

RAPPORT

Grondbeleid in perspectief

Een evaluatie



RAPPORT

Grondbeleid in perspectief

Een evaluatie

Datum

20 mei 2021

Auteurs

Jan Scheele-Goedhart en Roos Hoeve, RIGO Research en Advies

Corsa: 21B.05513

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	2
1.1	Vraagstelling	2
1.2	Aanpak onderzoek	2
1.3	Wat is grondbeleid? Een korte inleiding	2
1.4	Normenkader	4
1.5	Leeswijzer	7
2	De context van het grondbeleid in Veere	9
2.1	Het woonklimaat in Veere, 2009	9
2.2	Herijking scenario 'beperkte groei', 2013	9
2.3	Woningbehoefteonderzoek 2018	10
2.4	Verwachte ontwikkeling andere functies	11
3	Het grondbeleid in Veere	12
3.1	Rekenkameronderzoek grondbeleid 2008	12
3.2	Grondbeleid als instrument voor ruimtelijke ontwikkeling	12
3.3	Vorm van grondbeleid	13
3.4	Uitgangspunten voor grondexploitaties	14
3.5	Grondverkoop en grondprijzen	14
3.6	Uitgangspunten bij private grondexploitaties	15
3.7	Risico's en reserve grondbedrijf	15
3.8	Grondexploitaties	17
3.9	Uitvoering van het grondbeleid	18
4	Grondbeleid en de gemeenteraad	19
4.1	Kaderstellende rol van de raad	19
4.2	Controlerende rol van de raad	20
5	Resultaten van het onderzoek	21
5.1	Toets aan het normenkader	21
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen	22
5.3	Conclusie: Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het grondbeleid en hoe worden deze doelen gerealiseerd?	25
5.4	Aanbevelingen	26
6	Bestuurlijke reactie	28
7	Nawoord rekenkamercommissie	30

Samenvatting

De rekenkamercommissie Veere heeft een onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk grondbeleid. Hoofdvraag voor dit onderzoek is *Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het grondbeleid en hoe worden deze doelen gerealiseerd?* Het onderzoek is uitgevoerd op basis van documentstudie en een aantal interviews, waarbij de bevindingen zijn gespiegeld aan een normenkader voor goed grondbeleid.

Grondbeleid in Veere vindt plaats in een context van beperkte groei van het aantal huishoudens. Daarom zijn er weinig grotere uitbreidingslocaties meer. De meeste projecten zijn kleine gebiedsontwikkelingen waarbij meerdere functie binnen de bestaande dorpskernen in onderlinge samenhang ontwikkeld worden. Welke vorm van grondbeleid daarvoor gevoerd wordt, wordt per geval gezien. De laatste jaren ligt het accent in de gemeente steeds minder op actief grondbeleid.

In de uitvoering van het grondbeleid staan de concrete projecten centraal. Voor de uitvoering van die projecten bestaat in de gemeente geen gestandaardiseerde procedure. De grondexploitaties worden drie keer per jaar herzien om een goede grip te hebben op de financiële risico's. Om die risico's op te vangen is er een reserve grondexploitaties, maar het saldo van die reserve is momenteel nihil.

De gemeenteraad wordt vooral geïnformeerd via de stukken in de P&C-cyclus en bij vaststelling van een grondexploitatie. Incidenteel wordt een herziening van een grondexploitatie afzonderlijk aan de raad voorgelegd. Er zijn geen criteria die aangeven wanneer dat zou moeten. De informatie aan de raad gaat vooral in op de financiële aspecten van de grondexploitaties. Er wordt geen verbinding gelegd tussen de voortgang van de grondexploitaties en de realisatie van de strategische doelen van het grondbeleid. De raad zelf heeft niet aangegeven op welke wijze hij bij het grondbeleid betrokken wil zijn.

In 2008 voerde de rekenkamercommissie een eerder onderzoek naar het grondbeleid uit. Van twee belangrijke aanbevelingen uit dat onderzoek kan in dit onderzoek geconstateerd worden dat de gemeente ermee aan de slag is gegaan. Zo is er een onderzoek naar de toekomstige woningbehoefte gehouden om daarmee het risico van een te grote grondvoorraad te beperken. Daarnaast zijn de grondprijzen gedifferentieerd tussen de verschillende kernen. Een aanbeveling die nog openstaat is om in de informatie aan de raad de resultaten uit de projecten en de doelen van de gemeente meer aan elkaar te relateren.

Op grond van het onderzoek zijn vijf aanbevelingen geformuleerd:

- 1) Formuleer een geactualiseerd grondbeleid dat past bij de komende ruimtelijke opgaven voor de gemeente
- 2) Neem in het grondbeleid een gestandaardiseerde projectenprocedure op
- 3) Versterk het risicomanagement voor het grondbeleid
- 4) Ga met de raad in gesprek over het in de praktijk vormgeven van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij het grondbeleid.
- 5) Geef bij de informatie over de grondexploitaties ook inzicht in de niet-financiële aspecten ervan.

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Veere heeft een onderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid van de gemeente. Dat onderzoek staat onder andere in het perspectief van de verwachte naderende bevolkingskrimp. In dit rapport zijn de uitkomsten van het onderzoek beschreven.

1.1 Vraagstelling

De hoofdvraag die de Rekenkamercommissie voor het onderzoek heeft geformuleerd, is:

Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het grondbeleid en hoe worden deze doelen gerealiseerd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende zes deelvragen:

1. Op welke wijze is het grondbeleid van de gemeente vormgegeven, welke doelen zijn gesteld en welke middelen worden hiervoor ingezet?
2. In hoeverre is in het grondbeleid rekening gehouden met bevolkingskrimp?
3. Hoe verloopt het proces van beleidsuitvoering en op welke wijze wordt de raad hierin betrokken?
4. In hoeverre is er sprake van een goede (risico)beheersing van de grondexploitatieprojecten?
5. Op welke wijze wordt het grondbeleid geëvalueerd en bijgesteld?
6. Wat is er gebeurd met de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek “Grondbeleid Veere” van juni 2008?

1.2 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op bestudering van gemeentelijke documenten over het grondbeleid en op een aantal gesprekken. De gesprekken zijn vanwege de coronamaatregelen online gevoerd. In de bijlage is een overzicht te vinden van bestudeerde stukken en van geïnterviewde personen.

Voor de beoordeling van de uitkomsten is een normenkader gebruikt. In de volgende paragraaf wordt kort uiteengezet hoe het grondbeleid werkt en op basis daarvan wordt in paragraaf 1.4 het normenkader geschetst.

1.3 Wat is grondbeleid? Een korte inleiding

Voordat we in dit rapport verder gaan op het grondbeleid in Veere en voordat we in het normenkader uiteenzetten hoe ‘goed gemeentelijk grondbeleid’ er in de praktijk uit zou moeten zien, geven we in deze paragraaf een algemene inleiding op het grondbeleid. Een definitie van grondbeleid is ‘een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt’ en als zodanig is het één van de instrumenten voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid.

In dat ruimtelijk beleid wordt een afweging gemaakt tussen de ruimteclaims van de verschillende functies. Neem als voorbeeld het woonbeleid van de gemeente: daarin verwoordt de gemeente hoe zij aankijkt tegen de behoefte aan wonen, en hoeveel nieuwe woningen daarom nodig zijn. Vaak gebeurt dat in een woonvisie. Daarnaast heeft de gemeente beleid

voor economische ontwikkeling en daarbij hoort een eventuele behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen; is er ruimte nodig voor toerisme en recreatie, voor infrastructuur, voor landbouw, voor natuur, enzovoorts. In het ruimtelijk beleid wordt vervolgens afgewogen waar al deze verschillende claims op de ruimte – woningbouw, bedrijventerreinen, wegen, recreatie, enzovoorts – gerealiseerd kunnen worden. Het beleidsdocument dat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid in de gemeente weergeeft is de structuurvisie.

De structuurvisie is een gemeentelijk beleidsdocument, maar heeft geen juridisch bindende werking naar andere partijen. Dat is anders met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is een plan waarin concreet wordt aangegeven welk gebied welke functie krijgt. Op grond van een bestemmingsplan kan de gemeente omgevingsvergunningen verlenen, bijvoorbeeld voor de bouw van nieuwe woningen. Eén van de dingen die een gemeente dus moet doen om te zorgen dat het ruimtelijk beleid wordt uitgevoerd, is het uitwerken in bestemmingsplannen van de beleidsvoornemens. Tabel 1-1 geeft een samenvatting van de relatie tussen sectoraal beleid, ruimtelijk beleid en grondbeleid.

Tabel 1-1 Relatie tussen ruimtelijk en sectoraal beleid en grondbeleid

Beleid	Sectoraal beleid	Ruimtelijke Ordening	Grondbeleid
Visie (kader)	Woonvisie , economische visie, e.d. →	Structuurvisie →	Nota grondbeleid
↓			
Programma ↓	Voortgangsrapportage / bouwprogramma →	Jaarprogramma bestemmingsplannen →	Meerjaren prognose / jaarplan
Projecten	Programma input voor →	Bestemmingsplan(nen) →	Grondexploitatie(s)

Grondbeleid heeft een ondersteunende functie aan de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Een bestemmingsplan geeft aan welke functie in welk gebied gerealiseerd moet worden, maar maakt nog niet vanzelf dat die functies ook gerealiseerd worden. Om te zorgen dat dat wel gebeurt – bijvoorbeeld, dat een nieuwe woningbouwlocatie daadwerkelijk gebouwd gaat worden – is het nodig om op de een of andere manier zeggenschap over de grond te hebben. Daar komt het grondbeleid in beeld: de gemeente grijpt op zo’n manier in op de grondmarkt dat ze de realisatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kan sturen.

In de praktijk kunnen gemeenten dat op verschillende manieren doen. Eén manier is om de grond zelf aan te kopen; dan heeft de gemeente vervolgens alle zeggenschap over wat er op die grond gebeurt. Dit heet *actief grondbeleid*. De gemeente kan ook afspraken maken met de eigenaar van de grond over de realisatie van het beleid; dat heet *faciliterend grondbeleid*. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over een financiële bijdrage van de ontwikkelaar van de grond aan de kosten die de gemeente maakt voor het project, zoals kosten voor ambtelijke inzet of voor aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Er kan ook sprake zijn van een samenwerkingsverband tussen de gemeente en de grondeigenaar; in dat geval spreken we van *publiek-private samenwerking*.

