

Rekenkamercommissie
gemeente Waalwijk

Grondbeleid en grondexploitaties doorgrond

Waalwijk, 27 juni 2008.

1	VOORWOORD	3
2	INLEIDING	3
2.1	Aanleiding voor het onderzoek	4
2.2	Doel en onderzoeksvragen	4
2.3	Onderzoeksopzet	5
2.4	Normenkader	5
2.5	Leeswijzer	7
3	CONTEXT VAN DE GEMEENTE WAALWIJK	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Ruimtelijke ontwikkelopgave	8
3.3	Vastgelegd grondbeleid	11
3.4	De gemeentelijke organisatie	15
4	HET GRONDBELEID EN DE PROJECTCASES	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Landgoed Driessen	18
4.2.1	Haalbaarheidsfase	18
4.2.2	Ontwerpfase	21
4.2.3	Realisatiefase	21
4.3	Centrumplan Hooisteeg West	22
4.4	Centrumplan De Els	23
5	RISICO EN BESLUITVORMING	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Risicobeheersing	25
5.2.1	Algemeen	25
5.2.2	Landgoed Driessen	26
5.2.3	Centrumgebied De Els	26
5.2.4	Centrumproject Hooisteeg-West	27
5.2.5	Rente en reservepositie	27
5.3	Rapportering richting college en raad	28
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30
6.1	Inleiding	30
6.2	Conclusies	30
6.2.1	Grondbeleid	30
6.2.2	Landgoed Driessen	33
6.2.3	Centrumprojecten	34
6.3	Aanbevelingen	35
7	Hoor en wederhoor	38
Bijlagen		
1	Literatuurlijst	
2	Interviewguide	
3	Lijst van geïnterviewden	
4	Brief van college van B&W, met commentaar rekenkamercommissie	

1 VOORWOORD

Voor u ligt het tweede rapport dat de rekenkamercommissie van Waalwijk uitbrengt. De rekenkamercommissie onderzoekt de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Door middel van de onderzoeksrapporten hoopt de rekenkamercommissie bij te dragen aan de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Begin 2007 heeft de commissie het onderzoeksplan 2007 vastgesteld, mede naar aanleiding van suggesties vanuit de fracties in de gemeenteraad en burgers.

De hoogste prioriteit werd door nagenoeg alle fracties gelegd bij het onderwerp grondbeleid.

Na het selecteren van een onderzoeksbureau (DHV) is het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Waalwijk in het najaar 2007 van start gegaan. De onderzoeksactiviteiten zijn in het voorjaar 2008 afgerond en hebben geresulteerd in het onderhavige rapport.

Het rapport geeft naar de mening van de rekenkamercommissie een goed inzicht in de wijze waarop het grondbeleid in de gemeente Waalwijk is vormgegeven, hoe de grondexploitatie in de praktijk werkt en hoe de informatievoorziening daarover verloopt.

Samenvattend is ons oordeel dat er een samenhangende beleidsvisie met een duidelijke beleidsrichting is neergelegd in de "Beleidsnota Grondexploitatie gemeente Waalwijk 2007-2010". In deze nota worden de belangrijke kaders, uitgangspunten en voorwaarden voor een goed grondbeleid benoemd. De uitwerking daarvan behoeft echter enige verbetering. Met betrekking tot de beantwoording van de vraag "hoe werkt e.e.a. in de praktijk?" is de commissie deels positief (bijvoorbeeld de toepassing van het bouwclaimmodel), deels minder positief (bijvoorbeeld de risico's bij grote projecten zijn nog onvoldoende in beeld). Informatieoverdracht naar de raad vindt, overigens conform afspraak met de raad, achteraf plaats. Hierdoor heeft de raad echter weinig mogelijkheden om tussentijds bij te sturen. Bovendien is de commissie van oordeel dat de transparantie van deze informatievoorziening substantiële verbetering behoeft opdat de raad zijn kaderstellende rol en controlerende rol nog beter kan waarmaken.

Tot slot: een rekenkamercommissie bekijkt primair welke zaken verbeterd kunnen worden. De commissie hoopt dat de aanbevelingen die zij doet voor raad en college aanleiding zijn om het grondbeleid van de gemeente Waalwijk waar nodig te versterken en verbeteren.

De rekenkamercommissie,

drs. G.W.M. van Vugt MPA, voorzitter

drs. Y.J. Bouwman-Bakker, lid

drs. N.M.J. van 't Hof, lid.

Met medewerking van:

Ir. Th.F. Ram

Drs. T. Wesseling

(beide werkzaam bij DHV / Ruimte en Mobiliteit)

2 INLEIDING

2.1 Aanleiding voor het onderzoek en bureaukeuze

Grondbeleid is één van de meest complexe delen van het gemeentelijk beleid. Voor velen is het een lastig te doorgronden materie. Tegelijkertijd kan het gemeentelijk grondbeleid grote politieke en financiële consequenties hebben. Voor een goede uitvoering van de controlerende en kaderstellende taak van de raad is het daarom van belang dat de regels goed worden vastgelegd en dat de verslaglegging met betrekking tot de uitvoering van het grondbeleid zo transparant mogelijk plaatsvindt.

Ook in de gemeente Waalwijk is grondbeleid, mede gezien de relatief grote ontwikkelopgave binnen deze gemeente, een actueel thema. Daarom heeft de rekenkamercommissie besloten een diepte-onderzoek uit te voeren naar het grondbeleid en enkele grondexploitaties binnen de gemeente. In deze rapportage zijn de resultaten van het onderzoek voor de gemeente Waalwijk beschreven.

De rekenkamercommissie heeft voor het doen van het onderzoek een beroep gedaan op externe onderzoeksexpertise. Aan de hand van recente onderzoeksrapporten is allereerst een keuze gemaakt uit een zestal bureaus. Vervolgens is een offerte opgevraagd van twee bureaus, met wie een gesprek is gevoerd. De uiteindelijke keuze viel op DHV B.V. / Ruimte en mobiliteit.

2.2 Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de transparantie en de effectiviteit van het bestuur. Het doel van dit onderzoek kan dan ook als volgt worden geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in het algemene grondbeleid en de grondexploitaties van de gemeente Waalwijk over de periode 2005-2006 en uitvoerig analyseren op welke wijze hieraan invulling c.q. uitvoering is gegeven voor met name het complex 'Landgoed Driessen' (en minder diepgaand voor enkele andere exploitaties in het Centrum), zodat eventueel gekomen kan worden tot aanbevelingen voor verbetering.

Aangezien het grondbeleid binnen de gemeente Waalwijk recent is vastgelegd in een "Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010" en een Nota grondexploitatie, richt dit onderzoek zich niet primair op het in beeld brengen van de beleidsdoelen en gemaakte beleidsmatige keuzes. De focus van het onderzoek ligt met name op de wijze van uitvoering van het grondbeleid en de grondexploitaties en de mate waarin dit in overeenstemming is met het vastgestelde beleid. Het complex 'Landgoed Driessen' staat daarbij centraal. Minder diepgaand en meer in de vorm van een scan wordt gekeken naar de centrumdeelplannen "De Els" en "Hooisteeg-West".

Centrale vragen hierbij zijn:

1. Zijn het grondbeleid en de grondexploitaties in overeenstemming met het vastgestelde beleid uitgevoerd in het complex 'Landgoed Driessen' (en hoe ligt dit voor het Centrumgebied)? Welke afwijkingen hebben zich om welke reden voorgedaan?
2. Zijn de geformuleerde doelen voor het Landgoed Driessen gerealiseerd? Welke afwijkingen hebben zich om welke redenen voorgedaan?

3. Op welke wijze wordt binnen de gemeente omgegaan met risico's in het kader van grondbeleid en grondexploitaties en hoe is hieraan invulling gegeven voor complex 'Landgoed Driessen' (en voor De Els en Hooisteeg-West)?
4. Op welke wijze vindt monitoring van het grondbeleid en grondexploitaties plaats en wordt de raad hierover volledig en tijdig geïnformeerd (functioneren van planning & controlcyclus)?
5. Welke aanbevelingen voor verbetering zijn er ten aanzien van het geformuleerde grondbeleid en het functioneren van het grondbedrijf?

Afbakening

Het exploitatieproces en de organisatorische aspecten van de uitvoering van grondbeleid staan in dit onderzoek centraal. Een financiële doorrekening van de grondexploitaties in zijn algemeenheid is dan ook geen onderdeel van dit onderzoek.

In de praktijk blijkt dat grondbeleid op vele verschillende manieren wordt gedefinieerd. In dit onderzoek is uitgegaan van de volgende definitie van grondbeleid:

Grondbeleid is het direct en indirect, met inzet van financiële en juridische instrumenten, bijdragen aan een evenwichtige en duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

2.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd door DHV / Ruimte en Mobiliteit in samenwerking met de Rekenkamercommissie Waalwijk en vond plaats in de periode van september 2007 t/m februari 2008.

Het onderzoek is gestart met een overleg tussen de rekenkamercommissie en DHV. Tijdens dit overleg zijn onder meer afspraken gemaakt over het doel en de aanpak van het onderzoek 'Grondbeleid en grondexploitaties doorgrond'. Volgend op het startgesprek is bij de gemeente Waalwijk de vraag uitgezet om alle relevante documenten met betrekking tot het gemeentelijk grondbeleid te verzamelen.

De documenten die wij van de gemeente Waalwijk hebben ontvangen zijn opgenomen in de literatuurlijst (bijlage 1).

De verkregen documenten zijn bestudeerd en op basis hiervan is een interviewgide opgesteld (bijlage 2). Vervolgens zijn met 11 mensen, betrokken bij het grondbeleid van de gemeente Waalwijk (waarvan 8 medewerkers, een waarnemend afdelingshoofd, een wethouder en een voormalig wethouder) gesprekken gevoerd door onderzoekers van DHV en leden van de rekenkamercommissie (bijlage 3). Van ieder gesprek is een gespreksverslag opgesteld dat ter verificering is teruggekoppeld aan de geïnterviewden. Pas daarna vormde de verkregen informatie samen met de informatie uit de documenten input voor deze rapportage. Benadrukt wordt dat de informatie in dit rapport door DHV strikt vertrouwelijk is behandeld.

2.4 Normenkader

Naar aanleiding van de gestelde doelen en onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld voor de toetsing van de verschillende beleidsdocumenten en de uitvoeringspraktijk.

Aan de hand van dit normenkader kunnen de beleidsdocumenten en de uitvoeringspraktijk tegen het licht gehouden worden, met inachtneming van de context van de gemeente.

Eveneens wordt aan dit normenkader de uitvoering van grondbeleid getoetst en de informatievoorziening naar college en raad.

Met behulp van het normenkader kunnen de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen bekrachtigd worden.

Onderwerp	Norm
Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt voldaan aan de uitgangspunten van de Rijksnota Grondbeleid en van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) • Er wordt geanticipeerd op nieuwe wetgeving (nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening: Wro) • Er wordt aangesloten bij de ontwikkelopgave van Waalwijk (Ruimtelijk Beleid Gemeente Waalwijk)
Actief of passief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aangesloten bij de ontwikkelopgave van Waalwijk (Ruimtelijk Beleid Gemeente Waalwijk) • Er wordt zoveel mogelijk actief grondbeleid gevoerd • Er is voldoende slagvaardigheid om in voorkomende gevallen snel te kunnen handelen bij aankopen • Aankopen worden niet gehinderd door de openbaarheid van besluitvorming • Er zijn voldoende mogelijkheden tot het toetsen van de wenselijkheid van grondaankopen
Grondprijsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Er is aansluiting bij de gemeentelijke Exploitatieverordening • Er wordt geanticipeerd op de nieuwe Wro
Exploitatieverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt voldaan aan de wettelijk verplichte elementen (Wro, Gemeentewet) • Er wordt geanticipeerd op nieuwe wetgeving (nieuwe Wro) • Er wordt aangesloten bij richtlijnen van de VNG (Model-Exploitatieverordening VNG) • Er wordt aangesloten bij de ontwikkelopgave van Waalwijk (Ruimtelijk Beleid Gemeente Waalwijk)
Implementatie nieuwe Wro	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt geanticipeerd op nieuwe WRO-richtlijnen • Er is voldoende kennis aanwezig bij het ambtelijk apparaat en er zijn voldoende voorbereidende werkzaamheden
Nota's Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • De wettelijk verplichte onderwerpen worden benoemd (BBV) • Er wordt aangesloten bij de "Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010" • Er wordt aandacht geschonken aan adviezen van de accountant
Grondprijzen Sociale Woningbouw	<ul style="list-style-type: none"> • De grondprijzen bevinden zich nabij het landelijk gemiddelde
Exploitatievereenkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aangesloten bij wettelijke normen (WRO, Gemeentewet) • Er wordt aangesloten bij de modelovereenkomsten van de VNG
Fondsen & Reserves	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aangesloten bij door de raad vastgestelde kaders (Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010) • Er wordt aangesloten bij de omvang van de boekwaarden en de risico's van de gemeentelijke grondexploitatiecomplexen
Weerstandsvermogen Grondbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aangesloten bij uitkomsten van landelijk onderzoek (50 gemeenten) • Er wordt aangesloten bij richtlijnen provincie Noord Brabant over winstneming grondexploitatiecomplexen (provinciaal

	beleid) <ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aangesloten bij de omvang en de risico's van de Waalwijkse exploitatiecomplexen
Informatievoorziening aan de Raad	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt voldaan aan wettelijke normen (BBV, WRO) • Er wordt voldaan aan de door de raad vastgestelde kaders voor informatievoorziening
Uitvoering grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt aangesloten bij de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 • Er wordt aangesloten bij de ruimtelijke uitgangspunten onderzochte projecten • Er wordt aangesloten bij de vastgestelde grondexploitaties • De toepassing van het grondbeleid sluit aan bij de omstandigheden rond onderzochte projecten • De keuze voor model sluit aan bij de praktijk • Er is voldoende transparantie in de uitvoering van het grondbeleid

2.5 Leeswijzer

Volgend op dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de gemeentelijke context beschreven voor zover die van belang is voor het gemeentelijk grondbeleid. Ingegaan wordt op de ontwikkelopgave van de gemeente, de beleidsmatige vastlegging van het grondbeleid en organisatie ervan. Hoofdstuk 3 beschrijft de wijze waarop in de gemeente vormgegeven wordt aan het grondexploitatieproces voor de beschouwde projecten. Voor Landgoed Driessen in drie fasen, te weten de haalbaarheidsfase, de ontwerpfase en de realisatiefase, en voor de centrumprojecten in meer globale zin. Iedere fase behandelt deelvragen die gekoppeld zijn aan de centrale vraagstelling.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het risicobeheer en besluitvorming. Beschreven wordt op welke wijze risico's in beeld worden gebracht, welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot risicobeheer, hoe hierover wordt gecommuniceerd met de raad en in welke mate het grondbeleid bijdraagt aan het realiseren van doelstellingen vanuit ruimtelijke kaders.

Hoofdstuk 5 reflecteert op de feitelijke bevindingen uit de hoofdstukken 3 en 4 in het licht van de gemeentelijke context uit hoofdstuk 2. Dit vormt de opmaat voor aanbevelingen en de conclusies die kunnen leiden tot verbeteringen in de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid.

3 CONTEXT VAN DE GEMEENTE WAALWIJK

3.1 Inleiding

Voor een goed begrip van de wijze waarop aan het grondbeleid van de gemeente Waalwijk vorm en uitvoering wordt gegeven, is het van belang nadrukkelijk rekening te houden met de gemeentelijke context. Dit om te voorkomen dat te gemakkelijk uitspraken worden gedaan over de werking en effecten van het grondbeleid, zonder rekening te houden met de invloed van gemeentespecifieke kenmerken en omgevingsfactoren.

De gemeentelijke context wordt gevormd door de ruimtelijke ontwikkelopgave van de gemeente, de wijze waarop het grondbeleid is vastgelegd en de gemeentelijke organisatie waarbinnen aan dit beleid vorm wordt gegeven. In dit hoofdstuk worden daarom achtereenvolgens de ruimtelijke ontwikkelopgave, het vastgelegde grondbeleid en de gemeentelijke organisatie behandeld.

3.2 Ruimtelijke ontwikkelopgave

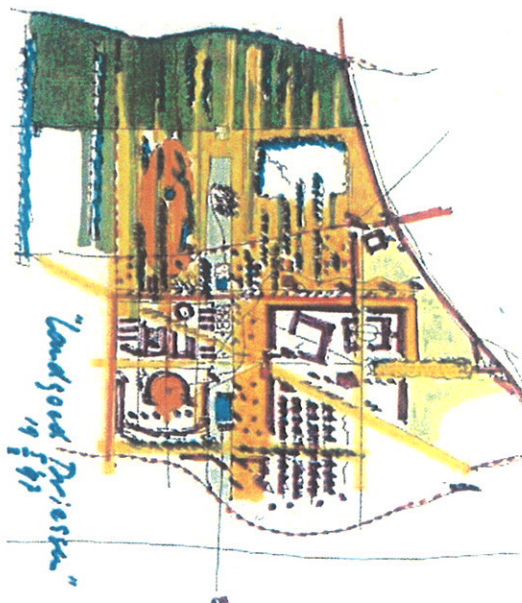
In de gemeente Waalwijk bestaan momenteel 29 actieve bouwgrondexploitatie-complexen voor de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen. Het betreft 14 uitbreidingsgebieden, 8 herstructureringsgebieden en 7 centrumontwikkelingen.

De totale omzet van deze projecten bedraagt circa 650 miljoen euro, waarmee Waalwijk, voor een gemeente met circa 46.000 inwoners, een relatief grote ruimtelijke ontwikkelopgave kent. Deze opgave is ontstaan omdat Waalwijk als groeikern is aangewezen en vanwege de aan Waalwijk toebedachte regiofunctie voor een gebied van 80.000 inwoners.

In dit onderzoek wordt met name ingegaan op de grootste uitbreidingslocatie van de gemeente Waalwijk, "Landgoed Driessen", en een tweetal centrumontwikkelingen, "Hooisteeg-West" en "De Els".

Landgoed Driessen

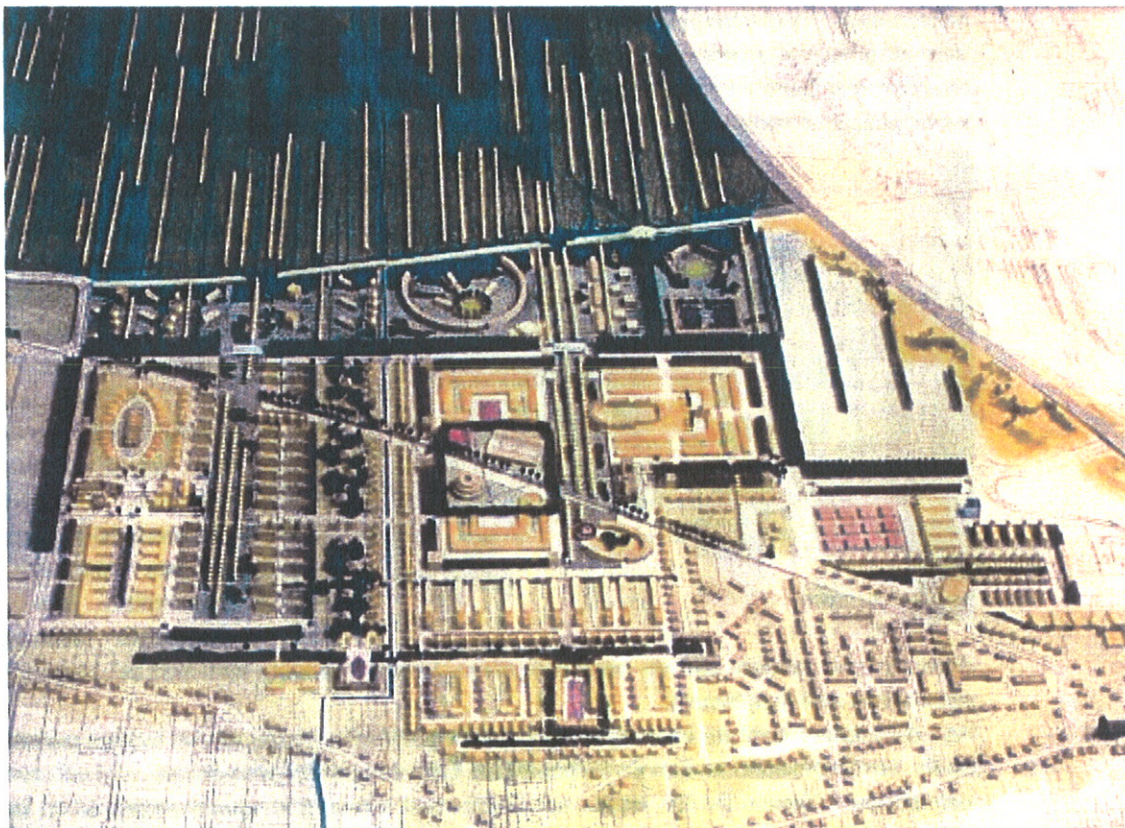
Uitbreidingslocatie "Landgoed Driessen" is gesitueerd ten zuiden van het "Halve Zolenpad" (voormalig spoorbaantracé), ten westen van de N261 (Midden-Brabantweg) en ten noorden van de kern Sprang-Capelle.



