit de notulen en de agenda's van de Collegevergaderingen is niet vast te stellen dat de jaarstukken in Collegevergaderingen zijn behandeld. Er zijn geen beslissingen door het College genomen op basis van de jaarstukken. Het College krijgt geen ambtelijke adviezen bij de reguliere jaarstukken van de OMMIJ. Advisering vanuit de ambtelijke organisatie vindt alleen ad hoc plaats. Bovendien acht de Rekenkamer het College aan te rekenen dat niet is ingegaan op vragen van de raadsleden over nacalculaties per deelproject.

De Rekenkamer concludeert dat ook het toezicht van de Raad nog tekort schiet. Jaarverslagen en begrotingen van de OMMIJ zijn, met uitzondering van de begroting 2003, de afgelopen jaren niet inhoudelijk besproken. Hierdoor heeft de Raad niet beoordeeld in hoeverre de doelstellingen van de OMMIJ zijn gerealiseerd en hoe financiële risico's worden beheerst. Wel zijn meerdere kwartaalrapportages van de OMMIJ in de Raadscommissie Middelen besproken. Deze behandeling zou echter verder moeten gaan dan het informatieve niveau waarop de behandeling tot op heden beperkt is gebleven. Daarnaast zijn raadsleden onvoldoende op de hoogte van aanbevelingen die de accountant heeft gedaan voor verbetering van de organisatie van de OMMIJ. De raadsleden hebben zich er verder niet van vergewist of de wethouder toezeggingen doet en nakomt aangaande de opvolging van verbeterpunten binnen de OMMIJ. Tot slot constateert de Rekenkamer dat de Raad het gevaar loopt voor voldongen feiten gesteld te worden bij goedkeuring van bestemmingsplannen. Dit is ondervangen door voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de bestemmingsplannen keuzemogelijkheden aan de Raad voor te leggen.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

conclusies

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de realisatie van de doelstellingen voor Carnisselande grotendeels volgens schema verloopt. De Rekenkamer spreekt hiervoor haar waardering uit. Er is tot op heden sprake van een positief financieel saldo en een relatief beperkte vertraging in de uitvoering. De Rekenkamer constateert echter wel dat het toezicht van het gemeentebestuur op de uitvoeringsorganisatie OMMIJ, tekortschiet. De Rekenkamer is van mening dat het financiële belang van de VINEX-locatie dusdanig groot is, dat de gemeente meer aandacht had moeten besteden aan het opzetten van de uitvoeringsorganisatie en haar eigen toezichthoudende functie.

aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek doet de Rekenkamer Barendrecht de volgende aanbevelingen. Ten aanzien van de aansturing beveelt de Rekenkamer het College bij toekomstige bouwprojecten financiële begrotingen opstellen en nacalculaties verrichten op de begrotingen per deelproject. De Raad wordt aanbevolen om de (deels impliciet) gehanteerde opvattingen op het (toekomstige) grondbeleid vast te leggen in een kadernota.

Voor de aspecten beheersing en verantwoording beveelt de Rekenkamer het College aan erop toe te zien dat de verantwoording en de begroting van de OMMIJ in overeenstemming wordt gebracht met de geldende wet- en regelgeving en met de bepalingen en doelstellingen uit de gemeenschappelijke regeling OMMIJ. Daarnaast moet het College de mandaatregeling in overeenstemming brengen met de praktijk dan wel erop toe zien dat de huidige mandaatregelingen strikt worden nageleefd. Ook wordt de Raad en het College aanbevolen om met spoed een controller aan te laten stellen bij de OMMIJ.

Voor de aspecten de toezicht en bijsturing beveelt de Rekenkamer het College aan de planning en control cyclus ten aanzien van de OMMIJ per direct in overeenstemming te brengen met de interne notitie *'procedure stukken gemeenschappelijke regelingen'*. Daarnaast moet het College erop toezien dat de OMMIJ verbeterplannen opstelt naar aanleiding van aanbevelingen van de accountant. De Raad en het College dienen erop toe te zien dat aan het einde van het totale VINEX-project een eindevaluatie van het project wordt opgemaakt. Tot slot beveelt de Rekenkamer de Raad aan te overwegen of het Definitieve Ontwerp van het deelproject Vrijenburg (en alle overige plannen waarvoor nog een DO vastgesteld moet worden) behandeld dient te worden in de Raad of Raadscommissie.

reactie en nawoord

De Rekenkamer heeft haar rapport in concept eind maart 2005 voor wederhoor voorgelegd aan het College van B&W en de OMMIJ. Het College en de OMMIJ nemen de aanbevelingen van de Rekenkamer over. Het College is wel van mening dat er veelvuldig formeel en informeel overleg is geweest met de Raad over het RSP en de organisatie van de OMMIJ en over afspraken met de regio en gemeente Albrandswaard. Verder is het College van mening dat uit efficiencyoverweging het niet gewenst is om de jaarstukken van de OMMIJ te voorzien van ambtelijke

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

adviezen. De OMMIJ wijst erop dat het een bewuste keuze is geweest de organisatie van de OMMIJ kleinschalig te houden. Het doel was hierbij mede dubbele besluitvorming te voorkomen. Verder geven zowel het College als de OMMIJ aan trots te zijn op de prestaties die in de locatie Midden-IJsselmonde zijn gerealiseerd.

In haar nawoord wijst de Rekenkamer erop dat het College niet ingaat op het feit dat het definitieve RSP aan de Raad voorgelegd had moeten worden. Ook gaat het College niet in op het niet door de Raad vaststellen van organisatorische kaders voor de OMMIJ. Terwijl juist is gebleken dat deze kaders en het organisatieplan van de OMMIJ te kort schieten. De Rekenkamer blijft van mening dat de (financiële) omvang en risico's van de VINEX-locatie een meer gedegen opzet van de organisatie vereisen dan waarvoor is gekozen.

I aanleiding onderzoek en probleemstelling

I-1 inleiding

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht bij verordening ingesteld. De Raad installeerde op 24 november 2003 de heer drs. R.B.M. Mul MPA als eerste directeur van de Rekenkamer voor een periode van zes jaar. Naar aanleiding van deze aanstelling heeft de directeur van de Rekenkamer begin 2004 een aantal gesprekken gevoerd met de raadsfracties, de griffier, de burgemeester en wethouders, gemeentesecretaris en andere ambtenaren uit de gemeente. Tijdens deze gesprekken zijn een aantal onderzoeksonderwerpen ter sprake gekomen. Er was echter geen onderwerp dat voor de Raad als geheel vanzelfsprekend tot een onderzoek zou moeten leiden. Daarom heeft de Rekenkamer in haar brief van 16 juni 2004 te kennen gegeven dat het eerste onderzoek een onderwerp is dat de Rekenkamer zelf heeft uitgekozen. Dit is een onderzoek naar het grondbeleid en de grondexploitatie van Carnisselande. Voor een onderwerp van het onderzoek in 2005 zal nader overleg plaatsvinden over een mogelijk raadsverzoek.

I-2 aanleiding onderzoek

Er is gekozen voor een onderzoek naar grondexploitatie omdat grondexploitaties doorgaans een ingewikkelde, technische materie met een groot financieel belang vormen. Dit geldt zeker voor Barendrecht dat met Carnisselande deel uitmaakt van de ontwikkeling van de VINEX-locatie Midden-IJsselmonde. Volgens de jaarrekening 2002 van de VINEX-locatie bedraagt het totaal aan inkomsten tot en met 2002 261,2 miljoen euro en het totaal aan uitgaven 255,6 miljoen euro ¹. Ter vergelijking, de gemeenterekening van Barendrecht bedraagt over 2003 65,1 miljoen euro aan baten en 63,7 miljoen euro aan lasten. Naast het financiële belang heeft de VINEX-locatie ook grote invloed op het inwonersaantal van de gemeente. Het inwonersaantal van gemeente Barendrecht is sinds de aanvang van de ontwikkeling van de locatie in 1997 toegenomen van 24.059 inwoners per 1 januari 1997 naar 35.859 inwoners per 1 januari 2003. Dit is een toename van 49% in 6 jaar.

Tevens moet opgemerkt worden dat de exploitatie is ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling samenwerkingsverband Midden-IJsselmonde (hierna OMMIJ, Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde) met gemeente Albrandswaard. Deze samenwerking is ontstaan doordat het grondgebied van Carnisselande

¹ Dit betreft een cumulatie van de werkelijk gerealiseerde opbrengsten en kosten vanaf de start van de VINEX-locatie (1997) tot en met 31 december 2002 volgens de exploitatieprognose die in de jaarrekening 2002 is opgenomen.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

aansluit op het grondgebied van Portland (tezamen locatie Midden-IJsselmonde). Portland behoort tot de gemeente Albrandswaard. In november 2000 hebben beide gemeenten besloten de VINEX-locatie in één exploitatie onder te brengen. Hiertoe is een gemeenschappelijke regeling getroffen. De Raad van Barendrecht blijft eindverantwoordelijk voor haar aandeel in dit bestuurlijke orgaan. Dit aspect in aanmerking genomen verwacht de Rekenkamer de Raad en de gemeente Barendrecht in het algemeen van dienst te kunnen zijn met een rapport over het grondbeleid en de grondexploitatie van Carnisselande.

Grondbeleid wordt in dit rapport opgevat als voornemens, maatregelen en besluiten van het gemeentebestuur en het ambtelijk apparaat met betrekking tot grondaangelegenheden. Grondexploitatie betreft de uitvoering van het grondbeleid en de financiële gevolgen van de uitvoering van het grondbeleid. De uitvoering omvat de verwerving van grond, het (tijdelijk) beheer van grond, het bouwrijp maken van grond en de uitgifte van grond.

I-3 onderzoekskader

I-3-1 doelstelling onderzoek

De Rekenkamer streeft met haar onderzoek twee doelstellingen na:

3. het transparant maken van het grondbeleid en de grondexploitatie van Carnisselande;
4. beoordelen in hoeverre het gemeentebestuur (Raad en College) via de OMMIJ de grondexploitatie Carnisselande stuurt, beheerst en onder toezicht houdt.

I-3-2 probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Hoe wordt door het gemeentebestuur de grondexploitatie Carnisselande gerealiseerd?

De probleemstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

5. welke doelstellingen streeft het gemeentebestuur na met de grondexploitatie Carnisselande en heeft het gemeentebestuur (tot op heden) haar doelstellingen bereikt?
6. op welke wijze bereikt het gemeentebestuur haar doelstellingen:
 - d. op welke wijze geeft het Gemeentebestuur invulling aan de *sturing* van en het *toezicht* op de uitvoering van de grondexploitatie door de OMMIJ?
 - e. in hoeverre voldoet de *beheersing* van plankwaliteit, financiën en doorlooptijd van grondexploitatie door de OMMIJ aan de daaraan te stellen eisen?
 - f. in hoeverre voldoet de *verantwoording* van de OMMIJ over de grondexploitatie aan de eisen van kwaliteit en inzichtelijkheid?

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

I-3-3 afbakening

Het onderzoek richtte zich in eerste instantie op de grondexploitatie van Carnisselande. Uit vooronderzoek bleek echter dat de grondexploitatie van Carnisselande in de OMMIJ is samengevoegd met de grondexploitatie van Portland. Aangezien de gemeente Barendrecht de gemeenschappelijke regeling met gemeente Albrandswaard is aangegaan op gelijkwaardige basis van verdeling van zeggenschap en risico is hiermee het onderzoeksobject verschoven van de grondexploitatie Carnisselande naar de gehele grondexploitatie (inclusief Portland)². De gemeente Barendrecht loopt namelijk ook over Portland financiële risico's. Er is dus geen sprake van een geografische afbakening tussen Carnisselande en Portland in het onderzoek.

De Rekenkamer zal zich bij de oordeelsvorming over sturing en toezicht door het gemeentebestuur beperken tot de periode vanaf het aangaan van de gemeenschappelijke regeling OMMIJ tot het heden. Informatie uit de periode voorafgaand aan de gemeenschappelijke regeling zal slechts geraadpleegd worden voor de beeldvorming van het onderzoek.

I-4 opbouw rapport

Hoofdstuk II is een informatief hoofdstuk waarin de historie wordt beschreven van de VINEX taak die aan de gemeente Barendrecht is opgelegd. Tevens wordt in dit hoofdstuk de totstandkoming van de samenwerking met de gemeente Albrandswaard besproken. In hoofdstuk III zal de aansturing door het gemeentebestuur (onderdelen van onderzoeksvragen 1 en 2a) behandeld worden. In hoofdstuk IV wordt nader ingegaan op de beheersing door de uitvoeringsorganisatie OMMIJ (onderzoeksvraag 2b). In hoofdstuk V komt de verantwoordingsinformatie van de OMMIJ (onderzoeksvraag 2c) aan bod. Op het (bij)sturen van en het toezicht op de OMMIJ door het gemeentebestuur (wederom onderdelen van onderzoeksvragen 1 en 2a) wordt in hoofdstuk VI ingegaande. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer staan in hoofdstuk VII. De hoofdstukken zijn in concept voor wederhoor aan het College en de OMMIJ aangeboden. De brief van het College met haar reactie is in het geheel opgenomen in hoofdstuk VIII en door de Rekenkamer van een reactie voorzien.

² De verdeling van het financiële risico tussen de belanghebbenden in de locatie is in 2000 gewijzigd. In paragraaf II-2-2 en paragraaf II-4-2 wordt hier nader op ingegaan.

II VINEX-locatie, regionaal structuurplan en samenwerkingsverband OMMIJ

II-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van de convenanten over de VINEX-locatie, de totstandkoming van het Regionaal Structuurplan en de samenwerking tussen de gemeente Barendrecht en de gemeente Albrandswaard. Het hoofdstuk is informatief. Van belang is om vooraf te noemen dat de gemeente Barendrecht samen met andere gemeenten uit de regio Rotterdam³ een gemeenschappelijke regeling ‘Stadsregio Rotterdam’ (SRR) heeft getroffen⁴. In deze gemeenschappelijke regeling (GR) is overeengekomen dat de taken en bevoegdheden van de uitvoering van een VINEX-opgave in de regio neergelegd worden bij de SRR. Uit dien hoofde heeft de SRR onderhandelingen gevoerd met het Rijk en de provincie Zuid-Holland over de realisatie van woningbouw in de regio. Tevens heeft de SRR de verantwoordelijkheid voor het opstellen van (intergemeentelijke) structuurplannen voor de uitbreidingslocaties en de aanleg van voorzieningen van openbaar nut⁵.

II-2 uitvoeringsconvenant en deelconvenant VINEX

II-2-1 uitvoeringsconvenant VINEX

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) uit 1993 heeft het Rijk de locatie Midden-IJsselmonde aangemerkt als zoeklocatie voor woningbouw in de periode na 2005. Door onzekerheid over woningbouw mogelijkheden in het noordelijk deel van de regio Rotterdam is de locatie Midden-IJsselmonde in de tijd naar voren gehaald door de SRR. De locatie Midden-IJsselmonde betreft grondgebied van de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht en Rotterdam⁶. Het Rijk is in juli 1995 met de SRR, provincie Zuid-Holland en de bouwgemeenten een uitvoeringsconvenant VINEX aangegaan. De gemeente Barendrecht heeft dit uitvoeringsconvenant als bouwgemeente voor de locatie Midden-IJsselmonde ondertekend. Tabel II-1 geeft de belangrijkste afspraken uit dit convenant weer.

³ Dit zijn de gemeenten Albrandswaard, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse en Vlaardingen.

⁴ Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke vorm van samenwerking tussen overheidsorganisaties die is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

⁵ Dit is in overeenstemming met de Wet Ruimtelijke Ordening artikel 36c waarin het regionaal openbaar lichaam (SRR in casu) verplicht wordt gesteld een regionaal structuurplan op te stellen voor het samenwerkingsgebied.

⁶ Op Rotterdams grondgebied in de locatie Midden-IJsselmonde wordt geen woningbouw gerealiseerd.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

tabel II-1 belangrijkste afspraken Uitvoeringsconvenant – VINEX, 11 juli 1995

taakstelling woningbouwprogramma⁷
in de periode 1 januari 1995 – 31 december 2004 op het grondgebied van de regio tenminste 53.000 woningen aan de woningvoorraad toevoegen. Hiervan moeten 32.000 woningen gerealiseerd worden vóór 2000 en 21.000 woningen in de periode 2000 - 2004
woondifferentiatie
30% van het totaal aantal woningen waarmee de woningvoorraad op de bouwlocaties in de nieuwe uitleg (dit is onder andere locatie Midden-IJsselmonde) wordt uitgebreid betreft woningen in de sociale bouwsector
middelen
- het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer draagt f 290 miljoen (= 132 miljoen euro) bij en verleent een bijdrage in de kosten van onderzoek naar en sanering van ernstige bodemverontreiniging - het ministerie van Verkeer en Waterstaat draagt f 80 miljoen (= 36 miljoen euro) bij aan TramPlus 1^e fase⁸ - het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt 50% middelen ter beschikking voor de realisering van Strategische Groenprojecten Randstad-groenstructuur - een aantal gemeenten, waaronder de gemeente Barendrecht, komen in aanmerking voor de verfijningsuitkering⁹

II-2-2 deelconvenant bouwgemeenten

Binnen de grenzen van dit uitvoeringsconvenant zijn vervolgens onderhandelingen met bouwgemeenten gestart over deelconvenanten. Hierin is het aandeel van de bouwgemeente in de VINEX-locatie nader vastgelegd. Vastgelegd zijn onder andere de bouwtaak en voorwaarden, infrastructuur, groen- en bedrijventerreinen, bijdragen van en afdrachten aan de SRR en de rol van de SRR bij de ontwikkeling. Met name over dit laatste aspect is moeizaam overeenstemming bereikt tussen de gemeente Barendrecht en de SRR. De gemeente Barendrecht claimde de lokale regievoering van de ontwikkeling, die de SRR ter hand wilde nemen. In het

⁷ Per 22 juli 1998 is het 'Woningbouwscenario Stadregio Rotterdam Herijking 1997' vastgesteld door de Regioraad. Hierin zijn de taakstellingen voor het woningbouwprogramma en woondifferentiatie aangepast. Per 20 december 2000 heeft een tweede herijking plaatsgevonden namelijk door vaststelling van het 'Woningbouwscenario Stadsregio Rotterdam Herijking 2000'. Deze herijking heeft opnieuw het woningbouwprogramma en woondifferentiatie aangepast. In paragraaf II-3-3 wordt hier nader op teruggekomen.

⁸ TramPlus is een openbaar vervoer voorziening. De voorziening bestaat uit een verbinding met een sneltram vanuit de locatie Midden-IJsselmonde via de Erasmusbrug naar het centrum van Rotterdam.

⁹ De verfijningsuitkering in verband met een omvangrijke opgave ten aanzien van de woningbouw ontvangt de gemeente Barendrecht overeenkomstig het Besluit verfijningen algemene uitkeringen 1984. De uitkering is bedoeld om frictiekosten, die ontstaan bij de ontwikkeling van een VINEX-locatie, op te vangen.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

deelconvenant is hierover uiteindelijk expliciet vastgelegd dat de vaststelling van bestemmingsplannen en de ontwikkeling en uitvoering van de locatie tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoort. Als randvoorwaarde is opgenomen dat de ontwikkeling plaatsvindt binnen het door de SRR gestelde kader; een (intergemeentelijk) structuurplan. In december 1995 is het deelconvenant ondertekend door de SRR en de bouwgemeenten Albrandswaard en Barendrecht. Tabel II-2 geeft de belangrijkste afspraken uit het deelconvenant weer.

tabel II-2 belangrijkste afspraken uit het VINEX-deelconvenant, 13 december 1995

taakstelling woningbouwprogramma¹⁰

- in de periode tussen 1995 en 2005 zullen op de locatie Smitshoek¹¹ tenminste 9.000 woningen gerealiseerd worden waarvan circa 6.750 woningen binnen de gemeente Barendrecht. De verdeling van de woningen tussen de gemeenten zal in het structuurplan worden opgenomen
 - voor 2000 zullen tenminste 2.500 woningen worden gerealiseerd
-

woondifferentiatie

- verdeling over de woningen over de verschillende financieringscategorieën is als volgt¹²:
 - tenminste 15% bereikbaar
 - tenminste 15% goedkoop
 - ten hoogste 40% middelduur
 - ten hoogste 30% duur
 - ten hoogste zal een 25% meergezinswoningen zijn
-

voorzieningen

- tot de openbaar vervoer voorzieningen voor de locatie behoort een TramPlus verbinding. De SRR draagt de verantwoordelijkheid voor een tijdige realisatie van deze voorziening
 - de Koedoodzone wordt ingericht als recreatief groen- en natuurgebied
-

financieel scenario

- een taakstellend resultaat van f 45 miljoen voor de grondexploitatie. Dit bedrag wordt afgedragen aan de SRR¹³.
 - een eventueel resterend resultaat (positief of negatief) wordt als volgt over de partijen verdeeld¹⁴:
-

¹⁰ Zie voetnoot 7.

¹¹ In het deelconvenant wordt nog gesproken over de locatie 'Smitshoek'. Later is deze naam gewijzigd in 'Midden-IJsselmonde'. De naam Smitshoek is blijven bestaan als deelproject.

¹² In de begripsbepalingen van het deelconvenant is opgenomen hoe de prijsklassen voor woningen zijn gedefinieerd naar het prijspeil van 1 juli 1995.

¹³ Deze f 45 miljoen is nooit betaald aan de SRR. De SRR en de bouwgemeenten hadden discussie over het mogelijke financiële resultaat van de exploitatie. In de onderhandelingen hierover is afgesproken dat de SRR een lumpsum van f 11,35 miljoen betaald aan de bouwgemeenten. Hiermee kwam dan wel het financiële risico volledig te liggen bij de bouwgemeenten. Zie ook paragraaf II-4-2.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

- Barendrecht 40%
- Stadsregio 40%
- Albrandswaard 20%
- de SRR draagt financiële verantwoordelijkheid voor infrastructurele werken die dienen ter ontsluiting door middel van openbaar vervoer van de locatie, waaronder de TramPlus-verbinding. Overige infrastructurele werken worden gefinancierd vanuit de grondexploitatie

bestuurlijke kaders

- de SRR ontwikkelt een structuurplan voor het gebied Midden-IJsselmonde¹⁵ en richt een Stuurgroep Midden-IJsselmonde op met deelname van de gemeente Albrandswaard en de gemeente Barendrecht, die het structuurplan uitwerken in deelplannen¹⁶
 - de SRR toetst de bestemmingsplannen en grondexploitatie aan het structuurplan en de vastgestelde beleidskaders
 - de gemeente Albrandswaard en de gemeente Barendrecht zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de grondexploitatie van de locatie en moeten overleggen over aanleg, financiering, toekomstig beheer en onderhoud van publieke voorzieningen en onderhoud rioolstelsel, wegen, openbaar groen, ophalen afvalstoffen, brandweerzorg, onderwijsvoorzieningen e.d.
-

II-3 Regionaal Structuurplan Midden-IJsselmonde

II-3-1 totstandkoming RSP

Ten tijde van het tekenen van het deelconvenant zijn de betrokken partijen gestart met het operationeel maken van een sturingsgroep die als taak had het Regionale Structuur Plan (RSP) voor te bereiden. In deze sturingsgroep hadden bestuurders en ambtenaren vanuit de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht en Rotterdam zitting samen met een bestuurslid uit het dagelijkse bestuur van de SRR en een projectleider van de SRR. Het doel van de sturingsgroep was overeenstemming te bereiken over de verschillende fasen die het RSP moest doorlopen om uiteindelijk een definitief document te worden. De sturingsgroep werd ondersteund door een projectgroep met deskundigen samengesteld vanuit de betrokken gemeenten die de

¹⁴ Met het betalen van de lumpsum van f 11,35 miljoen is deze verdeling komen te vervallen. Het risico is uiteindelijk 50:50 verdeeld over Barendrecht en Albrandswaard.

¹⁵ Dit gebied bestaat volgens het deelconvenant uit: (a) bouwlocatie Smitshoek inclusief woningbouw, bedrijventerreinen, voorzieningen en infrastructuur, regionale voorzieningen op gebied van openbaar vervoer en het tarragegebied langs A15; (b) regionale groenstructuur, zijnde de Koedoodzone; (c) gebied west van Koedood tot aan bebouwing Rhoon.

¹⁶ De sturingsgroep waar in paragraaf II-3-1 van wordt gesproken heeft als taak het regionaal structuurplan voor te bereiden. Na totstandkoming van dit plan wordt deze sturingsgroep volgens het deelconvenant opgeheven. Vervolgens wordt een nieuwe stuurgroep opgericht die het structuurplan in deelplannen uitwerkt. Uit een gesprek met de directeur van de OMMIJ blijkt dat deze stuurgroep inmiddels niet meer bijeenkomt.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

diverse plannen voorbereiden. De Regioraad van de SRR is het orgaan dat het uiteindelijke RSP en de voorliggende fasen dient goed te keuren.

De start voor het ontwikkelen van het RSP was de Haalbaarheidsstudie Zuidflank/Smitshoek die in juni 1993 door de provincie Zuid-Holland is uitgevoerd. Deze studie onderzocht de ruimtelijke inrichtingsmogelijkheden van het zuidelijke deel van de Zuidvleugel van de Randstad. Dit document is allereerst omgevormd tot een Verkenningnota. In mei 1995 heeft de commissie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹⁷ (VROM) van de gemeente Barendrecht in een brief aan de sturingsgroep haar standpunten ten aanzien van deze Verkenningnota kenbaar gemaakt.

De Verkenningnota heeft zijn vervolg gekregen in een Structuurvisie. In oktober 1995 heeft de sturingsgroep zijn goedkeuring gegeven aan de concept-Structuurvisie. De Structuurvisie is geen juridisch bindend besluit. Burgers kunnen dus geen rechten of verplichtingen aan de Structuurvisie ontleen en er kan ook geen beroep tegen ingesteld worden. Er is voor de bewoners in oktober 1995 een informatieavond gehouden over de Structuurvisie. Tijdens deze informatieavond is inzicht gegeven in de Structuurvisie, zijn de plannen toegelicht en was er de mogelijkheid om vragen te stellen.

