

# **Grondbeleid Veere**

Onderzoek van de rekenkamercommissie Veere

Grondbeleid Veere

Juni 2008



### **Inhoud**

- grondbeleid Veere  
feitenrapport
- conclusies en aanbevelingen grondbeleid Veere  
naar aanleiding van het feitenrapport
- Ambtelijk  
wederhoor
- bestuurlijk hoor en wederhoor rapport  
grondbeleid gemeente Veere
- nawoord rekenkamercommissie



# Grondbeleid Veere

## Feitenrapport

In opdracht van  
**Rekenkamercommissie Veere**

Jan Scheele-Goedhart  
Thijs Luijkx

april 2008



RIGO Research en Advies BV  
De Ruyterkade 139  
1011 AC Amsterdam  
telefoon 020 522 11 11  
telefax 020 627 68 40  
<http://www.rigo.nl>

Rapportnummer: 99440



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1	UITWERKING ONDERZOEKSOPZET	9
1.2	LEESWIJZER	13
<b>2</b>	<b>DOELEN EN DOELBEREIK GRONDBELEID</b>	<b>15</b>
2.1	DOELEN VAN HET GRONDBELEID	15
2.2	DOELBEREIK GRONDBELEID	17
<b>3</b>	<b>BIJDRAGE GRONDBELEID AAN DOELBEREIK</b>	<b>21</b>
3.1	RICHTLIJNEN UITVOERING GRONDBELEID	21
3.2	NALEVING RICHTLIJNEN	26
3.3	BIJDRAGE RICHTLIJNEN AAN BEREIK DOELEN	27
<b>4</b>	<b>DOELMATIGHEID GRONDBELEID</b>	<b>33</b>
4.1	INDICATOREN DOELMATIGHEID VIJF GRONDEXPLOITATIES	33
4.2	BEHEERSING KOSTEN	38
4.3	DOELMATIGHEID UITVOERING GRONDBELEID ALGEMEEN	39
<b>5</b>	<b>EVALUATIE EN BIJSTELLING</b>	<b>41</b>
5.1	MONITORING DOELBEREIK	41
5.2	BIJSTELLING GRONDBELEID	42
<b>6</b>	<b>STURING EN VERANTWOORDING</b>	<b>43</b>
6.1	EISEN VAN HET BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING	43
6.2	GEMEENTELIJKE EISEN: DE FINANCIËLE VERORDENING	45
6.3	SAMENVATTEND: STURING DOOR DE RAAD	48
	<b>BRONVERMELDING</b>	<b>49</b>
	<b>BIJLAGE I: REKENVOORBEELD GRONDPRIJZEN</b>	<b>59</b>
	Bijlage II : Conclusies en aanbevelingen	
	Bijlage III: Ambtelijk hoor- en wederhoor	
	Bijlage IV: Bestuurlijk hoor- en wederhoor	
	Bijlage V: Nawoord van de rekenkamercommissie	





# 1

## Inleiding

Om gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot wonen, werken en ruimtelijke ordening te bereiken is goed grondbeleid onontbeerlijk. Met het grondbeleid beïnvloedt de gemeente het grondgebruik binnen haar territorium, om zo haar doelen zo goed mogelijk te kunnen bereiken. Daarnaast heeft grondbeleid omvangrijke financiële consequenties.

De rekenkamercommissie Veere heeft, mede naar aanleiding van suggesties van raadsleden, een onderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid in de gemeente Veere in de periode vanaf 2004. Het doel van het onderzoek is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad met betrekking tot het grondbeleid te versterken. Het onderzoek moet leiden tot een helder antwoord op de vraag welke beleidsdoelen de gemeente nastreeft met het grondbeleid en hoe deze doelen worden gerealiseerd. Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een viertal deelvragen:

- 1 Op welke wijze is het grondbeleid van de gemeente vormgegeven, welke doelen zijn gesteld en welke middelen worden hiervoor ingezet?
- 2 Hoe verloopt het proces van beleidsuitvoering en op welke wijze wordt de raad hierin betrokken?
- 3 In hoeverre is er sprake van een goede (risico)beheersing van de grondexploitatieprojecten?
- 4 Op welke wijze wordt het grondbeleid geëvalueerd en bijgesteld?

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door RIGO Research en Advies BV. De onderzoekers zijn daarbij ondersteund door enkele medewerkers van de gemeente, in het bijzonder door de griffier van de rekenkamercommissie, dhr. Ron Waverijn en door mevr. Marieke Koster-Rooze, waarvoor hartelijk dank. Vanaf deze plaats wil RIGO ook de begeleidende leden van de rekenkamercommissie, dhr. Peter van de Steenoven, dhr. Guus van Wilgenbrug en mevr. Wilma Brouwer, hartelijk danken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

### 1.1 Uitwerking onderzoeksopzet

Goed grondbeleid is, zoals gezegd, onontbeerlijk voor de realisatie van de door de gemeente gewenste doelen op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen en economische zaken. Grondbeleid moet aan deze verschillende

beleidssectoren dienstbaar zijn. In deze paragraaf wordt een kader geschetst waarbinnen de onderzoeksvragen van de rekenkamercommissie zinvol beantwoord kunnen worden.

### 1.1.1 Onderzoekskader: de beleidscyclus

Grondbeleid is geen op zichzelf staand beleidsveld; integendeel, grondbeleid is voor gemeenten een instrument om doelen in andere sectoren te kunnen realiseren. Om, bijvoorbeeld, doelen op het gebied van woningbouw, herstructurering of aanleg van bedrijventerreinen te kunnen bereiken moet de gemeente het grondgebruik beïnvloeden.

Omdat grondbeleid dienstbaar is aan diverse andere sectoren moet voor een beoordeling van het grondbeleid ook gekeken worden naar de beleidsdoelen en de realisatie van deze doelen in andere sectoren. De projecten waarvoor grondverwerving of -uitgifte noodzakelijk is en waarvoor een grondexploitatie wordt opgesteld zijn vrijwel altijd projecten die binnen één van de andere gemeentelijke beleidssectoren vallen. Om het grondbeleid in relatie tot ander beleid te kunnen beoordelen is de beleidscyclus een goed model.

#### Stap 1: Doelformulering grondbeleid

De eerste stap in deze cyclus is het beoordelen van de doelformulering van het grondbeleid. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre er in de Nota Grondbeleid 2004 aansluiting wordt gezocht bij de sectorale doelen waaraan het grondbeleid dienstbaar moet zijn. Deze beoordeling wordt niet inhoudelijk verricht; getoetst wordt slechts of de Nota naar de sectorale doelen verwijst. Daarnaast komt de vraag aan bod in hoeverre er naast de expliciet in de Nota verwoorde doelen nog andere, impliciete doelen voor het grondbeleid worden gehanteerd.

#### Stap 2: Bijdrage grondbeleid aan sectorale doelen

Ten tweede moet worden bepaald in hoeverre het grondbeleid doorwerkte in concrete projecten conform het beleid in de Nota Grondbeleid 2004 - 2007. Nadat in stap 1 is beoordeeld in hoeverre het grondbeleid beoogde bij te dragen aan de realisering van sectorale doelen wordt nu bepaald in hoeverre het uitgevoerde grondbeleid in lijn is met het beleid van de Nota. Dat kan leiden tot de - positieve - conclusie dat het grondbeleid zowel in lijn met de Nota als dienstbaar aan sectorale doelen is uitgevoerd. Minder positieve conclusies, zoals dat het grondbeleid wel conform de Nota is uitgevoerd, terwijl het weinig heeft bijgedragen aan sectorale doelen - zodat de kwaliteit van het geformuleerde beleid als onvoldoende moet worden beoordeeld - of dat het grondbeleid niet conform de Nota, maar wel ter ondersteuning van de sectorale doelen is uitgevoerd, behoren echter in deze stap ook tot de mogelijkheden.

#### Stap 3: Efficiëntie uitvoering grondbeleid

De derde stap is dat moet worden beoordeeld of het grondbeleid in de vijf onderzochte projecten kostenefficiënt is uitgevoerd. In het bestek van dit onderzoek is hierop geen strikte toets mogelijk is. Beoordeeld kan worden in

hoeverre er bij een beperkt aantal casestudies sprake is geweest van goede financiële beheersing. Ook kunnen de vijf cases onderling en met algemene kengetallen vergeleken worden. Dat leidt echter niet tot harde normen voor de kostenefficiëntie van de grondexploitatie. Voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten is dus geboden.

#### **Stap 4: Beleidsevaluatie en bijstelling**

Ten vierde komt de evaluatie van het beleid aan bod, waarna de beleidscyclus opnieuw doorlopen wordt. De resultaten die zijn geboekt met het lopende grondbeleid vormen input voor een herformulering of bijstelling van de doelen van het grondbeleid. Evaluatie van de uitvoering van de projecten kan ertoe leiden dat het grondbeleid anders moet worden uitgevoerd. Onderzocht wordt in hoeverre de gemeente zelf naar aanleiding van evaluatie van het beleid, het beleid heeft bijgesteld.

#### **Stap 5: Sturing en verantwoording door de raad**

Ten slotte moet worden beoordeeld in hoeverre de gemeenteraad van Veere in staat is geweest om de uitvoering van het grondbeleid te sturen. Het gaat daarbij zowel om de kaderstellende als om de controlerende rol van de raad; de raad stelt bij aanvang van een project of in het algemeen, bij de vaststelling van een Nota grondbeleid, kaders vast voor de uitvoering van het beleid. Vervolgens voert het college het beleid uit en rapporteert hierover aan de raad. Aan beide kanten moet worden beoordeeld in hoeverre de raad voldoende mogelijkheden heeft om het grondbeleid te sturen.

### **1.1.2 Onderzoeksmethode: documentanalyse, interviews en casestudies**

Om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden is allereerst onderzocht wat over het grondbeleid is opgeschreven in gemeentelijke beleidsdocumenten. Naast de Nota Grondbeleid 2004 en de notitie met betrekking tot de invoering van het administratief grondbeleid in 2005 zijn dat vooral programmabegrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen. De Nota Grondbeleid 2007 en de bijbehorende Nota Grondprijzen zijn ingezien, maar gezien het feit dat deze nog niet in de raad zijn ingebracht is van de informatie uit deze nota's voor het rapport geen gebruik gemaakt.

Ten tweede is gebruik gemaakt van informatie uit interviews. Aan de hand van een notitie met een korte weergave van de eerste resultaten uit de documentenstudie zijn gesprekken gevoerd met tien personen, zowel uit de ambtelijke organisatie, uit de raad als uit het college. Met bij het grondbeleid betrokkenen van buiten de gemeente, zoals vanuit de woningcorporatie, zijn geen gesprekken gevoerd.

Ten slotte is voor het onderzoek, vooral voor de beoordeling van de financiële beheersing en doelmatigheid, gebruik gemaakt van een vijftal casestudies. Het betrof de volgende grondexploitatieprojecten:

- P1006 Noorddijk Vrouwenpolder (woningbouw)

- P1012 Nimmerdor (woningbouw)
- P1013 Woonzorgcomplex Westkapelle (woningbouw/zorg)
- P3003 Bedrijventerrein Karreveld (bedrijven)
- P3001 Bedrijventerrein Hondegemseweg II (De Zompe) (bedrijven)

Van deze exploitaties zijn de eerste door de raad vastgestelde grondexploitaties ingezien en vergeleken met het per ultimo 2006 geprognosticeerde resultaat.

## 1.2 Beoordelingskader

De rekenkamercommissie vraagt naar een beoordeling van het in de gemeente Veere gevoerde grondbeleid. Dat impliceert een bepaald normenkader waaraan het grondbeleid kan worden getoetst. In kort bestek bestaat dit normenkader uit drie delen:

- eigen gemeentelijk beleid;
- richtlijnen van hogere overheden;
- bureauexpertise en ervaringen andere gemeenten.

Een belangrijke eerste norm is het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. De gemeenteraad is autonoom in zijn keuze voor bepaalde doelen voor het grondbeleid of voor een bepaalde wijze van uitvoering. Dat betekent onzes inziens dat het oordeel over de juistheid van de gemaakte keuzes niet toekomt aan een extern bureau. Desondanks is normering van de gemeentelijke beleidskeuzes op een aantal aspecten mogelijk. De beoordeling dient zich te richten op de samenhang binnen het gemeentelijk beleid zelf en op de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen. In het bovengenoemde kader gaat het erom of het beleid zodanig geformuleerd is dat de realisatie van de gestelde sectorale doelen bevorderd wordt.

Hoewel de gemeenteraad autonoom is bij het voeren van grondbeleid, is hij daarbij gebonden aan enkele richtlijnen van hogere overheden. Dat betreft allereerst de bij wet vastgestelde mogelijkheden, die als het ware een ruimte scheppen waarbinnen de gemeenteraad beleid kan voeren. Verder heeft het Rijk in het besluit begroting en verantwoording (BBV) eisen gesteld aan de informatievoorziening over grondbeleid. Mogelijk heeft ook de provincie eisen gesteld aan het grondbeleid in de gemeenten. Deze opsomming van normen door hogere overheden is niet uitputtend.

Het grondbeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Veere kunnen, ten slotte, worden vergeleken op basis van bureauexpertise van RIGO met resultaten van vergelijkbaar onderzoek in andere gemeenten. In het licht van de gemeentelijke beleidsvrijheid moet worden opgemerkt dat deze gegevens niet gebruikt kunnen worden als strikte normen voor het gemeentelijk handelen, maar veeleer als vergelijkingsmateriaal.

### 1.3 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de beschreven stappen. De hoofdstukken 2 en 3 gaan in op de doelen die het grondbeleid dient en de doelen binnen het grondbeleid worden en in welke mate deze doelen bereikt zijn. Hoofdstuk 4 gaat in op de doelmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid in de grondexploitaties. Hoofdstuk 5 behandelt de cyclus van beleidsvorming en terugkoppeling binnen het grondbeleid. Hoofdstuk 6 gaat in op de sturing van het grondbeleid en de kaderstellende rol van de raad in dat proces.



# 2

## Doelen en doelbereik grondbeleid

Grondbeleid is een instrument voor het realiseren van sectorale doelen. De programmabegroting 2004 noemt specifiek de programma's woongebied, economische zaken, verkeer, leren en leven, milieu en zorg. Het grondbeleid moet zorgen voor voldoende en bouwrijpe bouwgrond om benodigde functies te accommoderen, binnen verantwoorde financiële kaders. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de beleidsdoelen die de raad van Veere voor het grondbeleid heeft geformuleerd.

### 2.1 Doelen van het grondbeleid

#### Doelen woningbouw

De Nota Grondbeleid 2004 - 2007 behandelt vooral woningbouw, waarbij verwezen wordt naar het gemeentelijk woningbouwprogramma 1997 - 2006<sup>1</sup>. De paragraaf grondbeleid uit de programmabegroting 2004 verwijst daarnaast naar de gemeentelijke beleidsvisie volkshuisvesting. In de notitie 'Van grondaankoop tot grondverkoop in het administratief grondbedrijf' wordt daarnaast een relatie met de gemeentelijke notitie bedrijventerreinen gelegd<sup>2</sup>. Voor de overige genoemde programma's is geen verdere uitwerking gegeven van het beleid voor de komende jaren.

De gemeente Veere werkt momenteel aan een nieuwe woonvisie, waarbij ook de woningbouwplanning voor de komende jaren wordt herijkt. De gemeenteraad wil op dit punt zelf de kaders stellen en heeft daartoe een aantal keuzeopties in beeld laten brengen door een extern bureau. Hier is vervolgens nog geen keuze uit gemaakt. Prognoses geven aan dat de bevolking gaat krimpen de komende jaren. Het beleid van de gemeente is om het aantal inwoners gelijk te houden of te laten groeien. Daartoe dient volgens de gemeente tempo te worden gemaakt met bouwen, zeker nu de provincie de beperkingen daartoe heeft opgeheven.

De uitgangspunten voor wonen zijn vooral dat in alle kernen van de gemeente voldoende woningen beschikbaar moeten zijn om de eigen bevolking te kunnen

<sup>1</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2004 - 2007*, p. 1.

<sup>2</sup> Gemeente Veere, *Notitie administratief grondbedrijf*, p. 5.

blijven huisvesten<sup>3</sup>. Daartoe moeten in de jaren 2004 - 2007 262 woningen worden gerealiseerd<sup>4</sup>. Woningen in woon-zorgcomplexen vallen hierbuiten, omdat de provincie deze onder de tot 2005 geldende contingentenregeling apart beschouwde. Private ontwikkelaars dragen zorg voor de realisatie van 146 woningen, zodat voor de gemeente nog een opgave van 116 woningen overblijft<sup>5</sup>.