Het project omvat een groot ontwikkelingsgebied, bestaande uit een zevental deelplannen, waarvan er inmiddels vier in meer of mindere mate in ontwikkeling zijn. Daarnaast wordt een hoofdontsluitingsweg gerealiseerd.

Het initiatief tot ontwikkeling van een grote uitbreidingslocatie is genomen toen Waalwijk ging behoren tot de categorie groeiklasse 5 gemeenten. Dit betekende dat Waalwijk meer moest gaan bouwen dan alleen voor de woningbehoefte van de eigen inwoners. Voor de gemeente Waalwijk was het echter moeilijk om geschikte locaties te vinden voor woningbouw binnen de krappe gemeentegrenzen in die tijd. Daarbij kwam dat de provincie woningbouwplannen in het noordelijke gedeelte van de gemeente (ten noorden van de A59) afkeurde. Zonder gemeentelijke herindeling bleef er feitelijk maar één mogelijke bouwlocatie over, namelijk pal ten

noorden van Sprang-Capelle. Eigenlijk was deze locatie te klein voor de bouwopgave, zodat gronden van de gemeente Sprang-Capelle noodzakelijk waren. Maar de overleggen met Sprang-Capelle over de opkoop van hun gemeentegrond voor de ontwikkelingen van Landgoed Driessen liepen spaak.



Na de gemeentelijke herindeling in 1997 is de planvorming gestart. Bestuurlijke behandeling liep via de raadscommissie Sociale Zaken, omdat het onderdeel volkshuisvesting bij deze commissie was ondergebracht. Landgoed Driessen is, in de basis, een natuurproject met een, voor de tijd waarin de eerste planontwikkeling plaats vond, bijzonder watersysteem. De gemeenteraad is op 7 juli 1997 unaniem akkoord gegaan met een "Ontwikkelingsplan-basisconcept (inventarisatie & nota van uitgangspunten)".

In de jaren 1997-2001 is in de initiatief- en haalbaarheidsfase van "Landgoed Driessen" veelvuldig gebruikgemaakt van externe organisaties. In 2002 is een planteam samengesteld met vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke disciplines zoals ruimtelijke ordening, economische zaken en civiel- en cultuurtechniek. De verdere ontwikkeling en uitvoering van Landgoed Driessen wordt sindsdien door het ambtelijk apparaat van de gemeente verzorgd, waarbij regelmatig gebruik wordt gemaakt van de ondersteunende inzet van externe bureaus.

De uiteindelijke realisatie van Landgoed Driessen startte in het jaar 2000 en het totale plan zal naar verwachting in 2020 gereed zijn. Dan telt de locatie rond de 2.700 woningen.

De Els

Voor de herontwikkeling van het centrum van Waalwijk heeft de gemeente de Structuurvisie Centrum 2003 vastgesteld (de versie 2003 was een actualisatie van de eerste Structuurvisie, die in november 2000 door de raad is vastgesteld). Binnen de beleidsdoelstellingen uit deze centrumvisie wordt geconcentreerd op verversing en upgradering van de winkelcentra in het centrum van Waalwijk. Eén van deze centra is winkelcentrum "De Els".

De overdekte passage is sterk gedateerd. Een nieuw of vernieuwd winkelcentrum zou een belangrijke impuls kunnen geven aan het versterken van de regionale functie van het kernwinkelapparaat. Daartoe wordt voor "De Els" ingezet op de branches mode, cadeau, hobby en horeca en is er ruimte voor een "foodcluster". De gemeentelijke ambities werden niet direct gedeeld door de huidige eigenaars en ondernemers. Na een lang proces is met hen toch gekomen tot een principeakkoord voor herontwikkeling. Voor dit project is ervoor gekozen om een projectontwikkelaar in te schakelen om de hoofdlijnen uit de Structuurvisie Centrum in overleg met de huidige ondernemers uit te werken tot een concreet plan en dit vervolgens uit te voeren. Het hieruit voortgekomen plan voorziet naast retail ook in woningbouw in de vorm



van appartementen. Het omvat een ingrijpende renovatie en een toevoeging van winkelruimte.

Aan de noordkant van De Els, met de ingang aan de Grotestraat, komt een nieuwe buitengevel, zodat de entree beter oogt. Verder krijgt dit deel een opfrisbeurt zodat de kwaliteit bij de nieuwe De Els past. Ook wordt de locatie van het vroegere Broederklooster, nu parkeerterrein, volgebouwd met winkels. Daar komt een tweede binnenplein. Rond het nu al bestaande binnenplein blijven

alleen de paar winkels aan de noordzijde staan. Vanaf de andere kant van dat binnenplein wordt alles gesloopt en weer opgebouwd.

Aan de zuidkant komt de toevoeging aan winkeloppervlakte, vooral op het huidige parkeerterrein. Vanaf de Mr. van Coothstraat tot aan de Stationsstraat komt een nieuwe winkelstraat, met een openluchtplein als centraal punt. Tussen De Els en Mr. van Coothstraat komen drie supermarkten, Albert Heijn, Jumbo en Aldi.

De nieuwbouw van De Els wordt veel hoger dan het huidige complex. Er komen namelijk 67 appartementen op het winkelcentrum en ook parkeerdekken. Daarop is ruimte voor zo'n zevenhonderd parkeerplaatsen, waarvan tachtig voor de bewoners van de appartementen.

De verwachting is dat begin 2009 met de bouw zal kunnen worden begonnen. De bouwtijd bedraagt 4 tot 5 jaar. Deze relatief lange periode wordt veroorzaakt doordat noodgedwongen gefaseerd zal moeten worden gebouwd, zodat de winkels tijdens de bouw open kunnen blijven. In de bouwperiode komen er tijdelijke winkelruimten. Als het winkelcentrum eenmaal klaar is, dan bouwt ING Real Estate nog vier blokken met appartementen, die naar verwachting in 2014 worden opgeleverd.

Hooisteeg-West

De locatie "Hooisteeg-West" bevindt zich aan de noordrand van het centrum van de stad. Aan de westzijde wordt de locatie tamelijk massief afgesloten door het gemeentehuiscomplex. Aan de oostzijde wordt het begeleid door een steeg waaraan historische arbeidershuisjes zijn gelegen. De Hooisteeg wordt beschouwd als een van de primaire stadstoegangen naar het centrum van Waalwijk. Voor ogen staat een hofachtige bebouwingsstructuur, waar zowel ruimte is voor woningen als voor commerciële ruimten.

In het ontwerp is 1.250 m² (bedrijfs)vloeroppervlak (bvo) voor commerciële ruimtes en ruimte voor 7 riante appartementen. De financiële verantwoording van het plan "Hooisteeg-West" vindt plaats als deelexploitatie in de totale grondexploitatie voor het centrum. Binnen deze totale exploitatie worden winstgevendende en verliesgevendende ontwikkelingen met elkaar verevend. Deelexploitatie Hooisteeg-West sluit negatief met een bedrag van bijna een half miljoen euro.

Omdat de gronden van plangebied "Hooisteeg-West" volledig eigendom zijn van de gemeente Waalwijk, heeft de lange looptijd van het project direct een negatieve invloed op het projectresultaat. Over de verworven gronden wordt ieder jaar rente bijgeschreven, waardoor de boekwaarde steeds hoger wordt.

De gemeenteraad van Waalwijk is onlangs akkoord gegaan met de plannen voor de Hooisteeg-West. Het definitieve ontwerp van architectenbureau Saanen en Knoups is in juni 2007 gereedgekomen. De overeenkomst tussen de gemeente en projectontwikkelaar Janssen de Jong is tijdens dit onderzoek getekend. De bouw begint dan dit jaar en het geheel moet in het voorjaar van 2009 klaar zijn.

Nieuwbouw in de Hooisteeg kent een jarenlange en moeizame geschiedenis. Zo is vijf jaar geleden een prijswinnend ontwerp uit een door de gemeente uitgeschreven wedstrijd afgewezen. Een nieuw ontwerp kreeg daarna veel kritiek van de politiek, de huidige ondernemers in de Hooisteeg en het publiek. De gemeenteraad besliste in 2005 dat het toenmalige college van burgemeester en wethouders zijn huiswerk maar moest overmaken. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een ontwerp waar wel iedereen content mee is. De nieuwbouw sluit qua stijl aan bij de bestaande bebouwing in de Hooisteeg. In het gebouw wordt ook een tijdelijke opslag van het gemeentearchief verwerkt. Die ruimte gaat de gemeente huren, totdat het archief naar het huidige gemeentehuis verhuist.

3.3 Vastgelegd grondbeleid

De belangrijkste vorm om het gemeentelijk grondbeleid vast te leggen, is een speciaal daarvoor opgestelde nota. Op grond van de BBV zijn gemeenten sinds 2003 verplicht om dergelijke nota te hebben en deze vierjaarlijks te herzien.

De gemeente Waalwijk heeft in 1995 haar eerste "Nota Grondbeleid" vastgesteld. Deze nota omschreef de toenmalige visie op het te voeren grondbeleid als "dienstbaar aan de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen". Deze dienstbaarheid werd omschreven als "op het juiste moment kunnen uitvoeren" en "tegen aanvaardbare kosten kunnen realiseren". In de nota wordt aangegeven dat de gemeente Waalwijk, vanwege de schaarste aan grond en de grote ruimtelijke ontwikkelopgave, voor zover mogelijk een actief grondbeleid zal voeren. Tevens wordt gesteld dat de gemeente in principe de grondexploitatie voert, maar dat hiervan kan worden afgeweken bij kleinschalige binnenstedelijke plannen. Ook wordt in de nota aangegeven dat, indien nodig voor kostenverhaal, het instrument bouwgrondbelasting zal worden ingezet.

Voor de te hanteren grondprijzen wordt gekozen voor marktconforme grondprijzen, waarbij de kostprijs voor grond uit de grondexploitatie de ondergrens vormt. Nadrukkelijk wordt echter gesteld dat hiervan op basis van beleidsmatige overwegingen kan worden afgeweken. De risicoreserve wordt vastgesteld op maximaal 10 miljoen gulden.

In de nota uit 1995 zijn vooral theoretische strategieën rondom grondbeleid uiteengezet. Op dat moment was er sterk behoefte aan duidelijkheid omtrent de grondpolitiek. Daarnaast vroegen concrete projecten om vastgelegd beleid. Doelstelling was om de nota direct na de gemeentelijke herindeling in 1997 te herzien. Dit is echter nooit gebeurd. Na vaststelling van de nota in 1995 is het gevoerde grondbeleid steeds feitelijk benoemd in de jaarlijkse nota's grondexploitatie.

De "Beleidsnota Grondexploitatie Gemeente Waalwijk 2007-2010", vastgesteld op 21 maart 2007, is de huidige beleidsbasis voor het grondbeleid. Feitelijk vervangt deze beleidsnota de "Nota Grondbeleid" uit

Bouwgrondbelasting

Deze belasting is een jaarlijkse heffing voor aanleg van voorzieningen, waardoor onroerend goed beter geschikt wordt voor bebouwing of in een voordeliger positie komt te verkeren. Bouwgrondbelasting kan worden geheven indien de gemeente bijvoorbeeld nieuwe infrastructuur realiseert, waardoor de toegankelijkheid van een bepaalde onroerende zaak wordt vergroot.

1995, hoewel zij is gepresenteerd als een nieuw instrument. De bedoeling is om de huidige beleidsnota bij iedere collegeperiode te herzien.

Naast de "Beleidsnota Grondexploitatie" heeft de gemeente twee andere beleidsstukken inzake grondbeleid, te weten de "Exploitatieverordening Gemeente Waalwijk 2006" en de jaarlijkse "Nota Grondexploitatie". Deze drie beleidsstukken worden in deze paragraaf nader behandeld.

Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010

De "Beleidsnota Grondexploitatie Gemeente Waalwijk 2007-2010" kiest, vanwege "het belang van de gemeente om zo maximaal mogelijk sturing te kunnen geven" aan ruimtelijke ontwikkelingen, voor een "zoveel mogelijk actief grondbeleid". Er wordt daarmee ruimte gehouden voor een andere grondpolitiek, waarvoor met name "het maatschappelijk belang bepalend is". De feitelijke keuze wordt overgelaten aan het college, de raad wordt bij de vaststelling van het bestemmingsplan geïnformeerd. Aan de raad zal inzicht worden gegeven over de afwegingen bij de keuze voor een uitvoeringsvorm, waarbij de volgende factoren worden benoemd:

1. De mogelijkheid tot het verwerven van grond
2. Het gemeentelijk ambitieniveau ter plaatse
3. De noodzaak tot sturing om de ruimtelijke doelen te bereiken
4. Het risicoprofiel
5. De mogelijkheid tot waardeontwikkeling
6. Benodigde deskundigheid
7. Ontwikkelingstermijn

Het college legt rond de aankoop van gronden jaarlijks verantwoording af aan de raad in de jaarrekening en in de jaarlijkse Nota Grondexploitatie.

In de beleidsnota wordt vastgelegd welke stappen worden doorlopen om in korte tijd duidelijkheid te krijgen of een (strategische) aankoop van gronden al dan niet gewenst is:

1. Wordt het maatschappelijk belang gediend?
2. Is het (om die reden) noodzakelijk dat de gemeente de gronden verwerft?
3. Is het financiële risico verantwoord?
4. Is de medewerking van derden noodzakelijk en is die ook te verwachten?

Voor wat betreft de uitgifte van gronden worden twee methodieken gehanteerd;

1. Een marktconforme prijs per m²
2. Inschrijving per kavel met een minimumprijs per m²

Het college kiest per complex één van deze twee methoden, waartoe een transparant reglement wordt ontworpen. Dit reglement is echter (nog) niet gereed. De raad zal, wanneer het reglement gereed is, via een raadsvoorstelbrief worden geïnformeerd. Ook wordt in de nota benoemd dat *in principe* de *residuele waardemethode* wordt gehanteerd, tenzij "omstandigheden een andere wijze van gronduitgifte rechtvaardigen". Hiermee wordt feitelijk, zij het met redenen omkleed, iedere vorm van grondprijsbepaling opgehouden.

De grondprijzen onder sociale woningen zijn in de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 vastgesteld op € 10.186,= (huur) en € 17.618,= (koop) per woning op prijspeil 01-01-2007. De prijzen zijn circa vijf jaar geleden bepaald op basis van toen geldende grondprijzen in de regio en worden sindsdien met een inflatiecorrectie van 0,75% per jaar geïndexeerd. De destijds bepaalde hoogte van sociale grondprijzen was conform landelijk geldende gemiddelden. Door de lage inflatiecorrectie liggen de Waalwijkse

grondprijzen nu onder het landelijk gemiddelde. De doelstelling van het in de Beleidsnota Grondexploitatie genoemde onderzoek naar de financiering van de sociale woningbouw is nu om grondprijzen beter aan te laten sluiten bij de markt, waardoor ongewenste subsidiëring van corporaties achterwege blijft en de financiering zo transparant mogelijk is. Binnen een jaar na vaststelling (21 maart 2007) van de "Beleidsnota Grondexploitatie" zou er een uitgewerkt voorstel moeten liggen omtrent deze financiering van sociale woningbouw. Op dit moment wordt hier echter nog niet aan gewerkt.

Voor wat betreft kostenverhaal wordt in de "Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010" verwezen naar de "Exploatieverordening 2006", waarin wordt benoemd dat de gemeente streeft naar het sluiten van exploitatieovereenkomsten om kosten te verhalen. De overige vormen van kostenverhaal worden vervolgens theoretisch benoemd. Voor wat betreft de nieuwe Grondexploitatiewet wordt volstaan met de melding dat deze aanstaande is en wat de inhoud van het wetsvoorstel op hoofdlijnen is. Verdere benodigde maatregelen voor invoering van de wet worden niet benoemd.

Uitgangspunt in de nota is verder dat "er goede redenen moeten zijn om ten laste van de grondexploitatie gelden apart te zetten met een vooraf bestemd doel". De beslissing om dit toch te doen is voorbehouden aan de raad. Tot op heden worden reserves gevormd voor "bovenwijkse voorzieningen", "kunst & cultuur", "revitalisering", "planschade" en "parkmanagement". Voor nieuwe exploitatie zal dit moeten worden heroverwogen.

Vanuit beleids oogpunt vindt winstneming uit projecten plaats wanneer "een complex wordt beëindigd" of "wanneer tussentijds met zekerheid vast te stellen is dat er winst gerealiseerd wordt". Laatstgenoemde winsten kunnen worden genomen tot een maximum van 80% van de contante waarde van de te verwachten winst bij planafsluiting. De hoogte van en bepaling van de grondbedrijfreserve is nooit onderwerp van discussie geweest. De accountant heeft er terecht op gewezen dat deze methodiek risico's met zich meebrengt. In de "Controle Jaarrekening 2006" vermeldt de accountant dat het onderdeel 'grondslagen voor waardering en resultaatbepaling' alleen in algemene bewoordingen wordt toegelicht. "De transparantie van de verslaggeving over de resultaten van de grondexploitatie kan worden verbeterd door in de jaarrekening de financiële uitgangspunten voor activering en waardering van de (nog niet) in exploitatie genomen gronden en de wijze waarop de (tussentijdse) resultaatbepaling plaatsvindt, op te nemen." De accountant geeft daarbij (onder andere) het advies "beleid aan te nemen ten aanzien van voorzieningen bij verwachte verliezen en risico's". Een goede onderbouwing en enig onderzoek door de gemeente is tot nu toe echter achterwege gebleven.

Voor verliezen worden, zodra deze kunnen worden voorzien, dekkingsmiddelen aangewezen of er wordt een voorziening getroffen ten laste van de Reserve Grondexploitatie. Deze voorziene verliezen worden vastgelegd en aan de raad gemeld middels de jaarlijkse "nota grondexploitatie".

Overigens heeft de Raad geen actieve rol gehad bij het proces van de inhoudelijke totstandkoming van de "Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010". De beleidsnota is ter vaststelling aan de raad voorgelegd, na

Residuele grondwaarde

De residuele grondwaarde is het verschil tussen enerzijds de *commerciële waarde van het gerealiseerde vastgoed* (grond plus opstallen) en anderzijds de *totale bouw- en bijkomende kosten* (inclusief ontwikkelwinst). Dit verschil, het "residu", is de waarde die aan de grond kan worden toegerekend.

behandeling in het verantwoordelijke cluster. Tijdens de cluster- en de raadsbehandeling zijn slechts op kleine onderdelen opmerkingen gemaakt.

Exploitatieverordening

Iedere gemeente is, op grond van artikel 42 van de WRO en artikel 222 uit de Gemeentewet verplicht tot het vaststellen van een exploitatieverordening. Deze verordening is feitelijk een instrument voor grondbeleid, omdat het bepaalt onder welke voorwaarden de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden van derden. Vastgelegd wordt welke kosten daarbij kunnen worden verhaald en hoe dit wordt vormgegeven.