De bouwgemeenten hebben eveneens de mogelijkheid gekregen de concept-Structuurvisie in de Raad te behandelen alvorens deze definitief vastgesteld werd door SRR. Dit betrof geen formeel raadsbesluit, omdat de Structuurvisie geen juridische status heeft¹⁸. De Raad van Barendrecht heeft in november 1995 de Structuurvisie op hoofdlijnen onderschreven. Hierbij zijn in een brief aan de SRR enkele kritische kanttekeningen geplaatst. Het dagelijkse bestuur van de SRR heeft de Structuurvisie in februari 1996 definitief vastgesteld.

De Structuurvisie is vervolgens omgevormd tot het voorontwerp RSP, welke in januari 1997 door de Regioraad is vastgesteld. In maart 1997 is een inspraakbijeenkomst gehouden over het voorontwerp RSP, waarbij mondelinge opmerkingen van belanghebbenden ingebracht konden worden. Tevens konden gedurende een beperkte periode schriftelijk inspraakreacties ingebracht worden bij de SRR. In de raadsvergadering van 24 maart 1997 is het voorontwerp RSP besproken. De Raad heeft zijn reactie op het voorontwerp RSP in een brief aan de SRR kenbaar gemaakt. In december 1997 heeft de SRR het ontwerp RSP vastgesteld. Het College van B&W van Barendrecht heeft in juni 1998 zijn zienswijze over dit ontwerp kenbaar gemaakt. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat hiervan geen behandeling in de Raad of Raadscommissie VROM heeft plaatsgevonden. In oktober 1998 heeft de SRR het RSP definitief vastgesteld. De provincie Zuid-Holland heeft in februari 1999 zijn akkoord aan dit plan gegeven. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het definitieve RSP niet in de Raad is besproken. Er is dan ook geen formeel raadsbesluit waarin is besloten het RSP te onderschrijven dan wel om beroep aan

¹⁷ Deze commissie is de voorloper van de huidige commissie Grondgebied.

¹⁸ Ten tijde van de bespreking van de Structuurvisie lag er een ambtelijk advies van de afdeling Bestuurszaken waarin gesteld werd dat over het Regionaal Structuurplan te zijner tijd een formeel raadsbesluit genomen diende te worden.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

te tekenen tegen het RSP. Tabel II-3 geeft de belangrijkste afspraken uit het RSP weer.

tabel II-3 belangrijkste afspraken Regionaal Structuur Plan (RSP), 14 oktober 1998

taakstelling woningbouwprogramma¹⁹
- over een periode van vijftien jaar worden in Midden-IJsselmonde tenminste 9.900²⁰ woningen (11.300 woningequivalenten) gerealiseerd en circa 77 hectaren bruto bedrijventerreinen in bereikbaarheidsprofiel C ontwikkeld - het grondgebruik per woning is bepaald op 284 m² per woning wat overeenkomt met 35,4 woningequivalenten per hectare
woondifferentiatie
- het woningbouwprogramma kent als hoofdverdeling in financieringscategorieën een 70/30 verhouding (marktsector/ sociale huur- en koopsector), waarbij de marktsector is verdeeld in 40% middelduur en 30% duur - het aandeel eengezinswoningen is bepaald op 75% van het bouwprogramma; 25% komt beschikbaar als appartement
voorzieningen
- aanleg van een TramPlus-verbinding, waarbij woningdichtheid rondom haltes hoger is dan in het overige woongebied - Koedoodzone wordt ontwikkeld als recreatiegebied - wijkwinkelcentrum van circa 9.000 m² nabij de Middeldijk en een buurtwinkelcentrum van circa 3.000 m² ten westen van Smitshoek - aanleg van 21,5 hectaren sportterrein
financieel scenario
taakstelling door SRR van een positief plansaldo van f 45 miljoen op basis van 12.600 woningequivalenten
ruimtelijke indeling
- de ruimtelijke opbouw van het gebied wordt bepaald door de dijken en dijklinten, de waterlopen, de polders, het Zuidelijk Randpark en de Oude Maasoevers. Dit worden de kwaliteits- en identiteitsdragers van de locatie genoemd - drie verschillende deelgebieden binnen VINEX-locatie: (1) Stadse rechthoek, een rechthoek rondom de TramPlus (2) Dorps driehoek, uitbreiding bestaande kern Smitshoek (3) Waterzoom, het gebied in de Koedoodzone

¹⁹ Zie voetnoot 7.

²⁰ In het *VINEX-deelconvenant* van 13 december 1995 werd nog gesproken over de realisatie van minimaal 9.000 woningen. In het RSP is deze doelstelling opgehoogd naar 9.900 woningen. Uit het RSP blijkt niet hoe deze extra 900 woningen over Carnisselande en Portland verdeeld zijn. In het *Woningbouwscenario Stadsregio Rotterdam Herijking 1997* en het *Woningbouwscenario Stadsregio Rotterdam Herijking 2000* zijn de afspraken over het aantal te bouwen woningen overigens herzien. Zie paragraaf II-3-3.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

II-3-2 uitvoeringskader RSP

Samenvattend hield het ondertekenen van het deelconvenant een belangrijke consequentie in voor de gemeente Barendrecht. Barendrecht committeerde zich hiermee namelijk aan de afspraak dat de SRR de verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen van het RSP én dat de gemeente Barendrecht vervolgens verplicht is de locaties uit te voeren volgens het door de SRR gestelde kader; het RSP²¹. De verantwoordelijkheid voor het RSP ligt hiermee buiten de directe invloedssfeer van de gemeente. Barendrecht kan wel indirect invloed uitoefenen doordat de gemeente mag participeren in de sturingsgroep en projectgroep. Ook mag de Raad haar beschouwing geven op het (voor)ontwerp RSP. Daarnaast is de gemeente Barendrecht ook gevraagd om een reactie te geven op de Verkenningnota en de Structuurvisie. De Rekenkamer is nagegaan van welke mogelijkheden de Raad gebruik heeft gemaakt om invloed uit te oefenen op het RSP. Zoals in paragraaf II-3-1 is aangegeven hebben ambtenaren en bestuurders van de gemeente Barendrecht geparticipeerd in de sturingsgroep en de projectgroep. In tabel II-4 is weergegeven welke mogelijkheden de Raad had om invloed uit te oefenen en van welke mogelijkheden gebruik gemaakt zijn.

tabel II-4 inspraakmogelijkheden van de Raad op het RSP

document	beïnvloedingsmogelijkheid	reactie Raad
verkenningnota	standpunten weergeven	mei 1995 is een brief met standpunten verzonden naar SRR
structuurvisie	onderschrijven van de structuurvisie	november 1995 is een brief met kritische kanttekeningen verzonden naar SRR
voorontwerp RSP	inspraak	maart 1997 is een brief met kritische kanttekeningen verzonden naar SRR
ontwerp RSP	consultatie betrokken gemeenten; gemeente mag beschouwing geven	geen bespreking in Raad (zienswijze van B&W naar SRR)
definitief RSP	beroep	geen bespreking in Raad geweest

De Rekenkamer constateert dat het definitieve RSP op sommige punten andere keuzes weergeeft dan die de gemeente Barendrecht had voorgestaan. De Rekenkamer stelt echter ook vast dat de Raad na het voorontwerp RSP geen gebruik meer heeft gemaakt van haar beïnvloedingsmogelijkheden. De SRR heeft in november 1998 het RSP definitief vastgesteld. Daarbij heeft de SRR aan de gemeente Barendrecht bericht dat er geen aanpassingen in het RSP zijn gemaakt op basis van de opmerkingen van de gemeente Barendrecht. De SRR schreef dat de opmerkingen volgens hen geen redenen gaven om van het ('ons') standpunt af te

²¹ Overigens is het opstellen van een intergemeentelijk structuurplan voor de SRR een wettelijke taak. Zie voetnoot 5.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

wijken. De Rekenkamer constateert dat dit ondermeer het punt betreft waarbij het gemeentebestuur bezwaar maakt dat het RSP op veel punten te gedetailleerd is²². Het gemeentebestuur stelt dat hiermee de flexibiliteit in het gedrang komt evenals de verantwoordelijkheid voor eigen beleid van de bouwgemeente. De bewegingsvrijheid van de gemeente Barendrecht voor invulling van de locatie wordt (conform het deelconvenant en overigens ook wettelijk) beperkt door het RSP. Bovendien toetst de provincie Zuid-Holland of de bestemmingsplannen van Barendrecht voldoen aan het kader van het RSP.

II-3-3 herijking woningbouwscenario 2000

In de deelconvenanten van de bouwgemeenten en de SRR is vastgelegd dat op 31 december 1999 herijking van het woningbouwscenario zou plaatsvinden. Medio 1997 zou herijking van het financieel scenario plaats vinden. Uiteindelijk is op 22 juli 1998 door de SRR ook een herijking van het woningbouwscenario 1997 vastgesteld. De afspraken die hierin zijn gemaakt zijn echter gewijzigd bij het vaststellen van de herijking woningbouwscenario 2000. In deze herijking zijn met name wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van het aantal te bouwen woningen in Carnisselande en de woondifferentiatie. De herijking 2000 is de uiteindelijke afspraak waaraan de gemeente Barendrecht dient te voldoen. De herijking 2000 is op 12 maart 2001 in de Raad besproken. In tabel II-5 zijn de wijzigingen ten opzichte van de eerder genoemde afspraken uit het uitvoeringsconvenant, het deelconvenant en het RSP aangegeven.

tabel II-5 wijzigingen Herijking woningbouwscenario 2000, 20 december 2000

onderwerp	oorspronkelijke afspraak	herijking woningbouwscenario
woningbouw-programma	In de periode tussen 1995 en 2005 tenminste 9.000 woningen op de locatie Midden-IJsselmonde realiseren waarvan circa 6.750 woningen binnen de gemeente Barendrecht.	Tot 2005 7.200 woningen realiseren op de locatie Midden-IJsselmonde waarvan 5.550 woningen binnen de gemeente Barendrecht ²³ .
woondifferentiatie	verdeling van de woningen over de verschillende financieringscategorieën: - tenminste 30% sociaal - ten hoogste 40% middelduur - ten hoogste 30% duur	verdeling van de woningen over de verschillende financieringscategorieën: - tenminste 20% sociaal - ten hoogste 40% middelduur - ten hoogste 40% duur

²² Brief d.d. 9 april 1997 van het College aan de SRR inzake commentaar op het voorontwerp RSP. De Raad heeft zich in de Raadvergadering van 24 maart 1997 met deze brief verenigd

²³ Dit betreft de doelstelling voor het uitlegebied, zijnde de VINEX-locatie Carnisselande. In de herijking 2000 zijn ook doelstellingen opgenomen voor realisatie van woningbouw in het Bestaand Stedelijk Gebied van Barendrecht. Dit valt buiten het kader van dit onderzoek.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

In het vervolg van het rapport zullen de taakstellingen uit het ‘Woningbouwscenario Stadsregio Rotterdam Herijking 2000’ gehanteerd worden.

II-4 samenwerking met de gemeente Albrandswaard

II-4-1 lichte gemeenschappelijke regeling

Aangezien de VINEX-locatie op zowel het grondgebied van de gemeente Barendrecht als het grondgebied van de gemeente Albrandswaard ligt, hebben beide gemeenten vanaf het begin met elkaar aan tafel gezeten tijdens onderhandelingen met de SRR en de provincie. De beide gemeenten voelden een onderlinge verbondenheid voor de VINEX-taakstelling. Dit blijkt mede uit het feit dat het deelconvenant is gesloten tussen de beide gemeenten en de SRR; de contractpartijen zijn gemeente Albrandswaard, gemeente Barendrecht en de SRR. In het deelconvenant is vastgelegd dat de gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering van de grondexploitatie en over publieke voorzieningen dienen te overleggen. Dit heeft er toe geleid dat de gemeenten in maart 1999 een ‘lichte’ gemeenschappelijke regeling (GR) getroffen hebben. Samenwerking tussen gemeenten kan plaatsvinden door het treffen van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet kent vier basisvormen van een gemeenschappelijke regeling. De lichtste vorm is een variant waarin geen taken en bevoegdheden aan de GR worden overgedragen. De GR omvat dan alleen afspraken tussen bestuursorganen over een bepaald onderwerp²⁴. De GR die in 1999 tussen de gemeenten Barendrecht en Albrandswaard is getroffen omvat afspraken over de kostenverdeling en realisatie van bovengrondse voorzieningen zoals een begraafplaats, een bibliotheek, een afvalaanbiedstation, sportaccommodaties, etc.

II-4-2 gemeenschappelijke regeling OMMIJ

In de loop van 1999 hebben beide gemeenten gesproken over het uitbreiden van de GR, zodanig dat de exploitatie van de VINEX-locatie in één gezamenlijke grondexploitatie zou plaats hebben. Dit is de zwaarste variant van een GR. Bij deze variant wordt de GR namelijk een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Dit houdt in dat deelgenomen kan worden aan het rechtsverkeer en derhalve onder andere gronden in eigendom kunnen worden verworven²⁵. De onderhandelingen over een nieuwe GR liepen echter moeizaam. Twistpunten waren voornamelijk de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen en de verdeling van zeggenschap en financieel risico in de GR. De onderlinge verhoudingen bekoelden dusdanig dat het College in juni 2000 zelfs heeft overwogen een raadsvoorstel in te brengen om de samenwerking met de gemeente Albrandswaard te beëindigen. Er was geen sprake meer van wederzijds vertrouwen en beide gemeenten hadden een eigen

²⁴ Deloitte & Touche, *Rapport inzake keuze van de rechtsvorm van de gemeenschappelijke exploitatie van de VINEX-locatie Midden-IJsselmonde*, 3 mei 2000

²⁵ Deloitte & Touche, *Rapport inzake keuze van de rechtsvorm van de gemeenschappelijke exploitatie van de VINEX-locatie Midden-IJsselmonde*, 3 mei 2000

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

strategische agenda. Uiteindelijk is in juli 2000 een laatste poging gedaan om tot een samenwerking te komen. Beide partijen gaven te kennen op basis van gelijkheid met elkaar te willen spreken met als uitgangspunt het belang van de VINEX-locatie²⁶. Deze bespreking heeft geleid tot overeenstemming over een vernieuwde GR, waarmee de oude GR van maart 1999 is komen te vervallen. De nieuwe gemeenschappelijke regeling ‘samenwerking Midden-IJsselmonde’ is door de provincie Zuid-Holland in november 2000 goedgekeurd. De GR is op 1 november 2000 in werking getreden. In tabel II-6 zijn de belangrijkste afspraken uit de GR opgenomen.

tabel II-6 belangrijkste afspraken gemeenschappelijke regeling OMMIJ, 25 sept 2000

▪ de gemeenschappelijke regeling (GR) wordt een openbaar lichaam; ▪ zeggenschap én risico ten aanzien van de exploitatie worden gelijkelijk verdeeld tussen gemeente Barendrecht en gemeente Albrandswaard²⁷; ▪ de exploitatie van Carnisselande en Portland wordt samengevoegd tot één gezamenlijke exploitatie. Het openbare lichaam OMMIJ krijgt de gronden die door de gemeenten ten behoeve van de ontwikkelingslocatie verworven zijn in eigendom overgedragen. Tevens kan de OMMIJ gronden verwerven die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van de locatie; ▪ over de volgende maatschappelijke voorzieningen is overeenstemming bereikt: 1. aanleg begraafplaats en realisering aula; 2. bibliotheek²⁸; 3. afvalaanbiedstation; 4. buitensportvoorzieningen; 5. basisonderwijs; 6. voortgezet onderwijs.

De Rekenkamer acht de gelijke verdeling van de zeggenschap en het financiële risico opmerkelijk. De gemeente Barendrecht bouwt namelijk 75% van de woningen tegen 25% van de woningen door de gemeente Albrandswaard. Daarbij bestrijkt de locatie voor 80% grondgebied van Barendrecht en voor 20% grondgebied van Albrandswaard. Een gelijke verdeling van het financiële risico lijkt voor Barendrecht alleen een rationele keuze indien Barendrecht een sluitende of verliesexploitatie verwachtte. Immers, waarom zou Barendrecht anders willen

²⁶ Verslag bijeenkomst 4 juli 2000, KPMG

²⁷ In het deelconvenant zijn afspraken gemaakt over een verdeling van risico waarin de SRR voor 40% participeerde. De SRR heeft echter een lumpsum van f 11,35 miljoen betaald, waarmee de SRR zijn risicodeel heeft afgekocht.

²⁸ In de Gemeenschappelijke Regeling Bijlage 2 is over de bibliotheek opgenomen: “in Carnisselande wordt de bibliotheek beperkt tot 1.000 m2. Albrandswaard realiseert in Portland 300 m2. Mocht blijken dat een substantieel deel (nader in te vullen) van de inwoners uit Portland gebruik maakt van de bibliotheek in Carnisselande, dan is dat een basis voor verrekening tussen beide gemeenten. Dat geldt ook andersom”.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

instemmen met een verdeling die geen recht doet aan de feitelijke omstandigheden? Daar staat tegenover dat de gemeente Albrandswaard vermoedelijk een winst op de totale locatie verwachtte, omdat Albrandswaard anders een onevenredig aandeel moet bijdragen in het verlies van de locatie. De Rekenkamer heeft voor de gemeente Albrandswaard niet nader kunnen onderzoeken welke verwachtingen meegespeeld hebben bij deze afweging.

Uit het interview dat de Rekenkamer heeft gehouden met de directeur van de OMMIJ blijkt dat de winstverwachting van de gemeente Barendrecht voor de totale locatie liep van nul tot circa f 10 miljoen²⁹. Wethouder Silvis (wethouder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting) geeft in een interview met de Rekenkamer aan dat de winstverwachting van de gemeente Barendrecht lager was dan de winstverwachting van Albrandswaard³⁰. Wethouder Silvis onderkent dat Portland indertijd een verliesgevende exploitatie was en dat Carnisselande juist een winstgevende exploitatie was. De locatie Portland was echter verliesgevend omdat in deze exploitatie dure infrastructurele werken opgenomen waren zoals de Rhoonse Baan en de Verlengde Zuiderparkweg. De gemeente Barendrecht zou voor het realiseren van deze werken op het grondgebied van Albrandswaard geld moeten betalen ten koste van de exploitatie van Carnisselande. Het zou een moeilijke zaak worden om te bepalen hoe hoog dit bedrag moest zijn en welke condities hierbij afgesproken moesten worden. Ook geeft de heer Silvis aan dat de SRR een lumpsum van f 11 miljoen had vastgesteld voor de hele locatie (beide gemeenten tezamen). Daarmee waren beide gemeenten verplicht een aantal voorzieningen in de locatie te realiseren. Indien de locatie gesplitst zou worden, zou Barendrecht de realisatie van deze voorzieningen deels uit handen moeten geven aan de gemeente Albrandswaard. Dit was voor Barendrecht niet acceptabel. Wethouder Silvis stelt dat het aspect van de infrastructuur (met name een goede ontsluiting voor Carnisselande) zwaar woog voor Barendrecht. Een andere belangrijke reden om samen te werken was om te voorkomen dat grote aannemers, die in zowel Portland als Carnisselande bouwden, de gemeenten tegen elkaar uit zouden spelen. Dit vond Barendrecht ongewenst.

Uit alle interviews die de Rekenkamer heeft gehouden³¹, komt naar voren dat de inzet van de locatie het realiseren van kwaliteit was en niet primair het genereren van winst. Zowel de gemeente Barendrecht als de gemeente Albrandswaard heeft zich hieraan geconformeerd. Daardoor kon de gemeente Barendrecht akkoord gaan met de gelijke verdeling van het financieel risico. De Rekenkamer wijst erop dat de gemeente Barendrecht in tegenstelling tot de gemeente Albrandswaard door deze afspraak geen belang heeft bij het maken van winst op de locatie. Het belang van de gemeente Barendrecht is om eventuele winst in de locatie aan te wenden ter verhoging van de kwaliteit. Immers, voor zover gelijkelijk verdeeld over de gehele locatie, komt 75% van de kwaliteitsverhogingen ten goede aan Carnisselande. Winst gaat 'slechts' voor 50% naar Barendrecht. Er is in de interviews geen

²⁹ Interview directeur OMMIJ, 15 december 2004

³⁰ Interview wethouder Silvis, 22 december 2004

³¹ Naast het interview met wethouder Silvis en de directeur van de OMMIJ is gesproken met wethouder Schoehuizen en de voorzitter van het Dagelijks Bestuur van de OMMIJ.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

unaniem antwoord gegeven op de vraag of deze afspraak tot problemen heeft geleid in de samenwerking tussen de gemeenten Albrandswaard en Barendrecht. Het lijkt erop dat in de beginperiode van de OMMIJ hierover geen problemen waren. De heer Silvis geeft ondermeer aan dat de OMMIJ speelplaatsen bij openbare scholen heeft aangelegd. Dit leverde voor Barendrecht vijf speelplaatsen op en voor Albrandswaard één speelplaats. Albrandswaard is hier akkoord meegegaan. De directeur van de OMMIJ geeft in het interview aan dat de discussie over winstrealisatie steeds weer opspeelt. De standpunten die hierbij ingenomen worden zijn dan dat gemeente Barendrecht liever een hogere kwaliteit in de locatie wil realiseren terwijl de gemeente Albrandswaard liever (tot op zekere hoogte) resultaat uit de locatie wil. Ook wethouder Schoehuizen (wethouder financiën) geeft aan dat de gelijke verdeling wel eens problemen opleverde met gemeente Albrandswaard. Hij noemt als voorbeeld dat de wethouder van Albrandswaard meer dure huizen in de locatie wilde bouwen ten koste van sociale woningbouw, zodat er meer winst in de locatie gemaakt zou worden. Barendrecht is hier niet mee akkoord gaan.

Ten tijde van het onderzoek geeft de exploitatieprognose een te realiseren positief resultaat weer van 13,2 miljoen euro³². De Rekenkamer heeft vernomen dat de vermoedelijke winst in de OMMIJ voor het grootste gedeelte uit buitenplanse gronden zal bestaan. Dit zijn gronden die ten tijde van de aankoop van gronden in de locatie gekocht zijn als onderdeel van de deal met de grondeigenaren. De OMMIJ zal dan ook waarschijnlijk geen geld uitkeren maar gronden terugleveren aan de gemeenten³³.

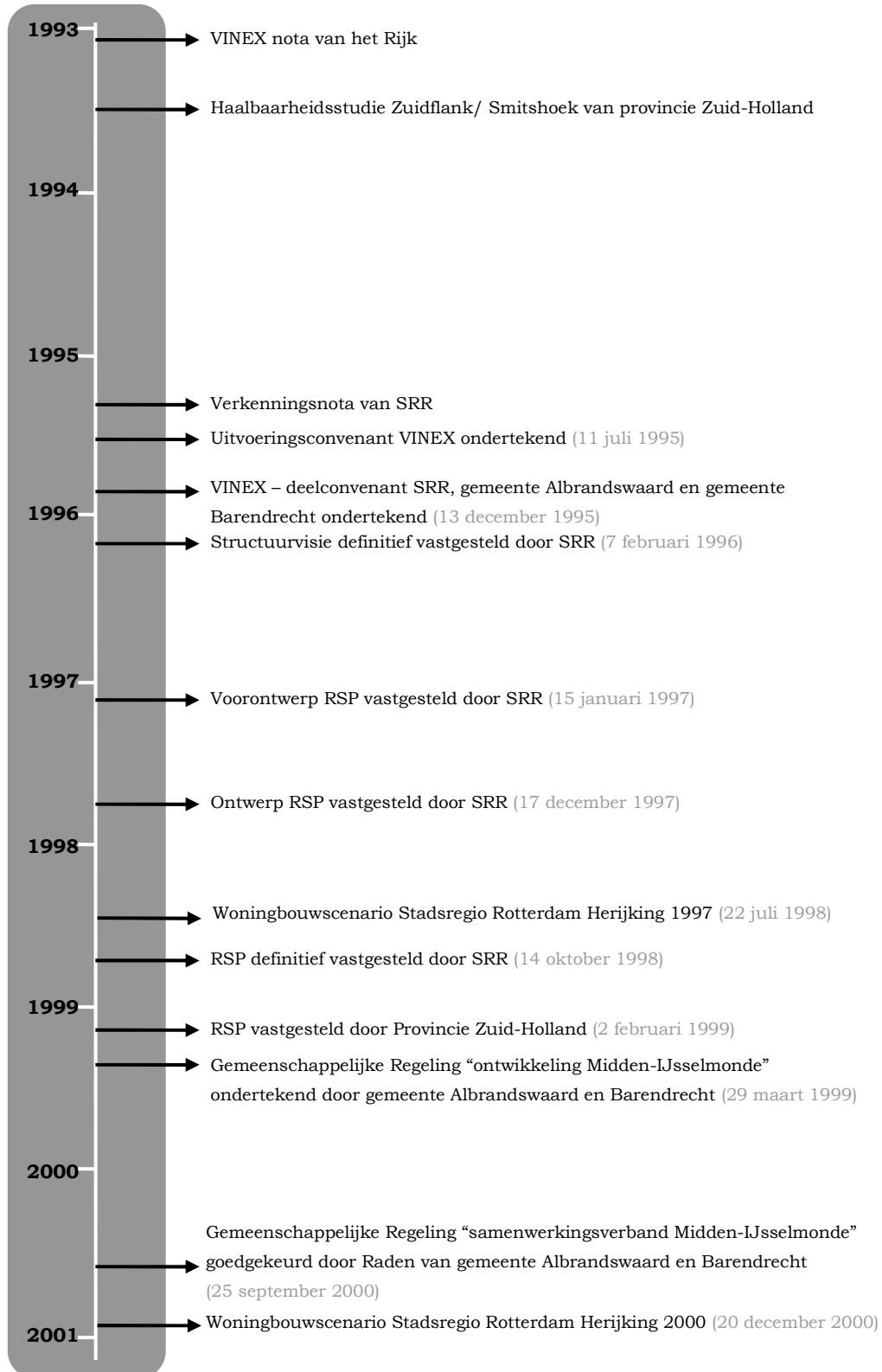
Tot slot is in figuur II-1 een tijdsas weergegeven van de gebeurtenissen vanaf het begin van de VINEX-locatie aanwijzing tot aan de totstandkoming van de GR OMMIJ.