Daarnaast moet een bepaald aandeel sociale woningbouw gerealiseerd worden. Dit bedraagt volgens het woningbouwprogramma 25% tot 35%. Ook woon-zorgcomplexen worden tot de sociale woningbouw gerekend<sup>6</sup>.

De gemeente Veere hanteert, overigens in strijd met geldende Europese regelgeving voor de vrije vestiging van personen, sociaaleconomische bindingseisen bij het toewijzen van bouwkavels. Er zijn drie categorieën gedefinieerd die achtereenvolgens eerste, tweede en derde keuze hebben wanneer bouwkavels op de markt worden gebracht:

- bewoners van de eigen kern;
- bewoners van de eigen gemeente;
- overige geïnteresseerden.

Hoewel dat niet impliciet geformuleerd is, geeft men aan dat de realisatie van kwaliteit in Veere belangrijker wordt gevonden dan de realisatie van een bepaald aantal woningen. Kwaliteit wordt daarbij vooral geïnterpreteerd als leefbaarheid. Verder is geen heldere uitwerking gegeven van wat de gemeenteraad onder kwaliteit verstaat; dit doel is niet geoperationaliseerd. De hoogste prioriteit heeft kwaliteit; daarna komt het aantal woningen en pas in laatste instantie het financieel resultaat. De raad stuurt dan ook niet op financiële doelen, maar is vooral geïnteresseerd in kwaliteit, leefbaarheid, productie en voortgang.

#### Doelen bedrijventerreinen

De gemeente streeft naar centrale vestiging van bedrijven<sup>7</sup> op bedrijventerreinen bij de kernen Serooskerke en Koudekerke. Dit beleid is ingegeven door de provincie. Voor kleine bedrijven worden uitzonderingen gemaakt onder bepaalde voorwaarden:

- bedrijven hebben een economische relatie met de lokale gemeenschap;
- bedrijven leveren een positieve bijdrage aan de leefbaarheid;
- bedrijven passen in de lokale omgeving en in het landschap.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2004*, p. 111; idem in latere jaren.

<sup>4</sup> Gemeente Veere, *Nota grondbeleid 2004 - 2007*, p. 1.

<sup>5</sup> Gemeente Veere, *Notitie Administratief grondbedrijf*, p. 5.

<sup>6</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2005*, p. 173.

<sup>7</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2004*, p. 111.

<sup>8</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2005*, p. 171; *2006*, p. 177; *2007*, p. 175.



Het is echter niet duidelijk vastgelegd wanneer een bedrijf aan deze criteria voldoet. Dat betekent dat - overigens ook voor de raad zelf - het niet altijd duidelijk is hoe deze regels geïnterpreteerd moeten worden.

#### Doelen overige sectoren

De programmabegroting 2004 geeft aan dat grondbeleid gericht is op sectorale doelen binnen verschillende programma's. Deze doelen worden niet verder uitgewerkt in het grondbeleid. Recreatie is daarbij een opvallende afwezige, omdat wel activiteiten plaatsvinden op dit terrein.

## 2.2 Doelbereik grondbeleid

### 2.2.1 Woningbouw

De totale woningproductie in de jaren 2004 - 2007 is 306 woningen<sup>9</sup>. Van deze woningen zijn er 34 opgeleverd in woon-zorgcomplex Sandenburgh in Veere<sup>10</sup>. Dat betekent dat er 272 woningen zijn opgeleverd die meetellen voor het woningbouwprogramma 1997 - 2006. Het doel om in die periode 262 woningen op te leveren is dus behaald<sup>11</sup>.

Uit de interviews komt echter naar voren dat veel betrokkenen in de gemeente de indruk hebben dat de jaarlijks aangepaste woningbouwprogrammering niet wordt gehaald. Dat is vreemd, want in de paragrafen woongebied wordt jaarlijks gerapporteerd over het aantal uitgegeven kavels: 109 in 2004<sup>12</sup>, 104 in 2005<sup>13</sup> en 114 in 2006<sup>14</sup>. Formeel is een geleverde kavel niet gelijk aan een opgeleverde woning, maar in beginsel kan uit het jaarverslag wel een indicatie worden verkregen van de mate waarin het doel voor woningbouw bereikt wordt. In 2005 wordt ook in de paragraaf grondbeleid vermeld dat het aantal opgeleverde kavels hoger is dan het doel volgens het woningbouwprogramma<sup>15</sup>. In 2004 wordt gesproken van een nodige inhaalslag, waardoor het programma hoger zou zijn dan wat is opgenomen in de Nota Grondbeleid 2004 - 2007<sup>16</sup>. In 2006 wordt wel vermeld hoeveel woningen zijn opgeleverd, maar niet hoe hoog de doelstelling was<sup>17</sup>. Daarnaast wordt in dat jaar opgemerkt dat de woningen niet zoals gewenst zijn verdeeld over de verschillende kernen.

<sup>9</sup> Bron: CBS Statline (<http://statline.cbs.nl>).

<sup>10</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2005*, p. 16; *Jaarverslag 2006*, p. 51.

<sup>11</sup> Hoewel het aantal van 262 woningen in eerste instantie een maximum betreft; de overschrijding met tien woningen betekent feitelijk dat het doel niet behaald is.

<sup>12</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2004*, p. 12.

<sup>13</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2005*, p. 14.

<sup>14</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2006*, p. 11.

<sup>15</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2005*, p. 170.

<sup>16</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2004*, p. 140.

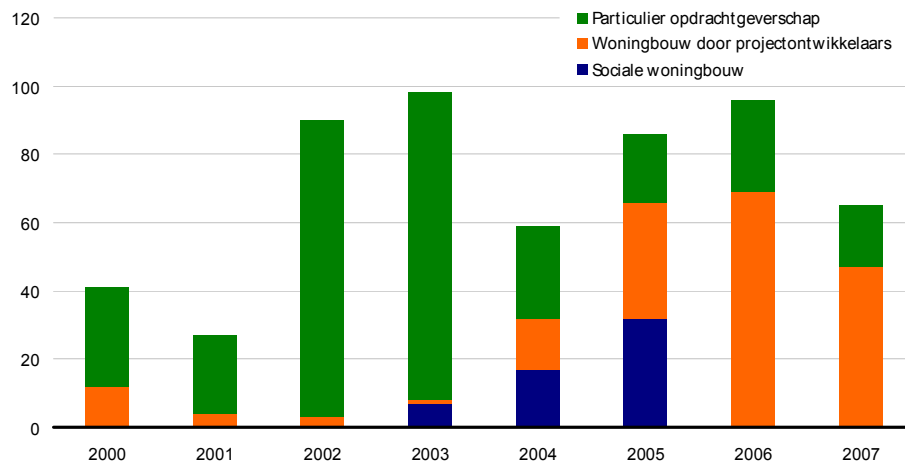
<sup>17</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2006*, p. 177.

De evenredige spreiding van woningbouw over de verschillende kernen is niet gerealiseerd. Dit werd bij de vaststelling van de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 al voorzien<sup>18</sup>. In een aantal gevallen komt dit doordat samengewerkt moet worden met ontwikkelaars. De onderhandelingen met ontwikkelaars kosten veel tijd, waardoor locaties niet (tijdig) tot ontwikkeling komen.

Bij uitgifte van bouwkavels worden sociaaleconomische bindingseisen gesteld. Kavels zijn in beginsel alleen beschikbaar voor bewoners van de eigen kern. Er wordt geloot als er voldoende interesse is. De eisen worden losgelaten als er onvoldoende animo is in de categorieën die in aanmerking komen voor een bouwkavels. Dan wordt de potentiële doelgroep uitgebreid tot eerst de rest van de gemeente en dan alle overige geïnteresseerden.

Tot op heden lukt het om deze eisen op te leggen; er zijn nog geen juridische procedures gevoerd. Datzelfde geldt voor het antispeculatiebeding; ook daarvan is bij de gemeente bekend dat het in strijd is met Europese wetgeving, maar tot op heden wordt het door alle kopers geaccepteerd. Door het antispeculatiebeding is het minder eenvoudig voor de koper van een kavel om te profiteren van de waardeverhoging van de grond. Ontwikkelaars staan niet te springen om de bindingseisen, maar gaan wel akkoord onder de voorwaarde dat ze op een bepaald moment (bijvoorbeeld als het fundament er ligt) de woningen buiten deze eisen om op de markt mogen brengen.

**Figuur 2-1 Woningproductie gemeente Veere 2000 - 2007 naar opdrachtgever**



Bron: CBS Statline (<http://statline.cbs.nl>).

Figuur 2-1 geeft inzicht in de woningbouw naar opdrachtgever, zoals door de gemeente bij het CBS is opgegeven. Het blijkt dat het aantal opgeleverde woningen in 2005 en 2006 duidelijk hoger is dan het aantal woningen in 2004. De inhaalslag, waarbij jaarlijks meer dan de 56 woningen volgens het

<sup>18</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2004 - 2007*, p. 2.

gemeentelijk bouwprogramma moeten worden gerealiseerd<sup>19</sup>, lijkt dus van de grond te komen. Het aandeel sociale woningbouw blijft echter achter. Het gemeentelijk beleid is erop gericht 25% tot 35% sociale woningbouw te realiseren, maar dat doel is alleen in 2004 en 2005 bereikt. Dat betekent mede dat de gemeente hier zelf onvoldoende aandacht aan besteed bij de gronduitgifte; een groot deel van de woningen is op gemeentelijke kavels gerealiseerd, maar deze zijn klaarblijkelijk niet uitgegeven aan de woningcorporatie. Ook particulier opdrachtgeverschap heeft in de afgelopen jaren minder plaatsgevonden dan in de jaren 2002 en 2003.

### 2.2.2 Bedrijventerreinen

De gemeente wilde de vestiging van bedrijven concentreren op twee terreinen, het terrein Hondegemseweg bij Serooskerke en het terrein Karreveld bij Koudekerke. De ontwikkeling van deze terreinen is in gang gezet en verloopt, vooral in Serooskerke, voorspoediger dan verwacht. De raad is verdeeld over de uitzonderingen voor kleine bedrijven bij andere kernen. Hier spelen discussies over wat een klein bedrijf is en wat past in de lokale omgeving.

Het blijkt uit de jaarverslagen van de gemeente dat de ontwikkeling van de centrale terreinen niet in alle jaren even voorspoedig is verlopen. In zowel 2004<sup>20</sup> als 2005<sup>21</sup> is de uitgifte van grond op deze terreinen achtergebleven bij de gemeentelijke norm (norm 2 ha, beide jaren niets uitgegeven). In 2006 wordt de achterstand op de norm minder groot (1,6 ha uitgegeven), maar blijft de uitgifte in aantal hectaren 20% achter bij de gemeentelijke norm<sup>22</sup>.

Tegelijkertijd is in alle jaren de norm voor het maximum aantal vestigingen buiten de centrale terreinen ruim overschreden: in 2005 zijn twintig bedrijven buiten de centrale terreinen gevestigd en in 2006 elf, terwijl in beide jaren de norm maximaal drie bedroeg.

### 2.2.3 Overige doeleinden

De overige programma's uit de programmabegroting 2004 zijn niet concreet gemaakt in de grondbeleid. In het onderzoek is niet naar voren gekomen waarom recreatie geen plaats heeft in het grondbeleid. Voor recreatie wordt zo nu en dan een exploitatieovereenkomst afgesloten, maar altijd op initiatief van een particulier. De gemeente voert hierbij geen actief verwervingsbeleid. Erfpachtovereenkomsten met recreatiebedrijven worden regelmatig herzien.

---

<sup>19</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2004*, p. 140; *2005*, p. 170.

<sup>20</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2004*, p. 59.

<sup>21</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2005*, p. 72.

<sup>22</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2006*, p. 74.



# 3

## Bijdrage grondbeleid aan doelbereik

De gemeente Veere heeft in de periode 2004 - 2007 zeventien projecten in exploitatie gehad. Vier daarvan zijn in de periode afgerond. Daarnaast zijn er zeventien niet in exploitatie genomen complexen. In het kader van dit onderzoek zijn vijf projecten nader onderzocht. Deze geven een representatief beeld van het type projecten in de gemeente.

Paragraaf 3.1 begint met een overzicht van richtlijnen voor de uitvoering van het grondbeleid. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 getoetst of de aangeleverde cases beleidsmatig voldoen aan deze richtlijnen. Beknopt worden daarbij ook enkele andere grondexploitaties genoemd. In paragraaf 3.3 volgt een evaluatie van het resultaat, om te bezien in hoeverre de opgestelde richtlijnen voor het grondbeleid en de naleving daarvan hebben bijgedragen aan de realisatie van de gestelde doelen.

### 3.1 Richtlijnen uitvoering grondbeleid

In de Nota Grondbeleid wordt, onder verwijzing naar de programmabegroting 2004, een drietal beleidsuitgangspunten voor het grondbeleid besproken<sup>23</sup>:

- grondverwerving;
- grondexploitatie;
- gronduitgifte.

Daarnaast is gekozen voor een bepaalde vorm voor de uitvoering van het grondbeleid. Ook is beleid geformuleerd voor fondsvorming.

#### Keuze vorm van grondbeleid

Voor de realisatie van zowel woningbouw als bedrijventerreinen voert de gemeente volgens de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 bij voorkeur een actief grondbeleid<sup>24</sup>. De hiervoor gegeven motivatie is dat het voor de gemeente kan leiden tot een gunstiger financieel resultaat, zeker bij stijgende grondprijzen<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2004 - 2007*, p. 1; *Programmabegroting 2004*, p. 111; de term 'beleidsuitgangspunten' lijkt ongelukkig gekozen; beter was het te spreken van 'aspecten' of 'onderdelen' van het grondbeleid.

<sup>24</sup> Nota grondbeleid 2004 - 2007, p. 5; *Programmabegroting 2004*, p. 111.

<sup>25</sup> Nota grondbeleid 2004 - 2007, p. 1.

Daarnaast heeft de gemeente meer mogelijkheden om regie te voeren en heeft de gemeente de indruk dat actief grondbeleid sneller is dan publiek-private samenwerking (PPS) of faciliterend grondbeleid. De gemeente verwacht echter dat het om het woningbouwprogramma te kunnen realiseren noodzakelijk is dat ook particulieren projecten ontwikkelen. Dit heeft echter niet de voorkeur van de gemeente.

De gemeente erkent dat het om een actief grondbeleid te kunnen voeren noodzakelijk is om over een slagvaardige organisatie te beschikken<sup>26</sup>. Om die reden wordt in 2005 overgegaan tot de oprichting van het administratief grondbedrijf<sup>27</sup>. Dat grondbedrijf krijgt de volgende doelstellingen mee:

- realisatie van woningbouw en bedrijfsvestiging;
- realisatie van de financiële opbrengsten conform de meerjarenraming 2004.

Aan de wijze van uitvoering binnen het grondbedrijf wordt in het onderstaande meer aandacht besteed.

### Verwervingsbeleid

Zoals gezegd wordt het grondbeleid door de gemeente Veere opgedeeld in drie onderdelen: grondverwerving, grondexploitatie en gronduitgifte<sup>28</sup>. Bij grondverwerving wordt allereerst het belang van strategische verwervingen benadrukt. Met het oog daarop zal een grondbedrijf worden opgericht. Om slagvaardig te kunnen opereren wordt een budget voor strategische verwervingen beschikbaar gesteld. Het college mag, vooruitlopend op de oprichting van het grondbedrijf, voor maximaal €1.000.000 per jaar grond verwerven. Over eventuele grondtransacties dient de raad te worden geïnformeerd nadat tot voorlopige aankoop is overgegaan. Bij overschrijding van het budget moet de raad vooraf extra budget en toestemming verlenen<sup>29</sup>.

Met de invoering van het administratief grondbedrijf is de financiële ruimte voor verwerving uitgebreid. Het maximum bedraagt nu €2 mln. per jaar. Per transactie geldt een maximumbedrag van €1 mln.. De maximaal per jaar te verwerven oppervlakte bedraagt gemiddeld over de periode 2004 - 2008 60.000 m<sup>2</sup>. In totaal mag de boekwaarde van de niet in exploitatie zijnde gronden ten hoogste €7,5 mln. bedragen. Wanneer het college de gestelde maxima wil overschrijden, is een apart krediet van de raad nodig. Om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te beïnvloeden wordt er in een dergelijk geval vaak voor gekozen om voor een reeds gerealiseerde

<sup>26</sup> Nota grondbeleid 2004 - 2007, p. 6.

