

Rekenkamercommissie Bergeijk

Rapport Grondbeleid Gemeente Bergeijk

Een onderzoek naar de effecten van het gemeentelijk grondbeleid i.r.t. de
woningbouwbehoefte

Rekenkamercommissie Bergeijk

S. (Sander) Hannen – extern lid/voorzitter

I. (Yfke) Froentjes – intern lid/raadslid

H.C.J.H. (Henk) Sengers – intern lid/raadslid

Datum

Concept: september 2021

definitief: oktober 2021

Colofon

De Rekenkamercommissie Bergeijk heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Ons doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden bij zijn controlerende, kaderstellende en beleidsinhoudelijke taak door middel van het doen van onderzoek. Daarbij willen wij antwoord krijgen op vragen zoals:

- Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?
- Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?
- Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?
- Is er sprake van rechtmatig handelen?

Een onderzoek naar de effecten van het gemeentelijk grondbeleid i.r.t. de woningbouwbehoefte was één van de suggesties die via het presidium vanuit de raad naar voren zijn gekomen.

De Rekenkamercommissie spreekt hierbij zijn erkentelijkheid uit voor de verstrekking van documenten en beantwoording van vragen door Theo Duffhues.

Sander Hannen, Yfke Froentjes en Henk Sengers.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	p. 5
2.	Theoretisch kader	p. 7
2.1.	Actief grondbeleid	p. 7
2.1.1	Instrumenten van actief grondbeleid	p. 8
2.1.2	Kostenverhaal	p. 9
2.2.	Faciliterend grondbeleid	p. 9
2.2.1.	Kostenverhaal	p. 10
2.3.	Bovenplanse kosten	p. 12
2.4.	Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen	p. 13
3.	Beleidskader	p. 14
3.1.	Nota grondbeleid – “Grond in goede handen”	p. 15
3.2.	Actualisering Nota grondbeleid 2013	p. 15
3.3.	Vigerende grondbeleid – Nota Grondbeleid 2018	p. 16
3.4.	Samenvatting ontwikkeling grondbeleid gedurende de onderzoeksperiode	p. 20
3.5.	Structuurvisie 2010 ‘Bergeijk; Leven en Beleven. Tussen bossen, beken en boerenland’	p. 23
3.6	Eerder uitgevoerde rekenkameronderzoeken t.a.v. bouw- en grondexploitaties	p. 28
3.6.1.	Oriënterend onderzoek bouw- en grondexploitaties – rekenkameronderzoek	p. 28
3.6.2.	Nazorgonderzoek Bouw- en grondexploitaties	p. 29
3.7	Volkshuisvestingsbeleid/volkshuisvestingsopgave	p. 30
3.7.1.	Dorpsontwikkelingsplan: Bergeijk, kernen in ontwikkeling	p. 30
3.7.2.	Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021	p. 31
3.7.3.	Oplegnotitie Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021	p. 33
3.7.4.	Uitwerking begrip maatschappelijk belang	p. 34
3.7.5.	Kempische visie op wonen 2019-2023	p. 38
3.7.6.	Lokaal volkshuisvestingsprogramma	p. 42
3.7.7.	Vereveningsfonds voor sociale woningbouw	p. 46
3.7.8.	Samenvatting volkshuisvestingsbeleid	p. 49
4.	Analyse grondbeleid i.r.t. woningbouwontwikkelingen	p. 60
4.1.	Woningbouwcijfers	p. 60
4.2.	Woningbouwontwikkelingen	p. 68
4.2.1	Gemeentelijke plannen	p. 68
4.2.2.	Overige ontwikkelingen/bouwplannen	p. 79
4.2.3.	Conclusie woningbouwontwikkelingen	p. 80
4.3.	Voorraad grond	p. 81
4.4.	Reserve bovenwijkse voorzieningen/reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving	p. 81

4.5.	Reserve risico's grondexploitatie	p. 84
4.6	Voorzieningen grondbedrijf	p. 84
4.7.	Conclusie grondbeleid i.r.t. woningbouwontwikkelingen	p. 85
5.	Ontwikkelingen (woningbouwbehoefte en nieuwe wetgeving)	p. 89
6.	Gesprek portefeuillehouder	p. 94
7.	Conclusies en aanbevelingen	p. 95

Bijlagen

1. Inleiding

In januari 2021 heeft de Rekenkamercommissie als nieuw onderzoek gekozen voor een suggestie vanuit de raad, namelijk een onderzoek naar de effecten van het gevoerde grondbeleid i.r.t. de woningbouwbehoefte. Het gaat hierbij om een analyse van de effecten van het gevoerde grondbeleid over de afgelopen 12 jaar. Verder is verzocht om te bezien wat landelijk wordt geadviseerd c.q. ervaren met als doorkijk onder welke omstandigheden welke vorm van grondbeleid wenselijk is.

Zoals gebruikelijk is dit onderzoek gestart met een gesprek, dat de voorzitter op 3 maart 2021 heeft gehad met de gemeentesecretaris en de coördinator Ruimte over de onderzoeksopzet. De onderzoeksopzet is vervolgens per brief d.d. 18 maart 2021 aangeboden aan de gemeenteraad op 22 maart 2021. Tevens heeft de brief op de lijst ingekomen stukken van de raad van 22 april 2021 gestaan.

Op 24 september 2021 heeft een overleg over het onderwerp plaatsgevonden met de portefeuillehouder grondzaken dhr. Kuijken.

Zoals in de onderzoeksopzet van 8 maart 2021 is verwoord, heeft de Rekenkamercommissie de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het grondbeleid van de gemeente Bergeijk geweest i.r.t. de woningbouwbehoefte en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?

Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welk grondbeleid heeft de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren gehanteerd?
- Welke woningbouwontwikkelingen hebben zich in deze periode voorgedaan i.r.t. het voorzien in de woningbouwbehoefte?
- Welke actieve grondexploitaties heeft de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren gehad om te voorzien in de woningbouwbehoefte?
- Welke effecten hebben de actieve grondexploitaties gehad (financieel, maatschappelijk en op het gebied van volkshuisvesting)?
- Welke woningbouwontwikkelingen zijn de afgelopen 12 jaren door middel van faciliterend/passief grondbeleid gerealiseerd?
- Wat is de huidige/toekomstige woningbouwbehoefte en hoe is hier binnen het grondbeleid rekening mee gehouden?
- Welke effecten heeft de Omgevingswet (Aanvullingswet grondeigendom) voor het grondbeleid van de gemeente Bergeijk?

Het onderzoek heeft betrekking op het gevoerde grondbeleid van de gemeente Bergeijk in de afgelopen 12 jaren. Hierbij is de relatie gelegd met de woningbouwopgave/volkshuisvestingsopgave en de verschillende gehanteerde vormen van grondbeleid in de gemeente Bergeijk.

Het onderzoek heeft betrekking op woningbouwontwikkelingen. De ontwikkeling van het grondbeleid op het gebied van bedrijventerreinen of andere maatschappelijke functies zijn niet meegenomen in het onderzoek.

Gelet op de onderzoeksperiode, de vele beleidsdocumenten en dossiers is het een omvangrijk rekenkameronderzoek gebleken. Naast een instrument voor de huidige gemeenteraadsleden is het onderhavige rekenkameronderzoek goed bruikbaar voor de nieuwe gemeenteraad.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u een theoretisch kader. Dit hoofdstuk dient als achtergrondinformatie voor de lezers die mogelijk minder bekendheid hebben met de materie. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de beleidskaders op het gebied van het grondbeleid en volkshuisvestingsbeleid gedurende de onderzoeksperiode en is ingegaan op een eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van het grondbeleid in relatie tot de woningbouwontwikkelingen in Bergeijk. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op nieuwe wetgeving. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op een overleg met de portefeuillehouder dhr. Kuijken over het onderwerp. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 van dit rekenkameronderzoek ingegaan op de conclusies en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretische kader voor het grondbeleid. Het grondbeleid is een middel om het ruimtelijk beleid van de gemeente Bergeijk op een zo economisch verantwoord mogelijke wijze te realiseren. Het grondbeleid is het overheidsbeleid dat gericht is op de markt waar de grond wordt gekocht, verkocht, geëxploiteerd en ontwikkeld. Het omvat onder andere zaken als verwerving van grond, voorkeursrecht, onteigening, grondexploitatie en kostenverhaal.

Grondbeleid houdt zich bezig met de vraag wie bestemmingen mag realiseren en hoe de kosten daarvan over de verschillende gebruikers verdeeld moet worden. Grondbeleid uitvoeren kan op verschillende manieren (actief of faciliterend). Het gaat om de vraag welk beleid een gemeente bij de ontwikkeling van een gebied kan voeren ten aanzien van de stimulering van die ontwikkeling. In het onderhavige onderzoek staat het grondbeleid als sturingsinstrument voor de volkshuisvestingsopgave centraal.

De mate van gemeentelijke tussenkomst wordt geformuleerd in termen van actief en faciliterend (ook wel passief) grondbeleid. Behalve actief- en faciliterend grondbeleid is het ook mogelijk om situationeel maatwerk te leveren afhankelijk van de casus. Dit wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd, waarbij de splitsing actief en faciliterend minder zwart/wit is.

2.1. Actief grondbeleid

Actief grondbeleid betekent dat de gemeente zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Bij actief grondbeleid is de uitvoering van het grondbeleid een exclusieve zaak van de gemeente. De overheid handelt als eigenaar. Na realisatie van een bestemming wordt de locatie in haar geheel of in gedeelten verkocht. De kosten en baten komen voor rekening en risico van de gemeente. Op deze manier kan een gemeente waarborgen dat ook maatschappelijk gewenste, maar onrendabele ontwikkelingen tot stand komen. De gemeente gedraagt zich als een projectontwikkelaar. Bij een actief grondbeleid wenst een gemeente zelf de gronden voor de ontwikkeling van een locatie in eigendom te verkrijgen.

Bij een actief grondbeleid zijn de volgende punten van belang:

- de gemeente voert zelf de grondexploitatie;
- de opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en worden gebruikt ter dekking van kosten en verevening;
- eventuele mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente.

Het voeren van een actief grondbeleid kent verschillende voordelen:

Via verwerving en uitgifte worden de sturingsmogelijkheden van de gemeente verbeterd. De gemeente kan sturend optreden ten aanzien van het gewenste gebruik en bebouwing van gronden. Vooral voor de invoering van de Wro op 1 juli 2008 was dit een belangrijk uitgangspunt. Alhoewel door de invoering van de grondexploitatiwet de regierol van de gemeenten is verbeterd blijft een actief grondbeleid de meeste sturingsmogelijkheden houden.

Een ander voordeel van een actief grondbeleid is dat in beginsel alle kosten worden doorberekend in de uitgifteprijs en gunstige exploitatieresultaten kunnen ontstaan. Het ontstaan van gunstige exploitatieresultaten was in het verleden voor veel gemeenten aanleiding om een uitgesproken actief grondbeleid te hanteren. Het omzetten van relatief goedkope grond (agrarisch) naar woningbouw en de daarmee te behalen positieve exploitatieresultaten zijn redenen waarom gemeenten in het verleden veelal een actief grondbeleid hanteerden.

Het voeren van een actief grondbeleid kent ook verschillende nadelen. Voor de economische crisis bestonden al grote financiële risico's (voornamelijk de risico's in de uitgiftesfeer zijn groot, naast de risico's van de grondverwerving, te laat, te duur verwerven etc. en de risico's van het bouw- en woonrijpmaken). Gemeenten met een uitgesproken actief grondbeleid zullen hier de meeste last van ondervinden. Indien verkoop van gronden uitblijft loopt de renteteller door en vallen geraamde opbrengsten van de gronduitgifte lager uit.

2.1.1 Instrumenten van actief grondbeleid

Instrumenten van actief grondbeleid zijn naast de vrijwillige verwerving, het voorkeursrecht en de onteigening, gronduitgifte en publiek-private samenwerking (een samenwerkingsvorm tussen de gemeente en een particulier/marktpartij).

Het belangrijkste instrument bij actief grondbeleid is de vrijwillige/minnelijke grondverwerving. De gemeente koopt gronden aan en maakt deze bouw- en woonrijp en verkoopt bouwkvavels of verkoopt de aangekochte gronden aan een marktpartij die de ontwikkeling realiseert. In het laatste geval komt de gemeente ook bij een actieve grondpolitiek bij een marktpartij uit aangezien de gemeente zelf geen woningen bouwt. De gemeente heeft in dat geval uiteraard meer zeggenschap aan wie en voor welke doelgroepen wordt verkocht (denk bijvoorbeeld aan een corporatie).

Naast vrijwillige/minnelijke grondverwerving heeft de gemeente twee instrumenten om gronden in eigendom te krijgen, namelijk door middel van toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten en/of onteigening.

Voor de verwerving van gronden en opstallen kunnen gemeenten gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Met het vestigen van voorkeursrecht op een bepaalde locatie wordt de gemeente in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verwerven van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voorzien zijn. Dat wil zeggen dat een eigenaar een perceel waarop een voorkeursrecht is gevestigd bij verkoop het perceel als eerste aan de gemeente te koop aan moet bieden. De Wvg is bedoeld om gemeenten een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt. Hierdoor wordt de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid versterkt en kan prijsopdrijving door speculatie worden voorkomen.

Een ander instrument om als gemeente gronden en opstallen in eigendom te krijgen betreft onteigening. Als grond wordt onteigend, wordt alles wat daar vast op staat eigendom van de gemeente. Het is een vorm van gedwongen eigendomsovergang om redenen van algemeen belang.

Onteigening is een diepe ingreep in het eigendomsrecht en kan dan ook enkel rechtvaardiging vinden in het gemeenschapsbelang, dat hoger moet worden geacht dan het belang van de individuele eigenaar. De regels omtrent onteigening zijn vastgelegd in de Onteigeningswet. De onteigeningsprocedure is met veel waarborgen omkleed. Hierin zit ondermeer besloten dat de gemeente moet aantonen dat de onteigening het algemeen belang dient en de voormalige eigenaar een schadeloosstelling moet ontvangen. Daarnaast zal de gemeente op een bestemmingsplan voor het beoogde gebied of een concreet bouwplan klaar moeten hebben en moet aangetoond zijn dat de gemeente in eerste instantie door middel van minnelijke verwerving getracht heeft de grond in eigendom te krijgen. Gemeenten gebruiken meestal 'Titel IIa' uit de Onteigeningswet (ten behoeve van de aanleg van onder meer wegen etc.) of 'Titel IV' (onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting).

2.1.2 Kostenverhaal

Het kostenverhaal speelt ook een rol bij actief grondbeleid. Daar waar deze kosten bij faciliterend grondbeleid (zie hierna) door de gemeente worden verhaald moet de gemeente bij actief grondbeleid zelf rekening houden met deze kosten.

Bij de realisatie van projecten maakt de gemeente kosten om voorzieningen van openbaar nut te realiseren, zoals wegen, riolering, straatverlichting, water en groen. Bij actief grondbeleid kan de gemeente deze kosten verhalen via de uitgifteprijs van de grond. Ook de afdracht aan fondsen/reserves dient de gemeente in dat geval in de eigen grondexploitatie mee te nemen.

2.2. Faciliterend grondbeleid

In het geval minnelijke verwerving of onteigening niet mogelijk of wenselijk is, komt de gemeente als het ware in een meer passieve grondpolitiek terecht. Op dat moment speelt de aanwezigheid van een doeltreffend kostenverhaalinstrumentarium een belangrijke rol. Bij een faciliterend grondbeleid laat de gemeente de aankoop en exploitatie van grond over aan private partijen. Het kan zijn dat de gemeente kosten maakt om de gronden bouw- en woonrijp te maken. Voor die gevallen is er sprake van kostenverhaal om deze grondexploitatiekosten op ontwikkelaars/eigenaren te verhalen.

Van faciliterend grondbeleid wordt gesproken als de gemeente het verwerven van onroerend goed en het produceren en uitgeven van (bouw)grond overlaat aan marktpartijen. De gemeente beperkt zich daarbij tot het vaststellen van het bestemmingsplan en het uitvoeren van toezicht. Ook het aanleggen van openbare voorzieningen en het verhalen van de daarvoor gemaakte kosten kunnen afhankelijk van de concrete gebiedsontwikkeling onderdeel zijn van faciliterend grondbeleid. De gemeente schept de randvoorwaarden (bijvoorbeeld het voeren van planologische procedures) die nodig zijn om vervolgens partijen een gewenste ontwikkeling te kunnen laten uitvoeren. De gemeente stelt indien openbaar gebied moet worden aangelegd eisen aan de inrichtingskwaliteit van het openbaar gebied. Het initiatief met betrekking tot de grondexploitatie ligt in deze gevallen voornamelijk bij projectontwikkelaars, de woningbouwstichtingen en particuliere exploitanten, die de gronden zelf exploiteren.

De voordelen van een faciliterend grondbeleid zijn voornamelijk financieel van aard. Bij faciliterend grondbeleid is van de gemeente beperkte capaciteit nodig voor het opstellen en/of toetsen van plannen, grondexploitaties en eventueel ook exploitatieplannen. De gemeente loopt geen of weinig financiële risico's. Kosten worden in principe verhaald op ontwikkelende partijen en zo wordt het kostenverhaal verzekerd. Het voeren van een faciliterend grondbeleid is een stuk minder conjunctuurgevoelig dan het voeren van een actief grondbeleid.

Nadelen van een faciliterend grondbeleid zijn er ook. Zo is het voeren van een faciliterend grondbeleid erg statisch en gericht op behoud. De sturingsmogelijkheden zijn beperkt. Deze vorm van grondbeleid biedt minder zekerheid omtrent de uitvoering van een bestemmingsplan, dit is echter door de invoering van de Wro (en de daarin opgenomen grondexploitatiewet) wel verbeterd. De gemeente kan bijvoorbeeld sociale woningbouw, op bepaalde locaties verplichten in een exploitatieplan. De voorwaardenscheppende rol van de gemeente is beter geworden, echter is het logisch dat deze altijd minder sterk is dan bij het hanteren van een actief grondbeleid waar de gemeente de volledige regie heeft.

2.2.1 Kostenverhaal

Het komt voor dat marktpartijen grondposities hebben binnen plangebieden. Deze marktpartijen kunnen particuliere grondeigenaren, ontwikkelaars, beleggers, de woningstichting etc. zijn. Bij het faciliteren van dergelijke ontwikkelingen maakt de gemeente kosten. Deze kosten (zogenaamde plankosten) kunnen (gedeeltelijk) op de initiatiefnemer worden verhaald. Om de plankosten te verhalen maakt een gemeente gebruik van de mogelijkheden als opgenomen in afdeling 6.4 van de Wro (grondexploitatiewet).

De totstandkoming van het huidige kostenverhaal kent een lange voorgeschiedenis. In 1994 is al een start gemaakt om te bezien hoe de regelgeving kon worden verbeterd, om te komen tot een volledig – aan de te ontwikkelen bouwlocatie toe te rekenen – verhaal van kosten. Uiteindelijk is dit geland in afdeling 6.4 (Grondexploitatie) van de Wro. Deze afdeling wordt ook wel de Grondexploitatiewet (of Grex-wet) genoemd. Een van de doelen van de grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro) is het versterken van de gemeentelijke regierol bij locatieontwikkelingen waar zij bewust of onbewust geen eigenaar is. Het kostenverhaal neemt in de wet een belangrijke rol in.

Voor de inwerkingtreding van de Wro was er een gemengd stelsel met betrekking tot het kostenverhaal van openbare voorzieningen. Op grond van art. 42 WRO stond de privaatrechtelijke weg voorop en was er als stok achter de deur de mogelijkheid om kosten te verhalen via baatbelasting. Dit kostenverhaal schoot tekort. Via de baatbelasting kon slechts een bepaald deel van de kosten die een gemeente had gemaakt worden verhaald, terwijl de exploitatieovereenkomst niet afdwingbaar was. Er waren geen mogelijkheden om tot verevening te komen, waardoor het niet mogelijk was om kosten van maatschappelijke gewenste, maar onrendabele voorzieningen zoals een park of groenstrook te verdelen/verhalen over het gehele plangebied of over meerdere plangebieden. Hierdoor ontstond het probleem van 'free-riders', d.w.z. eigenaren die wel de lusten (bouw mogelijkheden) kregen maar niet de lasten (bijdrage aan maatschappelijke voorzieningen en gemaakte kosten door gemeenten). Ten slotte was het niet mogelijk om eisen te stellen voor

specifieke locaties met het oog op openbare functies en woningbouwcategorieën waardoor het moeilijk was te sturen op gewenste type woningbouw (vrije sector, sociale huur, sociale koop etc.).

Dit is onder de Wro aangepast. De Wro heeft een juridische basis gelegd onder privaatrechtelijke anterieure (exploitatie)overeenkomsten en biedt aanvullend een publiekrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal. Dit alles valt onder de noemer faciliterend grondbeleid.

Anterieure overeenkomsten (privaatrechtelijke spoor)

Wanneer grond in een gebied in handen is van een private partij en de gemeente wil aan het initiatief meewerken kan het in sommige gevallen noodzakelijk zijn om een anterieure overeenkomst af te sluiten. De bouwplannen waarvoor de gemeente in beginsel verplicht is kosten te verhalen staan omschreven in artikel 6.2.1. van het Besluit ruimtelijke ordening. Een gemeente is van deze verplichting ontheven indien het kostenverhaal op een andere manier is verzekerd. Indien er sprake is van een private grondexploitatie kan dit betekenen dat de gemeente een exploitatieplan moet vaststellen gelijktijdig met de vaststelling van de planologische maatregel.

Een anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld en voordat de planologische procedure ter inzage wordt gelegd. Doel van een overeenkomst over grondexploitatie is afspraken te maken over de ontwikkeling van een locatie. In de anterieure overeenkomsten worden afspraken gemaakt over de (gebieds)ontwikkeling. Zo worden onder andere afspraken gemaakt over (de kosten van) de aanleg van openbare voorzieningen die worden gerealiseerd in het plangebied en van overige openbare voorzieningen die nodig zijn voor de realisatie van het gebied. Verder is het gebruikelijk dat er afspraken worden gemaakt over de ambtelijke kosten voor de begeleiding van een project, de afdracht door de ontwikkelaar aan fondsen en eventuele uit te keren planschade en afspraken over het bouwprogramma. Het sluiten van een anterieure overeenkomst is een vorm van faciliterend grondbeleid. De bevoegdheid tot het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst volgt uit art. 6.12 lid 2 onder a Wro en art. 6.24 Wro. De wetgever ziet het verhaal van grondexploitatiekosten via het privaatrechtelijke spoor als de eerstaangewezen weg.

Exploitatieplan (publiekrechtelijke spoor)

Als de gemeente er niet in slaagt met private partijen een anterieure overeenkomst af te sluiten, moet de gemeente bij het vaststellen van de planologische maatregel een exploitatieplan vaststellen, zodat bij het verlenen van de omgevingsvergunning (voorheen bouwvergunning) het vereiste ontstaat de exploitatiebijdrage ten behoeve van het plangebied te voldoen aan gemeente. Deze verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan resulteert uit art. 6.12 Wro op het moment dat het kostenverhaal niet 'anderszins verzekerd' is. 'Anderszins verzekerd' is het kostenverhaal dus wel op het moment dat er anterieure overeenkomsten zijn gesloten waarin de kosten worden verhaald.

De gemeenteraad moet voorafgaand aan de vaststelling van een ruimtelijk plan of besluit ten aanzien van het exploitatiegebied bepalen of er aanleiding is een exploitatieplan vast te stellen. Een

exploitatieplan moet tegelijk worden vastgesteld en bekendgemaakt met de planologische maatregel. Dit betekent dat na de vaststelling van de planologische maatregel het vaststellen van een exploitatieplan niet meer mogelijk is. Het is van belang in het voortraject het moment voor vaststellen van het planologisch besluit en het exploitatieplan goed te plannen. Het ideale moment zal afhankelijk zijn van de gewenste planning van de locatieontwikkeling en de vorderingen in onderhandelingen met de grondeigenaar. Het op het laatste moment in procedure brengen van een exploitatieplan zal vertraging opleveren in de besluitvorming van de planologische maatregel. De vaststelling van het exploitatieplan is gekoppeld aan een besluit dat op basis van de Wro of de Wabo wordt genomen om de ontwikkeling van het gebied planologisch mogelijk te maken. Het kan dan gaan om de vaststelling van een bestemmingsplan (art. 3.6 lid 1 onder a Wro) of inpassingsplan (art. 3.26 en 3.28 Wro), de vaststelling van een wijzigingsplan (art. 3.6 lid 1 onder a Wro) of een omgevingsvergunning ten behoeve van het afwijken van het bestemmingsplan of een beheerverordening en die wordt verleend met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a onder 3 van de Wabo.

Op het moment dat een exploitatieplan is vastgesteld voor een bepaald gebied en een particuliere grondeigenaar binnen dit gebied vraagt een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan, dan wordt het kostenverhaal via de omgevingsvergunning verhaald. In de omgevingsvergunning wordt een voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage opgenomen.

Tenslotte zijn er nog de zogenaamde posterieure overeenkomsten. Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten, gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. In de posterieure overeenkomst kan de gemeente hetzelfde regelen als in een anterieure overeenkomst echter moet de gemeente bij het afsluiten van een posterieure overeenkomst met een particuliere grondeigenaar wel het exploitatieplan in acht nemen. Dit betekent een beperking van de contractsvrijheid en onderhandelingspositie.

2.3. Bovenplanse kosten

Behalve de kosten uit de kostensoortenlijst kan een gemeente, conform artikel 6.13 lid 7 Wro, bovenplanse kosten aan de initiatiefnemer in rekening brengen. Een bovenwijkse voorziening is een voorziening ten behoeve van meerdere locaties. Een bovenwijkse voorziening is meestal buiten het exploitatiegebied gesitueerd. Een voorbeeld van een bovenwijkse voorziening is bijvoorbeeld een weg die meerdere wijken, zowel bestaande als nieuwe wijken waaronder het exploitatiegebied, ontsluit. De bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen worden in een fonds gestort of worden gebruikt voor de aanleg van die voorzieningen. Voorwaarde voor het afspreken van zo'n bijdrage is dat de ruimtelijke ontwikkelingen in een structuurvisie is vastgelegd.

2.4. Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Bij de inwerkingtreding van de Wro is de mogelijkheid opgenomen dat de initiatiefnemer een financiële bijdrage levert aan ruimtelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is een bijdrage aan maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur, in een ander gebied. Dit andere gebied hoeft niet in de directe omgeving van de nieuwe woonwijk te liggen.

3. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste beleidskaders op het gebied van het grondbeleid. Ingegaan wordt tevens op een eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek door de voormalige rekenkamercommissie op het gebied van het bouw- en grondexploitaties. Verder wordt ingegaan op het volkshuisvestingsbeleid i.r.t. de woningbouwbehoefte.

In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de deelvraag: Welk grondbeleid heeft de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren gehanteerd?

Hierna wordt ingegaan op de voor dit onderzoek relevante delen uit de Nota's Grondbeleid gedurende de onderzoeksperiode.

3.1. Nota grondbeleid – “Grond in goede handen” (2009)

Terugkijkend over de afgelopen periode van 12 jaren is de nota grondbeleid “Grond in goede handen” relevant (bijlage 1). De nota grondbeleid “Grond in goede handen” is vastgesteld in de gemeenteraad van 14 december 2009. Deze nota grondbeleid verving de nota grondbeleid “Bouwen, bouwen, bouwen” uit 2005. Hierna wordt (kort) ingegaan op de nota grondbeleid uit 2009.

De aanleiding voor de actualisering van de nota grondbeleid in 2009 was de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening d.d. 1 juli 2008 (met daarin opgenomen de zgn. Grondexploitatiewet). Aangegeven wordt dat deze nieuwe wetgeving het voor een gemeente gemakkelijker maakt om kosten te verhalen op ontwikkelende partijen en meer regiemogelijkheden biedt. Zo kunnen eisen worden gesteld aan het bouwrijpmaken, de inrichting van de openbare ruimte en het kunnen aanwijzen van locaties voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

In de Nota grondbeleid “Grond in goede handen” is de keuze gemaakt om in principe te kiezen voor actieve grondpolitiek. Aangegeven wordt dat de beoordeling van een situatie wordt benaderd vanuit een actieve grondpolitiek omdat dit de meest optimale regie geeft. Hierbij gaat de gemeente actief op zoek naar de meest geschikte locaties echter indien uit een nadere afweging blijkt dat een andere vorm dan actieve grondpolitiek beter aansluit bij de ontwikkeling van een specifieke locatie die (andere) vorm van grondpolitiek zal toepassen.

Bij de vaststelling van de Nota grondbeleid “Grond in goede handen” is er ook voor gekozen om een groundbank in te stellen. Het basisidee van de groundbank is dat de gemeente haar grondpositie gebruikt om “gronden op de goede plek” te krijgen. Gelijktijdig met het instellen van de groundbank is het door de raad beschikbare budget voor grondverwervingen destijds bijgesteld van € 4 miljoen naar € 2 miljoen. De reden voor deze budgetverlaging wordt gemotiveerd door het afnemen van de woningbouwbehoefte en de keuze voor een groundbank.

Bij particuliere initiatieven is in de nota grondbeleid “Grond in goede handen” aangegeven dat de gemeente Bergeijk de voorkeur heeft voor het verhalen van de kosten via privaatrechtelijke weg. Hiertoe wordt een anterieure overeenkomst afgesloten waarbij kostenverhaal het gemeentelijk uitgangspunt is alsmede een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling. Aangegeven wordt dat de gemeente Bergeijk belang hecht aan initiatieven die het maatschappelijk belang dienen. Hierbij moet worden gedacht aan initiatieven die een forse ruimtelijke kwaliteitswinst opleveren (bijvoorbeeld

door het vervallen van bouwmogelijkheden in het buitengebied). Aangegeven wordt dat indien het college van mening is dat dit bij een particulier initiatief aan de orde is slechts een deel, doch minimaal 50%, van de ambtelijke kosten worden verhaald.

Tenslotte is te vermelden dat alle nieuwbouwprojecten worden belast met een bijdrage ten behoeve van de bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen c.q. bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Bovenop deze bijdrage worden alle nieuwbouwprojecten in uitleggebieden (gebieden waar een nieuwe woonfunctie wordt toegevoegd en vaak agrarisch zijn) belast met een bijdrage van € 2,50 per m² uitgeefbaar ten behoeve van de bestemmingsreserve duurzame ontwikkeling buitengebied (indachtig de door de provincie opgelegde Rood met Groen-koppeling).

3.2. Actualisering Nota grondbeleid 2013

In de gemeenteraad van 19 december 2013 is besloten om de Nota grondbeleid “grond in goede handen” te actualiseren (bijlage 2). Als reden voor deze actualisatie is aangegeven dat op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) elke vier jaar een (bijgestelde) grondnota moet worden vastgesteld. Verder is aangegeven dat er ook grote veranderingen in de woning- en grondmarkt hebben plaatsgevonden die aanleiding zijn om deze nota te actualiseren.

In het raadsvoorstel staat over de veranderingen in de woning- en grondmarkt aangegeven dat de vraag naar bouw kavels voor woningen om diverse redenen fors is gedaald en dat er neerwaartse bewegingen in prijsvorming zijn die lange tijd voor onmogelijk waren gehouden. Aangegeven is dat hierdoor sprake is van winstverdamping en afwaardering in een bedrijfstak die tot vier jaar geleden nog winstgevend was. Aangegeven wordt verder dat er hierdoor behoefte is aan een nieuwe rol voor de gemeente.

In het kader van de actualisatie van het grondbeleid wordt verwezen naar het raadsbesluit van 27 juni 2013 waarin is besloten om de kavel prijzen voor woningbouw te verlagen. In bijlage 3 treft u het raadsvoorstel en raadsbesluit om de grondprijzen te verlagen aan.

In het raadsvoorstel inzake de actualisering van de nota grondbeleid wordt opgemerkt dat er wordt gekozen voor een situationele grondpolitiek, waarbij een afweging wordt gemaakt op aspecten als potentiële winstmogelijkheden, risico's en maatschappelijk belang. Aangegeven wordt dat waar oorspronkelijk in deze afweging vooral gekozen werd voor een actieve grondpolitiek, dit de laatste jaren is gewijzigd. Vanwege de marktontwikkelingen en het feit dat er voldoende restcapaciteit in de bestemmingsplannen is vastgelegd om de komende jaren in de woningbehoefte te voorzien, wordt aangegeven dat het accent meer komt te liggen op een passieve grondpolitiek. Aangegeven wordt tenslotte dat dit past binnen de kaders van het situationele grondbeleid, zodat een aanpassing niet nodig is maar er een andere invulling wordt gegeven.

In het bijbehorende raadsbesluit wordt gesproken over het handhaven van het huidige situationele grondbeleid.

Opgemerkt wordt dat in de nota grondbeleid 2009 een duidelijke keuze wordt gemaakt om in principe te kiezen voor een actief grondbeleid, maar dat dit situationeel kan worden gezien. Bij de actualisatie van de nota grondbeleid zit deze situationele afweging, zoals terecht wordt aangegeven,

nog steeds ingebakken. Uit de bijbehorende documenten blijkt echter wel dat het de bedoeling is om te verschuiven van een meer actieve grondpolitiek naar een passievere grondpolitiek. Er is dus weliswaar sprake van het handhaven van situationeel grondbeleid maar er is een duidelijke beleidsmatige verschuiving van actief naar meer passief grondbeleid waarneembaar.

In de actualisatie van de nota grondbeleid in 2013 heeft er tevens een aanpassing plaatsgevonden. In de actualisatie van het grondbeleid in 2013 is het plafond van de grondbank gemaximeerd op € 250.000. In de nota grondbeleid 2009 was dit € 500.000. Bij de actualisatie van het grondbeleid in 2013 is verder met betrekking tot het kader voor de grondbank een “vangnet” bepaling opgenomen waarmee het college de mogelijkheid heeft voor kleinere ondergeschikte zaken te beslissen om een transactie te verrichten die niet helemaal past binnen de doelstellingen van de grondbank maar hier ook niet mee conflicteren. Hier wordt tevens achteraf verantwoording over afgelegd in de P&C-cyclus.