De gemeente kan zelf een voorkeur aangeven voor een bepaalde vorm van grondbeleid. Als de gemeente kiest voor een actief grondbeleid, dan zal het nodig zijn om in een vroeg stadium gronden te verwerven; daarover gaat het *verwervingsbeleid*. Ook is er beleid voor de uitgifte van gronden, bijvoorbeeld of grond in eigendom of in erfpacht wordt uitgegeven, en voor de bepaling van de grondprijs. Bij dat laatste moet de gemeente zich wel houden aan de Europese regels die staatssteun verbieden.

Tussen grondverwerving en gronduitgifte vindt de *grondexploitatie* plaats. De grondexploitatie is het productieproces van bouwrijpe grond: het proces waarin de grond geschikt wordt gemaakt voor de realisatie van de functie die in het bestemmingsplan staat aangegeven, zoals woningbouw. Bij actief grondbeleid voert de gemeente die grondexploitatie zelf uit. Dat gaat gepaard met financiële investeringen, bijvoorbeeld in de aankoop van de grond zelf en in de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, en met de risico's die bij die investeringen horen.

Voor de gemeente is het grondbeleid dus op twee manieren van belang. Dat is aan de ene kant zo omdat het bijdraagt aan de realisatie van het ruimtelijk beleid, en aan de andere kant omdat vooral het actief grondbeleid grote consequenties voor de gemeentefinancien kan hebben. Daarom zijn er vanuit het Rijk regels, die bepalen dat de gemeenteraad minimaal bepaalde financiële informatie over grondexploitaties moet ontvangen. Ook is de raad op grond van die regels verplicht om beleidskaders voor het grondbeleid vast te stellen.

1.4 Normenkader

Om te komen tot een transparante beoordeling van de bevindingen en zo tot aanbevelingen voor het grondbeleid in Veere, maken we gebruik van een normenkader. Dit normenkader is opgesteld voorafgaand aan de interviews. In deze paragraaf beschrijven we per aandachtspunt welke normen gebruikt zijn voor de beoordeling. Deze normen zijn ontleend aan drie bronnen:

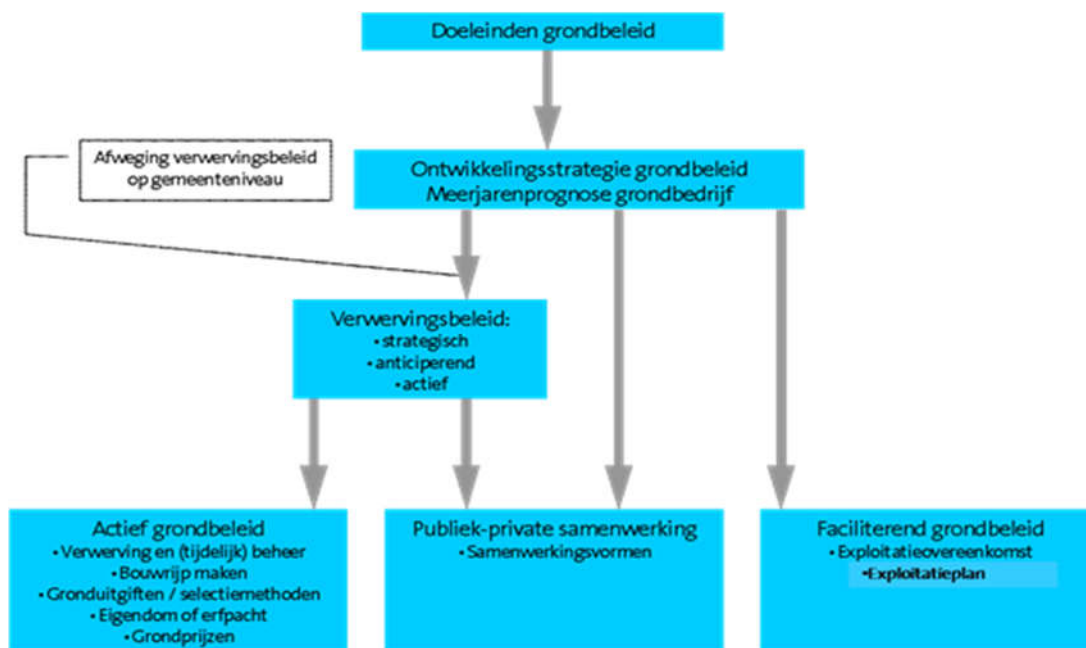
- eigen gemeentelijk beleid
- richtlijnen van hogere overheden, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en de Gemeentewet
- deskundigennormen

Formeel zijn alleen de eerste twee categorieën van normen bindend. De derde categorie geeft aan de hand van 'hoe andere gemeenten het doen' een indruk van hoe het in Veere gaat.

1.4.1 Beoordeling grondbeleid in het licht van de doelen

In de hoofdvraag en de eerste deelvraag gaat het om de samenhang tussen de gestelde doelen en het gevoerde grondbeleid. Het in de tweede deelvraag genoemde thema bevolkingskrimp is daarbij een specificering van de doelen in het algemeen.

Bij de beoordeling van het beleid in het licht van de vastgestelde doelen kijken we naar de interne samenhang tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Onderstaande figuur geeft een samenvattend overzicht van de relatie tussen de verschillende onderdelen van het grondbeleid. We beoordelen in de rapportage hoe in de praktijk van het grondbeleid in Veere de verschillende onderdelen met elkaar samenhangen.



Die samenhang speelt ook een rol bij de beoordeling van de uitvoering van het grondbeleid (deelvraag 3). Idealiter vloeien de concrete instrumenten die worden ingezet voort uit de strategische keuzes die gemaakt zijn voor het grondbeleid. Daarnaast toetsen we de uitvoering aan het vastgestelde beleid: voert de gemeente inderdaad het grondbeleid uit zoals vastgesteld?

Eigen aan de samenhang tussen de ruimtelijke doelen, het grondbeleid en de uitvoering daarvan is dat het grondbeleid meebeweegt met veranderingen in het ruimtelijk beleid. Ook kan uit evaluatie van het gevoerde beleid blijken dat er een effectiever of efficiënter grondbeleid mogelijk is. We beoordelen in hoeverre er sprake is van periodieke monitoring en evaluatie van het grondbeleid en van eventuele bijstellingen op grond daarvan¹.

Samenvattend: normen grondbeleid

Norm: het vastgestelde grondbeleid sluit aan op de ruimtelijke en sectorale doelen die de gemeente nastreeft.

Norm: het grondbeleid geeft een transparant kader voor de keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid en voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten.

Norm: er is sprake van periodieke monitoring en evaluatie van het grondbeleid.

1.4.2 Beoordeling risicobeheersing

Net als bij de vraag naar de uitvoering van het beleid kijken we bij de vraag naar het risicomanagement (deelvraag 4) allereerst naar het vastgestelde beleid zelf. Ook is er een (verplicht) in de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen 'kengetal grondexploitaties'; we vergelijken dat kengetal met de norm die de gemeente daar zelf voor hanteert.

Er zijn landelijke regels voor het omgaan met verwachte winsten en verliezen in grondexploitaties. Die regels schrijven voor dat voor verwachte verliezen onmiddellijk een voorziening moet worden getroffen. Voor verwachte winst geldt dat deze genomen moet worden naar rato van het deel van de grondexploitatie dat al voltooid is.

¹ Op de achtergrond hanteren we hier het model van de zogeheten 'beleidsachtbaan', die oorspronkelijk voor vastgoedsturing van woningcorporaties ontwikkeld is.

Samenvattend: normen risicobeheersing

Norm: er is een door de gemeente vastgesteld kader voor de beheersing van de risico's van grondexploitaties.

Norm: de gemeente voldoet aan het eigen kader voor de beheersing van de risico's.

Norm: het kengetal weerstandsvermogen grondexploitaties is in lijn met de eigen gemeentelijke eisen daaraan.

1.4.3 Beoordeling informatievoorziening en rol van de raad

Bij de beoordeling van de informatievoorziening vergelijken we de feitelijke informatievoorziening allereerst met de normen die de gemeente daaraan gesteld heeft in de Financiële verordening en met de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het relevante artikel in de Financiële verordening is artikel 22, dat in onderstaand tekstvak is weergegeven.

Artikel 22. Grondbeleid

1. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel van 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. het verloop van de grondvoorraad;
- b. de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

2. Het college biedt de raad tenminste eens in de 4 jaar een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;

- a. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- b. het verloop van de grondvoorraad;
- c. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

In het BBV gaat het om de artikelen 16 en 52D². Deze zijn in onderstaande twee tekstvakken te vinden.

Artikel 16. Grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 52D. Grondexploitaties

1 In de toelichting op de balans wordt ten aanzien van de bouwgronden in exploitatie voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;

² Die gelezen moeten worden in lijn met de stellige uitspraken uit de Notitie grondexploitatie 2019 van de Commissie BBV.

- b. de vermeerderingen en verminderingen in het begrotingsjaar;
- c. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de geraamde nog te maken kosten met een onderbouwing;
- e. de geraamde opbrengsten met een onderbouwing;
- f. het geraamde eindresultaat en de berekeningswijze die hiervoor is gehanteerd met een onderbouwing en de aannames die eraan ten grondslag liggen.

2 De gegevens, bedoeld in het eerste lid, zijn gebaseerd op een waardering per complex.

De raad zelf kan in de Nota grondbeleid (of elders) ook vaststellen hoe hij in het vervolg geïnformeerd wil worden over de uitvoering van het grondbeleid. Daarbij hoort ook dat de raad kan bepalen op welke momenten en op welke wijze hij informatie ontvangt over lopende grondexploitaties.

In de praktijk vindt de uitvoering van het grondbeleid (en daarmee van het ruimtelijk beleid) plaats in verschillende concrete bouwprojecten. De optelsom van deze afzonderlijke projecten is het beleid als geheel. Het is daarom van belang dat de informatie over de uitvoering van het beleid steeds zo gepresenteerd wordt dat inzichtelijk wordt welke bijdrage de verschillende projecten leveren aan de uitvoering van het geheel van het beleid.

Tot slot maken we gebruik van een eigen referentiemodel grondbeleid, dat beschrijft welke beleidsdocumenten idealiter gebruikt worden voor sturing van grondbeleid en grondexploitaties door de raad.

