



HET GRONDBELEID

mei 2006

VOORWOORD

In dit rapport van de rekenkamer Middelburg staat het grondbeleid van de Gemeente Middelburg centraal. De waarde van grond wordt voornamelijk bepaald door de bestemming ervan. Zo is er een groot verschil tussen grond met een agrarische bestemming en grond, waarop woningen gebouwd mogen worden. Want grond voor woonbestemming is schaars, zeker in Nederland.

De grondmarkt is dan ook een markt met grote financiële belangen, waarop interventie door de overheid door velen noodzakelijk wordt geacht. De overheid zorgt voor wet- en regelgeving, kortom de overheid voert een grondbeleid.

Het gaat hierbij om een complexe materie, met bestuurlijke en financiële risico's. Maar van groot belang voor de gemeente. In de eerste plaats vanwege de ruimtelijke inrichting van de stad Middelburg. In de tweede plaats, omdat met de baten van de grondexploitatie bepaalde programma's kunnen worden gerealiseerd.

In dit rapport willen wij nagaan, wat het grondbeleid van de Gemeente Middelburg is en hoe het wordt uitgevoerd met het doel de gemeenteraad te ondersteunen in haar controlerende (en kaderstellende) taak.

Drs. W.W. van Wijngaarden RC, voorzitter

Mr. F.J. Pirard, plv. lid

H. Hoogstrate, lid

Drs. E.A. Antheunisse, secretaris

Mr. A. Mast, lid

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1. Inleiding	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Aanleiding onderzoek	6
1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen.....	6
1.4 Onderwerp van onderzoek: de afbakening.....	7
1.5 Methode van onderzoek	7
1.6 Opbouw van het rapport	8
Hoofdstuk 2. Grond: het beleid	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Wat is grondbeleid?	9
2.3 De context van hogere overheden	10
2.4 Grondbeleid van Middelburg	11
2.4.1 Doelstellingen ruimtelijk beleid	12
2.4.2 Gemeentelijke regelgeving	14
2.6 Verslaglegging en verantwoording	17
Hoofdstuk 3. Grond: de exploitatie	19
3.1 Inleiding	19
3.2 De verwerving	19
3.3 Het beheer	20
3.4 De (her)ontwikkeling/functieverandering	21
3.5 Verkoop van grond	22
3.6 Rechtmatigheid	25
3.7 Resumé	27
Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen.....	28
4.1 Doeltreffendheid	28
4.2 Doelmatigheid	29
4.3 Rechtmatigheid	30
Wederhoor College	32
Nawoord Rekenkamer	34
Bijlage 1 GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....	36
Bijlage 2 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	37

Samenvatting

Het onderzoek en de onderzoeksvraag

Dit rapport gaat over het grondbeleid van de Gemeente Middelburg. Onder grondbeleid verstaan we in het kader van dit onderzoek alle maatregelen, besluiten en beleidsnotities met betrekking tot grondaangelegenheden.

Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het grondbeleid en na te gaan in hoeverre er mogelijkheden zijn om tot verbetering te komen.

De gemeente Middelburg heeft gekozen voor een 'actief grondbeleid', dat wil zeggen dat de gemeente ernaar streeft om de grondexploitatie zo veel mogelijk in eigen hand te houden. Belangrijke argumenten hiervoor zijn:

- De winsten uit de exploitatie komen de gemeente toe en kunnen worden aangewend voor andere programma's, met name de strategische projecten;
- De gemeente kan invloed uitoefenen op de ontwikkeling van de grondprijzen.

De uitvoering van het grondbeleid, de grondexploitatie omvat de verwerving van gronden, het beheer ervan, de herontwikkeling dan wel functieverandering en de verkoop van grond. Aan een actief grondbeleid zijn bestuurlijke en financiële risico's verbonden. De actiefpost 'voorraad bouwgrond' op de balans ultimo 2005 bedraagt zo'n EUR 50 mln.

Het grondbeleid van de Gemeente Middelburg wordt sterk bepaald en beïnvloed door de wet- en regelgeving van hogere overheden. Om die reden hebben wij daar een overzicht van gegeven. De rijksoverheid wil door nieuwe wet- en regelgeving, de gemeenten instrumenten in handen geven voor een faciliterend grondbeleid, zodanig dat er geen noodzaak meer is om zelf actief op de grondmarkt te opereren.

We zijn nagegaan hoe bij het grondbedrijf het proces van grondexploitatie verloopt. Het grondbedrijf maakt bij de verwerving vrijwel alleen gebruik van minnelijke verwerving en nagenoeg geen dan wel nauwelijks gebruik van instrumenten als voorkeursrecht en onteigening. Hoewel in de gemeentelijke nota 'actief grondbeleid' wordt gesteld, dat de grondprijzen zullen worden vastgesteld volgens de methode van de residuele grondwaarde, gebeurt dat in de praktijk nauwelijks.

Onze bevindingen zijn vertaald naar de volgende conclusies, ingedeeld naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, waaruit dan zes aanbevelingen voortvloeien.

Doeltreffendheid

De gemeente Middelburg voert een actief grondbeleid. Hierbij zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd. Het grondbeleid is faciliterend voor het ruimtelijk beleid, met andere woorden, het grondbeleid moet doelstellingen van het ruimtelijk beleid mogelijk maken. Om die reden hebben wij die doelstellingen in ons onderzoek betrokken. Met de kwaliteitsatlas Middelburg 2030 als uitgangspunt is het woningbouwprogramma gekwantificeerd, namelijk het realiseren van 360 woningen per jaar. Weliswaar is die doelstelling de laatste jaren niet gehaald, maar rekening houdend met de planning tot en met 2009 is er wel perspectief op het behalen ervan.

Opvallend is dat voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties geen concrete doelstellingen zijn vastgelegd, terwijl bij een gemiddelde uitgifte er nog slechts voor ongeveer 7 jaar voorraad is. In de interviews is gewezen op een (dreigend) overaanbod van bedrijventerreinen in de regio, maar als de gemeente hierop aangewezen is, kan dat gevolgen hebben voor andere

beleidsdoelstellingen. Allereerst voor de ambitie om in 2030 een aantal inwoners te hebben van 56.000. De groei van het aantal inwoners moet dan in hoofdzaak komen van woonforensen, studenten en senioren. De vraag is of dat aantal dan haalbaar is, temeer omdat anderen (de provincie en het rijk) het niet waarschijnlijk achten, dat Middelburg dat aantal zal halen. Maar ook economische doelstellingen komen dan in het gedrang. In de evaluatie van de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030 wordt geconstateerd, dat 'de groei van de werkgelegenheid in Middelburg is achtergebleven ten opzichte van de werkgelegenheid in 2004 in Zeeland' (blz.35).

Conclusie

We concluderen, dat het beleid, enerzijds t.a.v. de bevolkingsgroei en 'economisch centrum van Zeeland' en anderzijds t.a.v. de ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties (en dus werkgelegenheid) niet congruent is. De gemeenteraad zou zich moeten afvragen, 'Wat wil Middelburg?' Wil Middelburg zich meer ontwikkelen naar 'de woonkant' dan naar de 'werkkant', een tendens die zich al heeft ingezet¹, dan wel haar positie als economisch centrum van Zeeland behouden en zo mogelijk versterken?

De paragraaf grondbeleid, die zowel in de programmabegroting als in de programmaverantwoording staat, is niet geheel in overeenstemming met de regels uit het BBV.

Aanbeveling 1

Kom tot een samenhangend beleid tussen de verschillende programma's (economie, werk en inkomen, wonen) en stem het grondbeleid hierop af. Daarnaast moet de paragraaf grondbeleid in overeenstemming komen met de eisen gesteld in artikel 16 van het BBV.

Doelmatigheid

In de jaarrekening 2004 is de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen, waarin bij de risico-inventarisatie van de grondexploitatie wordt gesteld, dat er onvoldoende sturing is op de rentabiliteit van de grondexploitatie. Wij constateren dat er geen nacalculaties van de planexploitaties worden gemaakt en ook in een interne rapportage van het grondbedrijf wordt gepleit voor meer sturing op financiële randvoorwaarden.

De gemeente Middelburg wil de (eerste) risicoinventarisatie van 2004 niet beperken tot een eenmalige exercitie, maar dit structureel implementeren in de gemeentelijke organisatie. Met de voorbereiding hiervan wordt momenteel een begin gemaakt. 'Eén van de voorwaarden voor een adequaat risicomanagement is dat bestuurlijke doelstellingen op zowel programmaniveau als de strategische projecten en de grondexploitaties helder zijn. Tijdens de risicoscan in 2004 is geconstateerd, dat hiervan in Middelburg nog geen sprake is' (Uit jaarrekening 2004, blz. 73).

We hebben bij ons onderzoek vastgesteld, dat de onderbouwing van de bandbreedte van EUR 100.000 – 500.000 voor de grondexploitatie (als hoog-hoog risico) niet te achterhalen was. Inmiddels is met de implementatie van risicomanagement een begin gemaakt. De inschatting van risico's moet wel onderbouwd worden. Het risicoprofiel is van groot belang voor de vorming van de reserve grondbedrijf, waarvan thans de norm is, dat deze minimaal EUR 1 miljoen moet bedragen (ult. 2005 is de reserve nihil).

¹ zie blz. 33 van de Evaluatie Kwaliteitsatlas Middelburg 2030

Aanbeveling 2

Stel van de exploitaties nacalculaties op; de analyses kunnen worden aangewend voor de onderbouwing van de haalbaarheidsberekening van nieuwe planontwikkeling.

Aanbeveling 3

Stel richtlijnen op voor de inschatting van de risico's van de grondexploitatie en stel normen vast, waaraan de reserve grondbedrijf moet voldoen.

(NB De afdeling ruimtelijk beleid heeft het laatste deel van deze aanbeveling in een nota aan B&W voorgesteld).

Bij de uitvoering van de projecten is inzicht in de voortgang en de planning noodzakelijk, zeker om tijdig te kunnen bijsturen en veranderingen in het risicoprofiel te onderkennen. Wel ontvangt de raad voor iedere grondverwerving een raadsvoorstel. Weliswaar is de verwerking van onroerend goed een bevoegdheid van het college, maar de raad wordt gevraagd om het benodigde krediet te verstrekken. De rekenkamer is van mening dat het in het kader van het dualisme passend (en efficiënt is) om het college een budget toe te kennen voor grondverwerving op basis van een verwervingsplan of ervaringscijfers.

Aanbeveling 4

De gemeenteraad verstrekt het college van B&W jaarlijks een budget voor grondverwerving. Het college brengt jaarlijks verslag uit over de aanwending van het budget, alsmede een rapportage over de uitvoering van het ruimtelijk beleid, een totaalbeeld van de plannen in exploitatie, alsmede de inschatting van de risico's.

Rechtmatigheid

De nota actief grondbeleid 2003 is verouderd in het licht van nieuwe wet- en regelgeving. De mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties geeft enkele richtlijnen hoe de Europese Commissie deze materie beziet. De rekenkamer is de mening toegedaan dat de verkoop van onroerende goederen meer transparant dient te geschieden.

Aanbeveling 5

Kom zo spoedig mogelijk met een nieuwe nota over grondbeleid, waarin de procedure met projectontwikkelaars helder is omschreven, alsmede met een transparante procedure van de verkoop van onroerende goederen.

In de gemeentelijke beleidsnotitie van november 2003 wordt voor de verkoop van grond gekozen voor de residuele grondwaarde-methodiek. In de praktijk blijkt, dat deze methode nauwelijks wordt toegepast. Het grondbedrijf stelt de grondprijzen 'marktconform' vast. Dat wijkt dus af van de notitie. Voor bedrijfsvestigingen wordt uitgegaan van een 'relevante' prijs. De wijze, waarop de grondprijzen worden vastgesteld, is op deze wijze niet transparant.

Aanbeveling 6

Kom tot een opstelling van een grondprijzennota of stel de kaders op voor de vaststelling van de grondprijzen. Dit zou desgewenst ook deel kunnen uitmaken van de nieuwe nota grondbeleid.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Inleiding

Dit rapport is gewijd aan het grondbeleid van de Gemeente Middelburg. Het grondbeleid is van significante betekenis voor de gemeente. De belangen zijn groot. Met het grondbeleid beoogt de gemeente maatschappelijke en ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De 'voorraad' bouwgrond vertegenwoordigt een groot kwantitatief en financieel belang. De uitvoering van het beleid, de grondexploitatie, behoort tot de meest risicovolle activiteiten van de gemeente. Met ons onderzoek beogen wij de gemeenteraad meer inzicht te verschaffen in het gemeentelijk grondbeleid en de uitvoering ervan in de praktijk. Wij willen hiermede een bijdrage leveren aan de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad.