Tenslotte wordt ingegaan op de bijdrage reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving (ROL). Via deze reserve kunnen diverse projecten die in de structuurvisie zijn opgenomen (mede) gefinancierd worden. In de actualisatie van de nota grondbeleid in 2013 heeft een verlaging plaatsgevonden van de te betalen bijdrage van € 59,50 p/m² naar € 20 p/m². Dit omdat als gevolg van de verlaging van de grondprijzen voor woningbouw de bijdrage (van € 59,50 p/m²) niet meer in verhouding staat tot de lagere grondprijs. Verder staat aangegeven dat deze bijdrage in beginsel ook wordt gevraagd aan particuliere ontwikkelaars. Hierbij wordt aangegeven dat het niet zo moet zijn dat daardoor ruimtelijk gewenste ontwikkelingen geblokkeerd worden. Indien een initiatiefnemer dat kan aantonen kan een bijstelling door het college plaats vinden.

Voor wat betreft de gemeentelijke grondexploitaties heeft deze verlaging de consequentie dat er minder aan de reserve ROL zal worden afgedragen en meer geld in de risicoreserve grondexploitaties zal blijven.

3.3. Vigerende grondbeleid – Nota Grondbeleid 2018

De vigerende Nota Grondbeleid 2018 is vastgesteld in de gemeenteraad van 21 december 2017. Deze is als bijlage 4 opgenomen bij dit rapport. Hierna wordt ingegaan op de delen uit de Nota Grondbeleid voor zover relevant voor het onderhavige onderzoek.

In de Nota Grondbeleid 2018 staat aangegeven dat het uitgangspunt van het grondbeleid van de gemeente Bergeijk is (in lijn met het eerdere grondbeleid) om situationeel grondbeleid toe te passen. In de Nota Grondbeleid staat beschreven dat er een actief grondbeleid wordt gevoerd bij potentiële winstgevendende gebiedsontwikkelingen en wanneer er sprake is van een groot maatschappelijk belang. Hierbij moet met name aan uitleggebieden (gebieden waar een nieuwe woonfunctie wordt toegevoegd) worden gedacht. Bij niet-strategische locaties qua ligging en kwaliteit of risicovolle projecten voert de gemeente Bergeijk een passieve grondpolitiek. De keuze voor het toe te passen grondbeleid wordt door het college gemaakt bij het vaststellen van de projectopdracht.

Grondverwerving

In de Nota Grondbeleid 2018 staat aangegeven dat in verband met noodzakelijke grondverwerving er binnen de gemeente Bergeijk een grondbank is ingesteld. Aan deze grondbank zijn inhoudelijke en procedurele voorwaarden verbonden. Mogelijke transacties kunnen o.a. plaatsvinden indien het doel woningbouw is. De bestedingsruimte voor strategische grondaankopen is maximaal € 250.000 en dit maakt onderdeel uit van de Behoedzaamheidsreserve Grondtransacties. Het college van burgemeester en wethouders heeft de mogelijkheid om af te wijken met dien verstande dat dit ondergeschikte zaken betreft die niet in strijd zijn met de doelstellingen van de grondbank en dat hierover via de P&C-cyclus verantwoording over wordt afgelegd. In de Nota Grondbeleid 2018 staat aangegeven dat het college achteraf in de bestuursrapportages verantwoording aflegt aan de raad met betrekking tot transacties via de grondbank. Verder staat aangegeven dat de onroerende zaak die wordt aangekocht noodzakelijk dient te zijn voor de gewenste realisatie van ruimtelijke plannen, dat de financiële haalbaarheid wordt getoetst door middel van een exploitatieberekening en de grond in principe wordt verworven tegen de taxatiewaarde (vast te stellen door een onafhankelijke taxateur) en tegen marktconforme aankoopvoorwaarden.

Het idee van de grondbank is dat de gemeente Bergeijk haar huidige grondpositie gebruikt om “gronden op de goede plek” te krijgen. Bij voorkeur kan dit via ruiling, maar als dit niet mogelijk is, kan de opbrengst van de verkoop van een stuk grond gebruikt worden om elders een perceel op de juiste plek terug te kopen.

In de aanloop van de vaststelling van de nota grondbeleid is, naar aanleiding van de behandeling in de commissie, een verduidelijking gegeven over de maximale ruimte binnen de grondbank. Dit heeft geresulteerd in de aanpassing dat de bestedingsruimte voor kavelruiltransacties of strategische grondaankopen tot een maximum van € 250.000 wat onderdeel uitmaakt van de Behoedzaamheidsreserve Grondtransacties.

Private ontwikkelingen

In de Nota Grondbeleid 2018 worden richtlijnen uitgesproken voor het verhalen van kosten op private partijen. Het volgende kader is relevant. In de gemeente Bergeijk heeft de eerste voorkeur het verhalen van de kosten via privaatrechtelijke weg door middel van een zogenaamde anterieure overeenkomst. De gemeente Bergeijk wil partijen stimuleren maatschappelijke belangen te dienen en indien het college van mening is dat dit bij een particulier initiatief aan de orde is wordt slechts een deel doch minimaal 50% van de ambtelijke kosten verhaald.

Grondexploitaties

Met betrekking tot ontwikkelingen die vallen onder (eigen) grondexploitaties geeft de Nota Grondbeleid ook enkele richtinggevende uitspraken. Voor de uitvoeringsfase van een project, bij de vaststelling van het planologische besluit, stelt de raad de grondexploitatie vast. Een grondexploitatie wordt halfjaarlijks geactualiseerd, bij de begroting en de jaarrekening. In geval van een wijziging in het programma en/of er sprake is van een significante budgettaire wijziging wordt de grondexploitatie herzien en vooraf ter goedkeuring aan de raad voorgelegd. Er is sprake van een significante budgettaire wijziging indien deze meer dan € 100.000 contant bedraagt en/of groter is

dan 20% van het saldo op eindwaarde en/of omslaat van een negatieve exploitatie naar positief, vice versa. In de Nota Grondbeleid 2018 staat verder dat de kosten- en opbrengstparameters elk jaar bij de perspectievennota, dan wel de programmabegroting worden vastgesteld op grond van een meerjarenverwachting. De renteparameter in de grondexploitaties wordt apart vastgesteld en kan afwijken van de gemeentelijke rekenrente. Streven is binnen één project in principe met dezelfde taxateur te werken.

In de Nota Grondbeleid 2018 wordt tevens aangegeven hoe wordt omgegaan met het nemen van winst bij grondexploitaties. Uitgangspunt is winst te nemen volgens de percentage of completion methode. Voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond (of een deel van de percelen) moet zijn verkocht; én
- De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen (cf. BBV) de winst ook te worden genomen.

Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de voorwaarde dat:

- de kosten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
- de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie danwel worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat; en
- plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit of- indien gedelegeerd- een collegebesluit.

Bestemmingsreserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid

Tenslotte staat in de Nota Grondbeleid 2018 dat in principe alle nieuwbouwprojecten worden belast met een bijdrage ten behoeve van de bestemmingsreserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid. De bijdrage wordt in de Nota Grondbeleid 2018 bepaald op € 20 p/m² voor woningen. Indien aangetoond kan worden dat een ruimtelijk gewenste ontwikkeling vanwege de bijdrage financieel niet haalbaar is, kan de bijdrage door het college van burgemeester en wethouders naar beneden worden bijgesteld. Bij gemeentelijke grondexploitaties moeten afdrachten aan de reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid plaatsvinden nadat de exploitatie is afgesloten.

Samenvatting vigerende grondbeleid

De Nota Grondbeleid 2018 gaat in op het grondbeleid/de grondpolitiek van de gemeente Bergeijk. Voor het onderhavige onderzoek zijn de volgende uitgangspunten uit de Nota grondbeleid relevant:

- Uitgangspunt is situationeel grondbeleid. Bij potentiële winstgevendende gebiedsontwikkelingen en wanneer sprake is van een groot maatschappelijk belang voert zij een actief grondbeleid. Bij niet strategische locaties met betrekking tot ligging en kwaliteit of risicovolle projecten voert de gemeente een passieve grondpolitiek.

- Bij het vaststellen van de projectopdracht maakt het college de keuze voor het toe te passen grondbeleid;
- Indien omstandigheden daartoe aanleiding geven kan het college de gekozen rol van de gemeente (actief/passief) herzien;
- Een groundbank is ingesteld waaraan inhoudelijke en procedurele voorwaarden zijn verbonden;
- De bestedingsruimte voor kavelruiltransacties of strategische grondaankopen tot een maximum van € 250.000 maakt deel uit van de Behoedzaamheidsreserve Grondtransacties;
- Het college van burgemeester en wethouders heeft de mogelijkheid om af te wijken met dien verstande dat dit ondergeschikte zaken betreft die niet in strijd zijn met in de nota grondbeleid genoemde doelstellingen en dat hierover via de P&C-cyclus verantwoording wordt afgelegd;
- Het college legt achteraf, in de bestuursrapportages, verantwoording af aan de raad met betrekking tot transacties via de groundbank;
- Indien aan het college toegekende budget niet toereikend is kan het college aankopen doen, onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad;
- De onroerende zaak dient noodzakelijk te zijn voor de gewenste realisatie van ruimtelijke plannen;
- In principe wordt de financiële haalbaarheid getoetst door middel van een exploitatieberekening;
- Grond wordt in principe verworven tegen de taxatiewaarde en tegen marktconforme aankoopwaarden. De taxatie wordt verricht door een onafhankelijke taxateur;
- Eerste voorkeur heeft het verhalen van de kosten via privaatrechtelijke weg;
- Een anterieure overeenkomst wordt gesloten met als oogmerk: kostenverhaal;
- De gemeente Bergeijk wil partijen stimuleren maatschappelijke belangen te dienen. Indien het college van mening is dat bij een particulier initiatief dit aan de orde is, wordt slechts een deel, doch minimaal 50% van de ambtelijke kosten verhaald;
- De Nota Grondbeleid bevat criteria voor het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties;
- Voor de uitvoeringsfase van het project, bij de vaststelling van het planologisch besluit, stelt de raad de grondexploitatie vast;
- De grondexploitatie wordt halfjaarlijks geactualiseerd, bij de begroting en bij de jaarrekening;
- In geval van een wijziging in het programma en/of er sprake is van een significante budgettaire wijziging wordt de grondexploitatie herzien en dient vooraf ter goedkeuring aan de raad te worden voorgelegd;
- De kosten- en opbrengstparameters worden elk jaar bij de perspectievennota, dan wel de programmabegroting vastgesteld op grond van een meerjarenverwachting;
- De renteparameter in de grondexploitaties wordt apart vastgesteld en kan afwijken van de gemeentelijke rekenrente;
- Streven is binnen één project in principe met dezelfde taxateur te werken;
- In principe worden alle nieuwbouwprojecten belast met een bijdrage ten behoeve van de Bestemmingsreserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid. De bijdrage wordt bepaald op € 20,= p/m² voor woningen. Indien aangetoond kan worden dat een ruimtelijk gewenste ontwikkeling vanwege de bijdrage financieel niet haalbaar is, kan de bijdrage naar beneden worden bijgesteld;
- Uitgangspunt is winst nemen volgens de percentage of completion methode.

3.4. Samenvatting ontwikkeling grondbeleid gedurende de onderzoeksperiode

Hierna wordt getracht een samenvatting te geven van de ontwikkeling van het grondbeleid van de gemeente Bergeijk in de afgelopen 12 jaren. Ingegaan wordt daarmee op de deelvraag welk grondbeleid de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren heeft gehanteerd.

Allereerst moet worden opgemerkt dat de gemeenteraad door het college om de vier jaar een nota grondbeleid of actualisatie van het grondbeleid krijgt voorgelegd ter vaststelling. Op grond van de financiële verordening gemeente Bergeijk staat een verplichting opgenomen (art. 12 lid 2) voor het college om de gemeenteraad eens in de vier jaar een grondnota aan te bieden met de kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van onroerende goederen en in het bijzonder de prijzen voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons. De gemeenteraad stelt de nota vast. De Nota's grondbeleid die de rekenkamer heeft geanalyseerd gaan verder dan alleen de grondprijzen en bevatten duidelijke beschrijvingen van het vigerende grondbeleid. De gemeenteraad wordt daardoor binnen elke raadsperiode volledig geïnformeerd over het actuele grondbeleid. De Rekenkamercommissie waardeert dit en adviseert dit voort te blijven zetten.

Op grond van de bestudeerde nota's grondbeleid gedurende de onderzoeksperiode is een verschuiving waarneembaar in het beleid van een actiever grondbeleid/actievere grondpolitiek naar een meer faciliterend grondbeleid/passieve grondpolitiek. In de beginperiode was de keuze om in principe te kiezen voor een actieve grondpolitiek omdat dit de meest optimale regie geeft. Hierbij was echter ook de mogelijkheid indien uit een nadere afweging blijkt dat een andere vorm van grondpolitiek beter aansloot bij de ontwikkeling van een specifieke locatie die (andere) vorm van grondpolitiek toe te passen. De keuze voor een actief grondbeleid was in de beginperiode dan ook 'ja, tenzij'.

In de latere nota's grondbeleid (vanaf 2013) zien wij een verschuiving naar een meer faciliterend grondbeleid. Deze keuze is ingegeven vanuit marktontwikkelingen en het feit dat er voldoende woningbouwcapaciteit aanwezig is in de bestemmingsplannen om in de woningbehoefte te voorzien. Binnen het situationeel grondbeleid is het accent meer komen te liggen op een passieve grondpolitiek. De keuze voor een actief grondbeleid is vanaf dat moment dan ook 'nee, tenzij'.

In de periode rond 2008, na de economische crisis en de invoering van de Wro, is dit een keuze die veel gemeenten in Nederland hebben gemaakt. Beleidsmatig wordt dit echter als een aanpassing van het beleid door de gemeenteraad gewaardeerd door de Rekenkamercommissie. In de nota grondbeleid van 2009 was immers een duidelijke keuze gemaakt om in principe te kiezen voor een actief grondbeleid, maar dat dit situationeel kan worden gezien. Bij de actualisatie van de nota grondbeleid zit deze situationele afweging, zoals terecht wordt aangegeven, nog steeds ingebakken. Uit de bijbehorende documenten blijkt echter wel dat het de bedoeling is om te verschuiven van een meer actieve grondpolitiek naar een passievere grondpolitiek. Er is dus weliswaar sprake van het handhaven van situationeel grondbeleid maar er is een duidelijke beleidsmatige verschuiving van actief naar meer passief grondbeleid waarneembaar.

In het meest recent vastgestelde beleid wordt opgetekend dat de keuze voor actief grondbeleid kan worden gemaakt bij potentiële winstgevende gebiedsontwikkelingen en wanneer er sprake is van een groot maatschappelijk belang. Hierbij moet met name aan uitleggebieden worden gedacht (gebieden die een nieuwe woonbestemming krijgen). Bij niet-strategische locaties qua ligging en kwaliteit of risicovolle projecten voert de gemeente Bergeijk een passieve grondpolitiek. In het grondbeleid staat aangegeven dat de keuze voor het toe te passen grondbeleid door het college wordt gemaakt bij het vaststellen van de projectopdracht. Door deze betrekkelijke open normen wordt de keuze voor het toe te passen grondbeleid in een concrete casus moeilijk controleerbaar voor de gemeenteraad. De Rekenkamercommissie adviseert bij een nieuw op te stellen nota grondbeleid een beoordelingskader/toetsingskader op dit gebied uit te werken.

Een bijkomend voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat de risico's voor de gemeente en daarmee ook gemeenteraad beperkter zijn. Dit zien wij later ook bij de omvang van de noodzakelijke reserves en voorzieningen maar ook bijvoorbeeld bij de ruimte van de grondbank. In de beginperiode was er door de gemeenteraad een budget beschikbaar gesteld voor grondverwervingen van € 4.000.000. Dit is aangepast van € 2.000.000, naar € 500.000 tot de huidige € 250.000. Dit is een geleidelijke verschuiving die past bij een verschuiving van een actief naar een meer faciliterend grondbeleid en waardoor de bevoegdheid van de raad groter is geworden i.r.t. de handelingsvrijheid van het college. Het college legt achteraf verantwoording af aan de raad met betrekking tot transacties via de grondbank. Een onroerende zaak die wordt aangekocht dient noodzakelijk te zijn voor de gewenste realisatie van ruimtelijke plannen, de financiële haalbaarheid dient te zijn getoetst door middel van een exploitatieberekening en de grond dient in principe te worden verworven tegen de taxatiewaarde (vast te stellen door een onafhankelijke taxateur) en tegen marktconforme aankoopvoorwaarden. Het college van burgemeester en wethouders heeft hierbij wel de mogelijkheid om voor kleinere ondergeschikte zaken te beslissen om een transactie te verrichten die niet helemaal past binnen de doelstellingen van de grondbank maar hier ook niet mee conflicteren. In het grondbeleid wordt aangegeven dat hier achteraf verantwoording over wordt afgelegd in de P&C-cyclus.

Op grond van de geanalyseerde stukken wordt opgemerkt dat het grondbeleid meerdere van hiervoor genoemde open normen bevat in het toepassen van het grondbeleid. De bevoegdheden hangen deels samen met de doorzettingsmacht vanuit het college bij onderhandelingen maar kunnen conflicteren vanuit de controlerende taak vanuit de gemeenteraad.

De gemeenteraad moet besluiten of het kostenverhaal is verzekerd en ook het afzien van verhalen van kosten is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Een voorbeeld van een open norm is opgenomen in de nota grondbeleid. De gemeente Bergeijk hecht belang aan initiatieven die het maatschappelijk belang dienen. Hierbij moet worden gedacht aan initiatieven die een forse ruimtelijke kwaliteitswinst opleveren (bijvoorbeeld door het vervallen van bouwmogelijkheden in het buitengebied). Aangegeven wordt dat indien het college van mening is dat dit bij een particulier initiatief aan de orde is slechts een deel, doch minimaal 50%, van de ambtelijke kosten worden verhaald.

Een vergelijkbare constructie is te zien bij het verhalen van een bijdrage aan de reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving (ROL). In principe worden alle nieuwbouwprojecten belast met een bijdrage ten behoeve van de Bestemmingsreserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid. De bijdrage wordt bepaald op € 20,- p/m² voor woningen. Indien aangetoond kan worden dat een ruimtelijk gewenste ontwikkeling vanwege de bijdrage financieel niet haalbaar is, kan de bijdrage naar beneden worden bijgesteld. De bevoegdheid tot het bijstellen van de bijdrage ligt bij het college van burgemeester en wethouders.

3.5. Structuurvisie 2010 'Bergeijk; Leven en Beleven. Tussen bossen, beken en boerenland'

In de gemeenteraadsvergadering van 3 juni 2010 heeft de gemeenteraad de structuurvisie 'Bergeijk; Leven en Beleven. Tussen bossen, beken en boerenland' vastgesteld. De structuurvisie bevat geen eindtermijn voor de looptijd en is vigerend voor het ruimtelijk beleid.

In art. 2.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is opgenomen dat de gemeenteraad een structuurvisie vaststelt waarin hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor de gemeente zijn opgenomen en waarin tevens is aangegeven hoe de ruimtelijke doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Op grond van art. 6.13 en 6.24 Wro is de structuurvisie tevens de basis voor kostenverhaal via een exploitatieplan of een anterieure overeenkomst.

Woningbouwbehoefte

In de structuurvisie van 2010 wordt ingegaan op de woningbehoefte. Hierbij wordt o.a. verwezen naar de provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognoses die om de 2 à 3 jaar worden geactualiseerd door de provincie Noord-Brabant. In de Bevolkings- en woningbehoefteprognose is de toekomstige ontwikkeling van de Brabantse bevolking geschetst. Hierbij wordt verwezen naar het uitgangspunt 'bouwen voor migratiesaldo-nul' voor de woningbehoefte in de landelijke regio's. In de structuurvisie is aangegeven dat het van belang is dat de gemeente Bergeijk voldoende woningen bouwt. In de structuurvisie is opgenomen dat de gemeente Bergeijk in deze periode om diverse redenen niet het aantal woningen heeft kunnen realiseren dat benodigd was, wat heeft geresulteerd in een achterstand in deze periode van 212 woningen. Doordat deze woningen niet zijn meegenomen in de woningbehoefte-prognose was de opgelopen achterstand daadwerkelijk groter. In de structuurvisie heeft de gemeente Bergeijk een aanvullende eigen berekening gemaakt van het regionale woningbouwprogramma met de destijds opgelopen achterstanden en opgenomen behoefte te hebben aan een programma van 611 woningen over de periode 2010-2019 (circa 68 woningen per jaar). Alhoewel op dat moment de signalen van krimp meer dan nu bestonden is ingezet op hogere aantallen. Achteraf hebben wij gezien dat de markt en behoefte is aangetrokken en is deze keuze goed uitgevallen.

In de structuurvisie is een grotere ambitie opgenomen t.a.v. het aantal te realiseren woningen in verband met de volgende oorzaken:

- De plancapaciteit voor woningbouwontwikkeling ligt hoger dan het daadwerkelijk aantal te realiseren woningen. De provincie duidt 130% aan als een redelijk percentage. De gemeente acht dit een wenselijke insteek en hanteert dit percentage ook voor haar plancapaciteit;
- Uitgangspunt bij de structuurvisie was bouwen voor migratiesaldo 0. In de realiteit was er in Bergeijk al enkele jaren sprake van een negatief migratiesaldo omdat er de afgelopen jaren te weinig is gebouwd. Om op migratiesaldo 0 uit te komen is er behoefte aan extra woningbouw voor de doelgroepen die dit vragen;
- Kwaliteitsverbeteringen zoals sanering en bedrijfsverplaatsingen uit de kernen. De gemeente is van mening dat op het moment zich een situatie voordoet waarmee, uit ruimtelijke oogpunt, een duidelijke verbetering te realiseren is dit niet nagelaten moet worden. Het beleid van de gemeente is

er dan ook op gericht om dergelijke kansen te grijpen, het mag niet zo zijn dat kansen onbenut worden gelaten omdat het woningbouwprogramma dit niet toelaat.

Met betrekking tot nieuwe woningbouwlocaties is opgenomen dat deze pas worden ontwikkeld als er zicht is op de daadwerkelijke behoefte, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de behoefte per kern, maar ook naar de vraag/het aanbod in de gehele gemeente Bergeijk. Voorop staat dat wanneer in de toekomst in de markt initiatieven worden ontplooid waardoor een ruimtelijke kwaliteitswinst kan worden geboekt dit te allen tijde afgewogen moet kunnen worden.

Grondbeleid/grondpolitiek

In de gemeentelijke structuurvisie wordt ingegaan op het grondbeleid c.q. de grondpolitiek. Naast minnelijke verwerving wordt ingegaan op de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening.

Met name de structuurvisie vormt een belangrijke basis voor het faciliterende grondbeleid. In de structuurvisie wordt hier dan ook op ingegaan. De structuurvisie is, naast het exploitatieplan, een belangrijk publiekrechtelijk instrument voor kostenverhaal. In een structuurvisie wordt de beleidsmatige onderbouwing gegeven voor het verhalen van bepaalde kosten. De uiteindelijke financiële en juridische onderbouwing vindt plaats in een privaatrechtelijke overeenkomst, of als deze niet tot stand komt, in een exploitatieplan.

In de gemeentelijke structuurvisie wordt ingegaan op het kostenverhaal en de bijbehorende kostengroepen. Zo zijn er kosten:

- die een gemeente op een initiatiefnemer kan verhalen voor werken, maatregelen en voorzieningen binnen een exploitatiegebied en ten dienste van dat exploitatiegebied (plankosten zoals aanleg van woonstraten, woonerven, buurtgroen etc).
- kosten voor werken, maatregelen en voorzieningen buiten de grens van een exploitatiegebied maar uitsluitend ten dienste van dat exploitatiegebied (aanleg natuurcompensatie, waterberging of een ontsluitingsweg.
- Kosten voor werken, maatregelen en voorzieningen buiten of binnen het exploitatiegebied, die van belang zijn voor het exploitatiegebied én een of meer exploitatiegebieden of bestaande wijken buiten het exploitatiegebied. Voor deze groep kosten speelt de structuurvisie een rol.

De gemeentelijke structuurvisie vervult een belangrijke rol in het verhalen van kosten die niet rechtstreeks tot plankosten worden gerekend maar “bovenwijks” zijn.

In de gemeentelijke structuurvisie wordt hier op ingegaan. Aangegeven is dat het dan gaat om bijvoorbeeld een verbindingsweg tussen twee wijken of het wegnemen van een hindercirkel waarvan twee of meer wijken profijt hebben. Betreffende kosten moeten onderdeel uitmaken van de kostensoortenlijst (opgenomen in het Bro). Op deze lijst staan alle kostensoorten die de gemeente in een exploitatieplan mag opnemen.

In de gemeentelijke structuurvisie staat aangegeven dat de kosten aan de locatie moeten zijn toe te rekenen door middel van de drie toetsingscriteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen kan de gemeente afdwingen middels overeenkomsten en via het exploitatieplan. Hiervoor zal de gemeente een onderbouwing aan de hand van de drie toetsingscriteria moeten leveren. De wet stelt voor het verhalen van kosten voor bovenwijkse voorzieningen niet de eis dat deze zijn vastgelegd in een structuurvisie. Een concrete financiële uitwerking of onderbouwing aan de hand van de drie criteria is voor de structuurvisie niet nodig.

Tevens wordt in de structuurvisie ingegaan op de begrippen 'ruimtelijke ontwikkelingen' en 'bovenplanse verevening'. Het gaat hier om de kosten die een verband kennen met locatieontwikkelingen elders maar niet zijn te onderbouwen aan de hand van de toetsingscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. In de structuurvisie staat aangegeven dat een voorbeeld van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen een bijdrage is aan maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur, in een ander gebied.

Bij bovenplanse verevening gaat het om winstgevende gebiedsontwikkelingen die bijdragen aan verlieslijdende ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn de revitalisering van bedrijventerreinen die (deels) bekostigd wordt door uitbreiding van bedrijventerrein, of sociale woningbouwprojecten die deels bekostigd worden door locaties met relatief veel vrije kavels (zoals het recent vastgestelde vereveningsfonds voor sociale woningbouw). Het kostenverhaal van ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening kan de gemeente enkel afdwingen middels anterieure overeenkomsten en niet via het exploitatieplan.

In de structuurvisie wordt ook ingegaan op de mogelijkheid om t.a.v. woningbouwcategorieën dwingende eisen te stellen bij de uitvoering van een plan. Dat wil zeggen dat de gemeente de publiekrechtelijke bevoegdheid krijgt om de bouw van sociale koop- of huurwoningen dan wel de bouw van woningen via particulier opdrachtgeverschap dwingend op te leggen in een gemeentelijk plan (sociale huurwoning, sociale koopwoning, particulier opdrachtgeverschap). Het exploitatieplan vormt hierbij, in combinatie met een bestemmingsplan of projectbesluit, het voornaamste instrument, maar de beleidsmatige basis hiervoor ligt in de structuurvisie.

In de gemeentelijke structuurvisie is ingegaan op het grondbeleid waarbij is aangegeven dat de gemeente Bergeijk in principe kiest voor actieve grondpolitiek. Aangegeven is dat dit de meest optimale regie geeft. Aangegeven is dat de gemeente actief op zoek is naar de meest geschikte locaties. Mocht uit afweging blijken dat een andere vorm dan actieve grondpolitiek beter aansluit bij de ontwikkeling van een specifieke locatie, dan zal de gemeente Bergeijk die vorm toepassen. In de structuurvisie staat verder aangegeven dat strategische verwerving wordt ingezet om een ontwikkeling in gang te zetten of te versnellen.

In de gemeentelijke structuurvisie is opgenomen dat de gemeente Bergeijk het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten regelmatig toepast indien

strategische grondverwerving niet is ingezet. In de structuurvisie staat opgenomen dat wanneer de gemeente geen gronden kan verwerven of verwerving niet wenselijk is (als de investering bijvoorbeeld te groot is ten opzichte van het opbrengstpotentieel van de bouwrijpe grond, zoals vaak bij inbreidingslocaties het geval is) kiest zij voor publiek-private samenwerking (PPS). Angegeven is dat hiervoor ook wordt gekozen indien de gemeente een bepaalde ontwikkeling wil initiëren die de markt niet direct oppakt omdat het risico te groot wordt bevonden. Door dit risico (mede) te dragen, hoopt zij ervoor te zorgen dat marktpartijen wel geïnteresseerd raken.

In de structuurvisie staat verder aangegeven dat de gemeente inzet op actieve grondpolitiek en in dat geval de kosten voor bovenwijkse voorzieningen of ruimtelijke ontwikkeling en bovenplanse verevening worden ingebracht in de gemeentelijke grondexploitatie. Is een actieve grondpolitiek niet mogelijk, dan heeft de gemeente een sterke voorkeur voor anterieure overeenkomsten. Pas als ook een anterieure overeenkomst niet mogelijk is én vanuit planologische redenen een (herziening van) bestemmingsplan dringend gewenst is, zal de gemeente het afdwingen van kostenverhaal via een exploitatieplan in overweging nemen. Op het moment van vaststelling van de structuurvisie was dit het vigerende grondbeleid. Na vaststelling van de structuurvisie hebben wij kunnen zien dat het grondbeleid is verschoven naar een meer faciliterend grondbeleid. De structuurvisie is op dit punt niet aangepast.

In de gemeentelijke structuurvisie staat opgenomen dat er een grote overlap is van toekomstige ontwikkelingen waarvan de kosten zowel via anterieure overeenkomst als via een bijdrage bovenwijkse voorziening verhaald kunnen worden. Een splitsing acht de gemeente daarom niet zinvol. Gelet op de voorkeur voor een actieve grondpolitiek en anterieure overeenkomsten, zal de gemeente alleen in het geval dat geen overeenstemming bereikt kan worden gebruik maken van de mogelijkheid via een exploitatieplan en dus via een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen, kosten te verhalen. De verwachting is dat deze situatie zich niet vaak zal voordoen. Mede gelet op het feit dat hiertoe ook geen wettelijke noodzaak geldt, staat in de gemeentelijke structuurvisie dat de gemeente het opstellen van een nota bovenwijkse voorzieningen daarom niet opportuun acht. In de structuurvisie staat aangegeven dat in het geval dat kostenverhaal via exploitatieplan noodzakelijk is, op dat moment de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen uiteengezet zal worden.

In de structuurvisie staat opgenomen dat voor de in de structuurvisie opgenomen ruimtelijke ontwikkelingen bijdragen worden gevraagd aan particuliere ontwikkelingen die in de daarvoor opgerichte bestemmingsreserves terecht komen. Een dergelijke constructie wordt eveneens gehanteerd voor ruimtelijke ontwikkelingen die zijn opgenomen in bovenlokale structuurvisies (SRE, provincie en rijk), alsmede andersoortige gemeentelijke structuurvisies (bijvoorbeeld thema- of gebiedsgericht).

De structuurvisie bevat een projectenlijst. In de structuurvisie staat dat deze plannen worden geëvalueerd en aangepast en aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de lijst. Voor de financiering van deze projecten zal naast het bovenplanse kostenverhaal ook naar andere dekkingsmiddelen, bijvoorbeeld subsidies, worden gezocht.

In de structuurvisie staat dat het duidelijk is dat een aanzienlijke bijdrage aan bovenplanse kosten noodzakelijk is om tot uitvoering van de projecten te kunnen komen. In de structuurvisie wordt derhalve, conform het vigerende grondbeleid, een bijdrage ad € 59,30 per m² uitgeefbare grond aangehouden. We hebben hiervoor gezien dat deze bijdrage op een later moment naar beneden is bijgesteld. In de structuurvisie staat hierbij de kanttekening dat de Wro aangeeft dat de bijdrage er niet toe mag leiden dat een project financieel onuitvoerbaar wordt. In dat geval is het mogelijk gemotiveerd af te wijken. Onder welke voorwaarden hiervan afgeweken kan worden zal nog nader worden uitgewerkt. In de gemeentelijke structuurvisie staat dat gelet op de bredere mogelijkheden van de nieuwe Wro en de doelstellingen van de projectenlijst niet meer te spreken van een reserve Bovenwijkse Voorzieningen maar van een reserve Ruimtelijke ontwikkeling/Leefbaarheid en Vestigingsklimaat.

Momenteel worden binnen de gemeente Bergeijk de voorbereidingen getroffen voor het opstellen van een omgevingsvisie. De omgevingsvisie zal de structuurvisie gaan vervangen. De omgevingsvisie is een, verplicht door de gemeenteraad op te stellen, integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.

Momenteel wordt in de gemeente Bergeijk gewerkt aan het opstellen van een Omgevingsvisie die naar verwachting begin 2022 door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

3.6 Eerder uitgevoerde rekenkameronderzoeken t.a.v. bouw- en grondexploitaties in Bergeijk

3.6.1. Oriënterend onderzoek bouw- en grondexploitaties – rekenkameronderzoek (2006)

Ter achtergrondinformatie kan worden aangegeven dat in 2006 de toenmalige rekenkamercommissie een oriënterend onderzoek heeft gedaan naar bouw- en grondexploitaties.

Het rekenkameronderzoek is tot stand gekomen op grond van het voor 2006 vigerende beleid. Het destijds vigerende grondbeleid had betrekking op de nota grondbeleid “Bouwen, bouwen, bouwen” uit 2005. Deze nota grondbeleid valt buiten de scope van het onderhavige onderzoek en het rekenkameronderzoek moet dan ook binnen deze context worden gezien. Vanuit het ontwikkelingsperspectief op het taakveld grondbeleid is het desalniettemin goed om het rekenkameronderzoek in de beschouwing mee te nemen.

Het op dat moment vigerende grondbeleid was overwegend actief. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de gemeente op een slagvaardige wijze het grondbeleid oppakt. Aangegeven wordt dat er vaak snelheid en handelingsvrijheid wordt geboden en het van belang is dat dan ook burgemeester en wethouders - binnen beleidskaders - zelfstandig tot grondaankopen kunnen overgaan, zonder voorafgaande instemming van de raad. De Nota Grondbeleid (Bouwen, bouwen, bouwen) heeft deze mogelijkheid geschapen doordat de gemeenteraad onder voorwaarden afgezien heeft van haar bevoegdheid tot het uitbrengen van bedenkingen.