Tabel 1-2 Referentiemodel beleidsdocumenten grondbeleid voor gemeenteraad

	Gemeenteraad
Strategisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuurvisie ▪ Nota Grondbeleid ▪ Financiële verordening ▪ Beleid weerstandsvermogen, verbonden partijen, reserves
Tactisch / programmaniveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmabegroting / jaarrekening ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen ▪ Meerjarenprogramma grondexploitaties
Operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie

Samenvattend: normen informatievoorziening

Norm: er is een door de raad vastgesteld beleidskader voor het grondbeleid.

Norm: de informatie in begroting en jaarrekening voldoet aan de eisen van het BBV en de gemeentelijke financiële verordening.

Norm: er is vastgesteld op welke momenten welke informatie over de uitvoering van het grondbeleid en de grondexploitaties aan de raad wordt voorgelegd.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we allereerst in op de context voor het grondbeleid in vooral de verwachte ontwikkeling van de woningbehoefte. Daarna geeft hoofdstuk 3 een overzicht van het in Veere gevoerde grondbeleid. In hoofdstuk 4 staan de rol van de raad en de informatievoorziening aan de raad centraal.

2 De context van het grondbeleid in Veere

Het grondbeleid is, zo bleek in paragraaf 1.3, nauw verbonden met het ruimtelijk beleid van de gemeente, en daarmee met de verwachte toekomstige ruimtevrage voor wonen, werken, recreëren en andere functies. In Veere is 'wonen' de functie waar in het grondbeleid de meeste aandacht naar uitgaat. Eén van de belangrijkste factoren op dat beleidsterrein is de binnen enkele decennia verwachte krimp van het aantal huishoudens. We gaan daarom in dit hoofdstuk eerst in op die beleidscontext, door te laten zien wat de vooruitzichten voor de bevolkingsgroei in de afgelopen jaren waren, en welke veranderingen daarin zijn opgetreden. We doen dat op basis van de gemeentelijke documenten. Aan het einde van het hoofdstuk benoemen we ook kort de context in andere beleidsvelden.

2.1 Het woonklimaat in Veere, 2009

In 2009 is een grootschalig enquêteonderzoek onder de inwoners van de Veerse kernen gehouden. Op basis van de combinatie van dat onderzoek met prognoses voor de huishoudensontwikkeling is een raming opgesteld van de woningbehoefteontwikkeling. In het onderzoek is gewerkt met twee scenario's: een scenario 'autonome ontwikkeling' en een scenario 'beperkte groei'. De gemeente heeft uiteindelijk gekozen voor het scenario 'beperkte groei', met daarin de ambitie om structureel een beperkt aantal nieuwe huishoudens (825 tot aan 2020) aan te trekken. Uit het onderzoek van 2009 komen twee aandachtspunten naar voren:

- Er is een tekort aan (voor ouderen geschikte) appartementen en grondgebonden woningen. Het onderzoek toont aan dat senioren opzoek zijn naar specifieke woningen en hun behoefte neemt toe tussen 2009 en 2020, uit het onderzoek onder inwoners komt dat neer op een behoefte aan ruim 300 appartementen voor senioren. Ook blijkt er in 2009 een 'actueel tekort' te zijn aan 160 nultredenwoningen.
- Er is een tekort aan starterswoningen. Er zijn in 2009 zo'n 800 jongeren die een start willen gaan maken op de woningmarkt, waarvan een groot deel Veere zal verlaten. In het onderzoek hebben 350 starters aangegeven te overwegen in Veere te blijven wonen. Er is dus nog een flinke aanwas in 2009 en verder aan nieuwe huishoudens. Uit het onderzoek uit 2009 blijkt dat er een tekort is aan geschikte woningen in veel kernen voor de doelgroep starters, dat zijn dan woningen in het 'opstapsegment'.

Het scenario 'beperkte groei' waarvoor in 2009 gekozen is, laat een bovenmarge zien van wat qua groei als reëel en haalbaar voor Veere kan worden verondersteld. Bij dit scenario neemt het aantal huishoudens eerst licht toe en daarna weer iets af. In 2027 zal het aantal huishoudens ongeveer gelijk zijn aan het aantal in 2009. Het aantal woning behoevende huishoudens neemt bij deze variant toe tot 9.300 in 2030.

2.2 Herijking scenario 'beperkte groei', 2013

In 2013 heeft een herijking van het scenario 'beperkte groei' plaatsgevonden. Eén van de aanleidingen was de economische crisis en het effect daarvan op de woningmarkt. In de herijking wordt nagegaan in hoeverre de uitgangspunten voor het groeiscenario in 2009 nog adequaat zijn, en tot welke cijfers bijgestelde uitgangspunten leiden. De raad constateerde in 2013 dat de woningmarkt in Veere sinds 2009 veranderd is. De actualisering van het scenario 'beperkte groei' vond in 2013 plaats toen de structuurvisie werd vastgesteld. In de actualisatie van het woningmarktonderzoek worden een aantal conclusies getrokken. Zo blijkt

dat de bevolkingsontwikkeling iets is achter gebleven op het scenario 'beperkte groei', met een stijging van het aantal huishoudens van 2% sinds 2009. Ook de ontwikkeling van de woningvoorraad blijkt iets achter te blijven op het scenario 'beperkte groei'. Bij het scenario wordt uitgegaan van een woningvoorraad ontwikkeling van 75 woningen per jaar, terwijl de woningvoorraad met 50 woningen per jaar gegroeid blijkt in de actualisatie, tussen 2009 en 2013. In 2013 zijn de prognoses voor het aantal huishoudens iets positiever dan in 2009, door een gunstiger geboortecijfer wat waarschijnlijk veroorzaakt wordt door een positief migratiesaldo van 15-25 jarigen. De prognose van de woningbehoefte blijft ongeveer hetzelfde in 2013 (900 woningen tot 2025).

2.3 Woningbehoefteonderzoek 2018

In 2018 wordt een geheel nieuw woningbehoefteonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek vindt ook plaats in het kader van de woningmarktafspraken die de gemeente Veere met Vlissingen en Middelburg samen moet maken, en waar discussie is over de woningbehoefte in de verschillende gemeenten. Bij het nieuwe woningbehoefteonderzoek wordt teruggekeken naar de werkelijke demografische ontwikkelingen in vergelijking met de prognoses uit het verleden. Daaruit blijkt dat het aantal huishoudens in werkelijkheid is achtergebleven bij de groei die in het verleden voorspeld was aan de hand van het scenario 'beperkte groei'. Hiervoor worden in het woningbehoefteonderzoek uit 2018 verschillende verklaringen gegeven.

- Het aantal feitelijke inwoners is tussen 2009 en 2017 nagenoeg gelijk gebleven (2009: 21.960, 2017: 21.900). Het aantal inwoners is dus niet licht toegenomen in deze periode, zoals geprognosticeerd werd in het 'beperkte groei' scenario in 2009. Daaraan ten grondslag ligt een minder sterke toename dan verwacht van het aantal inwoners van 85 jaar en ouder (door een lager uitvallende levensverwachting). Ook is het aantal inwoners beneden de 65 jaar in werkelijkheid sterker afgenomen dan voorspeld werd in het 'beperkte groei' scenario in 2009.
- Terugkijkend blijkt tevens dat de groei aan huishoudens niet alleen achterblijft in Veere, maar ook in de regio Walcheren als geheel. In de regio is zowel de groei van het aantal huishoudens als het aantal banen tegengevallen. De positie van de regio is daardoor minder sterk, en dat werkt door in de beperkte groeiambities van de gemeente Veere.
- Daarnaast constateren de onderzoekers in 2018 dat er een landelijke trend gaande is waarbij jongeren op latere leeftijd zelfstandig gaan wonen (onder meer door veranderingen in de studiefinanciering). Hierdoor worden er minder huishoudens gevormd en dat is ook in de gemeente Veere merkbaar.

Naast een terugblik biedt het onderzoek ook een vooruitblik op de (mogelijke) toekomst. Voor de regio Walcheren als geheel verwacht de Provincie Zeeland een toename van het aantal huishoudens tot 2030. Hierbij kan de kanttekening geplaatst worden dat de toename die de provincie voorspelt fors is en waarschijnlijk alleen plaats zal vinden als er sprake is van een (zeer) positieve ontwikkeling van de regionale economie. Bij voorzetting van het beleid gebaseerd op het scenario 'beperkte groei' wordt uitgegaan van een toename van het aantal huishoudens met 285 tussen 2017 en 2025, gevolgd door een geleidelijke afname met in totaal 60 huishoudens over de periode 2025 tot 2035. Na 2018 zal met name de behoefte aan grondgebonden koopwoningen toenemen, en zal er een beperkte behoefte zijn aan appartementen met lift (zowel koop als huur).

2.4 Verwachte ontwikkeling andere functies

Naast wonen zijn er ook andere functies waarvoor ruimte nodig is. In de gemeente Veere gaat het daarbij naar verhouding om relatief kleine opgaven. In deze paragraaf schetsen we kort die opgaven.

In veel kernen ligt er een opgave voor vernieuwing van maatschappelijke voorzieningen, zoals scholen. Veelal streeft de gemeente ernaar die voorzieningen te combineren met wonen of andere functies, zodat de beschikbare ruimte zo efficiënt mogelijk benut wordt.

Er is een beperkte behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen. De gemeente zorgt ervoor dat er ruimte is op bedrijventerreinen voor lokale bedrijven die eventueel op zoek zijn naar een nieuwe locatie. Momenteel zijn daarvoor twee terreinen in de gemeente beschikbaar: Karreveld en Oosterloo.

Voor recreatie is het beleid dat er geen nieuwe voorzieningen voor verblijfsrecreatie worden toegevoegd: geen bed erbij.

3 Het grondbeleid in Veere

In 2008 voerde de rekenkamer een eerder onderzoek uit naar het grondbeleid. Sinds die tijd is er in het grondbeleid van de gemeente het nodige veranderd. In dit hoofdstuk laten we zien welk grondbeleid de gemeente door de jaren heen gevoerd heeft. Het beeld uit het vorige hoofdstuk functioneert daarbij als context. Aan het begin van het hoofdstuk vatten we eerst het vorige onderzoek kort samen.

3.1 Rekenkameronderzoek grondbeleid 2008

Ten tijde van het rekenkameronderzoek naar het grondbeleid in 2008 was de context voor het beleid heel anders dan anno 2021. Het vorige onderzoek werd nog uitgevoerd voor de financiële crisis die in dat jaar begon en ook voordat men zich breed bewust was van de komende realiteit van bevolkingskrimp. In Veere waren er toentertijd een aantal kernpunten in het grondbeleid, zoals ‘gelijke behandeling voor alle kernen, o.a. in grondprijzen’ en een voorkeur voor actief grondbeleid. Daarnaast ging de aandacht in het onderzoek ook veel uit naar het zogeheten ‘administratief grondbedrijf’ als organisatiemodel, met een bijbehorend budget voor strategische verwervingen.