³² Netto contante waarde per 1 januari 2004, OMMIJ, Tweede kwartaalrapportage 2004, p.23

³³ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

figuur II-1 tijdsas VINEX-locatie Midden-IJsselmonde



III normenkader van het onderzoek

III-1 inleiding

Het normenkader dat bij dit onderzoek wordt gebruikt is gebaseerd op een sturingsmodel dat onderscheid maakt tussen sturen, beheersen, verantwoording en toezicht. Allereerst wordt de achtergrond van dit model toegelicht. Daarna wordt ingegaan op het normenkader, waarbij aan de orde komt hoe het normenkader tot stand is gekomen en op welke wijze score plaatsvindt.

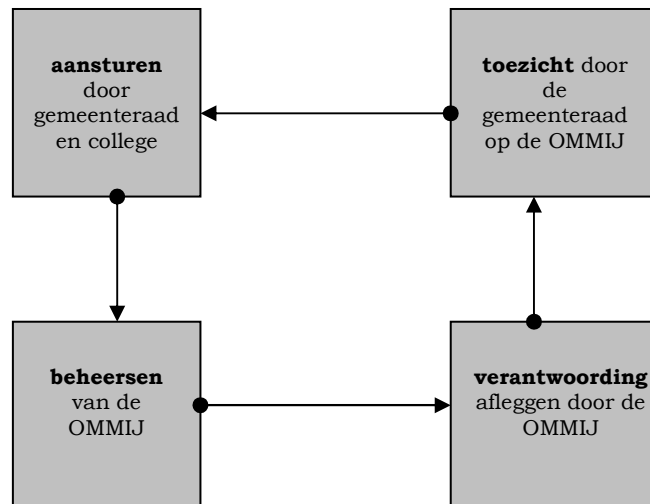
III-2 achtergrond: sturing, beheersing, toezicht en verantwoording

Het optimaliseren van de besturingstaken van de overheid staat sinds enkele jaren volop in de belangstelling. In 2000 heeft het ministerie van Financiën een handleiding opgesteld waarin een model voor sturen, beheersen, verantwoording en toezicht nader wordt uitgewerkt³⁴. Het model is een cyclus die begint met het stellen van doelen en het dragen van verantwoordelijkheid voor het realiseren van die doelen. Een organisatie (zoals een gemeente) bestaat immers om ten behoeve van belanghebbenden (bijvoorbeeld burgers) bepaalde doelen te verwezenlijken. Een organisatie realiseert die doelen door allereerst het uitvoeringsproces aan te sturen. Dit kan door beleid te formuleren, een organisatie in te richten, etc. Vervolgens moet de uitvoering van de werkzaamheden beheerst worden. Daarna dient verantwoording afgelegd te worden over de wijze waarop de doelen zijn gerealiseerd. Door het afleggen van verantwoording kan de organisatie toezicht houden en eventueel bijsturen. Op dat moment begint de cyclus weer opnieuw. In figuur III-1 is een schematische weergave van het model gegeven.

³⁴ Ministerie van Financiën, *Handleiding Government Governance*, 5 januari 2000

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

figuur III-1 model aansturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden



Belangrijk onderwerp in het model is de onderlinge samenhang tussen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Het aan- en bijsturen krijgt in een overheidsorganisatie veel aandacht (beleid wordt belangrijk gevonden), evenals het aspect beheersing. De elementen verantwoording en toezicht staan echter veel minder in de belangstelling. Bovendien ontbreekt veelal de samenhang tussen deze elementen³⁵. Echter om doelstellingen (beter) te kunnen behalen moet aan het begin van de cyclus over alle vier de elementen goede afspraken gemaakt worden.

Het onderscheid tussen sturings- en beheerstaken is niet altijd even gemakkelijk te definiëren. Om een semantische discussie hierover te vermijden worden in het vervolg van dit rapport deze taken als volgt toebedeeld. Raad en College sturen op de planvorming en realisatie van Carnisselande. De beheersing van de daadwerkelijke uitvoering is gelegd bij de OMMIJ.

III-3 normenkader voor aansturen, beheersing, verantwoording en toezicht

In bijlage I is een overzicht van de normen opgenomen die gehanteerd worden. Hierbij is de volgende onderverdeling gemaakt³⁶:

- aansturing door de Raad (hoofdstuk IV)
- aansturing door het College (hoofdstuk IV)
- beheersing door de OMMIJ (hoofdstuk V)
- verantwoording door de OMMIJ (hoofdstuk VI)

³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verslag Rondetafelconferentie Government Governance*, 15 september 1999

³⁶ Tussen de haakjes is vermeld in welk hoofdstuk de normen en de beoordeling verder zijn uitgewerkt.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

- toezicht door het College (hoofdstuk VII)
- toezicht door de Raad (hoofdstuk VII)

De normen zijn ontleend aan verschillende bronnen. Allereerst is gebruik gemaakt van twee onderzoeken uitgevoerd door de Rekenkamer Rotterdam; *'Bodem schatten'*, een onderzoek naar het grondbeleid en grondexploitatie in Rotterdam, en *'Besturen in veelvoud'*, een onderzoek waarin het optreden van de gemeente jegens de gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelneemt, is beoordeeld aan de hand van het model van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. De normen zijn indien noodzakelijk aangepast aan de situatie van de gemeente Barendrecht. Daarnaast zijn aan de GR van het samenwerkingsverband OMMIJ normen ontleend. Ook aan het Besluit Begroting en Verantwoording van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn normen ontleend.

De Rekenkamer beoordeelt de gemeente en de OMMIJ op normen zoals in de bijlage zijn opgenomen. In de navolgende hoofdstukken worden de normen één voor één in een paragraaf behandeld. In de paragraaf wordt aangegeven op welke wijze de gemeente of de OMMIJ invulling geeft aan de norm. De paragraaf geeft de bevindingen van de Rekenkamer weer. De hoofdstukken zijn onderverdeeld in aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht en bijsturen. De hoofdstukken sluiten af met een conclusie en de score op de normen.

De Rekenkamer geeft per norm één van de volgende kwalificaties: slecht, onvoldoende, matig, voldoende of goed. De Rekenkamer streeft er naar inzichtelijk te maken op welke wijze scores tot stand komen. Aangezien kwalificeringen als 'slecht' of 'voldoende' geen digitale normen zijn, worden omschrijvingen gehanteerd om scores te verduidelijken. De scores worden als volgt bepaald:

- slecht; over de naleving van deze norm heeft de Rekenkamer of niets terug kunnen vinden of de bevinding luidt dat informatie onjuist, ontoereikend, niet actueel, etc. is of dat procedures niet worden nageleefd.
- onvoldoende; de Rekenkamer heeft aangaande deze norm enige informatie aangetroffen. De bevinding is echter dat de informatie niet gestructureerd, summier of op onderdelen ontoereikend is.
- matig; de Rekenkamer heeft informatie over de norm aangetroffen, maar op belangrijke punten ontbreekt informatie.
- voldoende; aan de norm is merendeels voldaan.
- goed; aan de norm is volledig voldaan.

De Rekenkamer wijst erop dat de score gelezen dient te worden in samenhang met de desbetreffende paragraaf met bevindingen.

IV aansturing van de OMMIJ door het gemeentebestuur

IV-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de aansturing van de grondexploitatie door het gemeentebestuur centraal. De aansturing van de OMMIJ heeft een directe relatie met de beheersing van de OMMIJ. De OMMIJ is namelijk gebonden aan de kaders die het gemeentebestuur gesteld heeft. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het grondbeleid van de gemeenten, de organisatie van de OMMIJ en de werkprocessen.

Beheersing van de VINEX-taakstelling door het Ontwikkelingsbedrijf Barendrecht (OBB), die deze taak uitvoerde vóór de instelling van de gemeenschappelijke regeling (GR), valt buiten het bereik van het onderzoek. Aansturing door het gemeentebestuur wordt echter wel gezien over de hele bouwperiode, omdat ten tijde van de vaststelling van de GR een belangrijk deel van de aansturende taak reeds aangevangen was.

IV-2 beleidsnota grondzaken

Idealiter legt een gemeente in een nota vast welk grondbeleid gevoerd wordt. Hierbij kan gedacht worden aan overwegingen voor het voeren van een actief of passief grondbeleid, de uitgifte van grondprijzen, eventuele PPS-constructies, et cetera. Deze beleidsnota dient vervolgens als kader voor de ontwikkeling van plannen van het grondbedrijf van de gemeente.

De Rekenkamer stelt vast dat de gemeente haar overwegingen voor het te voeren beleid ten aanzien van grondzaken niet heeft vastgelegd in een beleidsnota. Uit het raadsvoorstel over de herziening van de exploitatieverordening³⁷ valt wel op te maken dat het gemeente een actief grondbeleid voert³⁸. Daarnaast zijn enkele overwegingen op het gebied van grondzaken op te maken uit bijvoorbeeld de Programmabegroting 2005. Een eenduidig document ontbreekt echter.

³⁷ Voorstelnummer 1998-44, herziening exploitatieverordening op basis van artikel 42 Wet Ruimtelijke Ordening

³⁸ Bij een actief grondbeleid voert de gemeente het bestemmingsplan deels zelf uit voor wat betreft het bouwrijp maken van de grond en de aanleg van openbare voorzieningen. De kosten hiervan worden terugverdiend via de uitgifte van gronden. Dit in tegenstelling tot een passief grondbeleid, waarbij private partijen de grond bouwrijp maken en de aanleg van openbare voorzieningen zelf voor rekening van de gemeente uitvoeren.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

IV-3 doelstellingen van de OMMIJ

IV-3-1 meetbare toetsingscriteria

De Rekenkamer meent, mede gebaseerd op literatuur over bouw- en projectmanagement, dat bij aanvang en tijdens de uitvoering van een bouwprogramma drie prestatie-indicatoren beheerst moeten worden:

- welk plan qua kwantiteit en kwaliteit (K) moet worden gerealiseerd (bijvoorbeeld aantal, aard en kwaliteit van de woningen, het aantal m² en aard van een bedrijfsterrein, de infrastructuur, groenvoorzieningen en publieke voorzieningen);
- met welke financiële middelen (F) moet het project worden gerealiseerd (kosten, opbrengsten en aldus het resultaat);
- wat zijn de start- en opleverdatum en daarmee de doorlooptijd (T) waarbinnen het project moet worden uitgevoerd.

In artikel 3 van de GR is expliciet vastgelegd wat de doelstelling van de OMMIJ is: het realiseren van de VINEX-locatie Midden-IJsselmonde en het vervolgens overdragen van gronden ten behoeve van de exploitatie en beheer van de openbare ruimte³⁹. Tevens is in het artikel aangegeven welke documenten de financiële, planologische, programmatische en kwalitatieve kaders aangeven en begrenzen:

- het VINEX uitvoeringsconvenant;
- het VINEX deelconvenant;
- gemeenschappelijke grondexploitatie (opgenomen in een bijlage bij de GR);
- besluitenlijst maatschappelijke voorzieningen (eveneens opgenomen in een bijlage bij de GR).

Resumerend komt de Rekenkamer op basis van bovenstaande documenten tot de volgende doelstellingen van de OMMIJ:

³⁹ Gemeenschappelijke Regeling, 25 september 2000

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

tabel IV-1 doelstellingen OMMIJ

plankwaliteit (K)
- aantal woningen bedraagt tenminste 7.200 te verdelen in 1.650 voor het Albrandswaardse deel en 5.550 voor het Barendrechtse deel. - woondifferentiatie kent een verdeling van 40% duur, 40% middelduur, 20% sociale huur of koop. - belangrijkste voorzieningen die in de locatie gerealiseerd worden zijn: - TramPlus verbinding - begraafplaats met aula - bibliotheek in Carnisselande van 1.000 m² en in Portland van 300 m² - afvalaanbiedstation in Carnisselande voor bewoners Barendrecht - buitensportvoorzieningen door uitbreiding sportpark Smitshoek met 21,5ha - voortgezet onderwijs op de Voordijk - Koedoodzone inrichten als recreatiegebied - wijkwinkelcentrum van circa 9.000 m² nabij de Middeldijk en een buurtwinkelcentrum van circa 3.000 m² ten westen van Smitshoek - circa 77 hectaren bruto bedrijfsterrein in bereikbaarheidsprofiel C
financiën (F)
- sluitende exploitatie⁴⁰ ofwel geen verlies - het uiteindelijke resultaat dat op de exploitatie wordt behaald (positief of negatief) wordt 50:50 verdeeld over de gemeente Albrandswaard en Barendrecht - SRR is financieel verantwoordelijk voor aanleg van de TramPlus en de Koedood. Overige infrastructurele werken worden gefinancierd vanuit de grondexploitatie. Maatschappelijke voorzieningen komen voor rekening van de gemeenten
doorlooptijd (T)
- over de start van het project is niets opgenomen. De realiteit is dat Barendrecht in 1994 is begonnen met het verwerven van grondposities. In 1997 is in Carnisselande begonnen met bouwen - voor 2000 zullen tenminste 2.500 woningen gerealiseerd worden - de totale doelstelling zal behaald zijn voor 2005

De Rekenkamer constateert dat de doelstellingen van de OMMIJ duidelijk zijn vastgesteld. De toetsingscriteria zijn meetbaar geformuleerd, waardoor vastgesteld kan worden of de doelen worden bereikt. De afspraken zijn vastgelegd in de GR.

⁴⁰ De taakstelling van de SRR was een positief plansaldo van f 45 miljoen. In het deelconvenant is afgesproken dat dit bedrag daadwerkelijk aan de SRR wordt afgedragen. Hiermee resteert derhalve een doelstelling van een sluitende exploitatie. Deze afspraken zijn gewijzigd door de lumpsum afspraak van f 11,35 miljoen. Zie paragraaf II-3-1.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

IV-3-2 financiële risico's verbonden aan de grondexploitatie

In september 2000 heeft Deloitte (de accountant van zowel de gemeente Albrandswaard als van de gemeente Barendrecht) een onderzoeksrapport afgegeven bij de exploitatieprognose van de samen te voegen exploitaties Carnisselande en Portland. Het oordeel van de accountant was dat 'niet was gebleken dat de veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de prognose⁴¹'. De prognose gaf een positief resultaat weer van 1,1 miljoen euro (netto contante waarde van 0,7 miljoen euro)⁴². De prognose bestond uit een verbijzonderde calculatie van uitgaven en inkomsten over de jaren 1999 tot en met 2007. Tevens was bij de prognose een toelichting opgenomen waarin overwegingen bij de prognose uiteengezet waren. De accountant heeft in zijn onderzoeksrapport daar nog enkele nuanceringen en overwegingen aan toegevoegd⁴³. De Rekenkamer constateert dat er bij aanvang van de OMMIJ een goed financieel inzicht in de totale exploitatie aanwezig was. In paragraaf VI-4-2 wordt nader ingegaan op het verloop van de exploitatieprognose.

IV-4 organisatiestructuur OMMIJ

In de GR is vastgelegd dat beide gemeenten twee leden uit de Raad aan kunnen wijzen om zitting te nemen in het Algemeen Bestuur (AB) van de OMMIJ. Figuur IV-1 laat zien hoe de organisatiestructuur van de OMMIJ er (december 2004) uit ziet.

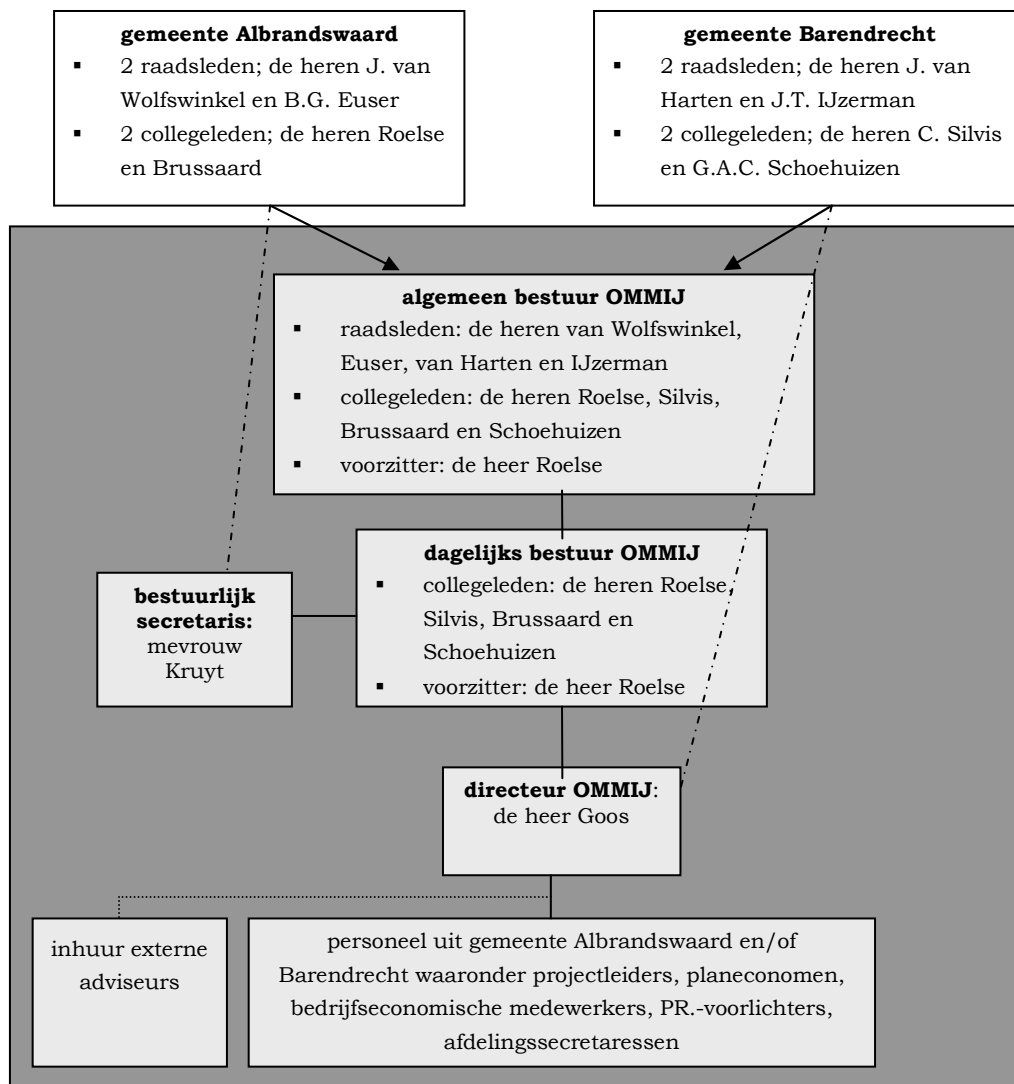
⁴¹ Een dergelijk oordeel wordt een negatieve assurance genoemd. De accountant formuleert de zin negatief, maar geeft een positief oordeel. De accountant zegt namelijk dat hij niet kan concluderen dat de veronderstellingen waarop de grondexploitatie is opgesteld onjuist zijn.

⁴² OMMIJ, *Prognose grondexploitatie Midden-IJsselmonde*, 8 september 2000

⁴³ Het onderzoeksrapport van Deloitte is aan de Raad voorgelegd bij het voorstel tot het instellen van de Gemeenschappelijke Regeling, d.d. 25 september 2000.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

figuur IV-1 organisatieschema OMMIJ⁴⁴



Met het vaststellen van de GR OMMIJ zijn de bestuurlijke verhoudingen met betrekking tot de ontwikkeling van de VINEX-locatie binnen de gemeente veranderd. In de oorspronkelijke situatie in Barendrecht vond directe aansturing van de OBB plaats door het College. Via het College werd verantwoording afgelegd aan de Gemeenteraad. In de nieuwe situatie is de dagelijkse leiding in handen van het Dagelijks Bestuur (DB) van de OMMIJ waarin twee wethouders van Barendrecht zitting hebben. Via het DB wordt verantwoording afgelegd aan het Algemeen Bestuur (AB) van de OMMIJ, waarin twee raadsleden zitting hebben. Vanuit het AB wordt vervolgens verantwoording afgelegd aan de Gemeenteraden

⁴⁴ Het voorzitterschap van het AB en DB van de OMMIJ is jaarlijks roulerend tussen de heer Roelse en de heer Silvis. Ten tijde van het onderzoek was de heer Roelse voorzitter.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

van de beide gemeenten. De Raad van Barendrecht wordt sinds de instelling van de OMMIJ dus in een later stadium gekend in de ontwikkelingen binnen de OMMIJ.

De Rekenkamer stelt vast dat met het aanstellen van de raadsleden van Harten en IJzerman is voldaan aan de bepalingen uit de GR. Door een medewerker van de uitvoeringsorganisatie is opgemerkt dat binnen Barendrecht een informele afspraak geldt dat raadsleden die zitting hebben in een GR de overige raadsleden op de hoogte houden van ontwikkelingen via de commissievergaderingen. Daarnaast zijn in de GR tijdstippen vastgelegd waarin de OMMIJ namens het AB informatie ter kennisgeving voorlegt aan de Raad. Hier wordt in paragraaf VI-2 nog nader op terug gekomen.

IV-5 organisatieplan OMMIJ

In de GR is vastgelegd dat de Raad goedkeuring dient te verlenen aan de vaststelling van kaders die van invloed zijn op de beleidsvorming en organisatie van de GR. Het begrip kaders is in de GR niet verder gespecificeerd. De Rekenkamer verstaat onder kaders het scheppen van randvoorwaarden voor beleidsvorming en het scheppen van randvoorwaarden voor het inrichten van de organisatie. Bij de start van de OMMIJ heeft het DB een organisatieplan opgesteld. Dit organisatieplan is in december 2000 aan het College aangeboden met het verzoek een reactie hierop kenbaar te maken. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in de organisatie. Het organisatieplan is niet in de Raad of in de Raadscommissie besproken. Desgevraagd meldde de OMMIJ dat het niet nodig was de Raad het organisatieplan voor te leggen, omdat het de wijze van samenwerking binnen de OMMIJ betrof. De Rekenkamer is echter van mening dat het organisatieplan is op te vatten als het scheppen van randvoorwaarden voor de organisatie, waardoor de Raad zich er over had moeten uitspreken. Bovendien is in de GR artikel 1.3.8 opgenomen dat het AB het vastgestelde organisatieplan ter kennis zal brengen aan de Raad. Zowel de OMMIJ als het College hebben verzuimd om het organisatieplan aan de Raad ter kennis te stellen en hen de mogelijkheid te geven zich hierover uit te spreken.

De Rekenkamer is van mening dat het opgestelde organisatieplan summier is en onvoldoende is uitgewerkt. De volgende punten zijn beperkt of helemaal niet uitgewerkt:

- beperkte functieomschrijvingen en beschrijving van verantwoordelijkheden voor de diverse functies;
- zeer beperkt wordt aangestipt dat werknemers van de gemeenten gedeeltelijk tijd verrichten voor de OMMIJ en gedeeltelijk voor de gemeente. Geen aandacht wordt besteed aan de conflicterende situaties die hierbij kunnen ontstaan bijvoorbeeld qua tijd (welk werk heeft voorrang), qua inhoud;
- geen richtlijnen over archivering en inhoud van projectdossiers, opmaak van notulen en verslagen van ondermeer werkoverleg, wijze van verzending van poststukken en binnenkomen van poststukken, administratieve verwerking van inkomende en uitgaande facturen, et cetera;

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

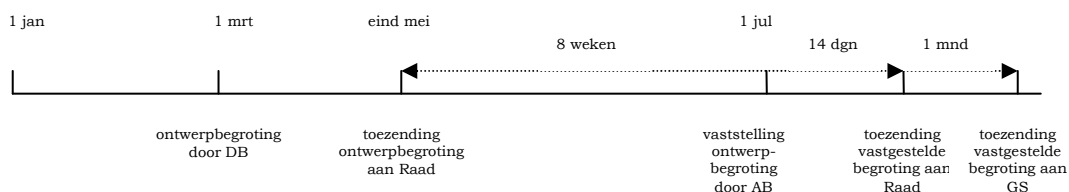
- geen beschrijving van de wijze waarop besluitvormingsprocessen plaats dienen te vinden en welke documenten voorgelegd moeten worden aan DB, AB en eventueel gemeenteraden;
- geen procedures voor het opstellen van voor- en nacalculaties per deelprojecten;
- geen gestandaardiseerde wijze waarop een programma van eisen voor de locatie tot stand moet komen en de inhoud daarvan;
- geen werkwijze voor totstandkoming van projectovereenkomsten, gronduitgifte contracten, etc.

De Rekenkamer heeft vernomen dat het DB zich geconformeerd heeft aan de financiële verordening, controleverordening, verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid en de regeling budgethouderschap van de gemeente Barendrecht. Het DB heeft hierover echter geen expliciet besluit genomen. De Rekenkamer heeft ook in de notulen van de vergaderingen hierover niets teruggevonden. Voor het aanbestedingsbeleid heeft het DB van de OMMIJ aangesloten zich bij de systematiek van Albrandswaard, zij het dat de grensbedragen zijn verhoogd. Hierover heeft het DB wel een expliciet besluit genomen. De Rekenkamer stelt vast dat de Raad niet geïnformeerd is over de verordeningen waaraan de OMMIJ zich heeft geconformeerd. De Raad is ook niet geïnformeerd over het aanbestedingsbeleid. De Rekenkamer stelt, dat de verordeningen en het aanbestedingsbeleid, beide op te vatten zijn als een stelsel van kaders. De Rekenkamer is dan ook van mening dat de Raad hierin gekend had moeten worden en hierover een besluit had moeten nemen.