1.2 Aanleiding onderzoek

De rekenkamer heeft in haar onderzoeksplan 2005 een onderzoek naar het grondbeleid aangekondigd. En wel omdat grondbeleid de laatste jaren steeds complexer is geworden, vanwege marktontwikkelingen en beleid van de rijks- en provinciale overheid. Zo is het aantal partijen op de grondmarkt aanzienlijk toegenomen. Projectontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven hebben zich op de grondmarkt begeven en gingen de concurrentie aan met de gemeenten; zij namen grondposities in om hun bouwcapaciteit zo goed mogelijk te kunnen benutten. Met de grondexploitatie wil de gemeente niet alleen ruimtelijke doelstellingen realiseren, maar met de beoogde opbrengsten ook (deels) de strategische projecten bekostigen. Hierbij wordt geanticipeerd op toekomstige opbrengsten van de grondexploitaties.

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

'Het grondbeleid richt zich op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Het hele palet aan instrumenten, dat een overheidsorgaan ter beschikking staat om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, wordt grondbeleid genoemd' (Uit dossier Grondbeleid van het ministerie van VROM).

Grondexploitatie betreft de uitvoering van het grondbeleid. Dit houdt in de verwerving van grond, het (tijdelijk) beheer van de grond, het bouwrijp maken van grond en de uitgifte van grond.

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Middelburg en na te gaan in hoeverre er mogelijkheden zijn om tot verbetering te komen in beleid en uitvoering. Wij hebben de onderzoeksvragen als volgt geformuleerd.

Doeltreffendheid:

- wat is het grondbeleid van de Gemeente Middelburg?
- welke doelen streeft het gemeentebestuur met haar grondbeleid na?
- in hoeverre zijn deze doelstellingen helder en meetbaar geformuleerd?

Doelmatigheid:

- op welke wijze geeft het college sturing aan de uitvoering van de grondexploitatie?
- in hoeverre is er sprake van een goede beheersing van de risico's van de grondexploitatieprojecten bij de gemeente Middelburg?

- voldoet de verslaglegging over het grondbeleid aan de eisen van kwaliteit en inzichtelijkheid, waarbij recht wordt gedaan aan de duale verhoudingen?

Rechtmatigheid:

- welke procedure volgt de gemeente bij de verwerving van gronden?
- welke procedure volgt de gemeente bij de verkoop van onroerende goederen?

Wij hebben ons bij rechtmatigheid beperkt tot de juridische rechtmatigheid; wij zijn dus niet nagegaan, of baten en lasten, alsmede balansmutaties correct zijn verwerkt (financiële rechtmatigheid).

1.4 Onderwerp van onderzoek: de afbakening

In de gemeente Middelburg is het grondbedrijf belast met de uitvoering van het grondbeleid. Het grondbedrijf maakt deel uit van de Dienst Ruimte. Wij hebben ons in belangrijke mate beperkt tot de activiteiten van het grondbedrijf. Maar zeker niet uitsluitend. Grondbeleid dient het uitvoeren van programma's te ondersteunen. Grondbeleid is dus geen doel op zich, maar faciliterend voor de realisatie van ruimtelijke doelstellingen. Sterker nog: het resultaat van het grondbeleid is een belangrijke randvoorwaarde voor het behalen van ruimtelijke doelstellingen. Gezien de samenhang met het ruimtelijk beleid hebben wij dat in ons onderzoek betrokken. Het gaat hierbij met name om doelstellingen uit de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030. De strategische projecten zijn wel buiten beschouwing gebleven; het grondbeleid hierbij is niet anders, afgezien van het plan Mortiere, dat om die reden dan ook wel aan de orde komt. In eerdere rapporten hebben wij aandacht besteed aan enkele strategische projecten².

1.5 Methode van onderzoek

De methode van onderzoek bestaat uit zes stappen.

Literatuurstudie.

Het grondbeleid van de gemeente wordt sterk beïnvloed door het beleid van met name de rijksoverheid en de provincie; wij hebben ons dan ook, naast de gemeentelijke stukken, hierin verdiept.

Richtinggevende gesprekken.

Om ons te oriënteren hebben wij gesprekken gevoerd met de directeur Ruimte, het afdelingshoofd Ruimte, medewerkers van het grondbedrijf en de controller.

Dossieronderzoek.

Wij hebben enkele dossiers onderzocht, exploitatieopzetten bestudeerd, alsmede kennis genomen van memo's, beleidsstukken en vergaderverslagen.

Interviews

Hierna zijn zes interviews gehouden. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat voor commentaar is voorgelegd aan de geïnterviewden. In de bijlage is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.

² zie het rapport over het Stationsgebied, van januari 2005 en het oriënterend onderzoek naar het A-theater in november 2005.

Rapportage

Na completering van onze gegevens is het conceptrapport geschreven.

Wederhoor en Nawoord

De conceptrapportage is in mei 2006 voorgelegd aan het College van B&W. Het college heeft een commentaar geschreven op het rapport en op dit commentaar heeft de rekenkamer gereageerd met een nawoord en waar nodig de tekst aangepast.

1.6 Opbouw van het rapport

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Na dit eerste inleidende hoofdstuk staat in het volgende hoofdstuk de kaderstelling centraal, zowel juridisch/organisatorisch als beleidsmatig. Het derde hoofdstuk is gewijd aan de uitvoering van het beleid, met name de grondexploitatie. In het laatste hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen, alsmede de toetsing van de begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Het rapport sluit af met de wederhoorreactie van het college en een nawoord hierop.

Hoofdstuk 2. Grond: het beleid

2.1 Inleiding

De gemeente moet het grondbeleid afstemmen op de wet- en regelgeving van de Europese Unie, het rijk en de provincie. De gemeente is niet geheel autonoom, al gaat de landelijke Nota Ruimte uit van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Grondbeleid is geen doel op zich. 'Het is 'dienstbaar' aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren'. (Nota grondbeleid, blz. 9, zie hieronder). Grondbeleid moet dus worden gezien in samenhang met visies en doelstellingen op het terrein van de ruimtelijke ordening. In dit hoofdstuk geven we eerst een overzicht van relevante wet- en regelgeving van hogere overheden, alvorens in te gaan op het grondbeleid van de gemeente Middelburg.

2.2 Wat is grondbeleid?

Grondbeleid

Onder grondbeleid verstaan we in het kader van dit onderzoek alle maatregelen, besluiten en beleidsnotities van het gemeentebestuur met betrekking tot grondaangelegenheden. Een integrale visie op het grondbeleid is niet aanwezig. Wel is in november 2003 een nota 'actief grondbeleid' uitgebracht, die voortkomt uit het raadsprogramma 2002-2006, waarin wordt gekozen voor een actief grondbeleid.

Actief grondbeleid

Een 'actief grondbeleid' wordt door P.S.A. Overwater in 'Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid' als volgt gedefinieerd: *'Actief grondbeleid bestaat uit het verwerven en bouwrijp maken door een gemeente van grond en het vanuit die positie toepassen van bestuursrechtelijke instrumenten en sluiten van overeenkomsten, waarbij bouw kavels worden uitgegeven, zodat de gemeente de zeggenschap heeft over distributie, de prijzen kan reguleren, voorwaarden aan uitgifte kan verbinden en zoveel mogelijk posten ten laste van de exploitatie kan brengen'*. Bij een actief grondbeleid kan de gemeente de kosten van ontwikkeling en exploitatie in de gronduitgifteprijs opnemen.

Passief grondbeleid

Tegenover een actief grondbeleid staat een faciliterend (ook wel passief genoemd) grondbeleid. Bij een faciliterend grondbeleid zal kostenverhaal moeten plaats vinden door het sluiten van een exploitatieovereenkomst, gebaseerd op de exploitatieverordening. Of, als de particuliere grondeigenaar hiertoe niet bereid is, door het heffen van een baatbelasting. Maar de mogelijkheden voor kostenverhaal middels het heffen van een baatbelasting zijn beperkt.

Er zijn ook mengvormen van actief en faciliterend grondbeleid mogelijk: met name via de P.P.S. constructie (PPS = publiek private samenwerking).

Grondexploitatie en grondbedrijf

De grondexploitatie is de uitvoering van het grondbeleid. In de praktijk gaat het hierbij in feite om de functieverandering van het grondgebruik ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling. We onderscheiden bij de grondexploitatie de fasen verwerving, beheer, herontwikkeling en verkoop. In de gemeente Middelburg is het 'grondbedrijf' belast met de grondexploitatie. Hieraan is hoofdstuk 3 gewijd.

2.3 De context van hogere overheden

Europese Unie

De regelgeving van de Europese Unie is in toenemende mate van invloed op het grondbeleid van de gemeenten. De EU kent o.a. regelgeving op het gebied van subsidies, aanbesteding en transparantie bij het handelen van de overheid.

Het Rijk.

De wet op de ruimtelijke ordening, de wet voorkeursrecht gemeenten en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vormen de belangrijkste wet- en regelgeving, waaraan de gemeente zich bij het grondbeleid dient te houden. De wet- en regelgeving van het rijk op het terrein van de ruimtelijke ordening is op dit moment volop in beweging.

2001: op grond van nieuw beleid

In januari 2001 kwamen de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (Vrom) en van Financiën met de nota Grondbeleid 'Op grond van nieuw beleid'. Deze nota is een 'strategische nota op hoofdlijnen'. Voor het komend decennium zijn de kaders vastgesteld, waarbinnen het rijk, de provincies en de gemeenten hun grondbeleid kunnen vormgeven. De nota onderkent de noodzaak van gemeentelijke grondposities. Gemeenten moeten dan ook in staat zijn tijdig gronden te verwerven om het ruimtelijk beleid te kunnen realiseren.

2004: Nota ruimte

Van betekenis is verder de Nota Ruimte, die in 2004 is verschenen en op 17 mei 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen. 'Deze Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland.' (blz.6) De nota heeft een strategisch karakter en richt zich op de hoofdlijnen van het beleid. In de nota worden meer taken gedelegeerd aan de provincies en gemeenten.

2004 en verder: nieuwe instrumenten en wetten

De minister van VROM heeft dan ook in een persbericht van 25-11-2004 een 'steviger grondbeleid' aangekondigd voor provincies en gemeenten. De decentrale overheden krijgen 'nieuwe instrumenten' voor de uitvoering van de Nota Ruimte. Vernieuwd grondbeleid in aanvulling op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). 'De mogelijkheden voor gemeentelijk grondbeleid worden versterkt met de Grondexploitatiewet'. Dit wetsvoorstel is s ingediend bij de Tweede Kamer. Belangrijke instrumenten zijn met name de mogelijkheden tot samenwerking met private partijen, voorwaarden die de gemeente kan stellen en de mogelijkheden om kosten te verhalen.

In de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening komt een wettelijke drempel voor het recht op plan-schadevergoeding van (voorlopig) 2% waardevermindering van de woning. Recentelijk (december 2005) zijn door het VNG, IPO en de betrokken ministeries bestuurlijke afspraken gemaakt over de uitvoering van de Nota Ruimte ('De nota ruimte, ieder zijn rol').

De Nota Ruimte omvat ook een visie op de regio's. Voor de Zuidwestelijke Delta (w.o. geheel Zeeland) luidt het hoofddoel: 'de ontwikkeling van activiteiten die de nationale concurrentiepositie versterken te combineren met ontwikkelingen, die de veiligheid tegen overstromingen vergroten en de waarden van natuur, landschap en cultuurhistorie versterken' (blz 179).

De Provincie

Het vigerend ruimtelijk beleid van de provincie Zeeland is te vinden in het streekplan Zeeland, dat in 1997 is vastgesteld door Provinciale Staten. Het streekplan is het kader waarbinnen de gemeente bestemmingsplannen kan ontwikkelen.

Onlangs (15-11-2005) hebben Gedeputeerde Staten het ontwerp Omgevingsplan 2006-2012 vastgesteld. Recentelijk is de officiële inspraakprocedure gestart. Het Integraal Omgevingsplan Zeeland is een bijstelling van het streekplan Zeeland, het milieubeleidsplan (Groen Licht) en het waterhuishoudingsplan (Samen Slim met Water).

De hoofddoelstellingen zijn (blz 18):

- Het faciliteren van de noodzakelijke en gewenste economische dynamiek;
- Het bevorderen van de sociaal-culturele dynamiek en het vasthouden aan een gematigde bevolkingsgroei;
- Het versterken van de bijzondere Zeeuwse omgevingskwaliteiten.

