

**Realisatie grondbeleid en uitvoering van
grondexploitaties in de gemeente
Sint-Michielsgestel**

**Onderzoeksrapport
Rekenkamercommissie
Gemeente Sint-Michielsgestel**

**Realisatie grondbeleid en uitvoering van
grondexploitaties in de gemeente
Sint-Michielsgestel**

Onderzoeksrapport van: Rekenkamercommissie gemeente
Sint-Michielsgestel

Aan: Gemeenteraad Sint-Michielsgestel

M.m.v.: Metrum gebiedsontwikkeling/vastgoedeconomie
mr. J. de Kruif, ing. K. Francissen,
drs. T. Delforterie

Datum: 2 oktober 2008

INHOUDSOPGAVE

1. Voorwoord	4
1.1 Voorwoord Rekenkamercommissie	4
1.2 Voorwoord Onderzoeksbureau Metrum.....	6
2. Inleiding	7
2.1 Aanleiding	7
2.2 Onderzoeksvragen.....	8
2.3 Onderzoeksofzet.....	8
3. Grondbeleid en grondexploitaties	10
3.1 Ruimtelijke doelstellingen.....	10
3.2 Grondbeleid.....	10
3.3 Cultuurfonds/groenfonds.....	12
3.4 Afspraken tussen college en raad.....	13
3.5 Resumé: kernpunten huidig grondbeleid.....	14
4. Uitvoering	16
4.1 Uitvoering beleidskaders	16
4.2. Uitvoering College van Burgemeester en wethouders	19
4.3 Informeren van de gemeenteraad	19
4.4 Conclusies.....	20
5. Financiën	22
5.1 Grondexploitaties.....	22
5.2 Bouw- en woonrijpmaken	26
5.3 Grondprijzen	26
5.4 Risico's	27

6. Conclusies en aanbevelingen	30
---	-----------

Bijlagen.....	34
----------------------	-----------

Bijlage 1: basisinformatie en gebruikte documenten.....	34
---	----

Bijlage 2: Processchema gebiedsontwikkeling.....	36
--	----

Bijlage 3: Processchema locatieontwikkeling (incl. Grondexploitatiewet)	37
---	----

Bijlage 4: Overzicht exploitaties met belangrijkste risico's	38
--	----

Bijlage 5: brief zienswijzen college van Burgemeester en Wethouders Sint-Michielsgestel.....	39
--	----

Bijlage 6: brief zienswijzen gemeentesecretaris Sint-Michielsgestel	40
---	----

1.1 Voorwoord van de Rekenkamercommissie

Met genoegen presenteert de rekenkamercommissie het voorliggende rapport “Realisatie grondbeleid en uitvoering van grondexploitaties in de gemeente Sint-Michielsgestel”. Een onderwerp, dat – door de complexiteit van de materie- meestal niet vooraan staat in de belangstellingssfeer van de lokale politiek. Maar tegelijk een onderwerp met vaak grote maatschappelijke en financiële consequenties, zelfs bij niet al te forse ontwikkelingen.

Na een intensieve communicatie met onderzoeksbureau Metrum heeft de rekenkamercommissie besloten het rapport, inclusief de belangwekkende conclusies en aanbevelingen, onverkort over te nemen. Wij zijn ervan overtuigd, dat deze kritische, maar vooral toekomstgerichte rapportage, een bijdrage kan leveren aan de doelstelling van het functioneren van de rekenkamercommissie n.l. raadsleden inzicht en instrumenten aanreiken voor een transparanter en verantwoordelijker functioneren. Kortom: volop kansen voor een versterking van de positie van de gemeenteraad.

De commissie constateert in deze met tevredenheid, dat het College het rapport ook als zodanig heeft ontvangen en diverse aanbevelingen al heeft opgevolgd.

Mede hierdoor zal zowel de controlerende als de bestuurlijke taak aanzienlijk in kwaliteit kunnen toenemen. Bovendien zal de complexiteit worden ondervangen door heldere en volgbare stappen, waarbij ook “up-to-date risicoanalyses op het juiste moment” de besluitvorming aanzienlijk zullen ondersteunen.

Niet onvermeld mag blijven, dat de rekenkamercommissie heeft geconstateerd, dat zonder adequate middelen en met beperkte menskracht de ambtelijke organisatie heeft getracht de bestuurlijke doelstellingen zo verantwoord en correct mogelijk te vertalen naar de uitvoering. In deze context moeten de –vele- kritische noten en constatering en dan ook worden begrepen.

Een enkele nadere reactie op de zienswijze van het College van Burgemeester en Wethouders, die als bijlage is toegevoegd:

Naast de algemene opmerking m.b.t. tot het juiste verstaan van de rapportage, vraagt de rekenkamercommissie zich af, of het een haalbare kaart is om jaarlijks met een geactualiseerde nota grondbeleid te komen. Zinvoller lijkt het, tenminste jaarlijks de diverse exploitaties en het grondprijzenbeleid geactualiseerd door de raad te laten vaststellen.

Het college neemt het merendeel van de aanbevelingen ter harte. Een prima zaak, maar onze commissie hecht eraan te constateren, dat alle aanbevelingen de moeite waard zijn! Zo ook die m.b.t. planeconomie. Hoewel wij begrip hebben voor het feit, dat een volledig planeconoom zelfstandig in dienst nemen wellicht een stap te ver (of te groot) is, raden wij u met klem aan zorg te dragen voor planeconomische kennis binnen uw apparaat, al dan niet gedeeld met andere gemeenten. Het kunnen interpreteren van door derden aangereikte exploitatieopzetten en het actueel houden daarvan is juist essentieel. Bovendien vermindert het wezenlijk de afhankelijkheid van derden.

De ontkenning van de functievermenging als gevolg van de personele unie betreuren wij ten zeerste. Juist op dit beleidsterrein is een scherpe, correcte en dus zichtbare functiescheiding van vitaal belang.

De commissie blijft van oordeel, dat de aanzetten, door het college gegeven, passen binnen de conclusies en doelstellingen van dit rapport.

De reactie van de gemeentesecretaris (als bijlage toegevoegd) noopt ons wat langer stil te staan bij het proces, dan gewenst door de rekenkamercommissie. Verbaasd zijn wij over zijn suggestie als zou er door de onderzoekers of onze commissie worden getwijfeld aan de loyaliteit van de medewerkers. Noch in het rapport, noch in gesprekken is dit aan de orde geweest.

De rekenkamercommissie wil zich graag aan feiten en constatering houden: na een zorgvuldige introductie van de onderzoekers aan het college en het ambtelijk management is er zowel door die onderzoekers als door de rekenkamercommissie zelf om documenten verzocht. Uiteraard gefaseerd, maar steeds tijdig en relevant. Geconstateerd moet worden, dat daar in een aantal gevallen niet aan voldaan is, respectievelijk kon worden.

Met betrekking tot de Schoolstraat is herhaaldelijk en zeer tijdig door zowel de onderzoekers als de commissie zelf gevraagd naar de betreffende documenten, kennis hebbend van het embargo dat gerespecteerd diende te worden. Tenslotte heeft dit zelfs geleid tot een formeel verzoek vanuit de rekenkamercommissie. Ten overvloede moeten wij hier opmerken, dat de secretaris van onze commissie altijd namens de rekenkamercommissie opereert.

De ingediende zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassingen van het rapport.

Tot slot een woord van dank aan eenieder die heeft meegewerkt aan de totstandkoming van voorliggend rapport, niet in het minst aan de onderzoekers van Metrum en onze secretaris.

De rekenkamercommissie van de gemeente Sint-Michielsgestel.

P. van Steenoven, voorzitter

Th. van den Hout

C. Hooy

J. Meijs

J. Verhoeven

Mevr. A. Smits, secretaris

Sint-Michielsgestel, oktober 2008

1.2. Voorwoord Onderzoeksbureau Metrum

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de rekenkamercommissie Sint Michielsgestel, naar de uitvoering van het grondbeleid en de grondexploitaties sedert 2004 binnen de gemeente. Dit jaartal is gekoppeld aan de Nota Grondbeleid 2004 van de gemeente. Er dienen enkele opmerkingen vooraf te worden geplaatst over het onderzoek zelf en de resultaten van het onderzoek. De gemeente Sint Michielsgestel heeft Metrum de documenten aangeleverd voor de uitvoering van het onderzoek. Enkele documenten waaronder gegevens van de grondexploitaties/projecten, met specifieke kenmerken van de betreffende grondexploitatie, en civieltechnische ramingen werden moeizaam en beduidend later in het onderzoekstraject geleverd dan was beoogd. Eén belangrijke oorzaak hiervan is dat de gemeente Sint Michielsgestel tot op heden nog niet beschikt over een uitgebreide dossiervorming van de grondexploitaties. Ook beschikt de gemeente niet over een adequate projectorganisatie en projectadministratie. Veel benodigde documenten werden aanzienlijk later geleverd dan in de vastgestelde onderzoeksplanning was voorzien. Pas toen de eerste conceptrapportage was opgesteld kon Metrum over de noodzakelijke documenten beschikken zoals ontwikkelcontracten, grondverkopen, toelichting op input grondexploitaties etc. Dit heeft een behoorlijk nadelige en vertragende invloed gehad op het (verdere) verloop van het onderzoek. Na bestudering van diverse grondexploitaties moesten na het alsnog ter beschikking krijgen van gevraagde verkoopakten, samenwerkingsovereenkomsten en uitgangspunten voor grondexploitaties, die grondexploitaties grotendeels opnieuw getoetst worden.

Er is een onderzoek gedaan naar zeven verschillende grondexploitaties. Een belangrijk project voor de gemeente Sint Michielsgestel is de Schoolstraat. De grondexploitatie is in dit onderzoek echter niet onderzocht/getoetst, vanwege het (nog) niet ter beschikking zijn van een steekhoudende (normatieve) grondexploitatieopzet. De gemeente was nog aan het onderhandelen met private partijen en er was nog geen concrete grondexploitatie opgesteld waardoor het niet mogelijk was de betreffende onderzoeksvraag te beantwoorden.

De conclusies zijn op basis van de stukken die door de gemeente Sint Michielsgestel geleverd zijn. Een belangrijk beleidsdocument dat we hebben gebruikt voor de beoordeling van het grondbeleid is de Nota Grondbeleid uit 2004 (beleidslijn grondbeleid). Inmiddels is de gemeente bezig met een nieuwe Nota Grondbeleid 2008, waarin onder andere wordt ingegaan op de nieuwe Wro2007/de Grondexploitatiewet en de actualisering van de beleidsregels. Metrum heeft de onderzoeksresultaten niet aan de nieuwe wetgeving getoetst omdat die wetgeving niet van toepassing was op het gevoerde grondbeleid. *(Het overgangsrecht bepaalt dat vigerende bestemmingsplannen niet onder de nieuwe wetgeving vallen)* Wel zijn bij relevante onderzoeksaspecten (bedoeld als doorkijk naar de nieuwe wetgeving) de situaties in geval van toepassing van de Grondexploitatiewet, in een kader weergegeven. De nieuwe Nota Grondbeleid was ten tijde van het onderzoek echter nog in een prille concept-voorfase. In overleg met de Rekenkamercommissie is besloten de conceptteksten van de Nota Grondbeleid 2008 buiten het onderzoek te houden. De conclusies die zijn getrokken over het gerealiseerde grondbeleid zijn dus alleen gebaseerd op het “huidige vastgestelde grondbeleid” (conform de onderzoeksopdracht) en niet ook nog getoetst aan mogelijke andere danwel nieuwe beleidsregels grondbeleid, opgenomen in de concept Nota Grondbeleid 2008.

Rekening houdend met bovenstaande opmerkingen kan er uiteraard wel een oordeel worden gegeven over de grondexploitaties en het grondbeleid van de gemeente Sint Michielsgestel in de afgelopen jaren.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

De gemeente Sint Michielsgestel is een gemeente die bestaat uit 28.0000 inwoners, verspreid over de kernen Sint-Michielsgestel, Berlicum, Middelrode, Den Dungen, Maaskantje, Gemonde en Halder. Er hebben de afgelopen jaren binnen gemeente verschillende ruimtelijke ontwikkelingen plaatsgevonden. Om publieke doelen te realiseren en een adequaat ruimtelijk beleid te kunnen voeren is een adequaat en transparant grondbeleid nodig en zijn adequate grondexploitaties daarbij nuttig en nodig. Mede door deze opvatting stelt de Rekenkamercommissie van Sint-Michielsgestel een onderzoek in naar de praktijk van grondexploitaties binnen haar gemeente. De ruimte voor uitbreiding van het woningenbestand in de toekomst is zeer beperkt. Daarnaast neemt het belang van inbreiding en herstructurering toe. Dit heeft gevolgen voor het grondbeleid en de resultaten uit de exploitaties in de toekomst.



Figuur 1 De gemeente Sint Michielsgestel

Aan Metrum is de opdracht gegeven onderzoek te doen hoe binnen de gemeente Sint-Michielsgestel het grondbeleid en grondexploitaties gerealiseerd worden en met name te onderzoeken of dat effectief, efficiënt en transparant geschiedt. Gelijktijdig moet worden onderzocht of de beleidsregels voldoende mogelijkheden bieden om zonodig op adequate wijze te kunnen inspelen op eigentijdse marktontwikkelingen.

2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoofdvraag

Komt de uitvoering van het grondbeleid en de grondexploitatie binnen de gemeente Sint-Michielsgestel op effectieve, doelmatige en transparante wijze tot stand?

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt gekeken naar de volgende drie clusters:

1. Beleid

- Wat is het formele beleid in Sint-Michielsgestel?
- Zijn de doelen duidelijk, meetbaar en transparant genoeg omschreven?
- Zijn doelen en uitgangspunten zó geformuleerd, dat ze ook praktisch uitgevoerd kunnen worden?
- Is het noodzakelijk het beleid op korte termijn vast te stellen?

2. Uitvoering

- Hoe is het grondbeleid uitgevoerd vanaf de vaststelling van de Nota Grondbeleid?
- Hoe wordt invulling gegeven aan uitvoering en sturing door het college (zijn er opvallende praktische problemen bij de uitvoering)?
- Vindt adequate informatieverschaffing, terugkoppeling en verantwoording naar de raad plaats en is hierin verbetering noodzakelijk en haalbaar ofwel kan de raad tijdig aan haar sturende taak toekomen?

3. Financiën

- Welke grondexploitaties waren en zijn er sinds de vaststelling van de Nota Grondbeleid?
- Zijn de grondexploitaties geactualiseerd (ook voor wat betreft de marktontwikkelingen)?
- Hoe komen de grondprijzen tot stand?
- Welke risico's zijn bij de grondprijzen gecalculeerd?
- Zijn bovenvermelde risico's helder met de raad gecommuniceerd?
- Zijn de gecalculeerde risico's gerealiseerd?
- Hoe staat het met het weerstandsvermogen binnen de gemeentelijke begroting?

2.3 Onderzoekopzet

Metrum is het onderzoek gestart met een aantal interviews om een goed inzicht te krijgen in de opvattingen en de te leggen onderzoeksaccenten, de sterke en zwakke punten maar ook de kansen en bedreigingen die in dit traject zijn te benoemen. Mede vanuit deze "nul-meting" (SWOT-analyse) en de dossierstudie naar documenten over het is gestart met het feitelijke onderzoek grondbeleid (zie bijlage 1 voor de lijst met gebruikte documenten).

Met de betreffende portefeuillehouder werd een gesprek gevoerd over het gevoerde grondbeleid sedert 2004 en met de onderstaande personen werd een interview gehouden:

- Dhr. Tom Harmsen, medewerker strategisch grondbeleid
- Dhr. Arno-Geurts van Kessel, medewerker afdeling Bestuurs- en managementondersteuning
- Mevr. D. van Deurzen, Hoofd afdeling maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling
- Dhr. F. van der Pennen, adj. Directeur/controller
- Dhr. R. Sibon, afdeling maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling

In een later stadium van het onderzoek is nog met een aantal mensen gesproken, waaronder de heer J. Roozen van de afdeling Ontwikkeling.