<sup>27</sup> Raadsvoorstel Invoering administratief grondbedrijf, d.d. 20 september 2005, nr. 77/2005.

<sup>28</sup> In de Nota grondbeleid worden deze onderdelen in omgekeerde volgorde besproken; het proces wordt dus van achteren naar voren gevolgd.

<sup>29</sup> Nota grondbeleid 2004 - 2007, p. 6.

grondaankoop extra krediet aan te vragen, zodat deze aankoop buiten het jaarlijkse budget gehouden kan worden.

Het beleid is niet om juridische instrumenten als voorkeursrecht of onteigening in te zetten voor verwerving. De gemeente streeft naar minnelijke verwerving. Onteigening wordt in Veere politiek niet wenselijk gevonden.

### Grondexploitatiebeleid

Het tweede aspect van grondbeleid dat besproken wordt is de grondexploitatie zelf, het transformatieproces waarin ruwe bouwgrond geschikt wordt gemaakt voor de door de gemeente gewenste bebouwing. In de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 wordt hier geen beleid voor geformuleerd, maar worden onder deze noemer de grondprijzen besproken. In de programmabegroting 2004 wordt wel een aantal uitgangspunten genoemd, die vooral financieel van aard zijn:

- exploitaties dienen in beginsel kostendekkend te worden uitgevoerd;
- uitzonderingen zijn mogelijk voor sociale woningbouw, binnenstedelijke herontwikkeling, bodemsanering en planschade;
- dekking voor extra lasten vanwege de genoemde oorzaken moet gevonden worden in de reserve bovenwijkse voorzieningen, grondsanering of in de egalisatiereserve nieuwbouwlocaties;
- per m<sup>2</sup> verkochte bouwgrond wordt €1,59 toegevoegd aan de reserve bovenwijkse voorzieningen en (tot 2004) €4,54 aan de reserve grondsanering<sup>30</sup>. De bijdrage voor de reserve grondsanering is in de Nota Grondbeleid verhoogd naar €8,00 per m<sup>2</sup><sup>31</sup>. Daarnaast wordt gesproken van een bijdrage van €3,19 per m<sup>2</sup> voor het fonds sociale woningbouw; volgens de notitie invoering Administratief grondbeleid wordt deze bijdrage vanaf 2006 ingehouden<sup>32</sup>. Deze bijdrage wordt in de Nota Reserves en Voorzieningen 2006 in de paragrafen grondbeleid van de programmabegrotingen 2006 en 2007 genoemd<sup>33</sup>. In 2005 wordt gezegd dat deze reserve niet langer wordt gebruikt<sup>34</sup>. In 2004 wordt zelfs gezegd dat de reserve zal worden opgeheven, maar dat beleid is niet uitgevoerd<sup>35</sup>.

### Gronduitgiftebeleid

In de Nota Grondbeleid is het belangrijkste aandachtspunt van de gemeente onder de noemer gronduitgifte de beschikbaarheid van voldoende kavels voor realisatie van het woningbouwprogramma. De gemeente voorziet het probleem

<sup>30</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2004*, p. 112.

<sup>31</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2004 - 2007*, p. 5.

<sup>32</sup> Gemeente Veere, *Notitie Administratief grondbedrijf*, p. 7.

<sup>33</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2006*, p. 178; *2007*, p. 176.

<sup>34</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2005*, p. 174.

<sup>35</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2004*, p. 113.

dat er te weinig kavels beschikbaar zijn om op korte termijn de verdeling over de verschillende kernen volgens het volkshuisvestingsbeleid aan te houden. Om desondanks voldoende woningen te kunnen opleveren wordt ervoor gekozen om op de gronden die wel beschikbaar kunnen komen versneld tot woningbouw over te gaan<sup>36</sup>. Samenwerking met private ontwikkelaar wordt hierbij afgewezen.

In de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 worden geen selectiecriteria voor gronduitgifte genoemd. In de paragraaf grondbeleid 2004 wordt gesteld dat het uitgangspunt is dat grond wordt uitgegeven aan personen met een economische of sociale binding aan de woonkern. Wanneer er meer belangstellenden dan kavels zijn, wordt gekozen voor loting<sup>37</sup>. Ook wordt bij de uitgifte een antispeculatiebeding opgelegd; de koper van de kavel mag deze, door B&W toegestane uitzonderingen daargelaten, binnen vijf jaar niet verkopen.

Daarnaast worden in de Nota de uitgangspunten voor grondprijsbepaling vastgesteld. Een belangrijk uitgangspunt bij de gemeentelijke herindeling was dat alle kernen gelijke mogelijkheden zouden krijgen. Dat hield onder andere dat de voorzieningen in de kernen op peil zouden blijven en dat elke kern evenveel mogelijkheden kreeg voor woningbouw. Dit principe is doorgetrokken in de Nota Grondbeleid door gelijke, vaste grondprijzen te hanteren voor de uitgifte van bouwgrond in alle kernen<sup>38</sup>.

Er wordt gekozen voor een gemeentebreed geldende prijs op basis van een vergelijking met andere Zeeuwse gemeenten. Benadrukt wordt dat dit (in 2004) geen marktconforme prijzen zijn, ondanks het feit dat de prijzen fors verhoogd zijn ten opzichte van eerdere jaren. In de paragraaf grondbeleid 2004 wordt gesteld dat deze nieuwe prijzen juist wel marktconform zijn<sup>39</sup> en dezelfde opmerking wordt herhaald in de programmabegroting 2005, maar in latere jaren weggelaten.<sup>40</sup> Voor bedrijventerreinen worden in de Nota geen grondprijzen gegeven; deze prijzen worden per exploitatie vastgesteld. In 2008 is voor bedrijventerrein Karreveld een prijs per m<sup>2</sup> van €91 vastgesteld. De door de raad vastgestelde prijzen voor woningbouw per 2004 (2008) zijn als volgt:

- Sociale woningbouw                    €100 per m<sup>2</sup> (€106 per m<sup>2</sup>) exclusief BTW
- Rijwoning                                    €130 per m<sup>2</sup> exclusief BTW
- Halfvrijstaande woning                €160 per m<sup>2</sup> (€170 per m<sup>2</sup>) exclusief BTW
- Vrijstaande woning                      €180 per m<sup>2</sup> (€190 per m<sup>2</sup>) exclusief BTW

<sup>36</sup> Gemeente Veere, *Nota grondbeleid 2004 - 2007*, p. 2.

<sup>37</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2004*, p. 112; *2005*, p. 172; *2006*, p. 178; in de *Programmabegroting 2007* (p. 176) wordt gesteld dat dit beleid verruimd zal worden.

<sup>38</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2004 - 2007*, p. 4.

<sup>39</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2004*, p. 112.

<sup>40</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2005*, p. 172.



De prijzen worden jaarlijks geïndexeerd met het CBS-prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

#### **Faciliterend grondbeleid en PPS**

De gemeente Veere heeft weinig beleid vastgesteld voor particuliere grondexploitaties of voor publiek-private samenwerking. Over faciliterend grondbeleid wordt opgemerkt dat dit niet leidt tot financieel voordeel voor de gemeente en daarom niet de voorkeur heeft<sup>41</sup>. Voor kostenverhaal wordt verder geen beleid geformuleerd in de Nota Grondbeleid 2004 - 2007. De paragraaf grondbeleid in de programmabegroting 2005 stelt dat de gemeente bij particuliere grondexploitatie tracht de kosten te verhalen middels een exploitatieovereenkomst<sup>42</sup>.

In de notitie Administratief grondbedrijf wordt gesteld dat ook bij grondverkoop aan private partijen een dergelijke exploitatieovereenkomst wordt afgesloten<sup>43</sup>. Dit is een mogelijke vorm, maar de gemeente legt zichzelf hiermee wel beperkingen op. De exploitatieovereenkomst dient als publiekrechtelijk instrument te voldoen aan een aantal strikte voorwaarden, waaronder overeenstemming met de gemeentelijke exploitatieverordening. Grondverkoop is echter een privaatrechtelijke handeling, waarbij de gemeente meer mogelijkheden heeft om bepalingen in het contract op te nemen. Hierbij hoeft de gemeente niet te voldoen aan de eisen van de exploitatieverordening.

Over de mogelijkheden van publiek-private samenwerking wordt in de Nota Grondbeleid en in de programmabegrotingen niets gezegd. De notitie 'Van grondaankoop tot grondverkoop in het administratief grondbedrijf' geeft aan dat deze mogelijkheid in Veere nog niet is toegepast<sup>44</sup>. Op dit moment is de gemeente in onderhandeling met een private partij over eventuele samenwerking bij een locatie in Oostkapelle. Deze onderhandelingen verlopen echter moeizaam. Opvallend is in dit kader dat de gemeente bij recreatiebedrijven geen moeite heeft met samenwerking.

#### **Reserves en bovenwijkse voorzieningen**

De gemeente Veere heeft een aantal reserves ingesteld voor het grondbeleid:

- bovenwijkse voorzieningen;

---

<sup>41</sup> Gemeente Veere, *Nota grondbeleid 2004 - 2007*, p. 6; de gemeente gebruikt hier de term 'passief grondbeleid' als synoniem voor faciliterend grondbeleid. Hoewel deze benaming formeel correct is, heeft 'faciliterend grondbeleid' de voorkeur, omdat deze term minder de suggestie wekt dat de overheid in dit geval niets kan doen behalve toekijken; gemeenten kunnen ook bij particuliere grondexploitaties een zeer actieve houding innemen. Zie ook Ministerie van VROM, *Op grond van nieuw beleid; nota grondbeleid*, p. 32.

<sup>42</sup> Gemeente Veere, *Programmabegroting 2005*, p. 172.

<sup>43</sup> Gemeente Veere, *Notitie Administratief Grondbedrijf*, p. 8.

<sup>44</sup> Gemeente Veere, *Notitie Administratief Grondbedrijf*, p. 8.

- sociale woningbouw;
- grondsanering.

De besteding van de reserves wordt via de normale begroting geregeld en valt buiten de taken van het grondbedrijf<sup>45</sup>.

Men verwacht dat de reserve sociale woningbouw in de toekomst vaker aangesproken zal worden en besluit daarom de voeding van deze - oorspronkelijk uit Domburg afkomstige - reserve uit te breiden tot alle uit te geven percelen in de gemeente Veere. Voor deze reserve wordt per m<sup>2</sup> een bijdrage van €3,19 ingehouden<sup>46</sup>. Voor de reserve grondsanering wordt in de Nota grondbeleid de bijdrage per m<sup>2</sup> verhoogd van €4,54 naar €8,00, om zo de sanering van toekomstige bodemsaneringslocaties te kunnen blijven financieren<sup>47</sup>. Bij de bestedingsdoelen voor de reserve bovenwijkse voorzieningen wordt vooral infrastructuur genoemd<sup>48</sup>. Voor deze voorziening wordt €1,59 per m<sup>2</sup> ingehouden.

#### **Administratief grondbedrijf**

Voor de uitvoering van het grondbeleid is een administratief grondbedrijf opgericht. Argumenten voor het oprichten van een administratief grondbedrijf zijn slagvaardigheid, financiële transparantie, beter kunnen toerekenen van kosten en het registreren van eigendommen.

Met de oprichting van het administratief grondbedrijf is een duidelijke functiescheiding aangebracht. Daardoor zijn er checks en balances op het beleid; het is niet mogelijk om eenzijdig tot een bepaalde actie te besluiten. Besluiten moeten uiteindelijk op het niveau van het college genomen worden.

### **3.2 Naleving richtlijnen**

Op basis van de casestudies en de informatie uit interviews en documenten kan in beeld worden gebracht in hoeverre het grondbeleid wordt uitgevoerd conform de richtlijnen die daarvoor in de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 zijn vastgesteld. De algemene indruk is dat deze richtlijnen goed worden nageleefd bij de uitvoering. Op een aantal punten wordt hieronder meer in detail ingegaan:

- De voorkeur voor actief grondbeleid kan bij vrijwel alle projecten worden gevolgd. Er is een aantal projecten waarbij de gemeente onderhandelt met private partijen over samenwerking en op meerdere locaties hebben ontwikkelaars grondposities ingenomen, maar de

<sup>45</sup> Gemeente Veere, *Notitie Administratief Grondbedrijf*, p. 7; *Programmabegroting 2007*, p. 178.

<sup>46</sup> Gemeente Veere, *Notitie Administratief Grondbedrijf*, p. 18.

<sup>47</sup> Gemeente Veere, *Nota grondbeleid 2004 - 2007*, p. 5.

<sup>48</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2004*, p. 141.

gemeente heeft tot op heden een groot deel van de grondexploitaties zelf kunnen uitvoeren.

- Het budget voor verwerving is in de afgelopen jaren één maal overschreden. Om extra te kunnen verwerven is nieuw budget bij de raad aangevraagd. De boekwaarde van de verworven gronden is hoog; van het maximum van €7,5 mln. dat in totaal niet in exploitatie mag zijn is €6,4 mln. gebruikt per ultimo 2006. Een jaar later is de boekwaarde van de grondvoorraad iets afgenomen naar €6,2 mln..
- Alle grondexploitaties zijn in de afgelopen jaren ten minste sluitend gerealiseerd. Een kanttekening is wel dat daarvoor in sommige gevallen 'kunstgrepen' moesten worden gehanteerd. Zo is de gemeentelijke grond voor het woon-zorgcomplex in Westkapelle vrijwel om niet ingebracht. Ook leidt het soms tot een woongebied dat in de beleving van raadsleden te dicht bebouwd, te weinig groen en te vol is.
- Bij alle onderzochte projecten zijn de vastgestelde grondprijzen voor woningbouw gehanteerd. Dat over de grondprijs geen onderhandeling mogelijk is, leidt er in sommige gevallen toe dat onderhandelingen zich toespitsen op overige randvoorwaarden, zoals parkeren. Ook zijn de prijzen niet in alle kernen een even goede benadering van de marktwaarde van de grond; in sommige kernen is de marktwaarde van de grond duidelijk hoger dan de door de gemeente gevraagde prijs.
- De gemeente ziet zich, tegen haar wil in, op enkele locaties geconfronteerd met private grondposities. De ervaring is, bijvoorbeeld in Oostkapelle, dat dit leidt tot vertragende onderhandelingen. Men geeft aan dat wellicht de eigen gemeentelijke eisen de onderhandelingen vertraagd hebben.
- Fondsbijdragen voor bodemsanering en bovenwijkse voorzieningen worden bij alle gronduitgiften ingehouden. De genoemde bijdrage voor het fonds sociale woningbouw wordt niet ingehouden bij de vijf onderzochte exploitaties. Ook in andere grondexploitaties wordt de bijdrage voor sociale woningbouw niet vermeld. Pas vanaf 2006 wordt deze bijdrage bij nieuwe exploitaties ingehouden.
- De indruk is dat de gemeente door het administratief grondbedrijf sneller en professioneler heeft kunnen optreden op de grondmarkt. Er zijn de afgelopen jaren veel gronden verworven voor toekomstige ontwikkelingen. De samenwerking tussen de afdeling wonen, werken en recreatie en de afdeling financiën zou op sommige punten echter beter kunnen, bijvoorbeeld als het gaat om het ontwerpen van een nieuw ruimtelijk plan met goede financiële uitgangspunten.

### 3.3 Bijdrage richtlijnen aan bereik doelen

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van de doelen van het grondbeleid en van de mate waarin deze doelen gerealiseerd zijn. Om de doeltreffendheid van

het grondbeleid te kunnen beoordelen moet ook worden onderzocht in hoeverre het grondbeleid voor dit resultaat verantwoordelijk is. In deze slotparagraaf wordt, naar aanleiding van het bovenstaande overzicht van richtlijnen voor het grondbeleid, een overzicht gegeven van de mate waarin de uitwerking van het grondbeleid een bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van de gestelde doelen. Bedacht moet worden dat het overzicht hier slechts indicatief is; voor een vollediger beoordeling van de doeltreffendheid van het grondbeleid zou uitgebreider onderzoek noodzakelijk zijn.

#### **Administratief grondbeleid leidt tot slagvaardiger organisatie**

Het administratief grondbedrijf geeft het college meer slagvaardigheid bij de uitvoering van het grondbeleid. Het college heeft de mogelijkheid gekregen om gronden te verwerven zonder goedkeuring van de raad vooraf. De gemeente kan zo beter strategische grond verwerven en wordt daardoor minder afhankelijk van projectontwikkelaars. Het administratief grondbedrijf heeft daarnaast de functie om de uitvoering van het grondbeleid transparant te maken. De raad kan zo de uitvoering van het grondbeleid controleren.