Een uitwerking van het streekplan Zeeland is het Ruimtelijk Plan Stedelijk Gebied Walcheren 2010. Het gaat hierbij om beleidsafstemming tussen de gemeenten Vlissingen en Middelburg (stadsgewest) en de provincie; 'bundeling van activiteiten als woningbouw, bedrijvigheid en infrastructuur', citaat uit het streekplan Zeeland, pagina 15). Doelstellingen zijn vastgelegd in het convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Zeeland, hetgeen voor het Stadsgewest Middelburg/Vlissingen 3000 woningen betekent in de periode 2005 tot en met 2009.

Overigens heeft de Gemeente Middelburg in zijn inspraakreactie negatief gereageerd op het Integraal Omgevingsplan Zeeland. De conclusie is: 'per saldo achten wij het IOP in deze vorm **niet aanvaardbaar**'. (zie raadsvoorstel 06-3). De gemeente vreest als gevolg van beleidswijzigingen voor een aantal 'pijlijnprojecten', die tot 'onaanvaardbaar grote desinvesteringen' kunnen leiden'.

2.4 Grondbeleid van Middelburg

In het raadsprogramma 2002-2006 is onder IX Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting het grondbeleid als volgt geformuleerd: 'het gemeentebestuur staat een actief grondbeleid voor' (blz. 16, punt 11).

In een tweetal ambtelijke notities (van november 2002 en september 2003) wordt deze beleidsdoelstelling verder uitgewerkt. Een actief grondbeleid is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. De sturingsfilosofie bij actief grondbeleid is, dat de gemeente zich als marktpartij manifesteert en zelf gronden verwerft, beheert en ontwikkelt. 'De keuze voor een actief grondbeleid betekent, dat de gemeente er naar streeft om de grondexploitatie ten behoeve van de functieverandering of herontwikkeling van gronden zoveel mogelijk (privaatrechtelijk, als eigenaar) in eigen hand te houden' (notitie 2003). De gemeentelijke notitie van 2003 noemt een aantal voordelen van een actief grondbeleid:

- De winsten uit de grondexploitatie komen de gemeente toe (geheel dan wel gedeeltelijk). Met de winst kunnen verliesgevende projecten worden gecompenseerd. De kosten en baten komen ten laste of ten gunste van de gemeenschap.
- De gemeente kan meer invloed uitoefenen op de ontwikkeling van de grondprijzen, waardoor ongewenste prijsopdrijving kan worden voorkomen of gematigd. Door vroegtijdig zelf gronden te verwerven, worden grondposities door marktpartijen (projectontwikkelaars, beleggers, speculanten) voorkomen.
- De gemeente kan meer sturing geven aan de ontwikkeling van projecten, voorwaarden stellen aan deelnemende partijen (selecteren) en daarmee de marktwerking beïnvloeden.

Het selecteren zal er met name op gericht zijn om zogenaamde 'freeriders' buiten de deur te houden. 'Freeriders' zijn ontwikkelaars, die niet willen bijdragen aan publieke voorzieningen, waardoor deze ten laste van de gemeenschap komen.

In het raadsvoorstel 05-202 is het volgende opgenomen: 'Het bestaande ruimtelijk beleid is vastgelegd in de kwaliteitsatlas 2030, het Ruimtelijk Plan Stedelijk Gebied Walcheren 2010'enz. Verder is er sprake van een in 1995 door Middelburg en Vlissingen vastgestelde ontwikkelingsvisie voor het stadsgewest 'Ieder uniek en samen sterk'.

2.4.1 Doelstellingen ruimtelijk beleid

Woningbouw

In de 'Nota wonen in Middelburg', beleidsvisie 2003 – 2007 is het bouwprogramma voor die periode gekwantificeerd. 'Onze ambitie is derhalve de komende jaren gemiddeld 360 nieuwe woningen per jaar te realiseren' (par.7, blz. ong.).

De realisatie is tot dusver als volgt:

Jaar	Realisatie			Planning
	Nieuwbouw	Functiewijziging	Totaal	
2003	93	11	104	
2004	256	15	271	
2005	304	131	435	
2006				200
2007				650
2008				500
2009				350

Realisatie woningbouw in de gemeente Middelburg (Gegevens verstrekt door de Dienst Ruimte)

De gemeente wil de 'mogelijkheden zoeken om voor de lange termijn een ambitieus woningbouwprogramma te kunnen realiseren' (Programmabegroting 2006, blz 66). Uitgangspunt van het beleid is te komen tot 56.000 inwoners in 2030 (Kwaliteitsatlas). Overigens blijft deze doelstelling ambitieus. In de (eerste versie) van de Terugblik Kwaliteitsatlas, fase 1 wordt gememoreerd, dat de Provincie Zeeland volgens een prognose van maart 2005 uitgaat van 47.642 inwoners in 2030. In de Evaluatie Kwaliteitsatlas komt ABF Research tot 49.600 inwoners in 2030. Naar aanleiding van de Notitie Woonvisie wordt in het verslag van de Commissie Ruimte van 13-6-05 geconstateerd, dat er een 'verschil is tussen planning en behoefte: VROM zegt dat Middelburg aanmerkelijk minder woningen nodig heeft dan Middelburg denkt'.

Bedrijventerreinen

De doelstelling van 56.000 inwoners zal niet enkel worden bereikt met het bouwen van woningen, maar ook een toename van bedrijven en kantoren ten behoeve van de werkgelegenheid is een randvoorwaarde.

Aan bedrijventerrein is beschikbaar:

Bedrijventerrein	Netto M2
Arnestein	35.000 (excl reserveringen)
Mortiere achter de gevangenis	40.000
Mortiere bedrijventerrein Zuid	175.000
Mortiere bedrijventerrein Consortium	40.000
Totaal	290.000
ZEP	72.000
Totaal na aftrek ZEP	218.000

Beschikbare m2 bedrijventerrein (gegevens verstrekt door de Dienst Ruimte)

Waarschijnlijk komt op het bedrijventerrein Mortiere Zuid het voetbalmuseum, miniatuur Walcheren en een motel. Het bedrijvendeel in Mortiere achter de gevangenis is bedoeld voor maatschappelijke voorzieningen en dienstverlenende bedrijven (zie programmabegroting 2006, blz. 30). Hier komt ook een uitvaartcentrum. Ook dient Mortiere voor een deel als opvang van de bedrijven van Ramsburg en Arnestein die op termijn plaats moeten maken voor woningbouw (blz. 25).

In de notitie aan de raad van 24 mei 2005 wordt melding gemaakt van 'de forse uitgiffen' in het afgelopen jaar. Bij een uitgifte van 3 à 4 hectare per jaar is er dus nog voor ongeveer 7 jaar bedrijfsterrein beschikbaar. De vraag is, of dat toereikend is om de doelstellingen uit de kwaliteitsatlas te realiseren. Temeer omdat volgens diezelfde kwaliteitsatlas Mortiere zich richt op 'kwalitatief hoogwaardige en moderne bedrijven' (blz. 25).

Op (middel)lange termijn zou dan ook wel eens een tekort aan bedrijfsterrein kunnen ontstaan, zeker voor traditionele, ambachtelijke -en handelsbedrijven. Wel wordt in de 2e kwartaalrapportage 2005 met betrekking tot het Mortiere Consortium-gebied geconstateerd, dat de 'animo voor het bedrijventerrein niet volgens de eerdere verwachtingen is' (blz. 52).

Voor Arnestein wordt aan een herstructurering gewerkt (zie o.a. raadsvoorstel 05-79), met als doel tot een opwaardering te komen. Of hieruit ook (substantieel) meer bedrijventerrein voortkomt, is ons niet gebleken.

Kantoorlocaties

Voor kantoorlocaties dreigt, op wellicht langere termijn, eveneens een tekort: nog enkele percelen in Veldzicht en de strip in het Stationsgebied West zijn beschikbaar.

De gemeente zal moeten voorzien in uitbreiding van bedrijfsterreinen en kantoorlocaties, wil men de doelstellingen uit de kwaliteitsatlas realiseren. Het is de vraag, of de ontwikkeling in het Sloegebied zal volstaan (in de kwaliteitsatlas een essentiële voorwaarde genoemd voor de ambitieuze groei van Middelburg, blz. 25). We verwijzen hierbij ook naar de Programmabegroting 2006, programma Economie, blz. 28:

'Wat willen we bereiken?

- Het behouden en waar mogelijk versterken van de positie die Middelburg inneemt als economisch centrum van Zeeland.
- Het doen groeien van de werkgelegenheid in overeenstemming met de aanwas van de bevolking.
- Het bewerkstelligen van voldoende differentiatie in de werkgelegenheid.'

In de Programmabegroting 2005 wordt een Economisch Actieplan aangekondigd, dat echter nog niet beschikbaar was.

In interviews en oriënterende gesprekken is de vraag met betrekking tot de bedrijventerreinen aan de orde gesteld; de reacties waren verdeeld. We zijn geweest op het rapport 'Ruimtebehoefteraming bedrijventerrein provincie Zeeland', dat in opdracht van de Provincie Zeeland in februari 2005 is uitgebracht door Buck Consultants International. Een van de conclusies is, dat er 'een (zeer) ruim aanbod is aan bedrijventerreinen in de meeste deelregio's van de provincie Zeeland. Met name aan regionale bedrijventerreinen dreigt op de middellange termijn een overaanbod te ontstaan' (blz.32). Dat geldt ook voor de regio Walcheren.

In één van de interviews werd dan ook gesteld, dat regionaal gezien er volop bedrijventerrein is en de noodzaak voor Middelburg om bedrijventerrein te ontwikkelen niet groot is. Daar stond (in een ander interview) de mening tegenover, dat Middelburg niet genoeg heeft ingezet op economische ontwikkelingen. 'Men is te kleinschalig bezig'.

2.4.2 Gemeentelijke regelgeving

Voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid geldt als voorwaarde dat dit beleid wordt uitgevoerd binnen alle wet- en regelgeving. Relevant hierbij is:

- De gemeentewet;
- De exploitatieverordening;
- Nota 'actief grondbeleid' 2003

De uitvoering van deze wetten heeft het college door middel van delegatie en mandatering opgedragen aan de directeur van de dienst Ruimte. Op basis van de gemeentewet is het College bevoegd om besluiten te nemen over alle privaatrechtelijke handelingen (art. 160 Gemeentewet). Hieronder valt dus ook de verwerving van onroerend goed. De gemeenteraad heeft wel het budgetrecht, d.w.z. het is aan de raad om voor een voorgenomen investering het benodigde krediet beschikbaar te stellen. De aankopen van gronden vinden doorgaans hun basis in door de raad goedgekeurde beleidsvisies, ontwikkelingsvisies, masterplannen, structuurplannen, enz. In de vergadering van de Commissie Ruimte d.d. 24-10-05 is medegedeeld, dat het College ook bevoegd is om planschadeclaims af te handelen, krachtens een noodwet die 1 september 2005 in werking was getreden.

2.5 Risico-inventarisatie

Met een actief grondbeleid beoogt de gemeente winsten te genereren, die ingezet kunnen worden om maatschappelijke doelen te realiseren. Een dergelijk beleid wordt gekenmerkt door het nemen (en aanvaarden) van risico's, met name toch financiële risico's.

De gemeente heeft grote financiële belangen bij de grondexploitaties, zoals blijkt uit onderstaande opstelling van enkele kerncijfers.

	2002	2003	2004	2005
Balanstotaal	260.276	277.790	285.914	273.058
Onderhanden werk (voorraad bouwgrond)	62.408	71.224	73.781 (1)	50.481 (2)
% onderhanden werk in balanstotaal	23,9	25,6	25,8	17,6
Reserve grondbedrijf	352	365	2.171	0
Voorziening grondbedrijf	2.901	507 (3)	36.287	9.886 (4)

Cijfers uit de jaarrekeningen, x 1.000 Euro

Toelichting:

1. Bij het onderhanden werk 2004 en 2005 is de voorziening apart vermeld, ten behoeve van de historische vergelijking. (In 2004 is een voorziening getroffen ad 36,2 mln. EUR door invoering van het BBV. Op grond van deze verslaggevingsvoorschriften moeten verwachte tekorten op de grondexploitaties middels een voorziening op de grondvoorraad in mindering worden gebracht).
2. De afname van de boekwaarde in 2005 wordt voornamelijk veroorzaakt door het afsluiten van een aantal complexen (ca. 30,6 mln., hieronder het Stationsgebied met 31 mln.).
3. De (forse) afname van de voorziening grondbedrijf in 2003 is een gevolg van een overheveling naar de Reserve Stationsgebied ad 2,5 mln. EUR, (zie blz. 12 concernjaarrekening 2003).
4. De post voorziening grondbedrijf 2005 is eveneens exclusief de post onder 2. genoemd.