De raad heeft op 24 november 2005 de "Exploitatieverordening 2006" vastgesteld. De wijziging van de tot op dat moment geldende verordening uit 1998 was noodzakelijk vanwege de invoering van de "Wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden", waardoor ook alleen wijzigingen doorgevoerd zijn die betrekking hebben op de (scheiding van) bevoegdheden van raad en college. Er is op dat moment geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de inhoud van de verordening beter aan te laten sluiten bij de context van de gemeente Waalwijk. Dit had gekund door bijvoorbeeld kostenverhaalmogelijkheden voor typische Waalwijkse infrastructuurkosten (zoals de Noordelijke Randweg) op te nemen, of de bijdragen aan fondsen te specificeren naar de Waalwijkse praktijk. Voor wat betreft de beleidsmatige inhoud wordt nu volledig aangesloten bij de algemene modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Jaarlijkse Nota Grondexploitatie

Om de raad inzicht te geven in lopende en toekomstige complexen binnen de grondexploitatie wordt jaarlijks een "Nota Grondexploitatie" opgesteld. Daarin wordt ingegaan op de financiële stand van zaken per complex per 1 januari van het betreffende jaar en wordt een inschatting gegeven van de financiële ontwikkeling van de complexen in de toekomst. In de nota's Grondexploitatie 2004 tot en met 2007 wordt onderscheid gemaakt tussen bouwgrondexploitaties voor stads- en dorpsvernieuwingscomplexen en overige bouwgrondexploitaties. Het totaalinzicht van de complexen, zoals dat wordt weergegeven in de Nota Grondexploitatie, sluit aan bij de jaarrekening.

De in beschouwing genomen nota's uit de jaren 2004, 2005, 2006 en 2007 maken duidelijk dat steeds nagenoeg dezelfde opzet wordt gehanteerd. Daarbij zijn de inleidende hoofdstukken, waarin het grondbeleid feitelijk wordt omschreven en het theoretisch kader rond de grondexploitaties wordt belicht, jaarlijks vrijwel identiek.

De nota's grondexploitatie geven op de volgende onderdelen een goed beeld weer. Zo wordt een overzicht van de kosten en opbrengsten per grondexploitatiecomplex gegeven, met een beknopte omschrijving van het project en de wijzigingen en toevoegingen uit het afgelopen jaar. Daarnaast wordt kort ingegaan op de verwachtingen voor de (nabije) toekomst.

Er zijn echter ook enkele kanttekeningen te plaatsen bij onderdelen van het document. Zo worden slechts in sommige gevallen risico's benoemd, maar niet gekwantificeerd. Volgens de ambtenaren zijn de voorziene risico's zijn per project zeer verschillend en lastig te kwantificeren. Risico's die in elk project aan de orde kunnen zijn, zoals een tegenvallende woningmarkt en renteschommelingen worden genoemd, maar ook niet gekwantificeerd. Verder worden voor geen enkel complex de verschillen ten opzichte van het voorgaande jaar benoemd. Gekozen is om de overzichten per complex zo beknopt mogelijk te houden. Hierdoor wordt het voor de Raad moeilijk om inzicht in de ontwikkelingen ten opzichte van het voorgaande jaar te krijgen en vast te stellen hoe de eventuele verschillen tot stand zijn gekomen.

In de jaarlijkse nota grondexploitatie wordt verder een overzicht gegeven van verschillende fondsen, voorzieningen en reserves. Naast de binnen de meeste gemeenten gebruikelijke "reserve grondbedrijf" en "fonds bovenwijkse voorzieningen", kent de gemeente Waalwijk nog zes kleinere reserves. In de nota's

wordt overigens ook de meeste aandacht gegeven aan de eerste twee. Voor beiden is een maximale en minimale omvang vastgesteld, zonder dat wordt gespecificeerd hoe deze waarden bepaald zijn.

Opvallend is dat de omvang van het "fonds bovenwijkse voorzieningen" gedurende enkele jaren ruim lager dan de gestelde minimale omvang was (per 1 januari 2007 € 117.101,= hetgeen ruim € 1.000.000,= lager was dan het minimum). De oorzaak hiervan is dat in het verleden (2001/2002) is besloten om het fonds aan te wenden voor de reconstructie van het kruispunt A59/N261 en de kruising N261/Landgoed Driessen. Het fonds kwam daarmee onder het minimum. De raad heeft echter besloten om dit niet aan te vullen vanuit de algemene middelen, omdat verwacht werd dat met de opbrengsten (fondsafdracht) vanuit Haven 7 en Landgoed Driessen het fonds binnen een aantal jaren weer op peil zou zijn. Op dat moment was bijv. de trage gronduitgifte op Haven 7 nog niet voorzien.

Pas in 2007 is het fonds weer aangevuld vanuit met name Haven 7 (vanwege de aantrekkende verkopen in dat jaar), waardoor de stand per 31 december € 1.242.249 bedraagt, hetgeen ruim een ton boven het minimum is.

In de jaarlijkse nota grondexploitatie wordt alleen van de "reserve grondbedrijf" de geprognosticeerde ontwikkeling weergegeven, van de overige fondsen en reserves wordt alleen de ontwikkeling uit het afgelopen jaar en de actuele stand genoemd.

Ook wordt in de nota's niet ingegaan op de actuele rente- en inflatieparameters en de gevolgen daarvan. Hierdoor is geen zicht op de mogelijke financiële consequenties per project op contante waarde (rekening houdend met rente- en inflatie-effecten). De rente- en inflatieparameters zijn overigens variabel per project, afhankelijk van de projectduur en de omvang en verdeling van het bouwprogramma van een project. De accountant heeft naar onze mening op dit punt terecht gewezen op de wenselijkheid van gelijkschakeling van de parameters bij projecten van dezelfde orde van grootte qua bouwprogramma en tijdsduur.

3.4 De gemeentelijke organisatie

Rol

De gemeente Waalwijk hanteert als uitgangspunt in de beleidsnota voor grondbeleid een "bij voorkeur actieve rol als het gaat om grondpolitiek", hoewel dit in de praktijk niet altijd tot uitdrukking komt. In het algemeen staat de gemeentelijke monopoliepositie de laatste jaren echter erg onder druk. Door strategische aankopen van gronden hebben ontwikkelaars en bouwbedrijven zich verzekerd van betrokkenheid bij met name woningbouwontwikkelingen. Ook de gemeente Waalwijk heeft te maken met projectontwikkelaars als het gaat om de ruimtelijke plannen. Door middel van samenwerkingsmodellen, bouwclaimafspraken en selectieprocedures voor projectontwikkelingen en –ontwerpen wil de gemeente zo goed mogelijk op deze trend inspelen.

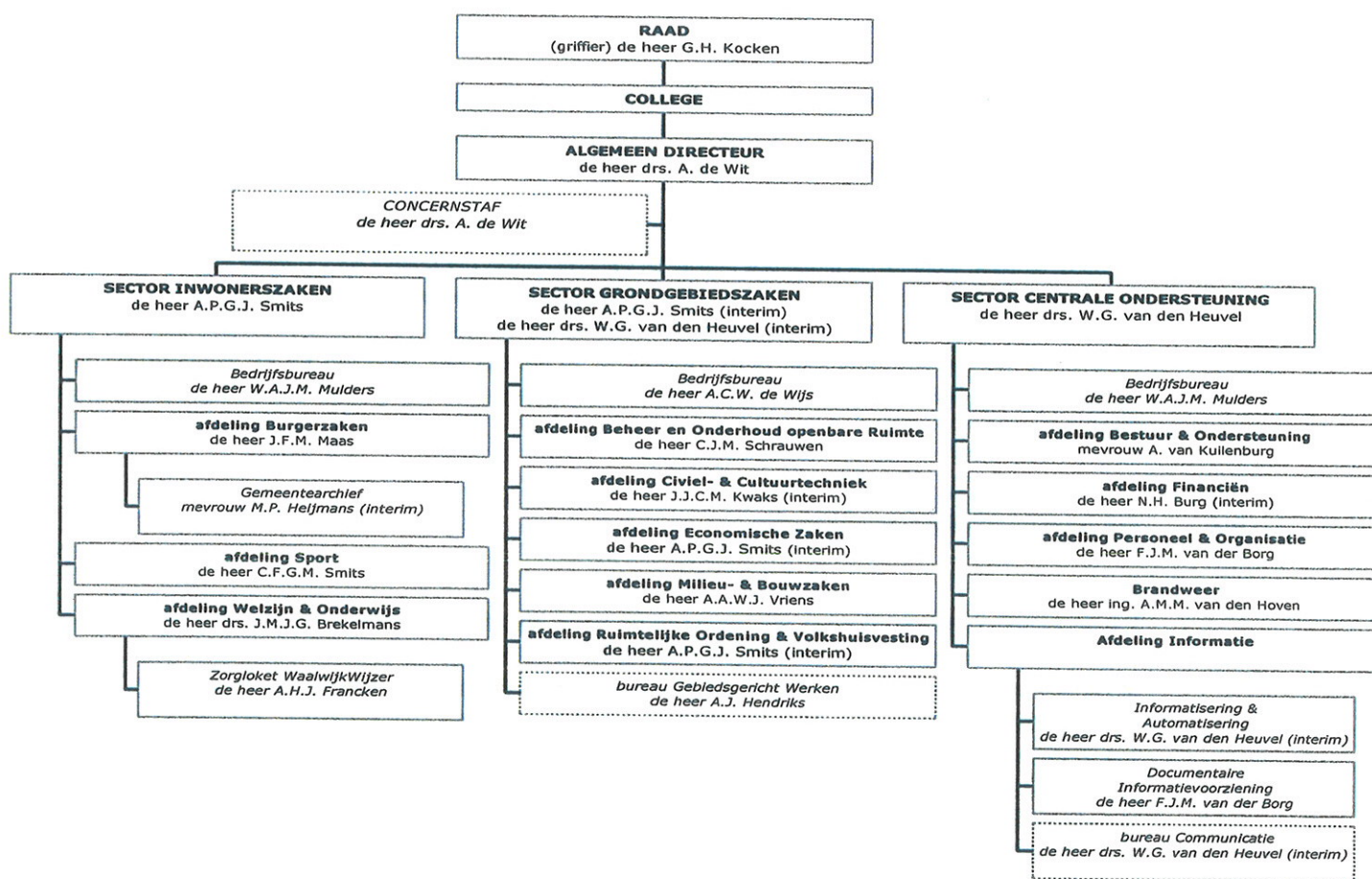
Organisatie

De gemeente Waalwijk hanteert een sectorenmodel in haar lijnstructuur. Daarnaast kent zij echter ook een projectmanagementbureau voor de centrumprojecten en een projectbureau voor Landgoed Driessen. Op dit punt wordt echter gereorganiseerd. Het projectbureau Landgoed Driessen is inmiddels opgeheven en het projectmanagementbureau centrumprojecten ondergaat binnenkort hetzelfde lot.

Uit de interviews komen de voor- en nadelen van beide organisatiestructuren naar boven. De conclusies zijn dan ook per persoon verschillend, waardoor tegen de komende reorganisatie ook heel verschillend wordt aangekeken.

Het belangrijkste voordeel van de nieuwe organisatiestructuur is het verbeteren van de coördinatie, interactie en communicatie over de diverse projecten. De communicatie wordt nu vaak als stroef ervaren door de fysieke spreiding, hetgeen een "eilandcultuur" in de hand werkt. De bedoeling is om in de toekomst vanuit de lijn projectleiders aan te wijzen, die het project moeten uitwerken met duidelijke rollen en bevoegdheden. Daarnaast blijkt in de landelijke praktijk dat het samenvoegen van afdelingen Economische Zaken en Ruimtelijke Ontwikkeling een positief effect hebben op het grondexploitatieproces. Een belangrijk nadeel van de nieuwe organisatiestructuur is echter dat projectmatig werken moeilijker tot stand kan komen, doordat er geen ambtenaren geheel of gedeeltelijk zijn toegewezen aan een bepaald project en ook niet fysiek bij direct betrokkenen van andere disciplines in de buurt zitten.

In onderstaand schema is de organisatiestructuur (zoals van toepassing in het voorjaar van 2008) weergegeven. De projectbureaus zijn in dit schema onderbracht bij "Bureau Gebiedsgericht Werken".



Gemeentelijk Verwervingsproces

De Nota Grondbeleid uit 1995 geeft aan dat de gemeente Waalwijk "voor zover mogelijk een actief grondbeleid zal voeren". In de praktijk is dit echter met name toegepast voor uitbreidingslocaties. In de "Nota's Grondexploitatie" wordt telkens geconstateerd dat de gemeente overwegend een actief grondbeleid voert, maar ook dat de gemeente "bij herstructureringsprojecten in de bestaande stad (...) de uitvoering over laat aan projectontwikkelaars". De vier onderzochte nota's (2004-2007) geven op dit punt exact dezelfde tekst weer.

Het proces van verwerving vindt meestal plaats op basis van een concrete ruimtelijke opgave. Aan de hand van deze vraag wordt gezocht naar een mogelijke locatie, waarna actief in gesprek wordt gegaan met de eigenaar daarvan. Ambtelijk overleg tussen grondverwerver, ontwerper en planeconoom leidt vervolgens tot een realistisch grondbod, waarna onderhandelingen moeten leiden tot een haalbaar plan. De verantwoordelijkheid voor de grondverwerving is door de gemandateerd aan het college. De raad ontvangt achteraf informatie over verwervingen. Hierdoor kunnen strategische verwervingen worden uitgevoerd, mits deze maatschappelijk en financieel verantwoord zijn, zonder dat het in de openbaarheid komt via raadsstukken. In de Beleidsnota Grondbeleid 2007-2010 worden toetsingsfactoren voor verwerving benoemd, waarmee de raad kan toetsen of de juiste verwervingswijze is toegepast (zie paragraaf 2.3).

In de praktijk is slechts strategisch grond verworven wanneer er concrete ruimtelijke ontwikkelingsopgaven of intenties daartoe waren, of wanneer er grondaanbiedingen van buitenaf kwamen. Er is geen overzicht van strategisch te verwerven gronden. Deze niet proactieve houding leidt in de praktijk tot een passiever grondverwervingsbeleid dan mogelijk was geweest. De gemeente loopt daarmee het risico in de toekomst kansen te missen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Soms komt het voor dat een vastgoed- of grondeigenaar bij de gemeente aanklopt om onroerend goed te koop aan te bieden. Meestal betreft dit onroerende zaken die minder goed in de markt liggen. Bij dergelijke aanbiedingen toetst het ambtelijk apparaat of aankoop financieel dan wel ruimtelijk interessant genoeg is om onderhandelingen te starten. Vervolgens wordt hetzelfde proces gevolgd als hiervoor omschreven. In het recente verleden heeft echter een dergelijk aanbod in binnenstedelijk gebied zelden geleid tot een concrete grondtransactie.

4 HET GRONDBELEID EN DE PROJECTCASES

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de projecten die onderzocht zijn. De casus Landgoed Driessen zal worden benaderd vanuit een fase-indeling te weten, de haalbaarheidsfase, de ontwerpfase en de realisatiefase. Voor de centrumplannen wordt zoveel mogelijk het projectproces gevolgd en gekoppeld met het uitgevoerde grondbeleid. Daarbij wordt rekening gehouden met de gemeentelijke context zoals beschreven in hoofdstuk twee.

4.2 Landgoed Driessen

4.2.1 Haalbaarheidsfase

De gemeente heeft in dit project vanaf het begin een actieve rol willen spelen, ook voor wat betreft haar grondbeleid. In de haalbaarheidsfase uit zich dit normaalgesproken door actief gronden aan te kopen of in ieder geval te voorkomen dat derden dat doen.

Zoals al geconstateerd in hoofdstuk twee, worstelde de voormalige gemeente Waalwijk met de problemen van woningbouwuitbreiding binnen de toenmalige gemeentegrenzen. In de initiatiefase werd duidelijk dat woningbouwuitbreidingen alleen mogelijk waren in noordelijk of in westelijk deel van de gemeente Waalwijk. De provincie gaf echter geen toestemming voor woningbouw ten noorden van de huidige A59, vanwege de aanwezigheid van een bedrijventerrein in de directe omgeving. De gemeente Waalwijk heeft daarom gezocht naar mogelijkheden voor uitbreiding gedeeltelijk op gronden van de toenmalige gemeente Sprang-Capelle. Zij wilde daartoe de Wet Voorkeursrecht Gemeenten vestigen, maar vond geen gehoor bij de toenmalige gemeente Sprang-Capelle. Uiteindelijk heeft een gemeentelijke herindeling ervoor gezorgd dat Sprang-Capelle en Waalwijk werden samengevoegd. Doordat het ontwikkelingsplan inmiddels bekend was in de markt, was toen echter al circa 60% van het plangebied in bezit van private partijen (projectontwikkelaars). Van de overige 40% heeft de gemeente Waalwijk nog een deel kunnen verwerven, maar zij werd, door de grondposities van derden, voor het overgrote deel gedwongen tot passieve grondpolitiek.

Bij onderzoek naar de haalbaarheid van Landgoed Driessen was het uitgangspunt het realiseren van een kostendekkend plan, waarin alle kosten worden verevend door te realiseren opbrengsten. Hierbij moet worden bedacht dat voor Landgoed Driessen een hoog ambitieniveau werd nagestreefd op het gebied van milieu en duurzaamheid. Het werd nadrukkelijk niet benoemd als woonwijk, maar als landgoed met natuurontwikkeling en een voor die tijd vooruitstrevende watersysteem. Daarmee waren de investeringen relatief hoog en de potentiële winstmogelijkheden gering.

Tijdens de eerste fase van de ontwikkeling werd een nieuw uitgangspunt geformuleerd, namelijk dat eventuele winsten weer worden ingezet voor kwaliteitsverbeteringen binnen het plan. Deze regeling "Winst blijft in het plan" is in 2004 vastgelegd. Concreet heeft het tot nu toe geleid tot kleinere kwalitatieve aanpassingen, zoals een duurzamere (en duurdere) materiaalkeuze. Het uiteindelijke grondexploitatie resultaat zal door deze regeling altijd op nul (moeten) uitkomen.

Om de genoemde ambities te kunnen realiseren heeft de Gemeente Waalwijk hoe dan ook een regierol willen vervullen. Gezien haar grondpositie binnen het gebied was dit echter niet eenvoudig. Gronden die niet bij projectontwikkelaars in handen waren, heeft de gemeente veelal minnelijk kunnen verwerven, maar

voor het grootste deel van de gronden moesten afspraken worden gemaakt met ontwikkelaars. De gemeente heeft voor de samenwerking met de ontwikkelaars voor het bouwclaimmodel gekozen. Een publiek-private-samenwerkingsconstructie (PPS) zou meer tijd kosten en minder sturingsmogelijkheid bieden.

De *diepte* van overeenkomsten (bouwclaim) zijn verschillend per projectontwikkelaar. Veelal betrof het afspraken over hoeveelheden hectares en woningen (in de vrije sector) en niet zozeer de woningdifferentiatie. In streefwaarden is tijd en programma aangegeven (fasering). De gemaakte prijsafspraken zijn echter in alle gevallen gelijk, evenals de basis voor de terugkoop van bouwrijpe gronden: de residuele grondwaarde-methode. Op dit punt zijn een aantal overeenkomsten aan

een nader onderzoek onderworpen, omdat de residuele grondwaardeberekening nogal wat openingen biedt om grondprijzen aan te passen. Bij dit onderzoek kwam naar voren dat de berekening in principe wordt opgesteld door de betreffende projectontwikkelaar en vervolgens op bouwkosten wordt getoetst door de gemeente (al dan niet gesteund door een ter zake deskundig adviseur). Ook de te verwachten verkoopprijzen van de woningen worden getoetst aan de actualiteit in de markt. Wij hebben hiervan schaduwberendingen gemaakt en zijn tot de conclusie gekomen dat er weliswaar verschillen bestaan tussen de gehanteerde parameters en kengetallen per project, maar dat deze verklaarbaar zijn en blijven binnen de marges van de realiteit. Door de relatief korte periode tussen grondprijsberekening en daadwerkelijke verkoop van de woningen zijn de afwijkingen op dit punt ook minimaal.

Door deze constructie van samenwerking met ontwikkelaars en minnelijke verwerving heeft de gemeente haar maximale sturingsmogelijkheden willen behouden. Zij is tot op heden in staat om afspraken te maken met ontwikkelende partijen, binnen de financiële mogelijkheden uit de grondexploitatie.

Voor Landgoed Driessen is eind 1997 een Ontwikkelingsplan opgesteld. Het plan is een integraal plan waarin de natuur- en stedelijke ontwikkelingen gekoppeld worden. Het ontwikkelingsplan is compleet en geeft een indicatief ruimtelijk ontwerp op hoofdlijnen. Zo biedt het voor allerlei disciplines een richtinggevend kader voor de ontwikkeling van Landgoed Driessen. Het ontwikkelingsplan voldoet aan de daarvoor vastgelegde afspraken.

