

Grondbeleid Dantumadiel

2005 - 2008

In opdracht van
Rekenkamercommissie Noordoost-Fryslân

drs. Geurt Keers
ir. Jan Scheele-Goedhart MA
Pelle de Wit BSc

Januari 2010



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

Rapportnummer: 12700

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
1.1	ONDERZOEKSVRAGEN	1
1.2	AANPAK ONDERZOEK	2
1.3	OPBOUW ONDERZOEKSRAPPORT	3
1.4	VERANTWOORDING	3
2	DOELEN EN DOELTREFFENDHEID	5
2.1	DOELEINDEN GRONDBELEID	5
2.2	VORM EN INSTRUMENTEN GRONDBELEID	7
2.3	DOELTREFFENDHEID GRONDBELEID	11
2.4	CONCLUSIES DOELEINDEN EN DOELTREFFENDHEID	12
3	FINANCIËLE RISICOBEBEERSING	15
3.1	RISICOMANAGEMENT	15
3.2	FINANCIËLE DOELMATIGHEID	20
3.3	IMPLICATIES VAN DE GRONDEXPLOITATIEWET	23
3.4	GRONDBEDRIJF ALS LERENDE ORGANISATIE	26
3.5	CONCLUSIES FINANCIËLE RISICOBEBEERSING	28
4	STURING EN CONTROLE GRONDBELEID	31
4.1	GEMEENTELIJKE EISEN AAN INFORMATIEVOORZIENING	31
4.2	GEMEENTELIJKE EISEN TEN OPZICHTE VAN ANDERE RICHTLIJNEN	32
4.3	NALEVING EISEN INFORMATIEVOORZIENING	36
4.4	CONCLUSIES STURING EN CONTROLE GRONDBELEID	41

5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	45
5.1	CONCLUSIES	45
5.2	AANBEVELINGEN	49
	BIJLAGE I: CASESTUDIE ZWAAGWESTEINDE CENTRUM	51
	BIJLAGE II: NORMENKADER ACHDANDON	59
	NORMEN DOELSTELLINGEN EN DOELTREFFENDHEID (HOOFDSTUK 2)	59
	NORMEN BEHEERSING FINANCIËLE RISICO'S (HOOFDSTUK 3)	60
	NORMEN STURING & CONTROLE (HOOFDSTUK 4)	62
	BIJLAGE III: BEGRIPPENLIJST GRONDBELEID	67

1

Inleiding

De Rekenkamercommissie Noordoost-Fryslân, de gemeenschappelijke Rekenkamercommissie van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland c.a., laat een onderzoek uitvoeren naar het gemeentelijk grondbeleid. Het onderzoek spitst zich toe op de beheersing van de financiële risico's. Voor alle drie de gemeenten wordt een zelfstandig leesbaar rapport opgesteld.

Het voorliggende rapport betreft het grondbeleid in de gemeente Dantumadiel. Het onderzoek is voor alle drie de gemeenten uitgevoerd door RIGO Research en Advies. RIGO is daarbij ondersteund door de leden van de rekenkamercommissie en door diverse ambtenaren vanuit de gemeentelijke organisatie.

1.1

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die de Rekenkamercommissie stelt is of de drie gemeenten de financiële risico's van het grondbeleid onder controle hebben:

- In hoeverre kan de gemeenteraad op basis van de hem aangeboden informatie over grondbeleid en grondexploitaties het financiële risico daarvan voldoende beheersen

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn negen deelvragen geformuleerd, die in tekstvak 1-1 zijn opgenomen. Aandachtspunten zijn de organisatie van de uitvoering, de financiële risicobeheersing, het lerende vermogen van de organisatie, de interne en externe informatievoorziening (planning- en controlecyclus, informatieverschaffing aan college en raad) en de samenhang tussen deze aspecten.

Van belang is ook de nieuwe Grondexploitatiewet, die sinds 1 juli 2008 van kracht is. Wat kan hiermee worden bereikt en wat kan de betekenis zijn voor de risicobeheersing van het gemeentelijk grondbeleid?

Tekstvak 1-1: Deelvragen onderzoek grondbeleid

Deelvragen doelstellingen en doeltreffendheid

- 1 Wat zijn doelstellingen en instrumenten van het grondbeleid?
- 2 Hoe is de doeltreffendheid van het grondbeleid?

Deelvragen financiële risicobeheersing

- 3 Hoe functioneert het risicomanagement ten aanzien van het grondbeleid?
- 4 Hoe is de financiële doelmatigheid van het grondbeleid
- 5 Wat is de betekenis van de Grondexploitatiewet voor de beheersing van financiële risico's?
- 6 Wordt er in de gemeente bij nieuwe projecten of bij het opstellen van nieuw beleid gebruik gemaakt van de ervaringen uit eerder beleid of eerdere grondexploitaties of uit externe bronnen?

Deelvragen sturing en controle

- 7 Welke eisen zijn gesteld aan de (financiële) informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties?
- 8 Hoe verhouden deze gemeentelijke eisen zich tot richtlijnen van hogere overheden en tot de gebruikelijke informatievoorziening in andere gemeenten?
- 9 In hoeverre voldoet de feitelijke informatievoorziening aan de door de gemeente zelf en door hogere overheden gestelde eisen?

De deelvragen over doelstellingen en doeltreffendheid geven inzicht in de uitvoering van het grondbeleid in de gemeente en vormen een kader voor beantwoording van de overige vragen.

De deelvragen 3 tot en met 6 behandelen de diverse aspecten van risicobeheersing bij de grondexploitaties, zowel het beleid en de uitkomsten als de ontwikkelingen hierin.

Bij de deelvragen over sturing en controle is de informatievoorziening naar de gemeenteraad het belangrijkste onderwerp.

Het onderzoek richt zich op de periode 2005 – 2008.

1.2 Aanpak onderzoek

Voor het onderzoek zijn, ten eerste, alle documenten over grondbeleid bestudeerd die naar de raad zijn gestuurd. Daarmee is een eerste indruk verkregen van de inhoud van het grondbeleid in Dantumadiel alsook van de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Daarna is het beeld uit deze documenten in een interview met een drietal personen uit de ambtelijke organisatie verduidelijkt.

Met een casestudie naar één specifiek project, in dit geval het project Zwaagwesteinde-Centrumplan, is meer in detail gekeken naar de uitvoering van het grondbeleid. Voor deze casestudie zijn allereerst de op het project betrekking hebbende documenten bestudeerd. Vervolgens is opnieuw een interview gehouden, met opnieuw drie ambtelijk betrokkenen, om nader in beeld te krijgen hoe de gemeente bij het project betrokken was.

1.3 Opbouw onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de doelen van het grondbeleid besproken, alsmede de instrumenten die de gemeente inzet om deze doelen te realiseren en de mate waarin de doelen bereikt worden. Daarmee worden de eerste twee deelvragen beantwoord.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vragen van de rekenkamercommissie naar de beheersing van de (financiële) risico's van het grondbeleid. Ook wordt stilgestaan bij de financiële doelmatigheid en komt de betekenis van de Grondexploitatiewet voor financiële risicobeheersing aan bod.

De deelvragen 7 tot en met 9, waarin de mogelijkheden voor sturing en beheersing door de gemeenteraad centraal staan, komen aan bod in hoofdstuk 4. Dat hoofdstuk bespreekt vooral de informatievoorziening aan de raad en de mate waarin de raad op basis van de hem aangeboden informatie de risico's in beeld en onder controle kan houden.

De beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek, in hoeverre de raad in staat is om het financiële risico van grondbeleid en grondexploitaties voldoende te beheersen, vindt plaats in hoofdstuk 5.

1.4 Verantwoording

Het onderzoek is begeleid door de leden van de Rekenkamercommissie Noordoost Friesland, dhr. E.A. Martens, dhr. W. de Boer, mevr. C.M.E. Ruiter en door de ambtelijk secretaris dhr. P.J.A. Praat.

Bij de start van het onderzoek zijn betrokken ambtenaren en wethouders in een bijeenkomst met de Rekenkamercommissie en de onderzoekers in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van doel en aanpak van het onderzoek en suggesties te doen voor aandachtspunten voor het onderzoek.

In het kader van dit onderzoek is met een aantal ambtenaren van de gemeente Dantumadiel een gesprek gevoerd. RIGO bedankt de betrokken ambtenaren, in het bijzonder dhr. Boersma, voor hun medewerking bij het ter beschikking stellen van de documenten en in de gesprekken.

2

Doelen en doeltreffendheid

Met het grondbeleid streeft de gemeente bepaalde doelen na. Vrijwel altijd gaat het daarbij drie hoofdtypen doelen: het binnen een bepaalde termijn realiseren van verschillende ruimtelijke projecten, het streven naar een hoge kwaliteit bij ruimtelijke projecten en het streven naar financieel resultaat. Binnen deze drie hoofdtypen worden door elke gemeente andere accenten gelegd: de ene gemeente kiest voor kwaliteit, de andere voor tempo en bij veel gemeenten speelt ook het financiële resultaat een belangrijke rol.

In dit hoofdstuk wordt besproken welke doelen de gemeente Dantumadiel voor het grondbeleid heeft vastgesteld en welke strategie en instrumenten ingezet worden om die doelen te bereiken. Daarmee geeft dit hoofdstuk een meer algemene schets van de context waarin het eigenlijke onderzoek naar risicobeheersing plaatsvindt. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de doeleinden van het grondbeleid. Paragraaf 2.2 behandelt de vorm van het grondbeleid en de instrumenten waarmee getracht wordt gestelde doeleinden te behalen. Paragraaf 2.3 geeft een indruk van de mate waarin de doelen bereikt zijn. In paragraaf 2.4 worden samenvattend de eerste twee deelvragen beantwoord.

2.1 Doeleinden grondbeleid

Doelstelling grondbeleid en grondexploitatie: normen

Van belang voor een goed grondbeleid is, allereerst, dat er heldere doelstellingen zijn geformuleerd. Die inhoud van die doelstellingen wordt door de gemeente, als het goed is door de gemeenteraad, bepaald. Er kan dus geen uitspraak worden gedaan over de vraag of de gekozen doelen 'goed' zijn.

Wat wel kan is beoordelen of de doelen op een goede wijze tot stand gekomen en geformuleerd zijn en of er sprake is van consistentie tussen verschillende doelen en de uitvoering van het beleid. Om dat te beoordelen wordt een aantal normen gehanteerd:

- de doeleinden zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd;

- wanneer zich mogelijke dilemma's tussen verschillende doeleinden voordoen geeft de gemeente aan op welke wijze een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen wordt gemaakt;
- de keuze voor de vorm van grondbeleid wordt beargumenteerd en onderbouwd vanuit de doelen die de gemeente nastreeft en er is een consistente instrumentele uitwerking van de gekozen vorm van grondbeleid.

Doelen van het grondbeleid in Dantumadiel

De nota grondbeleid van de gemeente Dantumadiel noemt een aantal doeleinden voor het grondbeleid. Het grondbeleid is, aldus de nota, vooral gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het ruimtegebruik zoals beschreven in de strategische visie.¹ Grondbeleid wordt duidelijk gepositioneerd als ondersteunend aan de realisatie van andere programma's. De nota grondbeleid formuleert daarnaast als randvoorwaarde dat de grondexploitaties in principe sluitend moeten zijn; daarvan kan worden afgeweken².

Twijfelachtig is of er een tweede doel is, 'het nastreven van kostendekkende grondexploitaties'. Op sommige plaatsen in de nota en paragraaf grondbeleid wordt een zodanige formulering gebruikt dat dit als een tweede, eigenstandig doel gezien zou kunnen worden. De hoofdlijn van de nota grondbeleid is echter dat het bijdragen aan de Strategische Visie het centrale doel is en de kostendekkende grondexploitatie een randvoorwaarde daarvoor. Het behalen van een financieel resultaat wordt dan ook niet gezien als doel van het grondbeleid in Dantumadiel.

SMART toets doel

Is dit ene doel om bij te dragen aan de realisatie van de strategische visie SMART geformuleerd? Het is wel specifiek, want het verwijst naar de strategische visie en de daaruit volgende programma's. Het is niet meetbaar geformuleerd; er zijn geen duidelijke criteria waaraan afgemeten kan worden of het doel bereikt is. Acceptabel is het doel wel, gezien de verwijzing naar een door de raad vastgestelde visie. Ook is het doel zelf in de nota grondbeleid door de gemeenteraad vastgesteld. Of het doel realistisch is kan niet worden beoordeeld, dat is niet in de nota grondbeleid aangetoond; er is geen onderzoek gedaan naar de haalbaarheid. Tijdgebonden is de formulering van het doel niet. Kortom: het doel is slechts in beperkte mate SMART geformuleerd.