Voorts heeft Metrum in dit onderzoek zich gericht op de volgende drie aspecten:

1. Grondbeleid en grondexploitaties
2. Uitvoering
3. Financiën

Alvorens tot een presentatie van het eindresultaat te komen zal de structuur van het onderzoek en van deze rapportage uiteen worden gezet.

- Hoofdstuk 3 gaat in op het vastgestelde grondbeleid en het vastgestelde beleid dat invloed heeft op het grondbeleid en de grondexploitaties.
- In hoofdstuk 4 wordt de uitvoering van de grondexploitaties en de informatievoorziening naar de raad en het college behandeld.
- In hoofdstuk 5 staan de financiën in de grondexploitaties, en de daarbij horende risico's centraal.
- Hoofdstuk 6 tenslotte geeft de conclusies en aanbevelingen weer.

3. Grondbeleid en grondexploitaties

In dit hoofdstuk staat het grondbeleid van de gemeente Sint Michielsgestel centraal. Welke beleidsregels heeft de gemeente opgesteld en zijn deze realiseerbaar en haalbaar? De gemeente Sint Michielsgestel heeft in verschillende documenten beleidsregels opgenomen. Metrum heeft voor de uitvoering verschillende documenten ontvangen. De belangrijkste documenten met betrekking tot het beleid zijn:

- Nota grondbeleid 2004
- Woonvisie St. Michielsgestel 2005
- Structuurvisie 1999-2015
- Kunst en cultuurbeleid

Onderscheid wordt gemaakt tussen beleidsregels ten aanzien van de ruimtelijke doelstellingen, het grondbeleid en de afspraken met betrekking tot het college en de Raad.

3.1 Ruimtelijke doelstellingen

In de structuurvisie 1999-2015 worden enkele belangrijke ruimtelijke doelstellingen beschreven. Zo worden cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische elementen beschouwd als belangrijke structuurdragers. De gemeente kiest voor behouden en versterken van een groen en recreatieve functie voor de regio.

Doelstellingen ten aanzien van woningbouw staan o.a. in de Sint Michielsgestel 2005 en in de structuurvisie 1999-2015 beschreven. In de structuurvisie staat onder meer dat minimaal 50% van woningbouwtaakstelling binnen bestaande stedelijke contouren moet worden gerealiseerd. Bouwen voor eigen behoefte is het uitgangspunt. Onder bepaalde voorwaarden mag bij sloop van een stal een woning worden teruggebouwd (Ruimte voor Ruimte Regeling).¹

De nadruk bij woningbouw in de kleine kernen ligt op starters en jonge gezinnen. Er zal daarnaast een inventarisatie worden gedaan naar mogelijke inbreidingslocaties binnen elke kern en inschatting gemaakt worden van de totale potentiële capaciteit in de gemeente Sint Michielsgestel. Deze capaciteit wordt in mindering gebracht met de capaciteit die nodig is voor uitbreidingslocaties². Jaarlijks zal de gemeente aan de hand van het volkshuisvestingsplan en het woonwensenonderzoek moeten nagaan voor welke categorieën er het komende jaar (c.q. jaren) kwantitatief en kwalitatief gebouwd moet gaan worden. Ieder jaar actualiseert de gemeente het Woningbouwprogramma waarin per locatie de aantallen worden verdeeld naar doelgroep en type³.

3.2 Grondbeleid

In de nota grondbeleid 2004 van Sint Michielsgestel staan de beleidsuitgangspunten ten aanzien van het grondbeleid beschreven. De gemeente Sint Michielsgestel kiest voor een actief grondbeleid om de regiefunctie te versterken en om een gezonde concurrentiestrijd op gang brengen, wat zorgt voor betaalbare woningen, aantrekkelijke woonomgevingen en financiële haalbaarheid binnen bereik stelt. De gemeente sluit passief en samenwerkingsvormen in een PPS echter niet uit, als mede op initiatief en deels onder regie van marktpartijen de gemeentelijke strategische doelen ook gerealiseerd kunnen worden. Per situatie der marktpartijen dient immers maatwerk geleverd te worden om een optimaal en beoogd ruimtelijk en financieel resultaat te behalen. Bouwclaims dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden⁴.

¹ Structuurvisie 1999-2015, pag. 30

² Structuurvisie 1999-2015, pag. 30-43

³ Nota grondbeleid Sint Michielsgestel 2004, pag. 45

⁴ Nota Grondbeleid Sint Michielsgestel 2004, pag. 44

Grondbeleidinstrumentarium

Om een actief grondbeleid te voeren verwerft de gemeente gronden. Daarbij kiest de gemeente voor een minnelijke verwerving.

Minnelijke verwerving kan voorafgegaan worden door het vestigen van een voorkeursrecht (Wvg). Lukt dit niet, dan kan men overgaan tot onteigening. Onteigening moet echter wel met nodige kennis en voorzichtigheid worden gebruikt. Een duidelijk besluit over het tijdstip om de onteigeningsprocedure in te zetten is een belangrijk punt wat langdurige vertragingen kan voorkomen. De gemeente Sint Michielsgestel tracht baatbelasting te voorkomen door het afsluiten van een overeenkomst.

Op basis van de ruimtelijke behoefte worden strategische keuzes ten aanzien van grondverervingen gemaakt en wordt tenslotte overgegaan tot daadwerkelijke verwerving. Er is volgens de Woonvisie 2005 echter op bestuurlijk niveau besloten om het daadwerkelijk overgaan tot strategische grondaankopen uit te stellen⁵.

De Grondexploitatiewet

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wro in werking getreden. Een belangrijk onderdeel ten aanzien van het grondbeleidinstrumentarium vormt de Grondexploitatiewet (Afd 6.4 van de nieuwe Wro 2007). Deze wet maakt het ten opzichte van de baatbelasting mogelijk om meer kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen. De invloed van de Grondexploitatiewet op de beleidskeuze is niet meegenomen in dit onderzoek omdat e.e.a. niet in de onderzoeksopdracht was begrepen en bovendien de wet vanaf 1-7-2008 van kracht is en toen het feitelijke onderzoek al grotendeels was uitgevoerd. Wij adviseren wel de uitgebreidere mogelijkheden van deze wet voor het kostenverhaal te bestuderen en daar een passende beleidsstrategie voor op te stellen voor toekomstige plannen.

Voor meer informatie over de Grondexploitatiewet en de invloed van de wet in het proces bij gebiedsontwikkeling verwijzen wij naar bijlagen 2 en 3.

Gronduitgifteprijsen

Uitgangspunt ten aanzien van grondprijzen is dat de gemeente marktconforme prijzen zou moeten kunnen vragen⁶. Dit rechtvaardigt een regelmatige (bijvoorbeeld jaarlijkse) heroverweging/ actualisatie van de grondprijs, bijvoorbeeld bij de actualisatie van het meerjarenprogramma woningbouw. Er is echter geen Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG), waarin inzicht wordt gegeven in de financiële positie van de gemeente ten aanzien van grondzaken en hoe deze zich het afgelopen jaar heeft ontwikkeld.

In de Nota Grondbeleid 2004 (pag. 42) zijn de volgende grondprijzen vastgesteld:

- Voor woningen in de vrije sector geldt een minimum grondprijs van € 225,00 per m², excl. B.T.W.;
- Voor gestapelde bouw in de vrije sector wordt uitgegaan van een percentage van minimaal 20% van de hoogte van de verkoopprijs van de appartementen 'vrij op naam'. Met de bouwer moeten duidelijke en bindende afspraken worden gemaakt over de verkoopprijs van de appartementen vrij op naam. In overleg met de gemeenteraad kan het percentage van 20 worden verlaagd indien het gaat om sociale koopwoningen in de gestapelde bouw;
- Voor sociale huurwoningen en in overleg met woningbouwcorporaties te bepalen m² prijs voor zowel de eengezinswoningen als gestapelde bouw. De minimumprijs per kavel huurwoningen is vastgesteld op €14.338,00 exclusief B.T.W.;
- Voor exceptionele bouwkavels een prijs te bepalen op basis van verkoop bij inschrijving waarbij vooraf wordt bepaald welke minimale opbrengst de grond per m² dient te hebben;
- Voor bedrijfsgrond en agrarische grond geldt een nader te bepalen prijs.

Het college van B&W is bevoegd om hier van af te wijken. Ten aanzien van de gehanteerde grondprijs moet het beleid erop gericht zijn om jaarlijks te toetsen of bijstelling noodzakelijk is.

⁵ Woonvisie 2005, pag. 32

⁶ Nota Grondbeleid Sint Michielsgestel 2004, pag. 42

Om de bouwkosten te drukken voor goedkope koop- en huurwoningen is de gemeente bereid om een lagere kavelprijs te vragen (dat speelt wanneer ze eigenaar is van de grond). In dat geval verbindt ze wel voorwaarden aan het doorverkopen van de woningen⁷. Dit kan bijvoorbeeld in een kettingbeding bij het koopcontract worden vastgelegd en in het bestemmingsplan. Ook de corporaties moeten middelen inzetten om betaalbare (huur-) woningen te realiseren. De gemeente Sint-Michielsgestel gebruikt allereerst de grondprijs als instrument voor het realiseren van doelen uit het woonbeleid. Door het aanbieden van bijgestelde grondprijzen kan bijvoorbeeld een impuls gegeven worden aan het bouwen voor bepaalde doelgroepen. Een manier om nieuwbouwwoningen betaalbaar te houden, is door te werken met alternatieve eigendomsvormen die liggen tussen huren en kopen. Een voorbeeld hiervan is Maatschappelijk Gebonden Eigendom en het 'Te Woon'-concept.

Staatssteun

In [artikel 87 lid 1 van het EG-Verdrag](#) wordt bepaald dat er sprake van staatssteun als er aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan:

- de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);
- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel hebben.

Zolang er niet aan de criteria van [Artikel 87 lid 1 EG](#) wordt voldaan, is er ook geen sprake van staatssteun. Als decentrale overheden, bijvoorbeeld, investeringen verrichten, garanties afgeven, leningen verstrekken of transacties met grond en gebouwen verrichten, kan staatssteun vaak worden vermeden door marktconform te handelen. De Commissie heeft in beleidsregels aangegeven in welke gevallen er geen sprake is van staatssteun, bijvoorbeeld, een gemeente handelt marktconform, waardoor er geen voordeel aan een onderneming toekomt en de concurrentie niet of nauwelijks wordt vervalst.

Gevolgen staatssteun voor gemeente Sint Michielsgestel

Het gevaar van een vaste (te lage) m²-prijs voor sociale woningbouw is dat deze grondprijs niet voldoet aan de marktconforme grondprijs. Er zal door een juridisch kantoor dat gespecialiseerd is op staatssteun goed moeten worden gekeken of een lagere m²-prijs dan de marktprijs voor sociale woningbouw gerechtvaardigd is en/of welk risicoprofiel dat voor Sint Michielsgestel oplevert.

3.3 Cultuurfonds/groenfonds

De gemeente Sint Michielsgestel heeft voor de financiering van cultuur en groen een cultuur- en een groenfonds opgericht. De beleidsdoelstellingen staan beschreven in het kunst en cultuurbeleid en de Nota Grondbeleid 2004.

De doelstelling van het Cultuurfonds is het financieren van projecten ter versterking van beeldende kunst. De bijdragen voor het cultuurfonds zijn als volgt ingedeeld:

- vrije sectorwoningen en exceptionele bouwkavels € 2,27 per m²;
- gestapelde bouw zal over de totale grondoppervlakte van het complex € 2,27 per m², verhoogd met € 2,27 per m² oppervlakte per bouwlaag;
- sociale huurwoningen € 90,76 per kavel.

Het streven is er op gericht om jaarlijks één kunstwerk aan te schaffen en te plaatsen. Hiermee is globaal jaarlijks een bedrag gemoeid van ongeveer € 27.200,00. De kunstwerken worden gefinancierd uit het cultuurfonds. Om effectief diverse kunstuitingen en kunsteducatie te stimuleren is jaarlijks een bedrag van € 9.000,00 uit het Cultuurfonds nodig.

⁷ Woonvisie 2005, pag. 40



Figuur 2 beelden die deels gefinancierd worden door middel van het cultuurfonds

Doelstelling van het Groenfonds is om onrendabele investeringen te kunnen doen voor natuurontwikkelingen in het algemeen en voor de ecologische hoofdstructuur in het bijzonder. De volgende bedragen worden daarvoor gereserveerd:

- vrije sectorwoningen (gesloten en halfvrijstaande): € 11,34 per m² uit te geven grond;
- gestapelde bouw: € 11,34 per m² uit te geven grond van de totale grondoppervlakte, verhoogd met € 11,34 per m² oppervlakte van elke bouwlaag;
- vrije sector woningen (geschakelde, vrijstaande en exceptionele bouwkavels): € 22,69 per m² uit te geven grond.

Fondsvorming bij de Grondexploitatiewet

Bij de juridische houdbaarheid van deze fondsen zijn met de invoering van de nieuwe Wro/Grondexploitatiewet flinke vraagtekens te plaatsen!

In het kader van de Grondexploitatiewet moet worden getoetst of deze bijdragen die ten laste van gebiedsontwikkelingen worden gebracht wel voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. In het groenfonds, oftewel bovenplanse verevening en bovenwijkse voorzieningen kan onderscheid worden gemaakt tussen binnenplans en buitenplans groen. In de Grondexploitatiewet is een verplichting opgenomen om bovenplanse verevening (het buitenplans groen) te ontfemen aan de gemeentelijke structuurvisie. Dit geldt ook voor anterieure overeenkomsten! Voor de kosten voor bovenwijkse voorzieningen dient een toerekening van nieuwe en (mogelijk) bestaande gebieden gebaseerd te zijn op een meerjarig investeringsplan infrastructuur (MI). Het is zaak om de fondsen nader te onderzoeken of ze nog voldoen aan de eisen van de Grondexploitatiewet. Zie voor meer informatie de handreiking Grondexploitatiewet, pagina 157.

3.4 Afspraken tussen college en raad

In de vastgestelde documenten zijn verschillende beleidsregels opgenomen over de rol van het college en de raad over het grondbeleid en afspraken over de grondexploitaties.

Grondbeleid

Voor meerdere jaren wordt het beleid c.q. de ontwikkeling van dat beleid ook qua uitvoeringsaspecten - door een kaderstellende Nota Grondbeleid vastgesteld. De laatste versie van de Nota Grondbeleid dateert uit 2004. In 2008 wordt de nieuwe Nota Grondbeleid opgesteld (niet in dit onderzoek meegenomen). De actualisering van de Nota Grondbeleid vindt jaarlijks plaats met de begroting. Er is gekozen om niet elke 4 jaar een geheel nieuwe (geactualiseerde) Nota Grondbeleid op te stellen maar - analoog aan de organisatieontwikkeling - een scheiding aan te brengen tussen (beleids)ontwikkeling en beheer. Samen met de begroting of met de voorjaarsnota zal een bijstelling van de Nota Grondbeleid worden aangeboden.

Grondaankopen

Het college van B&W is rechtstreeks bevoegd tot het doen van grondaankopen. Achteraf vindt controle plaats door de gemeenteraad. Voor een inschatting van de waarde van mogelijk te verwerven gronden, wordt een externe taxateur ingeschakeld. Het college beslist uiteindelijk over de aan- en verkoop.

In feite moet voor elke uit- of inbreidingslocatie, een verwervingsplan opgesteld worden en wel vooraf of minimaal gelijktijdig aan de ontwikkeling van het bestemmingsplan. Het verwervingsplan

wordt opgesteld door de gemeente en door de gemeente in te schakelen taxateur en onder verantwoordelijkheid van het college, dat het plan vaststelt.