Grondquotemethode

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs gerelateerd aan de verkoopprijs, teneinde een directe relatie te leggen tussen de marktprijs en de grondprijs. In de grondquote wordt de grondwaarde uitgedrukt in een percentage van de marktprijs, meestal v.o.n.-prijs. Realisering van een hogere verkoopprijs betekent een hogere grondprijs. Op deze wijze kan de gemeente als grondeigenaar mee profiteren van een stijgende markt.

De hoogte van het percentage (de grondquote) is afhankelijk van de hoogte van de verkoopprijs v.o.n.

Het bouwclaimmodel

De marktpartijen verkopen hun gronden aan de overheid (eventueel voor een lagere prijs dan waarvoor is aangekocht). De marktpartijen kunnen later bij de gronduitgifte na het bouw- en woonrijp maken door de overheid in aanmerking komen voor een aantal bouwkvelds. De marktpartijen maken hun winst bij de bouw en de verkoop van de kvelds. De overheid draagt het exploitatierisico, maar kan dit soms beperken door een afnameplicht van de marktpartijen te eisen. De afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

In de planvormingsfase is voor het project Landgoed Driessen met name de projectleiding en de exploitatieopzetten uitbesteed aan een extern bureau. De gemeentelijke organisatie kampte namelijk met capaciteitsproblemen. Op basis van het Ontwikkelingsplan Landgoed Driessen is een exploitatieopzet opgesteld. In die exploitatieopzet is gerekend met de

grondquotemethode (zie kader). De vastgestelde grondquote is gebaseerd op ervaringscijfers per type woning, waarvan de realiteit getoetst is bij omliggende gemeentes.

In de onderhandelingen met de projectontwikkelaars heeft de gemeente getracht een positief verschil tussen de in de grondexploitatie gehanteerde grondprijzen (op basis van de grondquotemethode) en de samen met de projectontwikkelaar vastgestelde residuele grondwaarden te bewerkstelligen. Daarmee kon de gemeente in veel gevallen een hogere opbrengst realiseren dan in de grondexploitatie was voorzien.

De eerste grondexploitatieopzet van Landgoed Driessen is als facetnota naar de gemeenteraad verstuurd. Het plangebied omvat een grote diversiteit aan deelontwikkelingen, met ieder hun eigen problematiek. Door het aan elkaar verbinden van deze deelontwikkelingen ontstond er een (naar verwachting) financieel haalbare integrale gebiedsontwikkeling.

In de realisatiefase van één van de deelprojecten dreigde in 2001 een verlies te ontstaan. De oorzaak hiervan was het plan om onder de sociale woningbouw een ondergrondse parkeergarage te realiseren en de kosten hiervan mee te nemen in de residuele grondwaardeberekening van de betreffende woningen. In plaats van een grondopbrengst zou deze benadering dan leiden tot een bijbetaling voor de grond. Er is vanaf dat moment gekozen om voor de sociale woningbouw géén residuele waardebenadering maar vaste kavelprijzen te hanteren. Dit resulteerde in een verhoging van het opbrengstsaldo en daarmee positiever exploitatieresultaat.

Grondwaarde Sociale Woningbouw

Het is in Nederland gebruikelijk dat voor de sociale huurwoningbouw de residuele grondwaardeberekening niet wordt toegepast. Over het algemeen worden vaste kavelprijzen gehanteerd, die zijn gekoppeld aan de door het Ministerie van VROM vastgestelde huurniveaus en v.o.n.-prijzen voor sociale woningbouw. Met de actuele discussie over de al dan niet bestaande "onrendabele top" op sociale woningen gaan er ook stemmen op om deze systematiek te heroverwegen en ook onder sociale woningbouw te rekenen met marktgerichte grondprijzen.

Voor Landgoed Driessen is een globaal bestemmingsplan opgesteld. Sportpark De Gaard, de hoofdinfrastructuur en elementen uit de hoofdgroenstructuur hebben daarin al een definitieve bestemming gekregen. De woningbouw zelf is ondergebracht in een (door het college) uit te werken bestemmingsplan. Wanneer in de gefaseerde ontwikkeling een nieuw deelgebied in Landgoed Driessen aan de beurt komt, wordt het bestemmingsplan als basis genomen. Per plandeel wordt een Nota van Uitgangspunten opgesteld, waarin bouwprogramma's ingevuld worden die in overleg met

projectontwikkelaars worden vastgesteld. Hierbij wordt tevens getoetst aan de exploitatieopzet.

De haalbaarheidsfase voor de eerste fase van het project Landgoed Driessen is al lang afgerond. De deelprojecten binnen het totale plan bevinden zich op dit moment in een verschillend stadium van de ontwerp- en/of realisatiefase. Vertaald naar de grondexploitatie betekent dit dat een haalbaarheidsonderzoek, met een daaruit voortvloeiend ontwikkelbeleid en verwervingsplan, inmiddels heeft geresulteerd in een taakstellende grondexploitatie per deelgebied, op basis waarvan de realisatie in volle gang is.

Door de huidige onzekerheid over het al dan niet realiseren van de tweede fase van Landgoed Driessen en de exacte grootte van het bijbehorende plangebied, zijn door de gemeente tot op heden geen strategische verwervingen gerealiseerd. De locatie is agrarisch bestemd, waardoor er nog geen gelegenheid is om de Wvg te vestigen. Het gebied is nu versnipperd met verschillende eigenaren, wat langslpende onderhandelingen met zich mee kan brengen en hoge verwervingskosten (ambtelijk is ons gemeld dat de huidige eigenaren veelal ontwikkelaars/bouwers zijn die tegen ontwikkelprijzen al gekocht hebben voor 1997 uitgaande van een totale planontwikkeling). Passieve grondpolitiek ligt dan ook voor de hand, hoewel dit minder eenvoudig zal zijn dan in de eerste fase vanwege het versnipperde eigendom.

Desalniettemin behoort het bouwclaimmodel tot de mogelijkheden, net als het opzetten van een vorm van publiek-private samenwerking. In het uiterste geval biedt de toekomstige grondexploitatie wet mogelijkheden voor kostenverhaal bij zelfrealisatie door grondeigenaren, mits de gemeente Waalwijk daar goed op anticipeert.

4.2.2 Ontwerpfase

De ontwerpfase van Landgoed Driessen start feitelijk met een ontwerpplan voor een deelgebied. Zo'n ontwerpplan wordt opgesteld met een eerste globale grondexploitatie. De deelplannen worden voor de op te stellen Nota van Uitgangspunten onder meer getoetst aan de actuele markt- en beleidsdoelstellingen en waar nodig vindt gemotiveerd aanpassing plaats. Na inspraak en vaststelling vormt deze Nota van Uitgangspunten voor Landgoed Driessen vervolgens de basis voor het ontwikkelen van bouwplannen. Via bouwclaimovereenkomsten met de projectontwikkelaars wordt het bouwprogramma ingevuld en vastgesteld. Voor deze overeenkomsten wordt een eenduidige standaard gehanteerd, om ongelijkheid tussen ontwikkelaars te voorkomen.

Bij de onderhandelingen met de projectontwikkelaar, toetst de gemeente de residuelewaarde-uitkomsten van de ontwikkelaar met de gemeentelijke berekeningen en uitgangspunten voor de grondwaarde, de VON-prijzen (marktscan) en de bouwkosten. Deze toetsing gebeurt bij de gemeente door een interne makelaar, de projectleiding en een planeconoom. Indien blijkt in de praktijk uiteindelijk een hogere grondwaarde wordt gerealiseerd bij de woningbouw, dan worden de extra grondopbrengsten verdeeld op basis van een afgesproken verdeelsleutel tussen gemeente en projectontwikkelaar. Deze afspraken zijn afhankelijk van het bouwplan en verschillen per ontwikkelaar. Feitelijk kunnen ze worden gezien als onderhandelingsresultaat.

De afspraak voor Landgoed Driessen is dat eventuele winsten ten opzichte van het oorspronkelijke exploitatieresultaat in het plan gehouden worden om een hogere kwaliteit te realiseren. Binnen het residuele waardesysteem wordt gezocht naar een marge om de duurzaamheid of de architectonische kwaliteit van de ruimtelijke inrichting te optimaliseren. De keuze van zo'n kwaliteitsvorm wordt bepaald door overleg tussen de stedenbouwkundige, de civiel-technicus en de portefeuillehouder in het college en daarna vastgesteld door het college.

Ook kunnen winsten ten opzichte van het oorspronkelijke exploitatieresultaat worden ingezet om verliesgevendende ontwikkelingen te verevenen, bijvoorbeeld de hogere kosten voor bodemsanering in plandeel Koetshuis.

De exploitatieopzetten worden jaarlijks vastgesteld door de raad. Het uitgangspunt "De winst blijft in het plan" wordt daarin beperkt gerapporteerd, waardoor voor de raad niet inzichtelijk is hoe exploitatiewinsten in deelprojecten worden ingezet voor extra kwaliteit.

4.2.3 Realisatiefase

Na goedkeuring van het Definitief Ontwerp wordt op basis daarvan een uitwerkingsplan opgesteld dat, na het doorlopen van de planologische procedure, grondslag is voor bouwvergunningverlening. Het uitwerkingsplan vormt eveneens de basis voor een gemeentelijk beheersplan.

Centrumplan Hooisteeg West

Zoals gemeld in hoofdstuk 2 stammen de eerste ideeën voor de herontwikkeling van de Hooisteeg al uit 1974. Het ging toen met name om de vraag of de arbeiderswoningen die aan de oostzijde staan, gerenoveerd of gesloopt moest worden. De gemeente Waalwijk heeft uiteindelijk bij de arbeiderswoningen, gekozen voor herontwikkeling tot ateliers c.q. winkels. De gedachte was om uit het braakliggende westelijk deel van het plangebied uiteindelijk voldoende middelen te realiseren om het geheel commercieel te ontwikkelen.

De gemeente Waalwijk heeft strategisch gronden verworven al voor 2000. Daardoor heeft de gemeente goed ingespeeld op de markt en kansen gecreëerd en benut. Zo is door de gemeente een actieve verwervingsstrategie uitgevoerd welke beleidsmatig was vastgesteld in de Nota Grondbeleid uit 1995.

De strategische voorinvesteringen brengen risico's met zich mee, maar deze zijn als beperkt ervaren. Voor 1995 zijn namelijk Haven 5 en Haven 6 opgeleverd, waaruit veel grondopbrengsten werden gerealiseerd. De gemeente had dus genoeg ruimte om te investeren

De huidige "Integrale visie Centrumgebied Noord" is van juni 2007. Deze is gebaseerd op de Structuurvisie Centrum Waalwijk uit 2000. Een ambtelijke werkgroep, onder leiding van een externe procesmanager, heeft deze opgesteld. Op een vrij hoog abstractieniveau zijn zeven deelprojecten benoemd. In november 2000 is deze integrale visie, nadat een inspraakprocedure afgerond was, vastgesteld. Een globale exploitatieopzet is daarbij gemaakt. De uiteindelijke resultaten van de grondexploitaties lieten in de afgelopen jaren grote fluctuaties zien. Dit had met name met de veranderingen in bouwprogramma's en uitvoeringstijdstippen te maken. De raad drong aan op een zoveel mogelijk sluitende exploitatie.

In 2003 vierde de gemeente Waalwijk zijn zevenhonderdjarig bestaan. Het College en de raad besloten om de BNA een prijsvraag uit te laten schrijven voor een ontwerp van de westelijke kant van de Hooisteeg. Het programma betrof toen 1.150 m² bedrijfsvloeroppervlak commercieel vastgoed en vier appartementen.

Een deskundige vakjury heeft een winnend ontwerp gekozen. Daarop volgend heeft de gemeente een selectieprocedure onder 7 ontwikkelaars uitgeschreven. Hen werd gevraagd op het winnende ontwerp een bieding te doen en het ontwerp vervolgens te realiseren. De uiteindelijk gekozen ontwikkelaar had met een ontwerp binnen de randvoorwaarden het meest aantrekkelijke bod gedaan.

In augustus 2003 stagneerde het proces, doordat de commissie Beheer Bestemming Inrichting zich niet kon committeren aan het ontwerp van de architect. De raad vond het ontwerp niet passen in de Structuurvisie en niet aansluiten bij het Cultuur Historisch Ankerpunt. Tijdens de raadsvergadering is opgemerkt dat het verwerpen weliswaar financiële risico's oplevert, maar de grootte van de financiële effecten is toen niet naar voren gebracht. Een raadslid merkte op dat er wel ergens dekking te vinden moet zijn. De raad was zich dus bewust van een financieel risico dat werd gelopen door het afwijzen van het ontwerp, maar niet hoe groot dat risico was.

Het oorspronkelijke exploitatieresultaat wordt hierdoor in de jongste plannen niet meer gehaald. In het algemeen komt deze verslechtering van het resultaat door de verschillende vertragingen bij de uitvoering, hetzij door procedures, hetzij door lang doorlopende onderhandelingen. De effecten daarvan worden zichtbaar in de toename van de boekwaarde door rente-invloeden. Daarnaast is in het verleden weinig rekening gehouden met de (hoge) kosten van het flankerend beleid. Met name verkeersmaatregelen, parkeren en de kosten voor het overkoepelend bestemmingsplan Centrum hebben meer beslag op de middelen gelegd.

Bij de vaststelling van de herziening van de grondexploitatie in 2006 bleek dat het negatieve resultaat van -€106.000,- was opgelopen tot - € 517.184,-. Tijdens de raadsvergadering waarin deze exploitatie werd goedgekeurd en vastgesteld is tevens extra krediet aangevraagd en geaccordeerd.

4.4 Centrumplan De Els

In het deelgebied De Els, een gedateerd winkelcentrum, is veel grond in bezit van particulieren en ondernemers. Een actieve grondpolitiek heeft voor dit project dan ook niet tot doel om alle panden in De Els te verwerven. Wel de gronden er omheen, die tot dan toe geen detailhandelsbestemming hadden, maar die van nut konden zijn bij herontwikkeling en uitbreiding van het winkelcentrum. Daarnaast heeft de gemeente om strategische redenen op de gronden van de eigenaren in het winkelcentrum de Wet voorkeursrecht gemeenten gevestigd. Dit om te voorkomen dat de gronden overgedragen werden aan derden, die de herontwikkeling zouden kunnen frustreren.

De eerste stap voor De Els werd gezet in de structuurvisie, waarin een duidelijk beeld gegeven werd, dat het centrum zijn aantrekkingskracht aan het verliezen was en er actie ondernomen moest worden. Vervolgens zijn er met de eigenaren gesprekken gestart en is aan hen de structuurvisie voorgelegd. Uit deze gesprekken bleek dat de eigenaren heel anders tegen hun bezit aankeken en geen redenen voor een grote revitalisatie zagen. Uiteindelijk zijn er na vele onderhandelingen met verschillende eigenaren een groot aantal ontwerpen gemaakt. In 2003 is een ontwerp gekozen, waar gemeente en een meerderheid van de eigenaren achterstonden. De afspraak daarbij was dat de gemeente zou investeren in het openbaar gebied rond het winkelcentrum en haar gronden zou inbrengen in het plan, terwijl de eigenaren in hun panden zouden moeten investeren. Daarnaast heeft de gemeente de verwerving van het Broederklooster op zich genomen (zie kader).

Het voornemen was om over te gaan tot aankoop van de Broederkloosterlocatie in combinatie met een nader uit te werken bouwclaim voor Van Wijnen Zuid BV voor de herontwikkeling van de Els. De raad eiste een risico-inventarisatie voor het succesvol kunnen ontwikkelen van de locatie en de toets voor Europese aanbesteding. De gemeente heeft via de Wet voorkeursrecht gemeenten de gronden van het Broederklooster in veiligheid gesteld, zodat de gronden niet meer konden worden doorverkocht. Het klooster was rond het jaar 1999 in juridisch eigendom van Rootinck Bouwadvies en het economisch eigendom lag bij Nebuvast. In begin 2000 is het Klooster al gesloopt. Via een opgerichte vof zijn uiteindelijk de gronden via Van Wijnen (als partner in de vof) aan de gemeente overgedragen (medio 2003). De koopprijs is daarbij bepaald door de oorspronkelijke koopprijs bij levering van economisch eigendom aan Nebuvast op te plussen met de rente over drie jaar en te vermeerderen met de sloopkosten.

Vervolgens is er vertraging opgetreden van ongeveer een jaar, omdat gemeente en de eigenaren het niet eens konden worden over de keuze van een projectontwikkelaar. Via een selectieprocedure is uiteindelijk voor ING Real Estate gekozen (september 2004).

Deze ontwikkelaar heeft moeite gehad om volledig draagvlak te realiseren onder de eigenaren. Daarnaast is er veel gedaan om financiële en technische verbeteringen in het plan te bewerkstelligen, met name op het punt van parkeeroplossingen en de locatie van de supermarkt. In dit proces zijn veel programmawisselingen geweest betreffende de invulling van de parkeergarage, het aantal appartementen en het multifunctioneel gebruik van het pand.

Bij het project wordt momenteel de vraag onderzocht of de parkeergarage wellicht een Europese aanbesteding behoeft, of dat deze binnen de afgesloten bouwclaimovereenkomst kan worden gerealiseerd. Eén en ander hangt af van de wijze waarop de gemeente met het eigendom, exploitatie en

beheer van de parkeergarages om wil gaan en hoe groot de financiële bijdrage van de gemeente aan het project zal zijn.

De grondexploitatie heeft door de vertraging een flinke rentelast en extra plankosten (externe begeleiding en aanpassing stedenbouwkundig ontwerp) gekregen. Het bedrag wat hiermee gemoeid was, kan ambtelijk niet exact worden becijferd. Voor het totale financiële resultaat van plan De Els heeft de vertraging er echter wel toe geleid dat de grondopbrengsten na de vertragende periode veel hoger uitvielen dan waar eerder rekening mee gehouden was. De totale exploitatie heeft daardoor nu een hoger resultaat, wat vooral gunstig is voor de projectontwikkelaar (door de vastgoedontwikkeling), maar overigens ook voor de gemeente gunstig is.

Op 20 december 2007 is de raad akkoord gegaan met het Definitief Stedenbouwkundig Ontwerp van De Els en de overeenkomsten die met ING en de Vereniging van Ondernemers zullen worden afgesloten. In het gemeentelijke besluitvormingsproces vormt dit min of meer een go-no go moment.

In het goedgekeurde ontwerp is extra bouwprogramma toegevoegd, hetgeen meerwaarde biedt qua economische uitvoerbaarheid. In het plan is sprake van extra bedrijfsvloeroppervlak van 7.000 m² zonder Albert Heijn en 10.000 m² met Albert Heijn. De invoeging van Albert Heijn heeft, vanwege de verplaatsing, overigens geen extra baten opgeleverd voor de gemeente. De kwaliteit van het plan wordt gewaarborgd door samen met de vastgoedeigenaren in te zetten op de beeldvorming van het plan en de investeringen in het openbaar gebied (de promenade). De ontwikkelingsovereenkomst en de grondtransactie overeenkomsten met ING Real Estate moeten nog getekend worden (van ambtelijke zijde hebben wij vernomen dat dit nog voor de zomer wordt verwacht).

ING Real Estate heeft inmiddels een architect ingeschakeld, die in de zomer van 2008 een definitief ontwerp gereed zal hebben. Daarna heeft ING nog de mogelijkheid tot een go-no go besluit over de definitieve voortgang van het project. Voor de afdekking van dit besluitvormingsrisico in deze planontwikkeling voor de gemeente is een clause opgenomen in de (ontwikkelings)overeenkomst met ING. Daarin is de gemeentelijke risicopositie voor dit onderdeel financieel afgedekt. Realisatie van de plannen is echter nog niet 100% zeker.

ING is met 20% van de eigenaren nog niet akkoord; het onderhandelingsproces is nog niet afgerond. In vergelijkbare processen komt dit overigens vaak voor, omdat eigenaren tot het laatste moment wachten om op die manier de hoogste prijs (schadevergoeding) te kunnen bedingen. Indien de ING het onderhandelingsproces niet doorkomt, zal ING toch het project moeten realiseren om de opstallen van de eigenaren heen. In de overeenkomst is vastgelegd dat ING Real Estate het project namelijk niet mag stoppen op grond van onvolledige verwerving, financiële en/of (conjuncturele) marktredenen.