Conflicterende doeleinden

In de praktijk kunnen zich dilemma's voordoen tussen verschillende doeleinden. Een voorbeeld is dat ruimtelijke doeleinden van de gemeente kunnen conflicteren met het financiële doel om winst te maken op grondexploitaties.

In Dantumadiel zijn geen conflicterende doelstellingen gevonden. Deze kunnen impliciet in de Strategische Visie aanwezig zijn, wanneer daar geen heldere keuzes

voetnoot

¹ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 4.

² Gemeente Dantumadiel, *Programmabegroting 2007*, p. 4.

in zijn gemaakt. Dat is dan echter geen conflicterende doelstelling van het grondbeleid, maar van ander beleid en valt dus buiten het blikveld van dit onderzoek.

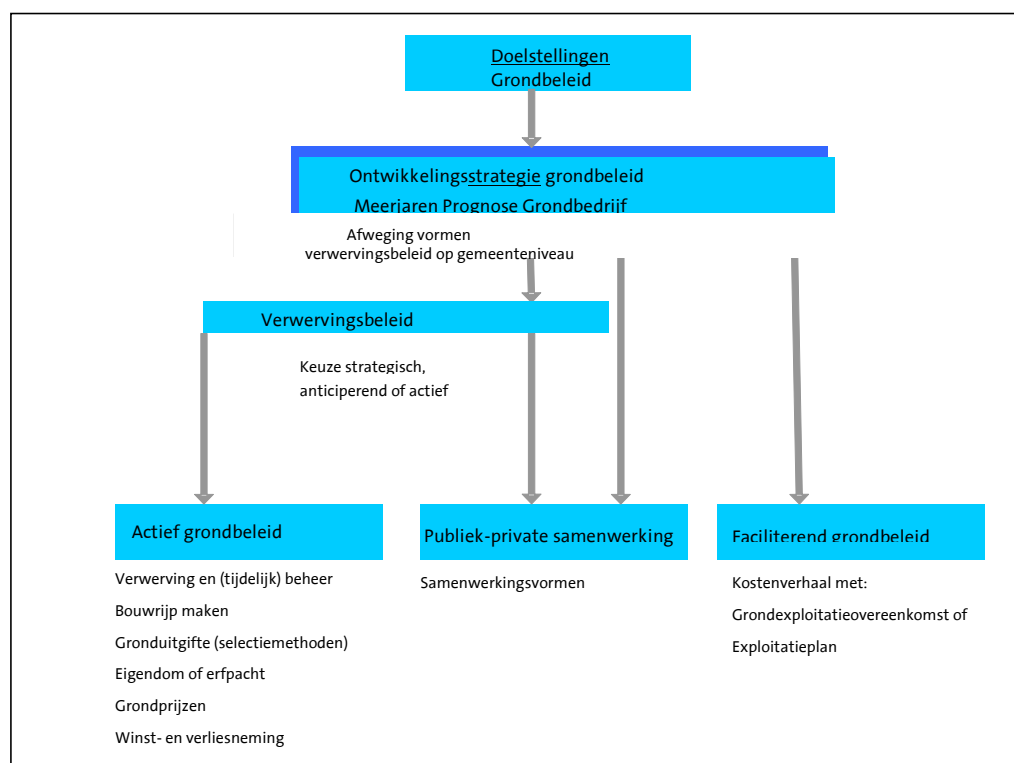
Wel kan het doel conflicteren met de randvoorwaarde van een kostendekkende grondexploitatie. Dat wordt door de gemeente zelf onderkend. Aangegeven wordt dat in dat geval beide belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Bij woningbouw mag er in dat geval een uitzondering worden gemaakt op de randvoorwaarde van kostendekkendheid, bij bedrijventerreinen is dat niet toegestaan. In beide gevallen is eerst een planoptimalisatieslag vereist, waarmee gekeken wordt in hoeverre het financieel resultaat nog te verbeteren zou zijn.

2.2 Vorm en instrumenten grondbeleid

2.2.1 Onderbouwing vorm en instrumenten grondbeleid

De in de nota grondbeleid gekozen voorkeursvorm van grondbeleid dient logisch samen te hangen met de gestelde doeleinden. Figuur 2-1 geeft de samenhang aan tussen doeleinden, mogelijke vormen van grondbeleid en in te zetten instrumenten.

Figuur 2-1: Doelen en vorm grondbeleid



De gemeente Dantumadiel kiest in beginsel voor een actief grondbeleid.³ Slechts wanneer dat niet lukt, wordt voor een andere exploitatievorm gekozen. Samen-

voetnoot

³ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 23.

werken in een PPS of faciliterend grondbeleid met een exploitatieovereenkomst hebben daarbij de voorkeur. Faciliterend grondbeleid met de baatbelasting, voordat de Grondexploitatiewet in werking trad, werd alleen in geval van nood gebruikt. De nota grondbeleid dateert van 2006 en gaat dus nog niet nader in op de Grondexploitatiewet en de mogelijkheden daarvan.

De doelen van de gemeente Dantumadiel met het grondbeleid zijn niet alleen met actief grondbeleid te bereiken. Wel heeft de gemeente daarmee de meeste sturingsmogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. De Grondexploitatiewet maakt de noodzaak om actief grondbeleid te voeren nog weer kleiner, omdat deze wet de gemeente meer instrumenten geeft voor sturing bij particuliere grondexploitaties. Wat dat betreft passen doelen en gekozen vorm van grondbeleid bij elkaar, maar ook andere vormen waren mogelijk geweest.

Verwervingsbeleid

Er zijn kaders geformuleerd voor strategische verwervingen. Bij de afwegingen voor strategische aankopen neemt het college de volgende criteria in acht:

- De termijn waarop de grond in exploitatie zou kunnen worden genomen;
- De risico's, vooral dat ontwikkeling op termijn niet mogelijk blijkt;
- De prijs.⁴

Twee van de drie criteria zijn niet nader gedefinieerd. Wat betreft de termijn is gesteld dat binnen tien jaar een exploitatie voorzienbaar moet kunnen zijn. Gronden die pas na tien jaar voor ontwikkeling in aanmerking zouden komen, worden in beginsel dus niet verworven. Voor de risicoanalyse en de prijs zijn verder geen criteria ter beoordeling geformuleerd.

Wordt op basis van deze drie criteria geoordeeld dat de grond aangekocht moet worden, dan kan het college dat bij aankopen van minder dan €400.000 zelfstandig besluiten. Bij grotere aankopen dient overleg met de raad plaats te vinden, ofwel vooraf, ofwel achteraf met een ontbindende voorwaarde in het koopcontract⁵. Daarbij wordt ook verwezen naar artikel 169 van de Gemeentewet, waar gesteld wordt dat het college van B&W bevoegd is tot 'privaatrechtelijke rechtshandelingen', waaronder aan- en verkoop van grond, maar dat bij omvangrijke transacties de raad vooraf geïnformeerd dient te worden.

Naast strategische aankopen kan het college binnen de door de raad vastgestelde kaders voor de grondexploitatie zelfstandig grondaankopen doen⁶. Dit is sinds de dualisering de gebruikelijke taakverdeling. Het blijkt dat deze taakverdeling in Dantumadiel ook al eerder gebruikelijk was.

De nota grondbeleid geeft aan dat in sommige gevallen de Wet voorkeursrecht gemeenten toegepast kan worden. Overwegingen voor het al dan niet toepassen van het voorkeursrecht zijn:

voetnoot

⁴ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 7.

⁵ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 8.

⁶ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 6.

- Signaal afgeven dat de gemeente actieve exploitatie nastreeft;
- Duidelijk maken aan grondeigenaren dat een bestemmingswijziging op handen is;
- Het voorkeursrecht is geen verplichting tot verkoop;
- Voor eigenaren is het een inbreuk op hun eigendomsrecht;
- De procedure is zeer arbeidsintensief.

De gemeente geeft aan de mogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten in overweging te nemen bij het realiseren van plannen, maar daarbij ook rekening te houden met de bovengenoemde complicaties van de wet⁷.

Tot slot wordt ook onteigening genoemd als mogelijk instrument. Dat wordt tot nu toe weinig gebruikt in Dantumadiel⁸. De gemeente geeft aan dat zij dit instrument vaker wil gaan gebruiken, vooral als stok achter de deur om te voorkomen dat een te hoge prijs voor de grond moet worden betaald. Daarbij wordt ook de mogelijkheid van ‘minnelijke onteigening’, waarbij uiteindelijk lopende de onteigeningsprocedure toch overeenstemming bereikt wordt, opengelaten.

Grondexploitatie / Bouw- en woonrijp maken

Een randvoorwaarde bij de grondexploitatie is dat deze ten minste kostendekkend is.⁹ In uitzonderlijke gevallen wordt een tekort op de exploitatie geaccepteerd. In dat geval wordt getracht via planaanpassingen het tekort te beperken of weg te werken. Wanneer dat niet lukt, wordt het tekort aangevuld met een bijdrage vanuit de algemene dienst.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen exploitaties voor bedrijventerreinen en voor woongebieden.¹⁰ In de Strategische Visie is gekozen voor een profilering als woongemeente, waarbij de ontwikkeling van bedrijventerreinen geen speerpunt meer is. Een tekort op de grondexploitatie is daarom voor woongebieden eventueel wel, maar voor bedrijventerreinen niet acceptabel.

De gemeente heeft geen kwaliteitsnormen voor de grondexploitatie vastgesteld.

Gronduitgifte en grondprijsbeleid

Voor uitgifte wordt de marktwaarde gehanteerd, aldus de nota grondbeleid.¹¹ Hoe deze precies bepaald wordt, is in de nota niet aangegeven. Wel wordt verwezen naar het Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid, maar zonder de daarin genoemde voorkeur voor een residuele waardebepaling te noemen of over te nemen. Concreet lijkt de waardebepaling vooral gebaseerd te worden op een vergelijking met omliggende gemeenten en met recent afgeronde projecten.

voetnoot

⁷ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 11.

⁸ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 12.

⁹ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 19.

¹⁰ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 16.

¹¹ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 25.

Uit interviews blijkt dat de gemeente de residuele grondwaardebepaling bij projectmatige bouw wel regelmatig gebruikt, maar bij de uitgifte van vrije kavels niet. Omdat het bij het laatste soort woningen gaat om zeer diverse individuele woningen wordt het praktisch moeilijk haalbaar geacht om per type een residuele grondprijs te bepalen. Daarvoor zouden voor elk woningtype schattingen moeten worden gemaakt van de V.O.N.-prijs en van de bouwkosten. De gemeente heeft er daarom voor gekozen om voor de vrije kavels te werken met grondprijzen die bepaald zijn op basis van een vergelijking met andere gemeenten, na advies van lokale makelaars. Omdat het bouwprogramma in Dantumadiel gedomineerd wordt door vrije kavels is de residuele waardebeoordeling niet als standaard in de nota grondbeleid opgenomen.

Uitgifte gebeurt in eigendom, niet in erfpacht. De mogelijkheid van uitgifte in erfpacht wordt niet expliciet benoemd, maar uit de formuleringen in de nota grondbeleid blijkt dat het om grond in eigendom gaat. Dat geldt voor zowel woningbouw als bedrijventerreinen.

Voor zowel wonen als werken is in de nota grondbeleid bepaald hoe de kopers geselecteerd worden. Voor woningbouw gebeurt dat door middel van loting. In het algemeen belang, zoals bij het uitplaatsen van bewoners van herstructureringsgebieden, kan op deze regel een uitzondering gemaakt worden. Voor bedrijventerreinen wordt een maatwerkaanpak gehanteerd: in beginsel is bedrijventerrein niet op voorraad, maar wordt het ontwikkeld op verzoek van een bedrijf dat een kavel nodig heeft. Wanneer er toch meer gegadigden zijn dan beschikbare kavels wordt ook hier geloot.

Naast deze regels voor gronduitgifte is er nog een aantal bepalingen over de verkoop van andere gronden dan kavels, zoals reststroken. Verkoop van reststroken valt onder de bevoegdheid van het college, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- Stroken zijn geen structureel of functioneel groen;
- Na verkoop blijft het gemeentelijke deel van de grond bereikbaar voor onderhoud;
- Onderhoud dient nog doelmatig te kunnen plaatsvinden;
- In de stroken mogen zich geen gemeentelijke rioolleidingen bevinden;
- De verkeersveiligheid mag niet verminderen door verkoop;
- De mogelijkheid moet blijven bestaan om langs de weg vuilcontainers te plaatsen;
- Verkoop mag niet leiden tot overlast voor omwonenden;
- Verkoop moet passen binnen het bestemmingsplan;
- Verkoop mag geen afbreuk doen aan de belangen van nutsbedrijven.¹²

voetnoot

¹² Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 13.