In het rekenkameronderzoek wordt opgemerkt dat er een raamkrediet voor grondaankopen beschikbaar is gesteld tot een maximum van € 4.000.000,--. Hiervoor hebben wij kunnen zien dat deze ruimte voor grondaankopen door het college stapsgewijs is beperkt door de gemeenteraad in de daaropvolgende nota's grondbeleid. Dit past ook bij de beleidsmatige beweging die de gemeente Bergeijk heeft gemaakt van een actief grondbeleid naar een meer faciliterend grondbeleid. Hierdoor heeft de gemeenteraad meer mogelijkheden om te sturen.

De rekenkamercommissie heeft destijds geconcludeerd dat het college van burgemeester en wethouders op correcte wijze uitvoering heeft gegeven aan de destijds geldende structuurvisie en nota grondbeleid. Op een paar onderdelen na kon de rekenkamercommissie destijds concluderen dat het implementatietraject naar tevredenheid was verlopen.

Destijds hadden de voornaamste knelpunten betrekking op ontwikkelingen binnen het grondbeleid en het personele verloop binnen de gemeente. Volgens de rekenkamercommissie destijds kon de informatievoorziening naar de gemeenteraad beter en was er meer transparantie vereist. Er is aandacht gevraagd voor het spanningsveld tussen het verwerven van grond i.r.t. geheimhouding en vertrouwelijkheid. Ook is er inzicht gevraagd voor het financieel inzicht en dat de planning en control op orde moet zijn. Tenslotte is er destijds gewezen op de kwetsbaarheid van de (ambtelijke) organisatie gelet op het destijds hoge aantal externe medewerkers.

De gemeenteraad heeft op maandag 29 mei 2006 kennis genomen van het onderzoeksrapport.

3.6.2. Nazorgonderzoek Bouw- en grondexploitaties (rekenkamercommissie Bergeijk d.d. 30 juni 2008)

De toenmalige rekenkamercommissie van de gemeente Bergeijk heeft op 30 juni 2008 een nazorgonderzoek opgeleverd. Met dit nazorgonderzoek is ingegaan op het oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van bouw- en grondexploitaties.

Het nazorgonderzoek beoogt na te gaan in hoeverre opvolging is gegeven aan het rekenkameronderzoek. Op 30 juni 2008 heeft de rekenkamercommissie het rapport definitief vastgesteld en aansluitend aan de gemeenteraad aangeboden.

het college van burgemeester en wethouders heeft voor de verbeteringen gekozen voor een geleidelijk traject dat in maart 2008 zijn afronding heeft gekregen in de vorm van de eindrapportage "Verbeterplan(traject) Grondexploitatie".

De rekenkamercommissie concludeert in het nazorgonderzoek dat zowel de analyse van het "Verbeterplan Grondexploitatie" als de projectie van de inhoud van dit plan op de conclusies en aanbevelingen van het oorspronkelijk rekenkameronderzoek, aantonen dat zowel in procesmatige, in personeelstechnische als in organisatorische zin aanmerkelijke stappen zijn gezet. Kortom, de rekenkamercommissie oordeelt positief over de stappen die gezet zijn maar constateert dat er een aantal zaken nog dienen te worden afgerond. Is dit een feit, dan is pas een integrale afweging mogelijk.

Zoals wij hiervoor hebben kunnen zien heeft e.e.a. ook geresulteerd in de uitvoerige Nota grondbeleid – "Grond in goede handen" in 2009. Opgemerkt wordt dat de rekenkameronderzoeken formeel buiten de scope van het onderzoek vallen maar voor de beeldvorming zijn deze onderzoeken desalniettemin betrokken bij onderhavige rapportage.

3.7 Volkshuisvestingsbeleid/volkshuisvestingsopgave

Hierna wordt ingegaan op het volkshuisvestingsbeleid i.r.t. de woningbouwbehoefte. Er wordt ingegaan op de belangrijkste beleidskader/beleidsdocumenten op het gebied van volkshuisvestingsbeleid.

Ingegaan wordt op de deelvraag welk volkshuisvestingsbeleid de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren heeft gehanteerd. Hiervoor wordt, op chronologische volgorde, gekeken naar beleidsdocumenten op het gebied van volkshuisvesting gedurende de onderzoeksperiode en voor zover relevant voor het onderhavige onderzoek.

3.7.1. Dorpsontwikkelingsplan: Bergeijk, kernen in ontwikkeling (7 november 2006)

Het eerste document dat wij tegenkomen binnen de onderzoeksperiode op het gebied van volkshuisvesting is het Dorpsontwikkelingsplan uit 2006 (hierna: DOP), zie bijlage 5. Dit DOP gaat in op een brede aanpak op het gebied van de leefbaarheid van de kernen, waarin het wonen een belangrijke rol speelt. Voor een groot deel is dit DOP mét de bevolking opgesteld.

De kernpunten van de in het DOP geformuleerde beleid zijn het voorzien in de eigen woningbehoefte van de kernen en het bevorderen van de autonomie van de burger, zodat die in staat is zoveel mogelijk zelf de regie van zijn/haar leven in handen te hebben. Vanuit deze vertrekpunten geeft het DOP aan dat de beleidsaccenten op het gebied van volkshuisvesting met name liggen op starters en senioren op de woningmarkt en Wonen-welzijn-zorg.

Met betrekking tot de woningbehoefte is in het DOP aangegeven dat de woningvoorraad binnen 15 jaar met zo'n 1.350 woningen moet worden uitgebreid. 50% hiervan moet gerealiseerd worden in de kern Bergeijk en de aandelen van de overige kernen zijn: 't Loo (6,1%), Luyksgestel (16,2%), Riethoven (13%), Weebosch (4,2%) en Westerhoven (10,5%).

In het DOP staat aangegeven dat in de huursector een inhaalslag noodzakelijk is. Circa 22% van het bouwprogramma zal in het huursegment gerealiseerd moeten worden. Het accent ligt daarbij sterk op nultredenwoningen. Op grond van het DOP zou de woningvoorraad in de periode 2006 – 2021 met circa 1.350 woningen hebben moeten toenemen in (globaal) de verhouding 20% huur – 80% koop.

In het DOP wordt vrij gedetailleerd aangegeven hoe en waar deze opgave gerealiseerd kan worden. Bergeijk – Hof:

Aangegeven wordt dat in Bergeijk Hof in de periode 2006 – 2021 ruim 600 woningen moeten worden gebouwd, waaronder 76 zorgwoningen. In het bijzonder moet hierbij aandacht zijn voor het bouwen van betaalbare woningen voor starters en woningen voor senioren en mensen met een beperking. Als ontwikkellocaties worden de locaties Hooge Berkt, Molenakkers-Lavendelstraat en Bax Eykereind genoemd.

't Loo:

Op het gebied van wonen wordt in het DOP gesproken voor 't Loo van het toevoegen van een kleine 75 woningen, waaronder 15 zorgwoningen. Als locaties worden Terlo en Triloo beschreven.

Luyksgestel:

In het DOP wordt voor de kern Luyksgestel gesproken over het toevoegen van circa 175 woningen, waaronder 13 zorgwoningen. Als ontwikkeling locaties worden Bloks-Kuijken en Tiliaans-Noord omschreven.

Riethoven:

Het DOP beschrijft voor de kern Riethoven dat er circa 160 woningen moeten worden gerealiseerd, waaronder 20 ruimte-voor-ruimte woningen en 10 zorgwoningen. De locaties die staan omschreven zijn inbreiding Riethoven en de locatie "Achter de Sleutel".

Weebosch:

Voor Weebosch wordt in het DOP gesproken over het toevoegen van ruim 50 woningen, waaronder 10 zorgwoningen. Met name de ontwikkelingen op de locatie Kappelledries moeten voorzien in de woningbouw.

Westerhoven:

Het DOP beschrijft tenslotte dat in Westervhoven er een kleine 120 woningen moeten worden gerealiseerd waaronder 12 zorgwoningen. Het gaat hierbij met name om de locaties Hoefzicht 2 en de locatie autobedrijf Smolders.

In het DOP wordt ook ingegaan op het grondbeleid. Bij het opstellen en vaststellen van het DOP in 2006 was de nota grondbeleid "Bouwen, bouwen, bouwen" uit 2005 van kracht. Derhalve wordt in het DOP ook aangegeven dat de gemeente Bergeijk voorstander is van een actieve grondpolitiek, omdat op die manier het meeste waar kan worden gemaakt van de beleidsdoelstellingen. Daar waar partners met eigen grondposities zich als vanzelf invoegen in het gemeentelijk beleid wordt een actieve opstelling niet of minder noodzakelijk geacht. Met betrekking tot de actieve grondpolitiek wordt opgemerkt dat bij inbreidingslocaties het wel een voorwaarde is dat de exploitatie economisch haalbaar is.

Met betrekking tot de monitoring en evaluatie is in het DOP aangegeven dat de feitelijke ontwikkeling van de maatregelen, genoemd in het DOP, de komende jaren worden gevolgd door middel van de DOP-monitor en zo nodig het programma waar nodig elke 2 jaar kan worden herijkt. Het totale DOP zou na ca. 4 jaar worden geëvalueerd en vervangen worden door een nieuwe visie. Het DOP is vervangen door de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021.

3.7.2. Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021

Het tweede relevante beleidsdocument dat wij tegenkomen in de onderzoeksperiode is de

Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021 (bijlage 6). In deze woonvisie worden de ambities op het gebied van volkshuisvesting beschreven. Aangegeven wordt dat er sprake is van een toenemende vergrijzing van de bevolking waardoor er meer vraag zal zijn naar woningen met zorgmogelijkheden. De meeste ouderen willen graag in hun eigen omgeving blijven wonen. Dat betekent dat in alle kernen van Bergeijk goede woonvoorzieningen moeten worden gerealiseerd. Ook komen er steeds meer 1 en 2 persoonshuishoudens die gebaat zijn bij goedkopere, kleinere huizen die toekomstbestendig zijn en dus geschikt zijn voor meerdere doelgroepen.

De Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 is tot stand gekomen in een periode waarin de woningmarkt drastisch is veranderd. De economische crisis als gevolg van de kredietcrisis had op dat moment ook consequenties voor de woningmarkt. Op het moment van opstellen van de woonvisie stond de woningmarkt nagenoeg stil en was het moeilijk voor bepaalde doelgroepen om zich te huisvesten (terughoudend met het kopen van woningen, strenge voorwaarden hypotheek en ontwikkelende partijen die terughoudend waren met het realiseren van woningen). Gelet op de huidige woningmarkt is dit momenteel nauwelijks te bevatten.

In de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 staat aangegeven dat volgens provinciale prognoses de Bergeijkse bevolking vanaf 2021 gaat krimpen, maar ook dat de behoefte naar woningen naar verwachting tot zeker 2030 zal stijgen. Deze stijging heeft te maken met de gezinsverdunding; meer eenpersoons huishoudens. Anderzijds was de verwachting dat er een verschuiving gaat plaatsvinden naar levensloopbestendige woningen.

De Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 geeft richting aan onder andere nieuwbouw van woningen en bestaande woningvoorraad tot en met het jaar 2021. Een belangrijk uitgangspunt uit de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 is het beschikbaar hebben van voldoende (huur) woningen voor senioren en zorgbehoevenden. Ook het binden van starters aan de gemeente is een belangrijk punt uit de woonvisie.

In de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 staat aangegeven dat de vraag naar woningen voor o.a. de doelgroepen gedeeltelijk kan worden opgevangen in de bestaande woningvoorraad, maar dat de prognoses aangeven dat er nog steeds behoefte is aan extra woningen. Aangegeven staat dat het uitgangspunt voor Bergeijk is en blijft dat gebouwd wordt voor “migratiesaldo nul”. Dit houdt in dat de gemeente alleen kan bouwen om de autonome, dus eigen groei op te vangen.

In de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 staat aangegeven dat besloten is om 60% voor de doelgroepen starters, senioren en sociale huur en 40% voor de vrije sector te realiseren. Van deze 60% dient minimaal 1/3 (=20% van totaal) voor sociale huur gerealiseerd worden. De rest kan gerealiseerd worden voor bijvoorbeeld starters en senioren. Tenslotte staat in de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 opgenomen dat in de gemeente Bergeijk in de periode 2012 tot en met 2021 behoefte bestaat aan 662 nieuwe woningen. Hierbij is aangegeven dat de gemeente Bergeijk 106 woningen minder in de plancapaciteit hebben zitten dan de prognose aangeeft. Dit om nog enige ruimte te hebben om flexibel om te gaan met woningbouwinitiatieven. Aangegeven is dat

er terughoudend wordt omgegaan met nieuwe woningbouwinitiatieven en nieuwe ontwikkelingen een groot maatschappelijk belang moeten dienen.

3.7.3. Oplegnotitie Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021 (11 augustus 2016)

In bijlage 7 is de oplegnotitie Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021 opgenomen. De aanleiding van de oplegnotitie was dat de woningmarkt in 2016 flink in beweging was. Vanaf 1 juli 2015 is de herziene Woningwet van kracht geworden en de extramuralisering (opheffen van verpleeghuisplekken) van de zorg was verder doorgezet waardoor steeds meer zorgbehoevenden langer zelfstandig moeten blijven wonen. Met betrekking tot het onderhavige onderzoek is met name relevant te benoemen dat in de oplegnotitie is aangegeven dat de woningmarkt langzaam uit het dal begon te kruipen. Aangegeven is dat het aantal woningverkoop toeneemt, net als de nieuwbouwproductie. Tenslotte wordt in de oplegnotitie aangegeven dat de gemeente Bergeijk zich bij nieuwe ontwikkelingen nadrukkelijk wil richten op de veranderende demografische ontwikkelingen en het lage aandeel sociale huurwoningen.

Met betrekking tot de sociale huurvoorraad wordt in de oplegnotitie ingegaan op de woningcorporatie Vestia en de consequenties voor de gemeente Bergeijk. Aangegeven is dat Vestia als saneringscorporatie een opdracht vanuit het Rijk heeft om financieel te saneren. Eén van de maatregelen om dit te realiseren is verkoop van sociale huurwoningen. Verder wordt aangegeven dat Vestia een huurprijsbeleid waarbij huurprijzen van sociale huurwoningen zodanig worden verhoogd dat deze bij wisseling van huurders niet meer bereikbaar zijn voor huurders met lage inkomens of zelfs niet meer onder de sociale huurprijsgrens vallen. Dit maakt dat in de oplegnotitie wordt aangegeven dat hierdoor er sprake is van een afname van de sociale huurvoorraad en dat dit volkshuisvestelijk zeer ongewenst is. In de oplegnotitie wordt aangegeven dat het aandeel sociale huurwoningen in de totale woningvoorraad met circa 13% relatief gezien erg laag is. In de oplegnotitie is aangegeven dat behoud en uitbreiding van de sociale huurvoorraad de komende jaren nadrukkelijk gewenst is.

In de oplegnotitie wordt ingegaan op vergrijzing en ontgroening en is aangegeven dat de behoefte aan seniorgeschikte huisvesting steeds meer toeneemt. Daarnaast neemt het aantal jongeren af als gevolg van een afname van het geboortecijfer. Deze ontwikkelingen leiden tot meer kleinere huishoudens, gezinsverdunding, wat resulteert in een toenemende behoefte aan kleinere goedkope woningen. In de oplegnotitie is aangegeven dat als gevolg van deze ontwikkelingen de gemeente Bergeijk de komende jaren de voorraad sociale huurwoningen wil vergroten (gelet op het relatief laag aandeel sociale huurwoningen van 13,4%). In de oplegnotitie staat aangegeven dat op grond van de provinciale prognose van 2014 er in Bergeijk behoefte bestaat aan circa 80 woningen per jaar (825 woningen voor 10-jaar in de periode 2015-2024). In de oplegnotitie is aangegeven dat het wenselijk is om een aanzienlijk aandeel van deze woningen als sociale huurwoningen te realiseren.

In de oplegnotitie staat opgenomen dat het bestaande beleid uit de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021 wordt doorgezet waarbij wordt ingezet op 60% bouwen voor doelgroepen (starters, senioren/zorg, sociale huur) waarvan 20% (1/3) voor de sociale huur.

In de oplegnotitie Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021 zijn beleidskaders geformuleerd om meer sociale woningbouw te realiseren, namelijk:

- Het onder voorwaarden beschikbaar stellen van goedkope bouwgrond voor sociale woningbouw aan woningcorporaties (bandbreedte tussen € 200,-/m² en € 265,-/m²).

Aangegeven wordt dat de gemeente een reguliere vastgestelde grondprijs hanteert van (€ 265,-/m² excl. BTW) en een lagere grondprijs voor levensloopbestendige sociale huurwoningen (€ 200/m² excl. BTW). Om de woningcorporaties te stimuleren om meer goedkope sociale huurwoningen te bouwen is in de oplegnotitie voor op de gemeentelijke bouwlocaties voorgesteld om zo nodig een lagere grondprijs dan de vastgestelde reguliere grondprijs te hanteren. Woningcorporaties dienen hierbij middels een exploitatieberekening aan te tonen dat de reguliere grondprijs niet haalbaar is. Aangegeven is dat de verantwoording aan de gemeenteraad loopt via de P&C-cyclus. Deze beleidslijn geldt in ieder geval voor 2016 en 2017.

- Het onder voorwaarden financieel bijdragen (maximaal € 65,-/m²) aan woningcorporaties voor ontwikkeling van sociale huurwoningen op private locaties.

In de oplegnotitie is aangegeven dat op locaties waar de gemeente zelf geen grond verkoopt en waar het wenselijk is om sociale huurwoningen te realiseren de gemeente deze ontwikkeling mogelijk wil maken als blijkt dat dit financieel niet haalbaar is. Hiervoor wil de gemeente aan woningcorporaties een financiële bijdrage leveren van max. € 65,-/m² excl. BTW. Deze bijdrage is gelijk aan de bijdrage die wordt gesteld voor gemeentelijke bouwlocaties. Ook voor deze initiatieven geldt dat de woningcorporaties middels een open exploitatieberekening aan dienen te tonen dat de reguliere grondprijs niet haalbaar is voor de realisatie van de beoogde sociale huurwoningen. Per initiatief wordt de voorgestelde financiële bijdrage vanuit de gemeente voorgelegd aan de raad ter besluitvorming. De betreffende financiële bijdrage komt vervolgens ten laste van het jaarresultaat.

De kortingsregelingen zijn vaker toegepast. Zie in dit kader bijvoorbeeld in Trilo (raadsbesluit 23 februari 2017) en Terlo (maart 2021). De grondprijs wordt al enkele jaren geïndexeerd, maar de korting van € 65 voor sociale huur is nog steeds mogelijk.

3.7.4. Uitwerking begrip maatschappelijk belang (raadsvergadering maart 2017)

In de gemeenteraadsvergadering van maart 2017 is ingegaan op de uitwerking van het begrip groot maatschappelijk belang (bijlage 8).

Hiervoor hebben wij gezien dat het begrip maatschappelijk belang een belangrijke voorwaarde is binnen de gemeente Bergeijk om planologische medewerking te verlenen. In het raadsvoorstel wordt dit begrip nader uitgewerkt. Aangegeven is dat de gemeente Bergeijk sinds 2012 het beleid kent waarbij medewerking aan de bouw van nieuwe woningen is beperkt. Er wordt geen medewerking verleend aan nieuwe woningbouwinitiatieven tenzij er sprake is van een groot maatschappelijk belang.

De redenen hiervoor waren destijds:

- 1) Het aanbod aan woningen is groter dan de vraag. Dat speelt zowel bij particuliere woningverkopers en ontwikkelaars alsook bij de gemeentelijke grondexploitaties.
- 2) De woningbehoefteprognose biedt slechts beperkte ruimte, terwijl er voldoende ruimte in de bestaande plannen is om aan de vraag te voldoen.

Het beleid om alleen medewerking te verlenen aan verzoeken om woningbouw als er sprake is van een groot maatschappelijk belang is gehandhaafd. Als uitwerking van het begrip groot maatschappelijk belang wordt een richtinggevend kader aangegeven.

Allereerst wordt ingegaan op het begrip groot maatschappelijk belang op grond van de bestaande beleidsstukken. Op basis van bestaande beleidsstukken is er een groot maatschappelijk belang als er sprake is van:

1. een substantiële verbetering van het woonmilieu (bijv. de sanering van een bedrijf); of
2. de woningen nodig zijn in het kader van zorg; of
3. de woningen ingezet worden als invulling van detailhandelslocaties in aanloopstraten; of
4. de woningen aantoonbaar noodzakelijk zijn voor het behoud van cultuurhistorisch erfgoed.

In het raadsvoorstel wordt als nadere uitwerking van beleid aangegeven dat er een groot maatschappelijk belang is als er sprake is van:

1. De bouw van sociale huurwoningen indien de huurprijs daarvan onder de aftoppingsgrenzen valt en de woningen door een woningbouwcorporatie wordt gerealiseerd; of
2. De bouw van grondgebonden starterswoningen, zijnde een rij- of hoekwoning met een maximale inhoud van 320 m³ en met een beperkt bestemmingsoppervlak, of een appartement van 75 m²; of
3. De bouw van seniorenwoningen, zijnde een woning met alle voorzieningen op dezelfde etage en met een maximale inhoud van 320 m³ en met een beperkt bestemmingsoppervlak, of een appartement van 100 m²;
4. Bij de beoordeling van een locatie heeft de ontwikkeling van sociale huur de hoogste prioriteit. Pas als dit aantoonbaar niet haalbaar is, kan gekeken worden naar de mogelijkheid voor starters- en/of seniorenkoopwoningen.

In het raadsvoorstel wordt een duiding gegeven van de drie doelgroepen. Hierna wordt hier op ingegaan.

Ad 1) sociale huurwoningen

- maximale huurprijs:

Een sociale huurwoning is een woning onder de prijsgrens van € 710 p/maand (2017). De aftoppingsgrenzen zijn resp. € 592 en € 635 per 1 januari 2017. Aangegeven is dat vanuit de woningbouwcorporaties is aangegeven dat er juist behoefte is aan de “echte” goedkope huur, d.w.z. onder de aftoppingsgrenzen.

- corporatie of ook particulier?

Sociale huurwoningen kunnen in principe zowel door corporaties als particulieren worden gebouwd. Daarbij moet worden bedacht dat een corporatie tot doelstelling heeft om de woningen duurzaam beschikbaar te houden voor de doelgroep. Hierop kan ook worden toegezien met instrumenten die specifiek voor woningcorporaties in het leven zijn geroepen, zoals bijvoorbeeld de prestatieafspraken. Aangegeven is dat een particulier uiteindelijk een financieel rendement zal willen halen, bijvoorbeeld door op termijn de huren te verhogen of de woningen te verkopen (uitponden). Aangegeven wordt dat het technisch mogelijk is dit planologisch juridisch te regelen echter dit in de praktijk stuit op (handhavings-)problemen. Op het moment dat de gemeente grond verkoopt, is het mogelijk om daar privaatrechtelijk voorwaarden aan te verbinden om de woningen gedurende een periode van 10 jaar voor de doelgroep te behouden. Toch blijft het een gegeven dat bij een particuliere bouwer minder zekerheid is dat de sociale huurwoningen duurzaam voor de doelgroep behouden blijven. In het raadsvoorstel is aangegeven dat de bouw van geliberaliseerde huurwoningen niet als een groot maatschappelijk belang wordt gezien.

Ad 2) Starterskoopwoning

In het raadsvoorstel wordt ingegaan op het begrip starterskoopwoning. Doelstelling is dat een starterskoopwoning ook blijvend geschikt en beschikbaar is voor de doelgroep. Daarbij zijn verschillende criteria denkbaar.

- prijs:

Voor starterskoopwoningen geldt een maximale prijsgrens van €195.000. De prijsgrens van starterskoopwoningen wordt jaarlijks geïndexeerd conform de regionale afspraken de MRE.

- kavelgrootte

Starterswoningen hebben een kaveloppervlakte tot max 150 m². Voor hoekwoningen kan een uitzondering worden gemaakt. Grotere oppervlakten nodigen uit tot op- en aanbouwen, waardoor woningen niet blijvend beschikbaar zijn voor de doelgroep.

- typologie/ inhoud

Vrijstaande of 2/1kap-woningen lijken per definitie niet aan de doelstelling te kunnen voldoen. Dit type woningen zijn te duur en te groot voor de doelgroep. Een starterswoning is dan ook een rij- of eventueel een hoekwoning of een appartement. Daarbij kan ook de maximale inhoud worden vastgelegd. De gemiddelde inhoud van starterswoningen bedraagt ca 320 m³. Om te voorkomen dat door een groot aan- en/of gebouw alsnog een te grote woning ontstaat, wordt het bestemmingsvlak waar aan- en bijgebouwen kunnen worden opgericht beperkt.

Ook wordt aangegeven dat een appartement een starterswoning kan zijn. Deze zouden dan een oppervlakte moeten krijgen vergelijkbaar met een sociale huurwoning, dus ca 75 m². In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat het een voordeel is dat deze maatvoering niet alleen privaatrechtelijk maar ook in het bestemmingsplan vastgelegd kan worden. Hierbij wordt opgemerkt dat de mogelijkheid voor appartementen zich vanuit planologische argumenten beperken tot centrumlocaties.

Ad 3) Seniorenwoning

In het raadsvoorstel is aangegeven dat een seniorenwoning een woning is waarbij alle voorzieningen (woon-, slaap- en badkamer, keuken) op hetzelfde niveau zijn gesitueerd en goed toegankelijk zijn voor minder validen. Gaat het om appartementen, dan zal er een lift moeten zijn.

Net als bij de starterswoningen is aangegeven dat het ook in dit geval van belang dat de seniorenwoning duurzaam beschikbaar blijft voor de doelgroep. Derhalve is een inhoud - cq oppervlaktemaat gesteld, om te voorkomen dat de woning door vergroting minder geschikt wordt. Een inhoud van max. 320 m³ voor een woning of een oppervlak van max. 100m² voor een appartement lijkt dan een redelijke maat. Om te voorkomen dat door een groot aan- en/of bijgebouw alsnog een te grote woning ontstaat wordt het bestemmingsvlak waar aan- en bijgebouwen kunnen worden opgericht, beperkt.

In het raadsvoorstel staat dat op het gebied van prioritering vanuit een groot maatschappelijk belang de hoogste prioriteit ligt bij de bouw van sociale huurwoningen, als dat niet haalbaar is, kan de bouw van starterskoop- of seniorenkoopwoningen in beeld komen.

In het raadsvoorstel wordt ingegaan op de vraag hoe toetsing aan dit beleid plaats zal vinden en de rol van de gemeenteraad. Aangegeven is dat de raad de kaders stelt en het college uitvoert. Aangegeven is dat de gemeenteraad bevoegd is tot het vaststellen van bestemmingsplannen en het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de voorbereiding van de besluitvorming, Aangegeven is dat bij de voorbereiding het college een eerste toets aan het beleid verricht en op basis daarvan een voorstel zal voorleggen. Aangegeven wordt dat de gemeenteraad het besluit over de herziening van het bestemmingsplan neemt en daar ook de finale toetsing aan het beleid plaats zal vinden.

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat voor die gevallen waar de beslissingsbevoegdheid bij het college ligt, de toetsing dus ook door het college plaatsvindt (een omgevingsvergunning). Aangegeven is dat de raad daar geen directe besluitvormende rol heeft, maar dit niet weg neemt dat de raad wel om verantwoording kan vragen van het door het college gevoerde bestuur (art 169 lid 1 Gemeentewet).

Tenslotte worden in het raadsvoorstel o.a. de kanttekening geplaatst dat er redenen zijn om planmatig met nieuwe ontwikkelingen te starten, bijvoorbeeld omdat de bestaande restcapaciteit te klein is of niet voorziet in de bouw van bepaalde type woningen, terwijl daar wel behoefte aan is en het begrip “maatschappelijk belang” zich niet leent voor een sluitende definitie. Aangegeven wordt dat e.e.a. een bepaalde richting aangeeft, maar een andere uitleg niet uitsluit. Er kunnen zich situaties voordoen die hierboven niet beschreven zijn, maar waarbij wel sprake is van een groot maatschappelijk belang. In die situaties zal maatwerk moeten worden geleverd, waarover uiteindelijk de raad zich zal moeten uitspreken.

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat de toetsing aan dit beleid in de planologische procedure een plek krijgt. Als steekproef is bezien of de toetsing aan het begrip groot maatschappelijk belang expliciet is meegenomen in de raadsvoorstellen die betrekking hebben op de vaststelling van bestemmingsplannen in het jaar 2021. Uit de geraadpleegde documenten van het afgelopen jaar wordt geconstateerd dat in de meeste gevallen er geen uitgebreide motivering en/of toetsing aan het begrip groot maatschappelijk belang staat beschreven in de raadsvoorstellen. Op grond van de raadsvoorstellen die zijn bezien is niet direct duidelijk op welke manier is getoetst aan het beleid op dit gebied of onder welke categorie een plan valt en waarom de realisatie van bouwen voor de

doelgroepen niet mogelijk is. De rekenkamer adviseert in dit kader in raadsvoorstellen over de vaststelling explicieter toe te lichten op welke manier invulling is gegeven aan de toetsing van het beleid op het gebied van maatschappelijk belang en dan met name op het gebied van bouwen voor de doelgroepen zodat dit voor de raad meer inzichtelijk is bij de besluitvorming.

Daar waar de bevoegdheid tot medewerking aan een ruimtelijk initiatief bij het college ligt in plaats van de gemeenteraad heeft de gemeenteraad geen besluitvormende rol.

3.7.5. Kempische visie op wonen 2019-2023 (28 maart 2019)

In december 2017 hebben de gemeenteraden van Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden ingestemd met de uitwerking van een regionale visie op wonen. Adviesbureau Companen heeft de Kempische visie op wonen 2019-2023 opgesteld. De Kempische visie op wonen 2019-2023 is als bijlage 9 opgenomen.

In de Kempische visie staat aangegeven dat de afgelopen jaren de woningmarkt grote veranderingen heeft doorgemaakt. Als wij kijken naar de hiervoor beschreven beschouwingen dan kan deze conclusie worden gedeeld. In de Kempische visie staat aangegeven dat er van een crisis op de woningmarkt al lang geen sprake meer is en dat woningprijzen stijgen en nieuwbouwprojecten snel verkocht raken. Aangegeven is dat de vraag naar woningen zeer groot is. Woningen in de Kempen zijn relatief groot en hierdoor ligt de gemiddelde prijs van een koopwoning ook hoog. Hierdoor is het aanbod in het betaalbare segment beperkt en de doorstroombmogelijkheden ook beperkt. In de visie wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de Kempengemeenten zoeken naar mogelijkheden om het woningaanbod in het middensegment te vergroten (betaalbare koop- of particuliere huurwoningen) en ruimte te bieden aan initiatieven voor vernieuwende woonvormen.

In de Kempische visie is aangegeven dat de verwachting is dat vooral de komende tien jaar (tot 2029-2030) nog woningen moeten worden toegevoegd. Hierna neemt de huishoudensgroei (en daarmee de woningbehoefte) langzaam maar zeker af. Zorgvuldig ruimtegebruik en het verleggen van nieuwbouw naar investeren in de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad zullen hierin relevant gaan worden.

De uitgangspunten in de visie gelden voor iedere gemeente in de Kempen, maar aangegeven wordt dat het daarnaast nog steeds mogelijk is om op specifieke thema's op het vlak van het wonen lokaal beleid te voeren. Bij de herijking van de gemeentelijke woonvisies in de Kempengemeenten wordt de Kempische visie op wonen het uitgangspunt voor de gemeentelijke woonvisie (en daarmee het leidende beleidskader voor wonen). Lokale beleidsuitgangspunten blijven mogelijk als de lokale problematiek op woongebied daarom vraagt.

De Kempische visie beschrijft uitvoerig hoe de woningvoorraad in 2019 in de Kempen er uit ziet. Hierna wordt ingegaan op de passages die het meest relevant zijn uit de Kempische visie voor onderhavig onderzoek en die betrekking hebben op de gemeente Bergeijk.

In de Kempen staan relatief veel (koop)woningen. In de Kempen bestaat 86% van de woningvoorraad uit grondgebonden woningen, terwijl dat percentage gemiddeld in de Metropool Regio Eindhoven op

75% ligt. In de meeste gemeenten in de Kempen is de verhouding grondgebonden – gestapelde woningen ongeveer hetzelfde. In de grotere kernen (zoals Bergeijk) ligt het aantal appartementen wat hoger dan in de andere kleinere kernen.

Woningen zijn relatief ruim. 63% van de woningvoorraad kent een woonoppervlak van meer dan 150 m². Metropool Regio Eindhoven breed geldt dat maar voor 49% van de woningvoorraad en landelijk ligt dat percentage zelfs op 36%. Met name in het buitengebied zijn vrijstaande woningen (vaak boerderijen) te vinden. De kleinere dorpen bestaan voornamelijk uit tweekappers en vrijstaande woningen en in de vijf grotere kernen zijn ook veel rij- en hoekwoningen te vinden. Dat is te zien aan de noordwestkant van Bergeijk. Reusel-De Mierden is samen met Bergeijk de gemeente met relatief gezien de grootste woningen in de Kempen.

De problematiek tussen de dure grote koopwoningen en het huursegment en koopwoningen voor de starters en mensen met een kleiner inkomen komt ook in de Kempische visie terug. De koopwoningvoorraad is sterk vertegenwoordigd in de Kempen. Het aandeel huurwoningen in de Kempen is 25% van de totale woningvoorraad. Van deze huurwoningen vormt 16% van de totale woningvoorraad de sociale huursector een relatief klein aandeel binnen de Kempische woningvoorraad. Het aandeel sociale huur in de Metropool Regio Eindhoven is 28% en landelijk 30%. Ook het aandeel particuliere huur blijft iets achter. In de Kempen ligt dat aandeel op 9% van de totale woningvoorraad, waar dat Metropool Regio Eindhoven-breed op 12% ligt en landelijk op 13%.