De gemeente houdt geen rekening met het scenario dat de ontwikkelaar (om legitieme redenen) stopt met de ontwikkeling van het plan. Een alternatieve ontwikkeling van de locatie van het voormalige Broederklooster behoort tot de mogelijkheden, maar zal leiden tot een opnieuw volledig te doorlopen planontwikkelingsproces. Gevolg hiervan zijn extra kosten voor planontwikkeling en extra rentelasten op de boekwaarde van het plan.

5 RISICO EN BESLUITVORMING

5.1 Inleiding

Voor een gemeente is het belangrijk de risico's overzichtelijk te hebben en daarvoor beheersmaatregelen te nemen wanneer dit nodig is. Tevens dienen risico's helder gecommuniceerd te worden naar de raad en het college van B&W.

Om risico's af te kunnen dekken worden voorzieningen en reserves ingesteld. Bij de gemeente Waalwijk zijn dat onder meer de algemene reserve en de reserve grondexploitatie. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop in deze gemeente de raad van informatie ten aanzien van risico's in de uitvoering van het grondbeleid wordt voorzien en op basis van welke informatie de raad besluiten neemt of heeft genomen. Een aparte paragraaf behandelt de omgang van de communicatie en rapportering richting college en de gemeenteraad.

5.2 Risicobeheersing

5.2.1 Algemeen

In de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 wordt in algemene zin een aantal risicovormen genoemd, zoals marktrisico, wetgeving, planschade e.d.. Er worden echter geen risico's gekwantificeerd. Uit de gevoerde interviews blijkt dat vooral de waarde van de grondpositie als mogelijk financieel risico wordt ervaren, hoewel tevens wordt aangegeven dat er aan de huidige gemeentelijke grondposities geen grote risico's zijn verbonden. Dit zou kunnen veranderen, omdat zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau signalen worden afgegeven dat de uitvoering van grondbeleid actiever mag worden. Het huidige grondverwervingsbeleid mag op een stevigere manier uitgevoerd worden, zoals een van de geïnterviewden oppert. Als het namelijk erop aankomt, ontstaat er een terughoudende opstelling, omdat de procedures en onderhandelingen als stroperig worden ervaren. Een actievere houding kan aan de ene kant leiden tot meer financiële risico's, maar het niet verwerven kan ook ruimtelijk en financiële gevolgen hebben.

Er wordt zoveel mogelijk vooronderzoek gedaan (bijvoorbeeld op het gebied van archeologie, planschade en milieutechniek), zodat met behulp van de onderzoeksuitslagen de te verwachten kosten kunnen worden ingeschat en meegenomen in de grondexploitatie. In de nota's Grondexploitatie worden bij de grotere complexen het afzetrisico, het afbreukrisico, de planschade en onvoorziene omstandigheden benoemd en meegenomen in de exploitatieopzet in de vorm van een stelpost. Tegenvallers worden daarmee zoveel mogelijk opgevangen binnen de exploitatieopzet. De projecten worden echter niet aan scenarioanalyses onderworpen, zodat de grootte van de stelpost niet gerelateerd is aan de feitelijk mogelijke risico's. Op dit punt wordt volstaan met een summiere en (veelal) kwalitatieve rapportering over verschillende soorten risico's. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat dergelijke risico's moeilijk zijn uit te drukken in euro's. Uitgangspunt is dat deze moeilijk in te schatten risico's, wanneer ze zich voordoen, kunnen worden opgevangen door de reserve Grondexploitatie.

Voorafgaande aan een project wordt een risico-inventarisatie gedaan om te kunnen bepalen of een project überhaupt wordt gestart. Bij lopende grondexploitaties worden verder geen risicoanalyses meer uitgevoerd. Ook voor de totale reserve van het grondbedrijf is geen risicoanalyse aanwezig, waardoor er geen goed inzicht in de reservepositie van het grondbedrijf van Waalwijk bestaat.

2.2 Landgoed Driessen

De summier rapportering van risico's ten behoeve van het projectbesluit is in de praktijk terug te vinden in het project Landgoed Driessen. Gezien de ontwikkelopgave van Landgoed Driessen had verwacht mogen worden dat een gedegen analyse van de kansen en bedreigingen tot het afwegingskader zou behoren. Een dergelijke analyse is echter niet opgesteld. Conform de algemene lijn binnen de gemeente Waalwijk is ook voor dit project volstaan met vooronderzoek op een beperkt aantal onderwerpen en een steelpost voor enkele kwalitatief benoemde risico's. Het gaat dan met name om de fasering en afzetrisico. Ook is vooraf een inschatting van planschades meegenomen.

Door middel van een uitgebreid faseringsplan is rekening gehouden met een gespreide belasting van gemeentebegroting. Locaties die niet financieel haalbaar zijn, of waarin de financiële risico's groot worden ingeschat, worden waar mogelijk ruimtelijk gekoppeld aan (deel)projecten met gecalculerde winsten. Zo omvat het Masterplan Landgoed Driessen veel deexploitaties binnen een groter geheel, waardoor negatieve en positieve resultaten met elkaar kunnen worden verevend. Op deze manier is ook de noordelijke ontsluitingsweg als deexploitatie opgenomen in de totaalexploratie.

Uit grondexploitaties mogen tussentijdse winstnemingen gedaan worden. De gerealiseerde winsten in Landgoed Driessen worden echter exclusief ingezet voor verhoging van de kwaliteit binnen het plan. Bij de gerealiseerde deelgebieden in het project Landgoed Driessen wordt op deze manier geprobeerd om de natuurlijke belangentegenstelling tussen het realiseren van kwaliteit en het maken van winst op te lossen. Bovendien voorkomt deze manier van werken dat financiële middelen eerder uit het deelplan wegvloeden, waardoor risico's daarbinnen niet meer kunnen worden opgevangen.

2.3 Centrumgebied De Els

Met betrekking tot het centrumgebied is er een totaaloverzicht van de risico's opgesteld.

Voor project "De Els" is met name het afdekken van risico's ten opzichte van de ontwikkelende partij van belang. In de overeenkomst tussen ontwikkelaar en gemeente is overeengekomen dat de ontwikkelaar voor eigen risico zal ontwikkelen.

Ook voor De Els is geanticipeerd op een mogelijk afbreukrisico. Toen de VOF Broederklooster te kennen gaf van de locatie af te willen, omdat de financiële positie van partner van Nebuvast (met het economisch eigendom) in geding kwam, heeft de gemeente nadrukkelijk het project naar zich toe getrokken en de regie in handen genomen door deze gronden aan te kopen. Daarbij zijn de risico's zoveel mogelijk benoemd en afgedekt in onderhandelingen met de ontwikkelaar.

In de gemeentelijke grondexploitatie wordt gerekend met hogere rentepercentages en parameters dan met de ontwikkelaars is overeengekomen. Zo is er meer ruimte in het resultaat dan is voorzien. Tevens is een afkoopregeling ingebouwd, voor het geval de overeenkomst niet zou voldoen aan de Europese aanbestedingsregels.

Op dit moment heeft de ontwikkelaar nog een mogelijkheid om het project te staken. Dit afbreukrisico is door de gemeente niet inzichtelijk gemaakt. Er zijn geen scenario's onderzocht of voorhanden indien de ontwikkelaar niet meer gaat ontwikkelen. Desalniettemin is de gemeente van mening dat de grond van het voormalige Broederklooster groot genoeg is om winkelpanden te realiseren (voldoende bedrijfsvloeroppervlak om een groot deel van het oorspronkelijke bouwprogramma te realiseren), welke dan als oplossing kan dienen voor een goed vervolg ter realisatie van dit project. Wanneer deze situatie

zich zou voordoen, heeft dit echter wel financiële gevolgen, veroorzaakt door de te maken kosten voor het ontwikkelen van nieuwe plannen en rentelasten voor reeds gerealiseerde investeringen.

In feite is het go/no go moment gepasseerd met het inschakelen van de architect. Dat was het moment dat ING ten behoeve van het project substantiële kosten is gaan maken. Formeel gezien moet de directie van ING Real Estate op het definitief ontwerp nog aan de hand van een investment proposal een definitief besluit nemen.

5.2.4 Centrumproject Hooisteeg-West

Voor dit project zijn, net als bij De Els, enkele risico's kwalitatief benoemd, te weten afbreukrisico, afzetrisico en financieel risico.

Een van tevoren niet ingeschat risico is voor dit project echter al opgetreden. De raadscommissie Bestemming, Beheer en Inrichting heeft zich namelijk bij de vaststelling van het definitief ontwerp bemoeid met de esthetische eigenschappen van het ontwerp, waardoor dit ontwerp herzien moest worden. Het voorstel is teruggezonden naar het College. Besloten werd even pas op de plaats te maken in afwachting van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek Cultuur Historisch Ankerpunt (CHAP) en een ontwerp voor het Winterdijk-gebied. Gevolg was dat het bouwprogramma ook enigszins is aangepast. Deze financiële gevolgen zijn door de wethouder tijdens de vergadering gekenschetst als "een behoorlijk prijskaartje". Op dat moment kon er ook niet meer van gezegd worden, omdat het besluit redelijk onverwacht kwam. De commissie was zich er dus van bewust dat er een financieel risico werd gelopen door het afwijzen van het ontwerp.

Door bouwtechnische tegenvallers en de vertraging, heeft dit deelproject meer geld gekost dan was voorzien.

5.2.5 Rente en reservepositie

Rente

De rente in de exploitaties wordt in de gemeente Waalwijk door het concern(financiën) hoger doorgerekend als de feitelijke omslagrente. In de begroting staat hier een expliciete vermelding van, deze wordt door de raad vastgesteld.

In 2007 is deze rekenrente 5,5 procent. De eigen rente waar het Concern mee rekent is 4,9 procent vanaf begin dit jaar. Het grondbedrijf wordt hiermee dus met 0,6% rente extra belast voor de voorfinancieringen die worden gedaan in ruimtelijke plannen.

Reservepositie

Via de Nota Grondexploitatie zijn met de raad afspraken gemaakt over de hoogte van de reserve(positie) van het Grondbedrijf. De middelen die uit de reserve gehaald worden, kunnen in principe alleen voor een grondbedrijf gerelateerd doel aangewend worden. Daarbij kan worden gedacht aan strategische grondaankopen, aan het verevenen van onrendabele plannen of aan het realiseren van bovenwijkse voorzieningen, welke niet uit het daarvoor bestemde fonds kunnen worden gedekt.

- Reserve boven het maximum van € 10 mln: dan direct afkomen naar algemene reserve.
- Reserve onder € 7 mln: binnen drie jaar op niveau, anders aanvullen tot dit minimum van 7 mln.
- Reserve onder het absolute minimum van € 5 mln: direct aanvullen tot absolute minimum.

Deze verdeling/indeling is vanaf 1998 ambtelijk bepaald, onder meer door middel van navraag bij omliggende gemeenten en een vastgestelde inflatie-indexering. Elk jaar wordt deze regeling weer getoetst voor aanpassing. De raad heeft deze indeling vastgesteld en de regeling goedgekeurd.

De actuele stand per 31-12-2007 is € 8.177.733.

3 Rapportering richting college en raad

De gemeenteraad

De raad wordt in veel opzichten over grondbeleid pas achteraf geïnformeerd. De keuze voor dit achteraf informeren is van strategische aard. Er kan sneller gehandeld worden en bovendien wordt de strategie achter verwervingen en ruimtelijke ontwikkelingen niet al in een te vroeg stadium openbaar.

De informatievoorziening in het projectproces is als volgt vastgelegd. De raad wordt driemaal per jaar door middel van projectkaarten per (deel)project op de hoogte gehouden van de vorderingen en de stand van zaken met betrekking tot de budgetten. Daarnaast worden raadsinformatiebrieven verzonden bij belangrijke gebeurtenissen en/of wijzigingen in de projecten. Jaarlijks wordt financiële verantwoording afgelegd in de Nota Grondexploitatie. Eenmaal per anderhalf jaar wordt de raad een herziening van de grondexploitatie Centrum aangeboden.

De informatieverstrekking aan de raad op het gebied van concrete projectinformatie voldoet daarmee aan de door de raad zelf gestelde voorwaarden.

Voor ruimtelijke projecten worden het voorbereidingskrediet en de exploitatieopzetten vastgesteld door de raad. Door middel van de jaarlijkse Nota Grondexploitatie en de jaarrekening verantwoordt het college zijn uitvoeringspraktijk. De raad heeft binnen de lopende exploitaties geen invloed op het exploitatieresultaat, alleen bij het vaststellen van de oorspronkelijke grondexploitatie. De mutaties van resultaten worden vermeld in de jaarlijkse Nota Grondexploitatie. De wijzigingen in grondexploitatie worden op deze wijze gerapporteerd aan de gemeenteraad.

De raad wordt meestal achteraf geïnformeerd over verwervingen. Volgens de nieuwe beleidslijn in de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 gebeurt dit aan het eind van het jaar in de Nota Grondexploitatie. De raad heeft dus een mandaat aan het college afgegeven om gronden te verwerven zonder melding vooraf en voor een onbepaalde hoogte. Feitelijk is het verwervingsbedrag echter maximaal zo groot als het verschil tussen de actuele inhoud van de reserve grondexploitatie en de minimale vulling van € 5.000.000. Met de stand van zaken bij herzieningen of actualisatie van grondexploitaties wordt de raad naar behoren op de hoogte gebracht, met uitzondering van de financiële risico's. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd bij individuele grondaankopen wanneer dat nodig lijkt.

De raad heeft verder sturingsmogelijkheden door het vaststellen van ruimtelijke visies en facetbeleid, welke voor de raad mogelijkheden geeft tot sturing van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Deze visies zijn mede kaderstellend voor de uitvoering van grondbeleid.

Het college

Het merendeel van de taken en verantwoordelijkheden in het kader van het grondbeleid is gedelegeerd aan het college, zoals de aankoop van gronden. De raad wordt geïnformeerd over het verloop van de projecten met betrekking tot onderhandelingen, overeenkomsten en mutaties in exploitaties. In de voortgangsrapportages (de zogenaamde projectkaarten) wordt de stand van zaken over afwijkingen in budget en planning en de oorzaken ervan beschreven. De nadruk ligt daarbij op de planning. Risico's worden niet in de voortgangsrapportages beschreven maar in de afzonderlijke projectplannen opgenomen. De projectleider is verder verantwoordelijk voor planning, financiën, kwaliteit en de voortgang van het woningbouwprogramma.

Project Landgoed Driessen

De globale exploitatieopzet wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de raad middels de Nota Grondexploitatie. De gemeenteraad heeft alleen gestuurd op hoofdlijnen en is financieel geïnformeerd via de jaarlijks herziene exploitatieopzet en op andere beleidsterreinen via de onderscheiden beleidsnota's die

doorwerken bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten voor deelgebieden c.q. onderhandeling met ontwikkelaars. Het college is verantwoordelijk voor de uitwerking van de globale woonbestemming. Via de milieueffectrapportage (m.e.r.) en het Ontwikkelingsplan Driessen zijn varianten voorgelegd aan de raad. Ook zijn verschillende facetten van bijvoorbeeld verkeer, bodem en milieu belicht en zijn de plannen door de raad vastgesteld. Vervolgens heeft het college daarmee een uitwerkingsopdracht ontvangen van de raad. Het college informeert de raad over nieuwe ontwikkelingen en de algemene voortgang.

Project Centrumdeelplan Hooisteeg-West

Doordat het voorgestelde definitieve ontwerp herzien moest worden, werd het oorspronkelijke resultaat in de jongste plannen al niet meer gehaald. De raad was zich bewust van een financieel risico dat werd gelopen door het afwijzen van het ontwerp. Er is een nieuw voorbereidingskrediet aangevraagd en zonder problemen goedgekeurd bij de herziening van de grondexploitatie Centrum in september 2006. De raad is op de hoogte gehouden van de stand van zaken en belangrijke ontwikkelingen.

Project Centrumdeelplan De Els

De raad wordt in algemene zin geïnformeerd over de projectvoortgang via de projectkaarten, welke drie maal per jaar met de raad worden gecommuniceerd. Dit is overigens pas recent zo besloten. In het geval van De Els wordt de raad op deze manier op de hoogte gehouden van de selectieprocedure, de initiatie van het plangebied en de moeizame voortgang van de onderhandelingen met de particuliere eigenaren. Ook de overeengekomen afspraken met de projectontwikkelaar zijn gecommuniceerd naar de raad.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de feitelijke bevindingen van de hoofdstukken 3 en 4 geplaatst binnen de specifieke context van de gemeente Waalwijk en het geschetste normenkader uit de hoofdstuk 1. Deze bevindingen worden concluderend genoteerd.

2 Conclusies

In de volgende subparagrafen worden puntsgewijs conclusies weergegeven per specifiek onderzocht aandachtsveld, te weten het grondbeleid in het algemeen, het project "Landgoed Driessen" en de centrumprojecten.

2.1 Grondbeleid

De gemeente Waalwijk heeft een relatief grote ontwikkelopgave. Een beleidsnota inzake grondbeleid is dan ook een belangrijk instrument. Omdat gemeenten op grond van de Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) niet verplicht zijn een dergelijke nota vast te stellen, wordt dit in de praktijk bij een groot deel van de gemeenten ook niet gedaan. De gemeente Waalwijk vormt hierop een uitzondering. De "Beleidsnota Grondexploitatie" is in het afgelopen voorjaar vastgesteld voor een periode van vier jaar. Over deze nota en het daarin omschreven grondbeleid kunnen de volgende conclusies worden verwoord.

1. Het grondbeleid is in de basis goed omschreven

De "Beleidsnota Grondexploitaties 2007-2010" geeft een helder overzicht van alle aspecten van het grondbeleid. Voor wat betreft de zaken die erin aan de orde komen is het een behoorlijke verbetering ten opzichte van eerdere beleidsnota's inzake grondbeleid van de gemeente Waalwijk.

2. De raad loopt het risico te worden geconfronteerd met ongewenste grondaankopen

De keuze van grondpolitiek is feitelijk opgehouden, wat veel flexibiliteit geeft, maar weinig handelingskader. De raad geeft hiermee, mits de stand van de reserve grondexploitatie dit toelaat, het college bijna onbepert mandaat voor grondverwervingen. Hierdoor kunnen door de raad ongewenste grondaankopen worden gerealiseerd.

3. Er zijn goede afwegingscriteria voor grondaankopen vastgelegd

De in de "Beleidsnota Grondexploitatie" benoemde afwegingscriteria voor het al dan niet aankopen van gronden vormen een goede basis voor de informatievoorziening inzake grondaankopen aan de raad. In de praktijk zijn deze echter nog niet toegepast.

4. Er worden risico's gelopen door onvoldoende transparant grondprijzenbeleid

Het voor het te voeren grondprijzenbeleid op te stellen toegezegde reglement is nog niet gereed. Dit reglement zou transparantie in het te voeren grondprijzenbeleid moeten garanderen. Tot op heden wordt feitelijk, zij het met redenen omkleed, iedere vorm van grondprijzenbepaling opgehouden. De gemeente loopt hierdoor een risico richting marktpartijen. Onder de huidige wetgeving betreft dit de rechtmatigheid van exploitatieovereenkomsten (wanneer overeenkomsten worden gesloten op basis van niet vastgelegd grondprijzenbeleid bestaat er een risico van nietigverklaring). Vanaf 1 juli 2008 betreft dit het publiekrechtelijk verhalen van kosten (wanneer kosten worden verhaald op basis van

niet transparant grondprijnsbeleid). Onder de nieuwe Wro is transparant grondprijnsbeleid namelijk een wettelijke eis.

5. De gemeente laat geld liggen bij de verkoop van sociale kavels

De actuele grondprijzen voor sociale woningen liggen onder het landelijke gemiddelde en worden jaarlijks slechts geïndexeerd met 0,75%, dat is veel minder dan de jaarlijkse stijging van de huizenprijzen (in Waalwijk de afgelopen 2 jaar gemiddeld 6,0%). Een toegezegde notitie over een marktconforme benadering van sociale woningbouw is nog niet beschikbaar. De gemeente laat hier momenteel dan ook geld liggen.