Grondexploitatie: verantwoording aan de gemeenteraad

De volgende documenten worden aan de Raad geleverd:

- Jaarrekening
- Begroting
- Voorjaarsnota
- Najaarsnota
- Slotmemo

De grondexploitatie wordt samen met de jaarrekening aangeboden aan de gemeenteraad⁸. Jaarlijks wordt de gemeenteraad geïnformeerd omtrent de beheersaspecten, grondexploitatie, opbrengsten van pachten verkopen onroerend goed etc. Het plan is om tevens de afwijkingen ten opzichte van het - met deze Grondnota - vastgestelde beleid, aan te geven. Als blijkt, dat de afwijkingen respectievelijk de ontwikkelingen nog eens helder in een beleidsnota moeten worden samengevat, dan is dat het moment voor een nieuwe grondnota. Tegelijkertijd met de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad wordt in principe ook de exploitatieopzet van dit plan ter vaststelling voorgelegd.

Bij grondposities voordat het bestemmingsplan gewijzigd is en een exploitatieopzet door de gemeenteraad is vastgesteld, komt de rentelast van deze grondaankopen ten laste van de gemeentebegroting tot het moment dat de exploitatieopzet en bestemmingsplan wél zijn vastgesteld. Wijzigingen in exploitaties worden continu gevolgd en jaarlijks wordt een actualisatie aan de Raad voorgelegd.

De grondexploitatie en een overzicht van de beheersaspecten als pachten, zullen aan de gemeenteraad ter vaststelling worden aangeboden samen met de jaarrekening. De gemeenteraad wordt middels het geactualiseerde woningbouwprogramma voor de jaren 2002 tot en met 2009 geïnformeerd over de woningbouwplanning.⁹

Maatschappelijke effecten

Per programma stelt de raad de beoogde maatschappelijke effecten vast. Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten. De raad stelt deze indicatoren vast.

In de ontwerpbegroting 2005 zullen in 75 % van de programma's concrete maatschappelijke effecten zijn geformuleerd volgens het S.M.A.R.T. principe¹⁰. S.M.A.R.T. staat voor:

- Specifiek
- Meetbaar
- Acceptabel
- Realistisch
- Tijdgebonden

Met behulp van S.M.A.R.T. worden doelstellingen richtinggevend, en het wordt duidelijk welke resultaten wanneer moeten worden bereikt. In de begroting 2007 is aangegeven dat hier nog verder aan gewerkt wordt.

3.5 Resumé: kernpunten huidig grondbeleid

De kernpunten van het huidige beleid in Sint Michielsgestel zijn:

- De gemeente Sint Michielsgestel kiest voor een actief grondbeleid
- (Strategische) grondverwerving gebeurt bij voorkeur via minnelijke wijze.

⁸ Nota grondbeleid Sint Michielsgestel 2004, pag. 5

⁹ Nota Grondbeleid 2004, pag. 42

¹⁰ Nota Grondbeleid 2004, pag. 10

- Grondverwerving via het bouwclaimmodel is niet gewenst.
- Gronduitgifteprijsen worden zoveel mogelijk marktconform bepaald.
- Grondprijzen van sociale woningbouw zijn aangepast. Uitgifteprijsen beneden marktprijs (dus niet marktconform) kunnen echter in strijd met de Europese Regelgeving en deze verkoop beneden marktprijs kan mogelijk daarom aangemerkt worden als een niet toegestane staatssteun.

Deze kernpunten bieden de basis voor het verdere onderzoek naar de uitvoering en de financiën.

Invloed Grondexploitatiewet op het grondbeleid

De Grondexploitatiewet heeft invloed op het grondbeleid:

- Het verwerven van grond om een goed kostenverhaal te bereiken is onder het nieuwe regiem niet per sé noodzakelijk (anders dan dat de gemeente om strategische redenen de grond toch wenst te kopen), omdat kostenverhaal in het uiterste geval via het publiekrechtelijke spoor (lees: via de bouwvergunning) afgedwongen kan worden.
- Het vestigen van het voorkeursrecht onder het nieuwe regiem krijgt een ook wat andere inkleuring namelijk dat het kopen van grond met als doel, het kostenverhaal te kunnen verbeteren eveneens niet meer opgaat (kostenverhaal nieuwe regiem zonodig afdwingbaar bij de bouwvergunning). Het kopen (via voorkeursrecht) tegen verkeerswaarde elimineert bovendien normaliter ook nagenoeg het opnieuw uitgeven van grond tegen hogere waarde dan verkeerswaarde, dus grond aankopen t.b.v. het kunnen genereren van winst is in deze nog maar de vraag.

4. Uitvoering

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van het beleid dat in het vorige hoofdstuk is behandeld. Paragraaf 4.1 behandelt de vraag of de doelstellingen en uitgangspunten realiseerbaar waren. Paragraaf 4.2 gaat verder in op het opstellen en uitvoeren van de exploitatie. Paragraaf 4.3 behandelt de uitvoering college en 4.4 het informeren van de Raad.

4.1 Uitvoering beleidskaders

Ruimtelijke doelstellingen

Een bijzonder punt van aandacht voor de komende jaren binnen de gemeente Sint Michielsgestel is het realiseren van uitbreidingsgebieden zodat in kan worden gespeeld op de woningbouwbehoefte binnen de gemeente. Het gebied bij Den Dungen is één van de laatste uitbreidingsmogelijkheden. Uit de interviews bleek dat de ontwikkeling van woningbouw nog achterblijft in Sint Michielsgestel, ten opzichte van de gemeentelijke doelstellingen.

Woningbouw

In de structuurvisie staat als beleidsdoelstelling dat minimaal 50% van de woningbouwtaakstelling binnen bestaande stedelijke contouren moet worden gerealiseerd. Dit punt kunnen we met de ontvangen stukken niet beoordelen. Uit de ontvangen stukken kunnen we wel beoordelen dat er naast uitbreiding ook enkele inbreidingslocaties worden gerealiseerd, zoals Laamhoef, de Zeelder en het Centrumplan. Ook in de toekomst zijn er weinig mogelijkheden om uit te breiden, en zal de aandacht gericht zijn op inbreiding in plaats van uitbreiding.

Doelstelling van de gemeente Sint Michielsgestel t.a.v. het woningbouwprogramma is bouwen voor specifieke groepen in kleine kernen, zoals sociale woningbouw en vrije kavels. Dit lijkt bij de onderzochte exploitaties zoals het Laamhoef te worden bereikt (voor het woningbouwprogramma per exploitatie, zie volgend hoofdstuk).

In hoeverre bij de exploitaties de doelstellingen zijn bereikt is door ons niet goed te bepalen omdat de informatie die de gemeente Sint Michielsgestel heeft geleverd te weinig inzicht gaf in het woningbouwprogramma. Er ontbreekt onder meer bij veel exploitaties (zoals Schuurkerkpad) een nader onderscheid van verschillende woningtypen, uitgeefbaar gebied, een nadere verdeling van groen/verharding.

Bouwclaimmodel

De gemeente Sint Michielsgestel heeft in ruil voor bouwclaims gronden kunnen verwerven. In ruil voor de grond heeft de gemeente aanvullende afspraken gemaakt in verschillende contracten. De algemene conclusie van deze bouwclaims is dat de afspraken op enkele punten wel goed zijn, maar op andere punten dingen ontbreken. Het ontbreekt onder meer aan duidelijke afspraken over de te realiseren woningbouwcategorieën, financiële afspraken, risicoverdeling etc. Dit geeft private partijen vrijheid om met de bandbreedte om te gaan.

De bouwclaim van de exploitatie Schuurkerkpad betreft 67 woningen gericht op diverse doelgroepen. Zo worden er 18 aaneengebouwde woningen gerealiseerd voor starters, waarvan is afgesproken dat de tussenwoningen voor € 180.000,- en de eindwoningen voor maximaal € 215.000,- worden verkocht. Deze woningen mogen niet uitgebreid worden, zodat deze qua prijsstelling aantrekkelijk blijven voor starters. Er kan worden geconcludeerd dat in deze bouwclaim er afspraken zijn gemaakt om de beleidsdoelstelling bij woningbouw te bereiken. Hiermee lijkt de doelstelling gehaald. Het prijsniveau van deze starterswoningen is wel hoger dan is aangegeven in de woonvisie, nl. €215.000,- i.p.v. €200.000,-.

Het grondbeleid

Uit de interviews bleek dat de gemeente haar grondbeleid uit de Nota Grondbeleid 2004 (o.a. het voeren van een actief grondbeleid) goed vertaalt in de exploitatie en deze beleidsdoelstellingen goed bewaakt. Bij bijna alle onderzochte grondexploitaties is een actief grondbeleid gevoerd, al dan niet via een bouwclaim. Het enige project dat met faciliterend grondbeleid tot stand komt is de Zeelder. De meeste gronden waren in het bezit van de gemeente Sint Michielsgestel. Hiermee lijkt

de gemeente in de uitvoering te voldoen aan de beleidsregel in de Nota Grondbeleid uit 2004. Een bedreiging vormen de nieuwe uitbreidingsgebieden, zoals in Den Dungen omdat hier meer strategische grondposities door ontwikkelaars zijn ingenomen dan in de andere exploitaties.

Grondbeleidsinstrumentarium

De gemeente Sint Michielsgestel heeft ruime ervaring met het verwerven van de gronden via minnelijke wijze. Dit is belangrijk om een actief grondbeleid te kunnen voeren. Desondanks is er een aantal bedreigingen voor het bereiken van de doelstellingen. Het budget voor strategische grondaankopen was de afgelopen jaren beperkt. Deze zijn vanaf 2007 wel weer toegenomen: uit de interviews kwam naar voren dat er nu een strategisch fonds gereserveerd ten behoeve van de verwerving van de gronden. Hiermee lijkt de strategische grondverwerving in de toekomst wel weer toe te kunnen nemen. Echter, in de praktijk bleek uit interviews dat op dit moment nog te weinig gebruik werd gemaakt van dit fonds om gronden te verwerven. Bovendien zijn de strategische grondposities van ontwikkelaars de laatste jaren toegenomen waardoor de mogelijkheden voor de gemeente om strategische grond aan te kopen afneemt.

De minnelijke aankoop tussen 2004 en 2007 is nog maar sporadisch voorgekomen. De ervaring van minnelijke verwerving is hierdoor verminderd ten opzichte van de jaren daarvoor en worden de gronden vaak in samenwerking met de gemeente ontwikkeld. Vooral in de periode 1996-2002 heeft de gemeente grond verworven en ontwikkeld. Er is bovendien een beperkte capaciteit binnen de gemeente om daadwerkelijk actief grond te verwerven; er moet iemand zijn die óf via minnelijke verwerving óf via grondbeleidsinstrumentarium de gronden moet verwerven. Dit kan veel tijd kosten.

Aan de andere kant blijkt uit de interviews dat er in de praktijk te laat kennis is over de mogelijkheden tot grondaankopen binnen de gemeente via minnelijke wijze. Hierdoor zijn de grondaankopen vaak te laat. Daarmee loopt de gemeente achter de feiten aan omdat marktpartijen al vroegtijdig grondposities innemen. Dit kan een bedreiging is een neerwaartse spiraal van de grondexploitaties door afname in de grondaankoop en het grondbezit. Het voorbeeld dat bij de interviews werd genoemd was bij Den Dungen, omdat de gemeente geen strategische gronden heeft aangekocht. In hoeverre dat ook is geweest bij andere exploitaties kunnen we uit de informatie over de exploitaties niet beoordelen.

Naast grondverwerving via minnelijke wijze worden in de praktijk nauwelijks andere instrumenten gebruikt om de gronden te verwerven (Wet voorkeursrecht gemeenten/ onteigening). De Wet voorkeursrecht gemeenten is bijvoorbeeld in de onderzoeksperiode van dit onderzoek maar één keer gevestigd.

Belangrijke oorzaak hiervan is de beperkte capaciteit voor het verwerven van de gronden. Ook de kennis voor het kostenverhaal, zoals de keuzes t.a.v. opstal- en grondexploitatie ontbreekt veelal indien de gemeente de grond niet heeft kunnen verwerven.

De gemeente Sint Michielsgestel heeft als doelstelling het instrument baatbelasting te voorkomen voor het kostenverhaal, door het sluiten van overeenkomsten. Dit lijkt bij het grootste gedeelte van de exploitaties te lukken, met uitzondering van bedrijventerrein Milrooijsseweg (zie volgend hoofdstuk). De gemeente Sint Michielsgestel gebruikt hiervoor een exploitatieovereenkomst, een bouwclaimmodel, of verwerft de gronden zelf.

De gemeente Sint Michielsgestel heeft een voorkeur voor actief grondbeleid. Bouwclaims dienen volgens de gemeente voorkomen te worden als je actief grondbeleid voert¹¹. In de praktijk blijkt dat de gemeente wel degelijk bouwclaims toepast om de gronden te kunnen verwerven. De vraag is bovendien gezien de toegenomen grondposities van ontwikkelaars of dit beleidsdoel wel haalbaar is. De uitbreidingslocatie bij Den Dungen zal ook in de toekomst grotendeels door particulier initiatief worden ontwikkeld.

¹¹ Nota Grondbeleid 2004: pag. 44 en 45

Grondprijzen

Ten aanzien van de gehanteerde grondprijs moet het beleid erop gericht zijn om jaarlijks te toetsen of bijstelling noodzakelijk is. De laatste jaren is hierin nauwelijks iets gewijzigd en ook is een aantal jaren geen toets gedaan.

De gemeente Sint Michielsgestel wil grondprijzen gebruiken als sturingsmechanisme. Dit is voornamelijk gedaan in het plan Schuurkerkpad. Uit onze documenten is onvoldoende duidelijk geworden of dit al geresulteerd heeft in de gewenste effecten. Ook in het jaarverslag 2007 is daar nog geen duidelijk beeld naar voren gekomen.

Groenfonds/cultuurfonds

De genoemde bedragen voor bijdragen in het groen- en cultuurfonds zijn in januari 2001 vastgesteld. Sindsdien zijn deze niet meer gewijzigd. Voorstel in de Nota Grondbeleid 2004 is om dit jaarlijks te indexer¹². Dit is mede in het licht van de Grondexploitatiewet, waarin de kosten verantwoord moeten worden op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit een goed voorstel.

Uit de onderzochte grondexploitaties blijkt dat de gemeente bij de exploitaties deze kosten ook daadwerkelijk verhalen. Het nadeel is dat dit niet altijd op een transparante wijze gebeurt. Bij een aantal exploitaties die door ons zijn ontvangen, onder meer het Grinsel Triestpad en Schuurkerkpad zijn deze berekeningen met de pen bijgeschreven. In de exploitaties die de Raad elk jaar moet vaststellen worden de genoemde bedragen niet uitgewerkt. Dit is geen goede werkwijze om de kosten en opbrengsten in de exploitaties te verantwoorden.

Knelpunten uitvoering beleidskaders

Uit de interviews zijn de volgende knelpunten naar voren gekomen ten aanzien van de uitvoering van de beleidsdoelstellingen:

S.M.A.R.T

Als beleidsdoelstelling is in de nota grondbeleid 2004 opgenomen dat in de ontwerpbegroting 2005 in 75 % van de programma's concrete maatschappelijke effecten zijn geformuleerd volgens het S.M.A.R.T. principe (Specifiek - Meetbaar - Acceptatie - Realiseerbaar - Tijdgebonden). Hoewel de gemeente als doelstelling heeft via het SMART principe te handelen, bleek uit de interviews dat deze methode vaak nog ontbreekt in de praktijk. Uit de interviews kwam naar voren dat dit wel gewenst is, zowel top-down als bottom up. Ook bij de begroting zou S.M.A.R.T. gewerkt moeten worden.

Capaciteit

De capaciteit (het aantal fte's) van de gemeente Sint Michielsgestel lijkt een knelpunt te zijn voor het uitvoeren van de grondexploitaties. In totaal heeft de gemeente Sint Michielsgestel binnen de afdeling maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen 17 mensen in vaste dienst. Daarvan werken 5 á 6 mensen extern.

Er is één medewerker strategisch grondbeleid, die onder andere een grote rol heeft voor het opstellen van de nieuwe Nota Grondbeleid 2008. Deze is tevens de gebiedscoördinator voor de nWro 2007/ Grondexploitatiewet.

Er zijn op dit moment drie gebiedscoördinatoren die zowel het projectwerk als reguliere werkzaamheden uitvoeren. In totaal is dit 2,5fte. De rol van gebiedscoördinator verschuift steeds meer van bestemmingsplan naar gebiedsontwikkeling. Er is één medewerker op de afdeling Bestuur Middelen en Organisatie (BMO), die zich voornamelijk bezig houdt met de grondexploitaties.