Publiekprivate samenwerking

De nota grondbeleid besteedt aandacht aan de mogelijkheid van publiekprivate samenwerking. Daar is in Dantumadiel ervaring mee opgedaan bij het project Koemarkt in Veenwouden.¹³ De mogelijkheid om opnieuw in samenwerking projecten te ontwikkelen wordt opengelaten, maar er wordt niet specifiek voor gekozen.

Wanneer er in een PPS een locatie ontwikkeld wordt, is er een aantal aandachtspunten, zoals het afdekken van het exploitatierisico voor de gemeente. Benadrukt wordt dat een goede onderhandelingspositie en een heldere overeenkomst van groot belang zijn voor een succesvolle PPS.

Kostenverhaal

De gemeente streeft naar volledig kostenverhaal via de gronduitgifte.¹⁴ Wanneer dat vanwege grondposities niet mogelijk is, verhaalt de gemeente bij voorkeur kosten via een PPS of via een exploitatieovereenkomst. In de nota grondbeleid wordt nog de baatbelasting genoemd als sluitstuk van het kostenverhaal. De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet worden wel als potentieel nieuw instrument benoemd, maar er is nog geen concreet beleid voor gemaakt. Deze wet is ook nog niet toegepast in Dantumadiel.

Winstneming

Voor het nemen van winst geldt het uitgangspunt dat risico's beperkt worden en niet naar de toekomst mogen worden doorgeschoven.¹⁵ Winsten mogen daarom alleen genomen worden voor die projecten waar voor een exploitatieopzet door de raad is vastgesteld en waarvoor ten minste 75% van de kosten en opbrengsten gerealiseerd is. Wanneer er een verlies voorzien wordt, wordt dat onmiddellijk genomen. In de jaarrekening wordt vermeld of er in het voorbije jaar winst genomen is.

2.3 Doeltreffendheid grondbeleid

De tweede deelvraag, die in deze paragraaf beantwoord wordt, luidt: *in hoeverre is het grondbeleid doeltreffend?* Daartoe moet onderzocht worden in hoeverre de doelen uit de strategische visie in de afgelopen jaren gerealiseerd zijn. Nauwkeuriger moet onderzocht worden in hoeverre het grondbeleid in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan de voortgang van de realisatie van de doelen van de strategische visie.

Om hier nader inzicht te krijgen wordt gekeken naar de jaarverslagen over 2005, 2006, 2007 en 2008, in het bijzonder naar het programma 'Prettig wonen' en naar de paragraaf grondbeleid. Daarin wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang van het grondbeleid en van het beleid voor wonen en woningbouw in het bijzonder.

voetnoot

¹³ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 21.

¹⁴ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 24.

¹⁵ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 19.

In de programmaverantwoording 'Prettig wonen' in de jaarverslagen over 2005 en 2007 worden geen bijzonderheden op het gebied van grondbeleid genoemd. In 2006 wordt genoemd dat een ontwikkelaar de realisatie van een bouwlocatie in voorbereiding heeft en dat daarvoor alle gronden verworven zijn.¹⁶ In het verslag over 2008 wordt van grondbeleid in het algemeen gesteld dat het op schema ligt voor zover het het programma 'Prettig wonen' aangaat, maar worden wel enkele kleine knelpunten genoemd. Zo zijn er nog geen afspraken gemaakt met ontwikkelaars en corporaties over bouwprogramma's en grondprijzen. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat deze afspraken pas gemaakt worden nadat de nieuwe gemeentelijk woonvisie is vastgesteld.¹⁷

In geen van de vier onderzochte paragrafen grondbeleid wordt gerapporteerd over de mate waarin het grondbeleid de gestelde doelen gerealiseerd heeft.

Naast uit deze gemeentelijke informatie kunnen ook uit de casestudie indicaties worden afgeleid voor de doeltreffendheid van het beleid. In de casestudie wordt een groot aantal maatschappelijk gewenste projecten, zoals de multifunctionele accommodatie, de skeelerbaan en de ouderen woningen, gerealiseerd. De kosten hiervan worden deels terugverdiend met de aanleg van kavels voor woningbouw en bedrijvigheid. De gekozen ambities en de kosten die daarmee gemoeid zijn betekenen wel dat de exploitatie niet langer financieel rendabel is. Dat suggereert dat de gemeente meer belang hecht aan het realiseren van de maatschappelijke doelen dan aan de financiële doelen, zoals ook blijkt uit de nota grondbeleid.

Op basis van de bovenstaande informatie is geen definitief oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van het grondbeleid. Wel kan gesteld worden dat er geen aanleiding is te vermoeden dat het grondbeleid niet doeltreffend uitgevoerd wordt. Er worden geen of weinig knelpunten genoemd waar grondbeleid verantwoordelijk is voor vertraging of voor verlies in financieel of kwalitatief opzicht. Ook lijken in de casestudie de in de nota grondbeleid gekozen prioriteiten inderdaad het meeste belang te hebben.

2.4 Conclusies doeleinden en doeltreffendheid

Met betrekking tot doelen en doeltreffendheid van het grondbeleid heeft de rekenkamercommissie twee deelvragen geformuleerd:

- Wat zijn de doeleinden en instrumenten van het grondbeleid?
- Hoe is de doeltreffendheid van het grondbeleid?

Doelen en instrumenten

De gemeente Dantumadiel beschikt over een behoorlijk uitgewerkt grondbeleid. Het doel van het grondbeleid is uiteindelijk om een bijdrage te leveren aan de realisatie van de gemeentelijke Strategische Visie. Een onderdeel daarvan is de keuze voor een accent op wonen, in plaats van op werken; ten gevolge daarvan worden

voetnoot

¹⁶ Gemeente Dantumadiel, *Jaarrekening 2006*, p. 42.

¹⁷ Gemeente Dantumadiel, *Jaarrekening 2008*, p. 42-43.

dan ook stringenter eisen gesteld aan grondexploitaties voor bedrijventerreinen dan aan exploitaties voor woongebieden. De formulering van de doelen is niet zodanig dat concreet bepaald kan worden in hoeverre ze gerealiseerd zijn. Wel lijken de maatschappelijke doelen en de kwaliteit van het gerealiseerde ruimtegebruik belangrijker te zijn dan het financieel resultaat.

Naast een aantal inhoudelijke keuzes is ook een aantal procedures vastgelegd in de nota grondbeleid. Daarmee is een helder kader voor het handelen rond grondaankopen, grondexploitaties en gronduitgifte geschetst. De grondprijzen worden per project vastgesteld, maar in de nota grondbeleid zijn wel kaders gesteld op hoofdlijnen voor de grondprijzen.

Tot op heden is de Grondexploitatiewet niet ingezet in Dantumadiel. Er was geen noodzaak voor, omdat de gemeente actief grondbeleid kon voeren. Er is geen beleid voor het gebruik van de Grondexploitatiewet.

Doeltreffendheid

Wat niet goed duidelijk wordt is de mate van doeltreffendheid; daaraan is ook de formulering van de doelen debet. De doelen zijn niet SMART geformuleerd, waardoor het niet mogelijk is om te meten in hoeverre deze bereikt worden. Jaarlijks wordt gerapporteerd over de financiële resultaten van de exploitaties, maar in hoeverre het grondbeleid daadwerkelijk een bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van de Strategische Visie is niet uit de stukken af te lezen. Informatie uit jaarrekeningen en uit de casestudie suggereert dat het grondbeleid doeltreffend wordt uitgevoerd. De indruk is dus dat het grondbeleid doeltreffend is, maar daar zijn op basis van de aan de raad toegezonden stukken geen harde conclusies over te trekken.

Doelen grondbeleid en financiële risicobeheersing

Uit het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat het hoofddoel van het grondbeleid in Dantumadiel niet financieel is. Een gunstig financieel resultaat is een randvoorwaarde voor het grondbeleid, geen doel op zich. Belangrijker dan het maken van winst met de grondexploitatie is voor de gemeente Dantumadiel dat de ruimtelijke projecten uit de strategische visie op tijd en met voldoende kwaliteit worden gerealiseerd¹⁸.

Dat betekent dat financiële risico's de doelen van het grondbeleid niet direct raken. Indirect hebben financiële risico's natuurlijk wel invloed op de doeltreffendheid en zeker op de doelmatigheid van het grondbeleid. De gemeente noemt de financiële haalbaarheid van exploitaties dan ook als een randvoorwaarde voor het grondbeleid en voor de realisatie van de doelen. Wanneer grote financiële risico's werkelijkheid worden, kan dat de armslag van de gemeente zodanig beperken dat de realisatie van de doelen in gevaar komt. De gemeente heeft daarom wel degelijk belang bij een goede beheersing van de financiële risico's. De in de nota grondbeleid gekozen prioriteiten kunnen er wel toe leiden dat de financiële risico's minder

voetnoot

¹⁸ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 4.

zwaar wegen voor de gemeente dan de risico's van vertraging (die ook financiële consequenties kunnen hebben) of kwaliteitsverlies.

3

Financiële risicobeheersing

De hoofdvraag van de rekenkamercommissie is in hoeverre de gemeente de financiële risico's bij het grondbeleid goed onder controle heeft. De deelvragen 3 tot en met 6 worden in dit hoofdstuk behandeld.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op het beleid en de uitvoering van risicomanagement binnen de gemeente. Deze paragraaf beantwoordt daarmee deelvraag 3. Paragraaf 3.2 gaat in op de financiële doelmatigheid van het grondbeleid. Zoals aan het einde van hoofdstuk 2 gesteld werd, kunnen financiële risico's ertoe leiden dat de doelmatigheid van het beleid afneemt. Tot op zekere hoogte kan de doelmatigheid daarmee een indicatie geven voor de kwaliteit van de financiële risicobeheersing. Paragraaf 3.3 gaat in op de implicaties van de grondexploitatiewet voor de beheersing van de financiële risico's (deelvraag 5). In paragraaf 3.4 wordt gekeken naar de mate waarin het grondbedrijf functioneert als lerende organisatie, specifiek op het punt van risicobeheersing (deelvraag 6). Tot slot worden in paragraaf 3.5 conclusies getrokken voor de beheersing van de financiële risico's in de gemeente Dantumadiel.

3.1 Risicomanagement

Deelvraag 3 luidt: *Hoe functioneert het risicomanagement ten aanzien van het grondbeleid?* Het onderzoek naar het risicomanagement is opgesplitst in een aantal onderdelen: gemeentelijk beleid voor risicobeheersing, inzicht in risico's en frequente actualisatie van grondexploitaties.

Normen voor risicomanagement

Voor de beoordeling van het risicomanagement wordt een aantal criteria of (deskundigen)normen gebruikt.

- Er is een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement.
- Er is een actueel overzicht van de risico's van lopende en komende grondexploitaties. Voor een actueel inzicht in de risico's van grondexploitaties dienen deze ten minste jaarlijks geactualiseerd te worden.
- De omvang van de financiële risicoreserve is gerelateerd aan de risico's.

- De risicoreserve voldoet ten minste aan de IFLO-norm van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Typen risico's

Bij het onderzoek naar risicobeheersing kunnen verschillende risico's worden onderscheiden:

- Interne- of organisatierisico's
- Externe- of marktrisico's
- Waarderingsrisico's.

Het eerste type risico's kan de gemeente zelf beïnvloeden; het gaat, bijvoorbeeld, om risico's van een slechte interne organisatie, maar ook om het risico dat de kosten van een door de gemeente zelf gewenst kwaliteitsniveau hoger zullen zijn dan verwacht of om de hoogte van kosten voor voorbereiding en toezicht.

Tot de tweede categorie risico's behoren risico's van nog te maken kosten, nog toe te kennen subsidies, grondprijzen en afzetrisico's. Belangrijke onzekerheden hierin zijn de inflatie, de ontwikkeling van de woningprijzen en de verwachte renteontwikkeling.

De waarderingsrisico's, tot slot, omvatten het risico dat een aangekocht perceel of ander object niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen kan worden en het risico dat de rentelasten van verworven percelen te groot wordt. Met andere woorden, het waarderingsrisico is het risico dat de boekwaarde van verworven objecten te hoog wordt, waardoor de marktwaarde lager is dan de boekwaarde.

3.1.1 Gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement

In de nota grondbeleid is geen apart hoofdstuk aan risicomanagement gewijd. Wel wordt verspreid over de diverse onderdelen van het grondbeleid aandacht besteed aan risicobeheersing en risicomanagement. In deze paragraaf worden eerst de maatregelen besproken die worden genomen om de interne en externe risico's te beheersen¹⁹. Vervolgens wordt ingegaan op de beheersing van de waarderingsrisico's.