In de Nota reserves en voorzieningen (raadsvoorstel 04-144) zijn deze begrippen nader gedefinieerd. De voorziening grondbedrijf wordt gevormd om grondexploitaties, die met een nadelig saldo worden afgesloten, te dekken. Uit de controlebrief van Deloitte van 12-5-04: 'Voorzieningen worden gevormd ten laste van het resultaat (resultaatbepaling), terwijl reserves gemuteerd worden als onderdeel van de resultaatbestemming'.

Aan de reserve grondbedrijf kunnen middelen worden onttrokken, 'bij voorkeur vindt aanwending van de middelen plaats gerelateerd aan nieuwe en lopende grondexploitaties' (nota reserves en voorzieningen, blz. 18). Maar de middelen kunnen ook voor andere doelen worden aangewend, met name voor de strategische projecten. Volgens de 1e kwartaalrapportage 2005 is een bijdrage aan de strategische projecten voorzien van ruim EUR 7 mln., vrijkomend uit exploitaties t/m 2012, volgens onderstaande opstelling van de Reserve Grondbedrijf (uit de kwartaalrapportage 2005-I blz. 30).

	Per 01/01/05	Onttrekkingen	Toevoegingen	Per 2012 e.v.
Beginstand	EUR 2.171.000			
2005: Resultaat Nieuwland-kom			518.000	
2005: Resultaat Breeweg 3		96.000		
2005: Resultaat Bernhardstraat		63.000		
2005: Restant Dauwendaele 2b			29.000	
2005: Overloper		193.000		
2006: Restant Veldzigt			1.608.000	
2006: Zeetex			292.000	
2006: Sint Pietersstraat		288.000		
2007: Restplannen			200.000	
2007: Olmenlaan		582.000		
2007: Restant Veerse Poort			342.000	
2007: Sasterrein		125.000		
2012 e.v.: Nieuwland Zuid			227.000	
2012 e.v.: Arnestein 2			2.617.000	
2012 e.v.: Mortiere			6.073.000	
Bijdrage voorziening Strategische projecten		7.260.000		
Totaal mutaties		8.607.000	11.906.000	
Eindstand				5.470.000

Reserve Grondbedrijf (uit de kwartaalrapportage 2005-I blz. 30)

De reserve strategische projecten wordt tot EUR 14.924.824 opgebouwd (waarvan bestemd EUR 11.622.253, zie o.a. Evaluatie 1998-2005 Kwaliteitsatlas Middelburg 2030); uit het grondbedrijf moet EUR 7.260.483 komen.

Uit bovenstaand overzicht blijkt, dat de resultaten van de exploitaties tot 2012 (e.v.) dit mogelijk maken en dat nog (fors) aan de reserve grondbedrijf kan worden toegevoegd. Overigens is dat dan grotendeels te danken aan Mortiere, waaruit EUR 6.073.000 moet vrijkomen (in de exploitatieopzet van 15-11-05 neerwaarts bijgesteld naar EUR 5.850.700).

In hoeverre vanuit de reserve grondbedrijf nog verder zal moeten worden bijgedragen aan de (nieuwe) strategische projecten, zoals bijvoorbeeld Ramsburg/Arnestein, is (nog) niet in beeld gebracht. In de kwartaalrapportage 2005-II wordt gesteld, dat het plan niet kosten-dekkend zal zijn.

In de risicoscan van 20 juni 2005 is (onder andere) de grondexploitatie genoemd onder hoog-hoog-risico's met een bandbreedte van EUR 100.000 – 500.000; de omschrijving hierbij is: 'onvoldoende sturing op rentabiliteit van de grondexploitatie' (jaarrekening blz. 75). Een onderbouwing van deze bedragen hebben wij niet kunnen achterhalen. Het maken van een risico-scan is weinig zinvol, als geen onderbouwing kan worden gegeven, die kan worden beoordeeld en/of getoetst. Inmiddels is een begin gemaakt met de implementatie van risicomangement. Maar men beschikt nog niet over een actuele risicodatabase.

De risico's bij een actief grondbeleid zijn te verdelen in algemene en specifieke risico's.

Algemene risico's

Wij noemen de volgende algemene risico's(deels ontleend aan een rapportage van het grondbedrijf):

1. Het ruimtelijk beleid van hogere overheden, zie o.a. de inspraakreactie van de gemeente Middelburg op het integraal omgevingsplan van de provincie.
2. De conjunctuur: de vraag naar woningen en bedrijventerreinen hangt hiermede nauw samen.
3. De ontwikkelingen op de woningmarkt; meer differentiatie, kwaliteitseisen; de vraag naar huurwoningen wordt sterk beïnvloed door de prijsontwikkeling van koopwoningen; rente en het fiscaal regiem zijn weer factoren die van invloed zijn op de prijsvorming van koopwoningen.
4. Demografische ontwikkelingen. Verwacht wordt dat op termijn de bevolkingsgroei zal afnemen, mogelijk zal stagneren en zelfs krimp is niet uit te sluiten.

Specifieke risico's

Als specifieke risico's noemen we:

1. Grond is schaars en noopt tot een zuinig ruimtegebruik, 'de provincie toetst de doelstelling om 50% van de nieuwbouwproductie in bestaand bebouwd gebied te realiseren' (uit de nota voor B&W van 13 mei 2005 over de provinciale woonvisie). Deze koppeling van uitbreiding aan inbreiding zal het verdienend vermogen van de gemeente aantasten, omdat inbreiding doorgaans met hogere kosten gepaard gaat. Ook is de dreiging van planschadeclaims bij inbreiding groter. Relatief zou Middelburg weinig inbreidingslocaties hebben; de gevolgen hiervan voor de uitbreidingslocaties zijn nog niet bekend.
2. Oranjepolder kan volgens de kwartaalrapportage 2005-II (blz. 53) nog altijd worden aangewezen als Nationaal Landschap. Mogelijk heeft dan de grondverwerving tegen een te hoge prijs plaats gevonden. Kan het toch als locatie voor woningbouw

worden ontwikkeld, dan zal het noodzakelijk zijn om forse investeringen te doen in de infra-structuur, zoals een ontsluiting naar de A58.

3. Het grondbeleid van de gemeente is gebaseerd op de doelstelling van 56.000 inwoners in 2030. De Provincie Zeeland en ABF Research komen (aanmerkelijk) lager uit. Ook VROM voorspelt, dat Middelburg minder woningen nodig heeft dan Middelburg zelf denkt, dit brengt het risico met het zich mee, dat op (lange) termijn de gemeente Middelburg een overschot aan bouwgrond heeft.
4. Een aantal gronden zal eerst op (middel)lange termijn in exploitatie worden genomen, als er al berekeningen zijn gemaakt, dan zijn die gebaseerd op aannames en dus indicatief, zie ook hierboven de opmerking met betrekking tot Ramsburg/Arnestein.

Recentelijk is voor de leden van de gemeenteraad de nota 'Grondbedrijf Middelburg: doorberekening en risicoanalyse 2005-2030' (vertrouwelijk) ter inzage gedeponneerd. Het rapport is opgesteld door de afdeling ruimtelijk beleid en geeft een gedegen analyse van de financiële risico's.

2.6 Verslaglegging en verantwoording

De aansturing door de raad vindt plaats door het vaststellen van beleidsdocumenten, kadernota, programmabegroting, jaarrekening en de bestuurlijke tussenrapportage ('zomernota'), alsmede het nemen van besluiten over raadsvoorstellen en het goedkeuren van exploitatieopzetten.

In de jaarrekening 2003 wordt onderkend, dat de invoering van een actief grondbeleid gepaard gaat met (grotere) exploitatierisico's en financieringsrisico's. Op blz. 11 wordt de gemeenteraad dan ook in het vooruitzicht gesteld: 'meer dan voorheen zullen ook tussentijds de kansen en bedreigingen in de portefeuille van actieve grondpolitiek aan de gemeenteraad worden voorgelegd'. Een dergelijke rapportage hebben wij niet kunnen achterhalen. Ook in de interviews had men niet de beleving, op dit onderdeel meer en beter te worden geïnformeerd dan voorheen.

Volgens het BBV moet vanaf het jaar 2004 een aparte paragraaf over het grondbeleid onderdeel uitmaken van de verslaglegging. Deze paragraaf moet volgens art. 16 bevatten:

- a. De visie op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- b. Een aanduiding van de wijze, waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert, (b.v. waarom bij welke projecten voor actief dan wel faciliterend grondbeleid wordt gekozen).
- c. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- d. Onderbouwing van de winstneming.
- e. Beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

De gemeente Middelburg heeft in de jaarrekening 2004 een aparte paragraaf gewijd aan het grondbeleid, maar niet alle hierboven genoemde onderdelen zijn daarin conform opgenomen, zo ontbreekt bij sub a de relatie tot de programma's en is sub e zeker niet volledig. Aan de toelichting op art. 16 sub a van het BBV ontleen wij het volgende citaat: 'De paragraaf grondbeleid geeft de visie op het grondbeleid in relatie tot de wijze waarop wordt getracht de doelstellingen, zoals opgenomen in het programmaplan te realiseren'.

2.7 Resumé

In dit hoofdstuk hebben we de verschillende vormen van grondbeleid beschreven. Grondexploitatie is de uitvoering van het grondbeleid, waarin verschillende fasen zijn te onderscheiden. De Gemeente Middelburg heeft gekozen voor een actief grondbeleid. Hierbij zijn voor het grondbeleid geen concrete doelstellingen geformuleerd, maar met dit beleid wil de gemeente ruimtelijke doelstellingen realiseren, die met name zijn gebaseerd op de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030. Het woningbouwprogramma kent wel concrete doelstellingen, maar voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties ontbreken die. Het grondbeleid wordt mede bepaald en beïnvloed door wet- en regelgeving, alsmede beleid van hogere overheden en om die reden hebben wij daar in kort bestek een overzicht van gegeven. In de paragraaf over risico's hebben wij het financieel belang van de gemeente in beeld willen brengen, met een inventarisatie van de risico's, die een actief grondbeleid met zich meebrengt.

Verder hebben we aandacht besteed aan de verslaglegging (aan de raad); deze is nog niet geheel in overeenstemming met de eisen van het BBV. Wel heeft de raad recentelijk inzage gekregen in de (eerste) rapportage van de dienst Ruimte over de risico-analyse van de grondexploitaties.

Hoofdstuk 3. Grond: de exploitatie

3.1 Inleiding

De uitvoering van het grondbeleid, de grondexploitatie, is in de gemeente Middelburg met name een taak van het grondbedrijf, onderdeel van de afdeling Ruimtelijk Beleid. Grondkosten bestaan uit verwervingskosten, beheerskosten en de kosten van bouwrijp maken, inrichting, ontsluiting en woonrijp maken. In de notitie 'Actief grondbeleid' uit 2003 worden vier fasen onderscheiden, namelijk:

- de verwerving,
- het beheer,
- de herontwikkeling/ functieverandering,
- de verkoop.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de processen en activiteiten, die in deze fasen zijn te onderscheiden.

3.2 De verwerving

Bij de verwerving van grond laat men zich vooral leiden door de ruimtelijke doelstellingen, die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd en het woningbouwprogramma. Aan de verwerving ligt geen verwervingsplan ten grondslag.

'Uitgangspunt in het actieve grondbeleid van de gemeente Middelburg is, dat de gemeente eigenaar wordt' (nota actief grondbeleid 2003, blz. 5). Een voorbeeld hiervan is te vinden in het raadsvoorstel 05-211, waarin de raad krediet wordt gevraagd voor de verwerving van grondposities van twee projectontwikkelaars. Het gaat om verschillende locaties voor woningbouw in de Erasmus-wijk Zuid, St.Laurens en aan de Veerseweg. De grondposities worden tegen boekwaarde van de projectontwikkelaars overgenomen. Dat blijkt overigens niet uit de brief, die aan de projectontwikkelaars is verzonden; in één brief worden de koopsommen vermeld en in de andere brief 'neemt de gemeente de grondposities over tegen kostprijs'. Die hoeft niet gelijk te zijn aan de boekwaarde. Wel is de voorwaarde vermeld, dat de gemeente zich het recht voorbehoudt de verwervingskosten te onderzoeken in het kadaster.

Uit een interne notitie blijkt, dat dit wel is gedaan, maar dat een toelichting op het verschil tussen boekwaarde/kostprijs en de bij het kadaster ingeschreven koopsom ontbreekt. Verder krijgen beide projectontwikkelaars toezeggingen om voorstellen te doen met betrekking tot de planvorming en de toewijzing van kavels in het plangebied. Overigens, 'de uitnodiging tot inschrijving houdt geen garantie in'.