6. De gemeente loopt risico's om vanaf 1 juli 2008 niet meer al haar kosten te kunnen verhalen

In de Beleidsnota Grondexploitatie wordt onvoldoende geanticipeerd op de nieuwe Wro en de implementatie van deze nieuwe wetgeving. Ook op dit punt ontbreekt een toegezegde notitie. Wanneer de gemeente niet op tijd gereed is voor invoering van de nieuwe wetgeving, loopt zij het risico niet al haar kosten in rekening te kunnen brengen bij ontwikkelende marktpartijen of ruimtelijke doelen niet te kunnen realiseren. Het gaat hierbij niet alleen om formele kennis van de wet en de toepassing daarvan, maar ook om helder omschreven en vastgelegde processen en transparant vastgelegd beleid (zie conclusies 4 en 8).

7. De raad heeft weinig invloed uitgeoefend op de inhoud van het grondbeleidskader

De raad heeft geen actieve rol gespeeld bij het tot stand komen van de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010. Zij heeft slechts het eindresultaat daarvan vastgesteld, zonder fundamenteel commentaar. Daarmee heeft zij zichzelf voorzien van een kader waarbij voorgaande kanttekeningen moeten worden geplaatst.

Naast de in de Beleidsnota Grondexploitatie vastgestelde beleidskaders, heeft de gemeente een aantal andere grondbeleidsinstrumenten. Hierover kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd.

8. De mogelijkheden van de exploitatieverordening worden onvoldoende gebruikt

De exploitatieverordening is beleidsmatig gebaseerd op een verouderde standaardverordening van de VNG. Door gewijzigde wetgeving zijn de kostenverhaalmogelijkheden inmiddels vergroot. Tevens kan er, gericht op de specifieke context van de gemeente Waalwijk, meer worden toegespitst op voor Waalwijk belangrijke elementen, zoals de noordelijke randweg en bijdragen aan gemeentelijke fondsen. De gemeente beperkt zich nu door in haar huidige verordening een beperkt kostenverhaalkader aan te houden. Onder de nieuwe Wro blijft de huidige exploitatieverordening voor reeds vastgestelde bestemmingsplannen van kracht.

9. De onderbouwing van de reserves is onvoldoende

De minimale en maximale vulling van de grondbedrijfsreserve zijn niet onderbouwd en worden ook niet aangepast naarmate er meer winsten worden genomen. Voor een gezond grondbedrijf is het van groot belang dat reserves en voorzieningen op peil blijven en voldoende worden onderbouwd. Dit kan door de minimale en maximale vulling van de grondbedrijfsreserve af te stemmen op daadwerkelijk geprognosticeerde financiële risico's, maar ook door tussentijdse winstnemingen te verantwoorden door een (tijdelijke) verhoging van de reserve. Vanuit dit onderzoek is moeilijk vast te stellen of de vastgestelde minimale en maximale vulling van de grondbedrijfsreserve voor Waalwijk reëel is. Op basis van landelijke kengetallen, gebaseerd op de verhoudingen van de reserve ten opzichte van de verwachte omzet of de actuele boekwaarden, lijkt met name de minimale vulling aan de lage kant. In de toekomst kan dit leiden tot grote financiële risico's.

Een prognose van elke reserve leidt tot beter inzicht in het moment waarop reserves en voorzieningen vrijvallen of wanneer onttrekkingen worden voorzien. Indien concrete acties of doelen bekend zijn voor een reserve, dan moet dat ook in de tijd inzichtelijk gemaakt worden.

10. De grondexploitatie resultaten op contante waarde zijn onvoldoende inzichtelijk

De rente- en inflatieparameters worden onvoldoende onderbouwd en zijn bovendien variabel per project. Hierdoor is geen zicht op de mogelijke financiële consequenties daarvan per project op contante waarde (dat wil zeggen: het exploitatieresultaat rekening houdend met invloeden van rente en inflatie). De accountant heeft naar onze mening op dit punt terecht gewezen op de wenselijkheid van gelijkenschakeling van de parameters bij projecten van dezelfde orde van grootte qua bouwprogramma en tijdsduur, maar hieraan is geen gehoor gegeven.

11. De jaarlijkse nota's grondexploitatie bieden onvoldoende inzicht

In de jaarlijkse nota's wordt niet ingegaan op verschillen ten opzichte van voorgaande jaren, worden risico's niet gekwantificeerd, worden tussentijdse winstnemingen niet helder onderbouwd en wordt geen inzicht gegeven in de ontwikkelingen van alle fondsen en reserves. Ondanks aanbevelingen hierover van de accountant heeft de gemeente hierin nog geen actie ondernomen. Door voorgaande ontvangt de raad onvoldoende informatie om een juist beeld te kunnen vormen van de lange termijn ontwikkelingen van de grondexploitaties en wordt het voor de raad moeilijk om inzicht in de ontwikkelingen ten opzichte van het voorgaande jaar te krijgen en vast te stellen hoe de eventuele verschillen tot stand zijn gekomen.

12. Overeenkomsten met ontwikkelaars worden gerealiseerd onder betere voorwaarden dan in grondexploitatie voorzien

In de gemeentelijke grondexploitatie wordt gerekend met minder gunstige rentepercentages en parameters dan met de ontwikkelaars kan worden overeengekomen. Zo kan er meer ruimte in het resultaat ontstaan dan is voorzien, waarop niet wordt gecorrigeerd in de jaarlijkse herziening.

Tevens wordt een afkoopregeling ingebouwd, voor het geval de overeenkomst niet zou voldoen aan de Europese aanbestedingsregels, hetgeen een waarborg vormt voor de gemeente.

13. Geen actieve uitvoering strategische verwervingen, waardoor gemeente kansen kan laten liggen.

Het ontbreken van proactieve verwervingen leidt in de praktijk tot complexe en langdurige planontwikkelingsprocessen. Het ontbreken van een overzicht van strategische gronden bemoeilijkt het anticiperen op toekomstige nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vanuit de gemeente en vergroot dat de kans dat er ontwikkelingsmogelijkheden blijven liggen of worden bemoeilijkt.

14. Wet voorkeursrecht Gemeenten niet altijd met gewenste resultaat toegepast

Eén van de belangrijkste instrumenten voor actieve grondpolitiek, de Wet voorkeursrecht Gemeenten, is in Waalwijk tot op heden niet altijd met het gewenste resultaat toegepast. Hierdoor zijn, na het verlopen van het gevestigde recht, alsnog gronden aangekocht door derden. Dit had voorkomen kunnen worden.

15. De gemeente kent geen kaders voor het analyseren en beheersen van risico's.

Voor de ruimtelijke projecten worden op summiere wijze risico's gekwantificeerd en gerapporteerd. Ook scenarioanalyses en het inventariseren van kansen en bedreigingen worden niet of nauwelijks uitgevoerd. Dit sluit niet aan bij de door de gemeente gewenste actieve grondpolitiek, waarbij zij per definitie risico's loopt.

16. Het hanteren van verschillende rekenrentes tussen gemeentelijke bedrijfsonderdelen betekent een extra belasting van het grondbedrijf.

De gemeente doet in feite aan winstafroaming vooraf doordat verschillende rentes worden gehanteerd in concern en grondbedrijf. In 2007 is deze rekenrente voor het grondbedrijf 5,5 procent. De eigen rente waar het Concern mee rekent is 4,9 procent (2007). Het grondbedrijf wordt hiermee dus extra belast voor de voorfinancieringen die worden gedaan in ruimtelijke plannen. Zolang de boekwaarde van een plan in de rode cijfers staat, wordt er 0,6% meer rente in rekening gebracht door het Concern, dan zij moet afgedragen.

17. De projectinformatie naar de raad (in de vorm van "projectkaarten") is voldoende

De informatieverstrekking aan de raad op het gebied van concrete projectvoortgang voldoet aan de door de raad zelf gestelde voorwaarden. Sinds 2007 bevatten projectkaarten ook financiële informatie.

6.2.2 Landgoed Driessen

Landgoed Driessen is een ontwikkeling die normaal gesproken financieel aantrekkelijk is. Het gaat tenslotte om een uitbreidingslocatie voor woningen, die aantrekkelijk gelegen en goed bereikbaar is. De gemeente Waalwijk heeft er echter bewust voor gekozen om het gebied duurzaam in te richten en veel aandacht te geven aan het landschap. Daaraan zijn hoge kosten verbonden. Bovendien was het, doordat het plangebied oorspronkelijk verdeeld was over twee gemeenten, moeilijk om de gewenste grondposities te verwerven.

Voor het grondbeleid rondom fase 1 van dit project trekken wij de volgende conclusies:

18. Door omstandigheden was actief grondbeleid onvoldoende te realiseren in Landgoed Driessen

Voor wat betreft Landgoed Driessen zijn er slechts beperkte mogelijkheden geweest om strategisch gronden te verwerven. Dit werd veroorzaakt door het feit dat een groot deel van het plangebied ten tijde van de plandefinitiefase nog onderdeel uitmaakte van de toenmalige gemeente Sprang-Capelle. Omdat deze gemeente niet mee wenste te werken, was strategische grondverwerving niet aan de orde.

19. De ontwikkelingsplannen van deelgebieden voldoen aan de daarvoor vastgelegde afspraken.

Vooraf is vastgelegd welke elementen een ontwikkelingsplan voor een deelgebied binnen Landgoed Driessen moet voldoen. De tot op heden opgestelde ontwikkelingsplannen voldoen aan deze eisen.

20. Het gekozen regiemodel is zowel qua sturing als qua financiën goed opgezet

De keuze voor het bouwclaimmodel in combinatie met de residuele waarde geeft de gemeente maximale sturing tegen zo min mogelijk financiële risico's. Gezien de uitgangssituatie is dat een goede oplossing.

21. De residuele grondwaardeberekening is niet transparant

Nadeel van de residuele waarde systematiek is dat zij onvoldoende transparant is. Er kan moeilijk mee worden beoordeeld in hoeverre de winst in de kwaliteit terugkomt of wegvloeit naar de projectontwikkelaar. Een steekproef uit de gemaakte afspraken leidt overigens tot de conclusie dat de gemeente tot op heden op een goede manier zaken heeft gedaan.

22. "Winst blijft in het plan" leidt tot moeilijk te toetsen financiële aspecten

De regeling "Winst blijft in het plan" heeft tot nu geleid tot kleine kwalitatieve aanpassingen, zoals een duurzamere (en duurdere) materiaalkeuze. Onduidelijk is echter hoe de financieringstromen precies

lopen en hoe ontstane winsten hebben geleid tot kwalitatieve verbeteringen. Doordat de exploitatie per definitie budgettair neutraal sluit, wordt dit ook niet inzichtelijk.

23. De risico's van project Landgoed Driessen zijn onvoldoende in kaart gebracht

Gezien de ontwikkelopgave van Landgoed Driessen had verwacht mogen worden dat een gedegen analyse van de kansen en bedreigingen tot het afwegingskader zou behoren. Een dergelijke analyse is echter niet opgesteld.

Voor het grondbeleid rondom fase 2 van dit project trekken wij de volgende conclusie:

24. De rol en strategie van de gemeente bij Landgoed Driessen fase 2 is nog onduidelijk. De kans om pro-actief strategisch te verwerven dreigt te vervallen.

Door de afwachtende houding van de gemeente voor wat betreft de nieuwe ontwikkelingen bij Landgoed Driessen, loopt de gemeente een risico met veel verschillende partijen te moeten onderhandelen en/of samenwerken, wat de bespoediging van een dergelijk ruimtelijk project kan hinderen. Het toepassen van een met fase 1 vergelijkbaar regiemodel is moeilijker te realiseren, vanwege de versnipperde eigendomssituatie.

2.3 Centrumprojecten

De gemeente Waalwijk zet zich actief in voor de herontwikkeling van meerdere locaties in het centrum van Waalwijk. Gezien de complexiteit van de eigendomsverhoudingen en het historische tijdspad is actieve grondpolitiek op dergelijke locaties lastiger dan bij uitbreidingslocaties. De gemeente Waalwijk heeft voor de onderzochte locaties ("De Els" en "Hooisteeg-West") goed rekening gehouden met haar grondpositie en ook actief verworven.

25. Het besluit van verwerpen van een Definitief Ontwerp vereist meer financieel inzicht

De raad was zich dus bewust van een financieel risico dat werd gelopen door het afwijzen van het ontwerp voor Hooisteeg-West, maar wist niet hoe groot dat risico was. Door de beslissing van de raad om het ontwerp af te wijzen wordt het oorspronkelijke exploitatieresultaat niet meer gehaald.

26. Er is niet geanticipeerd op het mogelijke afbreukrisico voor ontwikkeling van De Els

De gemeente houdt geen rekening met het scenario dat de ontwikkelaar (om legitieme redenen) stopt met de ontwikkeling van het plan. Een alternatieve ontwikkeling van de locatie van het voormalige Broederklooster behoort tot de mogelijkheden, maar zal leiden tot een opnieuw volledig te doorlopen planontwikkelingsproces. Gevolg hiervan zijn extra kosten voor planontwikkeling en extra rentelasten op de boekwaarde van het plan.

6.3 Aanbevelingen

Uit voorgaande conclusies worden hier nu een aantal aanbevelingen geformuleerd. Daarmee trachten we een stimulans te bieden om verbeteringen in het grondbeleid en het grondexploitatieproces van de ruimtelijke projecten toe te passen voor de gemeente Waalwijk.

Aanbeveling 1: Grondbeleid meer leidend inrichten dan volgend; een strategische visie formuleren

Wij adviseren de raad een meer proactieve rol in het grondbeleid te voeren en daartoe het college op te dragen halverwege de periode van de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 een discussienota op te stellen, waarin de strategische keuzen plus de daarbij behorende consequenties zijn opgenomen. Op basis van deze nota adviseren wij u een discussie te voeren en het strategisch grondbeleid van de gemeente Waalwijk vast te stellen.

Het niet onomstotelijk kiezen voor een vorm van grondpolitiek leidt in de praktijk tot verschil in inzicht tussen bestuur en ambtelijk apparaat. Ambtelijk wordt aangenomen dat de actieve grondpolitiek vooral zal worden toegepast voor uitbreidingslocaties, terwijl voor inbreiding en herstructurering in principe gekozen wordt voor passieve grondpolitiek. Hoewel dit in de praktijk nog niet heeft geleid tot onwenselijke situaties, verdient het aanbeveling om de gekozen lijnen op alle niveaus in de organisatie gelijk te schakelen.

Aangezien de wetgever nu, maar ook onder de nieuwe Wro, actieve grondpolitiek nog steeds als belangrijkste basis ziet voor het (financieel) mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen, adviseren wij het beleid op dit punt aan te scherpen door het college vooraf aan te laten geven op welke basis zij een keuze voor een vorm van grondpolitiek maakt en daartoe een overzicht van "strategische gronden" vast te stellen, waarop actief zal worden ingezet. Alsmede verdient de raad meer cq beter inzicht om te sturen of te attenderen om te anticiperen op de uitvoering van het grondbeleid.

De raad wordt in de huidige situatie ook pas geïnformeerd bij aankopen wanneer dat nodig *lijkt*. Ons inziens zou vooraf per project moeten worden vastgelegd tegen welke maximale waarde gronden mogen worden aangekocht, aansluitend bij de voor dat project passende en noodzakelijke slagvaardigheid. Wij beseffen dat zich hier een dilemma met de gewenste vertrouwelijkheid van verwervingen voordoet, maar zijn van mening dat hiervoor voldoende passende maatregelen te treffen zijn.

Aanbeveling 2: Implementatie nieuwe Wro: zo spoedig mogelijk grondprijnsbeleid opstellen en vaststellen

In de beleidsnota wordt een reglement over de keuze voor uitgifteprijzen van gronden toegezegd. Dit reglement is echter nog niet opgesteld of beschikbaar. Hierdoor wordt in principe, zij het met redenen omkleed, iedere vorm van grondprijnsbepaling opengehouden. Deze situatie is ongewenst, zelfs onder de nieuwe Wro niet meer toegestaan. Deze wet vraagt namelijk om transparantie in het grondprijnsbeleid, om het verhalen van kosten op ontwikkelende partijen mogelijk te maken. De gemeente loopt dan ook een risico, wanneer zij het toegezegde reglement niet voor 1 juli 2008 heeft vastgesteld.

Een andere toezegging in de beleidsnota betreft een onderzoek naar de grondprijzen onder sociale woningbouw. De stand van zaken hierover is niet bekend. Desalniettemin is het initiatief tot onderzoek goed, omdat in de praktijk blijkt dat veel gemeenten hier kansen laten liggen. Aangezien de gemeente Waalwijk voor sociale woningbouw grondprijzen hanteert die onder het landelijk gemiddelde liggen, adviseren wij om deze grondprijzen zo snel mogelijk te herzien, bij voorkeur op basis van de toegezegde beleidsnota.

Aanbeveling 3: Implementatie van de nieuwe Wro: Zo spoedig mogelijk vormgeven aan kostenverhaal

In de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 wordt enige aandacht geschonken aan de komst van de nieuwe Wro. Dit blijft echter heel beschrijvend, terwijl bij vaststelling van de nota al veel meer bekend was. De in de nota gedane toezegging van nader onderzoek naar de implementatie van de nieuwe Wro, en dan met name het onderdeel inzake de grondexploitatie, verdient veel meer aandacht dan die het tot op heden in de ambtelijke organisatie krijgt. De gemeente loopt straks nadrukkelijke risico's bij het verhalen van kosten aan derden, wanneer zij niet tijdig op de nieuwe Wro anticipeert. Wij adviseren dan ook om zo spoedig mogelijk het beleidsinstrumentarium aan te passen aan de nieuwe wetgeving en hiertoe een plan van aanpak op te laten stellen.

Wij adviseren de exploitatieverordening, die voor "bestaande projecten" ook onder de nieuwe Wro nog maximaal 10 jaar van kracht zal blijven, beter te laten aansluiten op de praktijk van de gemeente Waalwijk en op de komende Wro.

Aanbeveling 4: Onderbouwing opstellen voor de bepalingen bij de reserves en voorzieningen

Wij adviseren een onderbouwing op te stellen voor de grootte van de Reserve Grondexploitatie en de onder- en bovengrens daarvan. Daarbij tevens vast te stellen welke zaken hierop van invloed zijn en in voorkomende gevallen moeten leiden tot bijstelling van de reserve. De heroverweging van de grootte van deze reserve zou dan ook jaarlijks moeten plaatsvinden.

Het nut van een minimale inhoud van het fonds voor bovenwijkse voorzieningen is ons niet duidelijk, zeker niet, wanneer daar niet aan wordt gehouden. Wij adviseren om een helder overzicht op te stellen van de te verwachten in- en uitnames van dit fonds (en andere gemeentelijke fondsen). Daarbij is het achter de hand houden van een extra fondsvulling voor onvoorziene uitgaven overigens goed denkbaar. Wij adviseren echter om dit niet te koppelen aan een vastgelegd minimum.

Aanbeveling 5: Onderbouwing rente- en inflatieparameters

Wij adviseren om de rente- en inflatieparameters van de verschillende grondexploitatiecomplexen zoveel mogelijk gelijk te schakelen en in ieder geval een onderbouwing daarvan op te laten stellen. Deze parameters zouden jaarlijks moeten worden heroverwogen en aangepast aan de actualiteit.

Tevens adviseren wij om de rente voor grondbedrijfscomplexen gelijk te schakelen met de concernrente.

Aanbeveling 6: Verbeteren informatievoorziening in de jaarlijkse Nota Grondexploitatie

De raad wordt, conform afspraak, achteraf ingelicht over zaken met betrekking tot grondexploitaties in de jaarlijkse Nota Grondexploitatie.

Wij adviseren het college met name aandacht te schenken aan de volgende punten:

- Verantwoording aan- en verkoop van gronden
- Benoemen wijzigingen per complex ten opzichte van vorig boekjaar (verschillenanalyse)
- Benoemen en kwantificeren risico's per complex

Aanbeveling 7: Opstellen strategische notitie ontwikkeling Landgoed Driessen Fase 2

Wij adviseren om het college opdracht te geven een strategische notitie op te stellen over de ontwikkelingsmogelijkheden van de tweede fase van Landgoed Driessen en de daarvoor mogelijke vormen van grondpolitiek. Tevens adviseren wij daarbij een risicoanalyse op te stellen.