Eén van de conclusies van het onderzoek is dat de gemeente te veel gericht is op actief grondbeleid alleen. Daarmee beperkt de gemeente zichzelf in de mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen aan te pakken. Een andere belangrijke conclusie is dat de keuze voor gelijke grondprijzen in feite de woningbouw in de populairste kernen stimuleert. Tot slot worden vragen gesteld bij de risico’s van de omvangrijke grondvoorraad en van het verwerfingsbeleid in het licht van het ontbreken van een visie op de toekomstige woningbehoefte.

Wat betreft de rol van de gemeenteraad is het toenmalige rapport enerzijds positief over de informatievoorziening aan de raad, maar wordt tegelijkertijd geconcludeerd dat de raad zelf de ervaring heeft onvoldoende grip op het grondbeleid te hebben. In de conclusies en aanbevelingen bij het onderzoek wordt dit geanalyseerd als het ontbreken van een goede verstaalslag tussen de strategische doelen van het beleid en de uitvoering daarvan in afzonderlijke projecten. De aanbeveling is daarom om de informatie over de uitvoering van de projecten steeds te relateren aan de strategische doelen die gesteld zijn.

3.2 Grondbeleid als instrument voor ruimtelijke ontwikkeling

Grondbeleid is een van de instrumenten voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid, zoals we in hoofdstuk 1 lieten zien. De gemeente Veere plaatst het beleid daarom ook steeds in de context van de ruimtelijke opgaven die er liggen. De belangrijkste thema’s die in dat verband genoemd worden zijn woningbouw en de realisatie van bedrijventerreinen.

Voor wat betreft woningbouw geeft de gemeente allereerst aan dat de gemeente, in lijn met het beleid van Rijk en provincie, aan inbreiding voorrang geeft boven uitbreiding. Dat betekent concreet dat de gemeente openstaat voor particuliere initiatieven voor ontwikkeling van locaties binnen het bestaand bebouwd gebied³. Daarnaast speelde de provincie in het verleden een belangrijke rol via de planningslijst, maar die wijze van sturing is in 2010 losgelaten⁴. Vanaf 2012 wordt duidelijk hoe de nieuwe provinciale sturing eruit ziet: er moeten

³ Jaarverslag 2009, p. 126 en latere jaarverslagen.

⁴ Jaarverslag 2009, p. 126.

onderbouwde onderlinge afspraken komen tussen de gemeenten Middelburg, Vlissingen en Veere over de te realiseren woningbouwaantallen⁵. Ook speelt de in 2012 ingevoerde Ladder voor Duurzame Verstedelijking van het Rijk sinds 2012 een rol bij het opstellen van woningbouwplannen⁶.

Eén van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2008 was om te werken aan een goede onderbouwing van de toekomstige woningbehoefte. In het grondbeleid is te zien dat de gemeente gehoor heeft gegeven aan deze aanbeveling; vanaf 2010 wordt benoemd dat er een nieuwe visie op wonen in de maak is, en in 2012 is deze voltooid⁷. Hoewel dat in het grondbeleid niet tot in detail wordt uitgewerkt, is duidelijk dat er een accentverschuiving heeft plaatsgevonden: er is meer aandacht voor het feit dat de groei afneemt, en het oude uitgangspunt van 'bouwen bij elke kern' verschuift naar de achtergrond. In 2019 wordt met zoveel woorden benoemd dat er krimp aankomt: nog slechts 250 extra huishoudens tot de piek in 2030, en daarna een gestage verwachte afname⁸.

Het beleid voor bedrijventerreinen is min of meer constant: er zijn, in lijn met het provinciale concentratiebeleid, een klein aantal grotere bedrijfslocaties in ontwikkeling. In principe moeten bedrijven die nieuwe ruimte zoeken zich op één van deze locaties vestigen⁹.

3.3 Vorm van grondbeleid

De keuze voor de vorm van grondbeleid (en daarmee voor een beleid voor grondverwerving) volgt het veranderende perspectief op de behoefte aan woningen en bedrijventerreinen. In 2009 wordt nog uitdrukkelijk de voorkeur uitgesproken voor een actief grondbeleid voor zowel bedrijventerreinen als woningbouw¹⁰. In 2010 wordt die keuze – ook in het licht van de toenmalige crisis op de woningmarkt – genuanceerd met de opmerking dat eerst de aanwezige grote grondvoorraad in ogenschouw moet worden genomen¹¹. Daarbij speelt ook een rol dat met de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet in 2008 de mogelijkheden voor kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties sterk verbeterd zijn¹².

Vanaf 2015 wordt de keuze voor de vorm van grondbeleid meer situationeel bepaald, hoewel er een voorkeur voor actief grondbeleid blijft bestaan. Naast de veranderingen in de markt spelen ook de veranderingen in regelgeving (vennootschapsbelasting en BBV-regels)

⁵ Jaarverslag 2012, p. 151.

⁶ De Ladder voor Duurzame Verstedelijking is een instrument uit het Besluit ruimtelijke ordening, dat voorschrijft dat gemeenten alleen nieuwe bestemmingsplannen mogen vaststellen als aangetoond is dat er een actuele behoefte aan het plan ten grondslag ligt die niet in andere plannen kan worden geacommodeerd.

⁷ Jaarverslag 2010, p. 161; Jaarverslag 2012, p. 149.

⁸ Jaarverslag 2019, p. 168.

⁹ Jaarverslag 2009, p. 126 en latere jaarverslagen.

¹⁰ Jaarverslag 2009, p. 126.

¹¹ Jaarverslag 2010, p. 161.

¹² Zie Bijstelling Notitie Administratief Grondbedrijf 2009.

daarbij een rol¹³. In 2016 wordt dit het nieuwe beleid in de Nota grondbeleid; vanaf dat moment is er niet langer de voorkeur voor actief grondbeleid, maar wordt per situatie bezien wat de beste aanpak zou zijn¹⁴.

3.4 Uitgangspunten voor grondexploitaties

Voor grondexploitaties benoemt het beleid een aantal uitgangspunten. Allereerst dienen plannen in beginsel kostendekkend te zijn, hoewel de (reële) mogelijkheid dat dat niet bij alle plannen zal lukken wordt opengehouden. Het beleid noemt een aantal factoren die kunnen veroorzaken dat een exploitatie niet sluitend is, zoals de realisatie van sociale woningbouw, dure inbreidingslocaties of saneringen en planschadeclaims, en geeft aan dat er in dat geval (conform het BBV) dekking moet zijn voor het verwachte tekort voorafgaand aan de start van de exploitatie. Er was in 2009 een aantal reserves waaruit deze tekorten gedekt konden worden, zoals de reserve bovenwijkse voorzieningen, de reserve grondsanering, de reserve sociale woningbouw of de algemene reserve van het grondbedrijf. Andersom werden deze reserves gevuld met een dotatie per m² verkochte grond, die in 2009 €4 bedroeg, vanaf 2010 verhoogd werd naar €12 per m² en vanaf 2015 weer werd verlaagd naar €4 per m²¹⁵.

3.5 Grondverkoop en grondprijzen

In de jaren tot 2015 kent het grondbeleid toewijzingsregels die op lokale binding zijn gebaseerd. Er wordt bij de toewijzing van kavels geloot, allereerst onder degenen die minstens een half jaar in de gemeente wonen of die aantoonbaar economische binding met de gemeente hebben. In een tweede ronde vindt vervolgens loting plaats waarbij ook andere gegadigden mee mogen doen. Daarna wordt de verkoop vrijgegeven, maar bij twee gegadigden voor dezelfde kavel blijft gelden dat er voorrang gegeven wordt aan degene die binding heeft met de gemeente¹⁶.

Vanaf 2016 verandert dit systeem, en hoewel het niet genoemd wordt, speelt de kort daarvoor vastgestelde nieuwe Huisvestingswet daarbij vermoedelijk een rol. Sinds de invoering van deze wet is het stellen van bindingseisen juridisch niet meer mogelijk. De gemeente noemt daarom geen voorrangregels meer, maar beperkt zich tot het opsommen van mogelijke systemen voor gronduitgifte: onder andere loting, inschrijving, verkoop bij opbod¹⁷.

Voor wat betreft grondprijsbeleid geldt dat de Europese regelgeving rond staatssteun het niet toestaat om grond voor een lagere prijs dan de marktwaarde te verkopen¹⁸. Lange tijd was het beleid in Veere om in alle kernen gelijke grondprijzen te rekenen¹⁹. Het rekenkamer-

¹³ Jaarverslag 2015, p. 161.

¹⁴ Jaarverslag 2016, p. 104; Nota grondbeleid 2016.

¹⁵ Jaarverslag 2009, p. 125; Jaarverslag 2010, p. 161 – 162; Jaarverslag 2015, p. 133.

¹⁶ Jaarverslag 2009, p. 126.

¹⁷ Jaarverslag 2016, p. 105.

¹⁸ Zie Europese Commissie, *Notice of the notion of state aid*, 2016.

¹⁹ Zie Jaarverslag 2009, p. 126.

onderzoek in 2008 deed de aanbeveling om dit uitgangspunt los te laten, omdat het impliciet de populairdere kustkernen bevoordeelde²⁰. In 2009 en 2010 is daarom een beleid voor grondprijstdifferentiatie uitgewerkt, waarover in december van dat jaar door de raad een besluit is genomen²¹. De nieuwe regels voor grondprijsbepaling zijn in 2011 uitgewerkt in de Grondprijzennota²². De Nota grondbeleid die in 2016 wordt vastgesteld, geeft het college de bevoegdheid om binnen bepaalde bandbreedtes per exploitatie de grondprijzen vast te stellen²³.

3.6 Uitgangspunten bij private grondexploitaties

Bij private grondexploitaties heeft de gemeente sinds de invoering van de Grondexploitatiewet in 2008 de mogelijkheid om middels een overeenkomst of een exploitatieplan volledig kostenverhaal af te dwingen. De gemeente heeft – in lijn met de wet – de voorkeur voor het vaststellen van een zogeheten anterieure overeenkomst, waarbij het vaststellen van een exploitatieplan niet nodig is, maar laat de mogelijkheid om dat laatste te doen open²⁴. Daarbij geldt vanaf 2016 dat uitdrukkelijk wordt gekeken of een private ontwikkeling niet ten koste gaat van de totale marktruimte voor woningbouw²⁵.