Als regel zijn voor deze objecten gebiedsvisies of (structuur)plannen ontwikkeld, de raad is doorgaans op de hoogte van de aankoopplannen. De gronden worden verder aangekocht van particulieren/agrariërs, het rijk (Domeinen) en de provincie. Zeker bij verwerving van particulieren wordt een taxatie-rapport uitgebracht, dat als basis dient voor de prijsonderhandelingen. Grondaankopen boven de EUR 25.000 worden altijd voorgelegd aan het college.

'Gemeentelijke grondposities maken het in principe makkelijker om de regiefunctie inhoud te geven' (Nota Grondbeleid, blz. 93). De gemeente beschikt over enkele wettelijke instrumenten om verwerving van gronden te realiseren, het voorkeursrecht en de onteigening.

Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht is vastgelegd in de 'Wet voorkeursrecht gemeenten' (WVG). Dit recht geeft de gemeente voorrang op verwerving van onroerende zaken. Bij voorgenomen verkoop is de grondeigenaar verplicht de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. Deze werkwijze is in Middelburg toegepast in de Mortiere en Arduin. De ervaringen in de Mortiere zijn niet positief: in het plan voor de Mortiere is met succes een beroep gedaan op zelfrealisatie door de toenmalige eigenaar.

De procedure, die hiervoor moet worden gevolgd, is complex. Het vestigen van het recht en weer opheffen is administratief arbeidsintensief. Bovendien kan het recht voor maximaal twee jaar worden gevestigd, waardoor bij de gemeente een ongewenste druk ontstaat om binnen die termijn een structuur- of bestemmingsplan te ontwikkelen, om het recht te kunnen continueren.

Onteigening

De Onteigeningswet stelt overheden in staat onroerende zaken onder dwang te verwerven als dat voor de realisatie van wettelijk omschreven (ruimtelijk) beleid noodzakelijk is. De gemeente Middelburg heeft in elk geval de laatste jaren van dit recht geen gebruik gemaakt.

In de notitie 2003 wordt uitgesproken, dat minnelijke verwerving de voorkeur heeft. Er wordt niet gewerkt met een verwervingsplan. 'We willen niet structureel een bepaalde hoeveelheid grond' (citaat uit een van de interviews).

Hieronder geven wij een overzicht van de grondaankopen in de periode 2002 t/m 2004.

Jaar	Aantal transacties	Totaal grondaankopen	Bandbreedte kleinste grootste transactie
2002	25	6.780	1 2.555
2003	19	6.449	5 5.270
2004	11	2.788	6 1.202

Grondaankopen in Euro x 1.000 (Gegevens verstrekt door P & C)

3.3 Het beheer

De verwerving/aankoop van gronden door de gemeente gebeurt ook om strategische grondposities te verwerven. Argumenten hiervoor kunnen zijn:

1. De ontwikkeling zal pas op langere termijn plaats vinden; bij anticiperende aankopen zijn vaak gunstiger condities mogelijk dan wanneer er al sprake is van planontwikkeling. Een voorbeeld hiervan zijn recente aankopen in de Oranjepolder (o.a. raadsvoorstel 04-12), waarin de raad wordt gevraagd financiële middelen beschikbaar te stellen voor de aankoop van ongeveer 30 hectare akkerbouwland en dijk in de Oranjepolder van de Domeinen. ('Het perceel is gelegen in een gebied waar na 2005 mogelijk nieuw stedelijk gebied kan worden ontwikkeld').
2. Met de aankoop van de grond wordt speculatie voorkomen. Aankopen vanuit deze overweging zijn (in elk geval recentelijk) niet gedaan.
3. De grond kan dienen als ruilobject voor gronden in ontwikkelingsgebieden. Zo is recentelijk grond aan de Oude Dijk te Nieuw- en St. Joosland geruild tegen grond in het te ontwikkelen plan Oranjepolder (zie raadsvoorstel 05-129)

Nadeel van deze grondposities is, dat er kosten mee gemoeid zijn. Allereerst de kosten van aankoop, al wordt ernaar gestreefd de verwervingskosten zo laag mogelijk te houden of de betaling van de koopsom zo lang mogelijk uit te stellen, bijvoorbeeld door recht van koop te bedingen of koop met uitgestelde levering en betaling.

Naast de verwervingskosten worden tijdens de periode van beheer, dus vanaf het moment van koop tot aan het moment van verkoop, kosten bijgeschreven, zoals rente, onderhoud, sloop, verzekering, belastingen en arbeid. Geprobeerd wordt die kosten te reduceren door opbrengsten te genereren als verhuur en in gebruikgeving.

Het aanhouden van strategische grondposities houdt risico's in. Als later toch afgezien wordt van exploitatie, dan zal het object weer teruggezet moeten worden op de vastgoedmarkt. Afhankelijk van de marktsituatie en de boekwaarde moet dan worden afgewacht of dat budgetneutraal kan. Maar deze grondaankopen passen wel in een actief grondbeleid.

3.4 De (her)ontwikkeling/functieverandering

In de nota actief grondbeleid 2003 wordt gesteld: 'bij de herontwikkeling van grond zal rekening gehouden moeten worden met de beleidsuitgangspunten en doelstellingen van de gemeente' (blz. 6). Het gaat om doelstellingen op het gebied van de ruimtelijke ordening, infrastructuur, volkshuisvesting en milieu.

Als grondeigenaar heeft de gemeente hier de regie geheel in handen. Bovendien kan worden gestuurd met het wel of niet vaststellen van bestemmingsplannen, het toepassen van de exploitatieverordening en het heffen van baatbelasting. Het heffen van baatbelasting is in Middelburg niet gebruikelijk. Eerst was het de bedoeling om in de binnenstad tot heffing over te gaan vanwege de herinrichting (zie raadsvoorstel 04-103 Verordening Baatbelasting Kernwinkelgebied 2004), maar hier is later van afgezien.

Bij actief grondbeleid zal het kostenverhaal in de uitgifteprijs van de grond worden verdisconteerd.

Exploitatieopzetten

Van gronden, die in exploitatie worden genomen, worden exploitatieopzetten gemaakt, die door de raad moeten worden vastgesteld.

De opzetten omvatten enerzijds een kostencalculatie en anderzijds een opbrengstenraming. De kosten worden begroot aan de hand van een lijst 'Overzicht exploitatieprijzen', die jaarlijks wordt herzien. De opgenomen kostensoorten komen overeen met een door VNG en Neprom (Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) opgestelde kostensoortenlijst. Een gedeelte van de geraamde opbrengst wordt aangewend voor fondsvorming (stadsontwikkeling, bodemsanering, stadsverfraaiing).

Voor rente en prijsstijgingen worden parameters gehanteerd. De aanname van de opbrengsten vindt plaats op basis van marktwaarde-inschatting, met een stijging van 2% per jaar. De afdeling planning en control doet een financiële toets, de technische toets is een zaak van de budgethouder. De accountant neemt inzage in de exploitatieopzetten van de strategische projecten en voor de overige projecten vindt een steekproef plaats.

'De exploitatieopzetten per complex worden jaarlijks herzien' (paragraaf grondbeleid, programmabegroting 2006, blz. 128). Die frequentie wordt niet altijd gehaald, maar in elk geval wordt een nieuwe exploitatie-opzet gemaakt bij substantiële wijzigingen. Het ontbreekt vaak

wel aan een nacalculatie als de projecten gereed zijn, een belangrijk instrument om te komen tot het meten van de rentabiliteit.

Wij hebben de exploitatieopzetten en daarmee samenhangend de dossiers van de ontwikkelingslocaties Mortiere, Veersepoort en Veldzigt ingezien. De dossiers waren correct gearriveerd. In de Mortiere is gewerkt met een concessiemodel. In het concessiemodel wordt de exploitatie uitgevoerd door de ontwikkelende partij, in dit geval het Consortium Mortiere C.V. De gemeente beperkt zich hier tot haar planologische taken en stelt eventuele randvoorwaarden vast. In die zin is hier dus sprake van een passief grondbeleid (Mortiere dateert van voor november 2003, toen de nota actief grondbeleid nog niet van kracht was). Uit het dossier Mortiere en de interviews is naar voren gekomen dat indertijd voor een concessie model is gekozen onder druk en op advies van de provincie, BVR en het toenmalige college. Zij waren van mening dat er in dit project te grote risico's zouden kunnen zitten, mede gezien de schaalgrootte.

Uit de oriënterende gesprekken en de interviews is duidelijk naar voren gekomen dat anderen die mening niet deelden.

Aandachtspunten

Bij het dossier Mortiere plaatsen wij twee aandachtspunten:

1. De prijs is bij het aangaan van de overeenkomst vastgelegd zonder indexering. De gemeente heeft niet kunnen profiteren van de stijging van de grondprijzen, (overigens vindt wel een rentevergoeding plaats).
2. In de overeenkomst met het Consortium is opgenomen, dat de gemeente geen nieuwe plannen in exploitatie zal brengen, zolang Mortiere niet 'vol' is; dat kan uitstel betekenen voor andere exploitaties.

Risico's

Een kenmerk van ruimtelijke plannen is een lange looptijd, vaak meer dan 10 jaar. De plannen kunnen worden beïnvloed door omstandigheden, die bij het opstellen van de exploitatieopzet niet voorzien waren, maar onvermijdelijk zijn. Het is van belang om risico's aan te zien komen, waarmee rekening moet worden gehouden. Om die risico's te onderkennen is een goede onderbouwing essentieel, te meer omdat niet alle exploitaties positieve resultaten zullen opleveren, maar toch zullen worden uitgevoerd, omdat de realisatie gewenst dan wel noodzakelijk is. Uit winstgevende exploitaties moeten reserves worden gevormd die als buffer kunnen fungeren voor de niet rendabele projecten.

3.5 Verkoop van grond

De nota actief grondbeleid geeft aan dat de gemeente bij verkoop van bouw kavels aan particulieren, zowel voor woningbouw als bedrijfsvestiging, zelf de ontwikkelende partij wil zijn. Voor verkoop aan marktpartijen geldt, dat in 'beginsel slechts zaken zullen worden gedaan met partijen die het actieve grondbeleid van de gemeente respecteren'. Vanuit deze invalshoek moet de verwerving van de grondposities van de projectontwikkelaars, waar we in dit hoofdstuk (3.2) eerder al melding maakten, worden gezien.

Overigens kan er voor worden gekozen om de planontwikkeling in samenwerking met partners ter hand te nemen of over te dragen. Voorbeelden hiervan in Middelburg zijn het Consortium Mortiere (zie verder onder 3.4) en de convenanten met Woongoed Middelburg en Woonzorg Nederland.

Grondprijsbeleid

Een belangrijke factor bij de verkoop van grond is uiteraard het grondprijsbeleid. De prijzen voor bouwgrond zijn in de afgelopen jaren fors gestegen, mede als gevolg van de schaarste aan bouwgrond en het tekort aan woningen, kortom marktontwikkelingen. Dit illustreren we aan de hand van de grondprijzen in de Veerse Poort.

Jaar	Prijs per m2
1997	102
1998	110
1999	118
2000	124
2001	130
2002	136
2003	158
2004	180
2005	210

Grondprijzen over de jaren per m2 in de Veerse Poort (opgesteld door de afd. RB:

'Het betreft de grondprijs voor een gemiddeld kavel, niet gedifferentieerd naar ligging e.d. en niet bezwaard met talud/dijk'. In acht jaar is de prijs meer dan verdubbeld. De gemiddelde grondprijs voor een kavel van 500 m2, aangekocht door particulieren, steeg in de periode 1997 tot 2005 in de provincie Zeeland van 49.500 naar 103.000, een stijging van 108% (bron: NVB/Kadaster, gepubliceerd in NRC Handelsblad 08-04-2006).

Er zijn verschillende grondprijsberekenningsmethoden. In de notitie actief grondbeleid 2003 worden drie basisberekenningsmethodieken onderscheiden, namelijk:

1. De kostprijsmethode (doelstelling: sluitende exploitatie), die zich heeft ontwikkeld naar een meer marktwaarde gericht methodiek.
2. De grondquotemethode (percentage van de verkoopprijs).
3. De residuele grondwaardemethode (verschil tussen marktwaarde en stichtingskosten).

Bij de laatste methode wordt de waarde van de grond residueel bepaald, dat wil zeggen dat de waarde van de bouwgrond wordt bepaald door de kosten van de bestemming (bijvoorbeeld een woning) af te trekken van de opbrengsten.

Residuele grondwaardemethode

Met verwijzing naar een convenant tussen VNG en Neprom (projectontwikkelaars) wordt in de notitie actief grondbeleid vermeld, dat in Middelburg een begin zal worden gemaakt met de residuele grondwaardemethode en wel 'omdat die het meest uitgaat van winstmaximalisatie voor de gemeentelijke grondexploitatie gegeven de actuele marktsituatie'. In de samenwerkingsovereenkomst met Woongoed Middelburg (zie raadsvoorstel 06-10) is opgenomen, dat de gemeente voor de koopsector de residuele grondwaardesystematiek hanteert. In het convenant wordt voorzien in een standaardgrondprijs, afhankelijk van de aard van de woning (grondgebonden of appartement, hoogte huur, zie art. 7.2 en 7.3 van het convenant).