IV-6 begroting- en verantwoordingscyclus OMMIJ

In de GR zijn bepalingen opgenomen om de begroting- en verantwoordingscyclus te regelen. In de figuren IV-2 en IV-3 zijn de tijdslijnen weergegeven van achter-eenvolgens de begroting en de verantwoording.

figuur IV-2 tijdslijn begrotingscyclus

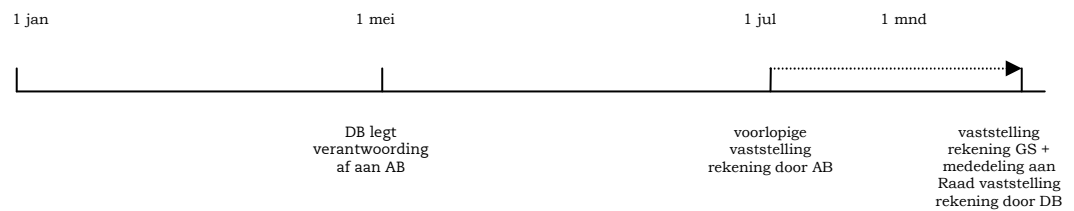


Volgens de GR mag de Raad omtrent de ontwerpbegroting gevoelens doen blijken. De Raad dient de ontwerpbegroting acht weken voordat deze aan het AB wordt aangeboden, toegezonden te krijgen. Aangezien de ontwerpbegroting voor 1 juli van het boekjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar vastgesteld dient te zijn door het AB moet de ontwerpbegroting circa eind mei besproken worden in de Raad. In

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

paragraaf VI-2 wordt ingegaan op de tijdige behandeling van de begroting in de Raad.

figuur IV-3 tijdslijn verantwoordingscyclus



In de GR is bepaald dat de Raad op de hoogte wordt gesteld van de vaststelling van de rekening door het DB. Daarnaast is bepaald dat het AB jaarlijks aan de Raad verantwoording aflegt middels de jaarrekening. De GR noemt hiervoor echter geen termijn. In paragraaf VI-2 wordt nader ingegaan op de verantwoording aan de Raad.

Naast de begroting en verantwoording is in de GR vastgelegd dat het AB en het DB gevraagd en ongevraagd inlichtingen aan de Raad verstrekken. Aan het ongevraagde aspect van deze bepaling wordt invulling gegeven door ieder kwartaal een rapportage op te stellen die ter behandeling in de commissie Middelen wordt aangeboden. Hierbij wordt de vierde kwartaalrapportage overigens samengevoegd met de behandeling van de jaarrekening.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

IV-7 conclusies

Tabel IV-2 toont het oordeel over de gehanteerde normen.

tabel IV – 2 schematische weergave van het oordeel over de normen over aansturing

onderdeel	norm	score
aansturing en beheersing Raad	er is een actuele nota grondbeleid	onvoldoende
	de gemeente streeft een bepaald doel met het openbare lichaam (OMMIJ) na	goed
	de gemeente heeft (meetbare) toetsingscriteria vastgesteld waarmee kan worden vastgesteld of de doelen worden bereikt	goed
	de gemeente heeft kennis van de eventuele financiële risico's die aan het aangaan van de bestuurlijke zeggenschap (OMMIJ) zijn verbonden	goed
	de Raad wijst twee leden uit hun midden aan om zitting te nemen in het Algemeen Bestuur van de OMMIJ	goed
	de Raad verleent goedkeuring aan vaststelling van kaders die van invloed zijn op de gemeenschappelijke regeling	slecht
aansturing en beheersing College	de gemeente heeft een procedure teneinde (1) financiële risico's te kunnen beheersen en (2) teneinde te kunnen bepalen of doelen zijn gerealiseerd (lees: minimaal beoordeling van jaarrekening en begroting)	goed

De Rekenkamer concludeert dat de Raad zijn aansturende taak bij het instellen van de GR OMMIJ goed heeft uitgevoerd. De doelstellingen van de GR zijn duidelijk en meetbaar, er bestond inzicht in de financiële risico's van de OMMIJ en de Raad heeft raadsleden afgevaardigd om zitting te hebben in het AB van de GR.

Ook het College heeft zijn aansturende taak goed uitgevoerd door regels in de GR op te nemen over het afleggen van verantwoording door middel van begrotingen en jaarrekeningen van de OMMIJ.

Volgens de GR dient de Raad goedkeuring te verlenen aan kaders (randvoorwaarden voor beleidsvorming en inrichting van de organisatie) voor de OMMIJ. Dit betreft onder andere het organisatieplan van de OMMIJ evenals verordeningen die van toepassing zijn op de OMMIJ. Zowel de OMMIJ als het College hebben verzuimd deze documenten aan de Raad voor te leggen. De Rekenkamer stelt vast dat de Raad hierdoor in gebreke is gebleven.

Tenslotte stelt de Rekenkamer vast dat de Raad niet over een nota grondbeleid beschikt.

V beheersing door de uitvoeringsorganisatie OMMIJ

V-1 inleiding

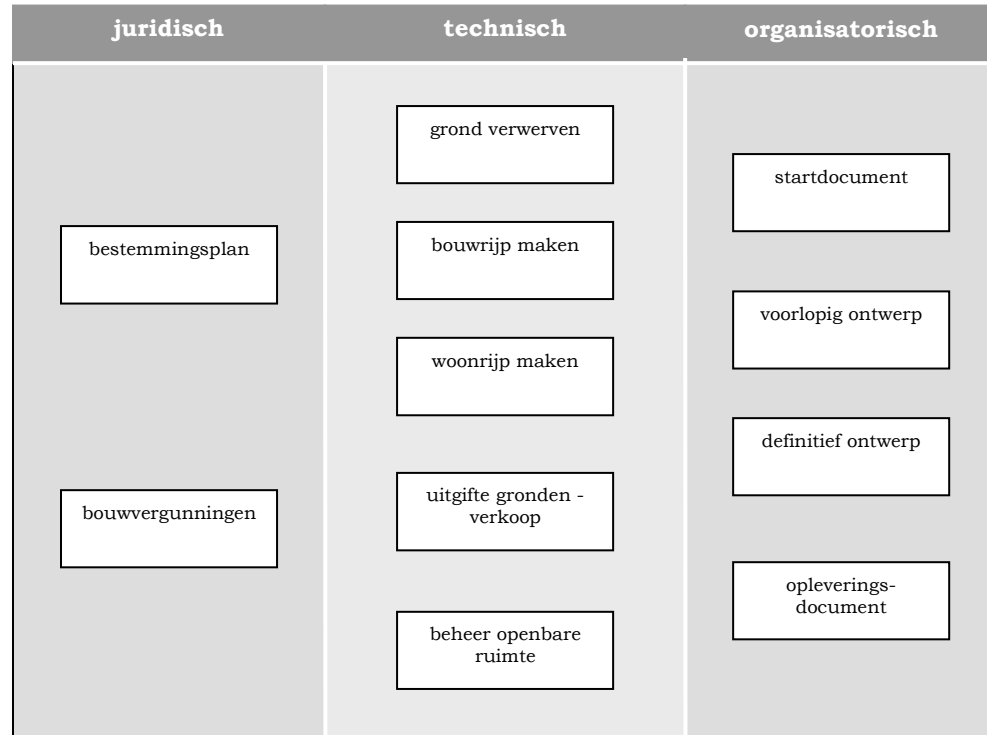
In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de beheersing van de uitvoeringsorganisatie door het AB en het DB van de OMMIJ. De wijze waarop de organisatie is ingericht en op welke wijze de OMMIJ plankwaliteit (K), financiën (F) en doorlooptijd (T) van de (deel)projecten in de greep houdt, staat centraal. Allereerst wordt een korte beschrijving van de werkprocessen gegeven. Deze beschrijving is informatief en wordt niet gerelateerd aan het normenkader. Daarna wordt ingegaan op de administratieve organisatie en verdeling van verantwoordelijkheden en taken binnen de OMMIJ. Tot slot wordt ingegaan op de K, F en T van de deelprojecten. Hierbij vindt toetsing plaats aan de normen zoals deze in bijlage I zijn opgenomen onder 'beheersing OMMIJ'.

V-2 juridische, technische en organisatorische uitvoeringsprocessen

Het proces om een locatie te ontwikkelen bestaat uit drie onderdelen die gelijktijdig in gang worden gezet namelijk een juridisch deel, een technisch deel en een organisatorisch deel. De bestemmingsplanprocedure en het afgeven van bouwvergunningen zijn de hoofdelementen van de werkzaamheden om een bouwlocatie juridisch bouwrijp te maken. Het organisatorische deel betreft het vormen van een projectteam per deelproject waarin medewerkers van verschillende afdelingen participeren om het project te coördineren. Het projectteam maakt allereerst een startdocument waarin de randvoorwaarden van het project vastgelegd worden. Vervolgens wordt een voorlopig ontwerp (VO) opgesteld waarna een definitief ontwerp (DO) volgt. Als het project gereed is volgt een opleveringsdocument. Het technische uitvoeringsproces betreft het verwerven van gronden door de gemeente, het bouw- en woonrijp maken van de gronden, uitgifte van gronden (verkoop) en beheer van het openbaar gebied. In figuur V-1 zijn de verschillende fasen in een schema samengevat.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

figuur V-1 juridisch, organisatorisch en technisch uitvoeringsproces



In de volgende paragrafen wordt nader toegelicht hoe de OMMIJ de uitvoeringsprocessen heeft ingericht.

V-2-1 juridisch uitvoeringsproces

Medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ordening voeren voor de OMMIJ de bestemmingsplanprocedures uit. Medewerkers van de afdeling Bouw- en Woning Toezicht geven voor de OMMIJ de bouwvergunningen af. De procedures zijn gebaseerd op de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Ten tijde van het ontwikkelen van de structuurvisie en het voorontwerp RSP heeft de gemeente het juridische uitvoeringsproces voor de eerste deelplannen reeds in gang gezet. De procedures namen namelijk dusdanig veel tijd in beslag dat niet met bouwen gewacht kon worden totdat het RSP definitief was.

Een bestemmingsplan bestaat uit een of meer kaarten en een set voorschriften vergezeld van een toelichting. De Gedeputeerde Staten (GS) toetst het bestemmingsplan aan het RSP en keurt, indien akkoord, het bestemmingsplan goed.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

V-2-2 technisch uitvoeringsproces

Doordat het Rijk in een vroeg stadium de locaties voor VINEX-ontwikkeling bekend heeft gemaakt, hebben projectontwikkelaars en bouwbedrijven strategische grondposities verworven binnen deze locaties. Ook in Carnisselande hebben diverse marktpartijen vroegtijdig gronden opgekocht, waardoor de gemeente Barendrecht bij aanvang van de ontwikkeling weinig grond in eigendom had. De gemeente is met de marktpartijen in onderhandeling gegaan om gronden te verwerven. Dit heeft geleid tot de constructie waarbij de projectontwikkelaars hun gronden hebben verkocht aan de gemeente in ruil voor bouwclaims. Dit is een recht om een bepaald aantal huizen te realiseren. De gemeente maakt de grond bouw- en woonrijp en verkoopt de grond bestemd voor bouw weer aan de projectontwikkelaar. De projectontwikkelaars realiseren vervolgens woningen en/ of bedrijven binnen door de gemeente gestelde richtlijnen en verkopen de opstal én de grond aan particulieren of bedrijven voor een prijs die vooraf met de gemeente is overeengekomen. Per ontwikkelaar zijn individuele afspraken gemaakt over de grondprijs en de bouwclaims. De directeur van de OMMIJ is gemandateerd om de OMMIJ te binden met grond aan- en verkopen.

De afdeling Openbare Werken draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden. Het bouwrijp maken van een locatie omvat werkzaamheden zoals aanleg van verharde wegen en aansluiting op bestaande wegen, aanleg van waterpartijen, riolering en bijzondere elementen waaronder bruggen. Het woonrijp maken omvat werkzaamheden zoals het aanleggen van parkeerplaatsen, voetgangersgebieden, groenstroken, bomen en speelvoorzieningen.

De grond die tot openbaar gebied is verklaard, heeft de OMMIJ terugverkocht aan de gemeente. De gemeente beheert dit openbaar gebied. Dit omvat werkzaamheden zoals toezicht op en onderhoud van wegen en voorzieningen.

V-2-3 organisatorisch uitvoeringsproces

De totale locatie is in de loop van de planvorming onderverdeeld in veertig deelprojecten. Deze deelprojecten betreffen woningbouw, bedrijventerreinen, bovenwijkse voorzieningen en een project 'overige'. Voor ieder deelproject wordt een projectteam gevormd. De directeur draagt voor ieder deelproject een projectleider voor. In zijn algemeenheid hebben de volgende disciplines zitting in een projectteam: o.a. projectleider, planeconoom, civieltechnisch medewerker, stedenbouwkundige en in een later stadium van het project ook externen zoals architecten en projectontwikkelaars.

De projectteams stellen achtereenvolgens een aantal documenten op waarmee vastgelegd wordt welke randvoorwaarden en eisen voor het deelproject gelden. Dit begint met het opstellen van een startdocument, welke verder wordt verfijnd in een Voorlopig Ontwerp. Het definitieve plan volgt in een Definitief Ontwerp. Als het project is afgerond wordt een opleveringsdocument gemaakt. Voor al deze documenten wordt aan het DB om instemming c.q. bijsturing gevraagd⁴⁵.

⁴⁵ OMMIJ, *Organisatieplan OMMIJ*, 11 december 2000

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

V-3 administratieve organisatie OMMIJ

De Rekenkamer stelt vast dat de OMMIJ geen beschrijving van de administratieve organisatie heeft. Een beschrijving van procedures richt zich weliswaar op de formele structuur van de organisatie, maar zegt ook veel over de handelswijze in de praktijk. Indien procedures niet vastliggen, wordt namelijk vaak geconstateerd dat de uitvoering van de werkzaamheden niet eenduidig en consistent plaatsvindt. Ook bestaat het risico dat sommige werkzaamheden niet uitgevoerd worden en/ of verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn.

Geïnterviewd is welke opmerkingen en aanbevelingen over de administratieve organisatie gemaakt zijn in de managementletters en controlerapporten van de accountant van de OMMIJ. Het betreft de managementletter 2001 (ML 2001), controlememorandum interim-controle 2003 (benoemd als ML 2003) en de controlerapporten 2001, 2002 en 2003 (CR). Ten aanzien van de onderzochte periode doen zich op een aantal aspecten in de administratieve organisatie tekortkomingen voor. In tabel V-1 is in categorieën weergegeven waarop de bevindingen betrekking hebben en hoe vaak hierover opmerkingen gemaakt zijn.

tabel V-1 bevindingen administratieve organisatie

bevindingen	rapportage					totaal
	ML 2001	CR 2001	CR 2002	ML 2003	CR 2003	
I bevoegdheden	1			1		2
II inkomende facturen - kosten	4			2		6
III onderbouwing exploitatieprognose	1	2	1	2	1	7
IV archivering	1					1
V grond aan- en verkoop	1		1	4	2	8
VI vastlegging van afspraken	1		1	1		3
totaal	9	2	3	10	3	27

Het betreft de volgende bevindingen per aspect:

- I - er is geen mandaat gegeven aan de directeur van de OMMIJ om de OMMIJ te binden aan het verstrekken van opdrachten voor overige kosten (2001). Daarnaast zijn bevoegdheden voor het aangaan van verplichtingen door het hoofd van de afdeling Openbare Werken niet vastgelegd (2003). Het afdelingshoofd bindt echter wél derden. De Rekenkamer is dan ook van mening dat deze transacties zijn te kenmerken als onrechtmatig⁴⁶. De Rekenkamer

⁴⁶ Onrechtmatig is hierbij gedefinieerd als niet in overeenstemming met regelgeving, namelijk buiten het verstrekte mandaat.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

heeft tevens geconstateerd dat een medewerker van het bedrijfsbureau bestellingen bij leveranciers plaatst voor raamcontracten. Ook deze bevoegdheden zijn niet gemandateerd.

- II - een uniforme inkoopprocedure ontbreekt (2001). De autorisatie voor het aangaan van verplichtingen is niet geformaliseerd (2001). Verplichtingen die zijn aangegaan, worden extracomptabel bijgehouden en niet in de financiële administratie geboekt (2003). De tenaamstelling van facturen aan de OMMIJ vindt niet correct plaats (2001). Er is geen centrale ontvangst van inkomende facturen (2001). De accountant schrijft in de ML van 2003 dat een aantal van deze bevindingen door de OMMIJ zijn verbeterd.
- III – in 2001 en 2002 wordt opgemerkt dat de exploitatieprognose geactualiseerd dient te worden. In 2003 wordt gemeld dat deze actualisatie plaats heeft gevonden. Daarnaast zijn diverse opmerkingen gemaakt over het ontbreken van onderbouwingen van de prognose onder andere voor de kosten van bouw- en woonrijp maken (2001). De Rekenkamer constateert dat voor het deelplan Carnisselande geen onderbouwing van de prognose per deelproject beschikbaar is. De Rekenkamer heeft kennis genomen van calculaties voor het bouw- en woonrijp maken van enkele deelprojecten. Deze calculaties sluiten echter niet aan op de prognoses zoals deze in de kwartaalrapportages zijn opgenomen. Voor andere kosten zoals verwerving gronden en VTA kosten is door de OMMIJ meegedeeld dat de kosten aan het deelproject zijn toegerekend op basis van vierkante meters per deelplan. De Rekenkamer heeft dit niet kunnen vaststellen.
- V – een historische specificatie van grondverwervingen ontbreekt (2002). Tevens ontbreekt een contractregistratie van verkoopovereenkomsten, waardoor er geen zichtbare bewaking is van het nakomen van voorwaarden uit de verkoopovereenkomst (2003). Facturatie van verkochte gronden vindt niet plaats via de debiteurenadministratie waardoor waarborgen voor de volledigheid van de facturatie van gronden ontbreekt (2003). Tevens is de volledigheid van de in rekening gebrachte rentetermijnen niet gewaarborgd eveneens door het ontbreken van een contractregistratie (2003).

De Rekenkamer heeft in het interview met wethouder Schoehuizen⁴⁷ gevraagd welke maatregelen getroffen zijn om verbeteringen in de organisatie aan te brengen naar aanleiding van de bevindingen van de accountant. De heer Schoehuizen gaf aan dat het binnen de gemeente Barendrecht de procedure is om een verbeterplan te schrijven naar aanleiding van de managementletter van de accountant. De Rekenkamer constateert echter voor de OMMIJ geen verbeterplan is gemaakt.

De Rekenkamer heeft niet aan de hand van notulen van het DB en AB vast kunnen stellen wat besloten is over opvolging van de aanbevelingen. De voorzitter van het DB gaf desgevraagd⁴⁸ aan dat besloten is om niet alle aanbevelingen van de accountant op te volgen. De accountant kon volgens de voorzitter niet voldoende duidelijk maken waarom het wenselijk was de aanbevelingen over de controle op de volledigheid van grondopbrengsten op te volgen. Deze aanbevelingen zijn dan ook

⁴⁷ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

⁴⁸ Interview voorzitter DB OMMIJ, 22 december 2005

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

niet overgenomen. Het DB vond de aanbeveling over de actualisering van prognoses wel belangrijk. Hier heeft het DB volgens de voorzitter dan ook op toegezien.

De Rekenkamer stelt vast dat de OMMIJ niet gestructureerd aan kan geven welke aanbevelingen van de accountant zijn opgevolgd en op welke wijze deze plaats heeft gevonden. De Rekenkamer heeft dan ook niet kunnen vaststellen of verbeterprocessen tot stand zijn gekomen.

V-4 beheersing van K, F en T van de deelprojecten

V-4-1 deelprojecten

De Rekenkamer is van mening dat voor de beheersing en overzichtelijkheid van het totale project de exploitatie opgeknipt dient te worden in deelprojecten. Als men kijkt naar de wijze van uitvoering van de bouwwerkzaamheden dan wordt dit onderschreven. Immers realisatie van de bouwrijp maken, woningbouw, etc vindt plaats per deelplan. Het opknippen van de totale exploitatie in deelprojecten blijkt ook uit het feit dat per deelplan een startdocument, een Voorlopig Ontwerp (VO) en een Definitief Ontwerp (DO) wordt gemaakt.

In paragraaf IV-3-1 heeft de Rekenkamer drie prestatie-indicatoren genoemd voor beheersing van het bouwprogramma namelijk plankwaliteit (K), financiële middelen (F) en doorlooptijd (T). De Rekenkamer is van mening dat deze prestatie-indicatoren overeenkomstig van toepassing zijn op de beheersing van de deelprojecten. Dit komt in het normenkader tot uitdrukking doordat drie normen zijn geformuleerd voor de deelprojecten. Allereerst dient bij aanvang van een deelproject inzicht te bestaan in de drie indicatoren K, F en T. Vervolgens dient dit inzicht er ook tijdens de voortgang van het deelproject te zijn en tenslotte ook bij de eindevaluatie van het deelproject.

V-4-2 rapportage over de aanvang van deelprojecten

In het organisatieplan is opgenomen dat voor ieder deelproject een startdocument, een Voorlopig Ontwerp, een Definitief Ontwerp en een opleveringsdocument opgemaakt zal worden en dat deze documenten door het AB vastgesteld dienen te worden. De Rekenkamer is voor tien deelprojecten nagegaan of een startdocument, een Voorlopig Ontwerp, een Definitief Ontwerp en eventueel ook al een opleveringsdocument is opgemaakt. In de selectie van deelprojecten zijn vijf woningbouwprojecten, twee bedrijfsterreinen en drie voorzieningen betrokken. De selectie was willekeurig. Tabel V-2 geeft de aanwezigheid van deze documenten weer.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

tabel V-2 overzicht deelprojecten

deelproject	startdocument	Voorlopig Ontwerp	Definitief Ontwerp	opleverings- document
Meerwede Zuid	✓	✗	✗	✗
Vrijenburg	✗	✓	n.v.t.	n.v.t.
Waterkant	✓	✗	✗	✗
Riederhoek	✓	✗	✗	✗
Havenkwartier	✗	✗	✓	✗
Vaanpark II	✓	✗	✗	✗
Vaanpark IV	✗	✓	✓	n.v.t.
Sportpark Smitshoek	✓	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
TramPlus	n.v.t.	n.v.t.	✓	n.v.t.
Koedood ⁴⁹	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

✓ = document is opgemaakt

✗ = document is niet opgemaakt

n.v.t. = project bevindt zich nog niet in deze fase

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of het AB de bovenstaande documenten heeft vastgesteld. Uit de tabel blijkt dat de procedure van het vaststellen van een startdocument, een Voorlopig Ontwerp, een Definitief Ontwerp en een opleverdocument niet is toegepast, zoals dit aanvankelijk was voorgestaan. De directeur van de OMMIJ heeft desgevraagd toegelicht dat, voor de start van de OMMIJ, deelprojecten beschreven werden in een startdocument (ook wel basisdocument genoemd). Dit document werd steeds verder opgewaardeerd tot een product dat uiteindelijk Definitief Ontwerp is genoemd. De directeur stelt verder dat een totaaloverzicht van deze startdocumenten aan de commissie Grondgebied is voorgelegd. De Rekenkamer heeft dit echter niet kunnen vaststellen. De directeur geeft aan dat, na de start van de OMMIJ, de commissie Grondgebied geen startdocumenten per deelproject meer heeft ontvangen, omdat deze taak door het bestuur van de OMMIJ is overgenomen. De projecten Meerwede Zuid, Waterkant, Riederhoek, Vaanpark II en Smitshoek fase I zijn projecten die gestart zijn voor aanvang van de OMMIJ. Van deze projecten zijn alleen startdocumenten opgemaakt. De directeur van de OMMIJ geeft verder aan dat het project TramPlus geen opleveringsdocumenten kent, omdat het project regionaal wordt uitgevoerd. Ten slotte geeft de directeur aan dat voor het project Koedood geen opleveringsdocumenten zijn gemaakt, maar dat een ontwikkelingsplan, een inrichtingsschets en voortgangsrapportages van dit project zijn besproken in het AB en DB.

Het organisatieplan geeft geen richtlijnen voor de specifieke inhoud van de documenten. De Rekenkamer constateert dat de inhoud van de documenten divers is. De startdocumenten die voor aanvang van de OMMIJ opgesteld waren bevatten

⁴⁹ De Rekenkamer heeft vastgesteld dat voor dit project een ontwikkelingsplan is opgemaakt evenals een inrichtingsschets.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

gedetailleerde omschrijvingen van het deelproject. In deze documenten wordt ingegaan op stedenbouwkundige vormgeving, civieltechnische aspecten, verkavelingsopzet, woningbouwprogramma, voorzieningen, etc. De startdocumenten bevatten informatie over de plankwaliteit (K) en de doorlooptijd (T). Het zijn uitwerkingen van de deelprojecten voor aanvang van de daadwerkelijke bouw van het deelproject. De documenten bevatten echter geen financiële informatie (F). Voor de projecten Meerwede Zuid, Waterkant, Riederhoek, Vaanpark II en Smitshoek fase I uit tabel V-2 zijn dergelijke uitgebreide startdocumenten opgesteld. De Rekenkamer constateert dat de inhoud van de Definitieve Ontwerpen (DO) in tegenstelling tot de startdocumenten summier is. Het Definitief Ontwerp van het Havenkwartier omvat bijvoorbeeld anderhalve pagina. In het document wordt een stedenbouwkundige schets omschreven, het aantal te bouwen woningen wordt genoemd en de aanwezige voorzieningen en groen worden genoemd. In de slotzin van het Definitief Ontwerp wordt een doorlooptijd (T) voor het project genoemd. Er is geen financiële informatie over het project opgenomen.

De Rekenkamer constateert dat deelplannen in uitvoering genomen worden zonder dat daarbij is weergegeven voor welk budget het plan gerealiseerd wordt. De Rekenkamer concludeert hieruit dat niet inzichtelijk is welke afwegingen gemaakt worden over plankwaliteit (K), doorlooptijd (T) en financiën (F). De Rekenkamer heeft ook niet vast kunnen stellen hoe binnen een projectteam deze afwegingen gemaakt worden. In de managementletter van 2001 staat vermeld dat de projectleiders integraal verantwoordelijk zijn voor de uitgaven en inkomsten binnen de exploitatie van het project. De Rekenkamer stelt echter vast dat aan deze verantwoordelijkheid geen invulling wordt gegeven. Dit heeft volgens de Rekenkamer twee oorzaken:

1. per deelproject wordt de begroting niet specifiek vastgesteld;
2. bewaking van de begroting per deelproject is niet toebedeeld aan een functie.

Met andere woorden voor de projectleider is niet vastgesteld binnen welke financiële grenzen het deelproject plaats moet vinden en er is geen verantwoordelijke die periodiek analyseert of de financiële grenzen niet zijn overschreden. De directeur van de OMMIJ geeft in een interview⁵⁰ aan dat hij aanvankelijk getracht heeft een begroting per deelproject te maken. Zijn intentie was om projectleiders budgetverantwoordelijkheid voor het project te geven. Het is echter niet gelukt om begrotingen per deelprojecten in de financiële administratie te verwerken. Hierdoor, en door het gebrek aan financiële kennis bij projectleiders, heeft dit geen doorgang gevonden.