Om volledig kostenverhaal²⁶ mogelijk te maken, is een onderbouwing van deze te verhalen kosten nodig. In 2012 is, op basis van de toen vastgestelde structuurvisie, een nota kostenverhaal opgesteld. Daarmee is het mogelijk om deze te maken kosten op private exploitanten te verhalen²⁷. Bij het vaststellen van de Nota grondbeleid in 2016 is deze nota vervallen.

3.7 Risico's en reserve grondbedrijf

In de Nota grondbeleid is een korte paragraaf over risicomanagement opgenomen. In deze paragraaf wordt gesteld dat de monitoring van de risico's van de projecten op drie momenten in het jaar plaatsvindt: bij de kadernota, de programmabegroting en de jaarrekening. Daarnaast gaat de Nota in op de regels voor winst- en verliesneming bij grondexploitaties. Dat zijn ook de drie momenten dat de grondexploitaties geactualiseerd worden.

²⁰ Rekenkameronderzoek grondbeleid 2008.

²¹ Jaarverslag 2011, p. 142. Zie ook de Bijstelling Notitie Administratief Grondbedrijf uit 2009.

²² Grondprijzennota 2011.

²³ Jaarverslag 2016, p. 105; Nota grondbeleid 2016.

²⁴ Jaarverslag 2009, p. 125.

²⁵ Nota grondbeleid 2016.

²⁶ Bij 'kostenverhaal' gaat het om de mogelijkheid een particuliere ontwikkelaar bij te laten dragen aan kosten die gemaakt worden buiten het plangebied. Bijvoorbeeld: een ontwikkelaar bouwt op eigen grond een complex woningen, en de gemeente vraagt ook een bijdrage voor de aanleg van een ontsluitingsweg buiten het plangebied. Volgens de Grondexploitatiewet mag de gemeente deze bijdrage alleen vragen wanneer onder verwijzing naar een Structuurvisie onderbouwd is welke zogeheten 'bovenwijkse kosten' in rekening gebracht worden.

²⁷ Jaarverslag 2012, p. 150; Nota kostenverhaal 2012.

Jaarlijks wordt in de paragraaf grondbeleid gerapporteerd over de ‘algemene risico’s’ die in de grondexploitatie zich kunnen voordoen. Vanaf 2009 worden de volgende risico’s benoemd:²⁸

- Conjunctuur en renterisico’s wanneer de vraag naar bouwgrond inzakt
- Stijgende verwervingskosten door grondspeculatie
- Risico’s (waaronder renterisico’s) bij strategische grondaankopen
- Milieurisico’s
- Planschadeclaims
- Onhaalbaarheid volledig kostenverhaal private exploitaties
- Archeologische belemmeringen
- Politieke besluitvorming/nieuwe wetgeving

In 2009 wordt als bijzonder risico de grote grondaankoop voor woningbouw bij Serooskerke genoemd.²⁹ Voor dit plan wordt in 2010 een risicoanalyse uitgevoerd.³⁰ Uiteindelijk wordt dit complex pas in 2019 in exploitatie genomen³¹.

Naast het specifieke beleid voor risico’s van grondexploitaties is er het algemene beleid voor risicomanagement, dat is vastgelegd in de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2014. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt ieder jaar in de programmabegroting en jaarrekening een overzicht van de grootste risico’s gepresenteerd. Sinds de vaststelling van de exploitaties Serooskerke-Oost en Aagtekerke staan de grondexploitaties niet meer in de top-10 van grootste risico’s voor de gemeente.

In de paragraaf weerstandsvermogen wordt ook een ‘kengetal grondexploitaties’ opgenomen, als indicator van het risicoprofiel van de grondexploitaties. Het kengetal grondexploitaties is de waarde van de gronden gedeeld door de totale (geraamde) baten. De laatste jaren ligt het kengetal grondexploitaties structureel ver onder de grens van de categorie ‘minst risicovol’ (20%). In de jaarrekening 2019 was dit kengetal 9%, in de programmabegroting 2021 4%.

De gemeente beschikt over een reserve grondbedrijf die dient om de risico’s van de exploitaties op te vangen. In deze reserve worden winsten uit de grondexploitaties gestort, zodat deze middelen vervolgens gebruikt kunnen worden voor de dekking van verliezen op andere exploitaties. Jaarlijks wordt in de paragrafen grondbeleid gerapporteerd over de ontwikkeling van de stand van deze reserve, en wordt ook aangegeven waar de toevoegingen en onttrekkingen op gebaseerd zijn. Figuur 3-1 laat zien hoe de stand van de reserve zich in de afgelopen jaren ontwikkeld heeft.

De stand van de reserve blijft afgelopen jaren dus achter bij de verwachtingen. Men geeft daar verschillende verklaringen voor. De aangepaste BBV-regels voor winstneming en het in

²⁸ Zie Jaarverslag 2009, p. 128; vanaf 2016 wordt het risico op onvolledig kostenverhaal bij private exploitaties niet meer genoemd, zie Jaarverslag 2016, p. 105.

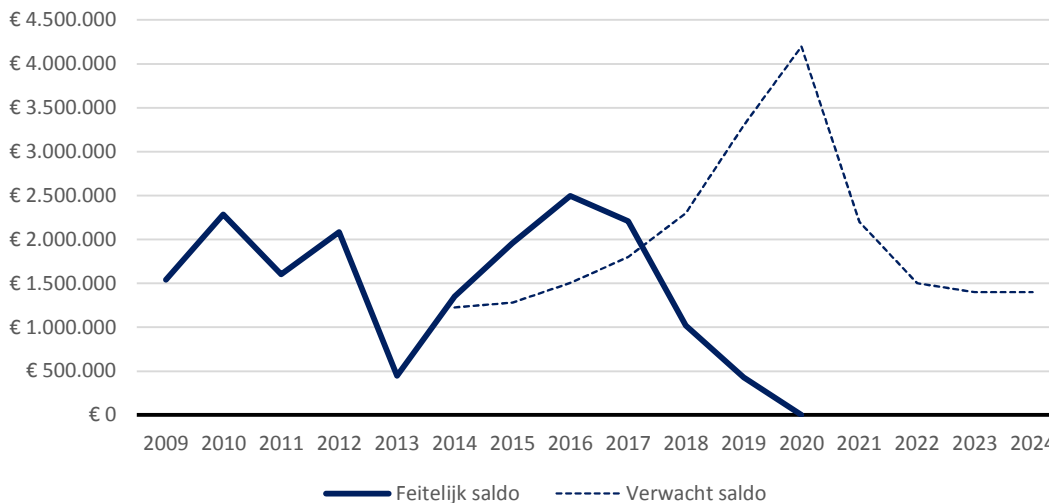
²⁹ Jaarverslag 2009, p. 128.

³⁰ Jaarverslag 2010, p. 163.

³¹ Jaarverslag 2019, p. 170.

exploitatie nemen van gronden zijn daar voor een deel debet aan. Daarnaast zijn er ook beleidskeuzes gemaakt die negatieve financiële consequenties hadden, bijvoorbeeld meer kavels met een sociale grondprijs uitgeven.

Figuur 3-1 *Vergelijking feitelijk saldo reserve grondbedrijf met verwacht saldo*



Uit de gesprekken blijkt dat er een aantal strategische risico's is geïdentificeerd dat op termijn mogelijk van grote invloed zal zijn op het grondbeleid. De eerste daarvan zijn de ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering en duurzaamheid. Op verschillende manieren kunnen die grote consequenties hebben voor de grondexploitaties, en voor de gemeente als geheel. Daarnaast wordt gewezen op de risico's van de bestaande woningvoorraad. Grondbeleid is nu voornamelijk op nieuwbouw gericht, maar ook vanuit sociaal en economisch opzicht ligt er op termijn daarnaast ook een opgave bij de verbetering van de bestaande voorraad.

3.8 Grondexploitaties

Tabel 3-2 geeft een overzicht van de exploitaties die de gemeente in de afgelopen jaren gevoerd heeft³². In de tabel is te zien dat er een aantal langlopende projecten is, zoals Nimmerdor bij Grijpskerke en de bedrijventerreinen Karreveld en Oosterloo bij respectievelijk Koudekerke en Domburg. Daarnaast zijn er in de loop der tijd projecten afgerond en nieuwe projecten gestart.

De overgrote meerderheid van de projecten bestaat uit woningbouwprojecten. Drie grondexploitaties zijn bedoeld voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Daarnaast is er een aantal integrale gebiedsontwikkelingen, zoals het Singelgebied in Domburg, de MFA in Biggekerke en het plan Fort den Haakweg bij Vrouwenpolder.

Tabel 3-2 *Overzicht projecten in exploitatie*

Naam project	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bouwlust 3 fase 2 (Aagtekerke)											
Onrustpolder (Biggekerke)											
Brouwerijweg fase 2 (Domburg)											

³² De tabel is gebaseerd op de paragrafen grondbeleid in de jaarverslagen 2009 – 2019.

Naam project	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nimmerdor (Grijpskerke)											
Kaapduinseweg (Kouderkerke)											
Molenwerf 2 (Meliskerke)											
Zeeduinse Poort (Oostkapelle)											
Brouwerijstraat (Oostkapelle)											
Kapellestraat 9 (Veere)											
Schotsehoek fase 2 (Gapinge)											
Zanddijk (Veere)											
Tienden 2 (Zoutelande)											
Augustinushof (Vrouwenpolder)											
Singelgebied (Domburg)											
MFA (Biggekerke)											
Park Fort den Haak (Vrouwenpolder)											
Bouwlust 3 fase 3											
Serooskerke-Oost											
BT Hondegemseweg (Serooskerke)											
BT Karreveld (Koudekerke)											
BT Oosterloo (Domburg)											

3.9 Uitvoering van het grondbeleid

Het grondbeleid wordt uitgevoerd door de afdeling ruimtelijke ontwikkeling, die onder de gemeentelijke directie valt. De financiële aspecten worden uitgevoerd door de afdeling bedrijfsvoering. In de afgelopen jaren is de bezetting van de afdeling ruimtelijke ontwikkeling gekrompen, zodat het accent nu noodzakelijkerwijs ligt op de uitvoering van de verschillende projecten. Voor beleidsmatige en strategische vragen rond grondbeleid is bij de afdeling ruimtelijke ontwikkeling geen ambtelijke capaciteit voorhanden.