De resultaten van dit beleid voor het uiteindelijke doel om bij iedere kern voldoende woningbouw te realiseren zullen pas op termijn bekend worden. De huidige woningbouwprojecten worden veelal gerealiseerd op gronden die al voor 2004 in gemeentelijk bezit waren. Duidelijk is echter wel dat de gemeente de afgelopen jaren veel grond heeft kunnen verwerven. Voor de komende jaren lijkt grondbezit geen knelpunt te zijn voor het kunnen realiseren van voldoende woningbouw in alle kernen. In dat opzicht heeft het verwervingsbeleid bijgedragen aan de realisatie van de doelen voor grondbeleid.

#### **Extra mogelijkheden door samenwerking?**

De gemeenteraad wijst blijkens de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 samenwerking met private partijen in beginsel af<sup>49</sup>. In een aantal gevallen was de gemeente gedwongen tot samenwerking met of medewerking aan de plannen van private projectontwikkelaars, maar deze projecten verlopen traag. Consequentie van het beleid is dat in een aantal kernen de woningbouw niet conform het volkshuisvestingsplan heeft kunnen verlopen; doordat de gemeente in die kernen geen grond in bezit had, zijn er geen woningbouwplannen ontwikkeld.

De vraag is in hoeverre een beleid dat minder afwijzend had gestaan tegenover private ontwikkelingen op het uiteindelijke doel van het grondbeleid meer resultaten had opgeleverd. De indruk bestaat dat het woningbouwprogramma evenwichtiger verspreid over de kernen had kunnen worden gerealiseerd wanneer de gemeente samenwerking had gezocht met private partners. De gemaakte keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid lijkt niet bij te dragen aan de realisatie van de doelen. De gemeente heeft bijvoorbeeld met de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 gekozen voor een beleid waarbij niet het

---

<sup>49</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2004 - 2007*, p. 6 - 7.

woningbouwprogramma per kern leidend was, maar de mogelijkheid voor de gemeente om deze woningen zelf te realiseren<sup>50</sup>.

#### **Uitwerking beleid niet bevorderlijk voor gelijkmatige verdeling woningbouw**

Impliciet heeft de raad zich tot doel gesteld om een evenwichtige ontwikkeling van de gemeente te bevorderen, waarbij alle kernen in gelijke mate mogelijkheden voor woningbouw hebben. Dit beleid is uitgewerkt in een vaste grondprijs voor heel Veere en gelijke uitgangspunten voor alle kernen.

De vraag is in hoeverre dit uitgangspunt uiteindelijk niet contraproductief werkt. Door in alle kernen dezelfde grondprijs te rekenen hebben de kernen waarin de woningprijzen hoger liggen feitelijk een voordeel ten opzichte van kernen met lagere woningprijzen. Bij dezelfde grondprijs kan de koper van een kavel in het ene geval immers een grotere winst behalen dan in het andere geval; wanneer de grondprijs en de bouwkosten voor een woning in twee kernen gelijk zijn, maar dezelfde woning in de ene kern voor een aanzienlijk hoger bedrag verkocht kan worden, wordt het aantrekkelijker om in die kern te bouwen dan in andere kernen.

#### **Tekstvak 3-1      Rekenvoorbeeld effect grondprijzen op woningbouw (zie verder bijlage 1)**

De kernen verschillen onderling veel van elkaar. Kernen langs de kust zijn relatief populair. Dit leidt tot hogere woningwaarden langs de kust dan in de polder.

De grondprijzen aan de kust zijn gelijk aan de grondprijzen in de polder. Het is daarom financieel interessanter om een woning aan de kust te bouwen. Dat geldt zowel voor de aannemer, die aan de kust meer winst op de woning kan maken, als voor de koper van een woning; voor de laatste is een woning aan de kust een goede investering.

##### **Rekenvoorbeeld gemeente: kosten en opbrengsten van de grondexploitatie**

Gemeente		Kust	Polder
Aankoop grond	200 m <sup>2</sup> grond	- 20.000	- 10.000
Grondkosten		- 30.000	- 30.000
Verkoop grond	200 m <sup>2</sup> a 250 euro	50.000	50.000
Winst gemeente		0	10.000

##### **Rekenvoorbeeld aannemer/eerste eigenaar: kosten en opbrengsten van de bouwexploitatie**

Eigenaar		Kust	Polder
Aankoop grond	200 m <sup>2</sup> a 250 euro	- 50.000	- 50.000
Bouwen woning	250 m <sup>2</sup> bvo a 800 euro	- 200.000	- 200.000
Woningwaarde	200 m <sup>2</sup> woonoppervlak	300.000	250.000
Winst eigenaar		+50.000	0

Alleen inwoners van de kustplaatsen kunnen gebruik maken van dit voordeel door de sociale bindingseisen die de gemeente hanteert. Het voordeel komt terecht bij inwoners

<sup>50</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2004 - 2007*, p. 2.

Dit gevolg wordt door het antispeculatiebeding enigszins verzacht. Doordat een koper de grond niet binnen vijf jaar mag verkopen, is het niet mogelijk om de gestegen grondwaarde direct te benutten. Na vijf jaar is de gestegen grond- en woningwaarde echter behoorlijk.

Daarnaast is ook het financiële resultaat bij het uitgangspunt van vaste grondprijzen niet optimaal. De gemeente heeft in de afgelopen jaren via het grondbedrijf een behoorlijke winst gerealiseerd, maar de vraag is in hoeverre deze lijn met het oog op stijgende verwervingskosten en afnemende vraag in de regio gecontinueerd kan worden. Voor de toekomst zouden projecten bij de huidige manier van grondprijsvaststelling wellicht niet meer rendabel te realiseren zijn.

#### **Fondsen worden niet aangesproken**

De gemeente heeft drie fondsen ingesteld om bijdragen te kunnen leveren aan sociale woningbouw, bodemsanering en bovenwijkse voorzieningen. Dit is in het algemeen een goed instrument om te komen tot financieel haalbare grondexploitaties zonder onverantwoorde aanpassingen in grondprijzen of programma door te voeren.

Bij alle onderzochte grondexploitaties worden bijdragen voor de fondsen voor bodemsanering en bovenwijkse voorzieningen ingehouden, maar bij geen van de onderzochte vijf exploitaties wordt een bijdrage uit de fondsen geleverd. De bijdrage voor het fonds sociale woningbouw is niet ingehouden in onderzochte projecten; dit gebeurt evenmin bij andere projecten. Er lijkt bij sommige exploitaties wel sprake te zijn van bovenwijkse voorzieningen, zoals een ontsluitingsweg die niet alleen voor het project zelf van belang is. In hoeverre de besteding van de middelen in het fonds bovenwijkse voorzieningen optimaal is wordt niet duidelijk. Mogelijk zijn de gekozen grondexploitaties op dit punt niet representatief.

#### **Risico grondvoorraad bij krimpende bevolking**

Veere heeft 27 hectare grond verworven sinds de oprichting van het administratief grondbedrijf, waarvan 23 hectare gereserveerd voor woningbouw. Deze gronden vertegenwoordigen totaal een boekwaarde van € 6,1 mln.<sup>51</sup>. De grond voor woningbouw is voldoende voor de productie van 450 woningen met een gemiddelde oppervlakte van 500 m<sup>2</sup> voor de kavel, openbaar groen en infrastructuur.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Opgave gemeente, boekwaarde prijspeil 1 april 2008.

<sup>52</sup> Dat is gelijk aan 20 woningen per hectare. Ter vergelijking: op VINEX-locaties worden gemiddeld 30 woningen per hectare gerealiseerd.

De woningbouwplanning van de gemeente Veere gaat uit van 824 nieuwe woningen in de periode 2007 - 2011 en 175 in de periode 2012 - 2016<sup>53</sup>. De verworven gronden zijn in dat opzicht niet toereikend.

In de nota grondbeleid wordt een bovengrens gehanteerd van de gronden in bezit van de gemeente van € 7,5 mln. Deze grens komt in zicht. De gronden in bezit en eventueel aanvullende verwervingen brengen een risico met zich mee gezien de demografische ontwikkelingen.

Deze woningbouwopgave is tot stand gekomen vanuit de wens om de bevolking op peil te houden. De bevolkingsprognoses indiceren zowel bevolkings- als huishoudenskrimp<sup>54</sup>. Dit leidt tot het risico dat de gemeente verworven locaties niet kan exploiteren, of tot leegstand in de bestaande voorraad. Bevolkingskrimp heeft grote invloed op (de rentekosten van) het administratief grondbedrijf. Keuzes over woningbouwopgave en bijbehorend grondbeleid leiden tot het risico van rentekosten en op het risico dat de woningmarkt zich verder ontspant. Dat laatste kan betekenen dat woningen onverkoopbaar worden voor eigenaren. Deze risico's dienen meegewogen te worden bij keuzes met betrekking tot woningbouw en grondbeleid.

De raad is nu bezig met het voortraject voor het opstellen van een woonvisie, maar moet daarvoor de uitgangspunten nog vaststellen. De visie lijkt tot op heden te zijn dat meer woningbouw leidt tot meer inwoners; de werkelijkheid is wellicht andersom, met een teruggang in zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens.

---

<sup>53</sup> Planninglijst 2007-2017, gemeente Veere.

<sup>54</sup> Zie RPB, Pearl-prognose.





# 4

## Doelmatigheid grondbeleid

Naast het bepalen van de mate waarin het grondbeleid ertoe heeft geleid dat de daarvoor gestelde doelen bereikt zijn, moet ook bepaald worden in hoeverre dat op een kostenefficiënte en doelmatige wijze is gebeurd. Om dat te bepalen wordt allereerst gebruik gemaakt van informatie uit vijf casestudies. Deze vijf grondexploitaties worden onderling vergeleken om te bezien in hoeverre bij de uitvoering daarvan afwijkingen worden geconstateerd ten opzichte van de oorspronkelijke exploitatiebegroting. Vervolgens wordt, mede naar aanleiding van de informatie uit de interviews, de doelmatigheid van het grondbeleid in algemenere zin bestudeerd.

### 4.1 Indicatoren doelmatigheid vijf grondexploitaties

De volgende vijf grondexploitaties zijn onderzocht:

- P1006 Noorddijk Vrouwenpolder (woningbouw)
- P1012 Nimmerdor (woningbouw)
- P1013 Woonzorgcomplex Westkapelle (woningbouw, zorg)
- P3001 Bedrijventerrein Hondegemseweg II (De Zompe)
- P3003 Bedrijventerrein Karreveld

Voor de financiële doelmatigheid van de grondexploitaties kan een aantal indicatoren worden opgesteld. Deze zijn voor de vijf genoemde complexen opgesomd in Tabel 4-1.

#### Verwervingskosten per m<sup>2</sup>

Een eerste indicator is de verwervingswaarde per m<sup>2</sup> die de gemeente opvoert op de grondexploitatie. Deze varieert voor de vijf projecten onderling tussen €1,60 voor de grond voor het woonzorgcomplex in Westkapelle tot €22,52 voor de gronden in het project Nimmerdor.

Tabel 4-1 Doelmatigheidsindicatoren grondexploitatieprojecten Veere

	Wozoco Westkapelle	Karreveld	Hondegemseweg II	Nimmerdor I	Noorddijk Vrouwenpolder
Jaar	2004	2005	1998	2005	2003
Verwerving per m <sup>2</sup>	€ 1,60	€ 20,90	€ 5,33	€ 22,52	€ 17,06

Bouw- en woonrijp maken per m <sup>2</sup> verharding	€ 134	€ 43	€ 80	€ 59	€ 41
Bouw- en woonrijp maken per m <sup>2</sup> plan	€33	€17	€17	€24	€20
Bouw- en woonrijp maken beide <sup>55</sup>	€114	€30	€57	€47	€31
Percentage V&T	34%	28%	8%	27%	59%
Percentage rentekosten	-3%	8%	10%	0%	-13%
Rentepercentage	4,25%	4,25%	6%	4,25%	5,50%

De lage waarde voor het woon-zorgcomplex in Westkapelle wordt mede veroorzaakt door het feit dat de locatie al in gemeentelijk eigendom was. Het complex is gerealiseerd op de locatie van de voormalige gemeentewerf in Westkapelle. Deze grond is door de gemeente tegen een geringe boekwaarde ingebracht. Daar stond tegenover dat de gemeente een nieuwe werf moest aanleggen, waarvoor een bedrag ter grootte van ruim €235.000 werd gereserveerd. Wanneer ook deze kosten tot de verwervingskosten worden gerekend - bij een verwerving van een commerciële partij zouden bedrijfsverplaatsingskosten immers ook worden meegerekend - dan volgt een verwervingsprijs van circa €32 per m<sup>2</sup>.

Figuur 4-1 Impressie en luchtfoto woon-zorgcomplex Westkapelle



De grondexploitatie Hondegemseweg II is al in 1998 vastgesteld. Dat is een belangrijke verklaring voor de lage grondverwervingsprijs die bij dit project opgevoerd is. De grondprijzen zijn, mede door de sterk stijgende woningprijzen in de jaren 1999 tot 2001, zeer sterk toegenomen. Gezien het feit dat de grond voor dit project nog voor deze prijsstijging is verworven is de lage verwervingswaarde begrijpelijk.

De overige drie projecten liggen qua verwervingskosten niet ver uiteen. Bij de verwervingskosten voor het terrein Karreveld moet nog bedacht worden dat hierin een reservering ter hoogte van €1,60 per m<sup>2</sup> voor een eventuele claim door Bureau Beheer Landbouwgronden inbegrepen was. Na een ruilverkaveling was de grond door de gemeente verworven, waarbij niet geheel duidelijk was wie welke rechten op de grond bezat. Het BBL beweerde recht te hebben op

<sup>55</sup> Hiervoor is de prijs per m<sup>2</sup> verharding berekend na aftrek van €5 per m<sup>2</sup> plan voor ophoging en groot grondwerk.

een deel van de waardestijging bij bestemming tot bedrijventerrein; daarmee was voor de gemeente een last van €4,00 per m<sup>2</sup> gemoeid. Van die €4,00 werd €1,60 in de grondexploitatie verdisconteerd; voor de overige €2,40 werd een voorziening getroffen. Uiteindelijk is de claim van BBL door de rechter afgewezen, zodat de verwervingskosten met €1,60 per m<sup>2</sup> verminderd kunnen worden. Daarmee komen de verwervingskosten uit op circa €19,30 per m<sup>2</sup>; deze prijs wijkt niet sterk af van de verwervingskosten voor het plan Noorddijk in Vrouwenpolder.

De hoogste prijs per m<sup>2</sup> is betaald voor het complex Nimmerdor. Een belangrijke reden is dat het complex al lange tijd in gemeentelijk bezit was, zodat door de rentelasten de boekwaarde van het perceel toenam. Desondanks heeft de gemeente voor dit plan toch een sluitende grondexploitatie kunnen vaststellen.

In het algemeen lijken de genoemde grondverwervingsprijzen reëel. Uit de opgevoerde verwervingskosten blijkt niet dat de gemeente ondoelmatig heeft gewerkt als het gaat om verwervingen.

#### **Kosten bouw- en woonrijp maken**

Een tweede belangrijke kostenpost op de grondexploitatie is het bouw- en woonrijp maken. Daartoe behoort bijvoorbeeld het ophogen van de grond, het aanleggen van drainage, riolering en andere infrastructuur en het afwerken van het gebied met groen, speelvoorzieningen, straatlantaarns en brandkranen. Deze kosten hangen grotendeels samen met de oppervlakte van het plangebied, in het bijzonder met het deel van het gebied dat voor groen of verharding gebruikt wordt.

Om te bepalen in hoeverre de kosten voor bouw- en woonrijp maken excessief hoog zijn, worden deze kosten berekend per m<sup>2</sup> verharding, per m<sup>2</sup> plangebied en voor een combinatie van beide. In het laatste geval is van het totaalbedrag €5 per m<sup>2</sup> plangebied afgetrokken voor grondwerkzaamheden; het resterende bedrag is gedeeld door het aantal m<sup>2</sup> verharding.

Opvallend zijn vooral de hoge kosten voor bouw- en woonrijp maken bij het project woon-zorgcomplex Westkapelle. In alle varianten van de berekening zijn de kosten per eenheid bij dit project uitzonderlijk hoog. In absolute zin zijn de kosten voor bouw- en woonrijp maken hierbij vergelijkbaar met de projecten Hondegemseweg II en Noorddijk Vrouwenpolder, terwijl deze beide andere projecten beduidend groter zijn. De hoogte van de kosten voor bouw- en woonrijp maken bij dit project kan verklaard worden vanuit het feit dat een reconstructie van de Grindweg op deze grondexploitatie als kostenpost wordt opgevoerd. Dit is gezien de omschrijving feitelijk een bovenwijkse voorziening. Desondanks staat hier geen bijdrage uit het fonds bovenwijkse voorzieningen tegenover.