Overigens heeft de VNG recentelijk (14-12-2005) bekend gemaakt geen nieuw convenant te sluiten, omdat uit een evaluatie is gebleken, dat 'vrijwel alle gemeenten wel in de geest van het convenant werken, maar het niet allemaal expliciet gebruiken. Gemeenten noemen daarvoor als reden (onder andere) de ingewikkeldheid van de residuele methode en tevre-

denheid met andere methoden'. In hetzelfde bericht wordt aangekondigd, dat de VNG begin 2006 een 'praktijkgerichte handreiking gemeentelijk grondprijnsbeleid' zal uitbrengen.

Uit de interviews en oriënterende gesprekken is gebleken, dat zeker voor de vrije sector in feite geen sprake is van welke methodiek dan ook; men laat zich leiden door de marktontwikkelingen. Hiermee wordt afgeweken van de eerder genoemde notitie actief grondbeleid, die door de raad is aangenomen. De rekenkamer is van mening, dat aan de raad moet worden voorgelegd, dat van de beleidsnotitie wordt afgeweken (met onderbouwing).

Voor bedrijfsterreinen wordt een andere methodiek gehanteerd. Hierover wordt in de notitie 2003 gesteld, dat voor bedrijfsvestigingen een redelijke grondprijs relevant is. Maar wat 'relevant' is wordt niet toegelicht. De gemeente Middelburg kent geen grondprijzennota. Impliciet gaat de raad akkoord middels de exploitatie-opzet. In feite worden de grondprijzen vastgesteld door het grondbedrijf. De conclusie van de rekenkamer is dat de vaststelling van de grondprijzen weinig transparant is.

Hoewel het buiten het kader van ons onderzoek valt, zijn wij tijdens het onderzoek op het volgende gestuit, dat wij niet onvermeld willen laten.

Het grondbedrijf is ook belast met de verkoop van onroerende goederen, die eigendom zijn van de gemeente, maar worden afgestoten, omdat ze niet meer in eigen gebruik zijn en zich niet lenen voor andere bestemmingen binnen het ruimtelijk beleid. Deze verkooptransacties behoeven niet aan de raad te worden voorgelegd, als de verkoopopbrengst gelijk is aan, dan wel hoger is dan de boekwaarde (is de opbrengst lager dan de boekwaarde moet er dekking komen).

'Het college heeft van de raad opdracht gekregen om overbodige accommodaties te verkopen' (uit het verslag van de Commissie Ruimte van 11-4-05). De verkoop van deze accommodaties komt als regel onderhands tot stand. Er wordt door een (beëdigd) taxateur een taxatie uitgebracht, aan de hand waarvan met gegadigden over de prijs wordt onderhandeld. Doorgaans hebben zich wel één of enkele gegadigden gemeld.

Deze verkoopmethode is niet transparant, bovendien is het de vraag of op deze wijze de meest optimale prijs wordt verkregen. In elk geval krijgen andere potentiële gegadigden geen kans, omdat ze niet op de hoogte zijn van de voorgenomen verkoop. Verkoop middels inschrijving of veiling zou meer op zijn plaats zijn. De rechtsgelijkheid is hiermee gediend. Het voorkomt ook discussies als bij de verkoop van de Bolwerkschool (verslag commissie Ruimte van 11-4-05). Overigens hebben wij twee dossiers ingezien en hierbij geen bijzonderheden geconstateerd.

Het gaat bij de verkoop van deze objecten om een substantieel belang. In de paragraaf weerstandsvermogen voor de begroting 2005 (KPMG, 27-10-2004) is aan verkoopwinst onroerend goed 2 mln. opgenomen. Bij de dekking van de investering in het stadskantoor is als verkoopwinst huidige kantoren ca. 1.5 mln. opgenomen (kwartaalrapportage 2005-II, blz. 62).

Opvallend is dat niet alle onroerend goed transacties lopen via het grondbedrijf. De vererving van panden, bestemd voor strategische projecten als de Roosevelt Academy worden door de behandelende afdeling zelf geregeld (o.a. de raadsvoorstellen 04-132 en 06-31). Beide objecten zijn bestemd voor studentenhuisvesting. Het grondbedrijf wordt hierbij op ad hoc basis bij betrokken.

Het is aan te bevelen om bij de aankoop van onroerend goed door andere afdelingen altijd een beroep te doen op de expertise van het grondbedrijf.

3.6 Rechtmatigheid

Grondbedrijf

Uit de interviews, oriënterende gesprekken en dossieronderzoek is gebleken dat het grondbedrijf als een zelfstandige afdeling opereert, met een eigen balans en Verlies en Winstrekening. De rekenkamer constateert dat er bij het grondbedrijf voldoende specialistische kennis aanwezig is. De gevraagde stukken waren overzichtelijk en de verstrekte informatie accuraat.

Het grondbedrijf heeft veel contact met private partijen. De rekenkamer heeft dan ook de verhouding privaats-publiek verhoudingen in haar onderzoek betrokken. In deze paragraaf rechtmatigheid zal daar nader op ingegaan worden.

Centrale overheid en nieuwe instrumenten

Het grondbeleid richt zich op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Het omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening, grondprijnsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) en nog veel meer. De veranderingen in de verhoudingen tussen gemeente en marktpartijen en burgers op de grondmarkt, vragen om een modernisering van de instrumenten voor het grondbeleid. De centrale overheid heeft daarin voorzien met de Nota Grondbeleid (2001). Middelburg is door de invoering van de nota actief grondbeleid zich ook bewust actiever op de grondmarkt gaan profileren.

De gemeente speelt bij een actief grondbeleid een grote rol als grondeigenaar. In de nota 'Actief grondbeleid' november 2002 wordt gesteld: 'Deze privaatrechtelijke rol biedt naast de publiekrechtelijke, meer controlerende rol, meer mogelijkheden tot sturing (meer regie) en tevens meer mogelijkheden tot verevening, tot combineren van zoet-zuur en tot het realiseren van bijvoorbeeld ook financiële doelstellingen'.

Het actief grondbeleid geeft de gemeente veel instrumenten in handen om private partijen buiten de deur te houden. Uit de praktijk is gebleken dat veel gemeenten in Nederland met de reguliere instrumenten als Wet Voorkeursrecht en onteigening te veel beperkingen ondervonden om zelf gebieden te ontwikkelen. Door de rijksoverheid is dit probleem onderkend. Inmiddels is een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en Wet Vestiging Voorkeursrecht in voorbereiding. In deze wet komen een vernieuwde grondexploitatieregeling en een regeling voor planschade-vergoedingsovereenkomst.

De nieuwe WRO gaat hiermee uit van kaderstelling vooraf: algemene regels en aanwijzingen worden vooraf gegeven en in de desbetreffende bestemmingsplannen verwerkt. Het bestemmingsplan blijft het centrale document dat het grondgebruik regelt en dat bindend is voor burgers en overheid.

De rechtmatigheid bij actief grondbeleid

Door het kiezen voor een actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich als marktpartij door zelf grond te verwerven te ontwikkelen en te verkopen. De onderstaande passage uit de Nota Grondbeleid "Op grond van nieuw beleid" Pag 10 sluit aan bij de bevindingen van de Rekenkamer.

"Het voordeel van actief grondbeleid is dat publieke doelen- zoals - kostenverhaal, bevordering van concurrentie en particulier opdrachtschap-relatief eenvoudig te realiseren zijn. He-

laas benutten gemeenten deze mogelijkheid niet altijd optimaal. Een nadeel van actief grondbeleid is het gevaar dat gemeenten te veel vanuit winstoogmerk en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen gaan opereren. Daarnaast speelt het probleem van dubbele petten; bij actief grondbeleid is de overheid zowel speler als regulator. Dat vraagt om voldoende transparantie en om waarborgen dat de overheid alleen actief grondbeleid voert als het belang is van publieke doelen."

In de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, recentelijk door de Tweede Kamer aanvaard, wordt de decentrale overheid(gemeente) diverse instrumenten ter beschikking gesteld om een adequaat grondbeleid te voeren. De gemeente behoudt voor haar specifieke verantwoordelijkheid de bevoegdheid tot het maken van een bestemmingsplan. Daarnaast krijgt de gemeente de bevoegdheid om voor gebieden met een lage dynamiek een beheersverordening vast te stellen. 'De beheersverordening voor gebieden waar geen ontwikkelingen voorzien zijn, verkort de procedures en levert de gemeenten een tijds- en financiële besparing op' (VNG Magazine 17-2-06).

Het grondbeleid is onlosmakelijk verbonden met die nieuwe WRO-bevoegdheden. Het feitelijk realiseren van bestemmingen is van het grondbedrijf de corebusiness, het dient daarbij financiële aspecten goed en eerlijk te regelen. Tijdens de parlementaire behandeling van de nieuwe wetgeving RO is ook duidelijk gesteld dat instrumenten voor het grondbeleid alleen overheden ter beschikking staan. Deze instrumenten dienen alleen ingezet te worden ten opzichte van burgers en bedrijven indien zij niet mee willen werken aan de realisatie van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen. Bij dezelfde parlementaire behandeling is ook gesteld dat bij een adequaat instrumentarium voor faciliterend grondbeleid er geen noodzaak is voor overheden zelf actief op de grondmarkt te opereren. Indien een gemeente wel een actief grondbeleid voert dient transparantie gewaarborgd te zijn.

Risico's

Zoals eerder gesteld brengt een actief grondbeleid risico's met zich mee. Niet alleen financiële maar ook civielrechtelijke risico's. Bijvoorbeeld voortkomend uit onhandige afspraken met private partijen.

Daar de paragraaf risicomanagement van de gemeente ten tijde van het van kracht worden van de nota 2003 actief grondbeleid nog niet in beeld was gebracht, lijkt het raadzaam dat de gemeente op korte termijn met een nieuwe nota grondbeleid komt. De gemeente moet zich ook bewust zijn van de Europese regelgeving waarin transparantie een belangrijk punt is. In een schrijven van het ministerie van Vrom met als onderwerp Handreiking grondtransacties³ wordt de transparantie nogmaals onder de aandacht gebracht van de gemeenten. In de nieuwe nota moet de transparantie van het grondbeleid beter worden geborgd. De huidige nota is verouderd.

Handelen met private partijen

Actiever grondbeleid volgens de nota Actief grondbeleid september 2003 geeft een verhandeling over hoe de gemeente behoort om te gaan met private partijen. Het uitgangspunt is dat de gemeente eigenaar wordt van de te ontwikkelen gronden. Uit de stukken en de interviews heeft de Rekenkamer kunnen opmaken dat het de gemeente ontbreekt aan duidelijke richtlijnen voor de projectontwikkelaars hoe om te gaan met de verwerving van de gronden. Het heeft er toe geleid dat de gemeente met een projectontwikkelaar thans geen zaken doet, maar het is bij partijen niet duidelijk wanneer deze blokkade weer wordt opgeheven. "Er worden geen zaken gedaan met partijen die het actieve grondbeleid van de gemeente tegenwerken of in de weg staan" (uit de nota actief grondbeleid, nov. 2003). Maar

³ Handreiking grondtransacties en staatssteun, ministerie van VROM, juli 2005.

aan welke voorwaarden voldaan moet worden om weer zaken te doen met de gemeente Middelburg, is onduidelijk. Het verdient de aanbeveling dat een duidelijke richtlijn opgesteld wordt hoe om te gaan met private partijen, om rechtsongelijkheid en vermeende schijn van willekeur uit te sluiten. Het gaat daarbij om het handelen en zaken doen, maar ook over de procedure waarlangs eventuele aankopen tot stand komen.

Verkoop onroerend goed

De rekenkamer constateert dat de gemeente geen protocol of verordening heeft hoe te handelen bij de verkoop van onroerende goederen. De handreiking van Vrom (juli 2005) betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties geeft enkele richtlijnen hoe de Europese Commissie deze materie beziet.

Er dient een marktconforme prijs te worden betaald. Een manier om een marktconforme prijs te bepalen is volgens de handreiking het houden van een open en onvoorwaardelijke biedprocedure. De handreiking geeft ook een mogelijkheid om geen openbare bieding te laten plaatsvinden. Dan dient de verkoop wel voldoende openbaar gemaakt te worden.

De Rekenkamer vindt de onroerendgoedtransacties van de gemeente niet transparant en veel transacties vinden onderhands plaats. Er moet wel gesteld worden dat bij alle transacties een taxatierapport aanwezig is.