In de gemeente Bergeijk is een relatief groot deel van de sociale huurvoorraad in bezit van andere corporaties, zoals Woningbelang en Wooninc. De meeste sociale huurwoningen staan in de Kempen in de kern Eersel (1.040 woningen). Ook in de kernen Bergeijk en Bladel staan veel sociale huurwoningen. In deze drie kernen staat ruim de helft van de totale sociale huurvoorraad in de Kempen (56%).

Opvallend is dat in Bergeijk (samen met Reusel) meer dan 50% verhuizingen binnen de eigen kern plaats vond, daar waar dit in andere kernen in de Kempen aanzienlijk lager is. In de Kempische visie is verder beschreven dat woningen in de Kempen relatief ruim zijn, zowel de woningen als de kavels kennen een grote oppervlakte. Veel Kempenaren wensen een grondgebonden woning waar ze de ruimte hebben. Dat betekent vaak ook de vrijheid hebben om de woning naar eigen smaak te (ver)bouwen. Het eigenwoningbezit is daardoor in de Kempen relatief hoog.

In de Kempische visie staat beschreven dat de vraag naar woningen in de regio sterk is toegenomen als gevolg van de bloeiende economie in de regio en Eindhoven Brainport in het bijzonder. Hierdoor stijgen de prijzen van koopwoningen en staat het aanbod aan betaalbare koopwoningen (<€ 200.000) onder druk. De betaalbaarheid speelt ook een grote rol in de huursector. Er is sprake van een toenemende druk op de sociale huur doordat door de stijgende woningprijzen de doorstroming van huishoudens met een middeninkomen vanuit de sociale huur naar de particuliere markt stukt.

In de Kempische visie is aangegeven dat de regio aan de slag wil gaan om te voorzien in de sterke vraag naar woningen (tot 2029). Hierna zal de vraag minder groot zijn, waardoor het zaak is om

zorgvuldig met de beschikbare bouw mogelijkheden om te gaan. Woningen moeten duurzaam aantrekkelijk zijn en ook de locaties waar nog gebouwd moeten gaan worden moeten zorgvuldig worden bepaald. Nieuwbouw moet vooral binnen bestaand gebouwd gebied (en niet op uitbreidingslocaties) plaatsvinden en dan vooral op herontwikkelingslocaties.

De vijf speerpunten uit de Kempische visie op wonen zijn:

1. Versnellen van de bouwproductie, op een zorgvuldige manier

Gelet op de huidige druk op de woningmarkt is er snel behoefte aan nieuwe woningen. Hierbij moet zorgvuldig worden omgegaan met het groene, dorpse woonmilieu. Primair moet worden ingezet op woningbouw op herbestemmingslocaties binnen bestaand stedelijk gebied. Bouwen enkel voor de lokale vraag is onvoldoende om in voldoende woonruimte te voorzien. Door de huidige druk op de woningmarkt is het zaak om ruimte te geven aan het invullen van de sterke vraag naar woningen.

Binnen de Kempen is nu dan ook de ambitie om meer woningen te realiseren dan de provinciale prognose. Deze ambitie zal ook terugkomen in de Bergeijkse omgevingsvisie waar wordt ingestoken op het realiseren van meer woningen dan de provinciale prognose.

In de Kempische visie op wonen staat dat de verwachte woningbouwbehoefte in Bergeijk tot 2028 met 630 woningen zal toenemen (63 woningen per jaar).

Tabel 1.1: Kempengemeenten: Verwachte woningbehoefte per gemeente 2018-2028 (hoog scenario).

	2018	2028	2018-2028	%
Bergeijk	7.880	8.510	+630	+8%
Bladel	8.570	9.370	+800	+9%
Eersel	8.095	8.555	+460	+6%
Reusel-De Mierden	5.430	5.980	+550	+10%
Kempen Totaal	29.975	32.415	+2.440	+8%

Bron: Provincie Noord-Brabant (2017)

De grootste woningbehoefte is te zien bij de grondgebonden koopwoningen tot €200.000, gevolgd door grondgebonden woningen tussen de €200.000 en €345.000.

Tabel 1.2: Kempengemeenten. Kwalitatieve behoefte op regioniveau, inclusief de accenten per gemeente.

Gewenst woningtype	Kempen	Accent per gemeente			
		Bergeijk	Bladel	Eersel	Reusel-De Mierden
Eengezins (koop)	1.380	56%	62%	61%	48%
Meergezins (koop)	295	12%	7%	10%	20%
Eengezins (huur)	305	12%	14%	16%	19%
Meergezins (huur)	460	20%	18%	14%	14%
Totaal	2.440	100%	100%	100%	100%
< € 200.000	825	38%	30%	29%	36%
€200-345.000	625	24%	27%	26%	22%
> €345.000	225	6%	12%	16%	9%
Koop totaal	1.675	68%	69%	71%	67%
< €710	675	29%	23%	28%	33%
> €710	90	3%	8%	1%	0%
Huur totaal	765	32%	31%	29%	33%

Bron: MRE (2018), Woningmarktonderzoek Woningstichting De Zaligheden (2018)

In de huursector is te zien dat in Bergeijk de behoefte aan appartementen iets groter is dan aan eengezinswoningen. De behoefte aan goedkope koopwoningen is in Bergeijk iets groter dan gemiddeld in de regio.

De meerderheid van woningzoekenden in de Kempen is volgens de Kempische visie op wonen op zoek naar een grondgebonden woning, ook in de huur, maar gelet op het toenemend aantal ouderen/zorgvragers is uitbreiding van het aantal appartementen (bij voorzieningen) wel belangrijk. Een deel van de vraag naar meergezinswoningen ziet op levensloopgeschikte woningen (grondgebonden met een klein tuintje). De belangrijkste opgave wordt gezien bij inbreidingslocaties (rood-voor-rood-locaties). Het gaat dan om locaties waarbij leegstaand vastgoed (bijvoorbeeld incurante woningen, bedrijfs- of winkelpanden) worden getransformeerd of herontwikkeld tot nieuwe woonlocaties. Er wordt dus sterk ingezet op het vergroten van het aanbod aan kleine, betaalbare woningen, gericht op starters en 1-2 persoonshuishoudens van 55 jaar en ouder. Hierbij wordt zo veel mogelijk ingezet op het realiseren van woningbouw op inbreidingslocaties.

2. Behoud voor betaalbaar wonen.

In de Kempische visie op wonen wordt ingezet op het vergroten van het aantal betaalbare koop- en huurwoningen. Om zowel voor de groep starters als 55-plussers het woningaanbod te vergroten, wordt ingezet op kleinere, levensloopgeschikte woningen.

Tabel 2.1: Kempen: Verwachte ontwikkeling behoefte aan sociale huur per gemeente (2018-2028)

	Bergeijk	Bladel	Eersel	Reusel-De Mierden	Kempen totaal
< Huurtoeslag	+25	+45	+20	+50	+140
Huurtoeslag - €36.800	+15	+25	+15	+45	+100
€36.800 - €41.055	+5	+5	0	+5	+15
> €41.055	+15	+20	0	+5	+40
Totaal basisbehoefte	+55	+95	+35	+110	+295
Extra vraag als gevolg van overige factoren ³	+125	+90	+95	+70	+380
Totale vraag	+180	+185	+130	+180	+675

Bron: Woningmarktanalyse Woningstichting De Zaligheden (2018)

In de Kempische visie op wonen is opgenomen dat binnen de regio afstemming plaatsvindt over de grondprijs voor sociale woningbouw die corporaties realistische mogelijkheden biedt om voldoende sociale huurwoningen te realiseren tegen een goede basiskwaliteit.

In de Kempische visie op wonen staat verder aangegeven dat bij substantiële projecten (> 10 woningen) minimaal 20% sociale huur wordt nagestreefd. Verder is aangegeven dat er met de corporaties wordt gekeken naar de mogelijkheid om tot een tweehurenbeleid te komen. Bij een tweehurenbeleid is het beleid van woningcorporaties om voor sociale huurwoningen twee huren te hanteren: een (hogere) huur voor het geval dat de woning wordt verhuurd aan een huishouden met een hoger inkomen. En een (verlaagde) huur voor mensen met een huurtoeslaginkomen. Als de huurprijs van de woning hoger is dan het inkomen van de huurder toelaat, topt de corporatie deze

woning af, om deze extra investeringen te compenseren wordt ook gedacht aan een korting op de grondprijs. Met betrekking tot de korting voor sociale huur wordt ook regionale afstemming gezocht. Naast corporaties wordt ook gekeken naar particuliere investeerders om particuliere huurwoningen te realiseren.

3. Zorg voor elkaar faciliteren.

In de Kempische visie op wonen staat aangegeven dat de komende jaren sterker wordt ingezet op het vergroten van het aantal levensloopbestendige woningen, zowel in nieuwbouw als de bestaande voorraad. Hierbij wordt verwezen naar bijvoorbeeld mantelzorginitiatieven zoals in de gemeente Bergeijk. De gemeente Bergeijk hanteert preventieve mogelijkheden om een mantelzorgwoning te realiseren waardoor een zorgindicatie niet nodig is.

4. Wij zijn klaar voor de toekomst.

De ambitie is om in 2025 energieneutraal te zijn. Om dit te halen wordt in de Kempische visie op wonen aangegeven dat er concrete ambities voor het verduurzamen van de huur- en koopwoningvoorraad komen.

5. Werken én wonen.

In de Kempische visie op wonen staat met betrekking tot werken én wonen beschreven dat de regio Eindhoven de economische koploper van Nederland is. Hierdoor worden ook veel buitenlandse werknemers aangetrokken die op zoek zijn naar een woning in de brede regio; zowel in het goedkope- als dure prijssegment. In de Kempische visie op wonen staat aangegeven dat het streven is de woonmogelijkheden voor deze werknemers te vergroten, zodat mogelijke 'lasten' afnemen en de 'lusten' toenemen.

Met betrekking tot de benodigde sociale huurvoorraad zijn in de Kempische visie op wonen voor de periode 2018 – 2028 twee scenario's uitgewerkt.

In het basisscenario moeten 55 sociale huurwoningen in de gemeente Bergeijk worden gerealiseerd; In het trendscenario moeten er 180 sociale huurwoningen in de gemeente Bergeijk worden gerealiseerd.

3.7.6. Lokaal volkshuisvestingsprogramma – raadsvergadering 26 maart 2020

In de gemeenteraadsvergadering van 26 maart 2020 is ingegaan op het lokaal volkshuisvestingsprogramma (bijlage 10). In het raadsvoorstel is aangegeven dat in grote lijnen conform planning is gebouwd maar er de komende jaren binnen de gemeente een behoefte blijft aan nieuwe woningen. Om het bouwen van de woningen waar behoefte voor blijft te stimuleren worden in het raadsvoorstel een aantal maatregelen voorgesteld.

Bij de vaststelling van de regionale woonvisie (Kempische visie op wonen) heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarbij aan het college opdracht is gegeven om een inventarisatie op te stellen die inzicht moet geven in de bouwmogelijkheden in alle kernen en wordt er daarnaast gevraagd om maatregelen die het bouwen van extra woningen (in het bijzonder voor de

doelgroepen) te stimuleren. Bij de behandeling van de begroting 2020 is een motie aangenomen die aan het college een actieve grondpolitiek voorstelt en vraagt de mogelijkheid van woningsplitsing te onderzoeken.

In het raadsvoorstel is aangegeven dat het college uitvoering geeft aan de moties door naast het vastgestelde uitvoeringsprogramma een lokale uitwerking voor de lokale woningbouwopgave op te stellen. In het raadsvoorstel zijn de volgende stimuleringsmaatregelen voorgesteld om de lokale woningbouwopgave de komende jaren te stimuleren:

1. Bijdrage/ korting grondprijs voor realisatie sociale huurwoningen;
2. Mogelijk maken van preventieve mantelzorgwoningen;
3. Bij nieuwbouw streven naar 30% sociale huur (nu 20% sociale huur);
4. Mogelijkheden om bestaande woningvoorraad beter te benutten;
5. Mogelijkheid bouwen woning(en) op eigen grond;
6. Vereveningsfonds instellen voor sociale woningbouw;
7. Realisatie nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek gemeente).

Hieronder wordt nog iets uitvoeriger op de maatregelen ingegaan. In het raadsvoorstel is het college door de gemeenteraad opdracht gegeven de maatregelen 4, 6 en 7 nader uit te werken, waarbij maatregel 6 (instellen vereveningsfonds sociale woningbouw) ter vaststelling aan de raad zal worden voorgelegd. Aangegeven is dat in principe de bevoegdheid voor het toepassen van de overige maatregelen bij het college ligt. Afgevraagd kan worden of dit vanuit de kaderstellende rol wel helemaal terecht is. Zo is de uitwerking van de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties (m.u.v. de vaststelling van het bestemmingsplan) binnen de woningbouwprogrammering een taak van het college. De keuze voor een actieve grondpolitiek is tevens meer een keuze van de gemeenteraad in het kader van het grondbeleid.

De gemeenteraad van Bergeijk heeft bij de Kempische visie op Wonen uitgesproken behoefte te hebben aan een lokale uitwerking voor de woningbouwopgave.

In het raadsvoorstel is verwezen naar het huidige volkshuisvestingsbeleid, waar ook hiervoor op is ingegaan. De gemeenteraad heeft in aanvulling op de lokale woonvisie 2013 – 2021 kaders vastgesteld voor medewerking aan nieuwe woningbouwinitiatieven i.r.t. het bouwen van woningen die een bijdrage leveren aan het maatschappelijk belang. Het gaat hier (zoals ook eerder beschreven) om (woningen)bouwplannen:

- Bij sanering van ongewenste situaties (bijv. een bedrijfsbestemming op een ongewenste plek) kan nieuwe woningbouw worden toegevoegd;
- Realisatie van woningen voor de doelgroepen (sociale huur, starters en senioren). Hierbij wordt voor deze woningen ook een maximale grootte en inhoud gehanteerd (appartementen max. 100 m² woonoppervlak en grondgebonden woningen max. 320 m³ inhoud);
- Er dient bij nieuwe woningbouwontwikkelingen minimaal 60% voor de doelgroepen starters, senioren (met zorg) en sociale huur te worden gebouwd. Hierbij geldt een verdeling van 1/3 voor elke doelgroep. Dit impliceert dus dat gestreefd wordt naar 20% sociale huur per locatie.

In het raadsvoorstel wordt een terugblik gegeven over de periode 2012-2018 waarin 486 woningen zijn gerealiseerd (gemiddeld 69 woningen per jaar). In het raadsvoorstel is aangegeven dat hiermee nagenoeg in lijn is gebouwd met de provinciale prognoses (10-jaarsperiode 2014: 79 per jaar en in 2017: 63 per jaar). In het raadsvoorstel is de onderstaande tabel opgenomen.

2012- 2018 doelgroepen	Aantal	%
Vrije sector	189	38,9%
Starters (koop)	101	20,8%
Senioren (huur/ koop)	80	16,4%
Sociale huur	53	10,9%
(Mantel)zorg	63	13,0%
Totaal	486	
Aandeel doelgroepen (starters, senioren, zorg)		61,1%

Tabel realisatie woningbouw doelgroepen gemeente Bergeijk periode 2012-2018

De tabel geeft een duidelijk beeld van de realisatie van woningbouw (gekoppeld) aan de doelgroepen in de periode 2012 – 2018.

De voornaamste conclusies die hier aan kunnen worden verbonden is dat de doelstelling voor het bouwen van de doelgroepen (starters, senioren (met zorg) en sociale huur) in de periode 2012-2018 is gehaald, maar hierin de realisatie van voldoende sociale huurwoningen achterblijft (10,9 % i.p.v. het streven naar 20% en met de nieuwe maatregelen naar 30%).

In het raadsvoorstel wordt verder geconcludeerd dat het aantal gebouwde woningen de afgelopen jaren in lijn ligt met de provinciale woningbehoefteprognoses en de woningbouwopgave met name kwalitatief is (woningen voor doelgroepen) en hier ook een acute vraag ligt, waarvoor ook tijdelijke voorzieningen mogelijk gemaakt kunnen worden. Tevens wordt opgemerkt dat er een mismatch is voor enkele locaties (met name 't Loo – Hof), waardoor er ook meer geschikte (uitbreidings)locaties op 't Hof nodig zijn en de locatie Hooze Berkt fase II concreet in beeld is. In het raadsvoorstel is aangegeven dat er een resterende opgave (10-jaarsperiode) is voor 204 nieuwe woningen op nieuwe locaties op het moment dat harde plancapaciteit en plannen in voorbereiding van de woningbouwbehoefte zijn afgehaald.

Met betrekking tot de maatregelen is aangegeven.

1. Bijdrage/ korting grondprijs voor realisatie sociale huurwoningen

Het continueren van de bestaande regeling waarbij bij verkoop gemeentelijke grond aan corporaties of particuliere gronden waar corporaties sociale huur realiseren een maximale bijdrage wordt

gedaan van € 65/m². Hierdoor kunnen corporaties meer sociale huurwoningen realiseren.

2. Preventieve mantelzorgwoningen

Hierbij gaat het om het continueren van de bestaande regeling waarbij het mogelijk om voor te sorteren op toekomstige mantelzorg en kan worden voorzien in de behoefte om langer thuis te blijven wonen.

3. Bij nieuwbouw streven naar 30% sociale huur (nu 20% sociale huur)

In het raadsvoorstel staat aangegeven dat het aandeel sociale huurwoningen circa 13% is van het totaal aantal woningen. De Kempische visie op wonen 2019 – 2023 gaat uit van een gewenste 20%. Aangegeven wordt dat bij nieuwbouw hoger ingezet moet worden.

4. Mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad beter te benutten

In het raadsvoorstel staat aangegeven dat er een groeiende behoefte is aan kleinere woningen (voor starters, kleine gezinnen en alleenstaanden) en dat dit type woningen lang niet altijd beschikbaar of financieel haalbaar is voor de doelgroepen. De bestaande woningvoorraad bestaat voor een groot deel uit grote, ruime woningen. Maatregelen zoals woningsplitsingen in 2 of meer woningen en de sloop en nieuwbouw kunnen een oplossing zijn om te voorzien in kleinere wooneenheden. Andere mogelijkheden die staan omschreven zijn het tijdelijk bewonen van bijgebouwen bij woningen (max. 10 jaar en max. 80m²) voor kleinere huishoudens en woningen gebruiken voor meerdere huishoudens.

5. Mogelijkheid bouwen woning(en) op eigen grond

Het realiseren van nieuwe woning(en) op eigen grond wordt getoetst aan het bestaande beleid inzake het bouwen voor maatschappelijk belang. Op het moment dat het bouwen voor doelgroepen niet mogelijk is (ruimtelijk/financieel, dan wordt gezien of de mogelijkheid wordt geboden voor het bouwen van vrije sectorwoning(en). Bij de bouw van vrije sectorwoningen moet er een bijdrage/afdracht worden gedaan aan het vereveningsfonds (punt 6), naast de planologische beoordeling.

6. Vereveningsfonds sociale woningbouw (als sociaal programma niet mogelijk is dan afdracht grondprijs)

Uitgangspunt bij elk nieuwe woningbouwlocatie is streven naar bouwen voor maatschappelijk belang. Is sociale woningbouw niet mogelijk dan zijn er twee mogelijkheden, nl. het kiezen van een andere locatie of een afdracht van de grondprijs in het vereveningsfonds sociale woningbouw. De middelen uit dit vereveningsfonds worden ingezet voor extra ambitie i.r.t. sociale woningbouw.

7. Realisatie nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek gemeente)

Het laatste punt is de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek). Aangegeven wordt dat in beginsel (in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik) wordt ingezet op inbreidingslocaties om deze te benutten voor nieuwe woningbouw. Als deze niet

voldoende beschikbaar zijn worden ook uitbreidingslocaties onderzocht. In het raadsvoorstel staat opgenomen dat indien het nodig is om een gewenste ontwikkeling vlot te trekken het instrument van actieve grondpolitiek ingezet kan worden.

In het raadsvoorstel staat dat er een evaluatie van de maatregelen zal plaatsvinden na 2 jaar (maart 2022).

3.7.7. Vereveningsfonds voor sociale woningbouw (gemeenteraadsvergadering 28 januari 2021)

In de vergadering van de gemeenteraad van 28 januari 2021 is besloten tot het instellen van een vereveningsfonds voor sociale woningbouw (bijlage 11). Het gaat hier om de uitwerking van maatregel 6 uit het hiervoor beschreven lokaal volkshuisvestingsprogramma. Zoals hiervoor aangegeven wordt er bij nieuwe woningbouwinitiatieven ingezet om 30% sociale huurwoningen te realiseren (extra maatregel i.p.v. de 20% zoals in de Kempische visie op wonen, maatregel 3 van het lokaal volkshuisvestingsprogramma). Woningbouwinitiatieven die hier niet aan kunnen voldoen dienen een afdracht te doen aan het vereveningsfonds voor sociale woningbouw. Met deze middelen kunnen op andere woningbouwlocaties worden bijgedragen aan de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope (sociale) koopwoningen.

Hiertoe is een bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' ingesteld en een startkapitaal beschikbaar gesteld ad € 150.000 middels een dotatie. Tevens is besloten de bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' uit te laten voeren door het college. Hieronder vallen, overeenkomstig het beleid, de inning en besteding van de fondsgelden aan de volkshuisvestelijke taakstelling. Aangegeven wordt dat hierover verantwoording wordt afgelegd middels de reguliere P&C cyclus.

Het beoogde effect van het vereveningsfonds is het streven naar 30% sociale huur bij nieuwbouw. Als realisatie van sociale huurwoningen niet mogelijk of haalbaar is, kan gekozen worden voor het ontwikkelen van andere locatie(s) of een afdracht aan het vereveningsfonds sociale woningbouw. Met de middelen uit het vereveningsfonds kan op andere locaties bijgedragen worden aan de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope (sociale) koopwoningen. De insteek is om met het vereveningsfonds extra mogelijkheden te bieden om sociale woningen in nieuwbouwprojecten te borgen en te stimuleren.

De spelregels van het vereveningsfonds zijn als volgt:

1. In nieuwbouwprojecten wordt gestreefd naar 30% sociale huur.
2. Indien door de ontwikkelende partij in voldoende mate is aangetoond dat dit binnen het nieuwbouwproject niet mogelijk of wenselijk is, wordt gekeken of de betreffende partij de norm van 30% gemiddeld kan realiseren in meerdere projecten.
3. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bepaalde onder 2 en ter compensatie een afdracht vragen aan het vereveningsfonds sociale woningbouw. Deze afdracht wordt opgenomen in een anterieure overeenkomst.

4. Een afwijking zoals bedoeld onder 3. wordt door burgemeester en wethouders gemotiveerd en onderbouwd vanuit ruimtelijke kwaliteit, volkshuisvestelijke taakstelling en/of economische uitvoerbaarheid.

5. Burgemeester en wethouders kunnen de gelden uit het vereveningsfonds inzetten voor de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope (sociale) koopwoningen elders binnen de gemeentegrens. De uitvoering van het gemeentelijk beleid is primair een collegebevoegdheid.

Het Vereveningsfonds voor Sociale Woningbouw is dus enerzijds van toepassing op initiatieven die in onvoldoende mate bijdragen aan de beleidsdoelstellingen voor realisatie van sociale huurwoningen (afdracht aan het fonds). Anderzijds is het fonds van toepassing voor initiatieven die een financiële bijdrage nodig hebben om voldoende sociale huurwoningen te realiseren (bijdrage uit het fonds).

Het gaat hierbij om woningbouwinitiatieven die niet passen binnen een bestemmingsplan (zowel voor particulier als gemeente). Als woningbouwinitiatief wordt omschreven:

- de bouw van één of meer woningen;
- de uitbreiding van een bestaand gebouw met één of meer woningen;
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen waarbij de functie verandert in wonen.

Woningbouwinitiatieven die minder dan het vereiste percentage van 30% sociale huurwoningen realiseren moeten een afdracht aan het vereveningsfonds doen. Aangegeven wordt dat het realiseren van sociale huurwoningen een dempend effect heeft op de opbrengstpotentie van een locatie en het Vereveningsfonds Sociale Woningbouw kan worden ingezet om de hiermee samenhangende kosten te verevenen over verschillende gebiedsontwikkelingen. Hiermee kunnen andere ontwikkelingen die sociale huurwoningen realiseren een bijdrage krijgen vanuit het fonds. Getracht wordt zo te waarborgen dat op het niveau van de gemeente voldoende sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Het uitgangspunt voor alle gebiedsontwikkelingen is dat de gemeente Bergeijk uiteindelijk meer sociale huurwoningen realiseert. In de toelichting bij het vereveningsfonds staat dat om woningbouwinitiatieven niet onnodig te belemmeren en stagnatie van nieuwbouw te voorkomen, de eis van 30% sociale huur bij projecten van meer dan 10 woningen niet generiek wordt vastgelegd en dit wordt bekeken per locatie. Bij de ontwikkeling van meerdere locaties geldt als alternatief dat over de locaties gemiddeld 30% sociale huurwoningen mag realiseren. Initiatiefnemers moeten zelf de onwenselijkheid of onmogelijkheid van het realiseren van de norm onderbouwen. Indien in onvoldoende mate onderbouwd is dat er sprake is van een onwenselijke of onrealiseerbare doelstelling, is de initiatiefnemer verplicht om de sociale woningbouw binnen het plan te realiseren.

Bij de sociale huurwoningen geldt een instandhoudingsverplichting: Een sociale huurwoning moet ten minste 10 jaar beschikbaar blijven voor de doelgroep, de aanvangshuur mag niet meer bedragen dan de liberalisatie-grens (volgens landelijk bepaalde huurprijs) en is bepaald door het woningwaarderingstelsel.

In de toelichting van het fonds is verder aangegeven dat er in principe niet wordt meegewerkt aan een initiatief dat niet voorziet in voldoende sociale huurwoningen. Het college kan besluiten om af te wijken van het beleid. Het is aan de initiatiefnemer om dit goed te motiveren en onderbouwen. Er kan dan toch mee worden gewerkt aan het initiatief, mits de afdracht wordt voldaan aan het Vereveningsfonds voor sociale woningbouw. Deze afdracht wordt door de gemeente ingezet om het tekort aan sociale woningen op deze locatie te verevenen met een locatie die meer dan het voorgeschreven aantal sociale woningen realiseert.

De berekening van de afdracht is gebaseerd op een formule t.a.v. de korting op de grondprijs voor sociale huurwoningen. De maximale afdracht per woning is vastgesteld op € 19.500 (kavel van 1.000 m², zijnde € 19,50 per m²).

Het Vereveningsfonds voor sociale woningbouw is een formele bestemmingsreserve. In het raadsvoorstel behorende bij het fonds is verder aangegeven dat de inkomsten en bestedingen zich uit strekken over meerdere jaren en niet aan een specifiek project zijn gekoppeld.

Er is een startkapitaal beschikbaar gesteld van € 150.000 (waarbij is aangegeven dat dit goed is voor realisatie van ca. 25 sociale huur- of goedkope (sociale) koopwoningen). Als er geen geld in het fonds zit, betekent dit geen geld voor een bijdrage aan projecten met meer sociaal woningbouwprogramma.

In het raadsvoorstel staat aangegeven dat om de voortgang te bewaken wordt voorgesteld de bestemmingsreserve uit te laten voeren door het college en het college hierover verantwoording te laten afleggen in de reguliere P&C cyclus. Het onttrekken van geld aan de reserves beïnvloedt het eigen vermogen van de gemeente. Zodoende is het storten in en onttrekken vanuit de reserves primair een raadsbevoegdheid. In het raadsvoorstel is aangegeven dat om de voortgang te bewaken de bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' uit te laten voeren door het college en het college hierover verantwoording te laten afleggen in de reguliere P&C cyclus. De regels voor het vereveningsfonds en het lokaal volkshuisvestingsprogramma bieden de kaders waaraan het college zich dient te houden bij de beschikking over de reserve. Aangegeven is dat de uitvoering beperkt is tot de mogelijkheid om af te wijken van het beleid en de uitvoering van inning en besteding van de fondsgelden aan de volkshuisvestelijke taakstelling.

Bij het raadsvoorstel is nog de kanttekening geplaatst dat er nog geen concrete projecten zijn aangeduid die in aanmerking komen voor compensatie. Hierdoor zou een oppottingseffect kunnen ontstaan omdat er ook geen einddatum is. Aangegeven is dat uit de werkwijze van het vereveningsfonds de inspanningsverplichting bestaat om bij voldoende middelen in het fonds de gemeente aan zet is om de sociale woningbouw elders te compenseren.

Een andere kanttekening is dat projecten onder druk kunnen komen te staan en projecten niet van de grond kunnen komen. Aangegeven is dat dit zal worden gemonitord ook in relatie tot de situatie op de woningmarkt.

Het instrument van het vereveningsfonds voor sociale woningbouw is relatief nieuw (vaststelling in de gemeenteraad van januari 2021). Het benutten van deze mogelijkheden tot verevening ziet de rekenkamercommissie als een positieve ontwikkeling. Een aandachtspunt hierbij is dat op langere termijn het effect kan zijn dat er aanzienlijke bedragen worden opgepot. Doordat het fonds begin 2021 in het leven is geroepen moet de verwerking in de planning en control-cyclus voor een groot gedeelte nog zijn beslag gaan krijgen. De rekenkamercommissie adviseert de stortingen en onttrekkingen uit het vereveningsfonds als een vast punt terug te laten komen in de planning en controlcyclus. Hierbij adviseert de rekenkamercommissie een overzicht te hanteren van stortingen en onttrekkingen zodat voor raadsleden in één oogopslag duidelijk hoe de mutaties plaatsvinden zodat de gemeenteraad haar controlerende taak goed kan uitoefenen. Dit mede doordat bij de oprichting van het vereveningsfonds de gemeenteraad de bevoegdheid tot het verrichten van mutaties heeft neergelegd bij het college. In beginsel is dit op grond van de nota reserves en voorzieningen een bevoegdheid voor de gemeenteraad tenzij gedelegeerd aan het college. In de gemeente Bergeijk is er voor gekozen om de bevoegdheid tot het verrichten van mutaties te delegeren aan het college.

Bij de raadsvoorstellen die betrekking hebben op de vaststelling van bestemmingsplannen wordt aangegeven of kosten op de initiatiefnemer zijn verhaald. De rekenkamercommissie adviseert bij toekomstige raadsvoorstellen tevens aan te geven of er een bijdrage door de initiatiefnemer is voldaan in het vereveningsfonds voor sociale woningbouw, zodat raadsleden ook in individuele cases kan zien of het vereveningsfonds is toegepast.

Tenslotte is het te adviseren om met betrekking tot toekomstige bijdragen aan projecten voor sociale woningbouw een relatie te leggen met de op te stellen omgevingsvisie of een programma. Hierna zullen wij hier nader op ingaan. Door het opnemen van mogelijke bestedingen in het langere termijn ruimtelijke beleid is het mogelijk om de bestedingen uit het vereveningsfonds in te kaderen.

3.7.8. Samenvatting volkshuisvestingsbeleid

Uit de analyse die hiervoor heeft plaats gevonden kunnen wij concluderen dat er diverse beleidsdocumenten op het gebied van volkshuisvestingsbeleid tot stand zijn gekomen. Uit deze documenten is een goed beeld te krijgen van de volkshuisvestingsproblematiek in Bergeijk. Ook hier geldt, net zoals bij het grondbeleid, dat het een compliment waard is op welke manier de gemeenteraad volgtijdelijk is geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid.

Het eerste document tijdens de onderzoeksperiode dat ingaat op het bouwen voor de doelgroepen (starters, senioren en zorg) is de woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021. De behoefte wordt omschreven aan woningen met zorgmogelijkheden en goedkopere, kleinere huizen voor 1 en 2 persoonshuishoudens die toekomstbestendig zijn en daarmee geschikt voor meerdere doelgroepen.

Een ontwikkeling die zich gedurende de onderzoeksperiode heeft voorgedaan is dat de marktsituatie enorm gewijzigd is. De beginperiode kenmerkt zich door een afnemende vraag als gevolg van de economische crisis/kredietcrisis. Op het moment van opstellen van de woonvisie stond de woningmarkt nagenoeg stil en was het moeilijk voor bepaalde doelgroepen om zich te huisvesten

(terughoudend met het kopen van woningen, strenge voorwaarden hypotheek en ontwikkelende partijen die terughoudend waren met het realiseren van woningen). Gelet op de huidige woningmarkt is dit momenteel nauwelijks te bevatten en worden woningen snel verkocht en zijn de huizenprijzen hoog.

De bevolking van Bergeijk zou vanaf 2021 gaan krimpen maar de behoefte naar woningen zou tot zeker 2030 stijgen. Wel is er dan behoefte aan een andere typologie woningen door veranderende huishoudens (gezinsverdunding, levensloopbestendige woningen etc.).

In de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 staat aangegeven dat besloten is om 60% voor de doelgroepen starters, senioren en sociale huur en 40% voor de vrije sector te realiseren. Van deze 60% dient minimaal 1/3 (=20% van totaal) voor sociale huur gerealiseerd worden. Deze lijn komt ook terug in de planning en control cyclus als toetsingskaders en aan de hand van deze norm is hierna gekeken naar de gerealiseerde woningbouwplannen. De gemeente Bergeijk hecht er waarde aan dat nieuwe ontwikkelingen (buiten de bestaande plancapaciteit) een groot maatschappelijk belang moeten dienen.

Bij de oplegnotitie Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021 (vastgesteld 11 augustus 2016) zien wij dat de woningmarkt weer aantrekt. Aangegeven wordt dat het aantal woningverkoop toeneemt, net als de nieuwbouwproductie. Tenslotte wordt in de oplegnotitie aangegeven dat de gemeente Bergeijk zich bij nieuwe ontwikkelingen nadrukkelijk wil richten op de veranderende demografische ontwikkelingen en het lage aandeel sociale huurwoningen.