Op basis daarvan kan de raad beslissen welke vorm van grondpolitiek voor de mogelijke ontwikkeling van de tweede fase moet worden gekozen.

Aanbeveling 8: Heroverweging principe “winst blijft in het plan”

Voor project Landgoed Driessen is ervoor gekozen om eventuele winsten in het plan te behouden en in te zetten voor meer kwaliteit.

Zolang een financieel neutraal resultaat over het totale gebied kan worden gerealiseerd, blijft de ontwikkeling binnen de marge. Onduidelijk is echter of, bijvoorbeeld in onderhandelingen met projectontwikkelaars, wordt gekomen tot de maximaal haalbare kwaliteit per deelgebied. Onduidelijk is ook in hoeverre de gemeente Waalwijk risico's loopt, zeker nu het eind van de eerste fase in zicht komt en alle “open eindjes” uit de contracten met projectontwikkelaars nog moeten worden ingevuld. Tenslotte wordt gemeld dat alle projectontwikkelaars “gelijk behandeld worden”, maar door de gekozen systematiek van residuele grondprijsberekeningen en de grote diversiteit in deelontwikkelingen is dit heel moeilijk te toetsen. Zo is dus moeilijk te zeggen of elke partij evenredig bijdraagt aan de gewenste kwaliteit.

Wij adviseren om het principe “winst blijft in het plan te heroverwegen”. In ieder geval zal daarbij in de toekomst duidelijk moeten worden hoe toepassing van de residuele grondwaarde methodiek leidt tot winsten ten opzichte van de oorspronkelijke exploitatieopzet en welke resultaten de gemeente op dit punt boekt. Ons inziens zou deze winst het best kunnen worden ingezet om mogelijke risico's in de nog te ontwikkelen plandelen in fase 1 alsmede in de ontwikkeling van fase 2 af te dekken.

Aanbeveling 9: Scenarioanalyse opstellen indien private partijen ontbindingsmogelijkheden hebben en daarvan de risico's benoemen en kwantificeren.

Wij adviseren om zogenaamde scenarioanalyses op te laten stellen, waarin de gevolgen van mogelijke afbreukrisico's worden weergegeven. Hierbij valt te denken aan situaties als het afkeuren van een ontwerp door de raad, terwijl vergaande afspraken zijn vastgelegd, en het afbreukrisico voor project De Els, wanneer de projectontwikkelaar onverhoopt niet tot ontwikkeling mocht overgaan.

7 HOOR EN WEDERHOOR

De rekenkamer heeft de ambtenaren die wij geïnterviewd hebben ons concept-rapport op 27 mei 2008 toegestuurd met het verzoek te reageren indien onze bevindingen onjuistheden zouden bevatten. Bij brief van 11 juni j.l. ontvingen wij van de algemeen directeur/gemeentesecretaris een reactie.

In deze reactie werd gewezen op enkele kleine, feitelijke onjuistheden of omissies naar aanleiding waarvan de commissie haar rapport heeft aangepast. Tevens kregen wij het advies om een bepaalde passage niet te publiceren i.v.m. het mogelijk externe effect daarvan. Hieraan hebben wij gehoor gegeven, gelet op het belang van de gemeente.

De commissie heeft betrokkenen bij brief van 27 juni j.l. via de algemeen directeur geantwoord. Aangezien in het Onderzoeksprotocol is geregeld dat alleen de zienswijze van het bestuur als een bijlage van het rapport wordt toegevoegd, zijn noch de brief van 11 juni j.l. noch onze brief van 27 juni j.l. opgenomen bij het rapport.

De commissie heeft het college van burgemeester en wethouders ook op 27 mei j.l. gevraagd te reageren op het concept-rapport, meer specifiek over onze bevindingen en conclusies.

Op 24 juni j.l. heeft de commissie de reactiebrief van het college (verzonden 23 juni j.l.). De inhoud van deze brief is integraal in bijlage 4 opgenomen. Daarbij is tevens het commentaar van de rekenkamercommissie opgenomen (cursief).

Het college is het op een aantal punten niet eens met de conclusies van de commissie en enkele andere conclusies acht het college inmiddels achterhaald.

Met uitzondering van een niet actuele weergave van de stand van zaken van het fonds Bovenwijkse Voorzieningen en een niet meer actueel zijnde opmerking over de projectkaarten (op beide punten hebben wij onze conclusies aangepast), ziet de commissie geen aanleiding de in het rapport vermelde conclusies te wijzigen.

Ook de aanbevelingen hebben naar het oordeel van de rekenkamercommissie niet aan relevantie ingeboet en blijven daardoor onverkort gehandhaafd.

Het doet de commissie deugd dat het college meldt dat bij de implementatie van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet haar aanbevelingen ter harte genomen zullen worden. Of het college alle aanbevelingen uit het rapport overneemt, is voor de commissie vooralsnog onduidelijk.

BIJLAGE 1 LITERATUURLIJST

Algemeen

Gemeente Waalwijk, *Exploitatieverordening Gemeente Waalwijk 2006*

Gemeente Waalwijk, *Nota's Grondexploitatie 2004 t/m 2007*

Gemeente Waalwijk, *Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010, inclusief collegeadvies en raadsbesluit.*

Landgoed Driessen

Gemeente Waalwijk, *Ontwikkelingsplan Landgoed Driessen*, d.d. december 1997

Gemeente Waalwijk, *Bestemmingsplan Landgoed Driessen*, met exploitatieopzet, d.d. mei 1999

Gemeente Waalwijk, *Brief inzake grondbod aan Bouwfonds Woningbouw*, d.d. 12 januari 2001

Gemeente Waalwijk, *Brief inzake bevestiging afspraken grondaankoop tbv Landgoed Driessen*, d.d. 30 januari 2001

Gemeente Waalwijk, *Brief inzake overdracht gronden van Bouwbedrijf Gebr. Van Gisbergen BV in Waalwijk/Sprang-Capelle*, d.d. 26 april 2001

Gemeente Waalwijk, *Brief inzake bevestiging afspraken grondaankoop tbv Landgoed Driessen van Heijmans Vastgoed Regio Zuid*, d.d. 11 december 2001

Gemeente Waalwijk, *Raadvoorstel Actualisatie en verfijning Grondexploitatie Landgoed Driessen 2002*, 15 oktober 2002

Royal Haskoning, *Berekening prijzen profielen bijlage 4*, 16 oktober 2002

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake overeenkomsten Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid bv betreffende Landgoed Driessen*, 3 december 2002

Gemeente Waalwijk, *Brief inzake koopovereenkomst grond door gemeente van Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid*, d.d. 10 december 2002

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden in Landgoed Driessen (Nebuvast)*, d.d. 6 mei 2003

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden in Landgoed Driessen (Volker Wessels)*, d.d. 7 mei 2003

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden in Landgoed Driessen met Casade woondiensten tbv WADI-woningen in Landgoed Driessen*, d.d. 8 september 2003

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden in Landgoed Driessen (Nebuvast)*, d.d. 7 oktober 2003

Gemeente Waalwijk, *Brief inzake koopovereenkomst grond door gemeente van Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid*, d.d. 8 januari 2004

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake levering gronden aan Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid Bv tbv woningbouw in Landgoed Driessen*, d.d. 6 december 2004

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake Ontwikkelingsovereenkomst restant plandeel De Gaard*, d.d. 5 juli 2005

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden aan Heijmans Vastgoed Realisatie BV tbv woningbouwproject Het Venster in plandeel Driesservelden Oost in Landgoed Driessen*, d.d. 26 september 2006

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden aan BAM Vastgoed BV tbv woningbouwproject De Eilanden in plandeel Driesservelden Oost in Landgoed Driessen*, d.d. 12 oktober 2006

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden aan Heijmans Vastgoed Realisatie BV tbv woningbouwproject aan de Koetshuislaan in plandeel Het Koetshuis in Landgoed Driessen*, d.d. 17 november 2006

Gemeente Waalwijk, *transactieovereenkomst met Nebuvast BV*, d.d. 23 januari 2007

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden aan Nebuvast tbv woningbouwproject aan Villa Dotterbloem in Landgoed Driessen*, d.d. 13 februari 2007

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden aan Bouwbedrijf gebr van Gisbergen BV tbv een woningbouwproject in het gebied de Koetshuis in Landgoed Driessen*, d.d. 15 maart 2007

Gemeente Waalwijk, *Collegebesluit inzake verkoop gronden aan Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid BV en aan Casade woondiensten tbv woningbouwproject Villa Dotterbloem in Landgoed Driessen*, d.d. 24 januari 2007

Gemeente Waalwijk, *Projectkaarten Landgoed Driessen*, d.d. 21 januari 2003, 20 mei 2003, 19 april 2004, 20 september 2004, 31 januari 2005, 22 mei 2006, 18 september 2006, mei 2007, september 2007

Gemeente Waalwijk, *Actuele grondexploitatie Landgoed Driessen (14-08-2007)*

Centrumplannen algemeen

Gemeente Waalwijk, *Integrale visie Centrumgebied Noord*

Gemeente Waalwijk, *Raadsbesluiten inzake Herziening Grondexploitatie Waalwijk Centrum*

Gemeente Waalwijk, *Actualisatie Structuurvisie Centrum*, d.d. 18 maart 2003

Gemeente Waalwijk, *Structuurvisie Centrum 2003*, versie 12-03-2003

Gemeente Waalwijk, *Herziening grondexploitatie Centrum Waalwijk*, raadsvergadering 28 september 2006

Centrumdeelplan Hooisteeg-West

Gemeenten Waalwijk en BNA, *Prijsvraag Multifunctionele invulling locatie Hooisteeg te Waalwijk*, 2003 (ontwerp nav prijsvraag, d.d. juni 2003)

Gemeente Waalwijk, *Plan van Aanpak Hooisteeg West*, d.d. januari 2002

Gemeente Waalwijk, *memo projectmanagementbureau over procedure Hooisteeg en Unnaplein*, d.d. 14 november 2003

Gemeente Waalwijk, *memo projectmanagementbureau over selectieprocedure Hooisteeg West*, d.d. 4 mei 2004

Gemeente Waalwijk, *Adviesnota college inzake grondexploitatie Hooisteeg (West)*, 22 september 2004

Gemeente Waalwijk, *Projectopdracht Hooisteeg West*, 21 oktober 2004

Gemeente Waalwijk, *Ontwikkelingsovereenkomst Hooisteeg-West*

Gemeente Waalwijk, *Projectkaarten Hooisteeg West* d.d. maart 2002, 9 september 2002, 21 januari 2003, 22 mei 2003, 23 maart 2004, april 2004, 20 september 2004, 4 januari 2005, 12 september 2005, 22 mei 2006, september 2006, 8 februari 2007, mei 2007, september 2007,

Gemeente Waalwijk, *Raadsinformatiebrief nr13/ Hooisteeg west*, d.d. 2 maart 2005

Janssen De Jong Plancoördinatie BV, *Ontwikkelings- en bouwexploitatieovereenkomst*, d.d. 22 juli 2005

Gemeente Waalwijk, *Adviesnota college inzake Ontwikkelings- en bouwexploitatieovereenkomst*, 26 juli 2005

Gemeente Waalwijk, *Besluitenlijst B-stukken van het college d.d. 09-08-2005*

Gemeente Waalwijk, *commissievergadering Bestemming, Beheer en inrichting*, verslag d.d. 24 augustus 2005

Gemeente Waalwijk, *Adviesnota college inzake Voortgang Hooisteeg West*, d.d. 18 december 2006

Gemeente Waalwijk, *Adviesnota college inzake Integrale visie Centrumgebied Noord*, d.d. 3 mei 2007

Gemeente Waalwijk, *Financiële toets Hooisteeg-West* 29-08-2007

Gemeente Waalwijk, *trajectbeschrijving 11/2000 – 08/2005 Hooisteeg*

Paul Saenen/ Jo Knoups Architecten BV, *Definitief Ontwerp; tekeningen Gevels, Begane Grond, 1^e Verdieping en 2^e Verdieping*, juni 2007

Centrumdeelplan De Els

Gemeente Waalwijk, *Projectkaarten De Els*, d.d. 20-09-2004, 18-05-2005, 13-02-2006, 22-05-2006, 18-09-2006, 09-02-2007, 21-05-2007, 21-09-2007,

Gemeente Waalwijk, *Memo's over de selectieprocedure* d.d. 12 juni 2003, 27 augustus 2003, 2 september 2003.

Gemeente Waalwijk, *Selectiedocument selectieprocedure De Els versie 4*, d.d. 29 oktober 2003

Gemeente Waalwijk, *Selectiedocument selectieprocedure De Els versie 5*, d.d. 29 oktober 2003

Gemeente Waalwijk, *concept Intentieovereenkomst inzake de herontwikkeling van het winkelgebied De Els*, 29 oktober 2003 en 6 november 2003

Gemeente Waalwijk, *intern adviesrapport Kwalificatiefase selectieprocedure De Els*.

Gemeente Waalwijk, *collegeadvies over selectieprocedure De Els*, d.d. 5 november 2003

Gemeente Waalwijk, *Adviesrapport selectieprocedure Waalwijk De Els*, d.d. 25 mei 2004

Gemeente Waalwijk, *Herziening grondexploitatie Centrum Waalwijk*, d.d. 29 augustus 2006

AkroConsult BV, *overlegstukken Realisatie Overeenkomst Gemeente-ING*, d.d. 28 juni 2006, 4 september 2006, 10 oktober 2006, 10 januari 2007, 5 februari 2007, 1 maart 2007, 8 juni 2007, 19 juni 2007,

ING Real Estate, *Presentatie De herontwikkeling van Winkelcentrum De Els*, mei 2007

Gemeente Waalwijk, *Financiële toets De Els*, 29-08-2007

Projectmanagementbureau Waalwijk, *Raadsbrief tav Aankoop voormalige Broederkloosterlocatie*, 15 mei 2003

ING Vastgoed Ontwikkeling BV, Gemeente Waalwijk, Vereniging Onderhoud winkelcentrum De Els, *Ontwikkelingsovereenkomst, inzake herontwikkeling winkelgebied De Els te Waalwijk*, versie 7 januari 2008

Gemeente Waalwijk en ING Vastgoed Ontwikkeling BV, *Grondtransactieovereenkomst I, inzake herontwikkeling winkelgebied De Els te Waalwijk*, versie 7 januari 2008

Projectmanagementbureau Waalwijk, *Historisch overzicht Broederkloosterlocatie*, 6 december 2007

BIJLAGE 2 INTERVIEWGUIDE

Inleiding

De rekenkamercommissie Waalwijk is enige tijd geleden van start gegaan met het onderzoek 'Grondbeleid en grondexploitaties doorgrond'. Het onderzoek wordt uitgevoerd door DHV B.V. Doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het algemene grondbeleid en de grondexploitaties van de gemeente Waalwijk over de periode 2005- 2006 en analyseren hoe hieraan invulling is gegeven voor het complex 'Landgoed Driessen' en de deelgebieden Hooisteeg-west en De Els. Uiteindelijk zal met het onderzoek worden gekomen tot aanbevelingen voor verbetering van (de uitvoering) van het grondbeleid. Onderdelen daarbinnen zijn de realisatie van geformuleerde doelen, de risico's en de informatievoorziening richting de raad. Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van documentenanalyse en interviews. Onderstaand treft u een interviewguide aan die de hoofdpunten van de geplande gesprekken weergeeft. Voor de verschillende personen die wij interviewen zal bij bepaalde onderdelen meer of minder lang worden stilgestaan. Van het gesprek wordt een verslag gemaakt dat de geïnterviewden ter verificatie krijgen toegezonden. De interviewverslagen worden verder niet openbaar gemaakt en in de Nota van Bevindingen worden geen verwijzingen naar personen opgenomen.

Interviewvragen

Algemeen

1. Welke doelen en uitgangspunten werden voor het grondbeleid gehanteerd gedurende de periode voor 2007? Zijn dat de 'uitgangspunten' zoals vastgelegd in de jaarlijkse Nota's Grondexploitatie?
2. Wat was de aanleiding voor het in 2007 opstellen van een Nota Grondbeleid? Waarom is hierin slechts beperkt geanticipeerd op de Wet Grondexploitatie, met name voor wat betreft de onderdelen 'grondprijnsbeleid' en 'kostenverhaal' (bovenwijkse voorzieningen)?
3. Welke doelen streven Raad en College met het grondbeleid na en op welke manier is dit terug te vinden in de ontwikkeling van Landgoed Driessen en de Centrumplannen? Hoe ervaart u de door de Raad gestelde kaders in de huidige Nota Grondbeleid?

Haalbaarheidsfase

4. Welk verwervingsbeleid heeft de gemeente gehanteerd bij Landgoed Driessen, Hooisteeg-west en De Els?
5. Welke maatregelen zijn genomen om belemmering van de realisatie van deze beleidsambities voor Landgoed Driessen, Hooisteeg-west en De Els door derden te voorkomen?
6. Welke achterliggende stukken zijn er bij de vastgestelde grondexploitatie en het ontwikkelplan?

Ontwerpfase

7. Welke achterliggende berekeningen zijn gemaakt bij het vaststellen van de financiële kaders bij de uitwerking van het bestemmingsplan voor de complexen Landgoed Driessen, Hooisteeg-west en De Els?
8. Op welke wijze is invulling gegeven aan het uitgangspunt "De winst blijft in het plan" voor het complex Landgoed Driessen? Hoe wordt dit inzichtelijk gemaakt?
9. Welke grondbeleidsinstrumenten zijn binnen de projecten Landgoed Driessen, Hooisteeg-west en De Els ingezet voor de beheersing van grondexploitaties?
10. Welke elementen zijn meegenomen in de risico-analyses voor de grondexploitaties? Zijn daarbij de benodigde beheersmaatregelen genomen?

Realisatiefase

11. Sluit de realisatie aan op het ontwikkelplan voor Landgoed Driessen, Hooisteeg-west en De Els en komen de rendementen overeen met de voorcalculatorische rendementen? Zo nee: waarom niet?
12. Op welke wijze is de "residuele grondwaardemethode" toegepast? Hoe verhoudt zich dit tot de gerealiseerde praktijk en hoe worden eventuele afwijkingen verklaard?
13. Hoe heeft het financiële risico zich ontwikkeld en hoe worden de beheersmaatregelen toegepast? Wanneer en op welke wijze worden de risico's en beheersmaatregelen gerapporteerd aan college en raad?
14. Hoe is de projectorganisatie vormgegeven? Welke afdelingen werken op welke wijze samen en zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder vastgelegd?

Proces en besluitvorming

15. Op welke wijze is de Raad betrokken bij de uitvoering van het grondbeleid voor Landgoed Driessen, Hooisteeg-west en De Els?
16. Op welke wijze hebben Raad en College invulling gegeven aan de sturing van en het toezicht op de uitvoering van het grondbeleid binnen de grondexploitatie van Landgoed Driessen, Hooisteeg-west en De Els?

Risico's

17. Welke elementen worden betrokken in de risicoanalyses bij grondexploitaties?
18. Op welke wijze worden binnen de gemeente de grondexploitatie-risico's in beeld gebracht?
19. Ligt aan het vastgestelde weerstandsvermogen een duidelijke analyse c.q. berekening ten grondslag?

BIJLAGE 3 LIJST VAN GEINTERVIEWDEN

Bestuur:

- R. van Dongen, wethouder
- P. van Steenoven, voormalig wethouder

Ambtelijke organisatie:

- A. Smits
- V. van Ballegooijen
- D. Douma
- L. van Gent
- H. Gillis
- P. Hermes
- H. Sijlaar
- B. Ummels
- H. Verhoeven

BIJLAGE 4

BRIEF VAN COLLEGE VAN B&W ALS REACTIE OP CONCEPTRAPPORTAGE, MET COMMENTAAR DAARBIJ VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE (*cursief*)

Verzonden 23 juni 2008

Geachte heer van Vugt,

Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage van de rekenkamercommissie inzake het onderwerp "Grondbeleid en grondexploitaties doorgrond".

Inzake de inhoudelijke kant van de rapportage onderschrijven wij de reactie zoals die ambtelijk is opgesteld en reeds aan u is toegestuurd.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij hebben de ambtelijke reactie van commentaar voorzien en – waar nodig- de tekst van de rapportage op onderdelen aangepast. Deze aanpassingen waren niet zodanig van importantie dat daardoor de conclusies of aanbevelingen zijn gewijzigd.