Beheersing interne en externe risico's

Bij het verwervingsbeleid wordt, om het risico beperkt te houden, het bedrag dat het college zonder toestemming van de raad mag besteden aan een grondaankoop gemaximeerd op €400.000.²⁰ Bij het besluiten over de wenselijkheid van een aankoop – al dan niet na toestemming van de raad – wordt rekening gehouden met de termijn waarop ontwikkeling plaats kan vinden, met het risico dat de geplande ontwikkeling geen doorgang kan vinden en met de vraagprijs. De toetsing op deze drie criteria dient, aldus de nota grondbeleid, op een zodanige wijze plaats te vin-

voetnoot

¹⁹ De maatregelen die de gemeente noemt gaan vaak op beide categorieën in; daarom wordt hier geen onderscheid tussen gemaakt.

²⁰ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 7.

den dat de afweging controleerbaar is.²¹ In de praktijk wordt aan de raad geen informatie verstrekt over de afweging bij verwervingen.

Voorafgaand aan het starten van een grondexploitatie wordt altijd een risicoanalyse uitgevoerd.²² Op basis hiervan wordt bepaald of de ontwikkeling wel of niet doorgang kan vinden en of gewerkt moet worden aan een bestemmingsplan en aan een toekomstige grondexploitatie. Voor de grondexploitatie worden vervolgens verschillende risico's onderscheiden:

Niet-beïnvloedbare risico's:

- Loon- en prijsontwikkelingen
- Mutaties in woningbouwcontingenten
- Fluctuaties op de aankoopmarkt
- Planschades

Beïnvloedbare risico's:

- Milieuschades of –saneringen
- BTW-verrekeningen
- Actieve grondexploitatie
- Winstnemings vooraf

Er wordt onderscheid gemaakt tussen niet-beïnvloedbare (de eerste vier) en beïnvloedbare risico's (de laatste vier). Vreemd is het risico 'actieve grondexploitatie' bij de beïnvloedbare risico's. Het is waar dat de gemeente bij een actief grondbeleid meer (financiële) risico's loopt dan bij andere vormen van grondbeleid, maar dit is geen risico als de andere in het rijtje. Verder is een aantal risico's slechts beknopt of impliciet benoemd, zoals het risico op tegenvallende verkopen (zit impliciet in prijsontwikkelingen en in mutaties woningbouwcontingenten).

Voor elke risicocategorie is beoordeeld of het risico hoog, gemiddeld of laag is. Hoog zijn, aldus de gemeente, het risico van actief grondbeleid, van planschades en van fluctuaties op de aankoopmarkt. Gemiddeld zijn de risico's van winstnemings vooraf, BTW-verrekeningen, loon- en prijsontwikkelingen en mutaties in woningbouwcontingenten. Laag is het risico van milieuschades en saneringen.

Bij grotere grondexploitaties wordt gebruik gemaakt van de Risan-systematiek (zie www.risman.nl). Hierin worden zeven risicocategorieën onderscheiden:

- Maatschappelijk
- Politiek
- Financieel
- Ruimtelijk
- Technisch
- Organisatorisch

voetnoot

²¹ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 7.

²² Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 15.

- Juridisch

Voor elk van deze categorieën is geïnventariseerd welke risico's de gemeente loopt en hoe groot deze risico's zijn. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een schaal van nul tot negen. De score op deze schaal worden bepaald door de kans op en het eventueel gevolg van de gebeurtenis.

Tabel 3-1 Beoordeling kans gebeurtenis

	Score = 1	Score = 2	Score = 3
Kennis over gebeurtenis	Veel kennis	Matig tot veel kennis	Weinig tot geen kennis
Termijn van optreden	< 10% van het project	10% - 50% van het project	> 50% van het project
Manier van optreden	Chronisch > 1 jaar	1 jaar tot 1 maand	Semi-acute: 1 dag tot 1 maand

Bron: Raadsvoorstel gebiedsexploitatie centrumplan, p. 23.

Tabel 3-2 Beoordeling gevolg gebeurtenis

	Score = 1	Score = 2	Score = 3
Tijd (vertraging)	< 1 maand	1 maand tot 1 jaar	> 1 jaar
Geld	< €100.000	€100.000 - €1 mln.	> € 1 mln.
Kwaliteit/imago/veiligheid	Niet significant	Beperkt en aanvaardbaar	Significant en onaanvaardbaar

Bron: Raadsvoorstel gebiedsexploitatie centrumplan, p. 23.

Beheersing waarderingsrisico

Met bovenstaande maatregelen kunnen de interne- of organisatierisico's en de externe- of marktrisico's beheersbaar gehouden worden. Daarnaast zijn er nog risico's verbonden aan het bezitten van voorraden grond, de zogenaamde waarderingsrisico's. Het risico hier is dat de gronden een lagere marktwaarde blijken te hebben dan de boekwaarde. De gronden in beheer in Dantumadiel zijn gewaardeerd tegen aankoop prijs inclusief aanvullende kosten. Volgens de beoordeling van de gemeente hebben deze gronden een realistische boekwaarde.²³

3.1.2 Worden de grondexploitaties jaarlijks herzien?

De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. De actualisatie van de exploitaties wordt bij de jaarrekening aan de raad ter vaststelling aangeboden.²⁴ Daarbij wordt een 'verfijnde rekenmethodiek' gebruikt, die verder niet toegelicht wordt in begroting en jaarrekening.²⁵

voetnoot

²³ Gemeente Dantumadiel, *Programmabegroting 2009*, p. 103.

²⁴ Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 17.

²⁵ Gemeente Dantumadiel, *Jaarrekening 2005*, p. 92; *2006*, p. 88; *Programmabegroting 2007*, p. 97.

3.1.3 Is er inzicht in de risico's van lopende en komende exploitaties?

De gemeente geeft aan dat er jaarlijks een beoordeling van de risico's per project plaatsvindt. Deze analyses zijn niet in de programmabegroting of jaarrekening opgenomen. Uit de stukken die aan de raad zijn gestuurd blijkt niet dat er daadwerkelijk inzicht is in de risico's van lopende en toekomstige exploitaties. Er wordt wel gemeld dat er risico-inventarisaties worden uitgevoerd, maar het resultaat van deze inventarisaties is niet in de algemene raadsstukken te vinden. Wel wordt er per door de gemeente uitgevoerde exploitatie inzicht gegeven in het verwachte eindsaldo en de boekwaarde.

Er is een tweetal exploitaties dat door particuliere exploitanten wordt uitgevoerd.²⁶ Hierover zijn verder geen gegevens vermeld in de gemeentelijke stukken. Het is niet inzichtelijk in hoeverre de gemeente bij deze exploitaties risico's loopt, bijvoorbeeld dat er plankosten worden gemaakt en niet terugverdiend.

Bij de grondexploitatie Zwaagwesteinde Centrumplan is een risicoanalyse uitgevoerd met behulp van de Risman systematiek. Deze analyse is uitgevoerd ten behoeve van de door de raad vastgestelde exploitatie. In de gebiedsexploitatie die naar de gemeenteraad is gegaan wordt toegezegd dat deze analyse bij een volgende fase herhaald zal worden.²⁷ Bij de herziening van de exploitatie is inderdaad ook een actualisatie van de risicoanalyse gegeven, zij het niet zo uitgebreid als de eerste analyse.²⁸

3.1.4 Is de omvang van de financiële reserve grondbedrijf gerelateerd aan de risico's?

De nota grondbeleid doet geen uitspraken over de gewenste omvang van de financiële reserve van het grondbedrijf. In de programmabegroting voor 2009 wordt in verband met de omvang van de algemene reserve grondexploitaties gemeld dat bij de jaarrekening van 2008 een geactualiseerde risicoanalyse zal worden gepresenteerd.

In de toelichting op de financiële positie, behorend bij de programmabegroting, wordt gesteld dat het belangrijkste doel van de reserve grondexploitatie is het opvangen van niet in te schatten risico's²⁹. Er wordt niet expliciet gesteld dat de reserve daarvoor groot genoeg is. De informatie over de omvang van de reserve is beperkt.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Dantumadiel tot op heden in de praktijk gebruik maakte van de IFLO-norm voor de omvang van de reserve, hoewel dat geen beleidsmatige keuze was. Dat is een vaker gebruikte norm om risico's en reserve aan elkaar te relateren. De gebruikte formule is 'Benodigde weerstandscapaciteit = 10% x boekwaarden gronden in exploitatie + 10% x nog te maken kosten lopende exploitaties'.

voetnoot

²⁶ Gemeente Dantumadiel, *Jaarrekening 2007*, p. 76.

²⁷ Gemeente Dantumadiel, *Gebiedsexploitatie Zwaagwesteinde Centrumgebied*, p. 23.

²⁸ Gemeente Dantumadiel, *B&W Besluit 09003345 d.d. 15 mei 2009*, p. 3-5.

²⁹ Gemeente Dantumadiel, *Financiële positie 2008 – 2011*, p. 18.

Tabel 3-3 Berekening IFLO-norm op basis van programmabegrotingen

Jaar	Boekwaarde	Nog te maken kosten	Minimale reserve	Feitelijke reserve
2005	-€1.042.274	€3.780.876	€273.860	€878.410
2006	-€1.444.344	€4.054.300	€260.996	€878.410
2007	-€1.457.161	?	?	€927.279
2008	-€1.822.036	€975.861	€0	€662.188
2009	-€1.899.698	€7.688.885	€578.919	€662.188

De gemeente laat momenteel deze systematiek echter los. De reden daarvoor is dat men het in verband met de crisis noodzakelijk acht om meer specifiek naar de risico's per exploitatie te kijken. Voor verschillende exploitaties zijn crisisscenario's doorgerekend. Het is nog niet duidelijk of de huidige omvang van de reserve grondexploitaties gezien deze crisisscenario's voldoende groot is, omdat de gemeente nog niet alle risico's inzichtelijk heeft gemaakt.

Naast de reserve bouwgrondexploitaties heeft de gemeente ook een reserve bovenwijkse voorzieningen. Deze is voor het bekostigen van bovenwijkse werken en dient dus niet voor de opvang van financiële risico's.

3.2 Financiële doelmatigheid

De vierde deelvraag luidt: *hoe is de financiële doelmatigheid van het grondbeleid?* Daarbij wordt gekeken naar de efficiency van het grondbeleid. Er valt geen relatie te leggen tussen kosten en het doel een bijdrage te leveren aan de realisatie van de Strategische Visie, omdat de bijdrage van het grondbeleid aan de realisatie van die doelen niet gemeten is door de gemeente.

Er kan wel een relatie worden gelegd met de financiële randvoorwaarde voor het grondbeleid, het ten minste kostendekkend realiseren van grondexploitaties. Daarvoor worden enkele indicatoren gebruikt: in 3.2.1 de grondexploitatie resultaten; in paragraaf 3.2.2 wordt gekeken naar de kosten voor voorbereiding, toezicht en rente.

3.2.1 Doelmatigheid grondexploitatie resultaten

Een indicator voor de doelmatigheid van het grondbeleid is de ontwikkeling van de (verwachte) resultaten. In de loop van de realisatie van een project kan de winst zijn toegenomen, maar kan deze ook gedaald zijn. Deze indicator is een deskundigennorm.

Boekwaarden en verwachte resultaten: overzicht

Tabel 3-4 geeft een overzicht van de boekwaarden³⁰ van de grondexploitaties uit de jaarrekeningen en de programmabegrotingen van de gemeente. Het valt op dat

voetnoot

³⁰ De *boekwaarde* is het verschil tussen de investeringen die gedaan zijn in een project en de opbrengsten die er in dat project gerealiseerd zijn. Een hoge, positieve boekwaarde duidt er dus op dat er veel meer kosten dan opbrengsten zijn gerealiseerd. De boekwaarde zegt

vooral in de eerste jaren de verwachte boekwaarden van de exploitaties sterk schommelen. Bijvoorbeeld het plan Zwaagwesteinde-Oost zou volgens de programmabegroting voor 2005 op 1 januari 2006 een boekwaarde van ruim €1,8 mln. positief moeten hebben, maar volgens de begroting 2006 een negatieve boekwaarde van bijna €800.000. Dat is een verschil van ruim €2,5 mln. in één jaar, in dit geval in positieve zin. Deze exploitatie blijkt vertraagd te zijn; de verwachting was dat er in 2005 bijna €2 mln. zou worden geïnvesteerd, maar in werkelijkheid is er maar iets meer dan €10.000 geïnvesteerd. Tegenover een gunstigere boekwaarde staat dus een hogere post met nog te maken kosten.³¹ Dit wordt echter niet verantwoord in de stukken.