De krappe bezetting rondom strategisch grondbeleid (ruim 1fte) vormt een bedreiging voor het uitvoeren van de gemeentelijke beleidsdoelstelling (zie Nota Grondbeleid 2004) om actief grondbeleid te voeren. In de voorjaarsnota 2008 is om deze reden 2fte gebiedscoördinatoren

¹² Nota Grondbeleid 2004, pag. 48

geclaimd om dit probleem op te vangen. De capaciteit is met name op het gebied van planeconomie beperkt. Door een planeconoom aan te stellen kunnen de exploitaties uitgebreid worden.

Er is voor grondzaken maar 1 gebiedscoördinator voor de nieuwe Wro 2007/grondexploitatiewet. Dit vormt een bedreiging voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen in de toekomst.

Er is wel een flexfonds voor het inhuren van externe deskundigheid voor capaciteit, kennis en kwaliteitsniveau maar extra capaciteit op de afdeling grondzaken binnen de gemeente is wel gewenst.

Integraal aanpakken

Een bedreiging voor de uitvoering van de beleidsdoelstellingen is dat de exploitaties in de praktijk te weinig integraal worden georganiseerd. Dit beeld kwam uit alle interviews die Metrum heeft gedaan in Sint Michielsgestel. Er bestaat een duidelijke wens om het beleid integraal te benaderen, door een team aan te stellen om de uitvoering te coördineren, dat bestaat uit personen van verschillende afdelingen. De winst binnen de organisatie in de toekomst ligt voornamelijk in het project- en procesmanagement en het verder professionaliseren van de gebiedsontwikkeling. De wens is om naar een managementstructuur te gaan dat integraal aanstuurt en waar de verantwoording op een lager niveau in de organisatie ligt. De ruimte om als organisatie in te spannen op structurerend werken is zeer beperkt, en de ambitie van het bestuur is groot. De wens is om met verschillende afdelingen per exploitatiegebied een team aan te stellen om de uitvoering te coördineren. Het project educatief cluster Schuurkerkpad is wel op een meer integrale manier aangepakt. Ook de afdeling financiën is er direct bij betrokken. Uit de interviews bleek dat de eerste ervaringen goed zijn, maar er werd wel aangegeven dat er nog tijd nodig is om ook dit project integraal aan te pakken.

Nog niet alle doelstellingen die de gemeente heeft opgesteld zijn goed te realiseren. In de Nota Grondbeleid van de gemeente Sint Michielsgestel staat dat is gebleken, dat de grondregistratie/grondadministratie sterk voor verbetering vatbaar is.¹³ Dit geluid kwam overeen met dezelfde kritiek, dat is geuit tijdens de interviews. Knelpunt is dat de gemeente bijvoorbeeld geen projectadministratie heeft waardoor er weinig inzicht is in de plannen. Ten slotte zijn de rapportages die worden opgesteld volgens de interviews vaak marginaal. Dit blijkt ook uit de analyse van Metrum naar onder de verschillende grondexploitaties dat de grondexploitaties beperkt zijn (zie volgend hoofdstuk).

In 2004 is de gemeente Sint-Michielsgestel overgestapt naar het directiemodel. Ook projectmatig werken is geïmplementeerd. Dit kan in de toekomst een goede kans zijn voor het meer integraal aanpakken van projecten. Voor de onderzochte grondexploitaties geldt dat niet of nauwelijks procesmatig en projectmatig werd gewerkt. Dit geldt ook voor de betreffende dossiervorming, achtergrondinformatie van dit project etc.

Uit de interviews is gebleken dat projectmatig werken inmiddels wel voornamelijk aandachtspunt is geworden.

4.2 Uitvoering College van Burgemeester en wethouders

Uit de interviews blijkt dat het College van B&W over het algemeen voldoende inzicht heeft in de mogelijkheden een bepaalde gewenste locatieontwikkeling uit te voeren. Deze nemen ook het initiatief en zijn goed geïnformeerd. Het voordeel van de gemeente Sint Michielsgestel is dat de lijnen binnen de gemeente kort zijn waardoor de betreffende portefeuillehouder zeer nauw betrokken is. Bovendien hebben de gebiedscoördinatoren regelmatig overleg met het college.

4.3 Informeren van de gemeenteraad

In de voorfase krijgt de gemeenteraad voldoende informatie over onder andere het ruimtegebruik, grondexploitaties, bouwprogramma etc. Gaande in het proces zou de Raad meer inzicht moeten

¹³ Nota grondbeleid, pag. 47

krijgen in mogelijke rekenvarianten ten behoeve van een verantwoorde belangenafweging door de raad, blijkt uit interviews. Uit de geleverde stukken, zoals grondexploitatie 2006 blijkt dat de gemeente Sint Michielsgestel haar exploitaties elk jaar actualiseert en door de Raad vaststelt. Er is hierbij wel aandacht voor de voortgang, maar desondanks blijft de gemeente bij alle onderzochte exploitaties koersen op dezelfde ontwikkeling. De dynamiek van de markt wordt hierdoor nauwelijks gevolgd. Door alternatieven voor te stellen kan de Raad meer betrokken worden bij de ontwikkeling van de locatie.

Een belangrijk geluid uit de interviews is dat er nauwelijks wordt gestuurd op afwijkingen van de doelstellingen bij de exploitaties. Bij een exploitatie wordt er altijd uitgegaan van één voorstel voor een gebiedsontwikkeling, inclusief de bijbehorende grondexploitatieopzet. Dit biedt te weinig mogelijkheden voor de Raad om effectief te sturen op de gebiedsontwikkelingen. De Raad heeft geen keuzes uit verschillende rekenvarianten die voor belangenafwegingen door de raad kan worden gebruikt. De mogelijkheden om te sturen worden hierdoor beperkt.

Daarnaast is het belangrijk om heldere doelen bij de Raad te kunnen inbrengen. Deze doelen kunnen onder andere in een Nota Volkshuisvesting worden meegenomen. De geformuleerde doelstellingen worden vervolgens door de Raad worden getoetst. Transparantie en helderde go-no go momenten zijn noodzakelijk om taakstellende functie van de Raad mogelijk te maken. De geformuleerde doelstellingen worden via de Raad bepaald en getoetst aan de Nota Grondbeleid.

Uit de interviews bleek dat er weinig initiatief is van de Raad. Zij hebben vaak het gevoel dat ze achter de feiten aanlopen. De beperkte keuzemogelijkheden voor de Raad kan één van de redenen zijn voor de Raad om initiatief te nemen. De onderzochte actualisatie van de exploitaties waren echter veel te mager voor de Raad om de exploitatie op een goede wijze te kunnen beoordelen en vast te stellen. Er was weinig informatie over de exploitatie zelf, zoals kenmerken project, verschillende alternatieven, verschillende toekomstscenario's etc. Wel wordt er volgens de interviews vanuit de Raad op het gebied van planeconomie steeds meer gevraagd, omdat de kennis op dit aspect binnen de Raad is toegenomen.

4.4 Conclusies

Beleidsdoelen

De volgende conclusies kunnen worden getrokken over de uitvoering van het grondbeleid in de gemeente Sint Michielsgestel:

- De ruimtelijke doelstellingen op het gebied van sociale woningbouw lijken te worden bereikt. Het is echter niet mogelijk goed oordeel te geven over woningbouw want een onderscheid naar woningtype bij exploitaties ontbreekt.
- Grondbeleid: de beleidsdoelstelling om een actief grondbeleid wordt niet altijd gehaald. De toegenomen grondposities van ontwikkelaars vormt een bedreiging op het bereiken van de beleidsdoelstelling. De gemeente gebruikt weinig van haar grondbeleidsinstrumenten.
- De grondprijzen zijn de laatste jaren nauwelijks getoetst of bijstelling noodzakelijk is.
- De fondsen voor groen- en het cultuurfonds worden bij de onderzochte exploitaties verhaald, maar het is in de onderzochte exploitaties niet altijd transparant uitgewerkt.

Bij de uitvoering van de beleidskaders en strategische doelstellingen zijn een aantal punten die een bedreiging vormen voor het (kunnen) realiseren van die beleidsdoelstellingen:

- Werken volgens S.M.A.R.T.-doelen wordt niet gedaan.
- De feitelijke capaciteit is te beperkt op het gebied van planeconomie en grondbeleid
- Projecten worden niet integraal (procesmatig- en projectmatig) voorbereid en gerealiseerd
- Tijdens de uitvoering van de gebiedsontwikkelingen worden de grondexploitaties niet c.q. niet tijdig aangepast aan veranderende omstandigheden en nadelige gevolgen voor het betreffende planresultaat. Dat geldt ook voor de informatie en communicatie naar het College en de raad.

Uitvoering college B&W

Het college van B&W heeft genoeg inzicht in de mogelijkheden een bepaalde gewenste locatieontwikkeling uit te voeren.

Informereren van de gemeenteraad

Er is op dit moment nog te weinig transparantie in verschillende scenario's. Dit kan mogelijk opgelost worden door bij het voorstel bij gebiedsontwikkeling verschillende scenario's te geven, inclusief verschillende grondexploitaties, met heldere doelstellingen in beleidsdocumenten waarop de raad kan sturen.

5. Financiën

5.1 Grondexploitaties

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de grondexploitaties effectief, efficiënt en transparant tot stand zijn gekomen zijn in het kader van dit onderzoek zeven grondexploitaties bestudeerd. Hierbij dient vooraf een opmerking te worden geplaatst dat de informatievoorziening van de exploitaties verschillend is. Enkele gegevens die belangrijk zijn om inzicht te krijgen in de exploitaties ontbraken of zijn beperkt in de door de gemeente geleverde stukken. De meeste van de ontvangen documenten over de grondexploitaties gaven geen duidelijkheid over het aandeel openbare ruimte en aandeel uitgifbare grond. Er is bijvoorbeeld weinig informatie of het een inbreiding of uitleglocatie betreft, over het woningbouwprogramma en typering, het programma en kenmerken niet-woningbouw.

De onderzochte exploitaties zijn:

Grinsel-Triestpad

Dit betreft een inbreidingslocatie op voormalig agrarische grond in Den Dungen. De gemeente Sint Michielsgestel heeft hier veel gronden verworven voor de realisatie van dit plan. In het plan Grinsel-Triestpad wordt een aantal starterswoningen gerealiseerd, evenals diverse twee-onder-één-kap woningen en een aantal vrije kavels. De vrije kavels worden gedeeltelijk door particulieren ontwikkeld, waarvoor de gemeente exploitatieovereenkomsten heeft afgesloten. Bovendien wordt een bijzondere woonvorm gerealiseerd. Grinsel Triestpad bestaat uit 35% openbare ruimte (incl. verharding) en 65% uitgifbare grond.

Centrumplan Sint Michielsgestel

Het dorpscentrum is in dit geval te omschrijven als het gebied omsloten door de Dommel, Ceintuurweg, Nieuwstraat en Petrus Dondersplein. In het centrum vindt een herstructurering plaats van bestaand gebied. Een aantal fraaie elementen blijven behouden, het overige zal vernieuwd worden. Er zal een hoeveelheid gevarieerde winkelruimte (detailhandel, kantoren, horeca) gerealiseerd worden. Ook zal wonen in ca. 160 appartementen een nieuwe dimensie aan het centrum moeten geven. De gemeente heeft een flink aandeel van de gronden in eigendom, voor het overige is samenwerking gezocht met meerdere marktpartijen. Aanvankelijk zou dit plan budgettair neutraal gerealiseerd kunnen worden. Door procedures bij Gedeputeerde Staten en de Raad van State heeft het project zoveel vertraging opgelopen, dat het planresultaat negatief zal zijn. De belangrijkste oorzaak voor het negatieve resultaat zijn de oplopende rentekosten en toegenomen plankosten door de vertragingen in het plan.



Schuurkerkpad

Dit is een project in Berlicum, waarvan de planontwikkeling rond 1990 gestart is en rond 2000 gestart is met de bouw van ca. 250 tot 300 woningen in diverse woningtypes en -categorieën. Aanvankelijk had de gemeente weinig gronden, in tegenstelling tot de woningstichting en een ontwikkelaar. De gemeente heeft middels een bouwclaim een deel van de gronden verworven en sturing gehouden op de ontwikkeling. Een klein deel van de gronden is nog in bezit van een particulier en wordt vooralsnog niet verworven door de gemeente. In 2009/2010 zal deze exploitatie afgerond zijn. De doelstelling van de gemeente Sint Michielsgestel bij de ontwikkeling van het Centrumplan is een neutrale exploitatie. Het tekort wordt onder meer opgevangen door de afspraken die in de bouwclaim zijn gemaakt in het Schuurkerkpad. Er is een bedrag van ongeveer €1.500.000,- geboden ten behoeve van de exploitatie van het centrumplan. Dit is overgenomen in het de definitieve exploitatieovereenkomst.

Educatief cluster Schuurkerkpad

Dit is een nieuwe locatie voor diverse educatieve functies, zoals een brede school en een kinderdagverblijf evenals een woonvorm voor verstandelijk gehandicapte jongeren. Er wordt een school gerealiseerd met tien permanente lokalen, vijf schoolwoningen, twee speellokale annex wijkruimte en buitenterrein alsmede één peuterspeelzaal met aanverwante ruimten en buitenterrein, alsmede voor het realiseren van tien sociale huurwoningen. De gemeente Sint Michielsgestel heeft het openbaar gebied in eigendom, het overige bezit ligt bij de woningbouwcorporatie.



Laamhoef



Laamhoef is een woningbouwproject in Gemonde (Boomstraat/Lambertusweg). Het betreft een inbreiding, gestart in 2001. Voor het plan Laamhoef worden woningen gerealiseerd volgens de norm van de provinciale pilot; bouwen voor specifieke groepen in kleine kernen. Zo wordt er gebouwd voor starters (maatschappelijk gebonden eigendom), doorstromers en zijn er vrije kavels. In totaal zullen er ca. 30 woningen gerealiseerd worden. Aanvankelijk (2001) zag het planresultaat er positief uit, maar door omvangrijke planschadevergoedingen resulteert dit plan met een negatief saldo. We kunnen uit de ontvangen documenten geen uitspraken doen over de hoogte van de planschade.

Milrooijseweg

De Milrooijseweg is een nieuw bedrijventerrein met woningbouw. Omdat de gemeente op deze locatie niet het merendeel van de gronden had, streefde de gemeente in dit plan geen actief grondbeleid na. Een blokhuut van Scouting zal omstreeks 2010 verplaatst worden, hierna zullen de laatste kavels worden uitgegeven en wordt het plan afgesloten. Het kostenverhaal geschiedt via de baatbelasting, met uitzondering van 2 bedrijven waarmee een overeenkomst is gesloten.

De Zeelder

Dit betreft een inbreidingslocatie in Berlicum voor één woning.

In bijlage 4 is een schema opgenomen, met een overzicht van de onderzochte exploitaties in relatie met de belangrijkste afwijkingen in (het bereiken van) doelen en geld.

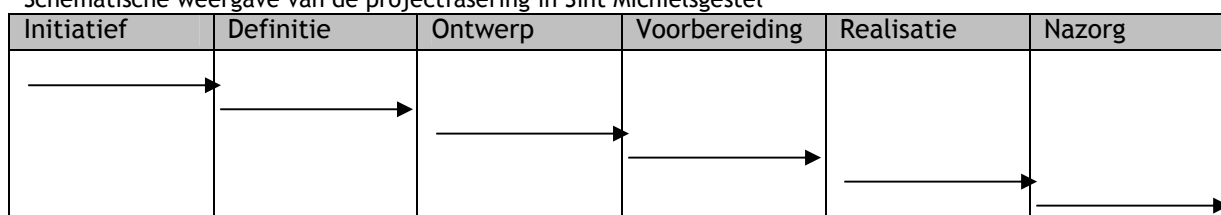
Kritiek op de procesgang

Voor de ontwikkeling van ruimtelijke projecten wordt niet structureel gewerkt met een gestandaardiseerde werkwijze op basis van de projectfasering: Initiatief-, Definitie-, Ontwerp-, Voorbereiding-, Realisatie, en Nazorgfase.