Een ander project waarbij de kosten, zeker gezien de datum waarop het plan is vastgesteld, hoog lijken, is de ontwikkeling van bedrijventerrein

Hondegemseweg II. Daarbij speelt een rol dat er geen goede ontsluitingsweg voor het terrein bestaat en dat er dus extra investeringen in infrastructuur nodig zijn. Verder speelt een rol dat de grond voor een zeer groot deel uitgeefbaar is en dat de kosten uitgedrukt per m<sup>2</sup> verharding en groen daardoor hoog zijn, terwijl de kosten per m<sup>2</sup> plangebied relatief laag uitvallen. In verhouding met de overige complexen lijken de kosten bij dit project niet vreemd.

Van de overige projecten zijn de kosten vergelijkbaar. In vergelijking met bij RIGO bekende kengetallen lijken de kosten per m<sup>2</sup> zelfs relatief laag. Mogelijk wordt dit veroorzaakt de kavelgrootte, die in landelijke gebieden gewoonlijk groter is dan in stedelijk gebied. Door grote kavels uit te geven reduceert de gemeente de kosten van de inrichting van de openbare ruimte, waardoor de lage kosten voor bouw- en woonrijp maken wellicht deels verklaard kunnen worden.

#### **Kosten voorbereiding en toezicht**

Een indicator voor de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie rond grondexploitaties is het percentage kosten voor voorbereiding en toezicht. Deze kosten bedragen, uitgedrukt als aandeel van de kosten voor bouw- en woonrijp maken, gewoonlijk tussen de 25% en 35%. Deze kosten die de gemeente maakt of door derden laat maken zullen bij een complex project hoger zijn dan bij een eenvoudig project.

Uit de tabel blijkt dat deze waarde bij twee projecten afwijkend is van de bekende marge. Bij het project Noorddijk Vrouwenpolder zijn de kosten uitzonderlijk hoog, 59% van de kosten voor bouw- en woonrijp maken. Het is niet duidelijk uit de voorgestelde grondexploitatie waardoor deze kosten worden veroorzaakt; een mogelijkheid is dat de kosten voor het bepalen van de nieuwe grondprijzen, die in de Nota Grondbeleid 2004 zijn overgenomen, op dit project zijn geboekt. Een verklaring zou kunnen zijn dat de gemeente kosten voor planontwikkeling, zoals voor het opstellen van stedenbouwkundige plannen en voor het uitvoeren van archeologische, milieukundige en andere onderzoeken, opneemt in de kosten voor voorbereiding- en toezicht. In veel gemeenten worden deze kosten buiten de post voorbereiding en toezicht gehouden; gezien het feit dat de Grondexploitatiewet het opvoeren van de kosten voor planontwikkeling op de grondexploitatie verplicht stelt, is het niet vreemd dat deze kosten worden meegerekend.

De kosten bij het project Hondegemseweg II zijn juist uitzonderlijk laag. Een verklaring van deze afwijking is dat blijkens het raadsvoorstel de planologische mogelijkheid voor de aanleg van het bedrijventerrein er al was. Er werden dus geen nieuwe plankosten gemaakt.

Voor de andere plannen valt het percentage V&T binnen de gebruikelijke marge. De gemeente lijkt bij deze plannen dus niet kosteninefficiënt gewerkt te hebben.

### **Doelmatigheid fasering: rentekosten en rentepercentage**

Nog een indicator voor de doelmatigheid van de grondexploitaties is het percentage rentekosten ten opzichte van de totale kosten voor het project. Deze rentekosten zijn afhankelijk van enerzijds het rentepercentage - dat voor de gemeente niet te beïnvloeden is - en anderzijds van de door de gemeente vastgestelde fasering. Bij een efficiënte fasering is de gemeente weinig kosten kwijt voor rente, terwijl er wel renteopbrengsten over de al gerealiseerde verkopen kunnen worden geboekt.

Bij twee van de vijf projecten is sprake van een rentevoordeel in plaats van van rentekosten. Mogelijk zou een nog efficiëntere fasering haalbaar zijn, maar voor deze projecten maakt de gemeente in elk geval geen kosten door een ongunstige fasering.

Voor het project Nimmerdor I geldt dat de rentekosten ten opzichte van de totale omvang van het project marginaal zijn. Er wordt voor de gehele looptijd van het project een renteverlies van minder dan €8.000 begroot. Gezien het feit dat de gemeente verwacht dat het project nog twaalf jaar zou doorlopen zijn deze kosten zeker niet hoog.

Bij de beide bedrijventerreinen bedragen de rentekosten respectievelijk 8% en 10%. De hogere begrote kosten bij het project Hondegemseweg II worden in ieder geval deels veroorzaakt door het hogere rentepercentage bij vaststelling van de exploitatie. In vergelijking met andere projecten zijn de rentelasten normaal. Er lijkt geen sprake te zijn van een ondoelmatige fasering.

### **Financieel rendement grondexploitaties**

Een laatste indicator voor de doelmatigheid die berekend kan worden is het rendement van de grondexploitatie. Dit kan worden afgeleid uit tabel 4-2 door het verwachte saldo te delen door de totale investering van de gemeente. Het blijkt dan dat de gemeente voor de exploitaties Nimmerdor en Noorddijk behoorlijke rendementen verwacht. Voor Nimmerdor bedraagt dat bijna 41% en voor Noorddijk ongeveer 76%. Voor de andere exploitaties wordt bij vaststelling geen winst verwacht, maar verwacht men een budgetneutrale exploitatie.

Het rendement verandert in de loop der tijd. De exploitatie voor het woonzorgcomplex in Westkapelle heeft per 31 december 2006 een slechter geraamd resultaat dan bij vaststelling. In plaats van 0% is het rendement dan -10%. Voor de exploitaties van de bedrijventerreinen, Karreveld en Hondegemseweg, neemt het rendement toe. Beide exploitaties hadden bij vaststelling een geraamd rendement van 0%, maar dat bleek eind 2006 bij beide exploitaties tussen de 3,5% en 4% te bedragen. Bij Nimmerdor blijft het rendement nagenoeg gelijk. Voor Noorddijk daalt het rendement tot minder dan 71%, hoewel de winstverwachting in absolute zin stijgt.

## 4.2 Beheersing kosten

Naast een beoordeling van de doelmatigheid zoals die blijkt uit een aantal indicatoren bij vaststelling van de grondexploitatie is het ook van belang om te bezien in hoeverre de gemeente de kosten en opbrengsten van de exploitatie gedurende het proces beheerst heeft. Daartoe worden de begrote exploitatieresultaten volgens de productenrekening 2006 vergeleken met de bij vaststelling geraamde exploitatie. Omdat de indeling in kostensoorten in beide overzichten niet gelijk is, is geen vergelijking op onderdelen mogelijk. Alleen de totale kosten en totale opbrengsten worden vergeleken.

Tabel 4-2 Verschillen kosten, opbrengsten en saldo vastgestelde exploitatie en 2006

Jaar vaststelling	Wozoco		Hondegemsew		Noorddijk
	Westkapelle	Karreveld	eg II	Nimmerdor I	Vrouwepolde r
	2004	2008	1998	2005	2003
Kosten bij vaststelling	€ 586.100	€ 2.364.915	€ 468.695	€ 2.116.450	€ 645.433
Opbrengsten bij vaststelling	€ 586.100	€ 2.364.915	€ 468.695	€ 2.978.775	€ 1.138.040
<b>Saldo bij eerste vaststelling</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 862.325</b>	<b>€ 492.607</b>
Kosten 19 maart 2007	€668.443	€2.280.290	€715.934	€2.116.270	€699.538
Opbrengsten 19 maart 2007	€600.000	€2.364.915	€743.111	€2.979.130	€1.193.020
<b>Saldo 19 maart 2007</b>	<b>-€68.443</b>	<b>€84.625</b>	<b>€27.177</b>	<b>€862.860</b>	<b>€493.482</b>

In Tabel 4-2 is een overzicht gegeven van de verwachte kosten en opbrengsten bij vaststelling van de exploitatie en bij de productenrekening 2006 (bijgewerkt tot 19 maart 2007). Het blijkt dat op hoofdlijnen het verwachte beeld uitkomt. De exploitaties Nimmerdor en Noorddijk laten nauwelijks verschil zien ten opzichte van de raming bij vaststelling; de verschillen die er zijn, zijn gemakkelijk te verklaren uit bijvoorbeeld de inflatie.

Het verwachte saldo van het woon-zorgcomplex in Westkapelle is afgenomen, van een verwachte budgetneutrale ontwikkeling naar een verwacht verlies. De oorzaak is dat de kosten sterk gestegen zijn. De opbrengsten zijn daarentegen nauwelijks toegenomen. Dat is vreemd, want het blijkt achteraf dat van de 34 te realiseren woningen er tien in de koopsector op de markt zijn gebracht<sup>56</sup>, terwijl oorspronkelijk voor alle woningen de grondprijs voor sociale woningbouw is gerekend. De grondprijs zou voor die tien markt woningen dus hoger behoren te zijn, maar dit is niet in de bijgestelde raming in de productenrekening 2006 terug te vinden. Per die datum was de verkoop al nagenoeg afgerond<sup>57</sup>, zodat bekend kon zijn dat niet alle woningen sociale huurwoningen waren. Dat de gemeente desondanks geen hogere grondprijs rekent is niet erg kostenefficiënt.

<sup>56</sup> Zie <http://www.marsaki.nl/html/index.php?paginaID=116>.

<sup>57</sup> Zie <http://www.marsaki.nl/html/index.php?paginaID=116&alinealD=429>.

Bij het project Hondegemseweg II zijn zowel de kosten als de opbrengsten significant hoger. Een verklaring daarvoor is dat de exploitatie al bijna tien jaar loopt. In die periode zijn zowel de gronduitgifteprijs als alle met de grondexploitatie samenhangende kosten fors toegenomen. Het verschil is positief voor de gemeente. De stijgende kosten lijken geen indicatie voor slechte beheersing van de grondexploitatie.

Het saldo van het bedrijventerrein Karreveld is toegenomen. Volgens de gemeente is de belangrijkste reden dat de verwachte claim van BBL uiteindelijk niet toegewezen werd. Daarmee kwam de reservering die daarvoor opgenomen was onder de post verwerving vrij, wat tot winst op de exploitatie leidde.

#### **Risicomarges in de grondexploitatie**

Voor een deel kunnen schommelingen in het verwachte resultaat van de grondexploitaties opgevangen worden door het opnemen van een risicomarge. Dat is bij alle onderzochte exploitaties gebeurd. De omvang van deze marges verschilt tussen de projecten en wordt uitgedrukt in een opslag per m<sup>2</sup>. De grootte van deze risico-opslag varieert van €0,90 bij het project Noorddijk Vrouwenpolder tot €5,00 bij het project Nimmerdor I. Procentueel gezien is het beeld hetzelfde. Het hoogste risicopercentage wordt bij Nimmerdor I gehanteerd, daar bedraagt de post onvoorzien 4,8% van de totale kosten. Dat is niet buitensporig hoog.

### **4.3 Doelmatigheid uitvoering grondbeleid algemeen**

Uit de bestudering van de vijf bovengenoemde grondexploitaties is niet gebleken dat de gemeente ondoelmatig handelt bij de uitvoering van het grondbeleid. Naast uit deze exploitaties is ook een indruk te verkrijgen van de doelmatigheid door breder naar het gemeentelijk grondbeleid te kijken. Uit de bestudering van diverse documenten en uit de gesprekken is op een aantal punten gebleken dat het beleid en de uitvoering daarvan mogelijk kostenefficiënter kunnen:

- Een eerste punt is dat de gemeente weinig gebruik maakt van juridische instrumenten voor verwerving. De beleidslijn van de gemeente is om zoveel mogelijk minnelijk te verwerven; wanneer dat niet mogelijk is, wordt veelal gezocht naar andere mogelijkheden voor ontwikkeling. De Wet voorkeursrecht gemeenten is in de afgelopen jaren tweemaal gebruikt, de instrumenten van de Ontheffingswet nog nooit. Wanneer een grondeigenaar dus een buitensporig hoge verwervingsprijs voor de grond vraagt, heeft de gemeente geen instrumenten om de grond voor een redelijkere prijs in bezit te krijgen. Onder druk van de tijd kan de gemeente in dergelijke gevallen mogelijk

teveel betalen. Dit risico wordt in de conceptnota Grondbeleid 2007 onderkend<sup>58</sup>.

- Daarnaast is onduidelijk in hoeverre de grondprijzen marktconform zijn. In gemeentelijke stukken worden de in 2004 vastgestelde grondprijzen afwisselend marktconform en 'niet marktconform' genoemd. Duidelijk is in elk geval dat de prijzen niet overal in de gemeente de marktwaarde van grond even goed benaderen. Niet alleen is dit in strijd met Europese regelgeving om impliciete overheidssteun tegen te gaan, ook levert het een niet-optimaal financieel resultaat voor de gemeenschap op. Ook dit wordt een enkele keer aangegeven; bij het voorstel voor vaststellen van de grondprijzen voor het project Noorddijk in Vrouwenpolder werd opgemerkt dat een niet-marktconforme prijs ertoe leidt dat *'het gemeenschappelijk belang ernstig geschaad [wordt], omdat het verschil tussen de koopprijs en marktprijs groot is en volledig ten goede komt aan de koper'*.<sup>59</sup> Sommigen schatten dit voordeel voor de individuele koper van een nieuwbouwwoning op een gunstige locatie in Domburg op circa €100.000.

---

<sup>58</sup> Gemeente Veere, *Nota Grondbeleid 2007 (concept)*, p. 7.

<sup>59</sup> Gemeente Veere, *Raadsvoorstel nr. 79/2003 d.d. 16 september 2003*, p. 2.



# 5

## Evaluatie en bijstelling

Nadat de doelen van het grondbeleid, de mate waarin deze gerealiseerd zijn en de doelmatigheid van het beleid in de vorige hoofdstukken aan de orde zijn gekomen wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de wijze waarop in de gemeente het grondbeleid geëvalueerd en bijgesteld wordt.

### 5.1 Monitoring doelbereik

Een eerste punt is de mate waarin de gemeente zelf nagaat in hoeverre de doelen van het grondbeleid bereikt worden. Een geëigende plaats om hierover te rapporteren is in de jaarlijkse paragraaf grondbeleid van de jaarrekening. Het belangrijkste doel voor het grondbeleid was woningbouw. Verder waren er doelen voor bedrijven en had het grondbedrijf een financiële taakstelling meegekregen.

Het blijkt dat de jaarlijkse terugkoppeling naar de gemeenteraad in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening slechts ten dele ingaat op de mate waarin de gestelde doelen bereikt zijn. Er wordt in de paragraaf grondbeleid gerapporteerd over het aantal opgeleverde woningen; in veel jaren wordt daar ook de woningbouwopgave bij genoemd<sup>60</sup>. Wel is de rapportage niet helemaal duidelijk, omdat in een andere eenheid wordt geteld: het jaarverslag geeft, althans in 2004 en 2005, een overzicht van uitgegeven kavels, terwijl het beleid uitgaat van het aantal opgeleverde woningen.

Daarnaast zijn er andere doelen voor het woningbouwprogramma, maar hierover wordt weinig informatie gegeven. Zo is er een doel om tussen de 25% en 35% sociale woningbouw te realiseren. In 2005 wordt hierover gezegd dat tot dat jaar 11% sociale woningbouw is gerealiseerd; de verwachting wordt uitgesproken dat het percentage aan het eind van 2006 verdubbeld zal zijn<sup>61</sup>. In 2006 wordt echter geen enkele goedkope woning opgeleverd en over sociale woningbouw wordt in de paragraaf grondbeleid van dat jaar niets gezegd. In 2004 wordt nog wel het doel genoemd, maar wordt niet aangegeven in hoeverre het bereikt wordt.

<sup>60</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2005*, p. 170.

<sup>61</sup> Gemeente Veere, *Jaarverslag 2005*, p. 170.

Ten slotte is er voor woningbouw nog een bepaalde verdeling over de kernen aangegeven. Hierover wordt echter niet gerapporteerd; het is niet duidelijk in hoeverre de woningbouw in de goede verdeling over de kernen is gerealiseerd. Bij de vaststelling van de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 was al gemeld dat het programma waarschijnlijk niet gerealiseerd kon worden, maar hierover wordt later niet meer gerapporteerd.