In het onderhavige onderzoek is gekeken naar het gevoerde grondbeleid i.r.t. de woningbouwbehoefte. De problematiek rondom bouwen voor de doelgroepen is meer omvattend dan alleen het grondbeleid. Zo wordt in de hiervoor aangehaalde oplegnotitie uit 2016 de rol van woningcorporatie Vestia geduid. Vestia heeft als saneringscorporatie een opdracht vanuit het Rijk om financieel te saneren. Eén van de maatregelen om dit te realiseren is verkoop van sociale huurwoningen en de beperking om te kunnen c.q. willen investeren in nieuwbouw. Verder is de komst van de verhuurdersheffing een belemmering om te investeren in nieuwbouw. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke maatregelen het aandeel sociale huurwoningen negatief beïnvloeden. Deze externe factoren zijn buiten het onderhavige onderzoek gelaten. Uit de ambtelijke consultatie is gebleken dat er inmiddels materieel overeenstemming is bereikt over de overname van de woningen van Vestia door Woningbelang. Onderdeel van de afspraken is dat Woningbelang 100 woningen uit het bezit (die al buiten de sociale sector vallen) kan verkopen, onder voorwaarde dat er in een periode van 10 jaar 200 sociale huurwoningen voor terugkomen. Daarnaast draagt de gemeente € 1,5 miljoen bij voor verduurzaming van het bezit en nieuwbouw (raadsbesluit september 2021).

Een maatregel die in het kader van het woonbeleid is getroffen is het onder voorwaarden beschikbaar stellen van goedkope bouwgrond voor sociale woningbouw aan woningcorporaties (bandbreedte tussen € 200,-/m² en € 265,-/m²) en het onder voorwaarden financieel bijdragen (maximaal € 65,-/m²) aan woningcorporaties voor ontwikkeling van sociale

huurwoningen op private locaties. Met dergelijke kortingsregelingen moet het aantrekkelijker worden om sociale huurwoningen te realiseren. De kortingsregelingen zijn vaker toegepast. Zie in dit kader bijvoorbeeld in Trilo (raadsbesluit 23 februari 2017) en Terlo (maart 2021).

In de raadsvergadering van maart 2017 is het begrip maatschappelijk belang nader uitgewerkt. Het begrip maatschappelijk belang is een belangrijke voorwaarde binnen de gemeente Bergeijk om planologische medewerking te verlenen. De gemeente Bergeijk kent sinds 2012 het beleid waarbij medewerking aan de bouw van nieuwe woningen is beperkt. Er wordt geen medewerking verleend aan nieuwe woningbouwinitiatieven tenzij er sprake is van een groot maatschappelijk belang. Op grond van het bestaande beleid was er sprake van een groot maatschappelijk belang in het geval van/dat:

1. een substantiële verbetering van het woonmilieu (bijv. de sanering van een bedrijf); of
2. de woningen nodig zijn in het kader van zorg; of
3. de woningen ingezet worden als invulling van detailhandelslocaties in aanloopstraten; of
4. de woningen aantoonbaar noodzakelijk zijn voor het behoud van cultuurhistorisch erfgoed.

In lijn met de volkshuisvestingsopgave is het beleid hierop aangepast zodat er meer gebouwd kan worden voor de doelgroepen. Van een groot maatschappelijk belang is sprake bij:

1. De bouw van sociale huurwoningen indien de huurprijs daarvan onder de aftoppingsgrenzen valt en de woningen door een woningbouwcorporatie wordt gerealiseerd; of
2. De bouw van grondgebonden starterswoningen, zijnde een rij- of hoekwoning met een maximale inhoud van 320 m³ en met een beperkt bestemmingsoppervlak, of een appartement van 75 m²; of
3. De bouw van seniorenwoningen, zijnde een woning met alle voorzieningen op dezelfde etage en met een maximale inhoud van 320 m³ en met een beperkt bestemmingsoppervlak, of een appartement van 100 m²;
4. Bij de beoordeling van een locatie heeft de ontwikkeling van sociale huur de hoogste prioriteit. Pas als dit aantoonbaar niet haalbaar is, kan gekeken worden naar de mogelijkheid voor starters- en/of seniorenkoopwoningen.

Over de toetsing aan dit beleid en de rol van de gemeenteraad is dat de raad de kaders stelt en het college uitvoert. Het college verricht een eerste toets aan het beleid en legt op basis daarvan een voorstel voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt het besluit over de herziening van het bestemmingsplan en daar zal moet ook de finale toetsing aan het beleid plaatsvinden. Het is dan ook zaak voor de gemeenteraad om bij de besluitvorming het toetsingskader goed voor ogen te hebben.

Met betrekking tot de gevallen waar de beslissingsbevoegdheid bij het college ligt, is aangegeven dat de toetsing ook door het college plaatsvindt (een omgevingsvergunning). Aangegeven is dat de raad daar geen directe besluitvormende rol heeft, maar dit niet weg neemt dat de raad wel om verantwoording kan vragen van het door het college gevoerde bestuur (art 169 lid 1 Gemeentewet). Tenslotte worden in het raadsvoorstel o.a. de kanttekening geplaatst dat er redenen zijn om planmatig met nieuwe ontwikkelingen te starten, bijvoorbeeld omdat de bestaande restcapaciteit te klein is of niet voorziet in de bouw van bepaalde type woningen, terwijl daar wel behoefte aan is en

het begrip “maatschappelijk belang” zich niet leent voor een sluitende definitie. Aangegeven wordt dat e.e.a. een bepaalde richting aangeeft, maar een andere uitleg niet uitsluit. Er kunnen zich situaties voordoen die hierboven niet beschreven zijn, maar waarbij wel sprake is van een groot maatschappelijk belang. In die situaties zal maatwerk moeten worden geleverd, waarover uiteindelijk de raad zich zal moeten uitspreken.

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat de toetsing aan dit beleid in de planologische procedure een plek krijgt.

Als steekproef is gezien of de toetsing aan het begrip groot maatschappelijk belang expliciet is meegenomen in de raadsvoorstellen die betrekking hebben op de vaststelling van bestemmingsplannen in het jaar 2021. Uit de geraadpleegde documenten van het afgelopen jaar wordt geconstateerd dat in de meeste gevallen er geen uitgebreide motivering en/of toetsing aan het begrip groot maatschappelijk belang staat beschreven in de raadsvoorstellen. Op grond van de raadsvoorstellen die zijn gezien is niet direct duidelijk op welke manier is getoetst aan het beleid op dit gebied of onder welke categorie een plan valt en waarom de realisatie van bouwen voor de doelgroepen niet mogelijk is. De rekenkamer adviseert in dit kader in raadsvoorstellen over de vaststelling explicieter toe te lichten op welke manier invulling is gegeven aan de toetsing van het beleid op het gebied van maatschappelijk belang en dan met name op het gebied van bouwen voor de doelgroepen zodat dit voor de raad meer inzichtelijk is bij de besluitvorming.

Daar waar de bevoegdheid tot medewerking aan een ruimtelijk initiatief bij het college ligt in plaats van de gemeenteraad heeft de gemeenteraad geen besluitvormende rol.

In regionaal verband is de Kempische visie op wonen 2019-2023 uitgewerkt en door de gemeenteraad vastgesteld op 28 maart 2019. Hieruit blijkt dat van een crisis op de woningmarkt al lang geen sprake meer is en dat woningprijzen stijgen en nieuwbouwprojecten snel verkocht raken. De vraag naar woningen is zeer groot. Woningen in de Kempen zijn relatief groot en hierdoor ligt de gemiddelde prijs van een koopwoning ook hoog. Het aanbod in het betaalbare segment is beperkt en de doorstroommogelijkheden zijn ook beperkt. In de visie wordt aangegeven dat het belangrijk is dat de Kempengemeenten zoeken naar mogelijkheden om het woningaanbod in het middensegment te vergroten (betaalbare koop- of particuliere huurwoningen) en ruimte wordt geboden aan initiatieven voor vernieuwende woonvormen.

In de Kempische visie is aangegeven dat de verwachting is dat vooral tot 2029-2030 nog woningen moeten worden toegevoegd. Hierna neemt de huishoudensgroei (en daarmee de woningbehoefte) langzaam maar zeker af. Zorgvuldig ruimtegebruik en het verleggen van nieuwbouw naar investeren in de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad zullen hierin relevant gaan worden.

In de kempische visie op wonen zien wij dat het aandeel huurwoningen in de Kempen is 25% van de totale woningvoorraad is. Van deze huurwoningen vormt 16% van de totale woningvoorraad de sociale huursector een relatief klein aandeel binnen de Kempische woningvoorraad. Het aandeel sociale huur in de Metropool Regio Eindhoven is 28% en landelijk 30%. Wij zien hierin terug dat het

bouwen van voldoende sociale huurwoningen een probleem is voor nagenoeg alle gemeenten in de Kempen.

In de gemeente Bergeijk is een relatief groot deel van de sociale huurvoorraad in bezit van andere corporaties, zoals Woningbelang en Wooninc.

In de Kempische visie staat beschreven dat de vraag naar woningen in de regio sterk is toegenomen als gevolg van de bloeiende economie in de regio en Eindhoven Brainport in het bijzonder. Hierdoor stijgen de prijzen van koopwoningen en staat het aanbod aan betaalbare koopwoningen (<€ 200.000) onder druk. De betaalbaarheid speelt ook een grote rol in de huursector. Er is sprake van een toenemende druk op de sociale huur doordat door de stijgende woningprijzen de doorstroming van huishoudens met een middeninkomen vanuit de sociale huur naar de particuliere markt stukt.

De vijf speerpunten uit de Kempische visie op wonen zijn:

- 1. Versnellen van de bouwproductie, op een zorgvuldige manier*
- 2. Behoud voor betaalbaar wonen.*
- 3. Zorg voor elkaar faciliteren.*
- 4. Wij zijn klaar voor de toekomst.*
- 5. Werken én wonen.*

Met betrekking tot de benodigde sociale huurvoorraad zijn in de Kempische visie op wonen voor de periode 2018 – 2028 twee scenario's uitgewerkt.

In het basisscenario moeten 55 sociale huurwoningen in de gemeente Bergeijk worden gerealiseerd; In het trendscenario moeten er 180 sociale huurwoningen in de gemeente Bergeijk worden gerealiseerd.

In de gemeenteraadsvergadering van 26 maart 2020 is ingegaan op het lokaal volkshuisvestingsprogramma. In het raadsvoorstel is aangegeven dat in grote lijnen conform planning is gebouwd maar er de komende jaren binnen de gemeente een behoefte blijft aan nieuwe woningen. Om het bouwen van de woningen waar behoefte voor blijft te stimuleren zijn de volgende stimuleringsmaatregelen aangenomen om de lokale woningbouwopgave de komende jaren te stimuleren:

1. Bijdrage/ korting grondprijis voor realisatie sociale huurwoningen;
2. Mogelijk maken van preventieve mantelzorgwoningen;
3. Bij nieuwbouw streven naar 30% sociale huur (nu 20% sociale huur);
4. Mogelijkheden om bestaande woningvoorraad beter te benutten;
5. Mogelijkheid bouwen woning(en) op eigen grond;
6. Vereveningsfonds instellen voor sociale woningbouw;
7. Realisatie nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek gemeente).

Hieronder wordt nog iets uitvoeriger op de maatregelen ingegaan. In het raadsvoorstel is het college door de gemeenteraad opdracht gegeven de maatregelen 4, 6 en 7 nader uit te werken, waarbij

maatregel 6 (instellen vereveningsfonds sociale woningbouw) ter vaststelling aan de raad zal worden voorgelegd. Aangegeven is dat in principe de bevoegdheid voor het toepassen van de overige maatregelen bij het college ligt. Afgevraagd kan worden of dit vanuit de kaderstellende rol wel helemaal terecht is. Zo is de uitwerking van de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties (m.u.v. de vaststelling van het bestemmingsplan) binnen de woningbouwprogrammering een taak van het college. De keuze voor een actieve grondpolitiek is tevens meer een keuze van de gemeenteraad in het kader van het grondbeleid.

Bij het raadsvoorstel over het lokaal volkshuisvestingsprogramma wordt een terugblik gegeven over de periode 2012-2018 waarin 486 woningen zijn gerealiseerd (gemiddeld 69 woningen per jaar). In het raadsvoorstel is aangegeven dat hiermee nagenoeg in lijn is gebouwd met de provinciale prognoses (10-jaarsperiode 2014: 79 per jaar en in 2017: 63 per jaar).

2012- 2018 doelgroepen	Aantal	%
Vrije sector	189	38,9%
Starters (koop)	101	20,8%
Senioren (huur/ koop)	80	16,4%
Sociale huur	53	10,9%
(Mantel)zorg	63	13,0%
Totaal	486	
Aandeel doelgroepen (starters, senioren, zorg)		61,1%

Tabel realisatie woningbouw doelgroepen gemeente Bergeijk periode 2012-2018

De tabel geeft een duidelijk beeld van de realisatie van woningbouw (gekoppeld) aan de doelgroepen in de periode 2012 – 2018. De voornaamste conclusies die hier aan kunnen worden verbonden is dat de doelstelling voor het bouwen van de doelgroepen (starters, senioren (met zorg) en sociale huur) in de periode 2012-2018 is gehaald, maar hierin de realisatie van voldoende sociale huurwoningen achterblijft (10,9 % i.p.v. het streven naar 20% en met de nieuwe maatregelen naar 30%).

Het aantal gebouwde woningen ligt de afgelopen jaren in lijn met de provinciale woningbehoefteprognoses en de woningbouwopgave is met name kwalitatief (woningen voor doelgroepen) ligt hier een acute vraag, waarvoor ook tijdelijke voorzieningen mogelijk gemaakt kunnen worden. Tevens is er een mismatch voor enkele locaties (met name 't Loo – Hof), waardoor er ook meer geschikte (uitbreidings)locaties op 't Hof nodig zijn en de locatie Hooge Berkt fase II concreet in beeld is. In het raadsvoorstel is aangegeven dat er een resterende opgave (10-jaarsperiode) is voor 204 nieuwe woningen op nieuwe locaties op het moment dat harde plancapaciteit en plannen in voorbereiding van de woningbouwbehoefte zijn afgehaald.

Met betrekking de maatregelen is het volgende aangegeven.

1. Bijdrage/ korting grondprijs voor realisatie sociale huurwoningen

Het continueren van de bestaande regeling waarbij bij verkoop gemeentelijke grond aan corporaties of particuliere gronden waar corporaties sociale huur realiseren een maximale bijdrage wordt gedaan van € 65/m². Hierdoor kunnen corporaties meer sociale huurwoningen realiseren.

2. Preventieve mantelzorgwoningen

Hierbij gaat het om het continueren van de bestaande regeling waarbij het mogelijk is om voor te sorteren op toekomstige mantelzorg en kan worden voorzien in de behoefte om langer thuis te blijven wonen.

3. Bij nieuwbouw streven naar 30% sociale huur (dit was 20% sociale huur)

De Kempische visie op wonen 2019 – 2023 gaat uit van een gewenste 20% sociale huur. In het lokaal volkshuisvestingsprogramma is aangegeven dat bij nieuwbouw hoger ingezet moet worden.

4. Mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad beter te benutten

In het lokaal volkshuisvestingsprogramma staat aangegeven dat er een groeiende behoefte is aan kleinere woningen (voor starters, kleine gezinnen en alleenstaanden) en dat dit type woningen lang niet altijd beschikbaar of financieel haalbaar is voor de doelgroepen. De bestaande woningvoorraad bestaat voor een groot deel uit grote, ruime woningen. Maatregelen zoals woningsplitsingen in 2 of meer woningen en de sloop en nieuwbouw kunnen een oplossing zijn om te voorzien in kleinere wooneenheden. Andere mogelijkheden die staan omschreven zijn het tijdelijk bewonen van bijgebouwen bij woningen (max. 10 jaar en max. 80m²) voor kleinere huishoudens en woningen gebruiken voor meerdere huishoudens.

5. Mogelijkheid bouwen woning(en) op eigen grond

Het realiseren van nieuwe woning(en) op eigen grond wordt getoetst aan het bestaande beleid inzake het bouwen voor maatschappelijk belang. Op het moment dat het bouwen voor doelgroepen niet mogelijk is (ruimtelijk/financieel, dan wordt gezien of de mogelijkheid wordt geboden voor het bouwen van vrije sectorwoning(en). Bij de bouw van vrije sectorwoningen moet er een bijdrage/afdracht worden gedaan aan het vereveningsfonds (punt 6), naast de planologische beoordeling.

6. Vereveningsfonds sociale woningbouw (als sociaal programma niet mogelijk is dan afdracht grondprijs)

Uitgangspunt bij elk nieuwe woningbouwlocatie is het streven naar bouwen voor maatschappelijk belang. Is sociale woningbouw niet mogelijk dan zijn er twee mogelijkheden, namelijk het kiezen van een andere locatie of een afdracht van de grondprijs in het vereveningsfonds sociale woningbouw. De middelen uit dit vereveningsfonds worden ingezet voor extra ambitie i.r.t. sociale woningbouw.

7. Realisatie nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek gemeente)

Het laatste punt is de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek). Aangegeven wordt dat in beginsel (in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik) wordt ingezet op inbreidingslocaties om deze te benutten voor nieuwe woningbouw. Als deze niet voldoende beschikbaar zijn worden ook uitbreidingslocaties onderzocht. In het lokaal volkshuisvestingsprogramma staat opgenomen dat indien het nodig is om een gewenste ontwikkeling vlot te trekken het instrument van actieve grondpolitiek ingezet kan worden.

In de vergadering van de gemeenteraad van 28 januari 2021 is besloten tot het instellen van een vereveningsfonds voor sociale woningbouw. Het gaat hier om de uitwerking van maatregel 6 uit het hiervoor beschreven lokaal volkshuisvestingsprogramma. Zoals hiervoor aangegeven wordt er bij nieuwe woningbouwinitiatieven ingezet om 30% sociale huurwoningen te realiseren (extra maatregel i.p.v. de 20% zoals in de Kempische visie op wonen, maatregel 3 van het lokaal volkshuisvestingsprogramma). Woningbouwinitiatieven die hier niet aan kunnen voldoen dienen een afdracht te doen aan het vereveningsfonds voor sociale woningbouw. Met deze middelen kan op andere woningbouwlocaties worden bijgedragen aan de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope (sociale) koopwoningen.

Hiertoe is een bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' ingesteld en een startkapitaal beschikbaar gesteld ad € 150.000 middels een dotatie. Tevens is besloten de bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' uit te laten voeren door het college. Hieronder vallen, overeenkomstig het beleid, de inning en besteding van de fondsgelden aan de volkshuisvestelijke taakstelling. Aangegeven wordt dat hierover verantwoording wordt afgelegd middels de reguliere P&C cyclus.

Het beoogde effect van het vereveningsfonds is het streven naar 30% sociale huur bij nieuwbouw. Als realisatie van sociale huurwoningen niet mogelijk of haalbaar is, kan gekozen worden voor het ontwikkelen van andere locatie(s) of een afdracht aan het vereveningsfonds sociale woningbouw. Met de middelen uit het vereveningsfonds kan op andere locaties bijgedragen worden aan de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope (sociale) koopwoningen. De insteek is om met het vereveningsfonds extra mogelijkheden te bieden om sociale woningen in nieuwbouwprojecten te borgen en te stimuleren.

De spelregels van het vereveningsfonds zijn als volgt:

1. In nieuwbouwprojecten wordt gestreefd naar 30% sociale huur.
2. Indien door de ontwikkelende partij in voldoende mate is aangetoond dat dit binnen het nieuwbouwproject niet mogelijk of wenselijk is, wordt gekeken of de betreffende partij de norm van 30% gemiddeld kan realiseren in meerdere projecten.
3. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bepaalde onder 2 en ter compensatie een afdracht vragen aan het vereveningsfonds sociale woningbouw. Deze afdracht wordt opgenomen in een anterieure overeenkomst.

4. Een afwijking zoals bedoeld onder 3. wordt door burgemeester en wethouders gemotiveerd en onderbouwd vanuit ruimtelijke kwaliteit, volkshuisvestelijke taakstelling en/of economische uitvoerbaarheid.

5. Burgemeester en wethouders kunnen de gelden uit het vereveningsfonds inzetten voor de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope (sociale) koopwoningen elders binnen de gemeentegrens. De uitvoering van het gemeentelijk beleid is primair een collegebevoegdheid.

Het Vereveningsfonds voor Sociale Woningbouw is dus enerzijds van toepassing op initiatieven die in onvoldoende mate bijdragen aan de beleidsdoelstellingen voor realisatie van sociale huurwoningen (afdracht aan het fonds). Anderzijds is het fonds van toepassing voor initiatieven die een financiële bijdrage nodig hebben om voldoende sociale huurwoningen te realiseren (bijdrage uit het fonds).

Het gaat hierbij om woningbouwinitiatieven die niet passen binnen een bestemmingsplan (zowel voor particulier als gemeente). Woningbouwinitiatieven die minder dan het vereiste percentage van 30% sociale huurwoningen realiseren moeten een afdracht aan het vereveningsfonds doen. Getracht wordt te waarborgen dat op het niveau van de gemeente voldoende sociale huurwoningen worden gerealiseerd. Het uitgangspunt voor alle gebiedsontwikkelingen is dat de gemeente Bergeijk uiteindelijk meer sociale huurwoningen realiseert. In de toelichting bij het vereveningsfonds staat dat om woningbouwinitiatieven niet onnodig te belemmeren en stagnatie van nieuwbouw te voorkomen, de eis van 30% sociale huur bij projecten van meer dan 10 woningen niet generiek wordt vastgelegd en dit wordt bekeken per locatie. Bij de ontwikkeling van meerdere locaties geldt als alternatief dat over de locaties gemiddeld 30% sociale huurwoningen mag realiseren.

Initiatiefnemers moeten zelf de onwenselijkheid of onmogelijkheid van het realiseren van de norm onderbouwen. Indien in onvoldoende mate onderbouwd is dat er sprake is van een onwenselijke of onrealiseerbare doelstelling, is de initiatiefnemer verplicht om de sociale woningbouw binnen het plan te realiseren.

In de toelichting van het fonds is verder aangegeven dat er in principe niet wordt meegewerkt aan een initiatief dat niet voorziet in voldoende sociale huurwoningen. Het college kan besluiten om af te wijken van het beleid. Het is aan de initiatiefnemer om dit goed te motiveren en onderbouwen. Er kan dan toch mee worden gewerkt aan het initiatief, mits de afdracht wordt voldaan aan het Vereveningsfonds voor sociale woningbouw. Deze afdracht wordt door de gemeente ingezet om het tekort aan sociale woningen op deze locatie te verevenen met een locatie die meer dan het voorgeschreven aantal sociale woningen realiseert.

Het Vereveningsfonds voor sociale woningbouw is een formele bestemmingsreserve. In het raadsvoorstel behorende bij het fonds is verder aangegeven dat de inkomsten en bestedingen zich uit strekken over meerdere jaren en niet aan een specifiek project zijn gekoppeld. Als er geen geld in het fonds zit, betekent dit geen geld voor een bijdrage aan projecten met meer sociaal woningbouwprogramma.

In het raadsvoorstel staat aangegeven dat om de voortgang te bewaken wordt voorgesteld de bestemmingsreserve uit te laten voeren door het college en het college hierover verantwoording te laten afleggen in de reguliere P&C cyclus. Het onttrekken van geld aan de reserves beïnvloedt het eigen vermogen van de gemeente. Zodoende is het storten in en onttrekken vanuit de reserves primair een raadsbevoegdheid. In het raadsvoorstel is aangegeven dat om de voortgang te bewaken de bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' uit te laten voeren door het college en het college hierover verantwoording te laten afleggen in de reguliere P&C cyclus. De regels voor het vereveningsfonds en het lokaal volkshuisvestingsprogramma bieden de kaders waaraan het college zich dient te houden bij de beschikking over de reserve. Aangegeven is dat de uitvoering beperkt is tot de mogelijkheid om af te wijken van het beleid en de uitvoering van inning en besteding van de fondsgelden aan de volkshuisvestelijke taakstelling.

Bij het raadsvoorstel is nog de kanttekening geplaatst dat er nog geen concrete projecten zijn aangeduid die in aanmerking komen voor compensatie. Hierdoor zou een oppottingseffect kunnen ontstaan omdat er ook geen einddatum is. Aangegeven is dat uit de werkwijze van het vereveningsfonds de inspanningsverplichting bestaat om bij voldoende middelen in het fonds de gemeente aan zet is om de sociale woningbouw elders te compenseren.

Een andere kanttekening is dat projecten onder druk kunnen komen te staan en projecten niet van de grond kunnen komen. Aangegeven is dat dit zal worden gemonitord ook in relatie tot de situatie op de woningmarkt.

Het instrument van het vereveningsfonds voor sociale woningbouw is relatief nieuw (vaststelling in de gemeenteraad van januari 2021). Het benutten van deze mogelijkheden tot verevening ziet de rekenkamercommissie als een positieve ontwikkeling. Een aandachtspunt hierbij is dat op langere termijn het effect kan zijn dat er aanzienlijke bedragen worden opgepot. Doordat het fonds begin 2021 in het leven is geroepen moet de verwerking in de planning en control-cyclus voor een groot gedeelte nog zijn beslag gaan krijgen. De rekenkamercommissie adviseert de stortingen en onttrekkingen uit het vereveningsfonds als een vast punt terug te laten komen in de planning en controlcyclus. Hierbij adviseert de rekenkamercommissie een overzicht te hanteren van stortingen en onttrekkingen zodat voor raadsleden in één oogopslag duidelijk hoe de mutaties plaatsvinden zodat de gemeenteraad haar controlerende taak goed kan uitoefenen. Dit mede doordat bij de oprichting van het vereveningsfonds de gemeenteraad de bevoegdheid tot het verrichten van mutaties heeft neergelegd bij het college. In beginsel is dit op grond van de nota reserves en voorzieningen een bevoegdheid voor de gemeenteraad tenzij gedelegeerd aan het college. In de gemeente Bergeijk is er voor gekozen om de bevoegdheid tot het verrichten van mutaties te delegeren aan het college.

Bij de raadsvoorstellen die betrekking hebben op de vaststelling van bestemmingsplannen wordt aangegeven of kosten op de initiatiefnemer zijn verhaald. De rekenkamercommissie adviseert bij toekomstige raadsvoorstellen tevens aan te geven of er een bijdrage door de initiatiefnemer is voldaan in het vereveningsfonds voor sociale woningbouw, zodat raadsleden ook in individuele cases kan zien of het vereveningsfonds is toegepast.

Tenslotte is het te adviseren om met betrekking tot toekomstige bijdragen aan projecten voor sociale woningbouw een relatie te leggen met de op te stellen omgevingsvisie of een programma. Hierna zullen wij hier nader op ingaan. Door het opnemen van mogelijke bestedingen in het langere termijn ruimtelijke beleid is het mogelijk om de bestedingen uit het vereveningsfonds in te kaderen.

De rekenkamercommissie merkt op dat het aanpassen van de norm voor nieuwbouw sociale huur van 20% naar 30% de ambitie uitspreekt om het aandeel sociale huurwoningen te laten toenemen. Het aanpassen van de norm maakt de opgave groter. De rekenkamercommissie adviseert dan ook bij het bereiken van een aandeel sociale huur van 20% een evaluatie te verrichten naar de behoefte aan sociale huurwoningen in de toekomst.

Uit de ambtelijke consultatie is gebleken dat er inmiddels materieel overeenstemming is bereikt over de overname van de woningen van Vestia door Woningbelang. Onderdeel van de afspraken is dat Woningbelang 100 woningen uit het bezit (die al buiten de sociale sector vallen) kan verkopen, onder voorwaarde dat er in een periode van 10 jaar 200 sociale huurwoningen voor terugkomen. Daarnaast draagt de gemeente € 1,5 miljoen bij voor verduurzaming van het bezit en nieuwbouw (raadsbesluit september 2021).

4. Analyse grondbeleid i.r.t. woningbouwontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de woningbouwontwikkelingen die zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan i.r.t. de woningbouwbehoefte/volkshuisvestingsopgave. Tijdens het startoverleg met de gemeentesecretaris en team coördinator is gesproken over de omvang van de effectenanalyse gelet op de scope van het rekenkameronderzoek. De oude jaarstukken zijn alleen fysiek raadpleegbaar en opgevraagd bij het archief. Na raadpleging van de stukken is de kwestie besproken tijdens een vergadering van de Rekenkamercommissie. Hieruit is gebleken dat een micro-analyse van de effecten van de bouwplannen/grondexploitaties niet haalbaar is gelet op de beschikbare informatie binnen de scope van het onderzoek. Derhalve is besloten om op iets abstracter niveau de analyse te verrichten. De rekenkamercommissie heeft zich gebaseerd op de informatie uit de jaarstukken en dan met name op het programma dat betrekking heeft op wonen en volkshuisvesting alsmede de verplichte paragraaf grondbeleid. Met name uit deze stukken is relevante informatie te vinden over de oplevering van woningbouw alsmede over de grondexploitaties die de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren heeft gehad om te voorzien in de woningbouwbehoefte.

Hierna wordt op de analyse ingegaan op grond van de jaarstukken.

4.1. Woningbouwcijfers

In de jaarstukken wordt inzicht gegeven aan de gemeenteraad over de woningtoevoegingen van het verantwoordingsjaar. Deze woningtoevoegingen worden getoetst aan de volkshuisvestingsopgave uit het eerder beschreven Dorpsontwikkelingsplan.

De norm was hierbij de doelstelling om 60% te bouwen voor de doelgroepen senioren, starters en zorg. Voor de doelgroep sociale huur was de doelstelling in het verleden de realisatie van 20% sociale huurwoningen. Vanaf de vaststelling van het lokaal volkshuisvestingsprogramma in 2020 is de doelstelling aangepast naar het realiseren van 30% sociale huurwoningen.

Hierna wordt ingegaan op de woningbouwproductie in de onderzoeksperiode en dan met name de tabellen waarin wordt ingegaan op de woningbouwcategorieën. In de tabellen wordt ingegaan op het totaal aantal toegevoegde woningen, het type woning en het gebied/de kern waar de woningen zijn gerealiseerd. Er is een onderscheid gemaakt tussen de doelgroepen (senioren, starters en zorg). In de tabellen worden tot sociale huurwoningen de categorie 'starters huur' gerekend. Voor de toetsing aan de doelstelling sociale huur wordt dan ook gekeken naar deze categorie (starters huur). Uit de ambtelijke consultatie is gebleken dat ook in de categorie senioren huur er woningen zijn gerealiseerd in de doelgroep sociale huur. Dit blijkt niet eenduidig uit de tabel, echter op grond van de ontvangen informatie uit de ambtelijke check is de berekening verricht. Een startershuurwoning valt qua huurprijs altijd onder de sociale huurprijsgrens. Hierna wordt getoetst aan de norm van het aandeel sociale huur.

2009

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	32	4	0	0	0	27	0	1
Luyksgestel	6	6	0	0	0	0	0	0
Riethoven	13	3	0	5	0	0	0	5
Weebosch	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	3	3	0	0	0	0	0	0
Totaal	54	16	0	5	0	27	0	6

In 2009 zijn 54 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 59% van het aantal gebouwde woningen was bestemd voor de doelgroepen van beleid (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee net niet gehaald. De 27 seniorenhuurwoningen zijn tevens sociale huurwoningen (appartementen aan de Zonnebloem van Woningbelang). Het aandeel sociale huurwoningen van 59% ligt boven de doelstelling van 20%.

2010

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	51	12	39	0	0	0	0	0
Luyksgestel	1	1	0	0	0	0	0	0
Riethoven	2	0	0	0	0	0	0	2
Weebosch	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	19	1	0	0	0	18	0	0
Totaal	73	14	39	0	0	18	0	2

In 2010 zijn 73 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 78% van het aantal gebouwde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee ruimschoots gehaald. De 18 seniorenhuurwoningen zijn tevens sociale huurwoningen (appartementen Hoefslag van Woningstichting de Zaligheden). Het aandeel sociale huurwoningen van 25% ligt boven de doelstelling van 20%.

2011

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	33	10	8	11	4	0	0	0
Luyksgestel	19	14	0	0	5	0	0	0
Riethoven	3	0	0	0	0	0	0	3
Weebosch	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	11	3	0	8	0	0	0	0
Totaal	66	27	8	19	9	0	0	3

In de jaarrekening 2011 staat aangegeven dat 66 woningen aan 2011 kunnen worden toegerekend. In 2011 is 55% van de 66 gerealiseerde woningen bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee net niet gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen van 29% ligt boven de doelstelling van 20%.

2012

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	63	18	12	0	7	26	0	0
Luyksgestel	37	7	12	8	0	10	0	0
Riethoven	3	2	0	0	0	0	0	1
Weebosch	1	1	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	8	2	0	0	0	0	6	0
Totaal	112	30	24	8	7	36	6	1

In 2012 zijn 112 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 72% van de 112 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee ruimschoots gehaald. Uit de ambtelijke consultatie blijkt dat van de 36 seniorenhuurwoningen 31 woningen tot de doelgroep sociale huur behoren (25 appartementen in Molenakkers van Woningstichting de Zaligheden en 6 seniorenpatio's in Postiljon van Woningbelang). Het aandeel sociale huurwoningen van 35% ligt boven de doelstelling van 20%.

2013

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	45	5	0	18	0	0	22	0
Luyksgestel	11	1	10	0	0	0	0	0
Riethoven	1	1	0	0	0	0	0	0
Weebosch	1	1	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	15	2	0	5	8	0	0	0
Totaal	73	10	10	23	8	0	22	0

In 2013 zijn 73 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 86% van de 73 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee ruimschoots gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen van 61% ligt ruimschoots boven de doelstelling van 20%.

2014

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	19	9	10	0	0	0	0	0
Luyksgestel	5	5	0	0	0	0	0	0
Riethoven	4	2	0	0	0	0	1	1
Weebosch	3	1	0	0	2	0	0	0
Westerhoven	5	0	5	0	0	0	0	0
Totaal	36	17	15	0	2	0	1	1

In 2014 zijn 36 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 50% van de 36 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee niet gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen was 0% en ligt onder de doelstelling van 20%.