Derhalve zullen wij ons in deze reactie beperken tot de in de conceptrapportage aangegeven conclusies en aanbevelingen.

Allereerst onderschrijven wij de noodzaak van een "Beleidsnota Grondexploitatie". Het doet ons deugd dat u constateert dat de gemeente Waalwijk, in tegenstelling tot menig andere gemeente, beschikt over zo'n instrument om sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen en het grondbeleid. U constateert dat de gemeente over het algemeen haar zaken goed op orde heeft maar geeft nog enkele kanttekeningen mee om tot verdere optimalisering te komen.

Commentaar rekenkamercommissie:

In ons rapport geven wij aan dat er weliswaar een samenhangende beleidsvisie is, maar dat de uitwerking verbetering behoeft (zie onze conclusies en aanbevelingen).

In het kader van de implementatie van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet worden de nodige stappen gezet om de hierbij behorende instrumenten te ontwikkelen en uiteraard zullen wij uw aanbevelingen hierbij ter harte nemen.

Onderstaand gaan wij in op enkele hoofdlijnen van de in het rapport aangegeven conclusies en aanbevelingen.

Grondbeleid

Algemeen

De gemeentelijke Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 heeft betrekking op de periode vóór en de periode na 1 juli 2008, het moment waarop nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en grondexploitaties van kracht wordt. Op het moment van opstellen van de beleidsnota waren de contouren van de nieuwe wet wel helder, maar de precieze uitwerking ervan was nog volop in beweging. Aanvullende instrumenten behorend bij de nieuwe regelgeving konden daarom op dat moment niet goed worden uitgewerkt.

Commentaar rekenkamercommissie:

Op het moment van het opstellen van de beleidsnota waren de contouren van de nieuwe wet al helder. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie had op basis daarvan beter kunnen worden geanticipeerd op deze wetgeving. Daarbij moet worden bedacht dat invoering van de nieuwe wet destijds nog op 1 januari 2008 was voorzien.

De rekenkamercommissie maakt zich zorgen over het feit dat op dit moment nog steeds niet helder is hoe de nieuwe wet in Waalwijk geïmplementeerd zal worden.

De in het rapport gebezigde term "grondbedrijf" is onjuist. Hoewel landelijk de aanduiding grondbedrijf nog al eens gebezigd wordt, zijn in Waalwijk de grondexploitaties ingebed in de afdeling Ruimte en Economie.

Commentaar rekenkamercommissie:

Deze term wordt inderdaad vaak gebruikt, overigens ook nog recent door het college zelf. In de Nota grondexploitatie 2008 (mei 2008) wordt deze term ook enkele malen gebruikt als de afdeling R&E c.q. de grondexploitatie zelf worden bedoeld (zie pp. 6 en 9).

Uw mening dat projectmatig werken moeilijker tot stand kan komen onder de nieuwe organisatiestructuur delen wij niet.

In het visiedocument over de organisatie is het belang van projectmatig werken expliciet onderschreven en is toegelicht dat de nieuwe organisatiestructuur voor het welslagen daarvan aanmerkelijk betere randvoorwaarden schept dan het vorige organisatie-model.

Er is geen sprake van dat in de nieuwe werkwijze ambtenaren niet worden vrij gemaakt voor of worden toegewezen aan projecten.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij verwijzen zowel naar de landelijke praktijk waarbij de nieuwe organisatiestructuur positief blijkt te werken, als naar een potentieel nadeel. Maar als het college zorgt voor goede randvoorwaarden dan hoeft dit nadeel niet op te treden.

Nieuwe wet Ruimtelijke ordening en Grondexploitatiewet

Een aantal van de conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op activiteiten in relatie tot de op handen zijnde Grondexploitatiewet. In het rapport worden een aantal risico's aangehaald vanwege het ontbreken van de benodigde instrumenten. Er zit echter een grote tijdspanne tussen het moment dat de interviews zijn afgenomen en het verschijnen van de conceptrapportage.

Inmiddels zijn enkele conclusies in het rapport achterhaald en wordt de keuze van grondpolitiek betrokken bij de op handen zijnde implementatie van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de daarmee samenhangende Grondexploitatiewet. Dit geldt tevens voor het door u aangegeven grondprijnsbeleid.

In het kader van dit grondprijnsbeleid wordt tevens de benadering van de sociale kavelprijzen nader bekeken.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij constateren dat bepaalde, met name genoemde zaken nog niet af zijn, niet op het moment dat de interviews werden afgenomen, maar ook nu nog niet. Het college noemt ook niet concreet welke zaken dan inmiddels al wel zijn afgerond. De rekenkamercommissie nodigt het college uit om aan te geven welke conclusies en aanbevelingen inmiddels achterhaald zouden zijn.

Het is prima dat zaken in ontwikkeling zijn, of "nader bekeken" worden, maar de rekenkamercommissie constateert meerdere malen dat zaken die voor 1 juli van dit jaar klaar hadden moeten zijn, dat niet zijn.

Wij zien dan ook geen reden om op dit moment onze conclusies of aanbevelingen aan te passen.

Reserves en voorzieningen

In het rapport wordt o.a. verwezen naar het Fonds Bovenwijkse Voorzieningen. De stand van het fonds was, vanwege een reconstructie van de kruispunten A59/N261 en N261/Landgoed Driessen/Prof. Kamerlingh Onnesweg beneden het absolute minimum. In de rapportage wordt gesignaleerd dat aanvulling vanuit de complexen Landgoed Driessen en Haven Zeven achterwege is gebleven. Echter, de stand van het fonds per 31 december 2007 is, vanwege verkopen binnen de genoemde complexen, op een niveau gekomen boven het absolute minimum.

In het kader van de aanbeveling om de inkomsten en uitgaven van dit fonds helder te maken wordt er, mede in relatie tot de mogelijkheden van kostenverhaal in het kader van de Grondexploitatiewet een "Nota Bovenwijkse voorzieningen" opgesteld.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij hebben in de recent uitgekomen Nota grondexploitatie 2008 (die nog niet in ons bezit was toen wij de concept-rapportage naar het college stuurden) gelezen dat het fonds eind 2007 weer boven het absolute minimum is gekomen. De tekst zullen we daarop aanpassen (conclusie 9.A kan geschrapt). Aanbeveling 4 blijft ons inziens nog steeds actueel.

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is het echter niet juist dat het bedoelde fonds enkele jaren achtereen zo fors onder het absolute minimum heeft gestaan (c.q. geen bijstorting heeft plaatsgevonden).

De hoogte van de Reserve Grondexploitatie achten wij toereikend om de risico's verbonden aan de thans lopende projecten op te vangen.

Commentaar rekenkamercommissie:

De onderbouwing van deze stelling is niet in beeld, althans de rekenkamercommissie heeft deze niet kunnen achterhalen. Wij constateren dat een financiële risico onderbouwing per project niet aanwezig is en vragen ons derhalve af hoe het college dan ook kan stellen dat de reserve voldoende is.

Residuele grondwaarde

U laat zich kritisch uit over de residuele grondwaarde benadering in die zin dat die niet transparant zou zijn.

De residuele grondprijzenbenadering vloeit echter voort uit een convenant dat gesloten is tussen de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelaars (Neprom) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het residu is het verschil in verkoopwaarde (V.O.N.-prijs) en bouwkosten met bijkomende kosten. Met het hanteren van een residuele grondwaarde kan de gemeente perfect reageren op de actuele marktsituatie. Tevens is het een belangrijk sturingselement als het gaat om het behalen van (extra) doelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid of beeldkwaliteit.

De residuele grondwaarde wordt altijd getoetst aan de grondquote en de vierkante meterprijs die wordt gerealiseerd, dit om te voorkomen dat eventuele extra winst naar de ontwikkelaar zou vloeien. Overigens wordt een en ander bevestigd door het in het rapport weergegeven compliment dat de gemeente tot op heden goede zaken heeft gedaan.

Commentaar rekenkamercommissie:

Het is correct dat er een convenant is gesloten over de residuele grondprijzenbenadering, maar dat betekent niet dat de toepassing ervan automatisch transparant is.

De residuele grondwaarde-methode is niet transparant, in die zin dat louter de formulering dat de grondprijs wordt bepaald op basis van deze methode geen eenduidige grondwaarde garandeert. Daartoe is het noodzakelijk uitspraken te doen over de manier waarop de verkoopwaarde van het te realiseren vastgoed

wordt bepaald, over de uitgangspunten die worden gehanteerd voor het berekenen van de bouwkosten en over de uitgangspunten op basis waarvan de bijkomende kosten worden bepaald. Dit gebrek aan transparantie van de residuele grondwaarde-methode leidt landelijk tot een discussie over de toepassingsmogelijkheden ervan in het kader van het grondexploitatieplan. In het kader van ons onderzoek constateren wij dat het de onderbouwing en verantwoording van het principe "winst blijft in het plan" in Landgoed Driessen nog extra bemoeilijkt.

Winstneming en inzicht in fondsen en reserves

Ons inziens worden er op basis van het door de raad overwogen en vastgestelde beleid winsten genomen en toekomstige winsten geprognosticeerd. Hiervoor zijn duidelijke richtlijnen vastgesteld. Tevens worden in de nota grondexploitatie de reserves en voorzieningen nader toegelicht.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij hebben niet gesteld dat er geen richtlijnen zouden zijn; de hier bedoelde richtlijnen staan in de Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010 (het betreft globale richtlijnen).

Onze kritische opmerking heeft betrekking op de informatievoorziening inzake deze winstneming.

Ook hebben wij kritische opmerkingen gemaakt over het niet inzichtelijk onderbouwen van fondsen en reserves.

Grondprijzen sociale woningbouw

De constatering dat de grondprijzen voor sociale woningbouw zich onder het landelijk gemiddelde bevinden en de gemeente door het hanteren van deze kavelprijzen geld zou lagen liggen, delen wij niet. Sociale woningbouw en middelen die een gemeente daartoe over heeft is een kwestie van plaatselijke politieke overtuiging en laat zich niet vastzetten op gemiddelden. Het betreft een door de gemeente gevoerd en vastgesteld beleid.

Commentaar rekenkamercommissie:

De grondprijzen in de sociale sector zijn inderdaad uitvloeisel van gemeentelijk beleid.

Wij constateren dat de toegepaste indexering achterblijft bij de stijging van de huizenprijzen. Tegen die achtergrond laat de gemeente – doordat de grondprijzen voor sociale woningen niet marktconform zijn - in onze ogen dan ook geld liggen. Ook in ons onderzoek is gebleken dat het de gemeentelijke doelstelling zou zijn om deze grondprijzen beter aan te laten sluiten bij de markt, waardoor de ongewenste subsidiering van corporaties achterwege blijft.

Wij constateren voorts dat ook in de Beleidsnota grondexploitatie vraagtekens worden gezet bij de betaalbaarheid van de sociale woningbouw. Een verhoging van de aandeel sociale woningbouw tot 33% is niet of nauwelijks haalbaar (zo wordt in de beleidsnota gesteld, p. 19). Daarom is een ambtelijke werkgroep verzocht om binnen één jaar na vaststelling van deze beleidsnota om een uitgewerkt voorstel aan de raad voor te leggen (d.w.z. uiterlijk maart 2008). Voorzover ons bekend heeft een dergelijk voorstel de raad nog niet bereikt.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Het vestigen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten is aan regels gebonden. Hierdoor is de gemeente niet altijd in staat om gebruik te maken van de mogelijkheden die deze wet biedt en komt het voor dat private partijen de gronden al in eigendom verworven hebben alvorens de gemeente de WVG kon vestigen.

Commentaar rekenkamercommissie:

De rekenkamercommissie onderschrijft dat het mogelijk kan zijn dat private partijen al eerder grond kunnen verwerven voordat het Wvg-recht wordt gevestigd, maar het gaat er natuurlijk om om deze ontwikkeling vóór te zijn (te anticiperen) en tijdig dit recht te vestigen.

De rekenkamercommissie meldt voorts dat ná het verlopen van het gevestigde recht alsnog gronden zijn aangekocht door derden, hetgeen voorkomen had kunnen worden.

Rente

In het rapport wordt gesignaleerd dat aan de grondexploitaties een hogere rente wordt toegerekend dan de rekenrente van het Concern. In dit kader zijn reeds afspraken gemaakt om tot een afbouw van deze systematiek te komen.

Commentaar rekenkamercommissie:

De rekenkamercommissie constateert met tevredenheid dat deze afspraken inmiddels zijn gemaakt.

Aankopen

Onder aandachtspunt 2 wordt gesteld dat de raad het risico loopt om geconfronteerd te worden met ongewenste grondaankopen terwijl onder punt 3 wordt aangegeven dat er goede afwegingscriteria zijn vastgelegd. Een en ander is naar onze mening in strijd met elkaar.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij constateren in conclusie 3 dat er inderdaad goede afwegingscriteria voor grondaankopen liggen, maar dat betekent nog niet dat de raad niet met (in de ogen van de raad) ongewenste grondaankopen kan worden geconfronteerd, ook al vallen deze onder de criteria. Vandaar conclusie 2, die daarmee dus niet in strijd is.

De afwegingscriteria spelen eveneens een rol bij overwegingen tot het al dan niet strategisch aankopen. Bovendien bepaalt artikel 160 van de gedualiseerde Gemeentewet expliciet dat de bevoegdheid tot privaatrechterlijk handelen (aan- en verkopen) is opgedragen aan het college van Burgemeester en Wethouders.

Commentaar rekenkamercommissie:

De Gemeentewet legt in art. 160, eerste lid, onder e, de verantwoordelijkheid voor privaatrechtelijke rechtshandelingen inderdaad bij het college.

Maar tegelijkertijd zegt art. 169, derde lid, van dezelfde wet dat het college de raad vooraf inlichtingen geeft over de bevoegdheden, zoals die in art 160, lid 1, onder e, zijn bedoeld, "indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen".

Het is evident dat substantiële grondaankopen onder de werking van art. 169, derde lid, vallen. Dit artikel geeft de raad de mogelijkheid afspraken met het college te maken om daarmee invloed uit te oefenen op strategische grondaankopen.

Betrokkenheid raad bij inhoud van het grondbeleidskader

Onder de conclusies wordt aangegeven dat de raad geen actieve rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van het grondbeleidskader. Alvorens de beleidsnota werd opgesteld werden al een aantal

beleidsuitgangspunten in het kader van grondbeleid via de programmabegroting door de raad vastgesteld. Tevens was de raad in de gelegenheid om via de clusterbijeenkomst een eventuele andere zienswijze op het grondbeleid kenbaar te maken.

Commentaar rekenkamercommissie:

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de raad natuurlijk in de gelegenheid is geweest om een actieve rol vervullen bij de totstandkoming van de beleidsnota, maar we constateert ook dat er door de raad slechts op kleine onderdelen opmerkingen gemaakt zijn in de beraadslagingen over de nota. Dat er via de programmabegroting al beleidsuitgangspunten door de raad zijn vastgesteld, betekent nog niet dat hier sprak was van een actieve inbreng vanuit de raad zelf. Wij zijn benieuwd hoe de raad zelf zijn rol in deze heeft ervaren.

Projectkaarten

De huidige projectkaarten bevatten wel degelijk financiële informatie.

Commentaar rekenkamercommissie:

Pas met ingang van dit jaar bevatten de projectkaarten inderdaad ook financiële informatie. Deze zijn ons onlangs toegestuurd en wij hebben dit inmiddels kunnen verifiëren. Wij hebben op dit punt ons rapport geactualiseerd (d.w.z. we hebben de laatste zin van conclusie 17 gewijzigd).

Landgoed Driessen

oorafgaand aan de besluitvorming over de planontwikkeling Landgoed Driessen heeft op informele wijze met de raad overleg plaatsgevonden over kansen en bedreigingen. Voortvloeiend uit dit overleg is de facetnota grondexploitatie opgesteld welke heeft gediend als basis voor de exploitatieopzet Landgoed Driessen behorende bij het bestemmingsplan. Daarmee kan de opmerking uwerzijds dat de raad weinig invloed heeft uitgeoefend op de inhoud van het grondbeleidskader, zeker geen betrekking hebben op Landgoed Driessen.

Commentaar rekenkamercommissie:

Onze opmerking over de invloed op het grondbeleidskader had vooral betrekking op de kaderstellende Beleidsnota Grondexploitatie 2007-2010, en niet op afzonderlijke exploitaties.

Over fase 2 van Landgoed Driessen kunnen wij opmerken dat de ontwikkeling van de 2^o fase is meegenomen in het ontwikkelingsplan om daarmee tot uitdrukking te brengen dat dit de voor de gemeente gewenste eindsituatie is. Aangezien het gaat om lange termijn plannen wil de gemeente ook haar ogen niet sluiten voor mogelijk wijzigende omstandigheden en is het bestemmingsplan geknipt in twee fasen. De 1^o fase voor de realisatie van 1.850 woningen met bijbehorende voorzieningen en de 2^o fase agrarisch. Bij gelijkblijvende omstandigheden wordt de bestemming van de 2^o fase op termijn omgezet in wonen, wat de realisatie van nog eens 850 woningen impliceert. De gronden in de 2^o fase werden grotendeels door de huidige eigenaren al voor 1997 tegen ontwikkelprijzen gekocht uitgaande van een totale ontwikkeling. De huidige werkwijze van het bouwclaimmodel zou ook voor de 2^o fase kunnen worden overwogen. Indien de werking met overeenkomsten volgens het bouwclaim model, zoals in fase 1 is toegepast, moeilijker te realiseren zal zijn, ontstaan er met de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet ruimere mogelijkheden om de door de gemeente te maken kosten te verhalen.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij constateren in ons rapport (slot van paragraaf 4.2.1) dat het om meerdere redenen moeilijker gaat

worden in fase 2 om eenzelfde grondpolitiek toe te passen als in fase 1 is gebeurd. Met alle financiële risico's van dien. Dat alleen al noopt volgens de rekenkamercommissie tot herbezinning van het principe "winst blijft in het plan".

Wij wijzen er voorts op dat de nieuwe Grondexploitatiewet meer mogelijkheden biedt tot kostenverhaal dan onder de huidige wetgeving, maar minder dan onder het bouwclaimmodel mogelijk is. En de toepassing daarvan zal ons inziens in fase 2 moeilijker worden.

De in het rapport aangegeven stelling "winst blijft in het plan" vereist zeker enige nuancering. Het moet duidelijk zijn dat er, ook in relatie tot andere bestaande gebieden, in kwalitatieve zin evenwichtigheid moet ontstaan. In de thans door ons college vastgestelde Nota Grondexploitatie 2008 is aangegeven dat inmiddels de grondexploitatie Landgoed Driessen een positief resultaat laat zien zonder dat dit gevolgen heeft voor de voor het plan vereiste kwaliteit in het kader van duurzaamheid.

Commentaar rekenkamercommissie:

Dat fase 1 een positief resultaat biedt is mooi, maar onze aanbeveling 8 moet dan ook vooral gezien worden in relatie met toekomstige risico's in fase 2 (zie ook ons antwoord op de vorige opmerking).

Centrum

Bij het complex Hooisteeg-west wordt de indruk gewekt dat meerdere ontwerpen niet de eindstreep hebben gehaald. Het betreft echter alleen het destijds winnende ontwerp waarbij niet door de gemeenteraad gesteld werd dat het huiswerk moest worden overgedaan maar door de commissie Beheer Bestemming Inrichting (BBI).

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij hebben de rol van de raad c.q. commissie BBI gecorrigeerd in ons rapport.

Resumerend doet het ons college deugd dat Waalwijk zijn grondbeleid en de verantwoording hiervan, in relatie tot menig andere gemeente, goed op orde heeft.

Commentaar rekenkamercommissie:

Hoewel de rekenkamercommissie op onderdelen gekeken heeft naar vergelijkbare ontwikkelingen elders, heeft zij geen vergelijkende studie gemaakt naar het grondbeleid van andere gemeenten. De algemene constatering van het college vindt dan ook geen basis in ons rapport.

Wij zien u definitieve rapportage met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,
HET COLLEGE VAN WAALWIJK,
de secretaris,
drs. A. de Wit

de burgemeester
drs. A.M.P. Kleijngeld