Naast woningbouw was het grondbeleid ondersteunend aan het beleid voor bedrijventerreinen. Er wordt echter niet aangegeven in de paragraaf grondbeleid in hoeverre dit doel gerealiseerd is.

#### **Bijdrage grondbeleid aan doelbereik**

Wat daarnaast niet duidelijk wordt uit de paragrafen grondbeleid is in hoeverre het grondbeleid een knelpunt is geweest bij de realisatie van de gestelde doelen. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk dat er te weinig sociale woningen gerealiseerd zijn, maar voor zover dat al in de paragraaf grondbeleid vermeld staat, wordt er niet bij aangegeven in hoeverre het grondbeleid daaraan debet was, bijvoorbeeld doordat het financieel niet haalbaar was.

## **5.2 Bijstelling grondbeleid**

Een tweede aandachtspunt in dit hoofdstuk is in hoeverre het grondbeleid naar aanleiding van de ervaringen met het vastgestelde beleid is bijgesteld. Dat is tot op heden slechts op een aantal kleinere punten gebeurd. Voor de algehele herziening van het beleid moet een nieuwe nota komen, die nog niet door de raad is vastgesteld, maar die ambtelijk al wel in voorbereiding is. Met het vaststellen van een nieuwe nota grondbeleid wordt gewacht totdat helder is welke uitgangspunten voor woningbouw gehanteerd worden.

Daarnaast is eind 2007 een voorstel voor nieuwe grondprijzen naar de raad gestuurd, omdat gebleken was dat de grondprijzen uit 2004 minder marktconform waren dan gedacht. Dit voorstel is door de raad in gewijzigde en afgezwakte vorm aangenomen. Desondanks is op dit punt gestreefd naar bijstelling van het beleid naar aanleiding van de geboekte resultaten.

Datzelfde gebeurt momenteel met de sociaaleconomische bindingseisen bij woningbouw. In het kader van de voorbereidingen voor een nieuwe woonvisie bezinnen raad en college zich op de uitgangspunten voor de bevolkingsontwikkeling. Eén van de overwegingen is dat, gezien de dreigende autonome bevolkingskrimp, migratie van buiten niet langer onwenselijk is. Daarom wordt overwogen de bindingseisen voor nieuwbouw af te schaffen.

# 6

## Sturing en verantwoording

De gemeenteraad heeft in 2004 een grondbeleid vastgesteld. Binnen de kaders van die Nota heeft het college in de afgelopen jaren het beleid uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre de raad in de afgelopen jaren zijn kaderstellende en controlerende rol heeft kunnen waarmaken. Daarbij is de informatievoorziening over grondbeleid een belangrijk aandachtspunt.

### 6.1 Eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording

Een richtlijn voor de informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties is gegeven in het Besluit Begroting en Verantwoording. In de artikelen 16 en 70 van dit besluit is opgesomd aan welke eisen de rapportage aan de raad dient te voldoen.

Uit de tekstvakken met daarin de eisen van het BBV en de in Veere geconstateerde inhoud van de rapportages blijkt dat de gemeente op het merendeel van de punten voldoet aan het BBV. Dat is, gezien het feit dat de eisen van het BBV bindend zijn, niet voldoende, maar in vergelijking met veel andere gemeenten is het een behoorlijk goede score.

Verbetering is vooral mogelijk waar het gaat om inzicht in de (financiële) risico's van het grondbeleid. Deze worden op dit moment niet helder gepresenteerd aan de raad. Dat geldt ook voor het eventuele risico van strategisch aankopen. Doordat geen boekwaarde per m<sup>2</sup> bekend is, is onduidelijk in hoeverre deze gronden een risico of een stille reserve vormen.

Een ander punt waarop verbetering mogelijk is, is de onderbouwing van de vereiste ramingen. De meeste financiële gegevens zijn aanwezig conform de eisen van het BBV, maar er wordt geen toelichting gegeven op de cijfers. Deze toelichting per complex is wel te vinden in de jaarlijkse voorjaarsnota en in de bijlage grondexploitaties daarbij, maar zou ook in de jaarrekening of in het jaarverslag gegeven kunnen worden.

**Artikel 16 BBV: Grondbeleid**

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat volgens het BBV 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.*

In de paragraaf grondbeleid wordt een relatie gelegd met vooral de beleidsvelden wonen en economische ontwikkeling. Er wordt verwezen naar het woningbouwprogramma en naar de Notitie Bedrijventerreinen. Het verband tussen grondbeleid en sectoraal beleid zou in de paragrafen explicieter en systematischer aan bod kunnen komen, maar de gemeente voldoet op dit punt aan de vereisten van het BBV.

*b. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.*

De gemeente geeft aan dat zij in beginsel een actief grondbeleid voert. Daarnaast wordt een aantal uitgangspunten voor grondexploitatie en gronduitgifte genoemd. Ook aan deze voorwaarde van het BBV wordt voldaan.

*c. Een actuele prognose van te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.*

In de programmabegroting wordt een zeer beknopte prognose van het verwachte resultaat gegeven. In het jaarverslag is een uitgebreider financieel overzicht van het grondbedrijf gegeven. Bij de voorjaarsnota wordt een meerjarenperspectief op het grondbeleid aan de raad gepresenteerd. Er is voldoende informatie over de verwachte resultaten van de grondexploitatie, maar door de spreiding over verschillende documenten is de informatie soms enigszins fragmentarisch.

*d. Een onderbouwing van de geraamde winstneming.*

Bij de voorjaarsnota wordt een (meerjarige) prognose van de geraamde winstneming gepresenteerd. In de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting wordt de geraamde winstneming niet genoemd of onderbouwd.

*e. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.*

In de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting wordt een overzicht gegeven van risico's in de grondexploitatie, maar deze risico's

**Artikel 70 BBV: Grondexploitatie**

Het BBV geeft voor de grondexploitatie de volgende vereisten:

*1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:*

*a. De boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar.*

Deze wordt gegeven in de productenrekening en in de jaarrekening.

*b. De vermeerderingen in het begrotingsjaar.*

Deze worden gegeven in de productenrekening en in de jaarrekening.

*c. De verminderingen in het begrotingsjaar.*

Deze worden gegeven in de productenrekening en in de jaarrekening.

*d. De boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar.*

Deze wordt gegeven in de productenrekening en in de jaarrekening.

*e. De geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan.*

Deze worden gegeven in de productenrekening; de raming is echter niet onderbouwd.

*f. De geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan.*

Deze worden gegeven in de productenrekening; de raming is echter niet onderbouwd.

*g. Het geraamde eindresultaat.*

Dit wordt gegeven in de productenrekening en in de jaarrekening.

*h. Een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.*

In het jaarverslag is een overzicht opgenomen van voor de grondexploitatie getroffen voorzieningen; verder is dit niet inzichtelijk.

*2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m<sup>2</sup> vermeld.*

De boekwaarde van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt vermeld, maar niet per m<sup>2</sup>. Daardoor is niet inzichtelijk in hoeverre deze gronden nog rendabel ontwikkeld kunnen worden.

## 6.2 Gemeentelijke eisen: de financiële verordening

De gemeenteraad kan zelf eisen aan de sturings- en verantwoordingsinformatie over grondbeleid opnemen in de financiële verordening (artikel 212). In artikel 22 (vanaf 2008: 20) van deze verordening zijn eisen met betrekking tot de inhoud van de paragraaf grondbeleid geformuleerd. Het blijkt dat aan deze eisen voor het overgrote deel voldaan wordt. De enige omissie is dat in de begroting en jaarstukken niet gerapporteerd wordt over erfpachtgronden.

**Financiële verordening 2003 artikel 22 (2008, artikel 20)**

1. In de begroting en de jaarstukken wordt een paragraaf grondbeleid opgenomen waarin aandacht besteed wordt aan:
  - a. de relatie met de programma's van de begroting;  
*Zie boven bij BBV artikel 16.*
  - b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;  
*Er wordt beknopt ingegaan op verwachte ontwikkelingen voor het grondbeleid in de gemeente.*
  - c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;  
*Deze worden in de programmabegroting kort genoemd; in de jaarstukken is een uitvoeriger overzicht van projecten opgenomen.*
  - d. de voorraad, verwerving en uitgifte van gronden;  
*Bij de voorjaarsnota wordt een overzicht van verwervingen aan de raad aangeboden. Over de uitgifte wordt gerapporteerd in de jaarrekening en de productenrekening. De grondvoorraad wordt genoemd op de balans in het jaarverslag en bij het overzicht nog niet in exploitatie genomen gronden in de jaarrekening.*
  - e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.  
*Hieraan wordt in de stukken geen aandacht besteed.*
2. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ook ingegaan op de uitvoering van het grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.  
*Aan deze eisen wordt voldaan. De relatie met de programma's wordt in de begroting gelegd. De financiële ontwikkelingen zijn te vinden in de jaarrekening en, uitgebreider, in de productenrekening. Over verwerving wordt het meest uitgebreid gerapporteerd bij de*

**Informatiebehoefte gemeenteraad: beeld uit raadsverslagen**

In de Notitie Administratief grondbedrijf is bepaald dat de raad jaarlijks bij de voorjaarsnota op de hoogte wordt gehouden van de financiële stand van zaken in het grondbedrijf<sup>62</sup>. Mogelijk heeft de gemeenteraad bij de behandeling en vaststelling van de Nota Grondbeleid 2004 of bij de instelling van het administratief grondbedrijf aanvullende eisen gesteld aan de informatievoorziening over het grondbeleid. Dit blijkt niet het geval te zijn. Het beeld uit de notulen van de raadsvergaderingen en uit de gesprekken is dat de belangrijkste aandachtspunten voor de raad de voortgang en de kwaliteit van de woningbouw zijn.

<sup>62</sup> Gemeente Veere, *Notitie Administratief grondbedrijf*, p. 12.

**Sturings- en verantwoordingsinformatie: vergelijking met referentiemodel**

Op basis van ervaring in andere gemeenten heeft RIGO een referentiemodel grondbeleid opgesteld. Dit model is een handreiking om te beoordelen in hoeverre raad en college gebruik maken van de mogelijke sturingsdocumenten voor grondbeleid. Een overzicht van documenten is, onderscheiden naar niveau en naar de verantwoordelijkheid van raad en college, gegeven in Tabel 6-1.

**Tabel 6-1 Sturingsdocumenten gemeentelijk grondbeleid**

	Gemeenteraad	College B&W
<b>Strategisch niveau</b>	Nota Grondbeleid (2004) Financiële verordening (2003, 2008) Exploitatieverordening (1997) <i>Nota verbonden partijen</i>	
<b>Tactisch niveau</b>	Programmabegroting (jaarlijks) Jaarverslag en Jaarrekening met bijlage grondexploitaties (jaarlijks) <i>Nota bovenwijkse voorzieningen</i>	Nota grondprijzen (2004, 2007) Meerjarenprognose grondbeleid (jaarlijks) <i>Normering planvoorbereidingskosten</i>
<b>Operationeel niveau</b>	<i>Startnotitie met grondexploitatieverkenning</i> Grondexploitatiebegroting Actualisering grondexploitatie	Leidraad projectmatig werken (2008)

Behalve de Nota verbonden partijen beschikt de gemeenteraad van Veere over alle beslisdocumenten op strategisch niveau. In een nota verbonden partijen kan de gemeente beleid formuleren voor het samenwerken met private partijen, bijvoorbeeld bij de grondexploitatie. Samenwerking is volgens de Nota Grondbeleid echter niet gewenst, zodat verder beleid voor verbonden partijen niet heel relevant meer is.

Ook op tactisch niveau is het instrumentarium behoorlijk volledig. Wat mist aan de zijde van de raad is een Nota bovenwijkse voorzieningen, waarin een overzicht kan worden opgesteld van uit te voeren bovenwijkse voorzieningen. Bij dat overzicht hoort ook een kostenraming, waarmee de benodigde voeding van de reserve bovenwijkse voorzieningen kan worden bepaald. Een dergelijk beslisdocument ontbreekt in Veere.

Aan de zijde van het college ontbreekt een normering van de planvoorbereidingskosten. Dit is een instrument waarmee de gemeente de kosten van voorbereiding en toezicht kan beheersen. In Veere is hier geen norm voor vastgesteld; bij de bestudering van de vijf casestudies bleek dat de kosten voor voorbereiding en toezicht sterk variëren van project tot project.

Een nota met daarin de grondprijzen is er, maar wordt niet frequent herzien. De grondprijzen zijn sinds 2004 geïndexeerd met de inflatie. Hierdoor is een afwijking tussen de vastgestelde gronduitgifteprijzen en de marktwaarde van grond ontstaan. Jaarlijks actualiseren van grondprijzen is in veel gemeenten gebruikelijk en in bedrijfseconomisch opzicht ook verstandig. In 2007 is een

voorstel gedaan om de grondprijzen aan te passen, maar dit voorstel is door de raad niet aangenomen.

Op projectniveau ontbreekt vooral de startnotitie met de grondexploitatieverkenning. De gemeenteraad van Veere krijgt op basis van algemene uitgangspunten een uitgewerkt projectvoorstel, vaak een bestemmingsplan, voorgelegd. Dat leidt ertoe dat de enige keuze voor de raad feitelijk is het project in de door het college voorgestelde vorm te accepteren of het volledig af te wijzen. Door de raad eerder te consulteren en een opiniërende discussie over de uitgangspunten voor een op te starten project te voeren, bijvoorbeeld naar aanleiding van een startnotitie, kan de raad meer invloed uitoefenen op het uiteindelijke projectontwerp en kan het draagvlak in de raad vergroot worden.

#### **Sturingsmogelijkheden raad**

Uit het bovenstaande blijkt dat de raad over behoorlijk veel sturingsdocumenten beschikt. Desondanks geven raadsleden zelf aan dat de raad weinig grip krijgt op het beleid. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de raad momenteel veel instrumenten heeft voor sturing op een meer algemeen, strategisch niveau, terwijl de knelpunten en aandachtspunten naar het gevoel van de raad meer op projectniveau liggen, bijvoorbeeld bij plannen waarvan de ontwikkeling te traag verloopt.

Juist op het niveau van de individuele projecten is de rol van de raad echter beperkt, doordat er geen startnotitie wordt voorgelegd met daarin de uitgangspunten voor het project.

### **6.3 Samenvattend: sturing door de raad**

Een belangrijke vraag voor dit onderzoek is of de gemeenteraad van Veere zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken. Het blijkt uit het bovenstaande dat de raad voldoende informatie krijgt om de uitvoering van het grondbeleid te controleren. Op een aantal punten is verbetering mogelijk. Het gaat dan voor een belangrijk deel om een systematisering van de bestaande informatievoorziening, zodat de informatie voor raadsleden inzichtelijker en toegankelijker wordt.

Daarnaast is er een aantal beslisdocumenten waarmee de raad zijn sturende rol beter waar zou kunnen maken. Het gaat dan om een nota bovenwijkse voorzieningen en om een startnotitie per project. Ook een nota verbonden partijen zou de sturende rol van de raad kunnen versterken, gesteld dat de raad het uitgangspunt om niet met private ontwikkelaars samen te werken laat varen.

Op één punt stuurt de raad van Veere zelfs sterker dan gebruikelijk: bij de vaststelling van de grondprijzen. Sinds de invoering van het duale stelsel in het gemeentebestuur is het college bevoegd om grondprijzen vast te stellen. In Veere heeft de raad deze bevoegdheid echter naar zich toe getrokken.