V-4-3 rapportage over de eindevaluatie van deelprojecten

Het opleveringsdocument geeft een eindevaluatie van het project nadat de daadwerkelijke bouw gereed is. In tabel V-2 is weergegeven dat voor de afgeronde projecten geen opleverdocument is opgesteld en vastgesteld door het AB. De Rekenkamer memoreert dat medio 2002 een raadslid van de commissie Middelen in twee vergaderingen gevraagd heeft om nacalculaties per deelproject. Op deze

⁵⁰ Interview directeur OMMIJ, 15 december 2004

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

vragen is geen eensluidend antwoord gegeven. Uit het interview met wethouder Schoehuizen⁵¹ blijkt dat de wethouder in de veronderstelling is dat nacalculaties per deelproject plaatsvinden. Volgens de wethouder is dit een afspraak die met de OMMIJ is gemaakt. De wethouder geeft aan dat de heer van Harten, lid van het AB van de OMMIJ, ook meerdere malen gevraagd heeft om nacalculaties. De Rekenkamer heeft tot op heden echter nog geen nacalculaties ontvangen voor projecten die zijn afgesloten.

V-4-4 voortgangsrapportages per deelproject

De kwartaalrapportages kunnen aangemerkt worden als periodieke voortgangsrapportages. In de kwartaalrapportages is per deelproject een factsheet opgenomen. Een factsheet bevat per deelproject de volgende informatie:

- projectleider;
- projectbeschrijving;
- bouwprogramma waarin vermeld is óf het aantal te bouwen woningen en de differentiatie categorie óf het aantal hectaren uit te geven bedrijfsterrein;
- maatschappelijke voorzieningen die in de wijk gerealiseerd worden;
- openbaar vervoer voorzieningen;
- begroting en werkelijke kosten per opbrengst- en kostencategorie;
- (geprognosticeerde) boekwaarde van het project;
- specificatie van het ruimtegebruik naar uitgeefbaar gebied, groen, water, etc;
- mijlpalen;
- aandachtspunten.

De Rekenkamer stelt vast dat vanaf het tweede kwartaal 2001 ieder kwartaal een kwartaalrapportage is opgesteld waarin per deelproject voortgangsrapportage aanwezig is over plankwaliteit (K), doorlooptijd (T) én financiën (F). De Rekenkamer constateerde in paragraaf V-4-2 dat er geen financiële informatie over deelprojecten wordt opgenomen in de startdocumenten, Voorlopig Ontwerp en Definitief Ontwerp en de eindevaluatie. In de voortgangsrapportage per deelproject zijn echter wél begrotingen aanwezig. De Rekenkamer plaats bij deze begrotingen per deelproject echter kanttekeningen.

Allereerst is de Rekenkamer voor de jaarrekening 2003 nagegaan of de gegevens uit de factsheets, zoals boekwaarde en woningaantallen, corresponderen met andere onderdelen van de jaarrekening. De Rekenkamer stelt vast dat de boekwaarden van de individuele factsheets tezamen niet aansluiten op de boekwaarde van de totale exploitatie volgens de jaarrekening⁵². Dit geldt ook voor de gerealiseerde

⁵¹ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

⁵² De boekwaarde van de factsheets bij elkaar opgeteld bedraagt EUR 19,6 miljoen. De boekwaarde volgens de exploitatieprognose bedraagt echter EUR 18,6 miljoen. Hierbij komen ook de boekwaarden volgens de individuele factsheets niet overeen met de boekwaarde van de individuele projecten zoals opgenomen in de jaarrekening. Volgens de factsheet heeft Vaanpark I bijvoorbeeld een boekwaarde van EUR 3,5 miljoen. Volgens de jaarrekening heeft dit project echter een boekwaarde van EUR 8,6 miljoen.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

opbrengsten en kosten⁵³. Daarnaast stelt de Rekenkamer vast dat de informatie over het woningbouwprogramma uit de factsheets niet aansluit op de overzichten 'bouwtempo' en 'opgeleverde woningen' uit de jaarrekening. Zo geeft de factsheet van Meerwede Noord bijvoorbeeld aan dat er in totaal 988 woningen gerealiseerd zullen worden. Het overzicht 'bouwtempo' geeft voor Meerwede-Noord te realiseren 866 woningen weer.

Intern zijn deze inconsistenties tussen de factsheets en de overige delen van de rapportage ook gesignaleerd. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de derde kwartaalrapportage van 2004 deze inconsistenties weggewerkt zijn. De Rekenkamer heeft door de presentatiewijze van de prognose niet vast kunnen stellen of het totaal van de begrotingen per deelplan volgens de factsheets overeenkomt met de begroting volgens de exploitatieprognose⁵⁴.

Verder heeft de Rekenkamer gevraagd om een onderbouwing van de begroting per deelproject. Deze is tot op heden niet ontvangen. Hieruit concludeert de Rekenkamer dat niet inzichtelijk is hoe de voorcalculatie is opgebouwd. De Rekenkamer vraagt zich af hoe wijzigingen in een voorcalculatie aangebracht kunnen worden indien niet duidelijk is hoe de voorcalculatie is opgebouwd?

De Rekenkamer constateert tenslotte dat de aard van de gegevens over het bouwprogramma onduidelijk zijn, doordat gegevens over realisatie en plannen in één getal gepresenteerd worden. De aantallen woningen onder het kopje 'woningbouwprogramma' zijn de werkelijk gerealiseerde woningen plus de woningen die nog gebouwd dienen te worden. Er vindt ieder kwartaal een update van deze cijfers plaats. In de factsheets is echter niet toegelicht in hoeverre de aantallen reeds gerealiseerd zijn of 'slechts' berusten op plannen. Hierdoor is voor de lezer niet te beoordelen of plannen gerealiseerd zijn.

V-4-5 voor- en nacalculatie per deelproject

Het opstellen van een voorcalculatie per deelproject en deze voorcalculatie periodiek analyseren met de werkelijk kosten en opbrengsten is een belangrijke maatregel van interne controle. Een analyse geeft namelijk een indicatie voor de juistheid van de kosten en volledigheid van de opbrengsten. Immers voor overschrijding van kosten of te kort aan opbrengsten moet een verklaring gezocht worden. Bovendien kan door voor- en nacalculatie per deelproject het totale project beheersbaar en overzichtelijk gehouden worden omdat het totale plan in delen gerealiseerd wordt. De Rekenkamer constateert dat er geen financiële analyse per deelproject aanwezig is. In de kwartaalrapportages wordt weliswaar per deelproject

⁵³ De gerealiseerde opbrengsten van de factsheets bij elkaar opgeteld bedraagt 310,2 miljoen euro. De gerealiseerde opbrengsten volgens de exploitatieprognose bedraagt 327,7 miljoen euro.

⁵⁴ In de prognose worden namelijk de werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten en een inschatting van de nog te maken kosten en opbrengsten in één getal weergegeven. Hiermee wordt de oorspronkelijke begroting niet weergegeven.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

een begroting en werkelijke kosten en opbrengsten gepresenteerd, maar de Rekenkamer heeft hierbij twee kanttekeningen.

Ten eerste is er geen onderbouwing van de begrotingen per deelproject. Hierdoor kan geen uitspraak gedaan worden over afwijkingen van de voorcalculatie. Immers als niet bekend is waaruit de voorcalculatie bestaat kan ook niet bepaald worden of kosten en opbrengsten te veel of te weinig zijn.

Het tweede punt sluit aan bij paragraaf V-4-2. Hier merkte de Rekenkamer op dat bij niemand in de organisatie de verantwoordelijkheid voor de bewaking van de budgetten per deelproject neergelegd is. Rondom het beheersingsinstrument van voor- en nacalculatie dient controletechnische functiescheiding aanwezig te zijn. De beschikkende functies (directeur) gaan (ver)koopovereenkomsten van grond aan. Deze aan- en verkopen van grond worden in de administratie verwerkt. Daarnaast worden kosten gemaakt, zoals kosten voor bouw- en woonrijp, VTA kosten. Deze verplichtingen worden eveneens door een beschikkende functie (directeur) aangegaan. Analyse van de afwijkingen tussen voor- en nacalculatie dient plaats te vinden door een controlerende functie. Dit zou bijvoorbeeld de opsteller van de kwartaalrapportage kunnen zijn. Deze medewerker analyseert de afwijkingen en tracht daarvoor een verklaring te vinden.

Deze bevindingen sluiten aan bij de interviews met wethouder Schoehuizen en de directeur van de OMMIJ. De directeur van de OMMIJ geeft in het interview⁵⁵ aan dat kostenbeheersing niet per deelproject plaatsvindt maar op locatieniveau (zijnde Carnisselande en Portland). Hieruit concludeert de Rekenkamer dat de begrotingen per factsheet door de OMMIJ niet worden gehanteerd als instrument om te sturen op kosten en opbrengsten. De heer Schoehuizen⁵⁶ is weliswaar in de veronderstelling dat er nacalculatie per deelproject plaatsvindt, maar kan niet bevestigen voor deelprojecten nacalculaties gezien te hebben.

De Rekenkamer constateert verder dat er geen analyse is op de voortgang per deelproject van het aspect plankwaliteit (K). De kwartaalrapportage meldt per deelproject namelijk alleen de stand van het woningbouwprogramma, maar geeft geen inzicht in de plannen volgens het Definitief Ontwerp en de realisatie van het woningbouwprogramma. De factsheets vermelden wel de voortgang van het bouwprogramma in de tijd (T).

⁵⁵ Interview directeur OMMIJ, 15 december 2004

⁵⁶ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

V-5 conclusie

Tabel V-3 toont het oordeel op de gehanteerde normen.

tabel V – 3 schematische weergave van het oordeel op de normen over beheersing

onderdeel	norm	score
beheersing OMMIJ	aanwezigheid, actualiteit, toereikendheid en bekendheid van de administratieve organisatie en de procedurebeschrijvingen	slecht
	verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is beschreven, actueel, en wordt nageleefd	onvoldoende
	OMMIJ moet aanbevelingen gedaan in controle-, onderzoeks- en adviesrapporten benutten; uit concrete besluiten/ acties blijkt dat OMMIJ ten minste volgend jaar start heeft gemaakt met verbeterproces of toereikende motivatie heeft om aanbeveling niet op te volgen	onvoldoende
	bij aanvang project (startsituatie) is rapportage over K, F en T aanwezig	matig
	er is periodieke voortgangsrapportage over actuele situatie, inschatting van toekomstige situatie en verschillenanalyse over K, F en T	matig
	er is eindevaluatie met verschillenanalyse over K, F en T	slecht

De Rekenkamer is van mening dat de OMMIJ niet inzichtelijk kan maken op welke wijze beheersing van de organisatie plaatsvindt. De OMMIJ maakt geen gebruik van beschrijvingen van de administratieve organisatie. Er zijn geen gestandaardiseerde werkprocessen. Er zijn geen specifieke richtlijnen voor samenstelling van projectteams, inhoud van startdocumenten, Voorlopige ontwerpen, Definitieve Ontwerpen, etc. Daarnaast heeft de OMMIJ geen verbeterplannen opgesteld naar aanleiding van de managementletters van de accountant, waardoor niet duidelijk is op welke punten verbeteringen zijn aangebracht of waarom aanbevelingen niet zijn opgevolgd.

Daarbij vindt de Rekenkamer de beheersing van de financiën per deelproject een belangrijk onderdeel van beheersing van de organisatie. Dit aspect ontbreekt, waarbij de Rekenkamer van mening is dat de OMMIJ niet duidelijk heeft gemaakt op welke andere wijze de financiën beheerst worden. De OMMIJ geeft namelijk aan op locatieniveau kosten te beheersen. Per kwartaal wordt voor de totale locatie een overzicht opgesteld van de reeds gerealiseerde kosten en opbrengsten en de verwachte kosten en opbrengsten in de komende periode. De Rekenkamer stelt dat hiermee 'een stand van zaken' wordt gepresenteerd. Een analyse van de kosten en opbrengsten die de OMMIJ verwachtte te maken en de werkelijke kosten en opbrengsten die gemaakt zijn ontbreekt. Bovendien is de Rekenkamer van mening dat de kosten en opbrengsten van de totale exploitatie dusdanig hoog zijn en de kostensoorten in het overzicht zodanig zijn gecompriëerd dat fluctuaties of onjuistheden niet opgemerkt zullen worden.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

De Rekenkamer constateert verder dat de OMMIJ bij de aanvang van deelprojecten wél rapporteert over de plankwaliteit (K) en de doorlooptijd (T). Tevens geeft de OMMIJ per deelproject ieder kwartaal de voortgang van de plankwaliteit (K) en doorlooptijd (T) weer. De Rekenkamer oordeelt dan ook dat op de normen matig is gescoord. Onvoldoende voor wat betreft het financiële aspect, maar voldoende voor de aspecten plankwaliteit (K) en doorlooptijd (T). De Rekenkamer merkt hierbij overigens op dat de Rekenkamer niet onderzocht heeft op welke wijze dit VINEX-project zich onderscheid (positief of negatief) van andere VINEX-projecten in Nederland. Zowel de OMMIJ als de wethouders van de gemeente Barendrecht geven aan dat Barendrecht beter presteert ten opzichte van regiogemeente qua aantal opgeleverde woningen en ook voor de gerealiseerde woningdifferentiatie.

Tot slot concludeert de Rekenkamer dat de afronding van deelprojecten slecht is. Er vindt geen eindevaluatie plaats op de aspecten financiën (F), plankwaliteit (K) of doorlooptijd (T).

VI verantwoording door OMMIJ

VI-1 inleiding

In hoofdstuk V is ingegaan op de beheersing van de processen door de OMMIJ. De OMMIJ maakt ondermeer gebruik van kwartaalrapportages om de voortgang van projecten te monitoren. Deze rapportages worden door de OMMIJ ook gebruikt om verantwoording af te leggen aan de gemeenten Albrandswaard en Barendrecht. De rapportages dienen dus een intern en een extern doel. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het externe doel en dan met name de betrouwbaarheid, relevantie, tijdigheid en begrijpelijkheid van de rapportages. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de documenten waarmee verantwoording wordt afgelegd. Daarna volgt een beoordeling van de wijze van verantwoording.

VI-2 verantwoordingsdocumenten van de OMMIJ

In tabel VI-1 is een schema opgenomen van de rapportages die de OMMIJ opstelt en aan welke organen deze verantwoordingen voorgelegd worden.

tabel VI-1 overzicht verantwoordingsdocumenten OMMIJ

document	DB	AB	cie Grondgebied	cie Middelen	Raad
begroting	✓	✓	✗	✓	✓
jaarverslag	✓	✓	✗	✓	✓
controlerapport accountant	✓	✓	✗	✗	✗
kwartaalrapportage	✓	✓	✗	✓	✗
startdocument	✓	✓	✗	✗	✗
Voorlopig Ontwerp (VO)	✓	✓	✗	✗	✗
Definitief Ontwerp (DO)	✓	✓	✗	✗	✗
opleveringsdocument	✓	✓	✗	✗	✗
bestemmingsplan	✓	✓	✓	✗	✓

✓ = document wordt aan orgaan voorgelegd

✗ = document wordt niet aan orgaan voorgelegd

In tabel VI-2 is weergegeven op welke datum de OMMIJ de begroting en het jaarverslag aan de Raad heeft aangeboden. In artikel 5 lid 1.2.2 van de GR zijn een aantal taken van het AB opgesomd, zoals het regelen van geldleningen, besluiten tot kopen en vervreemden van goederen, besluiten omtrent het doen aanleggen of verbeteren van openbare gebieden, uitgeven van gronden, et cetera. Volgens de

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

GR⁵⁷ moet het AB jaarlijks aan de Raad verantwoording afleggen over de besluiten die op basis van dit artikel zijn genomen. In tabel VI-2 is tevens zichtbaar gemaakt of de lijst met besluiten conform artikel 5 lid 1.2.2 in het jaarverslag is opgenomen. Als gevolg van de GR dient ook de actuele bouwgrondexploitatie (dit is de exploitatieprognose) jaarlijks ter kennisgeving aan de Raad aangeboden te worden. Dit is ook in tabel VI-2 weergegeven.

tabel VI-2 datum aanbiedingsbrief begroting en jaarverslag aan de Raad

jaar	begroting	jaarverslag	lijst besluiten art 5; 1.2.1 GR	bouwgrond- exploitatie
2001	-	☒	☒	☒
2002	17 oktober 2001	25 maart 2003	☒	☑
2003	7 mei 2002	17 mei 2004	☒	☑
2004	25 maart 2003	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

☑ = document aangeboden aan de Raad

☒ = document niet aangeboden aan de Raad

De Rekenkamer stelt vast dat voor 2001 geen begroting is vastgesteld door het AB. Daardoor is de begroting ook niet aan de Raad aangeboden. De begroting 2002 is niet binnen de daarvoor gestelde termijn aan de Raad voorgelegd. De begroting van 2003 en 2004 zijn tijdig (voor eind mei) aan de Raad toegezonden.

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat het jaarverslag 2001 aan de Raad is aangeboden⁵⁸. De Rekenkamer heeft in de dossiers van de OMMIJ geen aanbiedingsbrief kunnen terugvinden. Ook uit de ingekomen stukken van de Raad bleek geen ontvangst van het jaarverslag 2001 van de OMMIJ. Zoals in paragraaf IV-6 is opgemerkt noemt de GR geen termijn waar binnen de jaarrekening aan de Raad aangeboden dient te worden. De Rekenkamer is van mening dat de jaarrekening 2002 en 2003 tijdig, namelijk ruim voor vaststelling door het AB (1 juli), aan de Raad is aangeboden.

De bouwgrondexploitatie wordt jaarlijks aan de Raad aangeboden door middel van opname in het jaarverslag. De Rekenkamer heeft weliswaar vastgesteld dat in het jaarverslag 2001 de exploitatieprognose is opgenomen, echter zoals hierboven vermeld weet de Rekenkamer niet of het jaarverslag aan de Raad is aangeboden. Tot slot stelt de Rekenkamer vast dat er geen expliciete lijst met besluiten conform artikel 5 lid 1.2.2 van de GR aan de Raad ter kennis wordt gesteld. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verantwoording die de OMMIJ heeft afgelegd middels de begroting en het jaarverslag.

⁵⁷ Artikel 5 lid 1.3.7, *Gemeenschappelijke Regeling*, 25 september 2000

⁵⁸ In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de toezichthoudende taak van de Raad. Daar zal blijken dat de Raad het jaarverslag 2001 ook niet heeft besproken in de Raad en ook niet in de commissievergadering. Met andere woorden over het jaarverslag 2001 is niets terug te vinden in de notulen van raadsvergaderingen en commissievergaderingen.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

VI-3 BBV in relatie tot de begroting en het jaarverslag

VI-3-1 begroting 2004 en Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Vanaf het begrotingsjaar 2004 zijn de Comptabiliteitsvoorschriften 95 (CV95) vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De Rekenkamer is voor de begroting 2004 van de OMMIJ nagegaan in hoeverre de begroting voldoet aan de eisen van het BBV. Artikel 7 tot en met 23 van het BBV geven weer welke elementen in de begroting aan bod moeten komen. Het BBV is geschreven voor gemeenten en provincies. Hierdoor zijn niet alle bepalingen voor de OMMIJ van toepassing. In tabel VI-3 zijn de belangrijkste bepalingen opgenomen en is aangegeven of de begroting 2004 aan deze bepalingen voldoet.

tabel VI-3 vereisten begroting 2004

vereisten begroting volgens Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	voldaan
er is een overzicht van de raming van de baten, lasten en het saldo	☒
er is een toelichting bij de raming van baten en lasten die tenminste bevat:	
▪ raming 2004, realisatie 2003, raming 2003	☐
▪ de uitgangspunten waarop de raming is gebaseerd	☒
▪ een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten	☐
er is een geprognosticeerde balans met toelichting	☐
de toelichting op de geprognosticeerde balans bevat	
▪ investeringen	☐
▪ financiering	☐
▪ verloop van reserves en voorzieningen	☐
▪ de uitgangspunten waarop de raming is gebaseerd	☐
de begroting bevat verder de volgende paragrafen	
▪ weerstandsvermogen	☐
▪ financiering	☒
▪ bedrijfsvoering	☒
▪ grondbeleid	☐
de paragraaf weerstandsvermogen bevat	
▪ inventarisatie van de weerstandscapaciteit	☐
▪ inventarisatie van de risico's	☒
▪ het beleid omtrent weerstandscapaciteit en risico's	☐
de paragraaf financiering bevat beleidsvoornemens over het risicobeheer van de financieringsportefeuille	☒
de paragraaf bedrijfsvoering geeft inzicht in de stand van zaken en beleidsvoornemens	☒
de paragraaf grondbeleid bevat tenminste:	
▪ een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale exploitatie	☒
▪ een onderbouwing van de geraamde winstneming	☐
▪ beleidsuitgangspunten omtrent de reserves in relatie tot het risico's	☐
er is een meerjarenraming voor drie jaren volgend op het begrotingsjaar	☒
de uitgangspunten voor de meerjarenraming zijn weergegeven	☒

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

De Rekenkamer constateert dat de begroting 2004 op dertien aspecten niet voldoet aan het BBV. De directeur van de OMMIJ geeft aan dat de provincie Zuid-Holland schriftelijk heeft bevestigd dat het begrotingsjaar 2004 als overgangsjaar wordt beschouwd en dat de begroting 2005 het eerste moment is waarop de OMMIJ aan de huidige eisen dient te voldoen. Tevens geeft de directeur van de OMMIJ aan dat de begroting 2005 aan de voorschriften voldoet. De Rekenkamer heeft het begrotingsjaar 2005 niet in het onderzoek betrokken.

De Rekenkamer constateert dat de vereisten waar de begroting 2004 van de OMMIJ niet aan voldoen betrekking hebben op de raming van de financiële positie (geprognosticeerde balans), op een opgave van het weerstandsvermogen en op beleid omtrent resultaatbepaling. In de volgende paragraaf wordt nader op deze vereisten ingegaan.

VI-3-2 verantwoording OMMIJ

Voor de controle van de getrouwheid van de jaarrekening is een accountant aangesteld. Onderdeel van de accountantscontrole is vaststellen dat de jaarrekening voldoet aan de eisen van de gemeentewet en het BBV. De Rekenkamer heeft voor de jaren 2002 en 2003 kunnen vaststellen dat een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening is afgegeven. De accountantsverklaring bij de jaarrekening 2001 heeft de Rekenkamer niet ontvangen, omdat deze intern niet terug gevonden kon worden. De Rekenkamer heeft vernomen dat deze verklaring ook goedkeurend is.

De Rekenkamer wijst erop dat de accountantscontrole een aantal beperkingen kent waarvan de Raad zich bewust dient te zijn:

- de accountant spreekt geen oordeel uit over de begroting. In paragraaf VI-3-1 is de Rekenkamer dan ook nagegaan of de begroting voldoet aan de voorschriften van het BBV;
- de verklaring van getrouwheid geeft de accountant af bij de jaarrekening. Voor het jaarverslag gaat de accountant na of hierin geen strijdigheden zijn opgenomen met de jaarrekening. De accountant controleert de bedragen en getallen die in het jaarverslag of in de factsheets genoemd worden dus niet.

De Rekenkamer heeft in aanvulling op de werkzaamheden van de accountant enkele opmerkingen bij de verantwoording.

resultaatbepaling en grondslagen voor resultaatbepaling

De Rekenkamer constateert dat in de toelichting op de jaarrekening geen grondslagen voor resultaatbepaling zijn opgenomen. In de winst- en verliesrekening is geen saldo (het resultaat) van het boekjaar weergegeven. En ook in de balans is geen post eigen vermogen (het resultaat van het huidige boekjaar plus de resultaten van voorgaande boekjaren) zichtbaar. Om dit duidelijk te maken is in tabel VI-4 de winst- en verliesrekening over 2003 van de OMMIJ weergegeven. Zoals uit de tabel blijkt wordt in de winst- en verliesrekening geen saldo weergegeven. De lasten en baten zijn 'in evenwicht'. Dit evenwicht wordt bereikt door de posten 'afname boekwaarde complexen' en 'toename boekwaarde

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

complexen'. Met cirkels is weergegeven dat het verschil tussen de afname en de toename van de boekwaarde op de complexen 22,9 miljoen euro is.

tabel VI-4 winst- en verliesrekening OMMIJ over 2003

lasten		baten	
rente en afschrijving	1.863.236	rente en afschrijving	929.495
goederen en diensten	56.708.274	goederen en diensten	34.646.486
afname boekwaarde complexen	39.414.765	toename boekwaarde complexen	62.410.294
	<u>97.986.275</u>	verschil: 22.995.529	<u>97.986.275</u>

In tabel VI-5 is de balans van hetzelfde jaar 2003 weergegeven. Nu geven de cirkels de boekwaarde aan van de complexen per 31 december 2002 en 31 december 2003. Het verschil tussen deze boekwaarden is 22,9 miljoen euro.

tabel VI-5 balans OMMIJ per 31 december

	2003	2002		2003	2002
activa			passiva		
boekwaarde complexen	14.049.317	-8.946.212	leningen lange termijn	40.840.219	40.840.219
voorraden	15.946.742	23.649.156	overige schulden	3.482.273	10.440.588
liquide middelen	14.326.433	36.577.863			
totaal activa	44.322.492	51.280.807	totaal passiva	44.322.492	51.280.807

Geconcludeerd wordt dat het verschil tussen de baten en de lasten op de balans is geplaatst onder de post 'boekwaarde complexen'. Met andere woorden, alle baten en lasten die voor de projecten gemaakt worden, zijn als bezit gepresenteerd op de balans (geactiveerd)⁵⁹. Er wordt geen resultaat op de projecten genomen.

Het BBV schrijft niet expliciet voor dat grondslagen voor resultaatbepaling gedefinieerd moeten worden⁶⁰. Het BBV schrijft wel voor dat de jaarstukken inzicht

⁵⁹ Uit de omschrijving van de waarderingsgrondslagen blijkt niet dat indirecte uren en rente aan de projecten worden toegerekend. Als echter de winst-en-verliesrekening bekeken wordt is zichtbaar dat alle kosten en opbrengsten gemuteerd worden op de boekwaarde complexen, dus ook personeelskosten en rentelasten.