Gezien de beperkte vooruitzichten voor groei, is er steeds meer aandacht voor integrale gebiedsontwikkelingen. Er wordt gekeken in kernen welke ruimtelijke opgaven er liggen en hoe die zo goed mogelijk gerealiseerd kunnen worden. Naast wonen gaat het daarbij vooral om de realisatie van maatschappelijke voorzieningen in de kernen. Op die manier zijn bijvoorbeeld het Singelgebied in Domburg en de MFA in Biggekerke gerealiseerd.

Uit verschillende gesprekken blijkt dat er geen gestandaardiseerde procedure is voor de uitvoering van projecten. Zo'n procedure is niet in de Nota grondbeleid opgenomen en er is ook geen ander beleidsdocument waar deze in is vastgelegd.

4 Grondbeleid en de gemeenteraad

In het dualistische bestuursmodel is de raad het orgaan dat de beleidskaders vaststelt en achteraf controleert of het college van B&W het beleid binnen die kaders heeft uitgevoerd. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe dat in de praktijk van het grondbeleid van de gemeente Veere uitwerkt: wat is de rol van de raad bij het grondbeleid?

4.1 Kaderstellende rol van de raad

De beleidskaders voor het grondbeleid in Veere zijn te vinden in een aantal documenten. Het meest recente en nog vigerende beleidskader is de Nota grondbeleid uit 2016. In de jaren daarvoor waren de hoofdlijnen van het beleid te vinden in de Evaluatie van het administratief grondbedrijf uit 2009, met aanvullingen in de Grondprijzennota 2011 en de Nota kostenverhaal uit 2012. Met deze documenten heeft de raad de kaders vastgesteld voor de hoofdlijnen van het grondbeleid, voor het bepalen van de grondprijzen en voor het verhalen van kosten bij private grondexploitaties.

De raad zelf geeft aan dat hij niet betrokken is bij het opstellen van de nota grondbeleid. Er is geen gesprek gevoerd aan de hand van, bijvoorbeeld, een startnotitie over de inhoudelijke hoofdlijnen van het beleid.

In de jaarlijkse programmabegroting wordt de hoofdlijn van het grondbeleid samengevat in de paragraaf grondbeleid. Daarnaast geeft deze paragraaf aan wat de actuele risico's zijn, wat de stand van de reserve grondexploitaties is en wat de lopende projecten zijn. Ook wordt de bandbreedte voor de grondprijzen per deelgebied voor het betreffende jaar gegeven.

Ook op het niveau van de individuele grondexploitaties heeft de raad een kaderstellende functie. Een grondexploitatie moet door de raad worden vastgesteld en ook wijzigingen in de exploitatie moeten door de raad worden bekrachtigd. In de raadsdocumenten is te zien dat deze exploitaties samen met het ruimtelijke plan aan de raad worden voorgelegd³³. Er is dus samenhang tussen de ruimtelijke kaders en de financiële kaders van de grondexploitatie.

In sommige gevallen wordt ook een wijziging van de grondexploitatie ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Dat gebeurt, bijvoorbeeld, wanneer er sprake is van belangrijke nieuwe inzichten. In de afgelopen jaren zijn de geactualiseerde grondexploitaties voor het MFA Biggekerke en voor Fort den Haakweg op deze manier voorgelegd aan de raad. Andere exploitaties worden ook periodiek herzien en door de raad opnieuw vastgesteld, maar dat gaat via de P&C-cyclus.

Bij sommige projecten is er een wat langere aanloop, waarbij de raad ook voor het stadium van vaststelling van de grondexploitatie betrokken was bij de invulling van het plan. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het project 'Fort den Haakweg': voorafgaand aan het bestemmingsplan in 2017, waarbij ook de grondexploitatie werd vastgesteld, was de raad al betrokken bij de gebiedsvisie en het masterplan en dus bij de invulling van de locatie.

³³ Zie bijvoorbeeld de raadsvoorstellen voor het Singelgebied in Domburg of de locatie Seroosekerke-Oost.

Wat de raad zelf aangeeft te missen is de grip op het al dan niet in exploitatie gaan nemen van projecten. Projecten die starten, worden aan de raad voorgelegd, maar als de raad een project sneller zou willen starten, dan heeft hij geen handvatten om dat te doen.

4.2 Controlerende rol van de raad

De gemeenteraad heeft in de Nota grondbeleid geen eisen gesteld aan de informatievoorziening over de uitvoering van het grondbeleid.

Het belangrijkste document waarin de raad geïnformeerd wordt over de uitvoering van het grondbeleid is het jaarverslag met de jaarrekening. In de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag wordt conform de eisen van het BBV en de eigen financiële verordening gerapporteerd over de uitvoering van het grondbeleid. Daarnaast is in de toelichting op de balans, conform artikel 52D van het BBV, een financiële verantwoording van de stand van zaken per grondexploitatie te vinden. In sommige gevallen wordt een grondexploitatie buiten de P&C-cyclus om ter herziening aan de raad voorgelegd, maar er zijn geen regels voor wanneer dat moet gebeuren.

Op basis van de informatie kan goed beoordeeld worden hoe de ontwikkeling van de projecten in financiële zin verloopt. In die zin is de informatie strikt genomen voldoende voor de financiële sturing op de grondexploitaties. Wat veel ingewikkelder is voor de raad, is om de inhoudelijke en procesmatige voortgang van de projecten te controleren, blijkt uit het gesprek met de raadsfracties.

In het licht van het BBV is dat geen vereiste. Het BBV schrijft voor hoe over grondbeleid en grondexploitaties gerapporteerd moet worden in het perspectief van de inzichtelijkheid van de gemeentelijke financiën. Het ontbreken van de andere kant van het plaatje – een grondexploitatie is niet alleen een financiële berekening, maar ook een verzameling ruimtelijke ingrepen die een maatschappelijk doel dienen – maakt dat de controle in de raad zich al snel richt op de financiële consequenties. Het maken van een afweging tussen financiële en maatschappelijke belangen – wat bij een grondexploitatie altijd aan de orde is – wordt daarvoor bemoeilijkt. Dat geeft ook de raad zelf aan.

Daar komt bij dat in de informatievoorziening de koppeling tussen de projecten en de strategische belangen van de gemeente niet gelegd wordt. Er wordt dus wel gerapporteerd over de uitvoering van de verschillende projecten, maar het is voor de raad niet duidelijk wat het totale effect van alle projecten samen op het gewenste doel is en wat de samenhang is met andere beleidsvelden.

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 is de raad betrokken geweest bij de invulling van het plan Fort den Haakweg. De raadsfracties benoemen echter in het groepsgesprek Fort den Haakweg ook als één van de projecten waarbij de raad weinig grip heeft op het proces en de controlerende taak onvoldoende kan uitvoeren, ook op het financiële vlak.

5 Resultaten van het onderzoek

In dit hoofdstuk formuleren we de resultaten van het onderzoek en de conclusies die we op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, na confrontatie met het normenkader, kunnen trekken. Om te komen tot conclusies beginnen we met het spiegelen van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken aan het normenkader uit paragraaf 1.4. Op grond daarvan komen we tot de beantwoording van de onderzoeksvragen in paragraaf 5.2. Dat leidt tot een beantwoording van de hoofdvraag in paragraaf 5.3 en tot een aantal aanbevelingen in paragraaf 5.4.

5.1 Toets aan het normenkader

5.1.1 Norm: het vastgestelde grondbeleid sluit aan op de ruimtelijke en sectorale doelen die de gemeente nastreeft

In de afgelopen jaren is te zien dat het grondbeleid in het licht van de veranderende ruimtelijke en sectorale doelen langzaam bijgesteld is. Wat dat betreft voldoet het grondbeleid van de gemeente Veere aan deze norm. In het licht van de verwachte opgaven voor de toekomst zou echter een verdere aanpassing van het grondbeleid wenselijk kunnen zijn. De gemeente verwacht dat men in de komende jaren vooral bezig zal zijn met integrale gebiedsontwikkelingsprojecten binnen de bestaande dorpskernen. Dat vraagt van het grondbeleid een aanpak die nog meer gericht is op het voeren van de regie in de samenwerking tussen diverse partijen.

5.1.2 Norm: het grondbeleid geeft een transparant kader voor de keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid en voor de inzet van grondbeleidsinstrumenten

In de nota grondbeleid wordt een aantal criteria genoemd voor de keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid. Het uitgangspunt is dat de gemeente per geval beziet welke vorm van grondbeleid gevoerd gaat worden. Hoe het beslisproces om tot die keuze te komen precies verloopt, wordt in de nota niet uiteengezet.

5.1.3 Norm: er is sprake van periodieke monitoring en evaluatie van het grondbeleid

In het onderzoek is niet gebleken dat het grondbeleid in Veere periodiek gemonitord en geëvalueerd wordt.

5.1.4 Norm: er is een door de gemeente vastgesteld kader voor de beheersing van de risico's van grondexploitaties

In de nota grondbeleid wordt over risicomanagement gezegd dat er drie maal per jaar een actualisatie van de grondexploitaties plaatsvindt. Daarnaast stelt de nota dat de risico's voortdurend in het oog gehouden worden, en dat waar nodig beheersingsmaatregelen genomen worden.

Daarnaast is er het algemene beleid voor risicomanagement, dat is vastgelegd in de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement uit 2014. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt ieder jaar in de programmabegroting en jaarrekening een overzicht van de grootste

risico's gepresenteerd. Sinds de vaststelling van de exploitaties Seroosekerke-Oost en Aagtekerke staan de grondexploitaties niet meer in de top-10 van grootste risico's voor de gemeente.

Uit de gesprekken blijkt dat er ambtelijk wordt nagedacht over een aantal strategische risico's, zoals door de gevolgen van klimaatverandering, die niet in de informatie over risico's van grondexploitaties zijn opgenomen.

5.1.5 Norm: de gemeente voldoet aan het eigen kader voor de beheersing van de risico's

Conform het beleid voor risicomanagement van de grondexploitaties worden de exploitaties drie keer per jaar herzien. Daarnaast wordt in lijn met de nota weerstandsvermogen en risicomanagement een geschat totaal van de risico's van de grondexploitaties opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

5.1.6 Norm: het kengetal weerstandsvermogen grondexploitaties is in lijn met de eigen gemeentelijke eisen daaraan

De laatste jaren ligt het kengetal grondexploitaties structureel ver onder de grens van de categorie 'minst risicovol' (20%). Het kengetal grondexploitaties is de waarde van de gronden gedeeld door de totale (geraamde) baten. In de jaarrekening 2019 was dit kengetal 9%, in de programmabegroting 2021 4%.