## Bronvermelding

Dit onderzoek is deels gebaseerd op bestudering van de volgende gemeentelijke documenten:

*Nota Grondbeleid 2004 - 2007*

*Notitie 'Van grondaankoop tot grondverkoop in het administratief grondbedrijf'*

*Raadsvoorstel grondexploitatie Nimmerdor*

*Raadsvoorstel grondexploitatie Noorddijk Vrouwenpolder*

*Raadsvoorstel grondexploitatie Woon-zorgcomplex Westkapelle*

*Raadsvoorstel grondexploitatie bedrijventerrein 'Hondegemseweg II'*

*Raadsvoorstel grondexploitatie bedrijventerrein 'Karreveld'*

*Raadsvoorstel grondprijzen 2008*

*Raadsvoorstel toekomstvisie Veere*

*Exploitatieverordening gemeente Veere*

*Financiële verordening*

*Protocol voor projectmatig werken binnen de gemeente Veere*

*Productenrekening 2004, 2005, 2006*

*Programmabegroting 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*

*Jaarrekening 2004, 2005, 2006*

*Jaarverslag 2004, 2005, 2006*

*Voorjaarsnota 2007*

*Grondnota 2003*

Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit interviews, waarbij aan de gesprekspartners vooraf een notitie over het grondbeleid is voorgelegd. Met de volgende personen is gesproken:

Dhr. J. Bostelaar

Dhr. J.P.E.M. Hageman

Dhr. W.J. van Tatenhove

Dhr. P. Baas

Dhr. J.S. de Regt

Dhr. J.A. Scherpenisse

Dhr. C.A. den Hamer

Dhr. D.J. Holtkamp

Dhr. J. Kaland

Dhr. J.W. Bartels

## Bijlage I: Rekenvoorbeeld grondprijzen.

Veere bestaat uit vijf voormalige gemeenten met daarin dertien kernen. De gelijke behandeling van de dertien kernen is een uitgangspunt van veel afspraken tijdens de herindeling van 1997. De kernen zouden de voorzieningen behouden, de school en ook de uitbreidingsmogelijkheden met nieuwe woningen (naar rato van aantal inwoners). Ook de prijzen voor bouwgrond zijn overal in de gemeente gelijk.

De kernen verschillen onderling veel van elkaar. Kernen langs de kust zijn relatief populair. Dit leidt tot hogere woningwaarden langs de kust dan in de polder.

De grondprijzen aan de kust zijn gelijk aan de grondprijzen in de polder. Het is daarom financieel interessanter om een woning aan de kust te bouwen. Dat geldt zowel voor de aannemer, die aan de kust meer winst op de woning kan maken, als voor de koper van een woning; voor de laatste is een woning aan de kust een goede investering.

**Tabel BI-1 Rekenvoorbeeld gemeente: kosten en opbrengsten grondexploitatie**

Gemeente		Kust	Polder
Aankoop grond	200 m <sup>2</sup> grond	- 20.000	- 10.000
Grondkosten		- 30.000	- 30.000
Verkoop grond	200 m <sup>2</sup> a 250 euro	50.000	50.000
Winst gemeente		0	10.000

**Tabel BI-2 Rekenvoorbeeld aannemer/koper: kosten en opbrengsten bouwexploitatie**

Eigenaar		Kust	Polder
Aankoop grond	200 m <sup>2</sup> a 250 euro	- 50.000	- 50.000
Bouwen woning	250 m <sup>2</sup> bvo a 800 euro	- 200.000	- 200.000
Woningwaarde	200 m <sup>2</sup> woonoppervlak	300.000	250.000
Winst eigenaar		+50.000	0

Alleen inwoners van de kustplaatsen kunnen gebruik maken van dit voordeel door de sociale bindingseisen die de gemeente hanteert. Het voordeel komt terecht bij inwoners van kustplaatsen (en andere interessante locaties) die grond kopen om een woning op te bouwen.

### Gemeente

De grond nabij de kust is meer waard dan in het binnengebied. De gemeente betaalt een hogere prijs en kiest niet voor onteigening. De grond wordt voor dezelfde prijs verkocht aan de kust en in de 'polder', zoals vastgelegd in de nota grondbeleid.

### Eigenaar

Een belangstellende aan de kust koopt de grond voor dezelfde prijs als de belangstellende in de polder. Het bouwen van de woning is even duur in beide plaatsen. De woning aan de kust is meer waard. De

eigenaar van de nieuwe woning in de polder kan zijn kosten net dekken, terwijl de eigenaar aan de kust de nieuwe woning met veel winst kan verkopen (door het antispeculatiebeding echter pas na vijf jaar).

### **Kwaliteit van de woonomgeving**

Kwaliteit en geld hangen met elkaar samen. De gemeente kan niet onderhandelen over grondprijzen. Wanneer gemeente en kopers van grond er niet uitkomen kan alleen onderhandeld worden over kwaliteit. Bij bepaalde projecten kan de gemeente bepaalde kosten voor rekening van de koper laten komen, zoals de kosten van het aanleggen van een weg. Bij een lagere verwervingsprijs en een gelijke gronduitgifteprijs zijn er meer financiële mogelijkheden voor de aanleg van voorzieningen. In dat geval is een vaste grondprijs gehanteerd voor een verschillende kwaliteit kavel (kavel met ontsluiting in de polder en kavel waarbij je de ontsluiting zelf moet aanleggen aan de kust).

### **Grondprijzen verwerving niet gelijk, van uitgifte wel**

Gronden die verworven worden verschillen in waarde (doordat de mogelijke opbrengst van woningen verschilt). De gemeente betaalt ook verschillende prijzen bij grondverwerving. Bij uitgifte kan dit echter niet.

### **Conclusie: de effecten van vaste gronduitgifteprijzen**

De gemeente wil de kernen gelijke mogelijkheden geven. De vraag rijst wat gelijke mogelijkheden zijn. Uit de gesprekken komt naar voren dat het hierbij gaat om het in stand houden van voorzieningen en de uitbreidingsmogelijkheden in de kernen. Deze wensen kunnen ook gerealiseerd worden met andere instrumenten, zoals de bestemmingsplannen.

De verwachting is dat het lastiger zal worden om grondexploitaties overal in de gemeente sluitend te krijgen. Dit is vooral een risico in kernen waar de woningprijzen laag zijn. De gemeente kan de wensen met betrekking tot het voorzieningenniveau en de uitbreiding van de woningvoorraad in kleine kernen makkelijker mogelijk maken door de grondprijzen te differentiëren. Het instrument grondbeleid wordt dan, samen met het bestemmingsplan, ingezet om de doelen van de gemeente optimaal te kunnen realiseren.



## Bijlage II: Conclusies en aanbevelingen.

### Beantwoording onderzoeksvragen

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

Het grondbeleid in Veere staat ten dienste van vooral de woningbouw en de vestiging van bedrijven. Voor woningbouw gaat het om het realiseren van voldoende woningen, verspreid over de verschillende woonkernen van de gemeente Veere. Voor bedrijven streeft de gemeente naar centrale vestiging op twee bedrijventerreinen. Daarnaast is er een financiële doelstelling voor het grondbedrijf: de grondexploitaties moeten een bijdrage leveren aan het sluitend krijgen van de meerjarenbegroting.

Uiteindelijk streeft de gemeenteraad van Veere naar een gelijkmatige ontwikkeling van alle woonkernen. Dat beleid vloeit voort uit bij de herindeling in 1997 gemaakte afspraken. Een belangrijk punt in dit beleid is het streven naar woningbouw in alle kernen, zodat de leefbaarheid ook in kleine kernen op niveau blijft.

Opvallend is dat er in de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 en bij de invoering van het administratief grondbedrijf geen aandacht is besteed aan kwalitatieve doelen. Uit het onderzoek is gebleken dat deze in de gemeente een belangrijke rol spelen, maar in het grondbeleid worden ze niet expliciet genoemd. Ook zijn er geen duidelijke kwaliteitsrichtlijnen waaraan grondexploitaties moeten voldoen.

Om de genoemde doelen te realiseren voert de gemeente in beginsel een actief grondbeleid. Samenwerking met ontwikkelaars of faciliterend grondbeleid hebben uitdrukkelijk niet de voorkeur van de gemeente. Voor het voeren van een actief en slagvaardig grondbeleid heeft de gemeente in 2005 een (administratief) grondbedrijf opgericht. Dit grondbedrijf heeft de beschikking over een jaarlijks budget voor verwervingen ter grootte van €2 mln.. Ook is er een maximum gesteld aan de grondvoorraad (boekwaarde €7,5 mln.), aan het bedrag per individuele transactie (€1 mln.) en aan het maximum aantal te verwerven m<sup>2</sup> grond per jaar (60.000).

Er zijn ter ondersteuning van de doelen voor het grondbeleid drie reserves gevormd: een reserve sociale woningbouw, een reserve bodemsanering en een reserve bovenwijkse voorzieningen. Voor al deze reserves wordt een bijdrage per m<sup>2</sup> uitgegeven grond ingehouden (voor sociale woningbouw pas vanaf 2006). Er zijn in de onderzochte grondexploitaties geen bijdragen uit de reserves gevonden, terwijl deze gezien de inhoud van de exploitaties in sommige gevallen wel aan de orde zouden zijn. Zo is er een project waarbij de exploitatie moeilijk financieel haalbaar is vanwege de ontwikkeling van sociale woningbouw en van bovenwijkse voorzieningen. Desondanks is er geen bijdrage uit de fondsen sociale woningbouw of bovenwijkse voorzieningen gebruikt.

Juridische middelen voor verwerving worden weinig ingezet. Het voorkeursrecht is tot nu toe tweemaal gebruikt. Onteigening vindt niet plaats, voornamelijk omdat hier politiek geen draagvlak voor is. De gemeente streeft in alle gevallen naar minnelijke verwerving.

Voor de grondexploitaties is een aantal financiële criteria opgesteld. Exploitaties dienen kostendekkend te worden uitgevoerd. Dit mede in verband met mogelijke fiscale gevolgen.

Bij de uitgifte van gronden hanteert de gemeente vaste grondprijzen. Deze worden jaarlijks geïndexeerd met het consumentenprijsindexcijfer van het CBS. De grondprijzen liggen volgens de informatie van de gemeente zelf in het grootste deel van de gemeente beneden de marktwaarde van de grond. Verder legt de gemeente sociaaleconomische bindingseisen en een antispeculatiebeding op bij de verkoop van kavels. Hierdoor is het financiële voordeel van de lage grondprijzen alleen toegankelijk voor eigen inwoners.

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

De uitvoering van het grondbeleid is sinds de oprichting van het administratief grondbedrijf in 2005 onderverdeeld tussen de afdelingen financiën enerzijds en wonen, werken en recreatie anderzijds. De laatstgenoemde afdeling is verantwoordelijk voor de beleidsmatige kant van het grondbeleid; vanuit deze afdeling worden voorstellen gedaan voor verwervingen en voor ruimtelijke planvorming. De afdeling financiën is vervolgens verantwoordelijk voor het toetsen van de financieel-economische haalbaarheid en voor de financieel-economische planbegeleiding.

De afdelingen vallen onder een verschillende wethouder. Dat betekent dat de besluiten over grondbeleid, waarbij financieel resultaat en andere doelstellingen tegen elkaar afgewogen moeten worden, uiteindelijk in het college moeten worden genomen. Het is door de gekozen organisatiestructuur mogelijk om slagvaardig besluiten te nemen zonder dat dat ten koste gaat van de bestuurlijke legitimatie.

Uiteindelijk is het de gemeenteraad die de grondexploitaties goedkeurt. Daarbij wordt vooraf geen startnotitie voorgelegd. Het college stelt de ontwerpexploitaties op op basis van algemene richtlijnen. De raad keurt de grondexploitatie goed bij vaststelling van het bestemmingsplan. Vervolgens kan de raad die jaarlijks beoordelen via de planning- en controlcyclus. Er is niet vastgesteld bij welke afwijking de raad de grondexploitatie opnieuw moet behandelen.

Bij de jaarlijkse voorjaarsnota worden een overzicht van de stand van zaken van de grondexploitaties en een commerciële balans van het grondbedrijf bijgevoegd. Deze informatie is vertrouwelijk, vanwege de bedrijfsgevoeligheid ervan. Bij deze nota wordt ook gerapporteerd over de verworven grondvoorraad. Naast deze rapportages wordt in de productenrekening een gedetailleerd overzicht per exploitatie gegeven (vergelijkbaar met de vroegere staat-P). Ook wordt in de programmabegroting en in het programmajaarverslag aandacht besteed aan de grondexploitaties. Deze beleidsdocumenten kunnen door de raad worden aangegrepen voor een scherpere formulering van de kaders voor het grondbeleid, maar dit is in Veere niet gebeurd in de afgelopen jaren.

## 3. In hoeverre is er sprake van een goede (risico)beheersing van de grondexploitatieprojecten?

Uit onderzoek naar vijf grondexploitatieprojecten blijkt dat de beheersing van grondexploitaties over het algemeen voldoende is. Er zijn geen grote afwijkingen gevonden of aanwijzingen voor ondoelmatig werken. Bij veel van de onderzochte exploitaties komen de gerealiseerde kosten en opbrengsten goed overeen met de ramingen. De meeste grondexploitaties sluiten met een positief saldo; dit is ook één van de beleidsuitgangspunten voor de grondexploitaties. Er lijken geen grote risico's te bestaan bij de onderzochte exploitaties. Wel zijn er grote verschillen tussen de kosten die de gemeente zelf maakt voor voorbereiding en toezicht van de grondexploitaties.

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen wonen, werken en recreatie enerzijds en de afdeling financiën anderzijds heeft ervoor gezorgd dat de afdeling financiën in beginsel altijd toezicht houdt op de haalbaarheid van een plan. In de praktijk verloopt dat proces niet altijd goed, zodat plannen aan bijvoorbeeld een dorpsraad gepresenteerd worden die mogelijk in financiële zin meer op zouden kunnen leveren. Planwijziging is echter na publicatie niet goed meer mogelijk. Er zou een nog betere afstemming tussen de twee afdelingen mogelijk zijn. In het algemeen is dit echter een goede organisatie van de risicobeheersing.

Niet transparant is het risico van verwervingen met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Niet alleen wordt er geen goede risicoanalyse gepresenteerd bij verwerving, belangrijker is dat er een visie ontbreekt op de noodzaak van verwervingen met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de bevolking. In de afgelopen jaren is er veel grond verworven; dit gebeurde op basis van beleidskeuzes van de gemeenteraad, maar het is mede met het oog op de demografische ontwikkelingen in de regio niet duidelijk in hoeverre deze gronden nog rendabel te ontwikkelen zijn. Hierin wordt geen inzicht gegeven voorafgaand aan verwerving.

#### 4. Op welke wijze wordt het grondbeleid geëvalueerd en bijgesteld?

Jaarlijks wordt in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening teruggekoppeld naar de in de Nota Grondbeleid genoemde doelen. Deze terugkoppeling is echter niet volledig. Wel wordt uit de paragraaf grondbeleid duidelijk dat de doelen voor woningbouw in kwantitatieve zin in de afgelopen jaren gehaald zijn. Over het doelbereik van het beleid voor bedrijventerreinen wordt niet gerapporteerd.

Momenteel wordt een nieuwe nota grondbeleid voorbereid. In deze nieuwe nota, waarvan ambtelijk al een concept gereed is, wordt ook een aantal 'blinde vlekken' uit de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 nader ingevuld. Ook voor het grondprijnsbeleid voor woningbouw is in 2007 een herzien voorstel naar de raad gestuurd, mede omdat de huidige grondprijzen niet in alle kernen marktconform waren. Dit voorstel is echter door de raad niet aangenomen, zodat de grondprijzen slechts geïndexeerd zijn ten opzichte van voorgaande jaren.

Ten slotte beraadt de gemeente zich momenteel op een woonbeleid voor de toekomst. Daarin worden ook de demografische veranderingen in de regio tegen het licht gehouden. Mogelijk worden naar aanleiding van die evaluatie bepaalde beleidspunten, zoals de sociaaleconomische bindingseisen, herzien. Ook op het verwervingsbeleid kan het nieuwe woonbeleid invloed hebben.

**Hoofdvraag: Welke beleidsdoelen streeft het gemeentebestuur met het grondbeleid na en (hoe) worden deze doelen gerealiseerd?**

De belangrijkste doelen zijn voldoende woningbouw voor de eigen bevolking en centrale vestiging van bedrijventerreinen. Dat eerste doel wordt deels bereikt; puur kwantitatief gezien zijn er meer woningen gerealiseerd dan het beleid aangaf. Deze woningen zijn echter niet verdeeld over de kernen conform beleid en zijn daarnaast voor een kleiner deel in de sociale sector gerealiseerd. Het doel voor vestiging van bedrijventerreinen is niet bereikt, mede omdat de raad zelf regelmatig uitzonderingen op het beleid toestaat. Ten slotte was er een financiële doelstelling, deze is gerealiseerd.

Wat niet in beeld is gebracht door de gemeente is in hoeverre de gestelde doelen nog realistisch zijn. De gestelde doelen voor woningbouw lijken nog teveel een groeiscenario te veronderstellen. Voor een nieuwe formulering van het grondbeleid is het niet alleen van belang om de middelen duidelijker ten dienste van de doelstellingen te gebruiken, maar ook om de doelen zelf kritisch tegen het licht te houden.

### Beoordeling grondbeleid ten opzichte van normenkader

Na de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt nu stilgestaan bij een beoordeling van het grondbeleid van de gemeente Veere. Daarbij worden de normen gebruikt zoals in de inleiding genoemd:

- eigen gemeentelijk beleid;
- richtlijnen van hogere overheden;
- bureauexpertise en ervaringen van andere gemeenten.