Tabel 3-4 Boekwaarden exploitaties gemeente Dantumadiel

	01-01-2005 begroting 2005	01-01-2006 begroting 2005	01-01-2006 begroting 2006	01-01-2007 begroting 2006	01-01-2008 begroting 2008	01-01-2008 rekening 2007	01-01-2009 begroting 2008	01-01-2009 rekening 2008	01-01-2010 begroting 2009
Woningbouw	-€ 1.212.264	€ 771.400	-€ 1.019.524	-€ 1.025.833	-€ 1.546.394	-€ 568.384	-€ 1.446.449	€ 1.582.661	-€ 1.899.698
Bedrijven	€ 169.990	-€ 106.275	-€ 424.820	-€ 431.328	-€ 275.642	-€ 374.842	€ 0	-€ 377.936	€ 0
Totaal	-€ 1.042.274	€ 665.125	-€ 1.444.344	-€ 1.457.161	-€ 1.822.036	-€ 943.226	-€ 1.446.449	€ 1.204.725	-€ 1.899.698

Er wordt in sommige gevallen tussentijds winst genomen uit exploitaties. Hiervan wordt in het overzicht van de verwachte saldi van de grondexploitaties geen melding gemaakt. Door deze winstnemingen is het niet altijd duidelijk in hoeverre een exploitatie wel of niet winstgevend is. Zo kan bij een exploitatie waarbij de winstverwachting tamelijk laag is, sprake zijn van een veel grotere winst, die echter al eerder uitgenomen is. Bijvoorbeeld uit de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost is al €1,3 mln. winst genomen, maar dit blijkt niet duidelijk uit de cijfers.

Tabel 3-4 geeft de verwachte eindsaldi van de grondexploitaties. Ook deze fluctueren sterk in de eerste jaren. In de latere jaren zijn de verwachte resultaten vrij stabiel. Vanaf 2007 worden de verschillen in de jaarrekening nader toegelicht. Oorzaken zijn bijvoorbeeld voordeliger uitvallende aanbestedingen of veranderende plannings, waardoor werkzaamheden eerder of later worden uitgevoerd.

Tabel 3-5 Verwacht resultaat exploitaties gemeente Dantumadiel

	begroting 2005	begroting 2006	rekening 2005	begroting 2007	rekening 2006	begroting 2008	rekening 2007	begroting 2009	rekening 2008
Woningbouw	€ 1.265.705	€ 471.313	€ 290.747	€ 420.390	€ 475.000	€ 470.588	€ 613.200	€ 620.258	€ 652.000
Bedrijven	-€ 446.980	€ 86.925	€ 128.982	€ 275.642	€ 287.000	€ 0	€ 305.400	€ 0	€ 308.000
Totaal	€ 818.725	€ 558.238	€ 419.729	€ 696.032	€ 762.000	€ 470.588	€ 918.600	€ 620.258	€ 960.000

niets over het uiteindelijke resultaat van de exploitatie, alleen over de stand van zaken op een bepaald moment.

³¹ Gemeente Dantumadiel, *Programmabegroting 2005 (bijlagen)*, p. 8; *2006 (bijlagen)*, p. 8.

In 2006 is het gemeentelijk grondprijnsbeleid gewijzigd. Voor die tijd was de grondprijs gebaseerd op de kostprijs van grond. Na die tijd was de prijs gebaseerd op de marktwaarde. Dat heeft geleid tot positievere verwachte resultaten in de exploitaties.

Over het algemeen wijzen de boekwaarden en verwachte saldi er niet op dat het grondbeleid ondoelmatig uitgevoerd wordt. De winstverwachting schommelt iets, maar is voor de meeste exploitaties positief.

3.2.2 Doelmatigheid kosten planvoorbereiding & toezicht en rente

De ontwikkeling van deelposten als 'planvoorbereiding en toezicht' (V&T) en rentekosten kunnen een indicatie geven hoe de gemeentelijke grondexploitaties financieel zijn beheerst.

De kosten voor (plan)voorbereiding en toezicht (V&T) zijn kosten die de gemeente maakt om plannen op te stellen, voor te bereiden en de uitvoering ervan te begeleiden. Voorbeelden zijn de kosten van het opstellen van bestemmingsplannen of van het laten opstellen van een grondexploitatie. Dit is in beginsel een kostenpost van de grondexploitatie die de gemeente zelf sterk kan beïnvloeden, vergeleken met bijvoorbeeld de verwervingskosten, die sterk door de vastgoedmarkt worden bepaald.

Ook de rentekosten kunnen een indicatie geven van de doelmatigheid van de planuitvoering, vooral van de fasering. Bij een stabiele of gunstige ontwikkeling van de rentekosten weet een gemeente investeringen en opbrengsten van de grondexploitatie goed af te stemmen. Wanneer veel investeringen lang voor de eerste opbrengsten gerealiseerd worden gedaan worden, zullen de rentekosten op die exploitatie hoog zijn. Wanneer er daarentegen pas investeringen gedaan worden als er ook opbrengsten gerealiseerd zijn, kan er zelfs sprake zijn van renteopbrengsten. De omvang van de rentelasten ten opzichte van de totale grondexploitatie geeft dus een indicatie voor de doelmatigheid van de fasering. Beide indicatoren zijn deskundigennormen.

De actuele kosten van voorbereiding en toezicht in de gemeente Dantumadiel zijn niet bekend. Er is geen norm voor de kosten van voorbereiding en toezicht. Ook wordt niet periodiek inzicht gegeven in de kosten van V&T per project of in totaal voor de gemeente. Hetzelfde geldt voor de rentekosten. De gemeente Dantumadiel onderscheidt in de aan de raad verstrekte informatie de kosten niet naar kostensoort.

Een aantal jaar geleden is er een onderzoek uitgevoerd naar aanleiding van een concrete grondexploitatie. Ten tijde van dat onderzoek bedroeg het gangbare percentage voor V&T in de gemeente Dantumadiel 17%. In het rapport werd geconcludeerd dat dit mogelijk niet voldoende was.³²

voetnoot

³² Confisens, *Verslag onderzoek grondexploitatie 'de Lange Reed'*, p. 11.

Ook de rentekosten worden niet onderscheiden in de aan de raad voorgelegde stukken. Daardoor is ook niet te bepalen of deze kosten relatief hoog of laag zijn en of de fasering wel of niet doelmatig is.

V&T en rentekosten op projectniveau

Uit de aan de raad voorgelegde stukken met betrekking tot het project Zwaagwesteinde-Centrumplan is niet af te leiden hoe hoog de kosten van voorbereiding en toezicht zijn. In de aan de raad voorgelegde exploitatie is geen onderscheid gemaakt naar verschillende kostenposten.

Wel hebben de kosten van voorbereiding en toezicht het tekort bij deze exploitatie deels veroorzaakt. In eerste instantie werden de door de gemeente gemaakte uren niet aan het project toegerekend; toen dat wel gebeurde, bleek een positief financieel eindresultaat niet langer haalbaar. Ook de rentelasten speelden daarin een rol, omdat de oorspronkelijk geplande fasering door verlaagde contingenten vanuit de provincie niet langer haalbaar was. Dit is aan de raad meegedeeld bij de herziening van deze exploitatie.

3.3 Implicaties van de Grondexploitatiewet

Deze paragraaf behandelt de vijfde deelvraag van de Rekenkamercommissie: *wat is de betekenis van de Grondexploitatiewet voor de beheersing van financiële risico's?*

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium. Onder de oude wet was kostenverhaal alleen mogelijk met een exploitatieovereenkomst – waarbij medewerking van de ontwikkelaar nodig was – of met de baatbelasting. Dat laatste instrument had in de praktijk een laag rendement, waardoor veelal ongeveer 60% van de kosten bij particuliere grondexploitaties niet door de gemeente verhaald kon worden.

Het nieuwe systeem is gebaseerd op verplicht volledig kostenverhaal op basis van een door het Rijk vastgestelde kostensoortenlijst.³³ Wanneer deze kosten niet op vrijwillige basis kunnen worden verhaald, is de gemeente verplicht om deze te verhalen door middel van een publiekrechtelijk plan, het zogenaamde exploitatieplan. In dit plan is het woningbouwprogramma zodanig vastgelegd dat de totale kosten en opbrengsten van het plan op een eerlijke manier verdeeld kunnen worden over de verschillende exploitanten.

De nieuwe wet verbetert niet alleen het instrumentarium voor kostenverhaal. Ook krijgen gemeenten meer mogelijkheden om woningbouwcategorieën vast te leggen, zoals bijvoorbeeld sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Daarmee is de gemeente voor de realisatie van deze woningtypen niet langer afhankelijk van de goede wil van de ontwikkelaar.

voetnoot

³³ Zie voor deze kostensoortenlijst het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

De sturingsmogelijkheden voor gemeenten worden dus aanzienlijk verbeterd. Financiële risico's kunnen, met name bij private ontwikkelingen, beter worden afgedekt. Niet alle instrumenten kunnen echter 'zomaar' worden ingezet. De wet geeft gemeenten meer invloed op de invulling van particuliere grondexploitaties en meer mogelijkheden om de kosten daarvan te verhalen, maar die verruimde sturingsmogelijkheden zijn wel aan voorwaarden gebonden. Zo moet er sprake zijn van gelijke behandeling tussen locaties die de gemeente zelf ontwikkelt en locaties die door een andere exploitant worden ontwikkeld.³⁴ Het mag dus niet zo zijn dat de gemeente op 'eigen' locaties standaard alleen maar dure woningen bouwt en particulieren verplicht tot het bouwen van ten minste 30% goedkope huurwoningen. Wanneer de gemeente bij een bepaald project dus wil sturen op, bijvoorbeeld, kwaliteit en woningtypen, dan moet wel onderbouwd zijn waarom dat in dat specifieke geval noodzakelijk is.

Een ander punt waar onderbouwing nodig is, is bij het verhalen van de kosten van bovenwijkse voorzieningen. Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die aan meer dan één grondexploitatie of project ten goede komen. Een voorbeeld is een nieuwe rondweg; deze komt meestal niet alleen aan nieuwe bouwlocaties ten goede, maar ook aan bestaande woongebieden. De gemeente kan de kosten van dergelijke projecten wel verhalen en is daartoe zelfs verplicht, maar slechts voor zover er voldaan wordt aan drie criteria:

- Profijt: het nieuw te ontwikkelen gebied waarop de kosten verhaald worden heeft baat bij de voorziening.
- Causaliteit: dat de voorziening wordt aangelegd is een gevolg van het ontwikkelen van het gebied waarop de kosten worden verhaald.
- Proportionaliteit: de kosten worden verdeeld naar rato van het belang dat verschillende gebieden bij de voorziening hebben.

Voordat er kosten verhaald kunnen worden voor bovenwijkse voorzieningen moet dus worden onderbouwd waarom welk deel van de kosten op welk project wordt verhaald. Dat kan in de grondexploitatie zelf gebeuren, maar ook via een algemene raming van de kosten van bovenwijkse voorzieningen. Wanneer de gemeente deze in een structuurvisie opneemt, kunnen daarnaast nog kosten worden verhaald voor algemene, nog niet concreet voorziene, ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente. Een structuurvisie biedt dus mogelijkheden voor extra kostenverhaal bovenop de 'normale' kostensoorten.

De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet hebben invloed op de keuze voor de vorm van het gemeentelijk grondbeleid. Regie voeren over ruimtelijke ontwikkelingen en het verhalen van plankosten is ook mogelijk geworden bij faciliterend grondbeleid. Alleen een gemeentelijke doelstelling om winst te behalen op de grondexploitaties, "dwingt" nog tot het voeren van actief grondbeleid.

voetnoot

³⁴ Tweede kamer der Staten-Generaal, *Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de Grondexploitatie: Memorie van toelichting*, p. 34. TK 30218, nr. 3.

Ook kan de gemeente met deze nieuwe instrumenten een duidelijkere vertaling van woonbeleid naar grondbeleid maken. Een woningbouwprogramma, dat bijvoorbeeld op basis van een woonvisie of van een woningmarktonderzoek is vastgesteld, kan beter dan voorheen vertaald worden naar concrete grondexploitatieprojecten. Juist bij het opstellen van een woonvisie en het implementeren daarvan in, bijvoorbeeld, prestatieafspraken, kunnen deze nieuwe instrumenten hun meerwaarde laten zien.