3.7 Resumé

Dit hoofdstuk hebben wij gewijd aan onze bevindingen van het proces van grondexploitatie. Wij hebben dat gedaan aan de hand van de vier fasen van grondexploitatie, zoals die worden onderscheiden in de gemeentelijke notitie 'actief grond beleid' van 2003, t.w. verwerving, beheer, herontwikkeling/functieverandering en verkoop. We hebben vastgesteld, dat een verwervingsplan ontbreekt. Ook is er geen grondprijzennota. We hebben verder melding gemaakt van de gang van zaken bij verkoop van onroerend goed, dat door de gemeente wordt afgestoten.

Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen beantwoord worden. 'Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Middelburg en na te gaan in hoeverre er mogelijkheden zijn om tot verbetering te komen in beleid en uitvoering'.

4.1 Doeltreffendheid

Onderzoeksvragen

- Wat is het grondbeleid van de gemeente Middelburg?
- Welke doelen streeft het gemeentebestuur met haar grondbeleid na?
- In hoeverre zijn deze doelstellingen helder en meetbaar geformuleerd?

Gezien de samenhang van deze vragen is gekozen voor een integrale beantwoording.

De gemeente Middelburg voert een actief grondbeleid. Hierbij zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd. Het grondbeleid is faciliterend voor het ruimtelijk beleid, met andere woorden, het grondbeleid moet doelstellingen van het ruimtelijk beleid mogelijk maken. Om die reden hebben wij die doelstellingen in ons onderzoek betrokken. Met de kwaliteitsatlas Middelburg 2030 als uitgangspunt is het woningbouwprogramma gekwantificeerd, namelijk het realiseren van 360 woningen per jaar. Weliswaar is die doelstelling de laatste jaren niet gehaald, maar rekening houdend met de planning tot en met 2009 is er wel perspectief op het behalen ervan.

Opvallend is dat voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties geen concrete doelstellingen zijn vastgelegd, terwijl bij een gemiddelde uitgifte er nog slechts voor ongeveer 7 jaar voorraad is. Weliswaar is in de interviews gewezen op een (dreigend) overaanbod van bedrijventerreinen in de regio, maar als de gemeente hierop aangewezen is, kan dat gevolgen hebben voor andere beleidsdoelstellingen. Allereerst voor de ambitie om in 2030 een aantal inwoners te hebben van 56.000. De groei van het aantal inwoners moet dan in hoofdzaak komen van woonforensen, studenten en senioren. De vraag is of dat aantal dan haalbaar is, temeer omdat anderen (provincie, rijk,) het niet waarschijnlijk achten, dat Middelburg dat aantal zal halen. Maar ook economische doelstellingen komen dan in het gedrang. Zo wordt in de programmabegroting 2006 onder Programma Economie (blz. 28) vermeld onder 'wat willen we bereiken:

- Het behouden en waar mogelijk versterken van de positie die Middelburg inneemt als economisch centrum van Zeeland.
- Het doen groeien van de werkgelegenheid in overeenstemming met de aanwas van de bevolking.
-

In de evaluatie van de Kwaliteitsatlas Middelburg 2030 wordt geconstateerd, dat 'de groei van de werkgelegenheid in Middelburg is achtergebleven ten opzichte van de werkgelegenheid in 2004 in Zeeland' (blz.35).

Conclusie

We concluderen, dat het beleid, enerzijds t.a.v. de bevolkingsgroei en 'economisch centrum van Zeeland' en anderzijds t.a.v. de ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorlocaties (en dus werkgelegenheid) niet congruent is.

Wil Middelburg zich ontwikkelen naar 'de woonkant' meer dan naar de 'werkkant', een tendens die zich al heeft ingezet (zie blz. 33 van de Evaluatie Kwaliteitsatlas Middelburg 2030) dan wel haar positie als economisch centrum van Zeeland behouden en zo mogelijk versterken?

De paragraaf grondbeleid, die zowel in de programmabegroting als in de programmaverantwoording staat, is niet geheel in overeenstemming met de regels uit het BBV.

Aanbeveling 1

Kom tot een samenhangend beleid tussen de verschillende programma's (economie, werk en inkomen, wonen) en stem het grondbeleid hierop af. Daarnaast moet de paragraaf grondbeleid in overeenstemming komen met de eisen gesteld in artikel 16 van het BBV.

4.2 Doelmatigheid

Onderzoeksvraag

- Op welke wijze geeft het college invulling aan de sturing op de uitvoering van de grondexploitatie?

Conclusie

In de jaarrekening 2004 is de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen, waarin bij de risico-inventarisatie van de grondexploitatie wordt gesteld, dat er onvoldoende sturing is op de rentabiliteit van de grondexploitatie. In paragraaf 3.4 van ons rapport hebben we geconstateerd, dat er geen nacalculaties van de planexploitaties worden gemaakt. Ook in een interne rapportage van het grondbedrijf wordt voor meer sturing op financiële randvoorwaarden gepleit.

Aanbeveling 2

Stel van de exploitaties nacalculaties op; de analyses kunnen worden aangewend voor de onderbouwing van de haalbaarheidsberekening van nieuwe planontwikkeling.

Onderzoeksvraag

- In hoeverre is er sprake van een goede beheersing van de risico's van de grondexploitatieprojecten bij de gemeente Middelburg?

Conclusie

De gemeente Middelburg wil de (eerste) risicoinventarisatie van 2004 niet beperken tot eenmalige exercitie, maar structureel implementeren in de gemeentelijke organisatie. Met de voorbereiding hiervan wordt momenteel een begin gemaakt. 'Eén van de voorwaarden voor een adequaat risicomanagement is dat bestuurlijke doelstellingen op zowel programmaniveau, de strategische projecten en de grondexploitaties helder zijn. Tijdens de risicoscan in 2004 is geconstateerd, dat hiervan in Middelburg nog geen sprake is' (Uit jaarrekening 2004, blz. 73).

We hebben bij ons onderzoek vastgesteld, dat de onderbouwing van de bandbreedte van EUR 100.000 – 500.000 voor de grondexploitatie (als hoog-hoog risico) niet te achterhalen was. Inmiddels is met de implementatie van risicomanagement een begin gemaakt. De inschatting van risico's moet wel onderbouwd worden. Het risicoprofiel is van groot belang voor de vorming van de reserve grondbedrijf, waarvan thans de norm is, dat deze minimaal EUR 1 miljoen moet bedragen.

Aanbeveling 3

Stel richtlijnen op voor de inschatting van de risico's van de grondexploitatie en stel normen vast, waaraan de reserve grondbedrijf moet voldoen, afhankelijk van de risico-analyse. (NB De afdeling ruimtelijk beleid heeft het laatste deel van deze aanbeveling in een nota aan B&W voorgesteld).

Onderzoeksvraag

- Voldoet de verslaglegging over het grondbeleid aan de eisen van kwaliteit en inzichtelijkheid, waarbij recht wordt gedaan aan de duale verhoudingen?

Conclusie

In paragraaf 2.6 van dit rapport hebben wij de rapportage aan de raad genoemd. Hierbij is vermeld, dat het ontbreekt aan een totaalbeeld. In de interviews werd dat als een gemis ervaren.

Bij de uitvoering van de projecten is inzicht in de voortgang en de planning noodzakelijk, zeker om tijdig te kunnen bijsturen en veranderingen in het risicoprofiel te onderkennen.

Wel ontvangt de raad voor iedere grondverwerving een raadsvoorstel. Weliswaar is de verwerving van onroerend goed een bevoegdheid van het college, maar de raad wordt gevraagd om het benodigde krediet te verstrekken. De rekenkamer is van mening dat het in het kader van het dualisme passend (en efficiënt is) om het college een budget toe te kennen voor grondverwerving. Basis hiervoor kan zijn de grondverwerving van de afgelopen 3 jaar (gemiddeld ca. EUR 5,5 mln. dan wel (en beter nog) een verwervingsplan.

Aanbeveling 4

De gemeenteraad verstrekt het college van B&W jaarlijks een budget voor grondverwerving. Het college brengt jaarlijks verslag uit over de aanwending van het budget, alsmede een rapportage over de uitvoering van het ruimtelijk beleid, een totaalbeeld van de plannen in exploitatie, alsmede de inschatting van de risico's.

4.3 Rechtmatigheid

Onderzoeksvraag

- Welke procedure volgt de gemeente bij de verwerving van gronden?
- Welke procedure volgt de gemeente bij de verkoop van onroerende goederen?

De verwerving van gronden geschiedt zoals is uiteengezet in de nota actief grondbeleid 2003 en is toegelicht in paragraaf 3.2.

Conclusie

De nota actief grondbeleid 2003 is verouderd in het licht van nieuwe wet- en regelgeving. De mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties geeft enkele richtlijnen hoe de Europese Commissie deze materie beziet. De rekenkamer is de mening toegedaan dat de verkoop van onroerende goederen transparanter dient te geschieden.

Aanbeveling 5

Kom zo spoedig mogelijk met een nieuwe nota over grondbeleid, waarin de procedure met projectontwikkelaars helder is omschreven, alsmede met een transparante procedure van de verkoop van onroerende goederen.

In de gemeentelijke beleidsnotitie van november 2003 is voor de verkoop van grond gekozen voor de residuele grondwaarde-methode. In de praktijk blijkt, dat deze methode nauwelijks wordt toegepast. Het grondbedrijf stelt de grondprijzen 'marktconform' vast. Dat wijkt af van de notitie. Voor bedrijfsvestigingen wordt uitgegaan van een 'relevante' prijs. De wijze, waarop de grondprijzen worden vastgesteld, is op deze wijze niet transparant.

Aanbeveling 6

Kom tot een opstelling van een grondprijzennota of stel de kaders op voor de vaststelling van de grondprijzen. Dit zou desgewenst ook deel kunnen uitmaken van de nieuwe nota grondbeleid.

Wederhoor College

Na het uitzetten van het conceptrapport op 28 april 2006, is van het college op 24 mei 2006 de volgende reactie ontvangen (integraal overgenomen);

Geachte leden van de Rekenkamer,

Bij brief d.d. 28 april 2006 zond u ons een concept van uw rapport inzake het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Middelburg. In uw begeleidend schrijven verzoekt u een eventueel commentaar en/of aanvullingen in het kader van het wederhoor uiterlijk 26 mei 2006 aan u te doen toekomen.

Gebruikelijk volstaat het college in dit stadium met het maken van opmerkingen die zien op feitelijke onjuistheden, omissies in het onderzoek en de eventueel daaraan verbonden conclusies, zonder daarbij een waardeoordeel uit te spreken over het rapport als geheel. Het college hecht eraan deze traditie voort te zetten met dien verstande dat het college hier kort wenst op te merken dat het constateert dat de Rekenkamer in het onderhavige rapport een oordeel geeft over beleid, daar waar naar het oordeel van het college de Rekenkamer zich zou moeten richten op de uitvoering van het beleid. Voor het overige richten de opmerkingen van het college zich met name op de inhoud van hoofdstuk 3.6. Daarnaast heeft het college nog enkele detailopmerkingen over de rest van het rapport

Opmerkingen

Hoofdstuk 3.6 Rechtmatigheid

In het hoofdstuk 3.6 Rechtmatigheid gaat de Rekenkamer dieper in op privaat-publieke verhoudingen. De opmerkingen en conclusies in dit hoofdstuk worden door het college niet op alle punten gedeeld.

In hoofdstuk 3.6 stelt de Rekenkamer dat, mede gelet op het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), de rijksoverheid een faciliterend grondbeleid voor gemeenten voorstaat en geen actief grondbeleid. Het college deelt deze conclusie niet. Het rijksbeleid is er de afgelopen jaren op gericht geweest om de positie van de gemeenten te versterken, zowel voor actief als voor passief grondbeleid. Zo ziet de aanpassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten op de versterking van het actieve grondbeleid en ziet de grondexploitatie-regeling op versterking van het passieve grondbeleid. De wetgever heeft dus beide mogelijkheden open willen houden en voor gemeenten de mogelijkheid willen openhouden om te kiezen voor een actief of voor een faciliterend grondbeleid.

In hetzelfde hoofdstuk stelt de Rekenkamer dat het systeem van actief grondbeleid de concurrentie niet bevordert door het gronduitgiftebeleid. Het college wijst in deze op de nota: "Op grond van nieuw beleid", van de rijksoverheid, waarin is vastgelegd dat de concurrentie tussen ontwikkelaars zich met name toespitst op de verwerving van de grond en niet zozeer op de prijs/kwaliteitsverhouding. Een actief grondbeleid, waarbij de gemeente als enige partij verwerft, biedt meer mogelijkheden om te selecteren op prijs/kwaliteitsverhoudingen d.m.v. ontwikkelingscompetities en prijsvragen. Verder is het eenvoudiger om zaken als particulier opdrachtgeverschap, sociale woningbouw en duurzaam bouwen te regelen.