Elke fase is onderverdeeld in activiteiten, die stapsgewijs moeten worden uitgevoerd. Telkens moet in overzichtelijke vorm worden aangegeven:

- welke acties moeten worden ondernomen;
- wie er verantwoordelijk is;
- wie de overige direct betrokkenen zijn en;
- welke producten er moeten worden geleverd.

Schematische weergave van de projectfasering in Sint Michielsgestel



Opsplitsing in stappen c.q. fasen maakt het project inzichtelijker. Het levert bovendien relevante informatie op voor de afzonderlijke stappen. Een project is op te splitsen in zes, door zogeheten mijlpalen, afgebakende fasen. Een mijlpaal bestaat doorgaans uit een projectdocument dat door het college of een directie wordt geaccordeerd. Erna start een volgende fase.

Aangegeven wordt dat het gewenst is meer projectmatig te gaan werken. In dat geval is een bovenstaande werkwijze een beproefd hulpmiddel om hier grip op te krijgen.

Ook ontbreekt momenteel een projectadministratie binnen de gemeente. Hierdoor is het soms lastig om op elk gewenst tijdstip inzicht te krijgen in de actuele stand van zaken van de verschillende grondexploitaties. Aangegeven wordt dat momenteel hard gewerkt wordt aan het opstarten van een projectadministratie, maar dit is nog niet goed aangetoond.

In de actualisatie van de grondexploitaties worden algemene uitgangspunten verwoord die voor alle projecten gelden. Bij aanvang van een grondexploitatie starten met een uitgangspuntennotitie is niet gebruikelijk in Sint-Michielsgestel. Om sturing te geven aan projecten en rekening en verantwoording af te leggen zou bij aanvang een startdocument met onder andere projectspecifieke uitgangspunten en kengetallen bestuurlijk voorgelegd moeten worden. Gedurende de looptijd van het project maar in elk geval na afsluiting van het project kan dan een verschillenanalyse worden opgesteld. Op basis van deze verschillen analyse kan bestuurlijk inzicht verkregen worden in het verloop van de grondexploitatie vanaf het moment van starten tot afsluiting.

Parameters

Bij de actualisering van de exploitaties worden de volgende parameters door de Raad vastgesteld. Bij de ontvangen stukken ontbreekt de beargumentering van deze parameters. Tevens valt het op dat bij het Grinsel Triestpad en Schuurkerkpad geen rekening wordt gehouden met kosten- en opbrengstenstijging. Dit onderzoek naar de Grondexploitaties heeft betrekking op de afgelopen jaren, vanaf 2004. Een groot deel van de ontvangen stukken zijn echter nog vóór de te onderzoeken periode. Het is verstandig de parameters opnieuw te bekijken en door de Raad vast te laten stellen, met een nadere uitleg over de percentages. De gehanteerde methoden en parameters bleken veel te veel van de werkelijkheid te verschillen en dat leverde te grote, niet acceptabele verschillen op in de grondexploitaties.

Onderstaand schema laat het verschil zien tussen de gehanteerde parameters van Sint Michielsgestel en van Metrum (op basis van de gegevens van het CBS). Hiermee willen we niet aangeven welke van de twee het meest marktconform is, maar willen we het verschil benadrukken

tussen de gehanteerde parameters. Het valt op dat de gehanteerde rentes in Sint Michielsgestel wat aan de hoge kant lijken. Het is in de toekomst verstandig om te onderzoeken of de gehanteerde rentes nog marktconform zijn.

Opvallend is dat bij het Grinsel Triestpad en het Schuurkerkpad niet wordt gerekend met een percentage voor kosten- of opbrengstenstijging. Dit kan echter voor grote problemen zorgen tijdens de begeleiding van het project, zeker als het lang lopend project is. Hierbij uitgaande dat reële eenheidsprijzen worden gehanteerd. Als je geen kosten- en opbrengstenstijging hanteert dan is er geen conservativiteit in de berekening ingebouwd. De door ons ontvangen stukken gaf onvoldoende aan waarom is gerekend met een percentage van 0% voor de kosten- en opbrengstenstijging. Dit zou in ieder geval in de raadsbesluiten naar voren moeten zijn gekomen. Het centrumplan Sint Michielsgestel houdt wel rekening met de bouwkostenstijging en opbrengstenstijging. De kostenstijging komt redelijk overeen met het cijfer van Metrum. De opbrengstenstijging laat in dat jaar wel een duidelijk verschil zien.

	Parameters Sint Michielsgestel	Parameters Metrum
Renteverlies	Grinsel Triestpad: 6,5% (2000) Schuurkerkpad: 7% (1997) Centrumplan: 5,5% (2004)	4% 2,6% 1,2%
Rentewinst	Grinsel Triestpad: 6,5% (2000) Schuurkerkpad: 7% (1997) Centrumplan: 5,5% (2004)	4% 2,7% 1,2%
Kostenstijging	Grinsel Triestpad 0% (2000) 0% Schuurkerkpad (1997) Centrumplan: 3% (2004)	4% 1% 2%
Opbrengstenstijging	0% Grinsel Triestpad (2000) 0% Schuurkerkpad (1997)a 3% Centrumplan (2004)	4% 8% 0%

Planeconoom

De functie van een echte planeconoom (PE) ontbreekt in de gemeentelijke organisatie van Sint Michielsgestel. Voor een goede en verantwoorde inbreng van de planeconoom in het proces van gebiedsontwikkeling is dat wel noodzakelijk. Ook vanuit het oogpunt van noodzakelijke functiescheiding tussen met name de afdeling financiën en de afdeling ruimtelijke ordening. De functie van PE kan intern verankerd worden, extern en in een combinatie van interne en externe capaciteit en kennis.

Voor ruimtelijke plannen en projecten wordt een berekening van kosten en opbrengsten gemaakt. Dit heet planeconomie. De planeconoom is het financieel brein en geweten bij een ruimtelijke ontwikkeling; de planeconoom is behalve rekenmeester ook de financieel adviseur, vastgoedstrategen en risicomanager bij ruimtelijke projecten. De planeconoom stelt een berekening (ook wel grondexploitatie genoemd) stapsgewijs op naar mate meer bekend is van het initiatief tot een project of ontwikkeling. Zijn rekenwerk wordt naarmate de projectfasering voortschrijdt telkens verfijnder en gestoeld op concretere en uitgebreidere informatie. In de loop der tijd verminderen de risico's, aangezien het rekenwerk een steeds betere onderbouwing kent en onzekerheden beperkt worden. Het resultaat van het rekenwerk heet grondexploitatie. Behalve de kosten en de opbrengsten van het project, toont deze grondexploitatie ook de cashflow (jaarschijven) en financieringsbehoefte aan gedurende de looptijd van een plan.

Het belang van de grondexploitatie voor een ruimtelijk plan is dan ook zeer groot. De grondexploitatie kan gezien worden als het financieel kader van een project. Ziet een project er bijvoorbeeld niet rooskleurig uit dan kan via het "draaien aan de knoppen" (uitgangspunten t.a.v. programma, verhoudingen uitgeefbaar, niet uitgeefbaar, uitgiftetempo, fasering, prijsindicatoren etc.) getracht worden het resultaat bij te stellen.

De planeconoom maakt gebruik van ondermeer een vaste rekenmethodiek, eenheidsprijzen en normbedragen. Bovendien moet hij ervoor zorgen en er op toezien dat in de diverse grondexploitaties bijdragen worden opgenomen voor de diverse fondsen, die de gemeente kent, zoals Fonds Bovenwijkse voorzieningen, Onderhoudsfondsen en het Fonds Volkshuisvesting.

In de gemeente Sint-Michielsgestel bestaat deze functie niet als zodanig. Om de rol van planeconoom op bovenstaande wijze goed vorm te geven, is heroverweging van de bestaande structuur aan te bevelen.

5.2. Bouw- en woonrijpmaken

Een belangrijk onderdeel in de opzet van de grondexploitatie is de input voor de kosten van het bouw- en woonrijpmaken. In Sint Michielsgestel worden de civieltechnische ramingen aangeleverd door de civieltechnische medewerkers van de afdeling uitvoering. Bij het opnemen van deze ramingen in de grondexploitatie worden deze cijfers zonder nadere controle of toelichting opgenomen.

Aangegeven wordt dat de ramingen tot stand komen door gebruik te maken van eenheidsprijslijst van de afdeling uitvoering of incidenteel op basis van ervaringscijfers. Bij de uitvoering van een werk wordt de begroting van de aannemer die het werk gaat uitvoeren vergeleken met de gemeentelijke begroting. Belangrijke verschillen worden aan het College gemeld en toegelicht. Regelmatig blijkt dat een werk gunstiger uitgevoerd kan worden dan geraamd, doorgaans wordt dit verklaard als aanbestedingsvoordeel. Met zicht op de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet binnenkort, is het van belang dat zo nauwkeurig mogelijk geraamd wordt. Mogelijk dient hier nog een verbeteringslag gemaakt te worden.

5.3. Grondprijzen

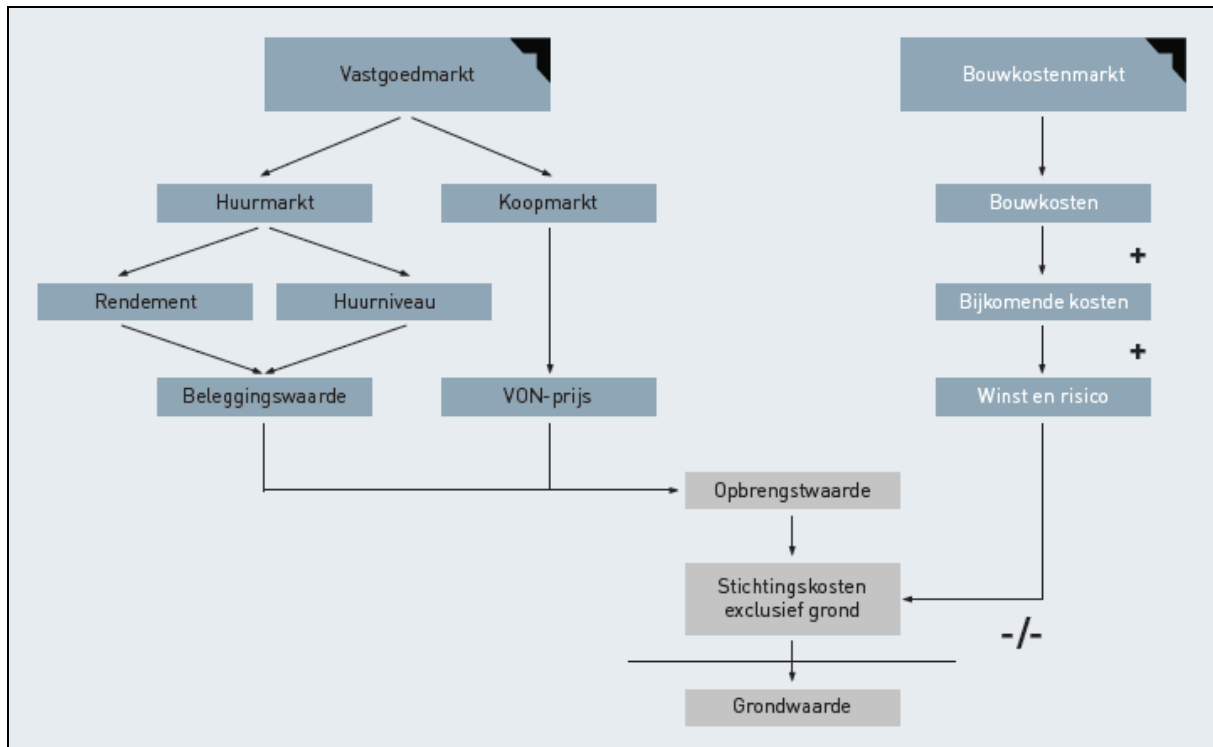
Het beleid van de gemeente Sint Michielsgestel is erop gericht om marktconforme prijzen te hanteren. Er wordt t.a.v. prijsbeleid in de regio getoetst om te voorkomen dat de gemeente niet te hoge bedragen vraagt in vergelijking met de rest van de regio. Op deze comparatieve wijze komt de grondprijs tot stand. Aangegeven wordt dat ook in mindere conjunctuur de verkoop van woningbouw kavels in Sint Michielsgestel onverminderd doorgaat. Dit wordt zo geïnterpreteerd dat de prijzen dus marktconform zijn. Dit kan er echter ook op duiden dat de prijzen aan de lage kant zijn. Door het ontbreken van taxaties en adviezen in deze van externe deskundigen kan de gemeente ook niet staande worden gehouden dat er sprake is van (voldoende) marktconformiteit.

In geval van appartementen (gestapelde bouw) wordt met de ontwikkelende partij onderhandeld over de vrij-op-naam prijs (VON). Van deze VON-prijs wordt een percentage (quote) genomen van minimaal 20%. Dit is tamelijk arbitrair en een onderbouwing voor marktconformiteit ontbreekt bij deze methode.

Voor sociale woningbouw is een minimale kavelprijs vastgesteld, maar er wordt ook onderhandeld over de prijs met de ontwikkelende partij (vaak woningbouwcorporatie). Of deze prijs marktconform is kan niet achterhaald worden.

De gehanteerde grondprijzen zouden marktconform moeten zijn. Dit houdt in dat ze objectief aan de markt ontleend moeten zijn. De methodiek die hierbij het beste aansluit is de residuele grondwaardeberekening. Bij deze residuele waardemethode wordt een directe relatie gelegd tussen de commerciële waarde van een vastgoedobject, de bouwkosten, de bijkomende kosten en de grondwaarde. Door de commerciële waarde (Vrij op naam prijs) te verminderen met de bouw- en bijkomende kosten, resteert de waarde van de grond.

In het schema hieronder is de methodiek weergegeven.



Figuur 3 berekening van de grondprijs op basis van de residuele grondwaardemethodiek

Door vooraan in het traject in onderhandeling te treden met de ontwikkelaar over de commerciële waarde van het te ontwikkelen vastgoed en de te maken kosten, kom je uit op een objectief in de markt tot stand gekomen prijs, die aldus marktconform genoemd kan worden.

Ook met het zicht op de toekomstige inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet wordt het steeds belangrijker de grondprijzen marktconform te bepalen.

Gelet op de beleidregel dat grondprijzen marktconform moeten zijn, moet de conclusie op basis van het bovenstaande zijn dat dit zeker niet het geval is. Met name de comparatieve methode hoeft niet per sé marktconform te zijn; het gaat daar om voortbrengingskosten en/of transactie bedragen die los kunnen staan van “marktconformiteit”.

De onderzochte exploitaties lieten een groot verschil zien tussen grondprijzen. De meeste gronden in de vrije sector worden voor meer dan €225,- verkocht; gemiddeld tussen de €230 en €275,- per m², met uitschieters van €300,- per m². Enkele percelen in het Schuurkerkpad die mogelijk in de toekomst de bestemming woningbouw krijgen, worden voor een bedrag van €75,- per m² aangeboden. Het is mogelijk om ter plaatse de bouw van twee vrije sector woningen danwel de bouw van vier zelfstandige woningen in de vorm twee-onder-één-kap woningen, te realiseren. Het verschil tussen de grondprijs die wordt gevraagd voor verwerving wijkt sterk af van de werkelijke grondwaarde bij realisering van de vier zelfstandige woningen. Voor het kinderdagverblijf is een grondprijs gevraagd van onder de €200,-. In de ontvangen stukken is niet terug te lezen waarom de gemeente hiervoor gekozen heeft. De gemeente dient dit beter en tijdiger te verantwoorden naar de Raad.