Samenvattend biedt de Grondexploitatiewet de gemeente meer sturingsmogelijkheden bij private grondexploitaties. Ook het kostenverhaal is beter verankerd in de wet. De risico's van onverhaalbare kosten bij particuliere grondexploitaties worden dus kleiner en de kans dat particulieren een project conform de gemeentelijke wensen realiseren wordt groter. Het effect voor de risicobeheersing in de praktijk is echter afhankelijk van het aantal particuliere grondexploitaties; wanneer de gemeente alle exploitaties zelf uitvoert is het effect van de wet beperkt.

Betekenis Grondexploitatiewet voor Dantumadiel

Het beleid voor bovenwijkse voorzieningen is in Dantumadiel nog niet uitgewerkt. Er is weinig zicht op de behoefte aan de voorzieningen, ook niet in de intergemeentelijke structuurvisie voor het centrumgebied Dokkum – Damwoude. Dit betekent dat bij het toepassen van de Grondexploitatiewet met een exploitatieplan momenteel kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen niet zonder meer kan plaatsvinden. Voor de 'ruimtelijke ontwikkelingen' in het algemeen is zeker geen kostenverhaal nodig.

Er zijn momenteel twee plannen in exploitatie die door een particulier worden ontwikkeld. In de jaarrekening of begroting wordt niet gemeld of voor deze complexen volledig kostenverhaal is gerealiseerd. Gezien het feit dat de complexen al in exploitatie zijn is toepassing van de Grondexploitatiewet voor deze twee complexen in Dantumadiel niet mogelijk meer.

Relevant in het kader van de Grondexploitatiewet is ook het zogenoemde 'Open-gaten beleid' (Sletten romtebelied). Dit beleid geeft een kader voor de invulling van percelen tussen twee andere woningen in met woningbouw. Het beleid is oorspronkelijk in 1995 vastgesteld, maar is sindsdien diverse malen geactualiseerd. De meest recente versie van het open gaten beleid dateert van 2009.³⁵

In het kader van dit beleid worden vooral door particulieren op eigen kavels woningen gebouwd, hoewel projectontwikkelaars de laatste jaren het beleid ook hebben ontdekt.³⁶ De exploitatie wordt vrijwel altijd door een particulier gevoerd. De gemeente stelt dan ook als eis dat er een exploitatieovereenkomst gesloten is voordat de procedure verder gevoerd wordt.³⁷ De gemeente lijkt niet van zins exploitatieplannen op te gaan stellen voor dergelijke initiatieven. De gemeente heeft de wet nog niet hoeven toepassen bij private grondexploitaties.

voetnoot

³⁵ Gemeente Dantumadiel, *Sletten romtebelied 2009*.

³⁶ Juist in dat verband is het beleid in 2009 herzien.

³⁷ Gemeente Dantumadiel, *Sletten romtebelied 2009*, p. 3-4.

Voor het overige heeft de gemeente Dantumadiel bijzonder veel grond in eigendom, meer dan 100 ha. Veel projecten kunnen daarom waarschijnlijk met actief grondbeleid worden gerealiseerd. Dat betekent dat de Grondexploitatiewet waarschijnlijk weinig effect heeft op de risico's van het grondbeleid in Dantumadiel. Ook de kosten voor bovenwijkse voorzieningen worden nu via de actieve gemeentelijke grondexploitaties verhaald; een voorbeeld is de rondweg Zwaagwesteinde, die wordt gefinancierd uit de exploitaties Zwaagwesteinde-Oost en –Centrumplan. Wel zou de gemeente ervoor kunnen kiezen om meer projecten met faciliterend grondbeleid te ontwikkelen, waardoor de financiële risico's kleiner worden. Een deel van de grondportefeuille kan dan mogelijk afgestoten worden, waardoor de risico's verder worden beperkt. In 2008 is in dit kader besloten om 141 ha landbouwgrond te verkopen, waarmee de portefeuille 'toekomstige complexen' afnam tot 43 ha.

Casestudie: vergelijking kostensoorten met Grondexploitatiewet

In de aan de raad voorgelegde grondexploitatie voor het project Zwaagwesteinde-Centrumplan is geen onderscheid gemaakt naar de verschillende kostensoorten. Wel is in de exploitatie aangegeven dat advies is gevraagd aan een externe over de implicaties van de Grondexploitatiewet voor het plan. Deze externe deskundige gaf aan dat de exploitatie in overeenstemming met de wet was opgesteld en dat er geen noodzaak was tot kostenverhaal met het exploitatieplan.

Conclusie implicaties Grondexploitatiewet

Voor de beheersing van de financiële risico's heeft de Grondexploitatiewet twee belangrijke implicaties. Ten eerste zijn, indien de wet goed wordt toegepast, de mogelijkheden voor kostenverhaal bij private grondexploitaties vergroot en hierdoor worden de financiële risico's voor de gemeente beperkt. Hiervoor is een goede onderbouwing van de te verhalen kosten nodig, bijvoorbeeld in een structuurvisie of een nota bovenwijkse voorzieningen, die de gemeente nog niet heeft. Ten tweede dient de gemeente als gevolg van de wet in een vroegtijdig stadium van ruimtelijke ontwikkelingen, voor vaststelling van het bestemmingsplan, af te wegen of de toepassing van een exploitatieplan noodzakelijk is. Daarmee moet al in dat stadium van de ontwikkeling bekend zijn of het verhaal van kosten voldoende verzekerd is.

3.4 Grondbedrijf als lerende organisatie

Deze paragraaf behandelt de zesde deelvraag van de Rekenkamercommissie: *wordt er in de gemeente bij nieuwe projecten of bij het opstellen van nieuw beleid gebruik gemaakt van de ervaringen uit eerder beleid of eerdere grondexploitaties of uit externe bronnen?*

Lerende organisatie: normen

Het beantwoorden van de vierde deelvraag van de Rekenkamercommissie, waarin het gaat om de 'lerende organisatie', betekent dat gekeken wordt naar de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen jaren.

Zo wordt onderzocht in hoeverre er samenhang is tussen verschillende beleidsstukken en in hoeverre in nieuwere stukken de leerervaringen uit evaluaties van uitgevoerd beleid zijn verwerkt:

- op een algemener niveau van bijvoorbeeld de Nota Grondbeleid en de paragraaf grondbeleid uit de programmabegroting en programmarekening.
- Op het niveau van de individuele grondexploitaties. Daarbij spelen ook vastgestelde procedures over vaststelling, herziening en afsluiting van grondexploitaties een rol.

Voor het verder ontwikkelen van de gemeentelijke deskundigheid op het gebied van grondexploitaties is het ook van belang dat er een bestuurlijke ‘agenda grondbeleid’ bestaat, waarin de punten staan die in de komende jaren uitgevoerd of ontwikkeld moeten worden (bijvoorbeeld de implementatie van de Grondexploitatiewet).

Met bijvoorbeeld een benchmark grondbeleid of andere externe oriëntatie (congresbezoek, bestudering vakbladen, opleiding) kan de gemeente zelf een indruk krijgen van de punten waarop verbetering nodig of mogelijk is.

Grondbedrijf als lerende organisatie in Dantumadiel

Een aantal punten wijst erop dat het grondbedrijf van Dantumadiel ingericht is als een lerende organisatie. Een voorbeeld is de herziening van de nota grondbeleid in 2006. De huidige nota grondbeleid dateert van 2006. Een eerdere nota dateerde van 2004, maar voldeed niet meer. De reden hiervoor was onder andere dat de gemeente bij het omgaan met de rentelasten niet aan het BBV voldeed; dat punt is aangepast. Ook was er een evaluatieonderzoek gehouden waaruit bleek dat het bestaande grondbeleid niet op alle punten voldoende was.³⁸ Op de punten waar aanpassing gewenst bleek, is het beleid ook daadwerkelijk aangepast.

In de begroting voor 2009 wordt een nieuwe wijziging aangekondigd. Het gemeentelijke grondbezit wordt tot dat jaar onderverdeeld in drie categorieën:

- Gronden in exploitatie
- Toekomstige complexen
- Overige gronden

Het onderscheid tussen ‘overige gronden’ en ‘toekomstige complexen’ was echter onduidelijk; er waren complexen waarbij het nog onvoldoende duidelijk was of deze wel of niet in ontwikkeling zouden worden genomen. Daarom heeft de gemeente besloten om een andere indeling toe te passen, met alleen een onderscheid tussen gronden in exploitatie en gronden niet in exploitatie. Daarbij is ook besloten een deel van het grondbezit, vooral agrarische gronden, af te stoten.

Opvallend is verder dat in de paragraaf grondbeleid – die overigens door de jaren heen grotendeels identiek is – jaarlijks een actuele samenvatting wordt gegeven van het ruimtelijk beleid van de provincie Friesland. Dit beleid is voor de grondex-

voetnoot

³⁸ Gemeente Dantumadiel, *Programmabegroting 2007*, p. 97.

exploitaties erg relevant, bijvoorbeeld waar het gaat om toegestane uitbreidingen of maximaal bouwtempo. Met deze externe factoren wordt bij de grondexploitaties goed rekening gehouden. Zo is in de grondexploitaties verwerkt dat de contingenten van de provincie verlaagd zijn en is het financieel effect daarvan doorgerekend. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is de herziening van de exploitatie Zwaagwesteinde-Centrumplan, waar een tekort bleek ten gevolge van onder andere een verslechterende fasering. Ook het effect van de crisis is – globaal – doorgerekend.

Opvallend in de casestudie is het gebruik van de Risman-systematiek voor risicoinventarisatie en risicobeheersing. Dit is een behoorlijk recent en zeer uitgebreide systematiek voor risicomanagement, die in weinig andere gemeenten gebruikt wordt. Dat Dantumadiel hiervan – in elk geval voor de exploitatie Zwaagwesteinde-Centrumplan – gebruik heeft gemaakt geeft aan dat de gemeente goed op de hoogte is van de actuele mogelijkheden op dit gebied.

Een ander punt is de samenwerking in NOFA-verband.³⁹ Al sinds de begroting van 2005 wordt in Dantumadiel voorgesteld om te onderzoeken welke voordelen samenwerking met de andere Noord-Friese gemeenten bij het grondbeleid kan hebben.⁴⁰ In de praktijk lijkt deze samenwerking nog niet echt van de grond te komen, maar de intentie om van elkaar te leren is aanwezig.

3.5 Conclusies financiële risicobeheersing

Met betrekking tot financiële risicobeheersing heeft de rekenkamercommissie een aantal vragen gesteld:

- Hoe functioneert het risicomanagement ten aanzien van het grondbeleid?
- Wat is de financiële doelmatigheid van het grondbeleid?
- Wat is de betekenis van de Grondexploitatiewet voor de beheersing van financiële risico's?
- Wordt er in de gemeente bij nieuwe projecten of bij het opstellen van nieuw beleid gebruik gemaakt van de ervaringen uit eerder beleid of eerdere grondexploitaties of uit externe bronnen?

Op basis van de informatie in het voorgaande hoofdstuk kunnen deze vragen worden beantwoord. De hoofdlijn daarbij is dat er wel aandacht wordt besteed aan risicomanagement, maar dat daarover weinig informatie verstrekt wordt aan de raad. Op dat laatste gaat hoofdstuk 4 nader in.

Risicomanagement

Over het risicomanagement in algemene zin is in Dantumadiel weinig vastgelegd in beleidsstukken. Wel blijkt uit de casestudie dat er gebruik is gemaakt van een goede systematiek voor risicomanagement. De vraag is in dit geval in hoeverre de casestudie representatief is, omdat de gemeente zelf al aangeeft dat de risicoana-

voetnoot

³⁹ NOFA = Noord-Oost Friese Aanpak, een samenwerkingsverband van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollummerland c.a..

⁴⁰ Gemeente Dantumadiel, *Begroting 2005 (bijlage)*, p. 3.

lyse bij dit grote en complexe project extra grondig is uitgevoerd. De gebruikte methode wordt volgens de gemeente mogelijk ook in de toekomst bij andere projecten toegepast, maar wordt niet standaard bij alle projecten gebruikt.

Hoewel niet beschreven is op welke wijze de risicoanalyse bij nieuwe projecten uitgevoerd wordt, geeft de gemeente wel aan dat de risico's bij alle nieuwe projecten worden geïnventariseerd. Ook worden de exploitaties jaarlijks herzien, waardoor er een actueel beeld van de stand van zaken is. Daarbij wordt ook gekeken naar de risico's van de exploitatie. De risico's zijn niet helder beschreven in de jaarstukken van de gemeente en daardoor voor de gemeenteraad niet inzichtelijk. Ook is niet inzichtelijk in hoeverre er in de exploitatieberekeningen risicomarges in de vorm van een post 'onvoorzien' zijn opgenomen.