De rekenkamer stelt verder dat voorkomen moet worden dat de gemeente meer verdient aan een actief grondbeleid dan aan een faciliterend grondbeleid. Het kunnen inzetten van winsten op grondexploitaties voor publieke doeleinden en voor verevening tussen zoete en zure plannen is een van de hoofdredenen voor een het voeren van een actief grondbeleid. Bij facilitair grondbeleid kan er hooguit sprake zijn van kostenverhaal en wordt er op projectniveau niets verdiend. Wil de gemeente de hier bedoelde hoofdredenen voor het voeren van een actief grondbeleid overeind houden, dan zal er dus aan het voeren van actief grondbeleid op projectniveau verdiend moeten worden.

In hoofdstuk 3.6 stelt de Rekenkamer verder dat bij het voeren van een actief grondbeleid de gemeente steeds in de verleiding wordt gebracht om opbrengst boven kwaliteit te stellen. Het kunnen realiseren van meer kwaliteit was eveneens een van de hoofddoelstellingen van het actieve grondbeleid. In de praktijk blijkt dat het eenvoudiger is om kwaliteitseisen te stellen en af te dwingen in situaties waarin de gemeente eigenaar is van de grond dan in situaties waarbij derden eigenaar zijn. Meestal leidt de laatste situatie tot compromissen waarbij de rekening vaak bij de gemeente terecht komt. Bovendien is het heel moeilijk om bij particuliere exploitaties tussentijds bij te sturen, zonder dat dit nadelige financiële gevolgen heeft voor de gemeente. De gemeente kan nog een afweging maken waarbij kwaliteit boven een hogere opbrengst gesteld wordt en zelfs een verlies geaccepteerd wordt. Van een marktpartij kan een dergelijke afweging niet verwacht worden.

Doordat bij een actief grondbeleid de gemeente de enige verwervende partij is er minder sprake van prijsopdrijving (ook een doelstelling van het actieve grondbeleid). Hierdoor kunnen ruwe bouwgronden goedkoper worden verworven en ligt er minder financiële druk op plannen. Er is dan meer ruimte voor kwaliteit.

- VI** *Over het gestelde onder het kopje "Risico's" merkt het college op dat aan een passief of faciliterend grondbeleid net zo goed, zo niet meer risico's kleven dan aan een actief grondbeleid. Het hoofdrisico bij een faciliterend grondbeleid is dat er geen middelen beschikbaar komen om moeilijke of niet rendabele locaties te ontwikkelen, immers er is enkel sprake van kostenverhaal op projectniveau. Op het risico van prijsopdrijving is al gewezen. Tot slot zullen marktpartijen, als er problemen bij hun grondexploitatie ontstaan, vaak proberen het probleem op het bord van de gemeente te leggen. Naarmate de maatschappelijke druk om het probleem op te lossen groter wordt, is de praktijk zo dat gemeenten daar vaak aan toe zullen geven. Met een faciliterend grondbeleid worden deze risico's dus niet zonder meer weggenomen. Het door de gemeente profiteren van meevallers wordt echter wel onmogelijk gemaakt.*
- VII** *Aan alle bekende projectontwikkelaars die in de regio actief of bekend zijn is het gemeentelijke beleid met betrekking tot grondverwerving bekend gemaakt. Over gronden die voor de vaststelling van dat actieve grondbeleid zijn verworven, zijn met partijen die meewerken aan het actieve grondbeleid van de gemeente afspraken gemaakt. Grondverwervingen van na die tijd, die in strijd zijn met het beleid, worden beschouwd als het tegenwerken van het actieve grondbeleid van de gemeente. In de nieuwe nota grondbeleid zal aandacht worden besteed aan hoe de relatie met partijen die het grondbeleid van de gemeente hebben doorkruist weer kan worden hersteld. Hierbij dient dan gedacht te worden aan het in eigendom overdragen van verworven grondposities aan de gemeente Middelburg tegen een door de gemeente te bepalen redelijke prijs, zonder dat daarvoor directe bouwclaims worden verkregen. Dit is ook van belang voor partijen die wel meewerken aan het grondbeleid van de gemeente.*
- Overige opmerkingen:**
- VIII** *Algemeen Het college constateert dat de Rekenkamer niet overal gebruik heeft gemaakt van actuele gegevens. Het college doelt hierbij met name op de gegevens uit Integraal Omgevings Plan (IOP) en de gegevens van recente demografische ontwikkelingen.*
- IX** *Pag. 3, 4^e alinea (aanvulling) De actiefpost van € 78 miljoen op de balans is per 1-1-2005. Per 1-1-2006 bedraagt de actiefpost nog € 50 miljoen.*
- X** *Pag. 4, 3^e alinea + aanbeveling Als de paragraaf grondbeleid niet in overeenstemming zou zijn met de regels uit het BBV, dan zou de gemeente geen accountantsverklaring kunnen krijgen voor haar jaarrekening. Een en ander afgezien van mogelijke dan wel wenselijke verbeteringen.*
- XI** *Pag. 9, 4^e alinea Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met "een integrale visie op het grondbeleid is niet aanwezig".*
- XII** *Pag. 9, 6^e alinea Ook bij een actief grondbeleid is het niet altijd mogelijk alle kosten van ontwikkeling en exploitatie in de gronduitgifteprijs op te nemen. Uiteindelijk bepaalt de markt (inclusief fiscale regelgeving) welke grondprijs maximaal haalbaar is.*
- XIII** *Pag. 14, 6^e alinea De dienst RO bestaat niet = dienst Ruimte.*

Voor het overige geldt dat alle vorenstaande opmerkingen ook zien op de conclusies, aanbevelingen alsmede de samenvatting, voor zover relevant.

*Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de loco-burgemeester,*

drs. ing. A.A. Eijkenaar A.A. de Vries

Nawoord Rekenkamer

Onze reactie op de bovenstaande opmerkingen van het college is hieronder weergegeven. De tekst van het college hebben wij in de kantlijn genummerd met Romeinse cijfers I t/m XIII. In ons commentaar verwijzen wij naar deze nummers.

I Wat betreft de reactie van het college ten aanzien van de constatering "dat de rekenkamer in het onderhavige rapport een oordeel geeft over het beleid" verwijzen wij naar artikel 3, lid 2 van de Verordening gemeentelijke rekenkamer: "De rekenkamer verricht onderzoek naar en adviseert aan de raad over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid en beheer," etc.

II t/m VII De gemaakte opmerkingen door het college m.b.t. hoofdstuk 3.6 onderschrijven wij deels. In het concept hebben wij ons niet duidelijk genoeg uitgedrukt, waardoor de verwarring kan ontstaan dat het lijkt dat wij kiezen voor het afzien van een actief grondbeleid. Dit hebben wij echter niet bedoeld. De belangrijkste strekking van hoofdstuk 3.6 is aan te geven dat het bij het uitvoeren van een actief grondbeleid voor alle partijen volstrekt helder moet zijn wat de spelregels zijn en hoe hier aan gehouden wordt. Transparantie is bij toepassing van dit beleid een belangrijke, zo niet de belangrijkste, voorwaarde.

Door enkele tekstuele aanpassingen in hoofdstuk 3.6 heeft de Rekenkamer getracht meer duidelijkheid te verschaffen over haar zienswijze over een actief grondbeleid. Het is juist dat een actief grondbeleid mogelijk is naast een passief grondbeleid. Er dient dan wel uitgegaan te worden van duidelijke waarborgen. Zoals in ons rapport is weergegeven zijn de waarborgen bij de gemeente Middelburg onderbelicht. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de prijsontwikkeling van de gronden bij een actief grondbeleid van de gemeente ingegeven worden door de vrije marktprijzen van de omliggende gemeenten. De stelling dat er geen sprake is van prijsopdrijving wordt dan ook niet door de Rekenkamer gedeeld.

Naar aanleiding van de overige opmerkingen.

VIII Algemeen. De rekenkamer tracht zo veel mogelijk gebruik te maken van actuele gegevens. Het onderzoek strekt zich uit van de periode november 2005 tot en met april 2006. Het ontwerp van het integraal omgevingsplan Zeeland hebben wij op blz. 11 gememoreerd. Het ontwerp is in december 2005 voor inspraak ter inzage gelegd. Zoals we in het rapport hebben vermeld, heeft de gemeente Middelburg hierop gereageerd. Volgens het tijdpad zal het omgevingsplan eerst in juni 2006 worden vastgesteld. Verder doelt het College op recente demografische ontwikkelingen; welke demografische ontwikkelingen worden niet vermeld. Van belang hierbij is dan of die tot aanpassing van het rapport aanleiding zouden kunnen geven. Overigens zijn onze gegevens ontleend aan rapporten en verslagen van de gemeente, die redelijk recent zijn (o.a. evaluatie Kwaliteitsatlas).

IX Pag. 3, 4e alinea (aanvulling). Bij het opstellen van het rapport was het jaarverslag 2005 van de gemeente nog niet gereed; nu dat inmiddels wel het geval is, hebben wij de cijfers per 1-1-2006 alsnog verwerkt; hieruit vloeit voort dat de tekst eveneens aanpassing behoeft.

X Pag. 4, 3e alinea + aanbeveling. Op blz. 18 van het rapport hebben wij art. 16 van het BBV in zijn geheel opgenomen en daaraan de paragraaf grondbeleid uit het jaarverslag 2004 getoetst. Naar onze mening voldoet de verslaglegging niet geheel aan de eisen, zie onze toelichting op blz. 18. Dat hoeft een accountantsverklaring niet in de weg te staan. Het gaat ons om de verslaglegging en de verantwoording aan de gemeenteraad.

XI Pag. 9, 4e alinea. Met een “integrale visie op het grondbeleid” bedoelen we het volgende. Het grondbeleid is er op gericht ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Voor de gemeente Middelburg is de Kwaliteitsatlas hierbij de leidraad. Hiervan zou dan het grondbeleid moeten worden afgeleid. De visie vormt de beslissingsbasis; maar moet dan meer zijn dan alleen woorden en ambities; zij moet dan concrete doelen omvatten. Die zijn er wel voor b.v. het woningbouwprogramma, maar niet voor b.v. bedrijfsterreinen etc., dus niet “integraal”.

XII Pag. 9, 6e alinea. Dat is correct. Wij beschouwen dit als aanvulling bij deze alinea.

XIII Pag. 14, 6e alinea. Wij hebben de tekst aangepast.

Bijlage 1 GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Externe bronnen:

Nota Grondbeleid (op grond van nieuw beleid), ministeries van VROM en Financiën;
Nota Ruimte, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29435, nr. 154;
De nota Ruimte, ieder zijn rol, (bestuurlijke afspraken, december 2005);
Kosten van grondexploitatie, VNG en Neprom, september 2000;
Evaluatie Streekplan Zeeland, 28-6-2002;
Ruimtelijk Plan Stedelijk Gebied Walcheren 2010, Middelburg 26-1-2000
Omgevingsplan Zeeland 2006-2012, november 2005;
Ruimtebehoefteraming bedrijventerreinen provincie Zeeland, Buck Consultants, Nijmegen, februari 2005;
Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Interne bronnen:

Nota actief grondbeleid Gemeente Middelburg, november 2002;
Nota actief grondbeleid Gemeente Middelburg, september 2003;
Raadsprogramma 2002 – 2006;
Jaarrekening grondbedrijf Gemeente Middelburg met onderliggende stukken;
Jaarrekening Gemeente Middelburg 2003 en 2004;
Kwaliteitsatlas Middelburg 2030;
Kwaliteitsatlas Middelburg 2030, terugblik fase 1 (1998 – 2005);
Kwaliteitsatlas Middelburg 2030, Evaluatie 1998 – 2005;
Nota Wonen in Middelburg, beleidsvisie 2003 – 2007;
Kadernota 2005 – 2008;
Kadernota 2006 – 2009;
Bestuurlijke tussenrapportage 2005
Programmabegroting 2005 en 2006;
KPMG: Middelburg, beheerst ambitieus;
KPMG: van 'Middelburg, beheerst ambitieus naar aansprekend presteren';
Grondbedrijf Middelburg: doorberekening en risico-analyse 2005 – 2030
Diverse raadsvoorstellen;
Verslagen Commissie Ruimte 2005.

Bijlage 2 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

Mevrouw A.E. Harwijne-Vrooman

Ir. E.H. Heringa

Drs. R.J. Huser RA (Deloitte)

Mevrouw dr. J.L. Kool-Blokland

P. Roose

Mr. H. Schild