5.4 Risico's

In de eerste plaats moet opgemerkt worden dat geconstateerd is dat het opstellen van de onderzochte grondexploitaties is ondergebracht bij financiën en dat niet gesproken kan worden van voldoende functiescheiding zoals bedoeld in artikel 2 b van het Financieel Statuut van de gemeente. Het opstellen van een risicoparagraaf is verplicht. Toch bleek uit de interviews dat af en toe risico's worden gebagatelliseerd. Niet altijd wordt in deze mogelijk in de toekomst te lopen risico's voorzien door middel van een fonds of een voorziening. In de grondexploitaties zijn geen of nauwelijks standaard risico-analyses opgenomen waarvoor een voorziening is genomen. Hier wordt

bedoeld: mogelijke risico's die zich tijdens het realiseren van een gebiedsontwikkeling mogelijk toch daadwerkelijk voordoen. (afzetproblemen van het bouwprogramma, rentestijging hypotheek, economische recessie etc.). Deze risico's dienen in de vorm van risicoprofielen in de toelichting van een grondexploitatie te worden opgenomen. Ze moeten tevens worden gekwantificeerd in geld. Het zijn dan ook kosten die niet zijn begrepen in de grondexploitatie zelf omdat niet zeker is of die risico's zich daadwerkelijk voordoen. Ook in het weerstandsvermogen worden risico's van de grondexploitaties niet of nauwelijks verwoord. Risico's zouden vooraan in het proces benoemd worden en gekwantificeerd worden.

Per onderwerp (gebiedsontwikkeling) worden de risico's in beeld gebracht, bepaald en in een voorziening opgenomen. Daarbij wordt er een relatie gelegd tussen risicoreserve en bedrijfsactiviteiten.

In de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties worden de risico's van alle grondexploitaties gezamenlijk in een paragraaf opgenomen. In deze paragraaf worden de risico's inzake bezwaar- en beroepprocedures, kosten bouw- en woonrijpmaken en planschades verwoord. Het benoemen van deze risico's is echter niet voldoende. De risico's worden niet per grondexploitatie gezien, noch financieel vertaald in de grondexploitatie. In grondexploitaties van vóór 2005/2006 werden planschadeclaims niet meegenomen als risico van de grondexploitatie.

Daarnaast is dit maar een beperkt aantal risico's die zich voor kunnen doen. Omgevings-, conjunctuur-, of milieurisico's bijvoorbeeld worden niet ingeschat, laat staan gekwantificeerd en gekwalificeerd of opgenomen in de grondexploitaties zelf.

In de actualisatie van de grondexploitaties worden incidenteel wel voorzieningen getroffen, maar dit wordt niet helder aan de raad toegelicht. Voorbeeld is de actualisatie van de grondexploitatie "de Zeelder". Daar is een voorziening getroffen van € 15.000,- onder diversen binnen bouwrijpmaken. Dit betreft een bijdrage voor de sanering die daar plaats vindt. Deze voorziening is in de exploitatie opgenomen omdat het budget voor de sanering (die omvangrijker is dan het gebied binnen deze grondexploitatie) overschreden zal worden. Dit impliceert dat indien dit budget toereikend zou zijn, in de grondexploitatie geen voorziening of bijdrage opgenomen zou zijn.

Ook hebben zich risico's voorgedaan die niet ingecalculeerd waren, bijvoorbeeld een flinke planschade betaling in het plan Laamhoef. Dit heeft tot gevolg gehad dat het plan met aanvankelijk een positief resultaat, resulteert in een negatief saldo.

Risico's per exploitatie

Er moet worden opgemerkt dat door de geleverde documenten van de gemeente Sint Michielsgestel er onvoldoende inzicht was in de risicobeheersing van de exploitaties.

Grinsel Triestpad

De begrotingsopzet van Grinsel Triestpad die we hebben ontvangen is een Excel-bestand waarin de kosten en opbrengsten zijn weergegeven. Dat bestand is echter niet volledig: de cijfers verwijzen naar andere bladen die wij niet hebben ontvangen. Het gevolg is dat we nog onvoldoende inzicht hebben in de opbouw van de exploitatie. De bedragen die genoemd zijn, zijn bovendien nog vrij globaal. We kunnen op basis van deze gegevens niet goed beoordelen of er voldoende rekening wordt gehouden met de risico's.

Centrumplan Sint Michielsgestel

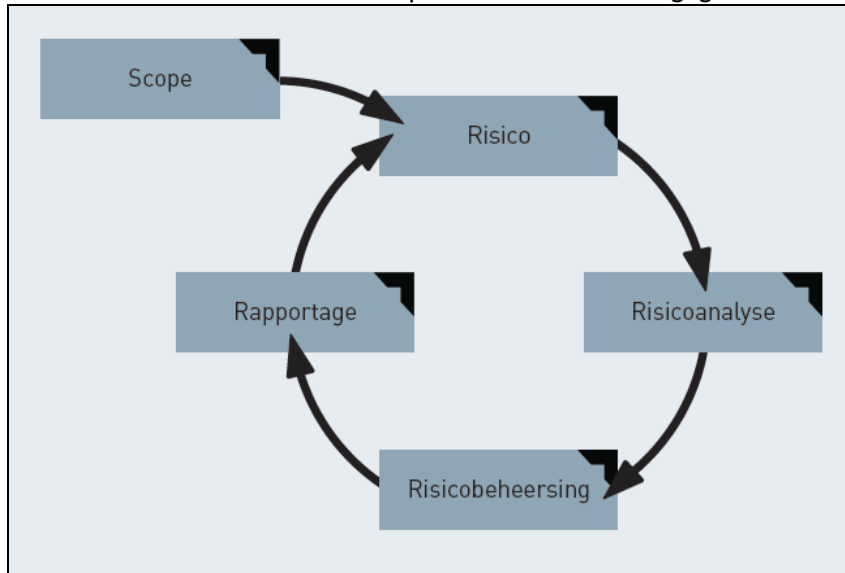
De exploitatie van het Centrumplan Sint Michielsgestel is in tegenstelling tot de andere onderzochte exploitaties uitgebreider en biedt een completer overzicht van de exploitatie. De projectbeschrijving, zoals de te realiseren woningen is echter ook hier nog wat beperkt. De planschaderisico's zijn wel genoemd maar niet beschreven. De planschaderisico's zijn niet beschreven, maar kunnen wel grote gevolgen hebben op de haalbaarheid van het plan. Het doel vanuit de Raad was om de kosten neutraal te houden. Dit is echter door de grote risico's niet gelukt.

In het kader van de financiële onderbouwing van het centrumplan Sint-Michielsgestel is in 2004 afgesproken het exploitatietekort mede te dekken uit een woningbouwproject buiten het

centrumplan.

De beide marktpartijen, waarmee toen in het centrumplan werd onderhandeld (Heijmans Vastgoedontwikkeling en William Properties) en met welke beide partijen op 13 juli 2004 een intentieverklaring over de herontwikkeling van het dorpscentrum is ondertekend, zijn toen uitgenodigd een voorstel te doen voor invulling van een bouwclaim van ca. 60 woningen in het plan Schuurkerkpad Berlicum.

In onderstaande tabel is te zien op welke manier er omgegaan moet worden met risico's.



Figuur 4 risicomanagement op hoofdlijnen: een cyclisch proces met enkele hoofdstappen

6. Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek naar het grondbeleid en grondexploitaties binnen de gemeente Sint Michielsgestel kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Metrum heeft op basis van die conclusies enkele aanbevelingen opgesteld die het beleid van de gemeente Sint Michielsgestel transparanter, effectiever en efficiënter maakt.

Beleidsregels en uitvoering

De gemeente bezit veel beleidsstukken die het grondbeleid en grondexploitaties transparant maken. De doelstellingen en taakverdeling zijn helder geformuleerd. Op enkele punten zou het beleid verscherpt kunnen worden om de uitvoering te verbeteren.

Ruimtelijke ordening

In de beleidsdocumenten ligt de nadruk van woningbouw in de kleine kernen voornamelijk op starters en jonge gezinnen. Bovendien ligt de nadruk bij woningbouwlocaties steeds meer op inbreiding in plaats van uitbreiding. Het is belangrijk om rekening te houden met de financiële gevolgen van dit beleid en ontwikkelingen op de woningbouwmarkt. De opbrengsten bij sociale woningbouw zijn veelal lager dan bij appartementen, of (grote) koopwoningen.

Aanbeveling

- Opstellen meerjaren grondbeleidstrategie, winst en risico's in toekomst in het kader van beleidsdoelstelling woningbouw voor starters en jonge gezinnen en inbreiding.

Er is binnen de gemeente Sint Michielsgestel op dit moment te weinig kennis en capaciteit om het grondbeleid en de uitvoering van exploitaties "echt goed" te doen, de wil is er echter wel. Niet alle doelstellingen en uitgangspunten zijn op dit moment daarom realiseerbaar. Een groot knelpunt is de beperkte capaciteit op het gebied van grondbeleid en grondexploitaties. Er zijn onvoldoende planeconomen aanwezig zijn om de grondexploitaties goed op te stellen en bij te houden. Ten slotte wordt er in de praktijk nog niet integraal gewerkt en doelstellingen worden nog niet altijd S.M.A.R.T. uitgewerkt. Als deze knelpunten opgelost worden, zal de uitvoering van het beleid effectiever gebeuren.

Op dit moment heeft de gemeente Sint Michielsgestel nog geen degelijke processchema's en besluitvormingsschema's voor gebiedsontwikkeling ter beschikking. Het hanteren van dit soort schema's zou een goede aanvulling zijn om het overzicht te behouden en de voortgang in het proces te bewaken.

Aanbeveling

- Processchema's en besluitvormingsschema's bij gebiedsontwikkelingen opnemen om het proces te waarborgen

De functie van een echte planeconoom (PE) ontbreekt in de gemeentelijk organisatie van Sint Michielsgestel. Voor een goede en verantwoorde inbreng van de planeconoom in het proces van gebiedsontwikkeling is dat wel noodzakelijk. Ook vanuit het oogpunt van noodzakelijke functiescheiding tussen met name de afdeling financiën en de afdeling ruimtelijke ordening. De functie van PE kan intern verankerd worden, extern en in een combinatie van interne en externe capaciteit en kennis.

Aanbeveling

Aanpakken van volgende knelpunten

- Meer capaciteit in (vaste) medewerkers op het gebied van grondbeleid/ planeconomie
- Invoeren van de functie van planeconoom op de afdeling ruimtelijke ordening
- Integraal werken bij gebiedsontwikkeling meer toepassen
- Uitvoering gebiedsontwikkeling volgens het S.M.A.R.T. principe
- Toepassen van juiste parameters in de grondexploitaties en tijdige herzien ervan

- Opheffen van de personele unie die aan de orde is doordat financiën zowel de grond-exploitatieopzetten maakt als beoordeelt, registreert en er over rapporteert. Er dient functiescheiding te zijn tussen RO en Financiën

Instrumentarium

Niet overal wordt het instrumentarium (voldoende) ingezet om grond te verwerven. Doelstelling van de gemeente is een actief grondbeleid, maar wordt bemoeilijkt wanneer de gemeente geen grondposities heeft en weinig instrumenten inzet om (strategische) grond te verwerven. Metrum beveelt dan ook aan om meer in gebruik te maken van het grondbeleidsinstrumentarium om grond te verwerven. Om dit te realiseren zou de inzet van grondbeleidsinstrumentarium beter verankerd kunnen worden in het grondbeleid, bijvoorbeeld een grotere inzet van onteigening en de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Invloed Grondexploitatiewet op het grondbeleid

Aan de andere kant wordt grondbezit minder belangrijk om kosten te verhalen vanwege de Grondexploitatiewet, die per 1 juli 2008 is ingevoerd. Afhankelijk van de beleidsregels in de nieuwe Nota Grondbeleid 2008 moet het belang om actief grondbeleid te voeren nog eens bekeken worden.

Doelstelling van de gemeente van actief grondbeleid is onder meer het maken van winst. De uitbreidingsmogelijkheden van de gemeente Sint Michielsgestel zijn echter beperkt. Het is daarom van groot belang om zoveel mogelijk grond te verwerven waar nog ontwikkeld kan worden. Het is bij de onderzoekers niet bekend bij de onderzoekers is of dit d.m.v. beleidsregels in de “nieuwe Nota Grondbeleid” deels al stringenter is verankerd.

De gemeente wil bouwclaims voorkomen voor grondverwerving. De vraag is, zeker met bovenstaande beleidsregels of dit wel haalbaar is. In de praktijk blijkt dat bij veel locaties private partijen al grondposities hebben ingenomen. In dat geval wordt het bouwclaimmodel gebruikt om grond te verwerven. Deze praktijk kan wellicht meer worden uitgewerkt in de nieuwe Nota Grondbeleid.

Aanbeveling

- Meer gebruik maken van grondbeleidsinstrumentarium indien de gemeente Sint Michielsgestel in de nieuwe Nota Grondbeleid ook blijft kiezen voor een actief grondbeleid.
- Inzet grondbeleidsinstrumentarium beter verankeren in duidelijke beleidsregels.
- Grondexploitatiewet in nieuwe Nota meenemen
- Gebruik bouwclaims opnieuw onder de loep nemen

Sociale woningbouw

De gemeente Sint Michielsgestel rekent lagere prijzen voor sociale woningbouw. Hiermee probeert de gemeente grondprijzen te gebruiken als sturingsmechanisme. Het gevaar bestaat echter dat dit gezien wordt als een verkapte vorm van staatssteun.

Aanbeveling

- Om te voorkomen dat de lagere kavelprijzen van sociale woningbouw worden gezien als een verkapte vorm van staatssteun, zou de gemeente de beleidsregels op validiteit en juistheid door een juridisch kantoor moeten laten toetsen, dan wel zelf te kiezen voor marktconforme prijzen en dit risico op deze wijze al uit te sluiten.

College B&W

De informatievoorziening naar het college toe is over het algemeen goed. Uit de interviews en de onderzochte documenten leken er geen grote problemen te zijn met de uitvoering en invulling door het college.

Informatie naar de gemeenteraad

Uit onderzoek is gebleken dat er vaak maar één scenario is waar de Raad uit kan kiezen. Dit beperkt de flexibiliteit in hoge mate en het kunnen inspelen op marktontwikkelingen. Bovendien zijn de onderzochte exploitaties onvoldoende uitgelicht voor de Raad om de exploitaties vast te stellen.

Aanbeveling

- Actualisering van de grondexploitaties uitbreiden: de Raad krijgt daardoor ook meer inzicht in de exploitaties. Projectmatig werken invoeren.
- Bieden van meerdere scenario's aan de Raad waar ze uit kunnen kiezen.
- Heldere beleidsuitgangspunten opstellen waar de Raad op kan sturen.

Financiën: de grondexploitaties

De grondexploitaties

Er zijn een zestal grondexploitaties opgesteld door de gemeente en een grondexploitatie m.b.t. het Centrum opgesteld door een externe partij.

Belangrijkste conclusies van de grondexploitaties zijn:

- Bij deze gegevens ontbreekt een uitgangspuntennotitie, er zijn ook geen besluitvormingsdocumenten van de start of in geval van wijziging van de individuele grondexploitaties aangeleverd.
- Ook ontbreken onderbouwingen van de ramingen in de grondexploitatie. Voorts is geen projectbeschrijving aangeleverd van de individuele grondexploitaties (vb. inbreiding of uitleglocatie, woningbouwprogramma en typering, programma en kenmerken niet woningbouw etc.)

Uit het interview blijkt dat een uitgangspuntendocument niet wordt opgesteld en dat bijvoorbeeld de civieltechnische ramingen ook niet onderbouwd worden. Bij de opstelling van de grondexploitatie wordt hier niet kritisch naar gekeken. Het aangeleverde wordt voor kennisgeving aangenomen en één op één in de grondexploitatie overgenomen. Actualisatie van grondexploitaties wordt jaarlijks gedaan. Dit is het enige moment dat de Raad geconfronteerd wordt met de grondexploitaties. Dit document is erg beknopt en zeer technocratisch. Voor specifieke vragen kan de raad bij de ambtenaar te rade gaan. Van deze mogelijkheid wordt mondjesmaat gebruik gemaakt.