De omvang van de reserve grondexploitaties is gerelateerd aan de risico's middels de IFLO-norm, hoewel de gemeente aangeeft dat zij in verband met de crisis van plan is om de risico's preciezer in beeld te brengen. Mogelijk wordt er daarom in de komende jaren een grotere reserve aangehouden.

Financiële doelmatigheid

Er zijn weinig goede indicatoren voor de doelmatigheid, omdat er weinig gedetailleerde informatie aan de gemeenteraad wordt verstrekt. De gemeente onderscheidt de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie niet naar de verschillende kostensoorten. Daardoor kan niet bepaald worden in hoeverre de voorbereiding door de gemeente (kosten van V&T) of de fasering doelmatig zijn uitgevoerd.

Voor zover er informatie over beschikbaar is, lijkt het grondbeleid in Dantumadiel doelmatig uitgevoerd te worden. Het grondprijnsbeleid is, bijvoorbeeld, financieel rendabeler geworden. Tot 2006 werden de grondprijzen gebaseerd op kostprijzen, dat zou ondoelmatig geweest kunnen zijn: de gronden hadden wellicht voor een hogere prijs verkocht kunnen worden. Sinds 2006 is het grondprijnsbeleid echter gebaseerd op marktwaaarde. Daarmee wordt de voor de gemeente hoogst mogelijke grondprijs gerealiseerd. Ook de casestudie lijkt te wijzen op een doelmatig uitgevoerd grondbeleid. Harde conclusies zijn hierover echter niet te trekken op basis van de aan de raad verstrekte informatie.

Grondexploitatiewet

De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet hebben invloed op de keuze voor de vorm van het gemeentelijk grondbeleid. Regie voeren over ruimtelijke ontwikkelingen en het verhalen van plankosten is ook mogelijk geworden bij faciliterend grondbeleid. Alleen een gemeentelijke doelstelling om winst te behalen op de grondexploitaties, "dwingt" nog tot het voeren van actief grondbeleid.

Voor de beheersing van de financiële risico's heeft de grondexploitatiewet twee belangrijke implicaties.

Allereerst dient de gemeente als gevolg van de wet in een vroegtijdig stadium van ruimtelijke ontwikkelingen, voor vaststelling van het bestemmingsplan, reeds een afweging te maken tussen actief grondbeleid, PPS of faciliterend grondbeleid. Ten tweede zijn, indien de wet goed wordt toegepast, de mogelijkheden voor kosten-

verhaal bij private grondexploitaties vergroot en hierdoor worden de financiële risico's voor de gemeente beperkt.

In de praktijk is de betekenis van de wet in Dantumadiel op korte termijn voor de financiële risicobebatering in de gemeente waarschijnlijk klein. Er zijn geen gemeentelijke plannen die door particulieren uitgevoerd zouden moeten worden. Voor de lange termijn kunnen de financiële risico's mogelijk beperkt worden, doordat actief grondbeleid minder vaak nodig is. Daarmee kan ook de omvang van de grondportefeuille – die momenteel behoorlijk uitgebreid is – teruggedrongen worden, waardoor ook de waarderingsrisico's beperkt blijven.

Hoewel Dantumadiel geen formeel plan van aanpak heeft of anderszins in algemene termen schetst hoe de gemeente omgaat met de Grondexploitatiewet, blijkt uit het onderzoek dat de wet wel degelijk goed bekend is. Voor zover er onduidelijkheden zijn over de toepassing van de wet, wordt extern advies ingewonnen, zoals bij het project Zwaagwesteinde-Centrumplan. Uit dat advies bleek dat verdere toepassing van de wet inderdaad niet nodig was. Daarnaast wordt het gebruik van de Grondexploitatiewet in andere beleidsstukken genoemd. Het grondbeleid is echter nog niet zodanig ingericht dat alle instrumenten van de wet zonder meer toegepast kunnen worden. Er is bijvoorbeeld nog geen structuurvisie voor het volledige grondgebied van de gemeente of onderbouwing van de te realiseren bovenwijkse voorzieningen.

Beleid en organisatie in ontwikkeling?

De informatie uit het onderzoek wijst uit dat het grondbedrijf van Dantumadiel is ingericht als lerende organisatie. Er vinden regelmatig evaluaties plaats van delen van het beleid, waarna het beleid eventueel aangepast wordt. Ook blijkt dat er bij het grondbeleid goed gebruik wordt gemaakt van externe deskundigheid.

4

Sturing en controle grondbeleid

De hoofdvraag van de rekenkamercommissie is of de gemeenteraad op basis van de hem aangeboden informatie in staat is tot een goede beheersing van de financiële risico's bij grondbeleid en grondexploitaties. In het vorige hoofdstuk is onderzocht hoe het risicomanagement in Dantumadiel feitelijk plaatsvindt. Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze de raad sturend invloed uit kan oefenen op de financiële risico's van de exploitaties.

In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties (deelvraag 7). Paragraaf 4.2 vergelijkt deze eisen en vult deze aan met richtlijnen afkomstig van hogere overheden en andere gemeenten (deelvraag 8). De naleving van de eisen wordt beoordeeld in paragraaf 4.3 (deelvraag 9). Deze controle van de informatievoorziening wordt afgesloten met een toets aan de transparantieladder. In paragraaf 4.4 worden conclusies getrokken over de sturing en controle van het grondbeleid in Dantumadiel.

4.1 Gemeentelijke eisen aan informatievoorziening

Deze paragraaf behandelt de zevende deelvraag van de Rekenkamercommissie: *welke eisen zijn gesteld aan de (financiële) informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties?*

Financiële verordening

Een belangrijk document waarin de gemeenteraad eisen kan vastleggen ten aanzien van de informatievoorziening is de financiële verordening. In de financiële verordening van de gemeente Dantumadiel is het volgende artikel over grondbeleid opgenomen:⁴¹

In de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarverslag wordt ingegaan op de uitvoering van het grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen

voetnoot

⁴¹ Financiële beheersverordening gemeente Dantumadiel, artikel 21.

zoals verlies/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's. Verder wordt ingegaan op:

- *de relatie met de programma's van de begroting,*
- *de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente, aan te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten,*
- *de voorraadverwerving en uitgifte van gronden,*
- *de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.*

Nota Grondbeleid

Een tweede gemeentelijk document waarin de gemeenteraad eisen kan stellen aan de informatievoorziening is de Nota Grondbeleid. De eisen die in die nota gesteld worden aan de informatievoorziening zijn zeer beperkt. Jaarlijks moeten de exploitaties geactualiseerd worden en door de raad worden vastgesteld. Dit gebeurt ook, maar de risico's worden er niet expliciet bij benoemd. Daarnaast is er een informatieplicht bij strategische aankopen boven de €400.000. Buiten deze twee bepalingen bevat de nota geen aanvullende eisen aan de informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties.

Overige gemeentelijke eisen

Uit de interviews blijkt dat er buiten de eisen van de financiële verordening en nota grondbeleid om geen aanvullende eisen zijn gesteld aan de informatie die aan de raad moet worden verstrekt voor sturing en controle. Er wordt 'met gezond verstand' naar gekeken. In elk geval wordt de raad opnieuw betrokken wanneer de inhoudelijke of financiële randvoorwaarden worden overschreden.

De raad heeft bij de eerste programmabegroting (in 2005) aangegeven dat hij op hoofdlijnen geïnformeerd wil worden over grondbeleid. Het detailniveau van de informatievoorziening aan de raad is op deze wens gebaseerd.

4.2 Gemeentelijke eisen ten opzichte van andere richtlijnen

Deze paragraaf behandelt de achtste deelvraag van de Rekenkamercommissie: *hoe verhouden deze gemeentelijke eisen zich tot richtlijnen van hogere overheden en tot de gebruikelijke informatievoorziening in andere gemeenten?*

4.2.1 Kaders hogere overheden

In deze paragraaf wordt gekeken naar de richtlijnen van hogere overheden voor informatievoorziening over het grondbeleid. De vraag is hoe de richtlijnen van de gemeente Dantumadiel zich verhouden tot deze Rijks- en provinciale richtlijnen.

Besluit Begroting en Verantwoording

Belangrijke regelgeving voor de sturing en verantwoording van het grondbeleid vanuit het Rijk is te vinden in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In het BBV worden eisen gesteld aan de informatievoorziening over grondbeleid aan de gemeenteraad. In artikel 16 van het besluit worden

regels gegeven over de verantwoording van het gevoerde grondbeleid in het algemeen. In artikel 70 zijn regels gegeven voor nadere financiële verantwoording over de grondexploitaties. De tekstvakken 4-1 en 4-2 vatten deze richtlijnen samen. In deze tekstvakken is ook al beschreven in hoeverre de feitelijke informatievoorziening voldoet aan de eisen. Daarop gaat paragraaf 4.3 nader in.

De gemeente Dantumadiel verwijst in de nota grondbeleid naar de richtlijnen van het BBV. Er worden in de nota grondbeleid geen aparte eigen richtlijnen gegeven, maar de gemeente stelt dat de BBV-richtlijnen gevolgd moeten worden. Wel worden in de financiële verordening een aantal aanvullende eisen gesteld, zoals over grondverwerving, grondvoorraad en erfpacht.

Tekstvak 4-1 BBV-eisen informatievoorziening grondbeleid

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste: - een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting; - een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert; - een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie; - een onderbouwing van de geraamde winstneming; - de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken. Dantumadiel voldoet aan c, inhoudelijk ook aan e (maar dit is niet in de paragraaf grondbeleid opgeschreven), en niet aan a, b en d.

Tekstvak 4-2 BBV-eisen informatievoorziening grondexploitatie

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie - In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven: - de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar; - de vermeerderingen in het begrotingsjaar; - de verminderingen in het begrotingsjaar; - de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar; - de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan; - de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan; - het geraamde eindresultaat; - een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen. - Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld. Dantumadiel neemt a wel op in de begroting maar niet in het jaarverslag, b en c niet, hoewel dat in de begrotingen voor 2005 en 2006 nog wel gebeurde; d wordt wel vermeld in de jaarrekening maar niet in de begroting; e en f worden aangegeven zonder onderbouwing, g is in zowel begroting als jaarverslag gegeven, h wordt niet duidelijk vermeld. De boekwaarde van de nog niet in exploitatie genomen gronden (lid 2) wordt alleen in totaal vermeld, niet per m².

Gemeentewet

Een andere richtlijn van hogere overheden betreft de Gemeentewet. Hierin zijn eisen vastgelegd ten aanzien van informatievoorziening over de aan- en verkoop

van onroerende zaken. Samenvattend stelt de wet dat het college van B&W bevoegd is tot het aan- en verkopen van grond, maar dat de raad bij omvangrijke transacties vooraf inspraak dient te hebben. Wat een omvangrijke transactie is wordt in de wet echter niet nader gezegd.

De in de Nota Grondbeleid vastgelegde eisen ten aanzien van strategische aankopen zijn in overeenstemming met de Gemeentewet; de richtlijnen zijn ook expliciet gebaseerd op het betreffende artikel uit de Gemeentewet.⁴² In de gemeente Dantumadiel zijn besluiten met 'ingrijpende gevolgen' voor de gemeenten gedefinieerd als aankopen boven een bedrag van € 400.000. Voor deze aankopen dient eerst toestemming gevraagd te worden aan de gemeenteraad.

Tekstvak 4-3: Eisen aan- en verkoop onroerende zaken Gemeentewet (art. 160 en 169)

Aan- en verkoop onroerende zaken door B&W - Gemeentewet

In de Gemeentewet is bepaald dat het college besluiten tot aan- en verkoop van onroerende zaken neemt (voordien kon de raad dit doen).

De wet geeft echter twee verbijzonderingen:

- 1) het college geeft vooraf inlichtingen over het besluit als de raad erom vraagt, dan wel indien het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente;
- 2) als het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben neemt het college pas een besluit nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake aan het college heeft kunnen uitbrengen.

De wettelijke delegatie van besluiten aan het college doet overigens niets af aan het budgetrecht van de raad (bijvoorbeeld besluiten over een voorbereidingskrediet voor grondverwerving voor een plan).

Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet stelt ook eisen aan gemeentelijk grondbeleid bij particuliere grondexploitatie aangaande het kostenverhaal. Er is een kostensoortenlijst met kosten die moeten worden verhaald, waaronder de bovenwijkse kosten die concreet moeten worden onderbouwd, bijvoorbeeld in een nota bovenwijkse voorzieningen of in een structuurvisie. Voor de gemeente Dantumadiel was het tot op heden nog niet nodig om de wet toe te passen. Bij de casestudie heeft een externe deskundige wel aangegeven dat het kostenverhaal in orde was.