#### Eigen gemeentelijk beleid

Uit het onderzoek is gebleken dat de gestelde doelen voor woningbouw grotendeels bereikt zijn. Het grondbeleid heeft daar tot op zekere hoogte aan bijgedragen en draagt door de verbeterde mogelijkheden voor grondverwerving zeker bij aan de haalbaarheid van de woningbouwopgave op langere termijn.

De vraag is echter of de inzet van de grondbeleidsinstrumenten optimaal is geweest. Een aantal voorbeelden waar mogelijk meer bereikt had kunnen worden:

- Inzet van juridische instrumenten bij grondverwerving zou mogelijk tot een lagere prijs kunnen leiden. Ook was de woningbouw op die manier wellicht beter gespreid over de kernen

gerealiseerd. Nu is de gemeente, vanwege de keuze om vooral minnelijk te verwerven, feitelijk gebonden aan de goede wil van toevallige grondeigenaren. Juridische instrumenten als voorkeursrecht en onteigening hadden de gemeentelijke rol in dezen kunnen versterken.

- De gemeente wijst samenwerking met private partijen bij de grondexploitatie in beginsel af. Die keuze is bij de vaststelling van de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 uitdrukkelijk gemaakt, zelfs toen dat betekende dat het gewenste woningbouwprogramma dan niet gerealiseerd kon worden. In die keuze laat de gemeente impliciet het potentiële financieel resultaat van de exploitaties prevaleren boven de doelen van het woningbouwprogramma. Een grondbeleid waarin plaats was geweest voor faciliterend grondbeleid en publiek-private samenwerking zou wellicht met het oog op de realisatie van het woningbouwprogramma gunstiger zijn geweest.
- Eén van de doelen voor woningbouw is dat er 25% - 35% sociale woningbouw wordt gerealiseerd. In de afgelopen jaren is dat doel niet gerealiseerd. De gemeente geeft hiervoor zelf geen redenen aan, maar verwachtte dat de achterstand in 2006 fors zou worden ingelopen; achteraf is dat niet gebeurd. Omdat vrijwel alle locaties in de afgelopen jaren met actief grondbeleid door de gemeente zelf ontwikkeld zijn, is de gemeente zelf de belangrijkste verantwoordelijke hiervoor. Bij het uitgeven van kavels is blijkbaar te weinig aandacht besteed aan sociale woningbouw. De vraag is of de gemeente op dit punt meer had kunnen bereiken.
- Opvallend is dat het thema 'kwaliteit' in het grondbeleid niet expliciet een rol speelt. Het blijkt dat juist dit thema voor de raad bij de grondexploitaties van belang is, maar in de doelformulering voor het grondbeleid komt dit niet naar voren.
- Impliciet heeft de gemeente zich ten doel gesteld om in alle kernen woningbouwontwikkeling te bevorderen, zodat de leefbaarheid in alle kernen gewaarborgd blijft. In het licht van dit beleidsdoel werkt het beleid om vaste grondprijzen voor de gehele gemeente te hanteren echter contraproductief. Deze vaste grondprijzen zijn onvoldoende afgestemd op de verschillende markten in de kernen. Woningbouw wordt hierdoor in de kernen met een grote vraag en hoge woningprijzen aantrekkelijker dan woningbouw in kernen met lagere prijzen en een kleinere vraag.

Een laatste punt is dat de gemeente in de eigen financiële verordening heeft bepaald dat in de paragraaf grondbeleid moet worden gerapporteerd over erfpachtgronden. Dit is in de afgelopen jaren niet gebeurd en in die zin voldoet de gemeente niet aan haar eigen richtlijnen. Erfpacht wordt vooral gebruikt voor recreatiebedrijven.

#### Richtlijnen van hogere overheden

Ten opzichte van richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voor verslaglegging over het grondbeleid scoort de gemeente Veere behoorlijk goed. De stand van zaken van de grondexploitaties en van het grondbeleid is transparant en inzichtelijk voor de raad; over de meeste vereisten van het BBV wordt goed gerapporteerd.

Op een aantal punten is de informatievoorziening beperkt. Het gaat dan, ten eerste, om de informatie over risico's van grondbeleid die volgens het BBV (artikel 16 lid 5) in de paragraaf grondbeleid dient te zijn opgenomen. De risico's van de lopende, maar vooral ook van de toekomstige grondexploitaties zijn niet transparant. Verder ontbreekt bij de rapportage over de individuele grondexploitaties de onderbouwing van de gegeven cijfers. Ten slotte ontbreekt ten opzichte van de eisen van het BBV (artikel 70 lid 2) een overzicht van de boekwaarde per m<sup>2</sup> van de niet in exploitatie genomen gronden voor woningbouw of bedrijventerreinen; juist die waarde per m<sup>2</sup> is belangrijk om inzichtelijk te maken in hoeverre deze complexen in de toekomst nog rendabel kunnen worden ontwikkeld.

Bij het gronduitgiftebeleid is mogelijk sprake van bepalingen die strijdig zijn met Europese regelgeving. Het gaat dan om het antispeculatiebeding, dat in strijd is met de regels voor vrije marktwerking, en om



het stellen van sociaaleconomische bindingseisen. Met het oog op de vrije vestiging van personen binnen de Europese Unie zijn de laatstgenoemde eisen slechts in beperkte gevallen toelaatbaar. Ten slotte is er vanwege de lage grondprijzen wellicht sprake van impliciete overheidssteun aan particulieren en bouwbedrijven; ook dit is in strijd met Europese regelgeving.

### **Bureauexpertise en vergelijking met andere gemeenten**

In vergelijking met andere gemeenten lijkt het grondbeleid van de gemeente Veere behoorlijk goed op orde. Dat begint bij de formulering van de doelen voor het grondbeleid; in tegenstelling tot de veelal vaag geformuleerde doelstellingen die het grondbeleid van andere gemeenten karakteriseren geeft de Nota Grondbeleid 2004 - 2007 van de gemeente Veere duidelijk aan welke doelen de gemeente met het grondbeleid nastreeft.

Ook de keuze voor uitvoering binnen het administratief grondbeleid is een positief punt. Op deze wijze is een organisatiestructuur gecreëerd die in vergelijking met veel andere gemeenten tegelijkertijd transparantie en slagvaardigheid bevordert. Wel dient te worden gewaarborgd dat de beoogde afstemming tussen de afdelingen wonen, werken en recreatie enerzijds en de financiële afdeling anderzijds ook inderdaad plaatsvindt.

De gemeenteraad van Veere heeft in vergelijking met andere gemeenten een sterke positie. Op veel punten heeft de raad voldoende sturingsdocumenten om richting te geven aan het te voeren grondbeleid. In sommige gevallen stuurt de raad zelfs sterker dan gebruikelijk is. Zo stelt de raad bijvoorbeeld de grondprijzen zelf vast, terwijl die bevoegdheid sinds de dualisering formeel volgens de Gemeentewet het college toekomt. Het is de vraag in hoeverre er een legitieme juridische basis bestaat onder deze praktijk.

Desondanks hebben raadsleden zelf de indruk dat de sturingsmogelijkheden onvoldoende zijn. Dat lijkt met name een kwestie van informatievoorziening: het lijkt erop dat de 'vertaling' van het beleid op strategisch niveau naar het niveau van de individuele projecten voor de raad onvoldoende transparant is. De raad heeft, met andere woorden, niet voldoende inzicht in de eigen sturende rol en in de wijze waarop het beleid dat op een algemener, strategisch niveau is vastgesteld doorwerkt in de individuele grondexploitatieprojecten. Het gevolg is dat de raad op een groot aantal punten van de uitvoering, zoals de grondprijzen en de individuele projecten, het gevoel heeft onvoldoende te kunnen sturen, terwijl de raad in feite al meer stuurt dan normaal. Tegelijkertijd leidt dit ertoe dat het belang van de kaderstelling op een hoger schaalniveau onderbelicht blijft: het lijkt erop dat de raad niet duidelijk voor ogen heeft dat sturing op een hoger abstractieniveau effectief is. Een meer expliciete vertaling in de informatievoorziening over het grondbeleid van het beleid op strategisch niveau naar de individuele grondexploitatieprojecten, met daarbij een periodieke rapportage waarin het verband tussen beide qua voortgang duidelijk wordt, kan wellicht bijdragen aan een betere sturende rol voor de raad.

Bij die beleidsvorming speelt ook de bevolkingsontwikkeling een belangrijke rol. Op dit moment is de veronderstelling bij de gemeente dat extra woningbouw leidt tot meer inwoners. Het grondbeleid wordt dan ook ingezet om de woningbouw te versnellen. In de praktijk zullen echter zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens waarschijnlijk binnen afzienbare tijd afnemen. In dat perspectief is het gekozen grondbeleid risicovol. Dit verband tussen bevolkingsontwikkeling en ruimtelijke ontwikkeling verdient de nodige bezinning, waarmee de gemeenteraad in 2007 ook een begin heeft gemaakt.

### **Aanbevelingen**

Naar aanleiding van de voorgaande beantwoording van de onderzoeksvragen en van de beoordeling daarvan in het licht van de normen kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd.

### **Visievorming demografie en ruimtelijke ontwikkeling**

Er ontbreekt op dit moment een duidelijke visie op de demografische ontwikkeling in de gemeente Veere. De gemeente veronderstelt dat extra woningbouw zal leiden tot groei, maar deze veronderstelling is in ieder geval op termijn onhoudbaar. Dat betekent ook voor de huidige grondaankopen dat de kans op een financieel verantwoorde ontwikkeling in de komende jaren afneemt. De gronden zijn aangekocht met het idee dat de woningvraag in de komende jaren groot blijft, maar bij afnemende woningbehoefte is er mogelijk sprake van onafzetbare kavels.

Vanuit een visie op de toekomstige ontwikkeling van de gemeente moet ook een nieuwe nota grondbeleid, waarvoor een concept ambtelijk al gereed is, worden opgesteld. Grondbeleid kan daarbij - net als overigens in de afgelopen jaren het geval is geweest - een ondersteunende rol vervullen bij het uitvoeren van de ruimtelijke ontwikkelingsambities van de gemeente.

### **Uitvoering grondbeleid duidelijker ten dienste van doelbereik**

Wanneer aan de hand van een visie op de bevolkingsontwikkeling de doelen voor het grondbeleid opnieuw zijn vastgesteld, kan de uitvoering ervan duidelijker ten dienste van die doelen komen te staan. In de afgelopen jaren is op veel punten wat dit betreft een goed resultaat geboekt, maar op een aantal punten lijkt de uitwerking van het grondbeleid niet optimaal in het licht van de doelen. Het gaat dan onder andere om het grondprijnsbeleid, dat niet is gedifferentieerd per kern, en om het verwervingsbeleid, waarvoor vrijwel geen juridische instrumenten worden ingezet. Ook het beleid om in beginsel samenwerking met private projectontwikkelaars af te wijzen verdient tegen de achtergrond van de doelen voor grondbeleid heroverweging.

Bij de uitvoering kan ook de afstemming tussen de beide bij het grondbeleid betrokken afdelingen worden verbeterd. Hiervoor is bij de invoering van het administratief grondbedrijf een goede structuur ingevoerd, maar deze wordt niet altijd goed gebruikt. Om een goede afweging tussen alle bij het grondbeleid betrokken belangen te waarborgen is het van belang dat deze afstemming zorgvuldig plaatsvindt, zodat de uiteindelijke besluitvorming expliciet plaatsvindt in college of raad en niet al in een eerder stadium impliciet genomen wordt.

### **Duidelijke relatie strategisch beleid en projecten**

Ondanks het feit dat de gemeenteraad van Veere op verschillende manieren al veel invloed uitoefent op het grondbeleid, heeft de raad zelf de indruk dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om het beleid te sturen. De indruk is dat de raad die mogelijkheden zeker wel heeft, bijvoorbeeld in de voorjaarsnota, de bestuursrapportages en de programmabegroting. Door die bestaande mogelijkheden beter te benutten kan de raad het grondbeleid beter sturen zonder dat het nodig is om op detailniveau de kaders voor de uitvoering vast te stellen.

Om de mogelijkheden van de nu bestaande sturingsinstrumenten beter te benutten is het van belang dat de raad goed inzicht krijgt in de relatie tussen meer algemene kaders voor het grondbeleid enerzijds en de uitwerking daarvan in concrete grondexploitatieprojecten anderzijds. Het stellen van de algemene kaders behoort tot de bevoegdheden van de raad; de uitvoering is de taak van het college. Om deze taakverdeling goed te laten verlopen, is het van belang dat de raad zodanig inzicht heeft in de 'vertaling' van het door hem vastgestelde beleid naar de door het college uitgevoerde projecten dat er voldoende vertrouwen is in de eigen sturingsmogelijkheden.

Dat inzicht moet het college geven in de periodieke rapportages over het grondbeleid die nu ook al aan de raad worden verstrekt. Wanneer het, bijvoorbeeld, voor de raad van belang is dat de leefbaarheid en het voorzieningenniveau in alle kernen op peil blijven, moet het college in de rapportages over de uitvoering van het beleid duidelijk maken hoe de concreet uitgevoerde acties meewerken aan het bereiken van dat doel. Wanneer, om een ander voorbeeld te noemen, de raad het van belang acht dat er voldoende grond wordt verworven voor een evenwichtig woningbouwprogramma op langere termijn, dan

moet duidelijk zijn wat de bijdrage van concrete verwervingsacties en van de bestaande grondvoorraad aan dat lange termijn doel is. Wanneer dat niet gebeurt, zal de raad de indruk krijgen - terecht of onterecht - dat de door hem vastgestelde kaders onvoldoende effect hebben; vervolgens is de kans groot dat de raad zich taken die tot de eigenlijke bevoegdheden van het college behoren zal willen toe-eigenen, om op die manier de uitvoering van het eigen beleid zeker te stellen. Door in de informatievoorziening aan de gemeenteraad meer aandacht te besteden aan de wijze waarop de uitvoering door het college bijdraagt aan de realisatie van de door de raad vastgestelde doelen of past binnen de door de raad vastgestelde kaders, kan de raad mogelijk effectiever sturen zonder daarvoor de rol van het college over te nemen.



Bijlage III: Ambtelijk hoor- en wederhoor

Bijlage IV: Bestuurlijk hoor- en wederhoor



## Bijlage V: Nawoord van de rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Veere gevraagd een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport.

Een aantal bestuurlijke reacties zijn voor de Rekenkamercommissie aanleiding geweest het conceptrapport te wijzigen. Op de overige bestuurlijke reacties volgt hierna, in het kort, het nawoord van het Rekenkamercommissie.

Bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen grondbeleid Veere.

### 1. Publiek- private samenwerking

Tekst:

“De gemeente wijst samenwerking met private partijen bij de grondexploitatie in beginsel af. Die keuze is bij de vaststelling van de Nota Grondbeleid 2004 – 2007 uitdrukkelijk gemaakt, zelfs toen dat betekende dat het gewenste woningbouwprogramma dan niet gerealiseerd kon worden. In die keuze laat de gemeente impliciet het potentiële financieel resultaat van de exploitaties prevaleren boven de doelen van het woningbouwprogramma. Een grondbeleid waarin plaats was geweest voor faciliterend grondbeleid en publiek-private samenwerking zou wellicht met het oog op de realisatie van het woningbouwprogramma gunstiger zijn geweest. “

Het college begrijpt niet waarop dit gebaseerd is. Zij stelt "dergelijke procedures lopen vrij lang en die tijd is in het algemeen niet beschikbaar om tijdig over grond te kunnen beschikken".

*Reactie rekenkamercommissie.*

*Dit is vermeld in het feitenrapport en is besloten bij het vaststellen van de nota Grondbeleid 2004-2007.*

Bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen grondbeleid Veere.

### 2. Beoordeling grondbeleid ten opzichte van de normen kader; Bureau expertise in vergelijking met andere gemeenten.

In de laatste alinea schrijft u over de toekomstige bevolkingsontwikkeling en het feit dat hierdoor in de toekomst het gekozen huidige grondbeleid risicovol is. Wij missen een ondersteuning en uw concrete aanbeveling op dit punt.

*Het onderzoek betreft niet de demografische ontwikkelingen. Hierop wordt derhalve niet diepgaand op ingegaan, maar slechts voor zover relevant voor het grondbeleid. Hierbij wordt aangegeven dat de risico's van grondverwerving in het perspectief van de toekomstige woningbehoefte moeten worden geanalyseerd.*