De grondexploitaties waren niet allemaal marktconform qua kosten- en opbrengstberekening. De grondprijzen voor woningbouwlocaties zijn berekend op basis van een vaste m²-prijs. Deze is in de regel lager dan de marktconforme waarden. Bovendien waren een paar grondprijzen die in de categorie vrije sector vallen onder de norm van €225,- per m², terwijl we geen documenten hebben ontvangen waarin te zien is of deze lagere grondprijs is verantwoord aan het college of de Raad.

De parameters tussen de onderzochte exploitaties verschillen van elkaar. De argumentatie achter deze cijfers ontbreekt bij de door de gemeente aangeleverde stukken. Het is belangrijk deze parameters te verantwoorden, en de kosten- en opbrengstenstijging mee te nemen. De parameters zijn vergeleken met de parameters van Metrum. Het is aan te bevelen de parameters van de gemeente Sint Michielsgestel te onderzoeken op marktconformiteit. Bij afwijkende percentages zou de gemeente Sint Michielsgestel goed naar de Raad toe moeten communiceren waarom hiervoor wordt gekozen.

Aanbeveling

- Exploitaties verder uitwerken. Dit zorgt voor meer transparantie en minder bandbreedte voor ontwikkelaars bij het bouwclaimmodel
- Grondprijzen actualiseren op marktconforme waarden en jaarlijks toetsen.
- Bij afwijking grondprijzen duidelijker verantwoorden
- Beleidsregel grondprijs duidelijker aanhouden bij exploitatie, anders verantwoorden naar de Raad
- Beleidsfasering opnemen
- Parameters goed beargumenteren en onderzoeken op marktconformiteit. Bij afwijkende parameters verantwoorden naar de Raad toe.

Risico's inschatten en kwalificeren en kwantificeren wordt tot op heden zeer beperkt gedaan. De algemeen benoemde risico's hebben betrekking op:

- het proces (bezwaar en beroep vertraging) → deze zijn niet afgedekt
- kostenstijging bouw- en woonrijpmaken → wordt afgedekt door in elke exploitatie een post onvoorzien op te nemen
- planschade → wordt afgedekt door (conform. Nota GB) vooraf een planschaderisicoanalyse uit te laten voeren

Dat hier weinig aan wordt gedaan ligt wellicht aan het feit dat St. Michielsgestel de tijd en het klimaat mee heeft gehad en vaak in staat is geweest zeer actief grondbeleid te voeren. Hier dient echter nog een grote bewustwording- en professionaliseringstap gezet te worden. Dit wordt steeds belangrijker, onder meer omdat de aandacht in de toekomst nog meer zal liggen op inbreiding. De risico's zullen in de toekomst steeds meer toenemen.

Aanbeveling
<ul style="list-style-type: none">• Professionalisering in het inschatten van de risico's, kwalificering en kwantificering

Bijlagen

Bijlage 1: basisinformatie en gebruikte documenten

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie heeft de gemeente Sint Michielsgestel de volgende stukken geleverd:

Beleidsstukken

- Nota reserves voorzieningen, Rentebeleid afschrijvingsbeleid 2008-2012, 25 september 2007
- Beleidslijn grondbeleid 2004
- Nota Weerstandsvermogen: Bijlage C Specificatie verloop weerstandsvermogen 2004-2011
- Notitie bedrijfsvoering: *Hoe doen we dat in Sint Michielsgestel*
- Financieel statuut 2004: in werking 1 januari 2007
- Exploitatieverordening 1997: inwerkingtreding 1 januari 2002
- Financieel besluit Sint Michielsgestel: in werking februari 2008
- Financiële verordening Sint Michielsgestel: in werking 31 december 2004
- Notitie gemeentelijk kunst- en cultuurbeleid
- Nota weerstandsvermogen en risicomangement 2005, 15 december 2005.
- Organisatieregeling Sint Michielsgestel: in werking 3 mei 2007
- Woonvisie Sint Michielsgestel, 10 november 2005
- Structuurvisie Sint Michielsgestel 1999-2015

Stukken behorend bij de exploitaties

- Aankoop overeenkomst ontsluiting Schuurkerkpad
- Aanvullende gegevens exploitatie 2008 Schuurkerkpad, 28 juni 2007
- Aanvullende gegevens exploitatie 2008 Grinsel Triestpad, 28 juni 2007
- Bekostigingsopzet particuliere exploitant Grinsel Triestpad
- Begrotingsopzet profijt gebied Grinsel Triestpad
- Bijlage exploitatieovereenkomst Schuurkerkpad
- B&W voorstel exploitatieovereenkomst Schuurkerkpad 16-06-2008
- Educatief Cluster Schuurkerkpad
- Educatief Cluster Schuurkerkpad Berlicum 03-05-2006
- Exploitatatieovereenkomst 21-02-2008 Grinsel Triestpad
- Grondexploitatie vragen rekenkamer
- Koopovereenkomst kerkbestuur Schuurkerkpad
- Koopovereenkomst kinderdagverblijf educatief cluster Schuurkerkpad
- Raadsvoorstel Grinsel Triestpad, 10 april 2008
- Verkoop Laamhoef 2005
- Verkoop Laamhoef 2006
- Verkoop Laamhoef 2007
- Koopovereenkomst Strooper met algemene voorwaarden
- Leveringsakte concept Strooper
- Verkoopbesluit Strooper
- Advies openbare inschrijving, 30 augustus 2004
- Prijslijst Sint Michielsgestel
- Voorbeeld prijslijst 27 juni 2008
- Gebiedsontwikkeling Schoolstraat Berlicum, Bidbook, 21 mei 2007, Breddels Consultancy.
- Beoordelingsdocument inschrijvingen gunningfase, gebiedsontwikkeling Schoolstraat Berlicum, 18 september 2007.
- Haalbaarheidsstudie Schoolstraat en omgeving Berlicum, 17 april 2006, Breddels Consultancy
- Gebiedsontwikkeling Schoolstraat Berlicum, een korte chronologie.
- Grondexploitatie Centrumplan, juli 2004: definitief, Metafoor.

- Exploitatie 773 Grinsel Triestpad fase II en III, mutatie datum 27-2-2008. Maart/april in de Raad geweest bij vaststelling Bp.
- Exploitatie 774 Schuurkerkpad, mutatie datum 19-3-2008
- Exploitatie 775 Educatief cluster Schuurkerkpad, mutatie datum 18-3-2008
- Exploitatie 776 Milrooijseweg, mutatie datum 2-4-2008
- Exploitatie 777 Laamhoef, mutatie datum 19-3-2008
- Exploitatie 778 De Zeelder, mutatie datum 12-3-2008
- Grondexploitatie de Zeelder 2008, samenvatting
- Grondexploitatie Milrooijseweg 776, 2008 kostenraming
- Samenvatting grondexploitatie Schuurkerkpad 2008
- Grondexploitatie Schuurkerkpad 2008 kostenraming
- Schuurkerkpad woningbouwprogramma 2008.
- Educatief cluster Schuurkerkpad 2008, samenvatting
- Grondexploitatie Laamhoef, 2008 kostenraming.
- Exploitatie Grinsel Triestpad 3 773, 2008
- Nacalculatie Grinsel-Triestpad 2, 2008.
- Grondexploitatie 2006, Herontwikkeling Dorpscentrum, Draaijer Partners, juni 2007.

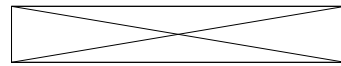
Gemeenteraad

- Raadsvergadering van 29 juni 2000, punt 10, bijlage 062: voorstel tot het vaststellen van de exploitatie-opzet "Grinsel-Triestpad II".
- Raadsvergadering van 27 september 2001, punt 06, bijlage 085: vaststellen exploitatieopzetten diverse bestemmingsplan.
- Raadsvergadering van 28 november 2002, punt 06, bijlage 004: vaststellen exploitaties diverse bestemmingsplannen.
- Raadsvergadering van 26 juni 1997, punt 23 bijlage 102: voorstel tot het vaststellen van de exploitatie-opzet voor bestemmingsplan "Schuurkerkpad".
- Raadsvergadering van 29 november 2001, punt 07 bijlage 114: aankoop gronden in het bestemmingsplan 'Schuurkerkpad' van Buvaplan te Apeldoorn en vaststelling van de 6^e wijziging van de begroting voor 2002.
- Raadsvergadering van 23 december 2004, vaststellen Educatief Cluster Schuurkerkpad
- Raadsvergadering van 24 november 2005: herziene vaststelling grondexploitatieopzet centrumplan
- Raadsvergadering van 30 juni 2005, punt 08 bijlage 031: Project herontwikkeling gebied Schoolstraat en omgeving in Berlicum.
- Raadsvergadering van 28 april 2005, punt 5 bijlage 020: vaststellen diverse grondexploitatieopzetten.
- Raadsvergadering van 30 juni 2005, punt 08 bijlage 031: project herontwikkeling gebied Schoolstraat en omgeving in Berlicum.
- Raadsvergadering van 14 juni 2007, punt 06 bijlage 043: vaststelle diverse exploitaties.

B&W

- Openbare besluitenlijst vergadering college van B&W van 18 januari 2005
- Vergadering B&W van 10 mei 2001, aankoop grond van BUVA in het bestemmingsplan Schuurkerkpad te Berlicum.
- Vergadering B&W van 23-03-04: projectplan schoolstraat en omgeving Berlicum.

Bijlage 2: Processchema gebiedsontwikkeling

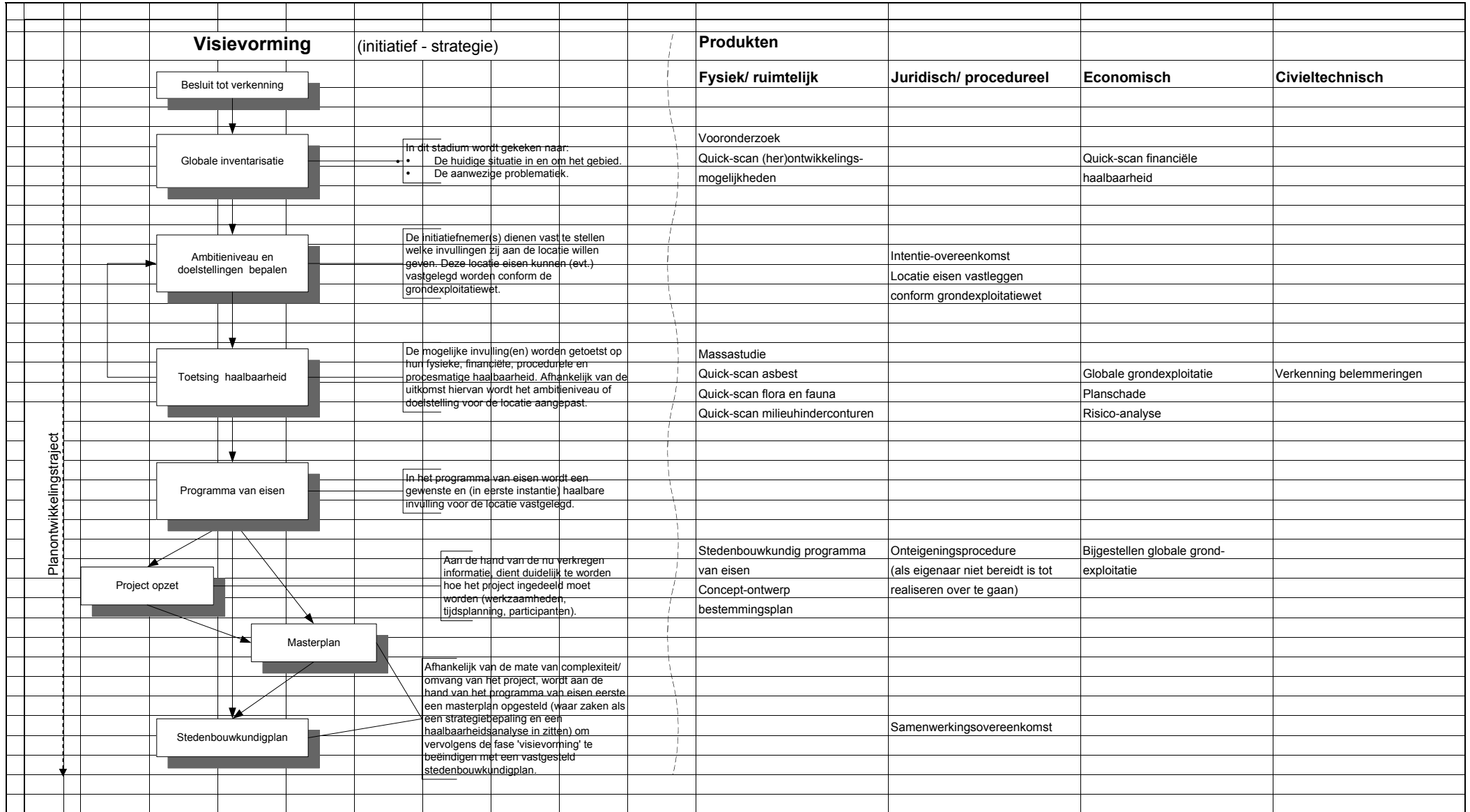


Processchema gebiedsontwikkeling

FASE		INITIATIEF	DEFINITIE	ONTWERP		VOORBEREIDING	REALISATIE	BEHEER
Proces	Contract	Intentieovereenkomst	Samenwerkingsovereenkomst	Vorbereidingsovereenkomst		Realisatieovereenkomst	Beheersovereenkomst	
	Management	Plan van aanpak Organisatieadvies Risicoverkenning Vorbereidingskrediet	Inrichten projectorganisatie Risikoanalyse Communicatieplan Aanbestedingsbeleid	Planning en control Risicomangement Aanbesteding / contractering / contractmanagement			Evaluatie	
Procedure	Planologie	Verkenning planologie Opstellen locatie-eisen	Tracébesluit MER Structuurvisie Wvg	Bestemmingsplan Projectbesluit Exploitatieplan			Vergoeding planschade	
	Vergunningen	Verkenning vergunningen	Omgevingsmanagement	Plan van aanpak vergunningen	Aanvraag vergunningen	Advies handhaving	Handhaving	
Planeconomie	Grondbeleid	Grondbeleidsinstrumentarium	Kadastraal onderzoek Verwervingsplan	Minnelijke verwerving		Onteigening	Uitgifte kavels	
	Grondexploitatie	Financiële verkenning Verkenning kostenverhaal Marktanalyses Verkenning subsidies	Financiële haalbaarheid Exploitatieplan Opzet plankosten Aanvraag subsidies Financieringsplan	Globale tot definitieve grondexploitatie Kostenverhaal (via overeenkomst of exploitatieplan) Bewaken plankosten		(Herziene) grondexploitatie Bewaken plankosten	Bewaken grondexploitatie Bewaken plankosten	Eindafrekening exploitatieplan
Ontwerp	Stedenbouw	Stedenbouwkundige verkenning Volkshuisvesting Globaal bouwprogramma	Programma van Eisen Stedenbouwkundige visie Bouwprogramma	Masterplan: Stedenbouwkundig plan Beeldkwaliteitsplan Visie openbare ruimte Groenplan	Stedenbouwkundig VO Verkavelingsplan / Matenplan Inrichtingsplan Ontwerp bouwplan	Stedenbouwkundig DO Selectie architect Verlichtingsplan Plan straatmeubilair Bouwbestek	Bouwen	
	Civiel	Verkenning belemmeringen Indicatie eenheidsprijzen	Controle kaartmateriaal Concept raming	Landmeten Civieltechnisch basisdocument Definitieve raming	Geotechnisch VO Geohydrologisch VO Rioleringsplan	DO + bestekken: Sloop Sanering Voorbelasten&Kunstwerken Bouwrijp maken	Landmeetkundig uitzetten Directie Toezicht Woonrijp maken	Revisie overdrachtsdocument Revisiemetingen
Onderzoek	Ondergrond	Historisch Bodemonderzoek Water Nutsvoorzieningen Archeologie	Bodemonderzoek Saneringsonderzoek Watertoets Onderzoek K&L Archeologisch bureauonderzoek Explosievenonderzoek	Nader bodemonderzoek Nader saneringsonderzoek Integraal waterplan Archeologisch onderzoek	Bodemkwaliteitskaart Saneringsplan Bemalinsadvies Verleggingsplan K&L	Coördinatie K&L Archeologisch veldonderzoek	Vorbereiding peilbesluit Archeologische opgravingen	
	Bovengrond	Lucht Geluid Natuur Monumenten	Luchtqualiteit Geluidstoets Natuurtoets Vitaliteitstoets monumenten	Luchtqualiteitsonderzoek Akoestisch onderzoek Ecologie- / natuuronderzoek	Compensatieplan Groen&Water			
	Omgeving	Ruimtelijk beleid van gemeente/provincie/rijk Mobiliteitstoets Stakeholdersanalyse	Planschade risicoanalyse Verkeerskundig onderzoek	Verkeersstructuurplan	Verkeersplan	Inrichting bouwterrein	Tijdelijke ontsluiting	