2015

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	41	19	19	0	3	0	0	0
Luyksgestel	9	9	0	0	0	0	0	0
Riethoven	18	8	10	0	0	0	0	0
Weebosch	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	2	2	0	0	0	0	0	0
Totaal	70	38	29	0	3	0	0	0

In 2015 zijn 70 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 46% van de 70 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee niet gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen was 0% en ligt onder de doelstelling van 20%.

2016

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	21	15	0	0	4	0	2	0
Luyksgestel	4	2	0	0	0	0	2	0
Riethoven	4	3	0	0	0	0	1	0
Weebosch	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	10	3	0	7	0	0	0	0
Totaal	39	23	0	7	4	0	5	0

In 2016 zijn 39 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 41% van de 39 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee niet gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen was 18% en ligt (net) onder de doelstelling van 20%.

2017

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	36	18	12	0	0	0	5	1
Luyksgestel	8	5	0	0	0	0	3	0
Riethoven	8	6	0	0	0	0	2	0
Weebosch	1	0	0	0	0	0	1	0
Westerhoven	3	2	0	0	0	0	1	0
Totaal	56	31	12	0	0	0	12	1

In 2017 zijn 56 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 43% van de 56 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee niet gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen was 0% en ligt onder de doelstelling van 20%.

2018

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	57	17	2	15	14	0	9	0
Luyksgestel	26	7	9	0	6	0	4	0
Riethoven	12	10	0	0	0	0	2	0
Weebosch	2	2	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	3	1	0	0	0	0	2	0
Totaal	100	37	11	15	20	0	17	0

In 2018 zijn 100 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 63% van de 100 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen was 15% en ligt onder de doelstelling van 20%.

2019

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	65	35	0	10	12	0	4	4
Luyksgestel	41	13	12	0	13	0	3	0
Riethoven	18	17	0	0	0	0	1	0
Weebosch	3	2	0	0	0	0	1	0
Westerhoven	12	11	0	0	0	0	1	0
Totaal	139	78	12	10	25	0	10	4

In 2019 zijn 139 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 41% van de 139 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee niet gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen was 7% en ligt onder de doelstelling van 20%.

2020

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
Bergeijk (incl. Loo)	43	12	0	8	1	18	1	3
Luyksgestel	8	5	0	0	2	0	0	1
Riethoven	6	6	0	0	0	0	0	0
Weebosch	2	2	0	0	0	0	0	0
Westerhoven	3	3	0	0	0	0	0	0
Totaal	62	28	0	8	3	18	1	4

In 2020 zijn 62 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd. 48% van de 62 gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De doelstelling van 60% wordt daarmee niet gehaald. Het aandeel sociale huurwoningen was 13% en ligt onder de doelstelling van 20% en uiteraard ook onder de vanaf 2020 nieuwe normdoel van 30%.

Samenvatting 2009 t/m 2020

Hiervoor is per verantwoordingsjaar in beeld gebracht hoeveel woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd en in hoeverre er wordt tegemoet gekomen aan woningbouw voor de doelgroepen.

Hierna wordt op grond van deze gegevens gekeken in hoeverre er in de periode 2009 – 2020 is gebouwd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg) en in hoeverre dit voldoet aan de beleidsmatige kaders.

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
2009	54	16	0	5	0	27	0	6
2010	73	14	39	0	0	18	0	2
2011	66	27	8	19	9	0	0	3
2012	112	30	24	8	7	36	6	1
2013	73	10	10	23	8	0	22	0
2014	36	17	15	0	2	0	1	1
2015	70	38	29	0	3	0	0	0
2016	39	23	0	7	4	0	5	0
2017	56	31	12	0	0	0	12	1
2018	100	37	11	15	20	0	17	0
2019	139	78	12	10	25	0	10	4
2020	62	28	0	8	3	18	1	4
Totaal	880	349	160	95	81	99	74	22

Uit voorgaande tabel kunnen wij concluderen dat er 880 woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd gedurende de onderzoeksperiode. Dit ligt in lijn met de provinciale prognoses voor Bergeijk (10-jaarsperiode 2014: 79 per jaar en in 2017: 63 per jaar).

58% van de gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De beleidsdoelstelling om meer dan 60% van de woningen te bouwen voor de doelgroepen (senioren, starters en zorg) is net niet gehaald. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd.

Voor het aandeel sociale huurwoningen kijken wij naar de categorie (starters huur) en daarnaast blijkt uit de ambtelijke controle dat 76 van de 99 seniorenhuurwoningen eveneens zijn gerealiseerd in de sociale huursector. Het gaat hier met name om de 'oudere senioren huurwoningen' die eveneens in de categorie sociale huur vallen. Het aandeel sociale huurwoningen dat in totaal gerealiseerd is gedurende de onderzoeksperiode is 19,4% van het totaal aantal gerealiseerde woningen. De beleidsdoelstelling om meer dan 20% aandeel sociale huurwoningen wordt net niet gehaald, en niet aan de nieuwe norm van 30%. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd.

4.2. Woningbouwontwikkelingen

In de gemeente Bergeijk hebben diverse (grotere) woningbouwontwikkelingen plaats gevonden om te voorzien in de woningbouwbehoefte. Met name over de actieve grondexploitaties is in de planning en control-stukken uitvoerig gerapporteerd. Hierna wordt ingegaan op de grotere ontwikkelingen en in hoeverre hierin is voorzien in de woningbouwbehoefte. Ingegaan wordt op de woningbouwontwikkelingen die zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan i.r.t. het voorzien in de woningbouwbehoefte en welke effecten deze plannen hebben gehad op het gebied van volkshuisvesting. Zoals hiervoor aangegeven is het te veel omvattend om ieder bouwplan te analyseren en is derhalve gekozen voor een analyse op hoofdlijnen van de plannen. Bij deze analyse is gekeken naar de bouwplannen waarover is gerapporteerd in de jaarrekening.

4.2.1 Gemeentelijke plannen

Beistervelden III

Het plan is afgesloten en had betrekking op de realisatie van twee kavels voor geschakelde woningen. Dit plan is afgesloten waarbij € 199.996 is gestort in de risicoreserve grondexploitaties, waarvan vervolgens € 40.205 naar de reserve ROL is doorgeschoven.

Het plan had betrekking op het realiseren van woningen voor de reguliere woningvoorraad en niet voor de doelgroepen. Financieel is het plan positief afgesloten.

Bucht-Oost

Het plan Bucht-Oost heeft betrekking op het realiseren van 8 geliberaliseerde huurwoningen. Op basis van de POC-berekening is een tussentijdse winst genomen in 2020 van € 58.000. Op onderstaande verbeelding is de bouwlocatie aangegeven. In voorgaande jaren is al een tussentijdse winst genomen van € 100.000. Het verwachte resultaat op eindwaarde is € 18.000. Het plan ziet niet op het realiseren van woningen voor de doelgroepen maar financieel is er sprake van een positieve grondexploitatie.



Kapelledries I

In het woningbouwplan Kapelledries I zijn 6 starterswoningen in 2009 gerealiseerd. Het plan is afgesloten met een resultaat ad € 445.517 dat aan algemene risicoreserve grondexploitaties is toegevoegd. Daarvoor heeft voor dit plan ook een winstneming plaatsgevonden ad € 330.000, zodat het totale resultaat € 775.517 was. In het plan is gebouwd door de doelgroepen en daarnaast is er winst gemaakt.

Tiliaans-Noord

Een groter woningbouwplan in de gemeente Bergeijk is het plan Tiliaans-Noord. In dit plan zijn/worden ruim 100 woningen gerealiseerd. Naast woningen t.b.v. de reguliere woningvoorraad is er ook rekening gehouden met woningbouw voor de doelgroepen. Zo heeft woningbouwvereniging Woningbelang voor 2012 huurwoningen gerealiseerd en seniorenwoningen en heeft een startersvereniging starterswoningen gerealiseerd. Om de sociale huur in combinatie met levensloopbestendig bouwen te stimuleren, is voor deze categorie woningen in 2013 besloten een lagere grondprijs vast te stellen in 2013. Na 2015 zijn er nog 13 starterswoningen en 5 seniorenwoningen gerealiseerd.

Op basis van de POC-berekening is er tussentijdse winst genomen in 2020 van € 144.500. In voorgaande jaren is al een tussentijdse winst genomen van € 733.500. Het nog te realiseren resultaat op eindwaarde is € 143.000. Financieel is de exploitatie winstgevend.

Naast woningen t.b.v. de reguliere woningvoorraad is er in het plan Tiliaans-Noord gebouwd voor de doelgroepen en is het grondbeleid (lagere grondprijs voor de doelgroepen) ingezet om dit te stimuleren. Financieel is het plan positief aangezien er tussentijds winst is genomen en het resultaat op eindwaarde positief is.

Hieronder zijn enkele afbeeldingen die betrekking hebben op het plan.





Molenakkers-Lavendelstraat

In de laatste fase van het plan Molenakkers-Lavendelstraat zijn 25 appartementen en 8 patiowoningen gerealiseerd. Deze appartementen zijn voor senioren in de sociale huur gebouwd. De patiowoningen zijn eveneens voor senioren gebouwd. In 2013 is deze grondexploitatie afgesloten en aan de algemene reserve risico's grondexploitaties € 699.621 toegevoegd. Vanuit deze reserve is € 75.000 doorgestort naar de reserve ROL. Financieel is de exploitatie winstgevend en zien de gerealiseerde woningen op woningen voor de doelgroepen. Hieronder treft u een verbeelding aan.



Terlo

Een andere grote woningbouwontwikkeling binnen de gemeente Bergeijk is Terlo. In totaal gaat het om ruim 150 nieuwe woningen. Om de sociale huur in combinatie met levensloopbestendig bouwen te stimuleren, is voor deze categorie woningen in 2013 besloten een lagere grondprijs vast te stellen.

Binnen dit plan zijn ook diverse woningen voor de doelgroepen gerealiseerd. Zo zijn er 10 starterswoningen gerealiseerd via Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). In 2018 heeft woningcorporatie Woningbelang 13 sociale huurwoningen gerealiseerd. Tevens is overeenstemming bereikt met woningcorporatie Woningbelang voor de realisatie van 14 sociale huurwoningen die in 2021 worden gerealiseerd. Tevens zijn er 3 tiny houses gerealiseerd.

De verwachting is dat alle deelgebieden eind 2023 kunnen worden afgesloten na realisatie van het noordwestelijk deelgebied. Met de ontwikkelingen in de andere deelgebieden is het verwachte resultaat op eindwaarde naar € -2.310.000 negatief.

Financieel is het plan negatief echter zijn er diverse woningen gerealiseerd voor de doelgroepen. Op onderstaande afbeeldingen treft u het gebied aan en de gerealiseerde starterswoningen.



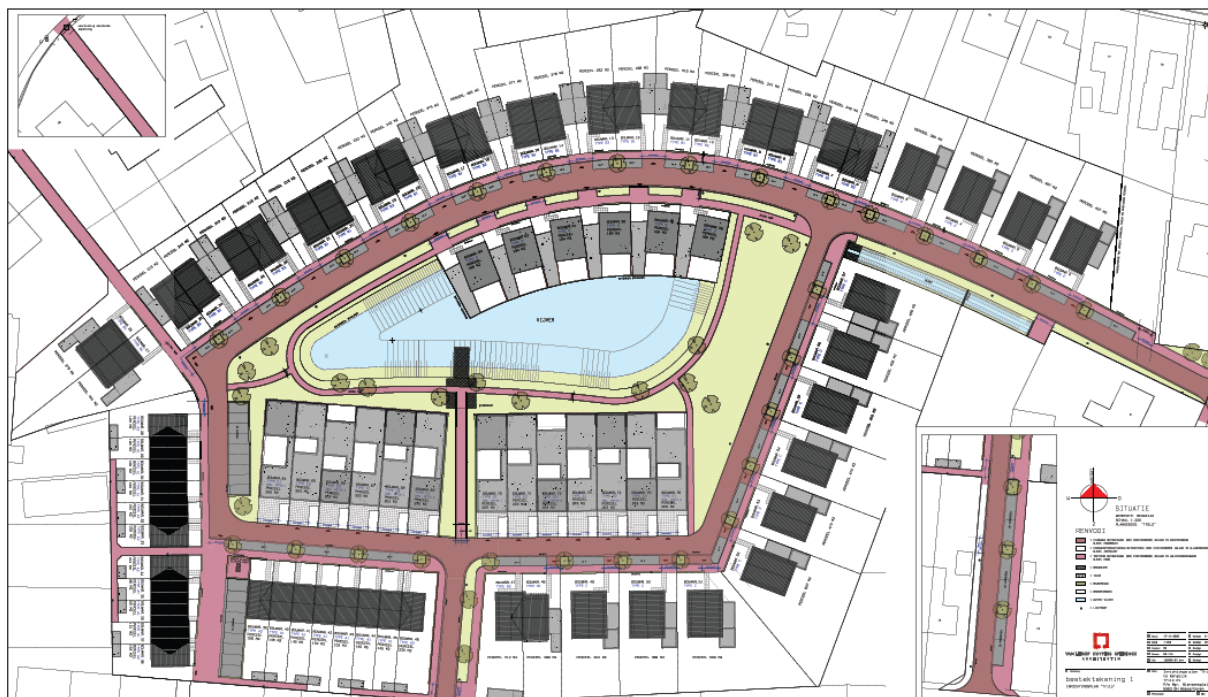


Triloo

Een ander groter plan voor de gemeente Bergeijk is het plan Triloo. Dit plan heeft betrekking op de realisatie van circa 73 woningen. Naast het bouwen voor de reguliere woningvoorraad is er in het plan Triloo rekening gehouden met het bouwen voor de doelgroepen. Zo zijn er diverse starterswoningen/sociale huurwoningen gerealiseerd. Op grond van het grondbeleid heeft er ook een verlaging/korting op de grondprijs plaatsgevonden aan initiatiefnemers voor de realisatie van starterhuurwoningen en sociale huurwoningen. Geconcludeerd moet dan ook worden dat er binnen het plan tevens woningen zijn gerealiseerd voor de doelgroepen.

Financieel is deze grondexploitatie minder rooskleurig met het verwacht negatief resultaat op eindwaarde van € -2.577.000. Hierna treft u diverse afbeeldingen van het gebied Triloo.





Hooge Berkt I

In het plan de Hooge Berkt I zijn 39 starterswoningen gerealiseerd. Ten behoeve van het bouwen voor de doelgroepen is een storting geëffectueerd van € 473.925. Daarnaast is er t.b.v. de waterberging voor het omringende gebied ten gunste van dit plan en ten laste van de reserve bovenwijkse voorzieningen een storting gedaan van € 125.100. In de jaarrekening 2011 is dit plan afgesloten met een negatief resultaat van - € 920.047. T.b.v. dit plan zijn er lagere grondprijzen gehanteerd t.b.v. het bouwen voor de doelgroep starters wat mede heeft bijgedragen aan het negatieve resultaat.

In dit plan is voorzien voor het bouwen voor de doelgroepen. Het plan is negatief afgesloten.



Hoefzicht fase 2

In het plan Hoefzicht fase 2 zijn seniorenwoningen gerealiseerd. Het plan is in 2011 afgesloten met een negatief resultaat van - € 116.646. Eerder is echter wel al € 600.000 tussentijds winst genomen op dit plan, waardoor het totale resultaat uitkomt op € 483.353. In dit plan is derhalve gebouwd voor senioren en over de looptijd een financieel positief resultaat geboekt.

Inbreiding Riethoven

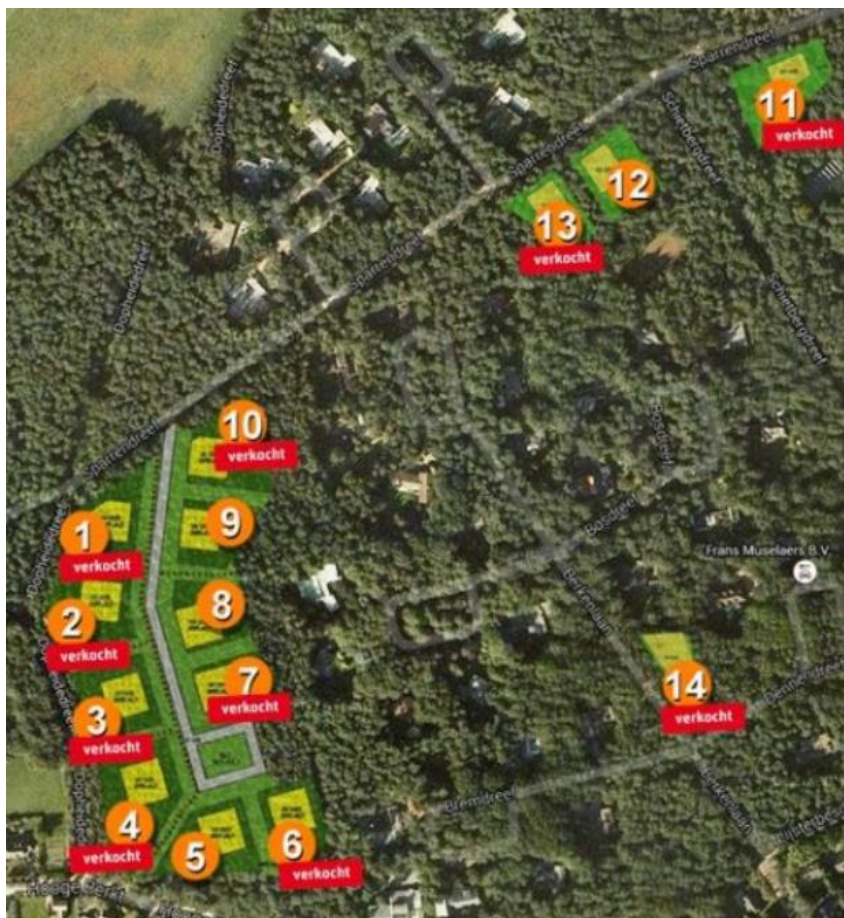
De inbreiding Riethoven heeft betrekking op de realisatie van circa 58 woningen. In 2013 zijn hier ook 10 starterswoningen gerealiseerd. Het plan is in 2019 met een negatief resultaat afgesloten van € 38.000 waarbij dient te worden bedacht dat er eerder vanuit dit plan een bijdrage in de reserve ROL is gestort van € 450.000. In het plan is rekening gehouden met woningbouw voor de doelgroepen.

Woonbos 1a (Bergeijk)

Het bouwplan Woonbos 1a ziet op de realisatie van vier bouwkavels in het woonbos. Het plan is in 2020 afgesloten met een positief resultaat van € 130.000. Dat is exclusief de eerdere tussentijdse winstnemingen. In totaal is er € 1.083.000 winst gemaakt op dit plan. In dit plan is niet gebouwd voor de doelgroepen maar is er wel een aanzienlijke winst gemaakt.

Uitbreiding Woonbos

Het plan voor de uitbreiding Woonbos heeft betrekking op de realisatie van 10 ruime kavels. De kavels zijn toevoegingen aan de reguliere woningvoorraad. In totaal is voor dit plan voor € 1.170.000 aan tussentijdse winst genomen. Het nog te verwachten resultaat op eindwaarde is daardoor € 526.000.



Berkenheg

Dit plan had betrekking op de realisatie van 2 bouwkavels. Dit plan is in 2015 afgesloten en vanuit dit plan is een afdracht gedaan in de Reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid (ROL). Het plan is afgesloten met een positief resultaat van € 276.752. Het betreffen reguliere kavels en niet t.b.v. de doelgroep. Het financieel resultaat is positief.

St. Servatius

Het plan van St. Servatius gaat uit van de realisatie van 20-30 woningen. In dit plan zijn starterswoningen en sociale huurwoningen gerealiseerd. Op basis van de POC-berekening is er tussentijdse winst genomen 2020 van € 33.000. Het resultaat op eindwaarde is begroot op € 68.000. In dit plan is gebouwd voor de doelgroepen en is een positieve grondexploitatie voorzien.

4.2.2. Overige ontwikkelingen/bouwplannen

Hoefakkershof

Dit plan gaat uit van de realisatie van 18 woningen.

Kerkewei (Prins van Luik)

Dit plan gaat uit van de bouw van 27 woningen (7 huur, 5 seniorenhuur, 6 seniorenkoop en 9 vrije sector).

Bax Eykereind

Het gaat hier om de bouw van 27 woningen. 18 sociale huurwoningen zijn in 2013 gerealiseerd.

MFA Luyksgestel/Woningbouw locatie School de Klepper

In combinatie met de MFA wordt op de locatie van de school een woningbouwplan ontwikkeld. Het gaat om de realisatie van 16 woningen, waarvan 8 ter vervanging van huurwoningen van Vestia.

Voormalige Bernardusschool (Bergeijk 't Loo)

Begin 2018 is de nieuwe school op 't Loo in gebruik genomen. De oude school is inmiddels gesloopt. Voor deze locatie wordt een plan ontwikkeld. Na overleg met de Dorpsraad is de insteek om het aantal sociale huurwoningen te beperken tot zes daarnaast komen er 6-7 microwoningen voor starters (koop).

Hof Noord

In het project Hof-Noord worden in totaal 30 sociale huurwoningen gerealiseerd. Dit ter vervanging van 23 bestaande huurwoningen (derhalve 7 toevoegingen). Zie onderstaande verbeelding van het project.



Klaproosstraat 60-62

Het bestemmingsplan Klaproosstraat 60-62 heeft betrekking op de bouw van 40 appartementen aan de Klaproosstraat 60-62. Het medisch centrum wordt getransformeerd naar 40 levensloopbestendige woningen, waarvan 5 woningen als sociale huurwoning zullen worden geëxploiteerd.

Op grond van bovenstaande overige ontwikkelingen is te concluderen dat er ook bij plannen van derden wordt gestuurd op het bouwen voor de doelgroepen.

4.2.3. Conclusie woningbouwontwikkelingen

Op grond van voorgaande inventarisatie is te zien dat er wisselende resultaten zijn te zien met betrekking tot de bouwplannen. Indien alle grondexploitaties financieel worden gezien is te zien dat er substantiële exploitatiewinsten zijn gerealiseerd. Over de algehele lijn genomen is er (op het moment van onderhavige analyse) meer winst gemaakt op de exploitaties dan verlies genomen. De gemeente Bergeijk kent enkele zeer winstgevendende exploitaties maar er zijn ook enkele exploitaties waarbij flinke verliezen zijn of nog moeten worden geïncasseerd. Plannen zoals Kapelledries I, Tiliaans-Noord, Molenakkers-Lavendelstraat, Woonbos en Uitbreiding Woonbos hebben vanuit financieel oogpunt een zeer positief resultaat opgeleverd. Met name de plannen Terlo en Triloo en Hooge Berkt I zijn vanuit financieel oogpunt minder succesvol. Over de algehele lijn genomen kan echter worden geconcludeerd dat het grondbedrijf positieve resultaten heeft laten zien t.a.v. de ontwikkeling van woningbouwlocaties.

Een ander belangrijk punt is de realisatie van woningen voor de doelgroepen. Uit de analyse blijkt dat de gemeente Bergeijk een mix heeft van grondexploitaties waarin reguliere woningen worden gerealiseerd en woningen waarin ook voor de doelgroepen woningen worden gerealiseerd. Wij zien dat met name de exploitaties t.b.v. de reguliere woningvoorraad financieel positief sluiten (Beistervelden III, Bucht-Oost, Berkenheg). Woonbos springt er financieel in positieve zin uit, hier wordt echter niet voor de doelgroepen gebouwd, echter dit is stedenbouwkundig ook geen voor de hand liggende keuze.

Desalniettemin zien wij ook dat het deels bouwen voor de doelgroepen in combinatie met een positieve grondexploitatie ook heeft plaatsgevonden bij diverse plannen (Kapedries I, Tiliaans-Noord, Hoefzicht fase 2, inbreiding Riethoven, St. Servatius, Molenakkers-Lavendelstraat).

Tenslotte kan worden opgemerkt dat bij de drie plannen die een negatieve exploitatie hebben (Terlo, Triloo, Hooge Berkt I) ook daadwerkelijk woningen zijn gebouwd voor de doelgroepen en de instrumenten uit het grondbeleid zijn ingezet om deze woningen te realiseren door middel van stimulerende maatregelen.

Op grond van de hiervoor genoemde overige ontwikkelingen is te concluderen dat er ook bij plannen van derden wordt gestuurd op het bouwen voor de doelgroepen.

Er is dan ook te zien dat er een balans zit tussen winstgevende en verlieslijdende exploitaties. Uiteraard is de opbrengstpotentie van het bouwen voor doelgroepen minder groot dan voor de reguliere woningbouw, echter in diverse exploitaties is te zien dat e.e.a. ook goed samen kan. Tenslotte zijn er enkele minder financieel positieve exploitaties waarin wel is gebouwd voor de doelgroepen.

4.3. Voorraad grond

In onderstaande tabel is het verloop aangegeven van de voorraad grond voor woningbouw in exploitabele complexen gedurende de onderzoeksperiode.

Peildatum	Totaal nog uitgeefbaar woningbouw
1.1.2010	111.733 m ² (11ha17a33ca)
1.1.2011	105.267 m ² (10ha52a67ca)
1.1.2012	70.918 m ² (7ha9a18ca)
1.1.2013	77.140 m ² (7ha71a40ca)
1.1.2014	74.947 m ² (7ha49a47ca)
1.1.2015	88.721 (8ha87a21ca)
1.1.2016	88.721 (8ha87a21ca)
1.1.2017	75.578 (7ha55a78ca)
1.1.2018	64.557 (6ha45a57ca)
1.1.2019	20.933 (2ha9a33ca)
1.1.2020	33.631 (3ha36a31ca)

Uit voorgaande tabel is te herleiden dat het aantal m² uitgeefbare grond gedurende de onderzoeksperiode aan het afnemen is. Deze ontwikkeling past ook binnen de ontwikkeling van het grondbeleid van de gemeente Bergeijk waarin er een verschuiving van een actief grondbeleid naar een meer faciliterend grondbeleid heeft plaatsgevonden.

4.4. Reserve bovenwijkse voorzieningen/reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving

Hierna wordt ingegaan op de reserve bovenwijkse voorzieningen/reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving (reserve ROL). De reserve bovenwijkse voorziening is opgegaan in de reserve ROL.

In principe worden alle winstgevende exploitaties en alle nieuwbouwprojecten belast met een bijdrage ten behoeve van de bestemmingsreserve ROL van € 20 per m² voor woningen. Indien

aangetoond kan worden dat een ruimtelijk gewenste ontwikkeling vanwege de bijdrage financieel niet haalbaar is, kan de bijdrage naar beneden worden bijgesteld.

Via deze reserve kunnen diverse projecten die in de structuurvisie zijn openomen (mede) gefinancierd worden. In de actualisatie van de nota grondbeleid in 2013 heeft een verlaging plaatsgevonden van de bijdrage van € 59,50 p/m² naar € 20 p/m². Dit omdat als gevolg van de verlaging van de grondprijzen voor woningbouw de bijdrage (van € 59,50 p/m²) niet meer in verhouding staat tot de lagere grondprijs. Verder staat aangegeven dat deze bijdrage in beginsel ook wordt gevraagd aan particuliere ontwikkelaars. Hierbij wordt aangegeven dat het niet zo moet zijn dat daardoor ruimtelijk gewenste ontwikkelingen geblokkeerd worden. Indien een initiatiefnemer dat kan aantonen kan een bijstelling door het college plaats vinden.

In de gemeentelijke exploitaties wordt tevens rekening gehouden met een afdracht aan de reserve ROL. In de onderzoeksperiode hebben o.a. de volgende afdrachten plaats gevonden.

2009

In 2009 heeft een storting in de reserve bovenwijkse voorzieningen plaats gevonden ad € 867.737. Ten behoeve van het complex Hooge Berkt is een onttrekking gedaan uit de reserve van € 125.100 ten behoeve van de waterberging voor het omringende gebied. Ten laste van de voorziening bouwen voor doelgroepen is voor het complex Hooge Berkt € 473.925 gestort.

2010

In de jaarrekening 2010 wordt ingegaan op een aanpassing van de werkwijze voor een storting in de reserve ROL op grond van financiële regelgeving (BBV). De aanpassing heeft betrekking op het vanaf dat moment niet meer opnemen aan de kostenkant van een grondexploitatie van een bijdrage aan de reserve ROL. Een storting in de reserve kan pas worden gerealiseerd als er, eventueel tussentijds, winst wordt genomen. In 2010 zijn hier de grondexploitaties op aangepast.

2011

In 2011 is vanuit het project Beistervelden een bedrag van € 40.205 in de reserve gestort. Vanuit het project Waterlaat V is een bedrag van € 350.000 aan de reserve ROL toegevoegd t.b.v. de realisatie van de rotonde Het Stoom, omdat dit project nog niet is uitgevoerd. In de jaarrekening is verder aangegeven dat vanuit de andere af te sluiten plannen er geen storting in de reserve ROL plaats heeft gevonden. Dit heeft er mee te maken dat die plannen daarvoor geen ruimte bevatten of omdat er in eerder jaren al is gestort.

2013

Bij de jaarrekening 2013 is beschreven dat de grondexploitatie Molenakkers – Lavendelstraat is afgesloten en dat € 75.000 aan de reserve ROL is toegevoegd.

2014

In 2014 hebben er geen stortingen in de reserve ROL vanuit grondexploitaties plaats gevonden.

2015

Het plan Berkenheg is in 2015 afgesloten en vanuit dit plan is een afdracht gedaan in de Reserve ROL van € 21.600.

2016

Bij de vaststelling van de jaarrekening 2016 is de grondexploitatie bedrijventerrein de Rijt afgesloten en vanuit deze exploitatie is € 69.600 in de reserve ROL gestort.

2017

Bij de vaststelling van de jaarrekening 2017 is de grondexploitatie Waterlaat IVA (bedrijventerrein) afgesloten en is een storting gedaan in de Reserve ROL van € 72.000.

2018

In 2018 is er op grond van gerealiseerde verkopen een bijdrage gestort van € 99.000.

2019

Op grond van de plannen Tiliaans-Noord, Woonbos 1a en Uitbreiding Woonbos is € 166.000 gestort in de reserve ROL.

2020

Op grond van de plannen Bucht Oost, Woonbos 1a, Uitbreiding Woonbos, Tiliaans Noord en herontwikkeling Servatius is in 2020 circa € 186.000 in de reserve ROL gestort.

Conclusie

Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat er uitgaande van de jaarstukken vanuit de grondexploitaties substantiële bijdragen zijn geleverd aan de reserve ROL.

4.5. Reserve risico's grondexploitaties

Op grond van de risico's binnen de complexen/grondexploitaties wordt de omvang van de reserve risico's grondexploitaties vastgesteld. Op grond van de gevoeligheidsscenario's (vertrouwelijk ter inzage bij de griffier) wordt een onderbouwing gegeven van de risicoreserve. Hieronder wordt de omvang van de reserve in de onderzoeksperiode in beeld gebracht. Hoe groter de risico's binnen de grondexploitaties hoe hoger de omvang van de reserve risico's grondexploitaties moet zijn.

<i>Jaarstukken</i>	<i>Omvang reserve risico's grondexploitaties</i>
2009	-
2010	€ 2.403.884
2011	€ 3.432.193
2012	€ 3.462.596
2013	€ 1.870.790
2014	€ 1.702.451
2015	€ 1.762.699
2016	€ 1.713.000
2017	€ 1.489.000
2018	€ 1.910.000
2019	€ 1.530.000
2020	-

Uit bovenstaande tabel is te herleiden dat de omvang van de reserve risico's grondexploitaties in de beginperiode groter was. Dit is te verklaren dat op dat moment een meer actief grondbeleid was. Door de kentering zien wij een afname van de reserve en is de omvang de laatste jaren min of meer stabiel geweest.

4.6 Voorzieningen grondbedrijf

Voor plannen met een tekort op de einddatum moet een voorziening worden getroffen. In onderstaande tabel wordt gedurende de onderzoeksperiode ingegaan op de destijds noodzakelijke voorziening. Met name de plannen Terlo en Triloo werken in het bepalen van de omvang van de voorziening hierin door.

<i>Jaarstukken</i>	<i>Omvang voorziening</i>
2009	€ 2.211.425
2010	€ 1.999.833
2011	€ 2.367.498
2012	€ 3.656.815
2013	€ 5.674.564
2014	€ 4.896.502
2015	€ 5.258.189
2016	€ 5.240.000
2017	€ 5.312.000
2018	€ 4.795.000
2019	€ 4.956.000
2020	€ 4.887.000

4.7. Conclusie grondbeleid i.r.t. woningbouwontwikkelingen

In hoofdstuk 4 van het rapport is de rekenkamercommissie ingegaan op de woningbouwontwikkelingen die zich hebben voorgedaan i.r.t. het voorzien in de woningbouwbehoefte en welke effecten dit heeft gehad. Hiervoor zijn de o.a. oude jaarstukken opgevraagd bij het archief. Een micro-analyse van de effecten van de bouwplannen/grondexploitaties is niet haalbaar gelet op de beschikbare informatie binnen de scope van het onderzoek. Derhalve is besloten om op iets abstracter niveau de analyse te verrichten. De rekenkamercommissie heeft zich gebaseerd op de informatie uit de jaarstukken en dan met name op het programma dat betrekking heeft op wonen en volkshuisvesting alsmede de verplichte paragraaf grondbeleid. Met name uit deze stukken is relevante informatie te vinden over de oplevering van woningbouw(plannen) alsmede over de grondexploitaties die de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren heeft gehad om te voorzien in de woningbouwbehoefte.

In de jaarstukken wordt inzicht gegeven aan de gemeenteraad over de woningtoevoegingen van het verantwoordingsjaar. Deze woningtoevoegingen zijn getoetst aan de volkshuisvestingsopgave. De norm was hierbij de doelstelling om 60% te bouwen voor de doelgroepen senioren, starters en zorg. Voor de doelgroep sociale huur was de doelstelling in het verleden de realisatie van 20% sociale huurwoningen. Vanaf de vaststelling van het lokaal volkshuisvestingsprogramma in 2020 is de doelstelling aangepast naar het realiseren van 30% sociale huurwoningen.