5.1.7 Norm: er is een door de raad vastgesteld beleidskader voor het grondbeleid

De nota grondbeleid 2016 is het door de raad vastgestelde kader voor het grondbeleid. Gezien de in de financiële verordening vastgestelde termijn van vier jaar voor een nota grondbeleid is die nota inmiddels verouderd.

5.1.8 Norm: de informatie in begroting en jaarrekening voldoet aan de eisen van het BBV en de gemeentelijke financiële verordening

De paragraaf grondbeleid voldoet aan de eisen die het BBV (artikel 16) en de gemeentelijke financiële verordening (artikel 22) daaraan stellen, en het overzicht van de grondexploitaties in de toelichting op de balans voldoet aan de eisen van artikel 52D BBV.

5.1.9 Norm: er is vastgesteld op welke momenten welke informatie over de uitvoering van het grondbeleid en de grondexploitaties aan de raad wordt voorgelegd.

In de nota grondbeleid is geen kader gegeven voor de informatievoorziening aan de raad. De raad heeft zelf niet aangegeven hoe hij geïnformeerd wil worden over de uitvoering van het grondbeleid. De raad wordt geïnformeerd via de gebruikelijke kanalen van de P&C-cyclus, er is geen standaard voor de informatievoorziening buiten die kanalen om.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

5.2.1 Op welke wijze is het grondbeleid van de gemeente vormgegeven, welke doelen zijn gesteld en welke middelen worden hiervoor ingezet?

De gemeente Veere heeft in 2016 een nota grondbeleid vastgesteld. In deze nota verbindt de gemeente het grondbeleid aan de ruimtelijke ontwikkelingsrichting die in de Structuurvisie 2012 vervat is: het grondbeleid is bedoeld om de uitvoering van de structuurvisie mogelijk te maken.

De gemeente geeft in de nota aan dat in principe iedere vorm van grondbeleid daarvoor gebruikt kan worden. De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid wordt per specifiek project gemaakt. Twee criteria die de nota meegeeft voor de keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid zijn de bestuurlijke prioriteit van het project en de huidige grondpositie van de gemeente. Bij private projecten zijn zekerheid over het kostenverhaal en de mate waarin er in de totale behoefte ruimte is voor de plannen criteria op basis waarvan bepaald wordt of de gemeente aan initiatieven meewerkt. Er is geen transparante procedure vastgesteld om de keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid te maken.

De gemeente noemt in de nota een aantal instrumenten die worden ingezet. Dat zijn aan de ene kant juridische instrumenten, zoals die uit de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Grondexploitatiewet. Tot die categorie instrumenten worden ook het uitgiftebeleid en samenwerking gerekend. Daarnaast noemt de nota financiële instrumenten. Tot die laatste categorie wordt het beleid voor winst- en verliesneming, reserves en risicomanagement gerekend.

Inmiddels is de nota volgens de eigen financiële verordening, die een herziening om de vier jaar voorschrijft, aan actualisatie toe. Daarbij is het zo dat het bij de ruimtelijke opgaven die in de komende tijd gerealiseerd moeten steeds vaker gaat om integrale gebiedsontwikkelingen binnen de bestaande kernen. De nota grondbeleid is nog niet op die nieuwe opgaven toegesneden.

5.2.2 In hoeverre is in het grondbeleid rekening gehouden met bevolkingskrimp?

De huidige prognoses gaan voor de korte termijn al uit van bevolkingskrimp en op termijn van zo'n tien jaar ook van krimp van het aantal huishoudens, al is dat laatste nog met veel onzekerheid omgeven. De gemeente heeft het ruimtelijk beleid afgestemd op de actuele behoefteramingen voor wonen, werken en andere functies. Daarbij moet wel gezegd worden dat er voor sommige functies een beleidsmatige rem op de behoefte zit; voor recreatie, bijvoorbeeld, is de vraag in de markt veel groter dan wat er vanuit het beleid toegestaan is. Zo is ook voor wonen de behoefte gemaximeerd op de afspraken die met de provincie en de gemeenten Middelburg en Vlissingen zijn gemaakt.

Het grondbeleid van de afgelopen jaren volgt op hoofdlijnen deze tendens naar een kleinere uitbreidingsbehoefte. Dat betekent, bijvoorbeeld, dat het voeren van actief grondbeleid, dat in het verleden de standaard was, niet langer de voorkeur heeft van de gemeente. De gemeente is terughoudender met grondaankopen dan zij in het verleden was.

5.2.3 Hoe verloopt het proces van beleidsuitvoering en op welke wijze wordt de raad hierin betrokken?

In de uitvoering en ook in de informatie daarover aan de raad staan de concrete projecten centraal. Voor de uitvoering van die projecten bestaat in de gemeente geen gestandaardiseerde procedure. Het is dus afhankelijk van het precieze project hoe het traject van planvorming, onderhandeling, bestuurlijke vaststelling, enzovoorts, verloopt.

De raad wordt in ieder geval betrokken door vaststelling van de grondexploitatie. Bij sommige, grotere projecten wordt de raad ook betrokken voor het moment van vaststelling van de grondexploitatie, bijvoorbeeld door middel van een masterplan of ruimtelijke visie. In die gevallen heeft de raad meer invloed om zelf invloed uit te oefenen op de precieze vormgeving van het plan.

Na vaststelling van de grondexploitatie wordt de raad over de financiële voortgang van de grondexploitaties geïnformeerd via de jaarrekening. In de toelichting op de balans is conform het BBV een overzicht van alle grondexploitaties opgenomen. Daarnaast is een samenvatting van de stand van zaken opgenomen in de paragraaf grondbeleid. In deze paragraaf is ook een overzicht van de belangrijkste risico's te vinden.

In uitzonderlijke gevallen wordt een herziening van een grondexploitatie buiten de P&C-cyclus om aan de raad ter vaststelling voorgelegd. In welke gevallen dat precies moet gebeuren, is niet in het beleid vastgelegd.

Er is vanuit de raad zelf niet bepaald hoe de raad over de uitvoering van het grondbeleid geïnformeerd wil worden.

5.2.4 In hoeverre is er sprake van een goede (risico)beheersing van de grondexploitatieprojecten?

Alle grondexploitatieprojecten worden drie maal per jaar geactualiseerd. Bij die actualisatie worden ook de risico's in beeld gebracht. Voor lopende grondexploitaties is daarmee sprake van een goede risicobeheersing. De gemeente ziet geen grote risico's bij de lopende projecten door, bijvoorbeeld, teruglopende vraag vanuit de markt.

Een groter risico voor de gemeente is gelegen in het feit dat er geen gestandaardiseerde procedure is voor de uitvoering van de projecten. Daarmee kan het voorkomen dat de projectdefinitie bij nader inzien niet volledig blijkt: er zijn delen niet in de exploitatie meegenomen, terwijl dat wel gebeurd had moeten zijn.

Daarnaast zijn er in de gesprekken een aantal meer strategische risicosoorten genoemd, zoals door klimaatverandering en de verduurzamingsopgave. Aan deze risico's wordt in de informatie over de risicobeheersing geen aandacht gegeven.

5.2.5 Op welke wijze wordt het grondbeleid geëvalueerd en bijgesteld?

Er is geen sprake van een gestructureerde periodieke evaluatie en bijstelling van het grondbeleid. De financiële verordening schrijft voor dat het grondbeleid iedere vier jaar geactualiseerd moet worden, maar in de praktijk vindt actualisatie vooral plaats wanneer het college van mening is dat daar een inhoudelijke aanleiding voor is.

5.2.6 Wat is er gebeurd met de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek "Grondbeleid Veere" van juni 2008?

Op een aantal punten is te zien dat de aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek zijn overgenomen en in de praktijk zijn gebracht. Dat betreft allereerst het werken met gedifferentieerde grondprijzen. In 2011 is de nieuwe Grondprijnsnota vastgesteld, waarin bepaald is dat de grondprijzen niet langer in alle kernen gelijk zijn.

Een ander uitvloeisel van het onderzoek is het onderzoek 'Wonen, werken en voorzieningen in Veere' uit 2009. In dat onderzoek werd – in lijn met de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek – in kaart gebracht hoe de verwachte toekomstige ruimtebehoefte voor deze functies eruit zou zien. Dit onderzoek is – met de actualisaties die daar later op hebben plaatsgevonden – de basis voor het ruimtelijk beleid in Veere.

Wat betreft de informatievoorziening aan de raad is een belangrijke aanbeveling uit het vorige onderzoek om een meer transparante relatie te leggen tussen de strategische doelen en

dat wat op het niveau van de afzonderlijke projecten gebeurt. Uit het huidige onderzoek blijkt dat dit ook nu nog een aandachtspunt voor het grondbeleid is.

5.3 Conclusie: Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het grondbeleid en hoe worden deze doelen gerealiseerd?

Het grondbeleid in Veere is ondersteunend aan de ruimtelijke ambities van de gemeente, zoals die zijn vastgelegd in de structuurvisie. Met dat doel voert de gemeente een situationeel grondbeleid, waarbij van geval tot geval beoordeeld wordt wat de rol van de gemeente moet zijn. In vergelijking met een aantal jaren geleden ligt het accent veel minder op actief grondbeleid en dat is ook ingegeven door de het feit dat de uitbreidingsbehoefte nog beperkt is; een grote grondvoorraad zou een risico zijn in dat licht. Het grondbeleid krijgt concrete vorm in een aantal gemeentelijke grondexploitaties en in een aantal projecten van derden, waar de gemeentelijke rol zich beperkt tot kostenverhaal.

In het licht van de deelvragen en het normenkader is een aantal aandachtspunten te noemen. Die hebben vooral betrekking op het proces rondom grondexploitaties, op het risicomanagement en op de rol van de gemeenteraad.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen gestandaardiseerde projectenprocedure is. Daarmee is er niet vooraf bepaald wat er moet gebeuren in de aanloop van een project, wie welke beslissingen neemt, hoe de projectdefinitie tot stand komt, enzovoorts. Dat betekent onder andere dat de keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid, waarvoor de nota grondbeleid een aantal criteria noemt, niet standaard aan de orde komt in de voorbereiding van een project.