Bijlage 3: Processchema locatieontwikkeling (incl. Grondexploitatiewet)

Processchema Locatieontwikkeling



Planontwikkelingstraject

Bijlage 4: overzicht exploitaties

Exploitaties	Ingezette instrumenten	Bereiken van de doelen	Resultaat en risico's
Grinsel Triestpad	Minnelijke verwerving, exploitatieovereenkomst, Wet voorkeursrecht gemeenten	Geen duidelijke doelstellingen in bijvoorbeeld een uitgangspuntennotie	Resultaat valt gunstiger uit dan begroot. Risico: kosten- en opbrengstenstijging zijn niet meegenomen in exploitatie
Centrumplan	Minnelijke verwerving, exploitatieovereenkomst	Het opvangen van hogere kosten kunnen gevaar zijn voor de sociale woningbouw en ruimtelijke kwaliteit	Het doel is een budgetneutrale exploitatie. Door procedurele fout van de provincie in de bestemmingsplan-procedure vallen de rentekosten en plankosten hoger uit.
Schuurkerkpad	Bouwclaim, exploitatieovereenkomst	Er wordt o.a. gebouwd voor starters	De exploitatie valt positiever uit dan begroot. Risico: kosten- en opbrengstenstijging zijn niet meegenomen in de exploitatie
Educatief Cluster Schuurkerkpad	Bouwclaim	Geen duidelijke doelstellingen Realiseren van een school en 10 sociale huurwoningen	Exploitatie valt hoger uit dan begroot Risico's planschade voor gemeente
Laamhoef	Minnelijke verwerving	Provinciale pilot: bouwen voor specifieke doelgroepen	Gedeelte van het bestemmingsplan is vernietigd. Dit leidt tot een tekort op de exploitatie. De opbrengsten zijn €60.000,- lager uitgekomen Risico's planschade voor gemeente
Milrooijseweg	Baatbelasting, exploitatieovereenkomst	Geen duidelijke doelstellingen Gemeente streeft geen actief grondbeleid na.	Hogere winst door vergroting plangebied Risico: hoge planschadevergoedingen
De Zeelder	Exploitatieovereenkomst	Geen duidelijke doelstellingen	Hogere winst door grenscorrectie, meer kosten door uitstel verkoop en sanering van het gebied.

Conclusie: Er kan geen goede conclusie worden getrokken of de ruimtelijke doelstellingen zijn gehaald omdat er in de door ons ontvangen stukken nog te weinig concrete doelstellingen waren geformuleerd. De resultaten van de meeste exploitaties vallen gunstiger uit dan begroot. Desondanks loopt de gemeente wel veel risico's door geen rekening te houden met kosten- en opbrengstenstijging, planschadevergoedingen en risico's in de procedure.

Bijlage 5: Brief zienswijzen college van B & W

Bedrijfsbureau

Rekenkamercommissie gemeente Sint-
Michielsgestel
Postbus 10000
5270 GA SINT-MICHIELSGESTEL

Gemeente Sint-Michielsgestel	
Reg_Nr.	
Inge- komen:	26 SEP. 2008
Bestemd voor:	Griffie
Cluster:	

datum : 23 september 2008
uw brief van : 22 augustus 2008
uw kenmerk : 204223
onderwerp : onderzoek grondexploitaties

ons kenmerk : - 20 7959
behandeld door : Fred van der Pennen
doorkiesnummer : (073) 553 12 76
bijlagen :

VERZONDEN 26 SEP. 2008

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Onderstaand treft U onze zienswijze aan over het door u uitgebrachte concept - rapport omtrent grondexploitaties. Aangezien de secretaris ook in de gelegenheid is gesteld te reageren blijft onze reactie beperkt tot de inhoudelijke kant. De secretaris zal ingaan op de procedurele kant van het onderzoek.

Allereerst willen we enkele opmerkingen maken over het rapport als zodanig om daarnaast in te gaan op de aanbevelingen.

Rapport.

Op pagina 10 van het rapport wordt terecht gemeld dat de afspraak tussen gemeenteraad en college is, dat de actualisatie van de nota grondbeleid jaarlijks tegelijkertijd met de begroting of met de voorjaarsnota, aan de raad wordt aangeboden. De voorkeur gaat uit naar behandeling van een nota in samenhang met de voorjaarsnota, zodat een integrale afweging kan plaatsvinden rekening houdend met de financiële mogelijkheden van dat moment. Door omstandigheden slaagden wij er in 2008 niet in om dat gestalte te geven. De verwachting is dat de geactualiseerde nota in november aan de gemeenteraad ter vaststelling kan worden aangeboden. Vervolgens is het beleid er op gericht jaarlijks, als omstandigheden daartoe noodzaken, bij de vaststelling van de voorjaarsnota een geactualiseerde nota aan te bieden.

Op pagina 14 is onder het kopje 'Grondbeleidsinstrumentarium' opgemerkt dat in de periode 2004 – 2007 nog maar sporadisch gronden zijn aangekocht. Anders dan u veronderstelt, had dat minder te maken met een beperkte capaciteit om gronden te verwerven, maar lag de oorzaak vooral in onze budgettaire positie. Die was in die periode van dien aard dat de raad destijds geen financiële middelen kon vrijmaken om gronden daadwerkelijk aan te kopen. Gelukkig zijn vanaf 2007 wel middelen vrijgemaakt om strategische gronden te kunnen aankopen. Desondanks blijkt dat het bijzonder moeilijk is om in het bezit te komen van gronden.

Aanbevelingen.

Het rapport geeft op een goede wijze weer op welke punten we als organisatie stappen voorwaarts kunnen zetten. In de afgelopen periode hebben we zelf ook onderkend dat die ontwikkeling noodzakelijk is. Vandaar dat we al eerder hebben gesproken over het vormen van planteam waar

door middel van projectmatig werken de integraliteit van de planontwikkeling wordt nagestreefd. Tevens is een softwareprogramma aangeschaft waarmee de projectenadministratie kan worden opgezet. Met het vullen van het programma is inmiddels begonnen.

Het merendeel van de aanbevelingen die door u zijn gedaan, zullen wij ook ter harte nemen en uit onze meer algemene reactie op het rapport blijkt dat sommige zaken al zijn opgepakt.


Het door u aanbevolen onderzoek naar de aanvaardbaarheid van lagere kavelrijzen voor sociale woningbouw heeft plaatsgevonden. Gebleken is dat geen bezwaren bestaan tegen het hanteren van lagere kavelrijzen, mits gegarandeerd is dat de koper van de woning daarvan het voordeel heeft en niet de bouwer of ontwikkelaar. Als dat geborgd is, is geen sprake van een verkapte vorm van staatssteun.

Met betrekking tot de functie van een planeconoom merken wij nog het volgende op. U stelt terecht vast, dat een dergelijke functie in onze organisatie ontbreekt. Met u zijn wij van mening dat de aanwezigheid van een planeconoom van groot belang is. Daarover bestaat zeer zeker geen misverstand. Kijkend naar de toekomst en rekening houdend met de plannen die in de komende jaren ontwikkeld moeten worden is de omvang van de functie, uitgedrukt in uren, echter te beperkt om daarvoor een volwaardige functie in te stellen. Dat is de reden waarom wij hebben getracht, door het vormen van een personele unie, de aanwezige financiële expertise beschikbaar te houden voor de grondexploitaties. Daarnaast wordt voor zeer gecompliceerde plannen externe capaciteit ingehuurd om aan de door u bedoelde planeconomische functie vorm en inhoud te geven.

Uw opmerking over de functievermenging als gevolg van die personele unie delen wij niet. Doordat bij de afdeling Ontwikkeling de gebiedscoördinator productverantwoordelijke is voor een exploitatiegebied is de financiële medewerker slechts ondersteunend. De werkzaamheden op het terrein van grondexploitatie worden uitgevoerd onder de ambtelijke eindverantwoordelijkheid van het afdelingshoofd Ontwikkeling. Daar waar diezelfde medewerker activiteiten uitvoert bij de afdeling B.M.O., is de interne controle bij die afdeling zodanig opgezet dat er geen sprake is van een vermenging van functies. De functiescheiding is naar onze overtuiging voldoende gewaarborgd.

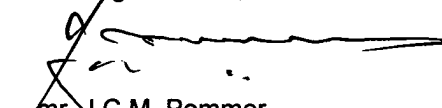
Tot slot willen we nogmaals onderstrepen dat we de aanbevelingen onderschrijven en zullen alles in het werk stellen om deze op korte termijn, waar dit nog niet is opgepakt te implementeren.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Sint-Michielsgestel,
de secretaris,



mr. A.H.P.G. van de Kerkhof

de burgemeester,



mr. J.C.M. Pommer

Bijlage 6: Brief zienswijzen gemeentesecretaris

Bedrijfsbureau

Rekenkamercommissie gemeente Sint-
Michielsgestel
Postbus 10000
5270 GA SINT-MICHIELSGESTEL

Gemeente Sint-Michielsgestel	
Reg_Nr. 204225 -	
Inge- komen:	26 SEP. 2008
Bestemd voor:	Griffie
Cluster:	

datum : 24 september 2008
uw brief van : 22 augustus 2008
uw kenmerk : 204225
onderwerp : onderzoek grondexploitaties

ons kenmerk : 204438 - 207049
behandeld door : Ton van de Kerkhof
doorkiesnummer : (073) 553 11 01
bijlagen :

VERZONDEN 26 SEP. 2008

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met uw brief van 22 augustus jl. hebt u mij de gelegenheid geboden te reageren op het concept van het rapport dat door u wordt uitgebracht naar aanleiding van het door u ingestelde onderzoek naar de grondexploitaties en het daarop betrekking hebbende beleid van de gemeente. Onder dankzegging voor de geboden gelegenheid wil ik graag daarvan gebruik maken. Ik zal mij in mijn reactie beperken tot de in het conceptrapport gemaakte op- en aanmerkingen over het proces en de inzet van de medewerkers. Ten aanzien van de inhoud wil ik graag aansluiten bij de kanttekeningen die het college van burgemeester en wethouders in de brief van 23 september al heeft gemaakt.

Over het proces en de inzet van de medewerkers heb ik op 18 augustus al een kort gesprek gehad met de voorzitter en secretaris van uw commissie. Ik heb in dat gesprek al beklemtoond en wil hier nog eens herhalen, dat er geen enkele twijfel mag bestaan over de loyaliteit van de medewerkers in de richting van de gemeenteraad en de commissies die voor de gemeenteraad werkzaam zijn en aan de bereidheid van de medewerkers om raad en commissies te voorzien van alle informatie die nodig is om het bestuurlijk werk te kunnen doen. Die loyaliteit en bereidheid zijn er in het verleden steeds geweest en directie en management staan er voor in, dat die ook voor de toekomst zo zullen blijven.

Dat wil niet zeggen, dat er niets mis kan gaan. De vraag is dan echter wat en waar het mis kon gaan. In het voorwoord schrijft u, c.q. schrijven uw onderzoekers dat enkele documenten moeizaam en beduidend later in het onderzoekstraject werden geleverd dan was beoogd, om even later te vervolgen dat Metrum pas over noodzakelijke documenten kon beschikken, nadat de conceptrapportage was opgesteld. Dat zou weer geleid hebben tot een aanzienlijke vertraging in het verloop van het onderzoek.

Uiteraard ben ik een en ander in de organisatie nagegaan, want ik vind het ook van belang te weten hoe de medewerkers een en ander ervaren hebben. Van de betrokken medewerkers begrijp ik – en het betrokken afdelingshoofd had mij daar eerder al over geïnformeerd – dat zij een of meerdere gesprekken hebben gevoerd met de onderzoekers en dat de tijdens die gesprekken opgevraagde informatie ook steeds volgens afspraak is aangeleverd. Het kwam echter ook meerdere malen voor dat de onderzoekers – wellicht naar aanleiding van de ontvangen informatie – in vervolggesprekken ook andere stukken opvroegen, die vervolgens uit de archieven moesten worden geput. Dat heeft tijd nodig en het is de vraag of dat aan de medewerkers te verwijten valt. Het is voor mij bovendien nog

de vraag of het steeds ging om informatie, die de onderzoekers niet eerder op hadden kunnen vragen. Ik kan die vraag niet beantwoorden omdat ik niet met de details bekend ben. Ik begrijp dat de gefragmenteerde aanlevering van informatie de planning verstoord heeft. Dat is zondermeer vervelend, maar in denk dat in dit kader zorgvuldigheid belangrijker is dan snelheid. In ieder geval is de inzet er steeds op gericht geweest de gevraagde informatie, voorzover beschikbaar, zo snel als mogelijk aan de onderzoekers aan te leveren.

In het voorwoord wordt vervolgens gerefereerd aan de grondexploitatie voor het gebied Schoolstraat te Berlicum. U weet dat uw onderzoek naar de gemeentelijke grondexploitatie tegelijkertijd liep met de ontwikkeling van dat gebied en dat tijdens dat onderzoek de onderhandelingen over het gebied Schoolstraat nog in volle gang waren. Dat betekende ook, dat uiterst terughoudend omgegaan moest worden met de informatie over die exploitatie om de positie van de gemeente in die onderhandelingen niet te verstoren. Bovendien ging het ook om zaken waarover nog geen afrondende besluitvorming in het college had plaatsgevonden, redenen waarom in eerste aanleg op mijn aanwijzing die informatie niet is vrijgegeven.

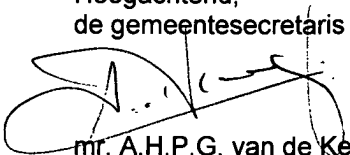
Later in het proces is op verzoek van de commissie de informatie alsnog aan de onderzoekers beschikbaar gesteld met het verzoek 'prudent' met die informatie om te gaan gelet op bovenbedoelde omstandigheden. Ik meende toen en meen nog steeds dat daarmee voor u alle informatie beschikbaar was om tot een goed afgewogen oordeel over de gemeentelijke grondexploitatie te komen.

Ik werd in mijn mening ook gesterkt omdat - afgezien van een e-mail van uw secretaris aan mij, waarin mijn medewerking, indien nog nodig, werd gevraagd - noch vanuit de commissie, noch vanuit de onderzoekers een vraag werd gesteld of een klacht werd geuit in de richting van mij of de directie, dat de verstrekte informatie of de verleende medewerking ontoereikend was. Tegen de achtergrond van de in uw voorwoord verwoorde kritiek in de richting van de medewerkers zou dat dan toch voor de hand hebben gelegen.

Een en ander neemt niet weg dat ik zeer tevreden ben met het rapport zoals dat nu aan mij is voorgelegd, omdat het voldoende aanwijzingen en handvatten bevat om verbeteringen aan te brengen in de wijze waarop in de organisatie vorm wordt gegeven aan de uitvoering van het grondbeleid, het inrichten van grondexploitaties en het beheersen van de risico's die daaruit voortvloeien. In die zin wil ik u ook complimenteren met het uitgebrachte onderzoek.

Ik hoop u hiermede voldoende over mijn zienswijze te hebben geïnformeerd en wacht de definitieve rapportage en de behandeling ervan in de gemeenteraad met belangstelling af.

Hoogachtend,
de gemeentesecretaris van Sint-Michielsgestel,



mr. A.H.P.G. van de Kerkhof