⁶⁰ De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat dit niet expliciet in het BBV is opgenomen. Ter vergelijking: het Burgerlijk Wetboek 2, titel 9, artikel 384;5 schrijft aan rechtspersonen voor

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

moeten geven in de financiële positie. De Rekenkamer is van mening dat het inzicht in de financiële positie ontbreekt doordat geen resultaatbepaling is opgenomen. Daarnaast staat in het BBV artikel 3 dat de jaarstukken getrouw, duidelijk en stelselmatig de baten en lasten alsmede het saldo over het begrotingsjaar dienen weer te geven. De Rekenkamer constateert dat niet is voldaan aan artikel 3 van het BBV. Het saldo over het boekjaar (ofwel het resultaat) ontbreekt namelijk en de financiële prestaties voor het jaar zijn onduidelijk weergegeven.

De Rekenkamer wil in aanvulling hierop de Raad op een aantal punten attenderen. Ten eerste is resultaatbepaling niet hetzelfde als resultaatbestemming. Resultaatbepaling is te beschouwen als een berekening die aangeeft of een bezit in het openbaar lichaam blijft voor kapitaalhandhaving of dat het bezit het openbaar lichaam (in principe) als winst kan verlaten⁶¹. Als het resultaat bepaald is volgt de discussie over resultaatbestemming. Bij resultaatbestemming spelen andere overwegingen een rol, zoals reservering van een deel van het resultaat voor moeilijkere tijden, voor niet begrote kosten (weerstandvermogen), voor financiële tegenvallers of voor speciale bestemmingen van het resultaat. Met het feit dat de OMMIJ geen resultaatbepaling in de jaarrekening laat zien ontnemt de OMMIJ de Raad van Barendrecht en de Raad van Albrandswaard de mogelijkheid om zich een oordeel te vormen over de resultaatbestemming. Wethouder Schoehuizen geeft in het interview expliciet aan dat dit een reden is om geen resultaat te bepalen⁶². Desgevraagd merkt hij op dat als in de jaarrekening zichtbaar gemaakt wordt welk resultaat is behaald, de Raad dit graag direct zal benutten voor het realiseren van politieke wensen.

Ten tweede wijst de Rekenkamer erop dat er twee mogelijkheden van resultaatbepaling zijn voor grondbedrijven⁶³:

- winstneming naar rato van de voortgang van het werk. Dit heet percentage of completion methode;
- winstneming vindt plaats bij oplevering of voltooiing van het werk. Dit heet completed contract methode.

Als variant hierop kan de locatie Midden-IJsselmonde als één locatie beschouwd worden of de locatie kan opgeknipt worden in deelprojecten. Doordat de OMMIJ tot op heden geen resultaat heeft laten zien in de jaarrekening kan impliciet geconcludeerd worden dat completed contract methode wordt toegepast waarbij de locatie Midden-IJsselmonde als één locatie wordt gezien. Resultaatsneming vindt dan pas plaats nadat het gehele project is afgerond. De Rekenkamer wijst erop dat tussentijds resultaat uitnemen, zoals door de gemeente Albrandswaard momenteel

dat de grondslagen voor waardering van activa en passiva en de bepaling van het resultaat met betrekking tot elk der posten uiteengezet dient te worden.

⁶¹ Krens, F., *Externe Verslaggeving, in theorie en praktijk*, 1997

⁶² Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

⁶³ Het BBV gaat niet in op mogelijkheden voor resultaatbepaling bij grondbedrijven. Titel 9 Boek 2 BW geeft echter de genoemde methoden voor resultaatbepaling voor grond- en bouwbedrijven. Bij gebrek aan nadere regelgeving van het BBV sluit de Rekenkamer aan bij Titel 9 Boek 2 BW.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

wordt voorgesteld⁶⁴, strijdig is met het stelselmatigheidsbeginsel van het BBV. De OMMIJ heeft immers impliciet de keuze gemaakt om resultaat te bepalen na afronding van het gehele project en niet vóór het einde van het totale project. Eventuele tussentijdse winstuitneming zou een stelselwijziging betekenen.

Tot slot wijst de Rekenkamer erop dat het toepassen van de completed contract methode op het totale project, naar de mening van de Rekenkamer, geen recht doet aan de feitelijke situatie. Deze feitelijke situatie is er één waarin de OMMIJ gedurende een looptijd van tien jaar steeds delen van het totale project volledig afrondt en oplevert. Naar de mening van de Rekenkamer zou allocatie van kosten en opbrengsten naar deelprojecten goed mogelijk zijn geweest, waardoor ook resultaatbepaling op deelprojecten mogelijk was geweest.

financiering OMMIJ

Bij aanvang van de ontwikkeling van de VINEX-locatie heeft de gemeente Barendrecht bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) een lening van EUR 40,8 miljoen afgesloten voor financiering van de VINEX-locatie. Bij het instellen van de GR heeft Barendrecht deze lening doorgeleend aan de OMMIJ. De OMMIJ leent het geld dus bij Barendrecht tegen dezelfde condities als waarvoor de gemeente Barendrecht het leent bij BNG.

De gemeente Albrandswaard heeft geen financiering voor de VINEX-locatie ingebracht. De Rekenkamer vindt dit gezien de gelijke verdeling van financieel risico opmerkelijk. Zou de OMMIJ namelijk in een positie komen waarin niet aan verplichtingen voldaan kan worden en diensgevolge failliet gaan, dan zou volgens de risicoverdeling 50% van de schuld door de gemeente Albrandswaard betaald moeten worden. De gemeente Barendrecht loopt hiermee een aanzienlijk terugbetalingsrisico⁶⁵. Dit risico is in de loop van de jaren wellicht wat achterhaald doordat de financiële positie van de OMMIJ hier geen aanleiding toegeeft, maar bij aanvang van de OMMIJ was dit zeker geen onrealistisch scenario.

Daarnaast wijst de Rekenkamer erop dat door de huidige financieringsconstructie alleen bij de gemeente Barendrecht een aanzienlijk beslag op de leencapaciteit wordt gelegd. Dit kan beperkingen geven voor eventueel noodzakelijke extra kredietverschaffing voor projecten of doelen binnen de gemeente Barendrecht.

overtollige kasgelden binnen OMMIJ

Volgens de jaarrekeningen van de OMMIJ hebben beide gemeenten de mogelijkheid om bij de OMMIJ, bij wijze van lening, een beroep te doen op overtollige middelen. Hoewel beide gemeenten hier tot op heden geen gebruik van gemaakt hebben vindt de Rekenkamer dit een vreemde regeling. De financiering van de OMMIJ is namelijk voornamelijk afkomstig van de gemeente Barendrecht. Dit is de eerdergenoemde lening van 40,8 miljoen euro die de gemeente Barendrecht bij de

⁶⁴ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

⁶⁵ Dit is het risico dat een debiteur (Albrandswaard in casu) niet aan zijn verplichtingen kan voldoen. Dit lijkt misschien minder aan de orde voor een gemeente, maar terugbetaling kan enige tijd in beslag nemen.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

BNG heeft geleend. Van de overwaarde (winst) die binnen de OMMIJ wordt gerealiseerd zou de gemeente Albrandswaard gebruik kunnen maken. De Rekenkamer vindt het echter niet gewenst als de gemeente Albrandswaard voor een groter bedrag dan de overwaarde geld kan aantrekken van de OMMIJ. Dit geld is namelijk allereerst bedoeld om de BNG-lening aan de gemeente Barendrecht terug te betalen. Als de gemeente Albrandswaard dit geld zou lenen dan zou er feitelijk geld geleend worden van de gemeente Barendrecht⁶⁶.

VI-4 doelstellingen versus realisatie

VI-4-1 doelstellingen van de OMMIJ

Het BBV schrijft voor dat de verantwoording inzicht biedt in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. In paragraaf IV-3-1 is een overzicht opgenomen van de doelstellingen die met de OMMIJ nagestreefd worden. In deze paragraaf is de Rekenkamer nagegaan of over deze doelstellingen verantwoording wordt afgelegd en in hoeverre tot op heden deze doelstellingen zijn gerealiseerd.

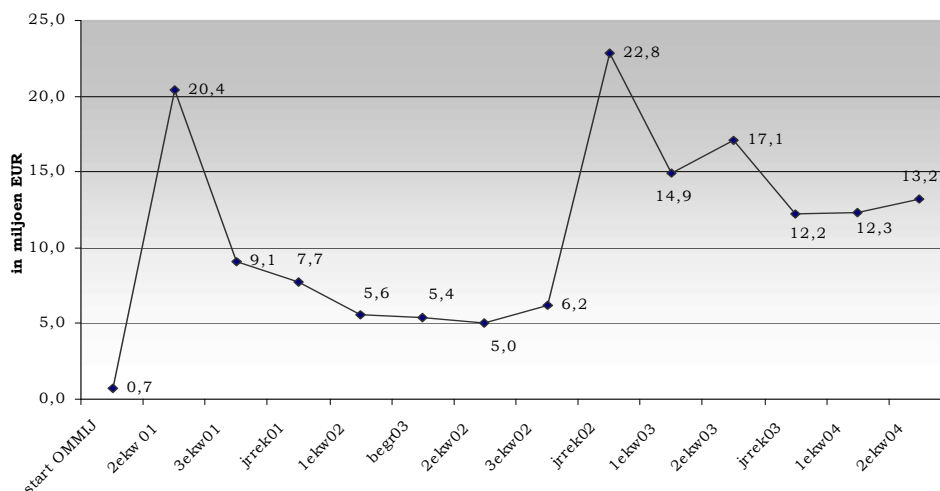
VI-4-2 financiële doelstellingen

De Rekenkamer is nagegaan wat de prognose van de exploitatie (F) was ten tijde van het instellen van de GR en hoe deze prognose in de loop van de tijd is aangepast. In figuur VI-1 is de prognose van de Netto Contante Waarde (NCW) van de totale exploitatie weergegeven.

⁶⁶ De Rekenkamer wijst er overigens op dat voor het bepalen van overwaarde binnen de OMMIJ het noodzakelijk is om regels omtrent resultaatbepaling vast te stellen, zoals in voorgaande subparagraaf al was benadrukt.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

figuur VI-1 netto contante waarde totale exploitatieprognose⁶⁷



De grafiek laat zien dat de exploitatieprognose tot op heden altijd positief is geweest. Hiermee wordt voldaan aan een belangrijke doelstelling van de locatie namelijk de locatie realiseren met een sluitende en liefst positieve exploitatie.

In de prognose zijn echter wel aanzienlijke schommelingen zichtbaar. De Rekenkamer vindt met name de stijging van de NCW direct na de start van de OMMIJ opmerkelijk, evenals de fluctuatie van de NCW rondom de jaarrekening 2002. De directeur van de OMMIJ gaf desgevraagd aan dat deze stijging in de prognose bij de jaarrekening 2002 het gevolg was van een foute boeking.

De Rekenkamer stelt vast dat in de jaarrekening een vergelijking is opgenomen tussen de begroting van het boekjaar en de realisatie. Dit betreft een analyse op totaalniveau van de exploitatie. De financiële analyse (ofwel de toelichting op de begroting versus de realisatie) die in het jaarverslag is opgenomen heeft betrekking op de totale exploitatieprognose⁶⁸. Daarnaast presenteert de OMMIJ per deelproject factsheets. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat ook per deelproject verantwoording over de financiën wordt afgelegd. Dit is echter niet het geval. De financiële analyse gaat namelijk niet in op de financiële situatie van deelprojecten afzonderlijk, maar geeft toelichting op totaalniveau. Uit deze analyse blijkt bijvoorbeeld niet voor welk deelproject de kosten voor verwerving of de kosten voor bouw- en woonrijp omhoog zijn gegaan. Wel wordt in de jaarrekening per

⁶⁷ De x-as geeft de rapportages aan waaruit de NCW van de exploitatieprognose is overgenomen. De chronologische volgorde van de exploitatieprognoses is aangehouden, waardoor de prognose van de begroting 2003 (begr03) is weergegeven voor de rapportage van het tweede kwartaal van 2002 (2ekw02). In de derde kwartaalrapportage 2003 zijn alleen de factsheets per deelproject opgenomen. De totale prognose ontbreekt, waardoor deze gegevens niet in de bovenstaande grafiek zijn verwerkt.

⁶⁸ Bijvoorbeeld paragraaf 2.6 'exploitatieprognose', *OMMIJ jaarrekening 2003*, p. 18

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

deelproject een schriftelijke analyse van kwalitatieve gegevens⁶⁹ (K) en doorlooptijd (T) geven. De Rekenkamer constateert dan ook dat de OMMIJ geen financiële verantwoording (F) per deelproject aflegt. In paragraaf V-4-5 constateerde de Rekenkamer reeds dat de OMMIJ voor de interne beheersing ook geen gebruik maakt van analyses per deelproject.

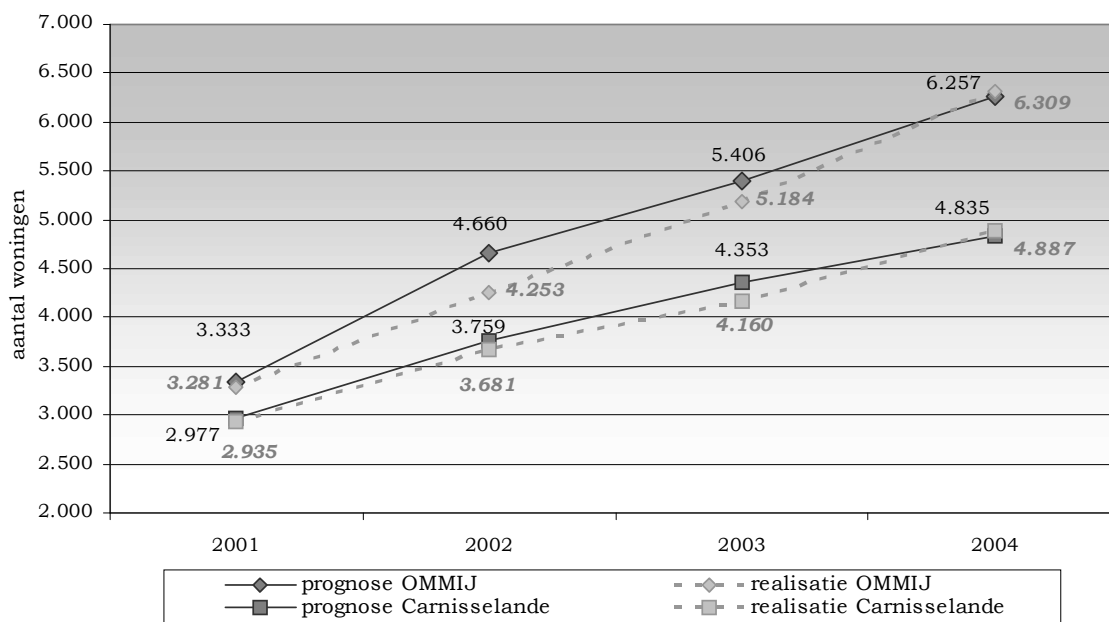
VI-4-3 kwalitatieve doelstellingen van de totale exploitatie

In het kwalitatieve aspect zijn ook de doelstellingen omtrent de doorlooptijd (T) opgenomen.

aantal gebouwde woningen

In figuur VI-2 is de prognose van het cumulatief aantal te bouwen woningen in de hele locatie en in Carnisselande weergegeven. De prognose en het werkelijk aantal gerealiseerde woningen zijn gebaseerd op de gegevens uit de jaarverslagen van 2001 tot en met 2004⁷⁰.

figuur VI-2 planning versus realisatie aantal gebouwde woningen



De grafiek laat zien dat in 2004 het aantal gerealiseerde woningen boven de begroting ligt. In 2002 werd de doelstelling voor de totale locatie niet is gehaald,

⁶⁹ Bijvoorbeeld paragraaf 2.4 'voortgang projecten', *OMMIJ jaarrekening 2003*, p. 10 e.v.

⁷⁰ Het aantal gerealiseerde woningen over 2004 zijn de aantallen zoals deze in het jaarverslag 2004 opgenomen zullen worden. De gegevens heeft de Rekenkamer ontvangen van de directeur van de OMMIJ. Het jaarverslag 2004 was ten tijde van het onderzoek nog niet door het AB vastgesteld.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

maar voor Carnisselande was de doelstelling in 2002 wel nagenoeg gehaald. In 2003 liep de realisatie enigszins achter op de planning. In 2004 is deze achterstand ingelopen. Het aantal te realiseren woningen is naast de financiële doelstelling een van de belangrijkste doelstellingen. De Rekenkamer constateert dat deze doelstelling wordt gehaald.

woondifferentiatie

In de jaarverslagen zijn geen overzichten opgenomen waarin de gerealiseerde woondifferentiatie voor de totale locatie wordt weergegeven. In de factsheets wordt wel informatie verstrekt over de woondifferentiatie per deelproject. In paragraaf V-4-4 is reeds opgemerkt dat deze gegevens verwarring scheppen omdat plannen en realisatie in één cijfer weergegeven worden. De Rekenkamer constateert dat niet is vast te stellen in hoeverre de doelstellingen met betrekking tot woondifferentiatie voor de hele locatie tot op heden is behaald⁷¹.

Dit geldt ook voor de gemiddelde oppervlakte per woning in de locatie en de woningequivalent. Over deze doelstellingen wordt eveneens niet in de verantwoording gerapporteerd.

hectare bedrijfsterreinen

Over het aantal uit te geven hectaren bedrijfsterrein wordt niet expliciet verantwoording afgelegd. Ook wordt in de begroting niet vermeld hoeveel hectare voor het jaar gepland staat om op te leveren. In tabel VI-6 is een overzicht opgenomen van het aantal hectaren bedrijfsterrein dat volgens de jaarrekening 2003 is gerealiseerd.

tabel VI-6 aantal hectaren gerealiseerd bedrijfsterreinen tot en met 31 december 2003⁷²

bedrijfsterrein	opgeleverde ha	doelstelling ha
Vaanpark I	8,6	
Vaanpark II	19,8	
Vaanpark III	8,6	
Vaanpark IV	0,3	
totaal	37,3	77

Aangezien geen jaarlijkse planning voor bedrijfsterreinen aanwezig is, kan niet vastgesteld worden in hoeverre de realisatie op schema loopt. Volgens het deelconvenant dient 77 hectare bruto bedrijfsterrein opgeleverd te worden. De Rekenkamer heeft begrepen dat de netto doelstelling 44 hectare bedrijfsterrein is. De opgave in de factsheets betreft een netto opgave. Het verschil tussen bruto en

⁷¹ De Rekenkamer heeft vastgesteld dat in de derde kwartaalrapportage 2004 wel informatie over de woondifferentiatie in Portland en Carnisselande is opgenomen.

⁷² De gegevens zijn afkomstig uit de factsheets van de jaarrekening 2003.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

netto opgave betreft openbare ruimte. In de bruto opgave zijn hectaren voor openbare ruimte opgenomen. In de netto opgave is dit niet opgenomen⁷³.

bovenwijkse voorzieningen

In tabel VI-7 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste voorzieningen die in de locatie gerealiseerd zouden moeten worden. Vermeld is in hoeverre deze voorzieningen reeds gerealiseerd zijn.

tabel VI-7 realisatie bovenwijkse voorzieningen

bovenwijkse voorziening	(nagenoeg) gerealiseerd	in uitvoering	nog niet gerealiseerd
TramPlus verbinding	☒		
begraafplaats met aula	☒ ⁷⁴		
bibliotheek in Carnisselande van 1.000 m ²		☒	
bibliotheek in Portland van 300 m ²		☒	
afvalaanbiedstation in Carnisselande	☒		
buitensportvoorzieningen - Smitshoek 21,5 ha		☒	
voortgezet onderwijs Voordijk	☒ ⁷⁵		
Koedoodzone inrichten als recreatiegebied		☒	
wijkwinkelcentrum van circa 9.000 m ²	☒		
buurtwinkelcentrum van circa 3.000 m ²		☒	

Deze gegevens van tabel VI-7 zijn ontleend aan de factsheets van het 2^e kwartaal 2004 en aan de opgave van de directeur van de OMMIJ. De Rekenkamer stelt vast dat het op basis van de factsheets moeilijk vast te stellen is wat de planning is voor realisatie van deze voorzieningen. Het is ook moeilijk om vast te stellen in hoeverre de realisatie is gevorderd.

VI-4-4 samenvatting doelstellingen versus realisatie Carnisselande

Tabel VI-8 geeft een samenvatting van de doelstellingen die met Carnisselande nagestreefd worden en de realisatie van deze doelstellingen tot en met 2004.

⁷³ De directeur van de OMMIJ heeft aangegeven dat op de tekeningen behorend bij het RSP gesproken wordt over een doelstelling van 64 ha bruto bedrijfsterrein. Het verschil met de 77 ha bedrijfsterrein ontstaat doordat hierin eveneens hectaren begrepen zitten voor de ontsluiting van het bedrijfsterrein. De Rekenkamer heeft dit niet verder geverifieerd.

⁷⁴ De begraafplaats is gerealiseerd in bestaand Barendrecht en niet in de VINEX-locatie.

⁷⁵ Het voortgezet onderwijs is niet gerealiseerd op de Voordijk maar in bestaand Barendrecht.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

tabel VI – 8 doelstellingen en realisatie Carnisselande

onderwerp	doelstelling	realisatie
aantal woningen	6.257 woningen tot en met 2004	6.309 woningen tot en met 2004
woondifferentiatie	20% sociale sector	21,7% sociale sector per 3 ^e kwartaal 2004
bovenwijkse voorzieningen	- TramPlus - begraafplaats - bibliotheek - buitensportvoorziening - afvalaanbiedstation - voorgezet onderwijs - Koedoodzone - wijk- en buurtwinkelcentrum	- tramplus verbinding - gereed - begraafplaats - in bestaand Barendrecht - bibliotheek – in uitvoering - buitensportvoorziening – in uitvoering - afvalaanbiedstation - gereed - voorgezet onderwijs - in bestaand Barendrecht - Koedoodzone – in uitvoering - wijk- en buurtwinkelcentrum - gereed
bedrijfsterreinen	77 hectare bruto bedrijfsterrein	37,3 hectare netto bedrijfsterrein
exploitatieprognose	neutraal of winst	NCW per 30 juni 2004: 13,2 miljoen euro positief

De Rekenkamer stelt vast dat de realisatie van de doelstellingen die gesteld zijn voor Carnisselande op schema verloopt. De Rekenkamer heeft dit overigens niet kunnen vaststellen voor de doelstelling aangaande het aantal hectaren bedrijfsterrein. Deze doelstelling is namelijk in bruto hectaren geformuleerd, terwijl de realisatie verantwoord wordt in netto hectaren bedrijfsterrein.

VI-5 conclusie

Tabel VI-9 toont het oordeel over de gehanteerde normen.

tabel VI – 9 schematische weergave van het oordeel over verantwoording

onderdeel	norm	score
verantwoording OMMIJ	jaarlijks wordt ter kennisgeving aan de Raden aangeboden: lijst met besluiten inzake artikel 5; lid 1.2.2 van de GR, jaarbegrotingen, jaarrekeningen en de actuele bouwgrondexploitatie met bijbehorende stukken	matig
	jaarlijks legt het AB van OMMIJ tijdig aan Raad verantwoording af middels de jaarrekening met bijbehorende stukken	voldoende
	jaarlijks wordt binnen de gestelde termijn de ontwerpbegroting toegezonden aan Raad	voldoende
	de begroting voldoet aan de eisen van gemeentewet en Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	onvoldoende
	de verantwoording voldoet aan de eisen van gemeentewet en Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	voldoende
	de verantwoording biedt voldoende inzicht in de mate waarin de doelen/afgesproken prestaties zijn gerealiseerd	matig

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

In bovenstaande tabel is het oordeel weergegeven van de wijze waarop de OMMIJ zich verantwoordt aan de Raad. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zal nader in gegaan worden op de realisatie van de doelstellingen van de OMMIJ. In deze paragraaf wordt belicht op welke wijze de OMMIJ zichtbaar maakt of doelstellingen worden gerealiseerd.

De Rekenkamer constateert dat bij aanvang van de OMMIJ onvoldoende verantwoording is afgelegd aan de Raad. De begroting 2001 is niet opgesteld en de begroting 2002 is te laat opgesteld. De jaarrekening 2001 is niet aan de Raad aangeboden. In de daarop volgende jaren is dit echter verbeterd. De Rekenkamer constateert echter wel dat niet wordt voldaan de GR artikel 5; lid 1.2.2 doordat er geen lijst met besluiten (inzake het regelen van geldleningen, besluiten tot kopen en vervreemden van goederen, besluiten omtrent het doen aanleggen of verbeteren van openbare gebieden, uitgeven van gronden, et cetera). aan de Raad wordt aangeboden.

Verder is de Rekenkamer van mening dat de begroting van de OMMIJ onvoldoende voldoet aan de eisen van het BBV. De begroting geeft namelijk geen raming van de financiële positie (geprognosticeerde balans), een opgave van het weerstandsvermogen ontbreekt en beleid omtrent resultaatbepaling ontbreekt.

De OMMIJ heeft in de afgelopen jaren een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. De accountant stelt vast dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft en dat deze voldoet aan de bepalingen van het BBV. De Rekenkamer constateert echter dat voorschriften omtrent resultaatbepaling ontbreken. Hierdoor kan naar het oordeel van de Rekenkamer geen duidelijk inzicht verkregen worden in de financiële prestaties.

Tot slot constateert de Rekenkamer dat op een aantal kwalitatieve aspecten (K) en doorlooptijd (T) van projecten verantwoording wordt afgelegd middels de jaarrekening (aantal opgeleverde woningen). Echter, niet over alle doelstellingen, zoals woondifferentiatie, bedrijventerreinen en voorzieningen, wordt (duidelijk) verantwoording afgelegd. De Rekenkamer oordeelt dan ook dat de verantwoording over de doelstellingen en prestaties matig is.

VII toezicht en bijsturing door Raad

VII-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de toezichthoudende taak en eventuele bijsturing van het College en de Raad beoordeeld. Het toezicht houden en bijsturen vormt het sluitstuk van de cyclus van aansturing, beheersing en verantwoording. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre het toezicht plaats vindt maar ook of het toezicht inhoudelijk voldoende is toegespitst op de taken die de Raad aan de OMMIJ heeft opgedragen.