Tegelijkertijd is het in de praktijk zo dat de projecten waaraan het grondbeleid een bijdrage moet leveren, complexer worden. In de praktijk zijn de meeste projecten integrale gebiedsontwikkelingen binnen de bestaande bebouwing, waarbij gezocht wordt naar manieren om in de beperkte ruimte, met een diversiteit aan betrokken partijen, een zo goed mogelijke combinatie van functies tot stand te brengen. Die opgaven zijn inherent complex.

Wat betreft risicomanagement geldt dat het bestaande kader daarvoor weinig concreet is. Er wordt in de nota grondbeleid en in de nota weerstandsvermogen wel ingegaan op de risico's van de grondexploitaties, maar beide geven weinig houvast voor de feitelijke beoordeling van de risico's van de verschillende projecten. Zeker wanneer de opgaven waar het grondbeleid voor ingezet wordt, steeds complexer worden, mist dat inzicht in de risico's.

Een laatste punt betreft de rol van de gemeenteraad. Er lijkt sprake te zijn van een zekere spanning tussen dat wat het grondbeleid in de beleving van de raad zou moeten doen en het perspectief op grondbeleid van de ambtelijke organisatie. Voor de raad is de lijn tussen grondbeleid en ruimtelijk beleid erg dun; men verwacht van het grondbeleid dat het zodanig wordt ingezet dat er tempo komt in ruimtelijke ontwikkelingen. Een aandachtspunt als voldoende betaalbare woningen wordt, bijvoorbeeld, al snel tot taak van het grondbeleid gemaakt. Aan de andere kant, waar het grondbeleid concreet uitgevoerd wordt, is men zich veel bewuster van het onderscheid tussen grondbeleid en ruimtelijk beleid. Men ziet de rol van het grondbeleid daarom veel beperkter dan die in de beleving van de raad is.

Conform het BBV spitst de informatievoorziening over de uitvoering van het grondbeleid zich toe op het financiële perspectief. In die zin is de informatie behoorlijk volledig. Wat voor de raad ontbreekt, is het zicht op de mate waarin het grondbeleid bijdraagt aan die doelen die de raad zo belangrijk vindt, zoals betaalbare woningbouw. Er is geen enkele regel

die de gemeente verplicht om die informatie over grondexploitaties periodiek te publiceren, maar het is wel de informatie waar de raad behoefte aan heeft.

Daar komt bij dat de raad zoekt naar grip op de projecten: wat zijn de momenten om in te grijpen, om kaders te stellen, om wensen voor een project kenbaar te maken. Opnieuw is dat een punt waar een gestandaardiseerde projectenprocedure met bijbehorende informatie ontbreekt.

5.4 Aanbevelingen

1) *Formuleer een geactualiseerd grondbeleid dat past bij de komende ruimtelijke opgaven voor de gemeente*

De bestaande nota grondbeleid dateert uit 2016 en had na vier jaar geactualiseerd moeten worden. Daarmee is deze nota aan herziening toe, ook omdat de context voor het grondbeleid is veranderd. De opgave bestaat steeds meer uit complexe, integrale gebiedsontwikkelingsprojecten binnen de bestaande dorpskernen. Een 'gewone' gemeentelijke grondexploitatie kan bij dat soort projecten bijna nooit gevoerd worden; er is vaak sprake van projecten waar veel partijen een rol in hebben. Dat vraagt om een aanpak van het grondbeleid die minder technisch-uitvoerend is en meer gebaseerd op samenwerking. Deze verandering is nog niet in het beleid terug te vinden, al wordt die wel door betrokkenen zo gezien. Dat vraagt om een herijking van het grondbeleid op zo'n manier dat het een bijdrage kan leveren aan de concrete ruimtelijke projecten die de komende jaren gerealiseerd moeten worden.

Concreet betekent dat, bijvoorbeeld, dat verwervingsbeleid minder gericht moet zijn op eventuele verwerving van ruwe bouwgrond, maar op het in te ontwikkelen gebieden aankopen van strategische percelen die dienstbaar zijn aan de regierol van de gemeente. Het betekent vermoedelijk ook dat er veel minder vaak zelf grond uitgegeven zal worden en dat het grondprijsbeleid dus een andere functie krijgt. Vaak zal er sprake zijn van samenwerkingsconstructies of van een vorm van faciliterend grondbeleid, waardoor het aan belang wint hoe de gemeente bij die vormen van grondbeleid waarborgt dat haar eigen doelstellingen in voldoende mate gerealiseerd worden. En zo moet het hele grondbeleid toegesneden worden op de ruimtelijke opgaven die de gemeente te wachten staan.

2) *Neem in het grondbeleid een gestandaardiseerde projectenprocedure op*

Om verschillende redenen is het aan te bevelen om een gestandaardiseerde projectenprocedure vast te stellen, waarbij het duidelijk is wie wanneer op welke wijze geïnformeerd wordt over projectdefinitie, voortgang, financiën, enzovoorts. Dat is met het oog op transparantie voor de raad en grip op de uitvoering, en daarmee des te meer noodzakelijk wanneer de opgaven complexer worden.

3) *Versterk het risicomanagement voor het grondbeleid*

In de nota grondbeleid wordt aangegeven dat de grondexploitaties drie keer per jaar herzien worden om de risico's te beheersen. Daarbuiten wordt aan risicomanagement in de nota weinig aandacht besteed. Uit gesprekken blijkt dat er ambtelijk wel wordt nagedacht over de mogelijke consequenties van verschillende strategische risico's, maar daar wordt in het beleid geen aandacht aan gegeven. Aanbeveling is om in een nieuw grondbeleid het risicomanagement te versterken.

4) *Ga met de raad in gesprek over het in de praktijk vormgeven van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij het grondbeleid.*

De raad zelf heeft niet aangegeven op welke manier hij betrokken wil zijn bij het grondbeleid. In samenhang met aanbeveling 2 is de aanbeveling aan de raad om in een nieuwe nota grondbeleid zelf uitspraken te doen over de manier waarop de raad bij het grondbeleid en de grondexploitaties betrokken wil zijn en welke informatie daarvoor nodig is.

5) *Geef bij de informatie over de grondexploitaties ook inzicht in de niet-financiële aspecten ervan.*

De verantwoordingsinformatie is nu vooral gericht op het financiële aspect van de grondexploitaties. Voor de raad zijn andere aspecten – wat wordt er gerealiseerd – ook van groot belang. Daarom is de laatste aanbeveling om ook over die niet-financiële aspecten van de grondexploitaties te rapporteren. Zorg daarbij dat de informatie zo gepresenteerd wordt, dat de raad de uitkomst van de verschillende projecten kan relateren aan de strategische doelen van het beleid. Dat vraagt om meer informatie op het programmaniveau.

6 Bestuurlijke reactie



Aan de rekenkamercommissie
Veere

datum : 7 mei 2021
uw brief van : 21 april 2021
uw kenmerk : /21U.01506
ons kenmerk : /21U.01687
behandeld door : Jacqueline van de Kreeke
doorkiesnummer : 0118555484
afdeling : Bedrijfsvoering

onderwerp: Bestuurlijke reactie op het onderzoek grondbeleid in Veere

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In uw brief van 21 april jl. vraagt u ons om een bestuurlijke reactie op het rapport over het onderzoek met betrekking tot het grondbeleid in Veere.

We willen u bedanken voor het duidelijke rapport en de aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek.

Geformuleerde aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek

Hieronder treft u per aanbeveling onze reactie aan:

- 1. Formuleer een geactualiseerd grondbeleid dat past bij de komende ruimtelijke opgaven voor de Gemeente Veere*
Het college geeft gehoor aan deze aanbeveling. De actualisatie van het grondbeleid is noodzakelijk bij inwerkingtreding van de omgevingswet.
- 2. Neem in het grondbeleid een gestandaardiseerde projectenprocedure op.*
Het college geeft gehoor aan deze aanbeveling.
- 3. Versterk het risicomanagement voor het grondbeleid*
Het college geeft gehoor aan deze aanbeveling. Dit onderdeel wordt meegenomen bij de actualisatie van het grondbeleid.
- 4. Ga met de raad in gesprek over het in de praktijk vormgeven van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij het grondbeleid*
Het college geeft gehoor aan deze aanbeveling.
- 5. Geef bij de informatie over de grondexploitaties ook inzicht in de niet-financiële aspecten ervan*
Het college geeft gehoor aan deze aanbeveling.

Het college treft voorbereidingen om uitvoer te geven aan de geformuleerde aanbevelingen en vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Veere,
de secretaris,



J.F.M. Stembusch

de burgemeester,



drs. R.J. van der Zwaag

7 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders en is blij met de instemming met het rapport van de gemeente.

De rekenkamercommissie constateert met voldoening dat de gemeente heeft aangegeven met de aangegeven aanbevelingen aan de slag te gaan en ziet de resultaten hiervan met belangstelling tegemoet.

Tenslotte dankt de rekenkamercommissie de ambtelijke en bestuurlijke organisatie voor de samenwerking bij de uitvoering van dit onderzoek.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Mevr. M. van den Berge

Mevr. L. Haack

Dhr. B. van Hese

Dhr. S. Jacobse

Mevr. J. van de Kreeke

Dhr. T. Lievense

Dhr. C. Maas

Dhr. P. Meijs

Mevr. A. van Opdurp

Mevr. M. Osté

Dhr. J. Paardekooper

Mevr. S. Sparreboom

Dhr. J. Steinbusch

Dhr. P. Wisse

Bijlage 2: Gebruikte documenten

Actualisatie Walcherse woningmarktafspraken 2019
Bedrijventerreinenprogramma 2017
Evaluatie administratief grondbedrijf 2009
Grondprijzennota 2011
Jaarverslagen en jaarrekeningen 2009 – 2019
Nota grondbeleid 2016
Nota kostenverhaal 2012
Prognose bedrijventerreinen 2020
Programmabegrotingen 2010 – 2021
Raadsmemo woningmarktafspraken 2019
Raadsvoorstel herstructureringsfonds 2013
Regionale woningmarktafspraken 2017
Rekenkameronderzoek grondbeleid 2008
Structuurvisie 2012
Woningmarktonderzoek Het woonklimaat in Veere, 2009
Woningmarktonderzoek Veere 2018
Diverse raadsvoorstellen
Europese Commissie, *Notice of the notion of state aid*, 2016