Ingegaan is op de woningbouwproductie in de onderzoeksperiode en dan met name de tabellen uit de jaarstukken waarin wordt ingegaan op de woningbouwcategorieën. In de tabellen wordt ingegaan op het totaal aantal toegevoegde woningen, het type woning en het gebied/de kern waar de woningen zijn gerealiseerd. Er is een onderscheid gemaakt tussen de doelgroepen (senioren, starters en zorg). In de tabellen worden tot sociale huurwoningen de categorie 'starters huur' gerekend. Voor de toetsing aan de doelstelling sociale huur wordt dan ook gekeken naar deze categorie (starters huur). Uit de ambtelijke consultatie is gebleken dat ook in de categorie senioren huur er woningen zijn gerealiseerd in de doelgroep sociale huur. Dit blijkt niet eenduidig uit de tabel, echter op grond van de ontvangen informatie uit de ambtelijke check is de berekening verricht. Een startershuurwoning valt qua huurprijs altijd onder de sociale huurprijsgrens. Hierna wordt getoetst aan de norm van het aandeel sociale huur.

Per verantwoordingsjaar is in beeld gebracht hoeveel woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd en in hoeverre er wordt tegemoet gekomen aan woningbouw voor de doelgroepen. Op grond van de gegevens is gekeken in hoeverre er in de periode 2009 – 2020 is gebouwd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg) en in hoeverre dit voldoet aan de beleidsmatige kaders.

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
2009	54	16	0	5	0	27	0	6
2010	73	14	39	0	0	18	0	2
2011	66	27	8	19	9	0	0	3
2012	112	30	24	8	7	36	6	1
2013	73	10	10	23	8	0	22	0
2014	36	17	15	0	2	0	1	1
2015	70	38	29	0	3	0	0	0
2016	39	23	0	7	4	0	5	0
2017	56	31	12	0	0	0	12	1
2018	100	37	11	15	20	0	17	0
2019	139	78	12	10	25	0	10	4
2020	62	28	0	8	3	18	1	4
Totaal	880	349	160	95	81	99	74	22

Uit voorgaande tabel kunnen wij concluderen dat er 880 woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd gedurende de onderzoeksperiode. Dit ligt in lijn met de provinciale prognoses voor Bergeijk (10-jaarsperiode 2014: 79 per jaar en in 2017: 63 per jaar).

58% van de gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De beleidsdoelstelling om meer dan 60% van de woningen te bouwen voor de doelgroepen (senioren, starters en zorg) is net niet gehaald. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd.

Voor het aandeel sociale huurwoningen kijken wij naar de categorie (starters huur) en daarnaast blijkt uit de ambtelijke controle dat 76 van de 99 seniorenhuurwoningen eveneens zijn gerealiseerd in de sociale huursector. Het gaat hier met name om de 'oudere senioren huurwoningen' die eveneens in de categorie sociale huur vallen. Het aandeel sociale huurwoningen dat in totaal gerealiseerd is gedurende de onderzoeksperiode is 19,4% van het totaal aantal gerealiseerde woningen. De beleidsdoelstelling om meer dan 20% aandeel sociale huurwoningen wordt net niet gehaald, en niet aan de nieuwe norm van 30%. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd.

Op grond van de inventarisatie is te zien dat er wisselende resultaten zijn geboekt met betrekking tot de bouwplannen. Indien alle grondexploitaties financieel worden gezien is te zien dat er substantiële exploitatiewinsten zijn gerealiseerd. Over de algehele linie genomen is er (op het moment van onderhavige analyse) meer winst gemaakt op de exploitaties dan verlies genomen. De gemeente Bergeijk kent enkele zeer winstgevendende exploitaties maar er zijn ook enkele exploitaties waarbij flinke verliezen zijn of nog moeten worden geïncasseerd. Plannen zoals Kapelledries I, Tiliaans-Noord, Molenakkers-Lavendelstraat, Woonbos en Uitbreiding Woonbos hebben vanuit financieel oogpunt

een zeer positief resultaat opgeleverd. Met name de plannen Terlo en Triloo en Hooge Berkt I zijn vanuit financieel oogpunt minder succesvol. Over de algehele linie genomen kan echter worden geconcludeerd dat het grondbedrijf (financieel) positieve resultaten heeft laten zien t.a.v. de ontwikkeling van woningbouwlocaties.

Een ander belangrijk punt is de realisatie van woningen voor de doelgroepen. Uit de analyse blijkt dat de gemeente Bergeijk een mix heeft van grondexploitaties waarin reguliere woningen worden gerealiseerd en woningen waarin ook voor de doelgroepen woningen worden gerealiseerd. Wij zien dat met name de exploitaties t.b.v. de reguliere woningvoorraad financieel positief sluiten (Beistervelden III, Bucht-Oost, Berkenheg). Woonbos springt er financieel in positieve zin uit, hier wordt echter niet voor de doelgroepen gebouwd, echter dit is stedenbouwkundig ook geen voor de hand liggende keuze.

Desalniettemin zien wij ook dat het deels bouwen voor de doelgroepen in combinatie met een positieve grondexploitatie ook heeft plaatsgevonden bij diverse plannen (Kapedriedes I, Tiliaans-Noord, Hoefzicht fase 2, inbreiding Riethoven, St. Servatius, Molenakkers-Lavendelstraat).

Tenslotte kan worden opgemerkt dat bij de drie plannen die een negatieve exploitatie hebben (Terlo, Triloo, Hooge Berkt I) ook daadwerkelijk woningen zijn gebouwd voor de doelgroepen en de instrumenten uit het grondbeleid zijn ingezet om deze woningen te realiseren door middel van stimulerende maatregelen.

Op grond van de hiervoor genoemde overige ontwikkelingen is te concluderen dat er ook bij plannen van derden wordt gestuurd op het bouwen voor de doelgroepen.

Er is dan ook te constateren dat er een balans zit tussen winstgevende en verlieslijdende exploitaties. Uiteraard is de opbrengstpotentie van het bouwen voor doelgroepen minder groot dan voor de reguliere woningbouw, echter in diverse exploitaties is te zien dat e.e.a. ook goed samen kan. Tenslotte zijn er enkele financieel minder positieve exploitaties waarin wel is gebouwd voor de doelgroepen.

Naast de grondexploitaties is tevens gekeken naar de reserves en voorzieningen binnen het grondbedrijf.

Een belangrijke reserve is de reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving (ROL), voorheen reserve bovenwijkse voorziening. In principe worden alle winstgevende exploitaties en alle nieuwbouwprojecten belast met een bijdrage ten behoeve van de bestemmingsreserve ROL van € 20 per m² voor woningen. Indien aangetoond kan worden dat een ruimtelijk gewenste ontwikkeling vanwege de bijdrage financieel niet haalbaar is, kan de bijdrage door het college naar beneden worden bijgesteld. Uit de analyse die is verricht is te concluderen dat er vanuit de grondexploitaties substantiële bijdragen zijn geleverd aan de reserve ROL.

Een andere belangrijke reserve voor het grondbedrijf is de reserve risico's grondexploitaties. Op grond van de risico's binnen de complexen/grondexploitaties wordt de omvang van de reserve risico's grondexploitaties vastgesteld. Op grond van de gevoeligheidsscenario's (vertrou-

welijk ter inzage bij de griffier) wordt een onderbouwing gegeven van de risicoreserve. Hieronder wordt de omvang van de reserve in de onderzoeksperiode in beeld gebracht. Hoe groter de risico's binnen de grondexploitaties hoe hoger de omvang van de reserve risico's grondexploitaties moet zijn.

<i>Jaarstukken</i>	<i>Omvang reserve risico's grondexploitaties</i>
2009	-
2010	€ 2.403.884
2011	€ 3.432.193
2012	€ 3.462.596
2013	€ 1.870.790
2014	€ 1.702.451
2015	€ 1.762.699
2016	€ 1.713.000
2017	€ 1.489.000
2018	€ 1.910.000
2019	€ 1.530.000
2020	-

Uit bovenstaande tabel is te herleiden dat de omvang van de reserve risico's grondexploitaties in de beginperiode groter was. Dit is te verklaren dat op dat moment een meer actief grondbeleid was. Door de kentering zien wij een afname van de reserve en is de omvang de laatste jaren min of meer stabiel geweest.

Tenslotte is gekeken naar de voorzieningen die getroffen zijn voor grondexploitaties. Voor plannen met een tekort op de einddatum moet een voorziening worden getroffen. In onderstaande tabel is gedurende de onderzoeksperiode ingegaan op de destijds noodzakelijke voorziening. Met name de plannen Terlo en Triloo werken in het bepalen van de omvang van de voorziening hierin door.

<i>Jaarstukken</i>	<i>Omvang voorziening</i>
2009	€ 2.211.425
2010	€ 1.999.833
2011	€ 2.367.498
2012	€ 3.656.815
2013	€ 5.674.564
2014	€ 4.896.502
2015	€ 5.258.189
2016	€ 5.240.000
2017	€ 5.312.000
2018	€ 4.795.000
2019	€ 4.956.000
2020	€ 4.887.000

Tenslotte kan worden opgemerkt dat de gemeenteraad jaarlijks (vertrouwelijk) wordt geïnformeerd over de voortgang van de woningbouwontwikkelingen en grondexploitaties door middel van een themasessie.

5. Ontwikkelingen (woningbouwbehoefte en nieuwe wetgeving)

In dit gedeelte wordt ingegaan op de huidige/toekomstige woningbouwbehoefte en hoe hier binnen het grondbeleid rekening mee is gehouden. Eerder is hier reeds op ingegaan. Verder zal nog worden gezien welke effecten de Omgevingswet (Aanvullingswet grondeigendom) heeft voor het grondbeleid van de gemeente Bergeijk.

Wat is de huidige/toekomstige woningbouwbehoefte en hoe is hier binnen het grondbeleid rekening mee gehouden?

Reeds bij de beschrijving van het volkshuisvestingsbeleid is uitvoerig ingegaan op de woningbouwbehoefte. Wij zien dat het uitgangspunt is te voorzien in voldoende behoefte voor de autonome groei, maar er ook een aantrekkingskracht vanuit de regio is. Verder is te zien dat een duidelijke doelstelling is om te bouwen voor de doelgroepen (starters, senioren (met zorg) en sociale huur). Hierbij wordt in het lokale woningbouwbeleid hoger ingezet op het bouwen voor deze doelgroep door het streven van 20% te verhogen naar 30%. Verder is er een vereveningsfonds waar ontwikkelende partijen een bijdrage in kunnen doen op het moment dat er niet wordt gebouwd voor de doelgroepen.

Periodiek wordt door de provincie de provinciale woningbehoefteprognoses aangegeven. In de Kempische visie op wonen staat dat de verwachte woningbouwbehoefte in Bergeijk tot 2028 met 630 woningen zal toenemen (63 woningen per jaar). Bij het lokaal volkshuisvestingsprogramma is aangegeven dat voor de resterende opgave (10-jaarsperiode) ruimte is voor 204 nieuwe extra woningen op locaties op het moment dat de harde plancapaciteit en plannen in voorbereiding van de woningbouwbehoefte zijn afgehaald. Door de beschikbare plancapaciteit is de ruimtelijke woningbouwopgave beperkt.

Conclusie

Met een actief grondbeleid is er de meeste regie om invulling te geven aan een woningbouwprogramma zoals de gemeente dit wenst en aansluit bij de doelgroepen. Desalniettemin valt te constateren dat de woningbouwopgave (met uitzondering van de doelgroepen) in algemene zin niet dusdanig groot is dat aannemelijk is dat dit voor een zeer uitgesproken actief grondbeleid vraagt. Verder is te zien dat door de gemeente Bergeijk gebruik wordt gemaakt van diverse instrumenten die op abstracter niveau een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelstelling voor het bouwen voor de doelgroepen.

De kanttekening wordt hierbij gemaakt dat de Rekenkamercommissie van mening is dat bij de keuze voor een actievere grondpolitiek in toekomstige situaties het accent meer zou kunnen worden gelegd bij het bouwen voor de doelgroepen (maatschappelijke opgave). Hierbij moet dan wel worden gerealiseerd dat dit een lagere opbrengstpotentie heeft dan bouwen voor reguliere doelgroepen. De Rekenkamercommissie adviseert dit aspect mee te nemen in de nieuw op te stellen nota grondbeleid en mee te nemen in de uitwerking van de Omgevingsvisie (die thans in voorbereiding is) of een programma. Hierbij kan de relatie worden gelegd met het vereveningsfonds.

Met name het actief grondbeleid komt in Nederland voort uit de grote woningnood die ontstond na de tweede wereldoorlog. Het sturen op woningbouw en het maken van winsten was een reden dat in

de daaropvolgende periode actief grondbeleid populair was bij Nederlandse gemeenten. Mede als gevolg van de financiële crisis en de forse verliezen die gemeenten hierdoor hebben moeten incasseren is de afgelopen decennia meer richting een passief grondbeleid bewogen. Door de verbetering van de kostenverhaalsinstrumenten heeft het actief grondbeleid ingeleverd aan populariteit.

De gemeente Bergeijk voert een faciliterende grondpolitiek met een sterke regiefunctie. Gelet op de omvang van de woningbouwbehoefte is dit een logische keuze. Zoals hiervoor aangegeven kan de opgave t.b.v. het realiseren van voldoende woningen voor de doelgroepen (maatschappelijk doel) vragen om een actieve grondpolitiek waarbij dient te worden opgemerkt dat bouwen voor de doelgroepen minder winstgevend is dan bouwen voor de reguliere markt. De Rekenkamercommissie is van mening dat een keuze hieromtrent dient te worden gemaakt bij de actualisatie van de Nota grondbeleid of de nog op te stellen Omgevingsvisie.

Welke effecten heeft de Omgevingswet (Aanvullingswet grondeigendom) voor het grondbeleid van de gemeente Bergeijk?

Zoals u weet zal, naar verwachting, per 1 juli 2022, de nieuwe Omgevingswet in werking treden. Hierna wordt ingegaan op de mogelijke effecten voor het grondbeleid van de gemeente Bergeijk. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen er aspecten gaan wijzigingen in het grondbeleid.

Voor onderwerpen zoals het voorkeursrecht en onteigening is er met name sprake van een modernisering, verduidelijking en waar mogelijk versnelling van proceduretijden. Ook is er een nieuw instrument toegevoegd in de vorm van stedelijke kavelruil en zijn er wijzigingen aangebracht in het onderdeel kostenverhaal.

Bij het voorkeursrecht is met name relevant dat de grondslag voor het vestigen van een voorkeursrecht (logischerwijs) wordt aangepast aan de instrumenten (omgevingsvisie, programma en omgevingsplan) uit de Omgevingswet en de positie van de eigenaar wijzigt.

Bij onteigening blijft het inzetten van dit instrument het laatste redmiddel van een gemeente om gronden te verwerven. Uitgangspunt is en blijft minnelijke verwerving. Een belangrijke wijziging is dat er niet langer meer een verzoek hoeft te worden gedaan aan de Kroon om onroerende zaken bij Koninklijk Besluit aan te wijzen voor onteigening maar de gemeente(raad) zelf bevoegd is tot het nemen van een besluit tot onteigening (onteigeningsbeschikking). De verschillende titels waarop een onteigening kan plaatsvinden komt te vervallen. De onteigening vindt plaats “in het belang van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving”. De onteigeningsbeschikking wordt getoetst door de bestuursrechter (ook als er geen beroep tegen de onteigeningsbeschikking) is ingesteld.

In de Omgevingswet komt een nieuw instrument in de vorm van stedelijke kavelruil beschikbaar. In het landelijk gebied zijn er reeds vrijwillige en wettelijke mogelijkheden voor kavelruil (WILG) maar deze mogelijkheid is er nog niet voor stedelijk gebied. Deze vrijwillige variant is met name relevant bij grotere gebiedsontwikkelingen waar een groot aantal koop- en verkooptransacties nodig is om een

kavelindeling in een gebied te wijzigen. De stedelijke kavelruil maakt het mogelijk al die transacties samen te brengen in één overeenkomst.

De belangrijkste wijzigingen van de Aanvullingswet grondeigendom voor het grondbeleid van de gemeente Bergeijk hebben betrekking op het kostenverhaal. In afdeling 13.6 en 13.7 van de Omgevingswet zal het verhaal van kosten die de gemeente maakt in het kader van een gebiedsontwikkeling worden geregeld. Deze kosten worden, net zoals in de huidige situatie, gedragen door eigenaren en initiatiefnemers die profiteren van bouwmogelijkheden die door de gemeente zijn gecreëerd.

Evenals in de huidige situatie dienen de regels over het kostenverhaal als stok-achter-de-deur voor het geval er geen anterieure overeenkomst komt. De praktijk om primair te contracteren over kostenverhaal blijft ook onder de Omgevingswet gelden. Het verlenen van medewerking aan het nemen van een ruimtelijk besluit afhankelijk maken van het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal zal niet veranderen (betaalplanologie blijft niet toegestaan). Het onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten komt te vervallen. Een belangrijke wijziging is tevens dat er geen exploitatieplannen kunnen worden vastgesteld maar deze onderdeel gaan uitmaken van het omgevingsplan. In de manier van berekenen van de kosten wijzigt er nog een en ander. Zo kan een ontwikkeling worden gerealiseerd met en zonder een tijdvak in het omgevingsplan en dit heeft voor de manier van berekenen van de grondexploitatiekosten consequenties. In de Omgevingswet komt de macro-aftopping terug, d.w.z. dat de kosten niet hoger kunnen zijn dan de opbrengsten. Bij reguliere ontwikkelingen waar de gemeente goedkope woningen en sociale huurwoningen wil realiseren kan dit mogelijk in een behoefte voorzien. Iets dat min of meer ook in het huidige grondbeleid van de gemeente Bergeijk is opgenomen waardoor het mogelijk is maatwerk te leveren.

In artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit komen de kostenverhaalplichtige activiteiten terug. Deze komen grotendeels overeen met de huidige kostenverhaalplichtige activiteiten. Ook voor het afzien van kostenverhaal is in art. 8.14 van het Omgevingsbesluit een regeling opgenomen (beperkte verhaalbare kosten).

Het bovenstaande heeft betrekking op het verhalen van grondexploitatiekosten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om financiële bijdragen te vragen aan initiatiefnemers voor de ontwikkeling van een gebied. Art. 13.22 Omgevingswet biedt de mogelijkheid om privaatrechtelijk te contracteren over financiële bijdragen aan nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving op basis van een omgevingsvisie of programma.

In art. 13.23 Omgevingswet is ook een publiekrechtelijke basis gecreëerd om dergelijke bijdragen te vragen. Het idee hierbij is dat kwalitatieve verbeteringen die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij kan worden gedacht aan de aanleg of aanpassing van wegen, de aanleg van een park of recreatiegebied, de realisatie van sociale woningbouw buiten een plangebied als in een plangebied minder woningen worden gerealiseerd dan op grond van het gemeentelijk beleid wenselijk is. Ook kan worden gedacht aan de sloop van woningen (wegens krimp) of de sloop van verouderde stallen bij realisatie van nieuwe stallen elders. De ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen worden verhaald moeten zijn vastgelegd in een omgevingsplan en er

dient een functionele samenhang te zijn tussen een activiteit en een beoogde ontwikkeling. Hierbij kan worden gekeken naar de onderbouwing in een omgevingsvisie of programma. De bijdragen mogen alleen worden gebruikt voor de geoormerkte doelstellingen.

Het vereveningsfonds voor sociale woningbouw zal onder de Omgevingswet ook zien op het vragen van financiële bijdragen aan initiatiefnemers. De rekenkamercommissie adviseert dan ook bij de uitwerking van de Omgevingsvisie of een programma dit mee te nemen zodat er een goede basis ligt voor het in rekening brengen van deze kosten. Hetzelfde kan worden aangegeven voor de onderbouwing van kosten die samenhangen met de reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving (ROL). Na/bij inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dan ook geadviseerd de Nota Grondbeleid te actualiseren met voorgaande opmerkingen en rekening te houden met de grondslag in de op te stellen Omgevingsvisie (dan wel uit te werken in een programma).

Een overweging kan zijn om de nota grondbeleid aan te vullen met een nota kostenverhaal waarin de uitgangspunten zijn vastgelegd over de wijze waarop de gemeente onder de Omgevingswet kosten verhaalt op initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. De Omgevingswet kent een plicht tot kostenverhaal. In de op te stellen nota grondbeleid of een nota kostenverhaal kan een onderbouwing worden gegeven van kosten die in rekening worden gebracht die samenhangen met de ontwikkeling (denk aan planschade/nadeelcompensatie, ambtelijke kosten, verhalen van infrastructurele kosten) en aanvullende bijdragen zoals vereveningsfonds, bijdrage aan de reserve ROL etc. Voor de aanvullende bijdragen wordt opgemerkt dat voor het verhalen van deze bijdrage een onderbouwing moet worden gegeven in de op te stellen omgevingsvisie of programma. Wij adviseren u deze punten mee te nemen in de nadere uitwerking van deze ruimtelijke instrumenten die nog moeten worden vastgesteld.

Conclusie

Op grond van bovenstaande zal de Omgevingswet tot gevolg hebben dat de nota grondbeleid dient te worden geactualiseerd op de nieuwe instrumenten en praktijk. Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met het creëren van een grondslag in de Omgevingsvisie of in een programma voor het vragen van aanvullende financiële bijdragen.

6. Gesprek portefeuillehouder

Op 24 september 2021 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de voorzitter van de Rekenkamercommissie en de portefeuillehouder dhr. Kuijken. De portefeuillehouder beschikt over ruime bestuurlijke ervaring gedurende de ontwikkelingen die in de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden. Het overleg had dan ook met name de insteek om de bestuurlijke bevindingen/hoofdpijnen te verkennen op het onderhavige vakgebied.

Portefeuillehouder geeft aan dat in de beginperiode (buiten de scope van de onderzoeksperiode, nl. begin 2000) er sprake was van bouwen, bouwen, bouwen. De provincie Noord-Brabant had deze opgave en de gemeente Bergeijk heeft hier op ingespeeld. Met name in het gebied 't Loo en hof is ingezet op woningbouw. Met name in het gebied 't Loo waren grote potenties om te bouwen en heeft de gemeente hier op geanticipeerd en een voorkeursrecht gevestigd. De gemeente is hier actief mee aan de slag gegaan. Hierna kwam in 2008 de crisis en werd het moeilijk. Vervolgens is er meer opgeschoven naar een situationele grondpolitiek, meer faciliterende grondpolitiek. Bij het begin van de bestuursperiode van de portefeuillehouder was er een enorme plancapaciteit en plannen. In een latere fase is dan ook terughoudender geweest met het verlenen van medewerking aan nieuwe plannen en is in lijn gebouwd met provinciale woningbouwprognoses. Vanaf 2017-2018 is de markt weer geëxploiteerd en lijkt het weer bouwen, bouwen, bouwen. Plannen zoals Triloo en Terloo die al vanaf het begin in ontwikkeling zijn hebben een financieel negatief perspectief.

De gemeenteraad lijkt meer te neigen (op sommige punten) naar een meer actieve grondpolitiek. Een actieve grondpolitiek moet geen doel op zich zijn, maar dient om bijvoorbeeld invulling te geven aan de volkshuisvestelijke opgave. De gemeente is geen bouwer, maar moet altijd een ontwikkelaar in de hand nemen. De markt speelt in de woningbehoefte ook een belangrijke rol en de gemeente heeft een volkshuisvestelijke taak. Als dit faciliterend kan is hier net zo goed invulling aan te geven en loopt de gemeente minder risico.

Er zijn nog wel plannen waar een actieve grondpolitiek is gevoerd, bijvoorbeeld Tiliaans in Luyksgestel, Molenakkers. Behalve volkshuisvestelijk zijn deze financieel positief.

Via situationele grondpolitiek kan ook een bijdrage worden gevraagd in de ROL. Hier kun je vervolgens projecten realiseren in de fysieke ruimte. In het grondbeleid zitten 2 belangrijke componenten: financieel via grondexploitaties en het doel van de volkshuisvestelijke opgave. De volkshuisvestelijke opgave moet je maximaal aan kunnen voldoen en zo veel mogelijk binnen de financiële kaders. De markt speelt hierbij ook een belangrijke rol, want ontwikkelaars, aannemers en initiatiefnemers zijn ook nodig voor de bouw. Hierover kunnen ook afspraken worden gemaakt met marktpartijen.

In relatie tot de bouw van sociale huurwoningen speelt de rol van corporaties ook een belangrijke rol. Corporaties hebben in de onderzoeksperiode relatief weinig gerealiseerd (mede door strengere landelijke regelgeving). Vestia was daarnaast een saneringscorporatie en, waardoor er ook sociale huurwoningen zijn verkocht. Hierdoor is het aandeel sociale huur relatief laag en is het beleid gericht op het inzetten op het bouwen voor doelgroepen. Dit gedeelte van de woningmarkt staat daardoor ook onder druk. De opgave is momenteel 30% sociale huur. Indien niet wordt voldaan aan de

volkshuisvestelijke opgave moet er een afdracht worden gedaan aan het vereveningsfonds. Uit dit vereveningsfonds kan voor locaties een bijdrage worden ingezet om te bouwen voor de doelgroepen. Bij grotere bouwlocaties is het uitgangspunt fysiek 30% sociale huur te realiseren.

Gemeenten bouwen op grond van provinciale prognoses. De provinciale prognoses zullen zeggen dat er gemiddeld gedurende 10 jaar 60-70 woningen moeten worden gebouwd en dit is ook gerealiseerd.

Doordat er aan het begin van de onderzoeksperiode een ruime plancapaciteit aanwezig was zijn er minder nieuwe bouwplannen in ontwikkeling gebracht. Een andere reden dat er ook geen nieuwe woningbouwplannen in ontwikkeling zijn gebracht is dat bijvoorbeeld in 2016 er alleen al in Luyksgestel 125 woningen te koop stonden en de markt op dat moment slecht was. De prognoses waren dat er vanaf 2020 al afvlakking zou plaatsvinden. 5 jaar later is dit in de huidige woningmarkt nog nauwelijks te bevatten. Hier is vervolgens ook volkshuisvestelijk op gestuurd in relatie tot het bouwen voor maatschappelijk belang.

Gelet op de toenemende woningbouwbehoefte heeft de gemeente de laatste jaren ook gestuurd om kaders te creëren die het makkelijker maakt om woningen te realiseren of in bestaande woningen nieuwe woonfuncties mogelijk te maken (woningsplitsing, tijdelijke woning/bewoning bijgebouw, inwoning en kamergewijze verhuur etc.).

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusies die de Rekenkamercommissie trekt op grond van de analyse die is verricht. Hierbij wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de onderzoeksvragen.

- Welk grondbeleid/volkshuisvestingsbeleid heeft de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren gehanteerd?

Grondbeleid

De beantwoording van de vraag welk grondbeleid de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren heeft gehanteerd is terug te vinden in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 3 treft u tevens het beleidsmatige kader op het gebied volkshuisvesting, waardoor u tevens een goed beeld krijgt hoe de ontwikkeling van het beleidsmatig volkshuisvestingskader heeft plaatsgevonden. Het grondbeleid is immers geen doel op zichzelf maar dient ter realisatie van beleidsmatige doelen.

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeenteraad om de vier jaar een door het college uitgewerkte nota grondbeleid of actualisatie krijgt voorgelegd ter vaststelling. Op grond van de financiële verordening gemeente Bergeijk staat een verplichting opgenomen (art. 12 lid 2) voor het college om de gemeenteraad eens in de vier jaar een grondnota aan te bieden met de kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van onroerende goederen en in het bijzonder de prijzen voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons. De gemeenteraad stelt de nota vast. De Nota's grondbeleid die de rekenkamercommissie heeft geanalyseerd gaan verder dan alleen de grondprijzen en bevatten duidelijke beschrijvingen van het vigerende grondbeleid. De gemeenteraad wordt daardoor binnen elke raadsperiode geïnformeerd over het actuele grondbeleid. De Rekenkamercommissie waardeert dit en adviseert dit voort te blijven zetten.

Op grond van de bestudeerde nota's grondbeleid gedurende de onderzoeksperiode is een verschuiving waarneembaar in het beleid van een actiever grondbeleid/actievere grondpolitiek naar een meer faciliterend grondbeleid/passieve grondpolitiek. In de beginperiode was de keuze om in principe te kiezen voor een actieve grondpolitiek omdat dit de meest optimale regie geeft. Hierbij was echter ook de mogelijkheid indien uit een nadere afweging blijkt dat een andere vorm van grondpolitiek beter aansluit bij de ontwikkeling van een specifieke locatie die (andere) vorm van grondpolitiek toe te passen. De keuze voor een actief grondbeleid was in de beginperiode dan ook 'ja, tenzij'.

In de latere nota's grondbeleid (vanaf 2013) zien wij een verschuiving naar een meer faciliterend grondbeleid. Deze keuze is ingegeven vanuit marktontwikkelingen en het feit dat er voldoende woningbouwcapaciteit aanwezig is in de bestemmingsplannen om in de woningbehoefte te voorzien. Binnen het situationeel grondbeleid is het accent meer komen te liggen op een passieve grondpolitiek. De keuze voor een actief grondbeleid is vanaf dat moment dan ook 'nee, tenzij'.

In de periode rond 2008, na de economische crisis en de invoering van de Wro, is dit een keuze die veel gemeenten in Nederland hebben gemaakt. Door de Rekenkamercommissie wordt dit als een beleidsmatige aanpassing van het beleid door de gemeenteraad gewaardeerd. In de nota grondbeleid van 2009 was immers een duidelijke keuze gemaakt om in principe te kiezen voor een

actief grondbeleid, maar dat dit situationeel kan worden gezien. Bij de actualisatie van de nota grondbeleid zit deze situationele afweging, zoals terecht wordt aangegeven, nog steeds ingebakken. Uit de bijbehorende documenten blijkt echter wel dat het de bedoeling is om te verschuiven van een meer actieve grondpolitiek naar een passievere grondpolitiek. Er is dus weliswaar sprake van het handhaven van situationeel grondbeleid maar er is een duidelijke beleidsmatige verschuiving van actief naar meer passief grondbeleid waarneembaar.

In het meest recent vastgestelde beleid wordt opgetekend dat de keuze voor actief grondbeleid kan worden gemaakt bij potentiële winstgevendende gebiedsontwikkelingen en wanneer er sprake is van een groot maatschappelijk belang. Hierbij moet met name aan uitleggebieden worden gedacht (gebieden die een nieuwe woonbestemming krijgen en voorheen vaak onbebouwd zijn). Bij niet-strategische locaties qua ligging en kwaliteit of risicovolle projecten voert de gemeente Bergeijk een passieve grondpolitiek. In het grondbeleid staat aangegeven dat de keuze voor het toe te passen grondbeleid door het college wordt gemaakt bij het vaststellen van de projectopdracht. Door deze betrekkelijke open normen wordt de keuze voor het toe te passen grondbeleid in een concrete casus moeilijk controleerbaar voor de gemeenteraad. De Rekenkamercommissie adviseert bij een nieuw op te stellen nota grondbeleid een beoordelingskader/toetsingskader op dit gebied uit te werken.

De Rekenkamercommissie merkt op dat een bijkomend voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat de risico's voor de gemeente en daarmee ook gemeenteraad beperkter zijn. Dit zien wij later ook bij de omvang van de noodzakelijke reserves en voorzieningen maar ook bijvoorbeeld bij de ruimte van de grondbank. In de beginperiode was er door de gemeenteraad een budget beschikbaar gesteld voor grondverwervingen van € 4.000.000. Dit is aangepast van € 2.000.000, naar € 500.000 tot de huidige € 250.000. Dit is een geleidelijke verschuiving die past bij een verschuiving van een actief naar een meer faciliterend grondbeleid en waardoor de bevoegdheid van de raad groter is geworden i.r.t. de handelingsvrijheid van het college. Het college legt achteraf verantwoording af aan de raad met betrekking tot transacties via de grondbank. Het college van burgemeester en wethouders heeft hierbij wel de mogelijkheid om voor kleinere ondergeschikte zaken te beslissen om een transactie te verrichten die niet helemaal past binnen de doelstellingen van de grondbank maar hier ook niet mee conflicteren. In het grondbeleid wordt aangegeven dat hier achteraf verantwoording over wordt afgelegd in de P&C-cyclus. Op grond van de geanalyseerde stukken wordt opgemerkt dat het grondbeleid meerdere van hiervoor genoemde open normen bevat in het toepassen van het grondbeleid. De bevoegdheden hangen deels samen met de doorzettingsmacht vanuit het college bij onderhandelingen maar kunnen conflicteren vanuit de controlerende taak vanuit de gemeenteraad. Waarschijnlijk zijn deze open normen nog het gevolg van de actievere grondpolitiek.

Een ander voorbeeld van een dergelijke open norm is te zien bij het kostenverhaal. De gemeenteraad moet besluiten of het kostenverhaal is verzekerd en ook het afzien van verhalen van kosten is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Een voorbeeld van een open norm is opgenomen in de nota grondbeleid. De gemeente Bergeijk hecht belang aan initiatieven die het maatschappelijk belang dienen. Hierbij moet worden gedacht aan initiatieven die een forse ruimtelijke kwaliteitswinst opleveren (bijvoorbeeld door het vervallen van bouwmogelijkheden in het buitengebied). Aangegeven wordt dat indien het college van mening is dat dit bij een particulier initiatief aan de

orde is slechts een deel, doch minimaal 50%, van de ambtelijke kosten worden verhaald.

Een vergelijkbare constructie is te zien bij het verhalen van een bijdrage aan de reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving (ROL). In principe worden alle nieuwbouwprojecten belast met een bijdrage ten behoeve van de Bestemmingsreserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefbaarheid. De bijdrage wordt bepaald op € 20,- p/m² voor woningen. Indien aangetoond kan worden dat een ruimtelijk gewenste ontwikkeling vanwege de bijdrage financieel niet haalbaar is, kan de bijdrage naar beneden worden bijgesteld. De bevoegdheid tot het bijstellen van de bijdrage ligt bij het college van burgemeester en wethouders.