VII-2 toezicht College

De Rekenkamer meent dat de begrotingen en de jaarrekeningen van de OMMIJ en de managementletters van de accountant over de OMMIJ in collegevergaderingen behandeld dienen te worden. De Rekenkamer constateert dat deze stukken de afgelopen jaren niet geagendeerd zijn in Collegevergaderingen. Desgevraagd geeft de gemeentesecretaris aan dat de collegeleden de stukken van de OMMIJ ontvangen uit hoofde van hun functie in het DB van de OMMIJ; twee collegeleden zijn rechtstreeks vertegenwoordigd in het DB en de ander twee collegeleden zijn vervangende leden, waarbij ook de vervangende leden de jaarstukken van de OMMIJ ontvangen. Daarnaast geeft de gemeentesecretaris aan dat onder het agendapunt 'mededelingen uit gemeenschappelijke regelingen' ondermeer gesproken wordt over de OMMIJ. Bij discussiepunten over de OMMIJ vindt aparte agendering plaats met een adviesblad. De Rekenkamer heeft in de dossiers van de OMMIJ alleen voor de begroting 2002 en 2003 aparte adviesbladen aangetroffen⁷⁶. De overige stukken hebben blijkbaar niet geleid tot aparte agendering.

Verder merkt de Rekenkamer op dat de notulen van de vergaderingen van het College geen letterlijke weergave bevatten van hetgeen is besproken, maar bestaan uit een besluitlijst en het uiteindelijke beslispunt. De Rekenkamer constateert dat de behandeling van stukken van de OMMIJ de afgelopen jaren niet heeft geleid tot beslispunten. De Rekenkamer heeft hiervan namelijk niets aangetroffen in de notulen. De Rekenkamer stelt verder vast dat het College niet heeft geconstateerd dat de begroting 2001 van de OMMIJ niet is opgesteld en dat de begroting 2002 te laat is opgesteld.

Voorts is de Rekenkamer nagegaan of de jaarrekeningen, begrotingen en managementletters voorzien zijn van een ambtelijk advies ten behoeve van de behandeling in het College. Deze ambtelijke adviezen zijn niet aangetroffen.

⁷⁶ Op de adviesbladen was geen ambtelijk advies opgenomen. Uit het blad was alleen op te maken dat het College de begrotingen had besproken.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

Wethouder Schoehuizen geeft in het interview aan dat er geen ambtelijke adviezen gegeven worden bij de reguliere stukken van de OMMIJ, maar dat de wethouder op ad hoc basis ambtelijke adviezen krijgt over discussiepunten⁷⁷.

VII-3 toezicht Raad

VII-3-1 onderzoek naar toezicht Raad

De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de verantwoordingsdocumenten van de OMMIJ in de Raad en/ of de Raadscommissie zijn behandeld. De volgende verantwoordingsdocumenten worden aan de Raad op structurele basis voorgelegd⁷⁸:

- bestemmingsplannen;
- jaarbegroting;
- jaarrekening;
- kwartaalverslagen;
- controlerapport accountant.

De Rekenkamer is in de notulen en agendastukken van de Raad en Raadscommissie nagegaan of de documenten:

- geagendeerd zijn zonder inhoudelijke bespreking;
- bespreking heeft plaats gevonden met een of meer bevindingen/ aanbevelingen;
- toezegging is verkregen over navolging van bevinding/ aanbeveling door wethouder.

VII-3-2 bestemmingsplannen

De commissie Grondgebied geeft zijn goedkeuring aan de bestemmingsplannen. Voor aanvang van de OMMIJ kreeg de commissie per deelproject de startdocumenten voorgelegd⁷⁹. De directeur van de OMMIJ geeft aan dat deze taak na instelling van de OMMIJ door het AB van de OMMIJ is overgenomen. De Rekenkamer stelt vast dat de commissie Grondgebied geen expliciet besluit heeft genomen om deze taak aan het AB over te laten.

Het AB stelt het startdocument vast waarna een projectgroep van de afdeling Ruimtelijke Ordening het startdocument tot bestemmingsplan omwerkt. De commissie Grondgebied krijgt vervolgens een bestemmingsplan voorgelegd dat weinig keuzemogelijkheden overlaat. Het afdelingshoofd van de afdeling Ruimtelijke Ordening geeft overigens aan dat het nogal eens voorkomt dat de commissie voorafgaand aan het bestemmingsplan keuzemogelijkheden voorgelegd krijgt.

De Rekenkamer constateert dat de commissie Grondgebied geen kwartaalrapportages, jaarrekeningen en begrotingen ontvangt. Deze commissie ontvangt derhalve geen informatie over de voortgang van projecten en over de

⁷⁷ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

⁷⁸ De jaarbegrotingen, jaarrekeningen en kwartaalrapportages zijn inclusief een exploitatieprognose.

⁷⁹ Zie paragraaf V-4.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

realisatie van doelstellingen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de commissie ieder kwartaal een rapportage ontvangt van afdeling Ruimtelijke Ordening. Deze rapportage bevat informatie over de gerealiseerde woondifferentiatie en aantal gerealiseerde woningen in Carnisselande. Gegevens over Portland ontbreken echter. De Rekenkamer wijst erop dat de raadsleden ook een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de realisatie van Portland. Hierover worden zij echter niet geïnformeerd.

De Rekenkamer heeft geen nader onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de bestemmingsplannen in de commissie Grondgebied zijn behandeld.

VII-3-3 begrotingen

In de GR artikel 9 lid 2 is bepaald dat het AB de begroting vaststelt. Daaraan voorafgaand kan de Raad omtrent de begroting zijn gevoelens doen blijken. Daartoe krijgt de Raad de begroting acht weken voor vaststellen door het AB toegezonden⁸⁰. In tabel VII-1 is aangegeven wanneer de begrotingen door de Raad en/ of de Raadscommissie Middelen is behandeld. De Raadscommissie Grondgebied behandelt de begrotingen niet.

tabel VII – 1toezicht Raad - begrotingen

document	Raadscommissie Middelen	Raad
begroting 2001	-	-
begroting 2002	☒	☒
begroting 2003	☑	☑
begroting 2004	☒	☒

☑ = behandeld
☒ = niet behandeld

Zoals in paragraaf VI-2 is opgemerkt is de begroting 2001 niet opgemaakt. Deze is dus ook niet in de Raad of in de Raadscommissie behandeld. Wethouder Schoehuizen geeft in het interview aan dat er in de Raad gesproken is over het feit dat de begroting 2001 niet is opgesteld door de OMMIJ⁸¹. De Rekenkamer stelt echter vast dat uit de notulen van de raadsvergaderingen blijkt dat niet is gesproken over de begroting 2001.

In de Raadscommissie Middelen is de begroting 2002 niet besproken. De Raad heeft in de vergadering van 10 december 2001 kort gesproken over de begroting 2002. De Rekenkamer heeft dit echter niet aangemerkt als bespreking, omdat het

⁸⁰ Zie ook paragraaf IV-6.

⁸¹ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

onderwerp beperkt bleef tot de vraag of de begroting niet door de Raad vastgesteld zou moeten worden.

De Raad heeft op 27 mei 2002 de Raadscommissie Middelen verzocht de begroting 2003 te bespreken. De Raadscommissie heeft op 11 juni 2002 hierover gesproken⁸². Dit betrof een bespreking over de OMMIJ in zijn algemeenheid en had niet specifiek betrekking op de begroting 2003. Een aspect van de behandeling betrof de nacalculatie van projecten. Een raadslid pleitte ervoor bij het afsluiten van projecten veel aandacht te besteden aan nacalculatie. Ook gaf de commissie te kennen meer zicht te willen hebben op de OMMIJ. Daarom is besloten extra nadruk te leggen op kwartaalrapportages van de OMMIJ.

De bespreking in de Raadscommissie heeft niet geleid tot een voorstel aan de Raad om schriftelijk 'zijn gevoelens' omtrent de begroting 2003 aan het DB van de OMMIJ te doen blijken. De Raad concludeert in de vergadering van 15 juli 2002 dat behandeling in de commissie Middelen heeft plaatsgevonden en dat de vragen die aan de OMMIJ zijn gesteld naar tevredenheid zijn beantwoord. De Rekenkamer constateert dat de behandeling van de begroting 2003 in de Raad er niet toe heeft geleid om 'gevoelens' omtrent de begroting schriftelijk aan de OMMIJ kenbaar te maken. Overigens had deze behandeling in de Raad pas plaats na 1 juli, de datum waarvoor het AB van de OMMIJ de begroting vast dient te stellen. Tevens vindt de Rekenkamer het opmerkelijk dat de Raad tevreden is met de beantwoording van de vragen in de commissie Middelen. De Rekenkamer heeft namelijk in de notulen van de Raadscommissie geen antwoorden aangetroffen op de gestelde vragen over nacalculatie op projecten. De Rekenkamer stelt vast dat de heer Schoehuizen in de veronderstelling was dat de OMMIJ nacalculaties per deelproject uitvoert⁸³. De Rekenkamer heeft in de notulen van de DB geen opmerkingen aangetroffen dat de wethouder om nacalculaties heeft gevraagd. De Rekenkamer stelt dan ook vast dat de wethouder tevens lid van het DB OMMIJ het verzoek van de Raad om nacalculaties niet is nagekomen.

In de raadsvergadering van 22 april 2003 heeft de Raad besloten om de begroting 2004 in de commissie Middelen te behandelen. De begroting 2004 is op 29 april 2004 aan de commissie Middelen verzonden. De Rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen dat behandeling van de begroting in de commissie Middelen heeft plaats gevonden⁸⁴.

VII-3-4 jaarrekeningen

De Rekenkamer stelt als norm dat jaarstukken in de Raad en/ of Raadscommissie aan de orde moet zijn geweest. In tabel VII-2 is aangegeven wanneer de

⁸² Bij deze raadsvergadering was wethouder Schoehuizen afwezig. Wethouder Silvis nam waar.

⁸³ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005 en zie ook V-4-5.

⁸⁴ De Rekenkamer vermoedt dat behandeling plaats heeft gevonden in de besloten vergadering van de commissie op 14 mei 2003. De Rekenkamer heeft echter geen notulen terug kunnen vinden van deze vergadering.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

jaarrekeningen door de Raad en/ of de Raadscommissie Middelen is behandeld. De Raadscommissie Grondgebied behandelt de jaarrekeningen niet.

tabel VII – 2toezicht Raad - jaarrekeningen

document	Raadscommissie Middelen	Raad
jaarrekening 2001	☒	☒
jaarrekening 2002	☒	☒
jaarrekening 2003	☒	☒

☒ = behandeld
☒ = niet behandeld

De Rekenkamer constateert dat de jaarrekeningen van de OMMIJ noch door de Raad noch door de Raadscommissie worden behandeld. De Rekenkamer heeft in de ingekomen stukken van de Raad en de Raadscommissie niet terug kunnen vinden dat de jaarrekening 2001 is ontvangen. De Rekenkamer heeft ook in de vergaderingstukken, agenda's en notulen niet teruggevonden dat de jaarrekening 2001 is besproken door de Raad of de Raadscommissie.

De jaarrekening 2002 is tegelijk met de begroting 2004 aan de orde geweest in de raadsvergadering van 22 april 2003. Het betrof echter een procedurele bespreking en geen inhoudelijke bespreking. Een raadslid heeft gevraagd of behandeling van de jaarrekening 2002 plaats zou moeten vinden in de commissie Middelen. Uit de notulen blijkt echter niet of en wat hierop geantwoord en besloten is. Wel besluit de Raad om in de raadsvergadering van 12 mei 2003 'gevoelens' aan het DB te doen blijken omtrent de jaarrekening. Echter op 12 mei 2003 is geen vergadering gehouden. In de eerstvolgende vergadering (2 juni 2003) is de jaarrekening 2002 niet meer op de agenda verschenen. De Rekenkamer stelt derhalve vast dat de Raad de jaarrekening 2002 niet heeft behandeld. De Rekenkamer is nagegaan of de commissie Middelen de jaarrekening 2002 heeft besproken. De Rekenkamer heeft dit niet kunnen vaststellen.

De Rekenkamer heeft niet terug kunnen vinden dat de jaarrekening 2003 door de Raad is ontvangen of dat bespreking in de Raad van de jaarrekening 2003 heeft plaatsgevonden. Op 7 juni 2004 is de jaarrekening 2003 ontvangen in de commissie Middelen. De Rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen dat de jaarrekening 2003 in de commissie Middelen is besproken.

VII-3-5 kwartaalrapportages

De Raad en de Raadscommissies hebben geen wettelijke taak om de kwartaalrapportages te bespreken. De Raadscommissie Middelen heeft in de commissievergadering van 28 november 2001 besloten de kwartaalrapportages van de OMMIJ te behandelen. De rapportages zijn een middel om raadsleden

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

tussentijds over de voortgang van de OMMIJ te informeren. De kwartaal-rapportages worden niet aan de Raad toegezonden. De Raadscommissie Grondgebied ontvangt en bespreekt de kwartaalrapportage ook niet. In tabel VII-3 is aangegeven welke kwartaalrapportages door de Raadscommissie Middelen zijn behandeld. Kwartaalrapportages worden gemaakt sinds het tweede kwartaal 2001. Het vierde kwartaal van een jaar wordt samengevoegd met de jaarrekening.

tabel VII – 3toezicht Raad - kwartaalrapportages

document	Raadscommissie Middelen
2 ^e kwartaal 2001	☒
3 ^e kwartaal 2001	☐
1 ^e kwartaal 2002	☐
2 ^e kwartaal 2002	☒
3 ^e kwartaal 2002	☒
1 ^e kwartaal 2003	☐
2 ^e kwartaal 2003	☒
3 ^e kwartaal 2003	☐
1 ^e kwartaal 2004	☒
2 ^e kwartaal 2004	☒

☒ = behandeld
☐ = niet behandeld

De Rekenkamer heeft over de derde kwartaalrapportage 2001 en de eerste kwartaalrapportage 2002 niets kunnen terugvinden in de agendastukken, ingekomen stukken en notulen van de commissie. De overige kwartaalrapportages die niet inhoudelijk in de commissie zijn behandeld staan wel vermeld als ingekomen stukken in de commissie. De Rekenkamer constateert dat de kwartaalrapportages regelmatig maar niet altijd worden besproken in de commissie. Verder constateert de Rekenkamer dat de behandeling nooit leidt tot besluiten over het verkrijgen van toezeggingen van de OMMIJ of van de wethouder. De Rekenkamer concludeert dan ook dat de kwartaalrapportages gebruikt worden ter kennisname.

De behandeling van de kwartaalrapportages in de commissie vindt plaats in aanwezigheid van de directeur van de OMMIJ. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de directeur van de OMMIJ door de commissie om toelichting wordt gevraagd. De directeur is geen verantwoording verschuldigd aan de raadsleden maar aan zijn DB en AB. De commissie had de wethouder om toelichting bij de stukken van de OMMIJ moeten vragen. De wethouder zou zich kunnen laten bijstaan door het sectorhoofd Middelen. Desgevraagd gaf wethouder Schoehuizen aan dat de Raadscommissie zelf heeft gevraagd om toelichting door de directeur⁸⁵.

⁸⁵ Interview wethouder Schoehuizen, 13 januari 2005

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

De Rekenkamer constateert dat naar aanleiding van de kwartaalrapportages meerdere malen in de commissie aan de orde is geweest op welke wijze bevoegdheden zijn verdeeld tussen de Raad en de OMMIJ⁸⁶. Ook is aan de orde geweest welke taken en verantwoordelijkheden de afgevaardigde raadsleden in het AB van de OMMIJ hebben. De Rekenkamer constateert dat er veel vragen zijn opgeroepen maar dat de onduidelijkheden niet zijn weggenomen door formulering van werkwijze en vastlegging van procedures rondom de OMMIJ. De Rekenkamer verwijst naar hoofdstuk IV voor verdeling van bevoegdheden tussen de Raad en de OMMIJ. Voor wat betreft de afgevaardigde raadsleden in het AB van de OMMIJ merkt de Rekenkamer op dat raadsleden hun eigen verantwoordelijkheid voor de OMMIJ houden. De verantwoordelijkheid wordt niet overgedragen aan de raadsleden die in het AB zitting hebben. Raadsleden dienen dan ook zelf hun afgevaardigde leden te ondervragen over de OMMIJ en de beslissingen die door het AB worden genomen.

VII-3-6 controlerapporten accountant

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de controlerapporten en de managementletters door de Raad of de Raadscommissies worden ontvangen. De Rekenkamer heeft ook geen behandeling van deze stukken aangetroffen. In paragraaf V-3 van dit rapport zijn een aantal aanbevelingen genoemd waarvoor de accountant aandacht heeft gevraagd bij de OMMIJ. De Rekenkamer stelt vast dat een aantal raadsleden hier mogelijk geen kennis van hebben.

In de notulen van de commissievergadering heeft de Rekenkamer over sommige aanbevelingen opmerkingen aangetroffen. Zo dringt een raadslid in de vergadering van 27 november 2002 aan op helderheid inzake mandateringen. De Rekenkamer constateert echter dat deze opmerkingen niet geleid hebben tot toezeggingen van de wethouder en het afgevaardigd raadslid in AB van de OMMIJ. In paragraaf V-3 merkt de Rekenkamer op dat ambtenaren zonder mandaat verplichtingen voor de OMMIJ aangaan. Verder blijkt uit de notulen van de raadsledenvergadering van 22 april 2003 ook dat enkele raadsleden op de hoogte zijn van de aanbevelingen van de accountant. Een raadslid vraagt namelijk naar het standpunt van het College ten aanzien van het feit dat het advies van de accountant niet is overgenomen. Het is onduidelijk over welk advies dit gaat en wat de wethouder hierop geantwoord heeft. Het is voor de Rekenkamer onduidelijk hoe de raadsleden aan de rapportages van de accountant zijn gekomen. Verder wijst de Rekenkamer erop dat het risico bestaat dat sommige raadsleden geen kennis kunnen nemen van de rapportages van de accountant.

⁸⁶ Notulen commissievergadering Middelen, 11 september 2002 en 27 november 2002

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

VII-4 conclusie

Tabel VII-4 toont het oordeel over de gehanteerde normen.

tabel VII – 4 schematische weergave van het oordeel over toezicht

onderdeel	norm	score
toezicht College	▪ begrotingen en jaarstukken van de OMMIJ en rapportages van de accountant moeten in collegevergaderingen aan orde zijn geweest	onvoldoende
	▪ aanwezigheid van adviesrapporten van bestuurlijk apparaat (sectoren) bij jaarverslagen en jaarplannen	onvoldoende
toezicht Raad	▪ jaarstukken, begrotingen, kwartaalrapportages van de OMMIJ en rapportages van de accountant moeten in Raadscommissie/ raadsledenvergadering aan orde zijn geweest met toenemende benutting: ▪ agendering zonder inhoudelijke bespreking ▪ bespreking van een of meer bevindingen/ aanbevelingen ▪ verkrijging toezegging over navolging van OMMIJ of wethouder	onvoldoende
	▪ de Raad doet omtrent ontwerpbegroting ‘gevoelens’ aan het Dagelijks Bestuur OMMIJ blijken	onvoldoende
	▪ de Raad/ Raadscommissie behandelt (deel)projecten bijvoorbeeld bestemmingsplan, haalbaarheidsstudie, bijsturing op plankwaliteit (K), etc. en adviseert over vaststelling ontwerpbestemmingsplan of dwingt wijzigingen hierin af	voldoende
	▪ de Raad beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd en financiële risico’s worden beheerst	slecht

De Rekenkamer vindt het toezicht dat het College op de OMMIJ uitoefent onvoldoende. De Rekenkamer kan uit de notulen en de agenda’s van de collegevergaderingen niet vaststellen dat de jaarstukken in collegevergaderingen zijn behandeld. De Rekenkamer constateert wel dat er geen beslispunten door het college zijn genomen op basis van de jaarstukken. Het college krijgt geen ambtelijke adviezen bij de reguliere jaarstukken van de OMMIJ. Advisering vanuit de ambtelijke organisatie vindt alleen ad hoc plaats. Bovendien acht de Rekenkamer het College aan te rekenen dat niet is ingegaan op vragen van de raadsleden over nacalculaties per deelproject.

De Rekenkamer vindt het toezicht dat de Raad uitoefent op de OMMIJ onvoldoende. De jaarrekeningen, de verantwoordingsdocumenten van de OMMIJ, zijn niet besproken. Hierdoor heeft de Raad niet beoordeeld in hoeverre de doelstellingen van de OMMIJ zijn gerealiseerd en hoe financiële risico’s worden beheerst. Daarnaast zijn niet alle begrotingen besproken en zijn raadsleden onvoldoende op de hoogte van aanbevelingen die de accountant heeft gedaan voor verbetering van de organisatie van de OMMIJ. De raadsleden hebben zich er verder niet van vergewist of de wethouder toezeggingen doet en nakomt aangaande de

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

opvolging van verbeterpunten binnen de OMMIJ. De Rekenkamer constateert verder dat de Raad het gevaar loopt voor voldongen feiten gesteld te worden bij goedkeuring van bestemmingsplannen. De ambtelijke organisatie heeft hier zelf een uitweg gekozen om dit te voorkomen. De raadsleden zijn hierbij echter wel afhankelijk van het belang dat deze ambtenaren hechten aan het voorleggen van keuzemogelijkheden binnen het bestemmingsplan.

VIII conclusies

realisatie doelstellingen Carnisselande

1. De Rekenkamer Barendrecht heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop het gemeentebestuur de VINEX-locatie Carnisselande tot stand brengt. Het gemeentebestuur heeft de doelen die zij zich hierbij gesteld heeft duidelijk en meetbaar geformuleerd. De doelstellingen zijn vastgelegd in de in de gemeenschappelijke regeling samenwerkingsverband Midden-IJsselmonde (GR OMMIJ).
2. Met waardering heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de realisatie van de doelstellingen voor Carnisselande grotendeels volgens schema verloopt. De gemeente heeft een woonwijk met circa 6.300 woningen, een bedrijventerrein en belangrijke bovenwijkse voorzieningen gerealiseerd in een uitleg gebied dat in 2004 al woon- en leefruimte biedt aan circa 12.000 mensen. Er is tot op heden sprake van een positief financieel saldo en een relatief beperkte vertraging in de uitvoering.

werkwijze gemeentebestuur en Ommij

7. De Rekenkamer heeft op vier onderscheidende aspecten onderzocht op welke wijze het gemeentebestuur haar doelstellingen heeft bereikt. Deze aspecten betreffen:
 - de aansturing door het gemeentebestuur van de uitvoeringsorganisatie OMMIJ,
 - de beheersing van het uitvoeringsproces door de OMMIJ;
 - de verantwoording die de OMMIJ aflegt aan het gemeentebestuur;
 - het toezicht dat het gemeentebestuur houdt op de OMMIJ en de eventuele bijsturing van de OMMIJ door het gemeentebestuur.
8. Hoewel het gemeentebestuur haar doelstellingen met de VINEX-locatie bereikt, plaatst de Rekenkamer bij de organisatie en werkwijze gericht op het bereiken van de doelstellingen de volgende kanttekeningen:
9. De Rekenkamer concludeert dat de aansturing van de OMMIJ door het gemeentebestuur over het algemeen goed is verlopen. Het gemeentebestuur heeft actief geparticipeerd in de totstandkoming van het regionaal structuurplan (RSP). Wel bevreemdt het de Rekenkamer dat het ontwerp RSP en het definitieve RSP niet in de Raad zijn behandeld.
10. De Rekenkamer heeft waardering voor de wijze waarop het gemeentebestuur tezamen met de gemeente Albrandswaard tot overeenstemming is gekomen om gezamenlijk de VINEX-locatie te ontwikkelen. Het gemeentebestuur heeft hiertoe een gemeenschappelijke regeling (GR) ingesteld waarin de doelstellingen van de VINEX-locatie tot uitdrukking zijn gekomen.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