De rekenkamercommissie adviseert bij het opstellen van een nieuwe nota grondbeleid rekening te houden met de diverse open normen die zijn opgenomen in het grondbeleid en tussen het college en gemeenteraad de discussie te voeren over de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Volkshuisvestingsbeleid

Met betrekking tot het volkshuisvestingsbeleid is het eveneens een compliment waard op welke manier de gemeenteraad door middel van diverse beleidsdocumenten periodiek wordt geïnformeerd over de volkshuisvestingsopgave in de gemeente Bergeijk. Voor een uitvoerige compilatie van de belangrijkste thema's wordt door de Rekenkamercommissie verwezen naar hoofdstuk 3. De Rekenkamercommissie constateert als rode draad in het volkshuisvestingsbeleid dat er, naast het reguliere woningbouwprogramma, wordt gestuurd op het bouwen voor de doelgroepen (starters, senioren en zorg).

De Rekenkamercommissie constateert uit de evaluatie dat de marktsituatie gedurende de onderzoeksperiode enkele keren enorm is gewijzigd. De beginperiode kenmerkt zich door een afnemende vraag als gevolg van de economische crisis/kredietcrisis. In de beginperiode van de onderzoeksperiode stond de woningmarkt nagenoeg stil en was het moeilijk voor bepaalde doelgroepen om zich te huisvesten (terughoudend met het kopen van woningen, strenge voorwaarden hypotheek en ontwikkelende partijen die terughoudend waren met het realiseren van woningen). Gelet op de huidige woningmarkt is dit momenteel nauwelijks te bevatten en worden woningen snel verkocht en zijn de huizenprijzen hoog.

Vanuit het grondbeleid en het volkshuisvestingsbeleid is getracht beleidsmatig te sturen op de marktontwikkelingen. Op het gebied van het volkshuisvestingsbeleid is een belangrijk beleidskader de bouw van 60% voor de doelgroepen starters, senioren en sociale huur. Vanaf de Woonvisie gemeente Bergeijk 2013 – 2021 is een duidelijke sturing waarneembaar. Van de 60% voor de doelgroepen dient minimaal 20% (1/3) voor sociale huur worden gerealiseerd. De gemeente Bergeijk hecht er waarde aan dat nieuwe ontwikkelingen een groot maatschappelijk belang moeten dienen.

In het onderhavige onderzoek is gekeken naar het gevoerde grondbeleid i.r.t. de woningbouwbehoefte. De problematiek rondom bouwen voor de doelgroepen is meer omvattend dan alleen het grondbeleid. Zo speelt de rol van woningcorporatie Vestia een belangrijke rol. Vestia

heeft als saneringscorporatie een opdracht vanuit het Rijk om financieel te saneren. Eén van de maatregelen om dit te realiseren is verkoop van sociale huurwoningen. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke maatregelen het aandeel sociale huurwoningen negatief beïnvloeden. Deze externe factoren zijn buiten het onderhavige onderzoek gelaten.

Een maatregel die in het kader van het woonbeleid is getroffen is het onder voorwaarden beschikbaar stellen van goedkope bouwgrond voor sociale woningbouw aan woningcorporaties (bandbreedte tussen € 200,-/m² en € 265,-/m²) en het onder voorwaarden financieel bijdragen (maximaal € 65,-/m²) aan woningcorporaties voor ontwikkeling van sociale huurwoningen op private locaties. Met dergelijke kortingsregelingen moet het aantrekkelijker worden om sociale huurwoningen te realiseren.

In de raadsvergadering van maart 2017 is het begrip maatschappelijk belang nader uitgewerkt. Het begrip maatschappelijk belang is een belangrijke voorwaarde binnen de gemeente Bergeijk om planologische medewerking te verlenen. De gemeente Bergeijk kent sinds 2012 het beleid waarbij medewerking aan de bouw van nieuwe woningen is beperkt. Er wordt geen medewerking verleend aan nieuwe woningbouwinitiatieven tenzij er sprake is van een groot maatschappelijk belang. Op grond van het bestaande beleid was er sprake van een groot maatschappelijk belang in het geval van/dat:

1. een substantiële verbetering van het woonmilieu (bijv. de sanering van een bedrijf); of
2. de woningen nodig zijn in het kader van zorg; of
3. de woningen ingezet worden als invulling van detailhandelslocaties in aanloopstraten; of
4. de woningen aantoonbaar noodzakelijk zijn voor het behoud van cultuurhistorisch erfgoed.

In lijn met de volkshuisvestingsopgave is het beleid hierop aangepast zodat er meer gebouwd kan worden voor de doelgroepen. Van een groot maatschappelijk belang is sprake bij:

1. De bouw van sociale huurwoningen indien de huurprijs daarvan onder de aftoppingsgrenzen valt en de woningen door een woningbouwcorporatie wordt gerealiseerd; of
2. De bouw van grondgebonden starterswoningen, zijnde een rij- of hoekwoning met een maximale inhoud van 320 m³ en met een beperkt bestemmingsoppervlak, of een appartement van 75 m²; of
3. De bouw van seniorenwoningen, zijnde een woning met alle voorzieningen op dezelfde etage en met een maximale inhoud van 320 m³ en met een beperkt bestemmingsoppervlak, of een appartement van 100 m²;
4. Bij de beoordeling van een locatie heeft de ontwikkeling van sociale huur de hoogste prioriteit. Pas als dit aantoonbaar niet haalbaar is, kan gekeken worden naar de mogelijkheid voor starters- en/of seniorenkoopwoningen.

Over de toetsing aan dit beleid en de rol van de gemeenteraad is op te merken dat de raad de kaders stelt en het college uitvoert. Het college verricht een eerste toets aan het beleid en legt op basis daarvan een voorstel voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt het besluit over de herziening van het bestemmingsplan en daar moet ook de finale toetsing aan het beleid

plaatsvinden. Het is dan ook zaak voor de gemeenteraad om bij de besluitvorming het toetsingskader goed voor ogen te hebben.

Met betrekking tot de gevallen waar de beslissingsbevoegdheid bij het college ligt, is aangegeven dat de toetsing ook door het college plaatsvindt (een omgevingsvergunning). Aangegeven is dat de raad daar geen directe besluitvormende rol heeft, maar dit niet weg neemt dat de raad wel om verantwoording kan vragen van het door het college gevoerde bestuur (art 169 lid 1 Gemeentewet). Tenslotte worden in het raadsvoorstel o.a. de kanttekening geplaatst dat er redenen zijn om planmatig met nieuwe ontwikkelingen te starten, bijvoorbeeld omdat de bestaande restcapaciteit te klein is of niet voorziet in de bouw van bepaalde type woningen, terwijl daar wel behoefte aan is en het begrip “maatschappelijk belang” zich niet leent voor een sluitende definitie. Aangegeven wordt dat e.e.a. een bepaalde richting aangeeft, maar een andere uitleg niet uitsluit. Er kunnen zich situaties voordoen die hierboven niet beschreven zijn, maar waarbij wel sprake is van een groot maatschappelijk belang. In die situaties zal maatwerk moeten worden geleverd, waarover uiteindelijk de raad zich zal moeten uitspreken.

Als steekproef is gezien of de toetsing aan het begrip groot maatschappelijk belang expliciet is meegenomen in de raadsvoorstellen die betrekking hebben op de vaststelling van bestemmingsplannen in het jaar 2021. Uit de geraadpleegde documenten van het afgelopen jaar wordt geconstateerd dat in de meeste gevallen er geen uitgebreide motivering en/of toetsing aan het begrip groot maatschappelijk belang staat beschreven in de raadsvoorstellen. Op grond van de raadsvoorstellen die zijn gezien is niet direct duidelijk op welke manier is getoetst aan het beleid op dit gebied of onder welke categorie een plan valt en waarom de realisatie van bouwen voor de doelgroepen niet mogelijk is. De rekenkamer adviseert in dit kader in raadsvoorstellen over de vaststelling explicieter toe te lichten op welke manier invulling is gegeven aan de toetsing van het beleid op het gebied van maatschappelijk belang en dan met name op het gebied van bouwen voor de doelgroepen zodat dit voor de raad meer inzichtelijk is bij de besluitvorming.

Daar waar de bevoegdheid tot medewerking aan een ruimtelijk initiatief bij het college ligt in plaats van de gemeenteraad heeft de gemeenteraad geen besluitvormende rol. Wel adviseert de rekenkamercommissie hierover nadere afspraken te maken tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad over de manier waarop de gemeenteraad kan sturen op het bouwen voor maatschappelijk belang wanneer de bevoegdheid van het ruimtelijk initiatief bij het college ligt en niet bij de gemeenteraad. Dit kan meegenomen worden in het traject van de implementatie van de Omgevingswet.

In de gemeenteraadsvergadering van 26 maart 2020 is ingegaan op het lokaal volkshuisvestingsprogramma. In het raadsvoorstel is aangegeven dat in grote lijnen conform planning is gebouwd maar er de komende jaren binnen de gemeente een behoefte blijft aan nieuwe woningen. Om het bouwen van de woningen waar behoefte voor blijft te stimuleren zijn de volgende stimuleringsmaatregelen aangenomen om de lokale woningbouwopgave de komende jaren te stimuleren:

1. Bijdrage/ korting grondprijs voor realisatie sociale huurwoningen;
2. Mogelijk maken van preventieve mantelzorgwoningen;
3. Bij nieuwbouw streven naar 30% sociale huur (was 20% sociale huur);
4. Mogelijkheden om bestaande woningvoorraad beter te benutten;
5. Mogelijkheid bouwen woning(en) op eigen grond;
6. Vereveningsfonds instellen voor sociale woningbouw;
7. Realisatie nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek gemeente).

Het college is door de gemeenteraad opdracht gegeven de maatregelen 4, 6 en 7 nader uit te werken.

Met betrekking de maatregelen is het volgende aangegeven.

1. Bijdrage/ korting grondprijs voor realisatie sociale huurwoningen

Het continueren van de bestaande regeling waarbij bij verkoop gemeentelijke grond aan corporaties of particuliere gronden waar corporaties sociale huur realiseren een maximale bijdrage wordt gedaan van € 65/m². Hierdoor kunnen corporaties meer sociale huurwoningen realiseren.

2. Preventieve mantelzorgwoningen

Hierbij gaat het om het continueren van de bestaande regeling waarbij het mogelijk is om voor te sorteren op toekomstige mantelzorg en kan worden voorzien in de behoefte om langer thuis te blijven wonen.

3. Bij nieuwbouw streven naar 30% sociale huur (dit was 20% sociale huur)

De Kempische visie op wonen 2019 – 2023 gaat uit van een gewenste 20% sociale huur. In het lokaal volkshuisvestingsprogramma is aangegeven dat bij nieuwbouw hoger ingezet moet worden.

4. Mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad beter te benutten

In het lokaal volkshuisvestingsprogramma staat aangegeven dat er een groeiende behoefte is aan kleinere woningen (voor starters, kleine gezinnen en alleenstaanden) en dat dit type woningen lang niet altijd beschikbaar of financieel haalbaar is voor de doelgroepen. De bestaande woningvoorraad bestaat voor een groot deel uit grote, ruime woningen. Maatregelen zoals woningsplitsingen in 2 of meer woningen en de sloop en nieuwbouw kunnen een oplossing zijn om te voorzien in kleinere wooneenheden. Andere mogelijkheden die staan omschreven zijn het tijdelijk bewonen van bijgebouwen bij woningen (max. 10 jaar en max. 80m²) voor kleinere huishoudens en woningen gebruiken voor meerdere huishoudens.

5. Mogelijkheid bouwen woning(en) op eigen grond

Het realiseren van nieuwe woning(en) op eigen grond wordt getoetst aan het bestaande beleid inzake het bouwen voor maatschappelijk belang. Op het moment dat het bouwen voor doelgroepen niet mogelijk is (ruimtelijk/financieel, dan wordt gezien of de mogelijkheid wordt geboden voor het bouwen van vrije sectorwoning(en). Bij de bouw van vrije sectorwoningen moet er een bijdrage/afdracht worden gedaan aan het vereveningsfonds (punt 6), naast de planologische beoordeling.

6. Vereveningsfonds sociale woningbouw (als sociaal programma niet mogelijk is dan afdracht grondprijs)

Uitgangspunt bij elk nieuwe woningbouwlocatie is het streven naar bouwen voor maatschappelijk belang. Is sociale woningbouw niet mogelijk dan zijn er twee mogelijkheden, namelijk het kiezen van een andere locatie of een afdracht van de grondprijs in het vereveningsfonds sociale woningbouw. De middelen uit dit vereveningsfonds worden ingezet voor extra ambitie i.r.t. sociale woningbouw.

7. Realisatie nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek gemeente)

Het laatste punt is de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties (in combinatie met actieve grondpolitiek). Aangegeven wordt dat in beginsel (in het kader van zorgvuldig ruimtegebruik) wordt ingezet op inbreidingslocaties om deze te benutten voor nieuwe woningbouw. Als deze niet voldoende beschikbaar zijn worden ook uitbreidingslocaties onderzocht. In het lokaal volkshuisvestingsprogramma staat opgenomen dat indien het nodig is om een gewenste ontwikkeling vlot te trekken het instrument van actieve grondpolitiek ingezet kan worden.

De Rekenkamercommissie adviseert op het punt van de kortingsregeling op de grondprijs voor sociale huurwoningen en het inzetten van actieve grondpolitiek voor de volkshuisvestingsopgave in de actualisatie van de Nota grondbeleid de effecten inzichtelijk te laten maken voor de gemeenteraad. Het voeren van een actieve grondpolitiek voor het bouwen voor de doelgroepen zal een nadere financiële afweging vragen daar deze exploitaties minder winstgevend zullen zijn dan reguliere woningbouw. Het is aan het college en de gemeenteraad om hier een nadere afweging in te maken in het kader van de actualisatie van het grondbeleid.

In de vergadering van de gemeenteraad van 28 januari 2021 is besloten tot het instellen van een vereveningsfonds voor sociale woningbouw. Het gaat hier om de uitwerking van maatregel 6 uit het hiervoor beschreven lokaal volkshuisvestingsprogramma. Hiertoe is een bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' ingesteld en een startkapitaal beschikbaar gesteld ad € 150.000 middels een dotatie. Tevens is besloten de bestemmingsreserve 'vereveningsfonds voor sociale woningbouw' uit te laten voeren door het college. Hieronder vallen, overeenkomstig het beleid, de inning en besteding van de fondsgelden aan de volkshuisvestelijke taakstelling. Aangegeven wordt dat hierover verantwoording wordt afgelegd middels de reguliere P&C cyclus.

Het beoogde effect van het vereveningsfonds is het streven naar 30% sociale huur bij nieuwbouw. Als realisatie van sociale huurwoningen niet mogelijk of haalbaar is, kan gekozen worden voor het

ontwikkelen van andere locatie(s) of een afdracht aan het vereveningsfonds sociale woningbouw. Met de middelen uit het vereveningsfonds kan op andere locaties bijgedragen worden aan de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope (sociale) koopwoningen. De insteek is om met het vereveningsfonds extra mogelijkheden te bieden om sociale woningen in nieuwbouwprojecten te borgen en te stimuleren. Voor een uitvoerige omschrijving van de kaders wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van deze rapportage.

Het instrument van het vereveningsfonds voor sociale woningbouw is relatief nieuw (vaststelling in de gemeenteraad van januari 2021). Het benutten van deze mogelijkheden tot verevening ziet de rekenkamercommissie als een positieve ontwikkeling. Een aandachtspunt hierbij is dat op langere termijn het effect kan zijn dat er aanzienlijke bedragen worden opgepot. Doordat het fonds begin 2021 in het leven is geroepen moet de verwerking in de planning en control-cyclus voor een groot gedeelte nog zijn beslag gaan krijgen. De rekenkamercommissie adviseert de stortingen en onttrekkingen uit het vereveningsfonds als een vast punt terug te laten komen in de planning en controlcyclus. Hierbij adviseert de rekenkamercommissie een overzicht te hanteren van stortingen en onttrekkingen zodat voor raadsleden in één oogopslag duidelijk is hoe de mutaties plaatsvinden zodat de gemeenteraad haar controlerende taak goed kan uitoefenen. Dit mede doordat bij de oprichting van het vereveningsfonds de gemeenteraad de bevoegdheid tot het verrichten van mutaties heeft neergelegd bij het college. In beginsel is dit op grond van de nota reserves en voorzieningen een bevoegdheid voor de gemeenteraad tenzij gedelegeerd aan het college. In de gemeente Bergeijk is er voor gekozen om de bevoegdheid tot het verrichten van mutaties te delegeren aan het college.

Bij de raadsvoorstellen die betrekking hebben op de vaststelling van bestemmingsplannen wordt aangegeven of kosten op de initiatiefnemer zijn verhaald. De rekenkamercommissie adviseert bij toekomstige raadsvoorstellen tevens aan te geven of er een bijdrage door de initiatiefnemer is voldaan in het vereveningsfonds voor sociale woningbouw, zodat raadsleden ook in individuele gevallen kan zien of het vereveningsfonds is toegepast.

Tenslotte is het te adviseren om met betrekking tot toekomstige bijdragen aan projecten voor sociale woningbouw een relatie te leggen met de op te stellen omgevingsvisie of een programma. Door het opnemen van mogelijke bestedingen in het langere termijn ruimtelijke beleid is het mogelijk om de bestedingen uit het vereveningsfonds in te kaderen en discussies over uitgaven uit het fonds achteraf te voorkomen.

In hoofdstuk 4 is uitvoerig ingegaan op de woningbouwontwikkelingen die zich hebben voorgedaan i.r.t. het voorzien in de woningbouwbehoefte en welke effecten dit heeft gehad. Dit hoofdstuk gaat met name in op de deelvragen:

- *Welke woningbouwontwikkelingen hebben zich in deze periode voorgedaan i.r.t. het voorzien in de woningbouwbehoefte?*
- *Welke actieve grondexploitaties heeft de gemeente Bergeijk de afgelopen 12 jaren gehad om te voorzien in de woningbouwbehoefte?*
- *Welke effecten hebben de actieve grondexploitaties gehad (financieel, maatschappelijk en op het gebied van volkshuisvesting)?*
- *Welke woningbouwontwikkelingen zijn de afgelopen 12 jaren door middel van faciliterend/passief*

grondbeleid gerealiseerd?

- Wat is de huidige/toekomstige woningbouwbehoefte en hoe is hier binnen het grondbeleid rekening mee gehouden?

De Rekenkamercommissie heeft o.a. oude jaarstukken opgevraagd bij het archief. Een micro-analyse van de effecten van de bouwplannen/grondexploitaties was niet haalbaar gelet op de beschikbare informatie binnen de scope van het onderzoek. Dit mede omdat het huidige onderzoek een behoorlijke omvang heeft gekregen. Derhalve is besloten om op iets abstracter niveau de analyse te verrichten.

In de jaarstukken wordt inzicht gegeven aan de gemeenteraad over de woningtoevoegingen van het verantwoordingsjaar. Deze woningtoevoegingen zijn getoetst aan de volkshuisvestingsopgave. De norm was hierbij de doelstelling om 60% te bouwen voor de doelgroepen senioren, starters en zorg. Voor de doelgroep sociale huur was de doelstelling in het verleden de realisatie van 20% sociale huurwoningen. Vanaf de vaststelling van het lokaal volkshuisvestingsprogramma in 2020 is de doelstelling aangepast naar het realiseren van 30% sociale huurwoningen.

Ingegaan is op de woningbouwproductie in de onderzoeksperiode en dan met name de tabellen uit de jaarstukken waarin wordt ingegaan op de woningbouwcategorieën. In de tabellen wordt ingegaan op het totaal aantal toegevoegde woningen, het type woning en het gebied/de kern waar de woningen zijn gerealiseerd. Er is een onderscheid gemaakt tussen de doelgroepen (senioren, starters en zorg). In de tabellen worden tot sociale huurwoningen de categorie 'starters huur' gerekend. Voor de toetsing aan de doelstelling sociale huur wordt dan ook gekeken naar deze categorie (starters huur). Uit de ambtelijke consultatie is gebleken dat ook in de categorie senioren huur er woningen zijn gerealiseerd in de doelgroep sociale huur. Dit blijkt niet eenduidig uit de tabel, echter op grond van de ontvangen informatie uit de ambtelijke check is de berekening verricht. Een startershuurwoning valt qua huurprijs altijd onder de sociale huurprijsgrens. Hierna wordt getoetst aan de norm van het aandeel sociale huur.

Per verantwoordingsjaar is in beeld gebracht hoeveel woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd en in hoeverre er wordt tegemoet gekomen aan woningbouw voor de doelgroepen. Op grond van de gegevens is gekeken in hoeverre er in de periode 2009 – 2020 is gebouwd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg) en in hoeverre dit voldoet aan de beleidsmatige kaders.

	Woningen	Vrije sector middelduur- duur	Starters koop	Starters huur	Senioren koop	Senioren huur	Zorg	RvR
2009	54	16	0	5	0	27	0	6
2010	73	14	39	0	0	18	0	2
2011	66	27	8	19	9	0	0	3
2012	112	30	24	8	7	36	6	1
2013	73	10	10	23	8	0	22	0
2014	36	17	15	0	2	0	1	1
2015	70	38	29	0	3	0	0	0
2016	39	23	0	7	4	0	5	0
2017	56	31	12	0	0	0	12	1
2018	100	37	11	15	20	0	17	0
2019	139	78	12	10	25	0	10	4
2020	62	28	0	8	3	18	1	4
Totaal	880	349	160	95	81	99	74	22

Uit voorgaande tabel kunnen wij concluderen dat er 880 woningen aan de woningvoorraad zijn toegevoegd gedurende de onderzoeksperiode. Dit ligt in lijn met de provinciale prognoses voor Bergeijk (10-jaarsperiode 2014: 79 per jaar en in 2017: 63 per jaar).

58% van de gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De beleidsdoelstelling om meer dan 60% van de woningen te bouwen voor de doelgroepen (senioren, starters en zorg) is net niet gehaald. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd.

Voor het aandeel sociale huurwoningen kijken wij naar de categorie (starters huur) en daarnaast blijkt uit de ambtelijke controle dat 76 van de 99 seniorenhuurwoningen eveneens zijn gerealiseerd in de sociale huursector. Het gaat hier met name om de 'oudere senioren huurwoningen' die eveneens in de categorie sociale huur vallen. Het aandeel sociale huurwoningen dat in totaal gerealiseerd is gedurende de onderzoeksperiode is 19,4% van het totaal aantal gerealiseerde woningen. De beleidsdoelstelling om meer dan 20% aandeel sociale huurwoningen wordt net niet gehaald, en niet aan de nieuwe norm van 30%. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd.

De Rekenkamercommissie merkt op dat het niet altijd duidelijk is welke woningen in de categorie senioren huur eveneens behoren tot de doelgroep sociale huur. In dit kader adviseert de Rekenkamercommissie in de planning en control-cyclus een duidelijke tabel sociale huur te hanteren zodat het voor de gemeenteraad duidelijk na te gaan is hoeveel sociale huurwoningen worden gerealiseerd dan wel woningen voor de doelgroepen.

Op grond van de inventarisatie van de woningbouwplannen is te zien dat er wisselende resultaten zijn geboekt met betrekking tot de bouwplannen. Indien alle grondexploitaties financieel worden bezien is te zien dat er substantiële exploitatiewinsten zijn gerealiseerd. Over de algehele linie genomen is er (op het moment van onderhavige analyse) meer winst gemaakt op de exploitaties dan verlies genomen gedurende de onderzoeksperiode. De gemeente Bergeijk kent enkele zeer winstgevendende exploitaties maar er zijn ook enkele exploitaties waarbij flinke verliezen zijn of nog

moeten worden geïncasseerd. Plannen zoals Kapelledries I, Tiliaans-Noord, Molenakkers-Lavendelstraat, Woonbos en Uitbreiding Woonbos hebben vanuit financieel oogpunt een zeer positief resultaat opgeleverd. Met name de plannen Terlo en Triloo en Hooge Berkt I zijn vanuit financieel oogpunt minder succesvol. Over de algehele linie genomen kan echter worden geconcludeerd dat het grondbedrijf (financieel) positieve resultaten heeft laten zien t.a.v. de ontwikkeling van woningbouwlocaties.

Een ander belangrijk punt is de realisatie van woningen voor de doelgroepen. Uit de analyse blijkt dat de gemeente Bergeijk een mix heeft van grondexploitaties waarin reguliere woningen worden gerealiseerd en woningen waarin ook voor de doelgroepen woningen worden gerealiseerd. De Rekenkamercommissie constateert dat met name de exploitaties t.b.v. de reguliere woningvoorraad financieel positief sluiten (Beistervelden III, Bucht-Oost, Berkenheg). Woonbos springt er financieel in positieve zin uit, hier wordt echter niet voor de doelgroepen gebouwd, echter dit is stedenbouwkundig ook geen voor de hand liggende keuze.

Desalniettemin ziet de Rekenkamercommissie ook dat het deels bouwen voor de doelgroepen in combinatie met een positieve grondexploitatie ook heeft plaatsgevonden bij diverse plannen (Kapelledries I, Tiliaans-Noord, Hoefzicht fase 2, inbreiding Riethoven, St. Servatius, Molenakkers-Lavendelstraat).

Tenslotte kan worden opgemerkt dat bij de drie plannen die een negatieve exploitatie hebben (Terlo, Triloo, Hooge Berkt I) ook daadwerkelijk woningen zijn gebouwd voor de doelgroepen en de instrumenten uit het grondbeleid zijn ingezet om deze woningen te realiseren door middel van stimulerende maatregelen.

De Rekenkamercommissie constateert dat ook bij overige ontwikkelingen/plannen van derden wordt gestuurd op het bouwen voor de doelgroepen.

De Rekenkamercommissie constateert dan ook dat er een balans zit tussen winstgevende en verlieslijdende exploitaties. Uiteraard is de opbrengstpotentie van het bouwen voor doelgroepen minder groot dan voor de reguliere woningbouw, echter in diverse exploitaties is te zien dat e.e.a. ook goed samen kan. Tenslotte zijn er enkele financieel minder positieve exploitaties waarin is gebouwd voor de doelgroepen.

Naast de grondexploitaties heeft de Rekenkamercommissie tevens gekeken naar de reserves en voorzieningen binnen het grondbedrijf.

Een belangrijke reserve is de reserve Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving (ROL), voorheen reserve bovenwijkse voorziening. In principe worden alle winstgevende exploitaties en alle nieuwbouwprojecten belast met een bijdrage ten behoeve van de bestemmingsreserve ROL van € 20 per m² voor woningen. Indien aangetoond kan worden dat een ruimtelijk gewenste ontwikkeling vanwege de bijdrage financieel niet haalbaar is, kan de bijdrage door het college naar beneden worden bijgesteld. Uit de analyse die is verricht is te concluderen dat er vanuit de grondexploitaties substantiële bijdragen zijn geleverd aan de reserve ROL.

Een andere belangrijke reserve voor het grondbedrijf is de reserve risico's grondexploitaties. Op grond van de risico's binnen de complexen/grondexploitaties wordt de omvang van de reserve risico's grondexploitaties vastgesteld. Op grond van de gevoeligheidsscenario's wordt een onderbouwing gegeven van de risicoreserve. Hieronder wordt de omvang van de reserve in de onderzoeksperiode in beeld gebracht. Hoe groter de risico's binnen de grondexploitaties hoe hoger de omvang van de reserve risico's grondexploitaties moet zijn.

<i>Jaarstukken</i>	<i>Omvang reserve risico's grondexploitaties</i>
2009	-
2010	€ 2.403.884
2011	€ 3.432.193
2012	€ 3.462.596
2013	€ 1.870.790
2014	€ 1.702.451
2015	€ 1.762.699
2016	€ 1.713.000
2017	€ 1.489.000
2018	€ 1.910.000
2019	€ 1.530.000
2020	-

Uit bovenstaande tabel is te herleiden dat de omvang van de reserve risico's grondexploitaties in de beginperiode groter was. Dit is volgens de Rekenkamercommissie te verklaren dat op dat moment er sprake was van een meer actief grondbeleid. Door de kentering zien wij een afname van de reserve en is de omvang de laatste jaren min of meer stabiel geweest.

Tenslotte is gekeken naar de voorzieningen die getroffen zijn voor grondexploitaties. Voor plannen met een tekort op de einddatum moet een voorziening worden getroffen. In onderstaande tabel is gedurende de onderzoeksperiode ingegaan op de destijds noodzakelijke voorziening. Met name de plannen Terlo en Triloo werken in het bepalen van de omvang van de voorziening hierin door.

<i>Jaarstukken</i>	<i>Omvang voorziening</i>
2009	€ 2.211.425
2010	€ 1.999.833
2011	€ 2.367.498
2012	€ 3.656.815
2013	€ 5.674.564
2014	€ 4.896.502
2015	€ 5.258.189
2016	€ 5.240.000
2017	€ 5.312.000
2018	€ 4.795.000
2019	€ 4.956.000
2020	€ 4.887.000

Tenslotte kan worden opgemerkt dat de gemeenteraad jaarlijks (vertrouwelijk) wordt geïnformeerd over de voortgang van de woningbouwontwikkelingen en grondexploitaties door middel van een

themasessie.

In het onderhavige rekenkameronderzoek heeft de Rekenkamercommissie tevens gekeken naar toekomstige ontwikkelingen. Het gaat dan met name om de invoering van de Omgevingswet. De volgende deelvraag heeft hier betrekking op:

- Welke effecten heeft de Omgevingswet (Aanvullingswet grondeigendom) voor het grondbeleid van de gemeente

In hoofdstuk 5 is de Rekenkamercommissie ingegaan op de aanpassingen die noodzakelijk zijn i.r.t. de implementatie van de Omgevingswet. De Rekenkamercommissie is van mening dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot gevolg heeft dat de nota grondbeleid geactualiseerd moet worden op de nieuwe instrumenten en praktijk. De Rekenkamercommissie adviseert de aanbevelingen uit het onderhavige onderzoek hierin te verwerken. Tevens wordt binnen de gemeente Bergeijk gewerkt aan een Omgevingsvisie die naar verwachting begin 2022 wordt vastgesteld. Hierbij dient er rekening te worden gehouden met een grondslag in de Omgevingsvisie of in een programma voor het vragen van aanvullende financiële bijdragen. Een belangrijk onderdeel van de Omgevingsvisie als integraal beleidskader is het afwegen van nieuwbouw i.r.t. de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente. De Rekenkamercommissie adviseert de conclusies en aanbevelingen uit het onderhavige rekenkameronderzoek in dit traject mee te wegen.

Gelet op de analyse is getracht de hoofdvraag van het rekenkameronderzoek te beantwoorden door de Rekenkamercommissie, nl:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het grondbeleid van de gemeente Bergeijk geweest i.r.t. de woningbouwbehoefte en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?

Op grond van de uitgevoerde analyse is de Rekenkamercommissie van mening dat het grondbeleid van de gemeente Bergeijk doelmatig en doeltreffend is geweest i.r.t. de woningbouwopgave. Het aantal gebouwde woningen is in lijn met de provinciale prognose en het grondbeleid bevat een mix van toegepaste instrumenten afhankelijk van de situatie. 58% van de gerealiseerde woningen was bestemd voor de doelgroepen (senioren, starters, zorg). De beleidsdoelstelling om meer dan 60% van de woningen te bouwen voor de doelgroepen (senioren, starters en zorg) is net niet gehaald. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd.

Voor het aandeel sociale huurwoningen komen wij gedurende de onderzoeksperiode uit op 19,4% van het totaal aantal gerealiseerde woningen. De beleidsdoelstelling om meer dan 20% aandeel sociale huurwoningen wordt net niet gehaald, en niet aan de nieuwe norm van 30%. Wel is nagenoeg in lijn met de norm gebouwd. Een bijzondere thema is het aandeel sociale huur. Het verhogen van de beleidsnorm voor sociale huur naar 30% zal maken dat het halen van de doelstelling in de toekomst een steeds moeilijkere opgave zal gaan worden.

De Rekenkamercommissie concludeert verder dat de gemeente Bergeijk een faciliterende grondpolitiek voert met een sterke regiefunctie. Gelet op de omvang van de woningbouwbehoefte is dit een logische keuze. De rekenkamercommissie merkt op dat het realiseren van voldoende woningen voor de doelgroepen (maatschappelijk doel) mogelijk, naast alle beleidsinhoudelijke acties, een nadere afweging vragen over de grondpolitiek. Bij de keuze voor een actievere grondpolitiek in

toekomstige situaties zou het accent meer kunnen worden gelegd bij het bouwen voor de doelgroepen (maatschappelijke opgave). Hierbij moet dan wel worden gerealiseerd dat dit een lagere opbrengstpotentie heeft dan bouwen voor reguliere doelgroepen en rekening gehouden dient te worden met exploitatieverliezen. De Rekenkamercommissie adviseert dit aspect mee te nemen in de actualisatie van de nota grondbeleid en mee te nemen in de uitwerking van de Omgevingsvisie (die thans in voorbereiding is) of een programma. Hierbij kan tevens een relatie worden gelegd met het vereveningsfonds. Zeker door het verhogen van de beleidsnorm voor sociale huur van 20% naar 30% ligt hier een behoorlijke opgave om aan deze nieuwe norm te kunnen voldoen.

Bijlagen

Bijlage 1	Nota grondbeleid – “Grond in goede handen” (2009)
Bijlage 2	Actualisering Nota grondbeleid 2013
Bijlage 3	raadsbesluit van 27 juni 2013
Bijlage 4	Vigerende grondbeleid – Nota Grondbeleid 2018
Bijlage 5	Dorpsontwikkelingsplan: Bergeijk, kernen in ontwikkeling (7 november 2006)
Bijlage 6	Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021
Bijlage 7	Oplegnotitie Woonvisie gemeente Bergeijk 2013-2021 (11 augustus 2016)
bijlage 8	Uitwerking begrip maatschappelijk belang (raadsvergadering maart 2017)
Bijlage 9	Kempische visie op wonen 2019-2023 (28 maart 2019)
Bijlage 10	Lokaal volkshuisvestingsprogramma – raadsvergadering 26 maart 2020
Bijlage 11	Vereveningsfonds voor sociale woningbouw (raadsvergadering 28 januari 2021)