11. De Raad is ten onrechte niet betrokken geweest bij het stellen van organisatorische kaders voor de OMMIJ. Hiermee is niet voldaan aan hetgeen in de GR hierover was vastgesteld.
12. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het College zowel het definitieve RSP als de organisatorische kaders voor de OMMIJ niet aan de Raad heeft voorgelegd. De Rekenkamer concludeert dat de Raad hierdoor op deze punten in gebreke is gebleven.
13. De Rekenkamer is van mening dat de beheersing van de OMMIJ onvoldoende is. De OMMIJ dient inzichtelijk te kunnen maken op welke wijze de begroting van de kostensoorten per (deel)projecten tot stand is gekomen. Hiervoor is geen overtuigende onderbouwing verkregen. Voorts getuigt het ontbreken van gestandaardiseerde werkprocessen, het onvoldoende verankeren van mandaatregelingen, het ontbreken van verbeterplannen voor de aanbevelingen van de accountant en het ontbreken van eindevaluaties per deelproject niet van een toereikende beheersing.
14. De verantwoording die de OMMIJ aflegt is voldoende. De Rekenkamer constateert echter wel dat de OMMIJ niet over alle onderscheidende doelstellingen verantwoording aflegt. Tevens voldoet de begroting 2004 nog niet op alle aspecten aan wet- en regelgeving. Daarnaast dienen in het jaarverslag minimaal de waarderingsgrondslagen voor resultaatbepaling weergegeven te zijn.
15. De Rekenkamer concludeert dat het toezicht dat het gemeentebestuur houdt op de OMMIJ en de bijsturing door het gemeentebestuur verbeterd dient te worden. Het College dient bij de reguliere stukken van de OMMIJ ambtelijke adviezen te ontvangen. Daarnaast had het College moeten concluderen dat de OMMIJ geen verbeterplannen maakt ten aanzien van aanbevelingen van de accountant. Bovendien is niet ingegaan op vragen van de raadsleden over nacalculaties per deelproject. Tevens concludeert de Rekenkamer dat bijsturing door het College onvoldoende plaats vindt omdat bespreking van de reguliere stukken van de OMMIJ de afgelopen jaren klaarblijkelijk niet eenmaal heeft geleid tot expliciete beslispunten ten aanzien van de OMMIJ.
16. De Rekenkamer concludeert eveneens dat ook het toezicht van de Raad nog te kort schiet. Jaarverslagen en begrotingen van de OMMIJ zijn, met uitzondering van de begroting 2003, de afgelopen jaren niet inhoudelijk besproken. De Rekenkamer constateert wel dat meerdere kwartaalrapportages van de OMMIJ in de Raadscommissie Middelen zijn besproken. De Rekenkamer is echter van mening dat deze behandeling verder zou moeten gaan dan het informatieve niveau waarop de behandeling tot op heden is blijven steken.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

paradox

17. De doelstellingen van de VINEX-locatie worden gerealiseerd maar op de organisatorisch opzet en werkwijze valt de nodige kritiek te leveren. Dit lijkt in tegenspraak met elkaar. De Rekenkamer heeft zich afgevraagd wat hiervoor de verklaring kan zijn. De Rekenkamer wijst hierbij op de volgende factoren die een rol gespeeld kunnen hebben:
18. Ten eerste heeft de aanvankelijk zeer gunstige ontwikkeling op de huizenmarkt een positieve bijdrage geleverd aan de realisatie van de doelstellingen.
19. Ten tweede is er sprake geweest van organisatorische en personele continuïteit op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Hierbij heeft de WGR-constructie waarbij raads- en collegeleden tevens lid zijn van het Algemeen- respectievelijk Dagelijks Bestuur van de OMMIJ de aansturing van- en verantwoording door de OMMIJ gewaarborgd. Maar de continuïteit komt eveneens terug in de personele bezetting van sleutelposities. Deze bezetting is gedurende de looptijd van het project ongewijzigd gebleven. De directeur van de OMMIJ was voorheen directeur van het grondbedrijf van de gemeente Barendrecht. De rechterhand van de directeur van de OMMIJ is eveneens ongewijzigd gebleven. Ook qua bestuurlijke uitvoering hebben zich in de gemeente Barendrecht geen verschuivingen voorgedaan; Burgemeester van der Wouw, wethouder Silvis en wethouder Schoehuizen waren bij aanvang van de VINEX-taak in 1997 reeds in functie.
20. Ten derde kent voorgaande constructie een keerzijde: het toezicht vanuit de gemeente op de OMMIJ door, voor een belangrijk deel, dezelfde personen (de wethouders) komt onvoldoende uit de verf. Ook de tekortschietende beheersing hangt samen met het onvoldoende maken van onderscheid tussen de uitvoeringsorganisatie van de OMMIJ en de uitvoeringsorganisatie van Barendrecht. Het was weliswaar de intentie om een aparte uitvoeringsorganisatie in te stellen maar de praktijk wijst uit dat dit op ambtelijk niveau niet is doorgezet. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de OMMIJ gehuisvest is in het gemeentehuis van Barendrecht, maar ook doordat de ambtenaren voor een gedeelte van hun tijd werken voor de OMMIJ en voor het ander deel (maar soortgelijke werkzaamheden) voor de gemeente. De Rekenkamer veronderstelt met betrekking tot dit punt dat bij de opzet van de uitvoeringsorganisatie voorop heeft gestaan dat de organisatie van tijdelijke aard zou zijn. Waarschijnlijk is hierdoor aan de financiële en organisatorische opzet van de OMMIJ onvoldoende aandacht besteed.
21. De Rekenkamer concludeert dat de gemeente Barendrecht zich kwetsbaar heeft opgesteld door zich sterk afhankelijk te maken van sleutelfiguren en door de OMMIJ ambtelijk onvoldoende te ontvlechten van de gemeente. De realisatie van de doelstellingen zou immers in gevaar kunnen komen indien sleutelfiguren uit bestuur en organisatie zouden wegvallen. De uitvoeringsorganisatie mist hierbij de primaire vereisten die noodzakelijk zijn om de werkzaamheden voort te kunnen zetten met een andere personele bezetting. Daarnaast is de Rekenkamer van mening dat het financiële belang

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

van de VINEX-locatie dusdanig groot is dat de gemeente meer aandacht had moeten besteden aan het opzetten van de uitvoeringsorganisatie en haar eigen toezichthoudende functie. De tijdelijkheid van de uitvoeringsorganisatie kan niet als excuus gelden. De normen die de Rekenkamer gehanteerd heeft om de wijze van doelbereiking te toetsen acht de Rekenkamer basale vereisten voor een goede aansturing, beheersing, verantwoording, toezicht en bijsturing en zijn bovendien een garantie voor continuïteit van de uitvoeringsorganisatie indien een sleutelfiguur uit de organisatie verdwijnt.

IX aanbevelingen

Op basis van haar onderzoeksbevindingen en conclusies komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

aansturing gemeentebestuur

1. De Rekenkamer beveelt het College aan bij toekomstige bouwprojecten financiële begrotingen op te stellen en nacalculaties te verrichten op de begrotingen per deelproject.
2. De Raad wordt aanbevolen om de (deels impliciet) gehanteerde opvattingen op het (toekomstige) grondbeleid vast te leggen in een kadernota.

beheersing en verantwoording OMMIJ

3. De Rekenkamer beveelt het College aan erop toe te zien dat de verantwoording en de begroting van de OMMIJ in overeenstemming wordt gebracht met de geldende wet- en regelgeving en met de bepalingen uit de GR. Ook dient het College tevens na te gaan of over alle doelstellingen uit de GR door de OMMIJ verantwoording wordt afgelegd.
4. Het College dient de mandaatregeling in overeenstemming te brengen met de praktijk dan wel erop toe te zien dat de huidige mandaatregelingen strikt worden nageleefd.
5. De Raad en het College wordt aanbevolen om met spoed een controller aan te laten stellen bij de OMMIJ. Deze controller dient taken toebedeeld te krijgen zoals het structureren en vastleggen van de administratieve organisatie, het standaardiseren van werkprocessen, het uitvoeren van controlerende werkzaamheden ten aanzien van de financiën van de OMMIJ en de jaarverslagen en begrotingen van de OMMIJ in overeenstemming brengen met de geldende wet- en regelgeving.

toezicht en bijsturing gemeentebestuur

6. De Rekenkamer beveelt het College aan de planning en control cyclus ten aanzien van de OMMIJ, voor zover dit nog niet is gebeurd, met onmiddellijke ingang in overeenstemming te brengen met de notitie '*procedure stukken gemeenschappelijke regelingen*' van 7 september 2004. In het bijzonder dient het College de documenten van de OMMIJ structureel van een intern ambtelijk advies te laten voorzien.
7. De Rekenkamer beveelt het College aan erop toe te zien dat de OMMIJ verbeterplannen opstelt naar aanleiding van aanbevelingen van de accountant.

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

8. De Rekenkamer beveelt de Raad en het College en aan erop toe te zien dat aan het einde van het totale VINEX-project een eindevaluatie van het project wordt opgemaakt waarbij de elementen plankwaliteit (K), doorlooptijd (T) en financiën (F) geëvalueerd worden.
9. De Rekenkamer beveelt de Raad aan te overwegen of het Definitieve Ontwerp van het deelproject Vrijenburg (en alle overige plannen waarvoor nog een DO vastgesteld moet worden) behandeld dient te worden in de Raad of Raadscommissie.

X reactie en nawoord

X-1 reactie College van B&W en nawoord Rekenkamer

X-1-1 reactie College van B&W

In antwoord op het door U uitgebrachte concept rapport over het grondbeleid en de grondexploitatie van de VINEX-locatie Carnisselande berichten wij u het volgende.

U vroeg ons een reactie vóór 18 april op te stellen. Door de latere aanbieding van de conceptrapportage nemen wij aan dat de vertraging van deze brief met 2 dagen niet onoverkomelijk is. Wij hebben inmiddels kennisgenomen van de reactie van het DB van de OMMIJ van 14 april 2005 en kunnen ons vinden in die beantwoording.

Het doet ons deugd dat U geconstateerd heeft dat het gemeentebestuur de doelen voor de realisatie van de VINEX-locatie duidelijk en meetbaar geformuleerd heeft en dat deze doelstellingen voor Carnisselande grotendeels volgens schema verlopen. U heeft ook geconcludeerd dat de aansturing van de OMMIJ door het gemeentebestuur over het algemeen goed verloopt en dat de verantwoording, die de OMMIJ aflegt, voldoende is.

Wij zijn van mening dat de kaders van het RSP en de organisatie van de OMMIJ voldoende met de Raad c.q. commissies zijn gecommuniceerd. Over de afspraken met de Regio, over de samenwerking met Albrandswaard en over de activiteiten van de OMMIJ is veelvuldig formeel en informeel overleg geweest, zowel met de gemeenteraad, de verschillende commissies als binnen ons college. Op nadrukkelijk verzoek van de commissie Middelen vindt ook regelmatig overleg plaats met de directeur van de OMMIJ. Wij zullen erop toezien dat de kwartaalrapportages, de begrotingen en de jaarrekeningen van de OMMIJ voortaan ook formeel aan de commissie Middelen worden aangeboden.

U heeft enige kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de beheersing van de OMMIJ op het niveau van deelprojecten en op onderdelen van de administratieve organisatie. Door het Dagelijks Bestuur van de OMMIJ is reeds aangegeven dat zij op dit punt verbeteringen zal aanbrengen en dat zij hiervoor de controllerfunctie zal versterken.

Omdat er sprake is van zowel een bestuurlijke als personele unie is er in de praktijk geen aparte advisering over de OMMIJ-stukken ontstaan. Dat leek ons uit efficiencyoverwegingen ook niet gewenst. Belangrijk hierbij is ook dat de locatie ontwikkeld is door medewerkers, die later ook betrokken zijn bij het beheer van de mede door henzelf ontwikkelde locatie. Het toezicht op de aansturing van de locatieontwikkeling vindt primair plaats bij de OMMIJ. Uitzonderingen hierop zijn die onderwerpen, waarbij door de vertegenwoordigers van de gemeente bij de OMMIJ

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

bedenkingen of afwijkende standpunten zijn ingenomen (overname NAM, de Boom, overname buitenplanse gronden, vooruitname van winst e.d.).

Ten aanzien van uw aanbevelingen berichten wij u het volgende:

- 1. de toekomstige bouwprojecten zullen aanmerkelijk kleiner zijn dan de Vinex-locatie, waardoor per definitie aan uw aanbeveling zal worden voldaan;*
- 2. er is inmiddels een concept nota opgesteld om het toekomstige grondbeleid voor de gemeente Barendrecht door de Raad te laten vaststellen;*
- 3. t/m 5. deze aanbevelingen zijn door het DB van de OMMIJ reeds ingelost;*
- 6. de stukken van de planning en control cyclus zullen voortaan middels een adviesblad door de afdeling grondbedrijf worden aangereikt;*
- 7. de aanbevelingen van de accountant worden binnen de OMMIJ besproken en nagenoeg geheel overgenomen. De accountant rapporteert ook op afdoening daarvan. Recent heeft op dit onderdeel nog een volledige check-up plaatsgevonden en bij de rekening 2004 zal de accountant in zijn accountantsrapport hierop weer expliciet rapporteren;*
- 8. bij de opheffing van de OMMIJ, die thans voorzien is in 2008, zal de eindevaluatie plaatsvinden;*
- 9. het DO Vrijenburg is inmiddels toegelicht aan de commissie Grondgebied en zal ook nog aan die commissie in definitieve vorm worden aangeboden.*

Wij waarderen Uw onderzoek positief en zullen met de organisatie alert blijven op uw aanbevelingen.

X-1-2 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert met genoegen dat het College de aanbevelingen onderschrijft en ook de komende jaren alert zal blijven op de aanbevelingen. Zij beveelt de Raad aanvullend aan om, indien de Raad de aanbevelingen eveneens overneemt, het College op te dragen binnen twee maanden nadien een plan van aanpak ter uitvoering op te stellen. Artikel art. 10 lid 4 van de raadsverordening op de Rekenkamer Barendrecht biedt hiertoe de mogelijkheid.

RSP en organisatie van de OMMIJ

Het College schrijft dat de kaders van het RSP en de organisatie van de OMMIJ voldoende met de Raad c.q. commissies zijn gecommuniceerd. Het College is van mening dat over de afspraken met de Regio, over de samenwerking met Albrandswaard en over de activiteiten van de OMMIJ veelvuldig formeel en informeel overleg is geweest, zowel met de gemeenteraad, de verschillende commissies als binnen het College. De Rekenkamer heeft dit in haar rapport reeds beschreven. Het College gaat echter niet in op de constatering van de Rekenkamer

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

dat het definitieve RSP aan de Raad voorgelegd had moeten worden. Ook gaat het College niet in op het feit dat de GR voorschrijft dat de Raad goedkeuring dient te verlenen aan de vaststelling van kaders die van invloed zijn op de beleidsvorming en organisatie van de OMMIJ, waaronder het organisatieplan. Terwijl juist uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat het gemeentebestuur met betrekking tot het (vast)stellen van kaders en van het organisatieplan van de OMMIJ te kort geschoten is.

ambtelijke adviezen

De Rekenkamer deelt de mening van het College niet dat efficiencyoverwegingen ten grondslag zouden liggen aan het ontbreken van ambtelijke adviezen bij de stukken van de OMMIJ. De Rekenkamer is van mening dat de sector Middelen een toets uit zou moeten voeren op alle verantwoordingsdocumenten die de gemeente ontvangt van deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en sectoren van de gemeente. Op eenzelfde wijze zouden ook de verantwoordingsdocumenten van de OMMIJ voorzien moeten zijn van ambtelijke adviezen. Blijkens de reactie van het College zijn de wethouders selectief geweest met het vragen van ambtelijk advies. De adviezen worden namelijk alleen ingewonnen indien de wethouders binnen de OMMIJ geen overeenstemming kunnen bereiken over belangrijke beslispunten.

reactie op de aanbevelingen

1. Het College schrijft over de aanbeveling om op deelprojectniveau het financieel beheer te voeren dat toekomstige bouwprojecten aanmerkelijk kleiner zullen zijn dan de VINEX-locatie, waardoor per definitie aan de aanbeveling zal worden voldaan. Dit antwoord suggereert dat in de toekomst geen sprake zal zijn van deelprojecten en dat financiële begrotingen en nacalculaties wederom gemaakt zullen worden op locatieniveau, waarbij weliswaar de begroting op locatieniveau aanmerkelijk kleiner zal zijn. De Rekenkamer wijst er echter op dat het opdelen in deelprojecten niet afhankelijk is van de omvang van een locatie. Het onderscheid vloeit op natuurlijke wijze voort uit het beheersbaar houden van een project. Het is derhalve goed mogelijk dat bij toekomstige kleine projecten in de uitvoering sprake zal zijn van deelprojecten. De Rekenkamer wijst erop dat deze kleine deelprojecten dan ook financieel separaat begroot en geëvalueerd dienen te worden.
3. t/m 5 Gezien de opmerking van het College dat het DB van de OMMIJ in haar reactie de aanbevelingen 3, 4 en 5 reeds heeft ingelost verwijst de Rekenkamer naar haar nawoord bij de reactie van de OMMIJ.
7. Het College schrijft dat de aanbevelingen van de accountant binnen de OMMIJ worden besproken. De Rekenkamer heeft in de notulen van het AB noch in de notulen van het DB aangetroffen dat over de managementletter van de accountant is gesproken. De Rekenkamer leidt hier dan ook uit af dat de aanbevelingen door de ambtelijke organisatie is afgedaan. De Rekenkamer is echter van mening dat de aanbevelingen door het bestuur van de OMMIJ, met vastlegging van afspraken hieromtrent, afgedaan dienen te worden. Het had voor de hand gelegen om voor de OMMIJ eenzelfde procedure te hanteren zoals bij de gemeente Barendrecht van toepassing is, namelijk het maken van een

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

verbeterplan. Verder merkt de Rekenkamer op dat het uitvoeren van een check-up door de accountant op de managementletter voornamelijk zijn eigen verantwoordelijkheid dient en niet ter vervanging kan dienen voor de eigen verantwoordelijkheid van de OMMIJ in deze.

X-2 reactie OMMIJ en nawoord Rekenkamer

X-2-1 reactie OMMIJ

In antwoord op het door u uitgebrachte conceptrapport over het grondbeleid en de grondexploitatie van de VINEX-locatie Carnisselande kunnen wij u het volgende meedelen.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw onderzoek en constateren dat u met uw medewerk(st)ers een gedegen onderzoek heeft verricht.

Bij de start van de locatieontwikkeling is door de twee gemeenten voor een kleine uitvoeringsorganisatie gekozen. De OMMIJ heeft bij haar oprichting dit uitgangspunt doorgezet. Een personele unie met de 2 gemeenten, waardoor een directe relatie ontstond met de gemeentelijke organisatie. Hiermee hebben we juist willen bereiken dat de beide gemeenten ook vanuit de beheerssituatie goed bij de ontwikkeling betrokken en geïnformeerd zijn. Dit leidde tevens naar een beperking voor de administratieve organisatie en geen dubbele besluitvorming. Alle aandacht zou daarmee naar de inhoud van de locatie kunnen gaan.

Er is aan de realisatie van de VINEX-locatie de afgelopen jaren hard gewerkt. Wij zijn trots op de prestaties, die wij met onze organisatie, adviseurs en marktpartijen hebben gerealiseerd. Taakstellingen zijn gehaald en in de externe vergelijkingen scoort de locatie op prestaties als planning, woningbouw, bedrijfsterrein en winkelvoorzieningen. Dat neemt niet weg dat wij een aantal conclusies, die door u getrokken zijn ter harte nemen en daarmee ons voordeel willen doen. Om tot een nog betere beheersing en verantwoording van de OMMIJ-activiteiten te komen nemen wij uw aanbevelingen 3 en 4 over. Ten aanzien van punt 5 zullen wij de controllerfunctie in de organisatie hiervoor versterken. Uiteraard worden de jaarverslagen en begrotingen in overeenstemming gebracht met de geldende wet- en regelgeving.

De aanbevelingen, die de accountant in zijn managementletter of controlerapport afgeeft worden in ons bestuur steeds besproken. Waar nodig worden verbeterplannen opgesteld en de accountant rapporteert ons op afwikkeling. Daarmee is uw 7^e aanbeveling ook ingelost.

X-2-2 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt met genoegen vast dat het Dagelijks Bestuur van de OMMIJ de aanbevelingen overneemt. De Rekenkamer onderschrijft dat er een spanningsveld kan bestaan tussen de inrichting van de administratieve organisatie en de wens om een organisatie flexibel en beperkt te houden. De Rekenkamer blijft echter van mening dat een aantal essentiële aspecten in de administratieve

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

organisatie niet mogen ontbreken, zoals gestandaardiseerde werkprocessen, een goede mandaatregeling en eindevaluaties per deelproject. Daarnaast wijst de Rekenkamer er nogmaals op dat de (financiële) omvang en risico's van de VINEX-locatie een meer gedegen opzet van de organisatie vereisen dan waarvoor is gekozen. In dat verband meent de Rekenkamer dat de toezegging van de OMMIJ om de controllerfunctie te versterken, onvoldoende aansluit op de aanbeveling om een controller aan te stellen. Essentieel is dat daarbij functiescheiding wordt doorgevoerd tussen de controller en overige directievoerende functionarissen binnen de OMMIJ waarvan sommigen tot op heden controllerstaken uitoefenen.

bijlage I schematische weergave gehanteerde normen

onderdeel	norm
aansturing en beheersing Raad	- er is een actuele nota grondbeleid - de gemeente streeft een bepaald doel met het openbare lichaam (OMMIJ) na - de gemeente heeft (meetbare) toetsingscriteria vastgesteld waarmee kan worden vastgesteld of de doelen worden bereikt - de gemeente heeft kennis van de eventuele financiële risico's die aan het aangaan van de bestuurlijke zeggenschap (OMMIJ) zijn verbonden - de Raad wijst twee leden uit hun midden aan om zitting te nemen in het Algemeen Bestuur van de OMMIJ - de Raad verleent goedkeuring aan vaststelling van kaders die van invloed zijn op de gemeenschappelijke regeling
aansturing en beheersing College	de gemeente heeft een procedure teneinde (1) financiële risico's te kunnen beheersen en (2) teneinde te kunnen bepalen of doelen zijn gerealiseerd (lees: minimaal beoordeling van jaarrekening en begroting)
beheersing OMMIJ	- aanwezigheid, actualiteit, toereikendheid en bekendheid van de administratieve organisatie en de procedurebeschrijvingen - verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is beschreven, actueel, en wordt nageleefd - OMMIJ moet aanbevelingen gedaan in controle-, onderzoeks- en adviesrapporten benutten; uit concrete besluiten/ acties blijkt dat OMMIJ ten minste volgend jaar een start heeft gemaakt met verbeterproces of toereikende motivatie heeft om aanbeveling niet op te volgen - bij aanvang project (startsituatie) is rapportage over K, F en T aanwezig - er is periodieke voortgangsrapportage over actuele situatie, inschatting van toekomstige situatie en verschillenanalyse over K, F en T - er is eindevaluatie met verschillenanalyse over K, F en T
verantwoording OMMIJ	- jaarlijks wordt ter kennisgeving aan de Raden aangeboden: lijst met besluiten inzake artikel 5; lid 1.2.2 van de GR, jaarbegrotingen, jaarrekeningen en de actuele bouwgrondexploitatie met bijbehorende stukken - jaarlijks legt het AB van OMMIJ tijdig aan Raad verantwoording af middels de jaarrekening met bijbehorende stukken - jaarlijks wordt binnen de gestelde termijn de ontwerpbegroting toegezonden aan Raad - de begroting voldoet aan de eisen van gemeentewet en Besluit Begroting en Verantwoording - de verantwoording voldoet aan de eisen van gemeentewet en Besluit Begroting en Verantwoording - de verantwoording biedt voldoende inzicht in de mate waarin de doelen/ afgesproken prestaties zijn gerealiseerd

WIJKEN VAN EIGEN BODEM

onderdeel	norm
toezicht College	▪ begrotingen en jaarstukken van de OMMIJ en rapportages van de accountant moeten in collegevergaderingen aan orde zijn geweest ▪ aanwezigheid van adviesrapporten van bestuurlijk apparaat (sectoren) bij jaarverslagen en jaarplannen
toezicht Raad	▪ jaarstukken, begrotingen, kwartaalrapportages van de OMMIJ en rapportages van de accountant moeten in Raadscommissie/ raadsvergadering aan orde zijn geweest met toenemende benutting: ▪ agendering zonder inhoudelijke bespreking ▪ bespreking van een of meer bevindingen/ aanbevelingen ▪ verkrijging toezegging over navolging van OMMIJ of wethouder ▪ de Raad doet omtrent ontwerpbegroting 'gevoelens' aan het Dagelijks Bestuur OMMIJ blijken ▪ de Raad/ Raadscommissie behandelt (deel)projecten bijvoorbeeld bestemmingsplan, haalbaarheidsstudie, bijsturing op plankwaliteit (K), etc en adviseert over vaststelling ontwerpbestemmingsplan of dwingt wijzigingen hierin af ▪ de Raad beoordeelt aan de hand van de verantwoording de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd en financiële risico's worden beheerst

bijlage II lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
B&W	Burgemeester en Wethouders
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CV95	Comptabiliteitsvoorschriften 1995
DB	Dagelijks Bestuur
DO	Definitief Ontwerp
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GS	Gedeputeerde Staten
MER	Milieu Effect Rapportage
OMMIJ	Ontwikkelingsmaatschappij Midden-IJsselmonde
RSP	Regionaal Structuur Plan
SRR	Stadsregio Rotterdam
VINEX	Vierde nota ruimtelijke ordening extra
VO	Voorlopig Ontwerp
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening

bijlage III onderzoeksverantwoording

Het onderzoek 'grondbeleid en grondexploitatie van de VINEX-locatie Carnisselande' is geïnitieerd door de Rekenkamer en in juni 2004 aangekondigd. In de onderzoeksopzet is de probleemstelling nader uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen en is de aanpak tot uitvoering van het onderzoek beschreven. De onderzoeksopzet is in augustus 2004 ter kennisname toegestuurd aan de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken. De onderzoekswerkzaamheden zijn in augustus aangevangen en afgerond in januari 2005.

Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Er is materiaal verzameld bij diverse sectoren binnen de gemeente en bij de OMMIJ. Dit betreft documenten van uiteenlopende aard, zoals begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's, convenanten, agendaposten, adviezen, notulen, regelgeving en procedures, onderzoeksrapporten, verslagen van overlegsituaties, etc. Voorts zijn een aantal direct ambtelijk betrokken geïnterviewd. Tevens hebben bestuurlijke interviews plaatsgevonden met de verantwoordelijke wethouders en de voorzitter van het Dagelijks Bestuur van de OMMIJ. Op basis van de bevindingen is beoordeeld of de gemeente Barendrecht de doelstellingen heeft bereikt en op welke wijze deze doelstellingen zijn bereikt.

Op 3 februari 2005 is het rapport met de voorlopige bevindingen in ambtelijke wederhoor gegaan. De ambtelijke wederhoor heeft plaatsgevonden bij de directeur van de OMMIJ. De directeur heeft bij brief van 21 februari 2005 gereageerd. Deze reactie heeft geleid op een aantal punten geleid tot aanpassing van het rapport. Het rapport is daarop voorzien van de voorlopige conclusies en aanbevelingen, waarna het rapport op 31 maart in bestuurlijke wederhoor is gegaan.

Het Dagelijks Bestuur van de OMMIJ heeft bij brief van 18 april 2005 gereageerd. Het College van B&W heeft bij brief van 19 april 2005 gereageerd. De reacties zijn, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer, weergegeven in het definitieve rapport dat op 25 april 2005 is toegezonden aan de Gemeenteraad van Barendrecht. Daarmee is het rapport van de Rekenkamer openbaar geworden.

Colofon

REKENKAMER BARENDRECHT

Rekenkamer Barendrecht
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Drs. R.B.M. Mul MPA DIRECTEUR

010 – 417 22 42 TELEFOON

010 - 214 00 12 FAX

rekenkamer@barendrecht.nl EMAIL

<http://rekenkamer.barendrecht.nl> INTERNET

FOTOGRAFIE

J. Wesdijk LOCATIES

Bureau Communicatie gemeente Barendrecht

Levien Willemse PORTRET

De WERF, Rotterdam ONTWERP

Sonneveld, 's-Gravenzande DRUK

KINKO's Rotterdam KOPIEERWERK

Barendrecht

april 2005

90-77979-01-8 ISBN