Tekstvak 4-4: Eisen kostenverhaal met Grondexploitatiewet

- Alleen kosten die staan vermeld op de kostensoortenlijst kunnen verhaald worden.
- Kostentoerekening aan een exploitatie moet gebeuren volgens drie criteria, te weten: proportionaliteit, toerekenbaarheid en profijt.
- Kostentoerekening kan alleen plaatsvinden als een locatie de kosten kan dragen.
- Kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen dient door de gemeente onderbouwd te worden, dit kan in een Nota Bovenwijkse Voorzieningen en de Structuurvisie.

Vanuit de provincie Friesland zijn er geen aanvullende richtlijnen voor een goede informatievoorziening over risicobeheersing.

voetnoot

⁴² Gemeente Dantumadiel, *Nota grondbeleid*, p. 8.

4.2.2 Informatievoorziening Dantumadiel in verhouding tot andere gemeenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag hoe de informatievoorziening over het grondbeleid in Dantumadiel zich verhoudt tot wat gebruikelijk is in andere gemeenten. Om die vergelijking te maken wordt gebruik gemaakt van een referentiemodel grondbeleid. Dit referentiemodel geeft een overzicht van de beleidsdocumenten voor gemeentelijke grondbeleid die bij veel gemeenten gebruikt worden voor sturing en controle van het grondbeleid. Op basis van dit algemene referentiemodel worden de normen uitgewerkt waaraan de informatievoorziening in de praktijk moet voldoen.

Naast dat gekeken wordt naar de aanwezigheid van de diverse sturingsdocumenten, wordt ook gekeken naar de kwaliteit van de verschillende stukken. Met kwaliteit wordt in dit kader bedoeld dat de stukken bruikbaar moeten zijn voor de gemeenteraad om op het juiste moment een gefundeerd besluit te nemen. Deze beoordeling van de kwaliteit wordt gegeven in paragraaf 4.3.

Tabel 4-1: Referentiemodel beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid (zie ook §4.3)

	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch niveau	▪ Nota grondbeleid ▪ Structuurvisie (alleen voor bundelingsgebied) ▪ Financiële verordening ▪ Nota/paragraaf verbonden partijen (jaarlijks) ▪ Nota reserves en voorzieningen ▪ Nota/paragraaf weerstandsvermogen (jaarlijks) ▪ Exploitatieverordening ▪ Plan implementatie Grondexploitatiewet	
Tactisch niveau	▪ Programmabegroting / jaarrekening (jaarlijks) ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen	▪ Productbegroting (jaarlijks) ▪ Meerjarenprognose grondbedrijf ▪ Nota grondprijzen ▪ Normering planvoorbereidingskosten
Operationeel niveau	▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie	▪ Beslisdocumenten projectmatig werken

* Vet gedrukte documenten zijn niet aanwezig in de gemeente Dantumadiel

Beoordeling Dantumadiel ten opzichte van andere gemeenten

Ten opzichte van wat gebruikelijk is in andere gemeenten ontbreekt een aantal documenten in Dantumadiel. Dat zijn op strategisch en tactisch niveau de nota bovenwijkse voorzieningen, een plan voor de implementatie van de Grondexploitatiewet en de nota verbonden partijen. Op het niveau van de individuele grondexploitaties ontbreekt een evaluatie na afloop van de projecten.

Wat betreft de stukken die voor het college van B&W bedoeld zijn ontbreekt er meer. Er is geen meerjarenprognose grondbedrijf, met daarin een prognose van de ontwikkeling van de resultaten per jaar. Er is ook geen normering van de planvoorbereidingskosten. Daarnaast is er geen nota grondprijzen, maar worden de grond-

prijzen per project vastgesteld. De vast te stellen grondprijzen worden wel aan de gemeenteraad voorgelegd, zodat hier sturing en controle mogelijk is.

4.3 Naleving eisen informatievoorziening

Deze paragraaf behandelt de negende deelvraag van de Rekenkamercommissie: *in hoeverre voldoet de feitelijke informatievoorziening aan de door de gemeente zelf en door hogere overheden gestelde eisen?*

Naleving eisen BBV

Ten eerste wordt in deze paragraaf gekeken in hoeverre de eisen uit het BBV worden nageleefd. Dit is hierboven weergegeven in de tekstvakken 4-1 en 4-2, waarin ook de eisen zelf verwoord zijn. Op hoofdlijnen worden de BBV-eisen aan de financiële informatievoorziening (artikel 70, tekstvak 4-2) beter nageleefd dan die aan de beleidsmatige informatievoorziening (artikel 16, tekstvak 4-1). De gemeente geeft bijvoorbeeld in de jaarstukken geen visie op het grondbeleid en geeft ook niet aan op welke wijze de zij het grondbeleid uitvoert. Ook de gevraagde relatie met de programma's van de begroting ontbreekt. De relatie tussen risico's en reserve is er wel – de gemeente hanteerde hiervoor tot de crisis de IFLO-norm – maar wordt in de paragrafen grondbeleid niet transparant gemaakt.

De financiële informatie is echter ook niet volledig en is weinig onderbouwd, althans in begroting en jaarverslag. Er wordt wel een overzicht gegeven van de boekwaarden en de nog te maken kosten en opbrengsten, maar de volgens het BBV vereiste onderbouwing van de nog te maken kosten en opbrengsten ontbreekt. Ook het verwachte resultaat is gegeven. De verminderingen en vermeerderingen in het voorbije boekjaar worden niet gegeven.

Naleving eisen Gemeentewet

Een andere richtlijn vanuit het rijk is dat de raad vooraf wordt geïnformeerd over omvangrijke transacties (Gemeentewet). De regel is door de gemeente in de nota grondbeleid overgenomen. Er zijn geen indicaties voor dat deze regel niet nageleefd wordt. Daarbij geldt een transactie van meer dan €400.000 als een omvangrijke transactie die aan de raad dient te worden voorgelegd.

Tekstvak 4-1: Aan- en verkoop onroerende zaken Gemeentewet (art. 160 en 169)

Aan- en verkoop onroerende zaken door B&W - Gemeentewet

In de Gemeentewet is bepaald dat het college besluiten tot aan- en verkoop van onroerende zaken neemt (voordien kon de raad dit doen).

De wet geeft echter twee verbijzonderingen:

- 1) het college geeft vooraf inlichtingen over het besluit als de raad erom vraagt, dan wel indien het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente;
- 2) als het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben neemt het college pas een besluit nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake aan het college heeft kunnen uitbrengen.

De wettelijke delegatie van besluiten aan het college doet overigens niets af aan het budgetrecht van de raad (bijvoorbeeld besluiten over een voorbereidingskrediet voor grondverwerving voor een plan).

Kwaliteit en bruikbaarheid gemeentelijke beleidsdocumenten

Na de vraag of de informatie volgens de regels verstrekt wordt, komt hier de vraag aan de orde in hoeverre de documenten geschikt zijn voor het daadwerkelijk sturen van het risicomanagement. Het gaat daarbij om de kwaliteit van de verschillende documenten met het oog op het doel om de risico's onder controle te houden.

Van de documenten op strategisch niveau is de nota grondbeleid de belangrijkste. Deze nota bevat een korte paragraaf over risicomanagement bij grondexploitaties. Er wordt een algemeen overzicht gegeven van verschillende veel voorkomende risico's bij grondexploitaties, maar er wordt niet aangegeven hoe hier in projecten mee om wordt gegaan. De genoemde maatregelen voor risicobeheersing zijn de risicoreserve grondexploitaties en het beleid voor winstnemingen, waarbij voorzichtigheid het uitgangspunt is. Daarnaast worden enkele losse punten genoemd waarmee risico's verder beperkt worden, zoals een procedure voor grondverwerking.

In Dantumadiel is geen plan voor de implementatie van de Grondexploitatiewet aanwezig; wel geeft de gemeente aan dat er in 2009 aandacht zal worden besteed aan de implementatie van de wet. Waarschijnlijk heeft dit, gegeven de situatie in Dantumadiel met veel gemeentelijk grondbezit en weinig particuliere exploitaties, een beperkte invloed op de risico's. Het belangrijkste verschil is dat de Grondexploitatiewet, doordat de sturingsmogelijkheden voor faciliterend grondbeleid beter worden, ertoe kan leiden dat actief grondbeleid minder vaak nodig is. Dat zou vervolgens betekenen dat de gemeente mogelijk een deel van haar grondpositie af zou kunnen stoten, waardoor het waarderingsrisico kleiner wordt. Voor de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad op het gebied van risicobeheersing is het plan op korte termijn echter niet van groot belang.

Behalve de intergemeentelijke structuurvisie voor het centrumgebied Dokkum – Damwoude is er geen structuurvisie vastgesteld. De gemeente is nog niet begonnen met het opstellen van een structuurvisie. Dit is volgens de nieuwe Wro wel verplicht en kan ook een functie hebben bij het toepassen van de Grondexploitatiewet. Dat geldt zeker wanneer er kosten voor bovenwijkse voorzieningen moeten worden verhaald bij faciliterend grondbeleid. Voor het verhaal van bovenwijkse kosten geeft de bestaande structuurvisie ook weinig aanknopingspunten.

De paragraaf verbonden partijen is er wel, maar bevat alleen een opsomming van de verbonden partijen, geen beleid voor samenwerking.⁴³ Voor risicobeheersing bij het grondbeleid is dit, gezien het feit dat samenwerking met private partijen weinig voorkomt, van relatief weinig belang.

De paragraaf weerstandsvermogen is aanwezig en bevat ook beleid voor de gewenste omvang van de weerstandscapaciteit van de gemeente als geheel, maar gaat niet apart in op de benodigde reserves voor het grondbeleid. Het wordt daardoor moeilijk voor de gemeenteraad om te sturen op de gewenste omvang van de risicoreserve.

voetnoot

⁴³ Gemeente Dantumadiel, *Programmabegroting 2009*, p. 99.

Bij de programmabegroting wordt jaarlijks een bijlage gevoegd met het verwachte verloop van de reserves en voorzieningen. Relevant voor het grondbedrijf zijn de reserve bouwgrondexploitatie⁴⁴ en reserve bovenwijkse voorzieningen⁴⁵. Bij beide is ook een (beknpte) inschatting van de toekomstige inkomsten en uitgaven uit de reserve gegeven. De raad heeft dus inzicht in het verwachte verloop van deze twee reserves. Met de informatie uit de begroting en jaarrekening – de boekwaarde en de nog te maken kosten – kan de benodigde omvang van de reserve volgens de IFLO-norm worden bepaald. Voor de raad wordt dat echter niet helder gemaakt; het gebruik van de IFLO-norm in de gemeente berust niet op een beleidsmatige keuze. Ook de relatie tussen risico's en reserves wordt niet duidelijk gelegd in de begroting of de jaarrekening.

De gemeente heeft een exploitatieverordening, deze dateert uit 1994 en is dus weinig actueel. Sinds de invoering van de Grondexploitatiewet is een exploitatieverordening niet meer noodzakelijk en is de inhoud van de verordening gewijzigd.⁴⁶ De verordening van de gemeente Dantumadiel is in de huidige vorm dus niet relevant meer voor toekomstige exploitaties. Of er een nieuwe exploitatieverordening moet worden opgesteld is afhankelijk van de keuzes die de gemeente maakt bij de invoering van de Grondexploitatiewet.

Tactisch niveau

Op tactisch niveau zijn in het bijzonder van belang de programmabegroting en het jaarverslag en een eventuele meerjarenprognose 'grondbedrijf'. Er is een prognose van de resultaten van de grondexploitaties voor de komende jaren, maar deze is (althans in de begrotingen en jaarverslagen) weinig uitgewerkt. Verder is er geen nota grondprijzen, de grondprijzen worden door het college vastgesteld binnen de door de raad vastgestelde kaders. Ook is er geen informatie over complexen die mogelijk in de komende jaren in exploitatie worden genomen. Die informatie is wel relevant, bijvoorbeeld om genoeg financiële reserves te houden, zodat er voldoende middelen zijn om in de toekomst een exploitatie op te starten.

In programmabegroting en jaarverslag wordt geen informatie gegeven over de risico's van de grondexploitaties. Er wordt een prognose gegeven van het resultaat, maar er wordt – behalve in kwalitatieve bewoordingen – geen informatie gegeven over de kans dat het resultaat verslechtert.

Operationeel niveau

Er is een handboek projecten, waarin staat aangegeven op welke wijze de procedure intern bij de gemeente verloopt als een project wordt gestart. Daarnaast blijkt

voetnoot

⁴⁴ Gemeente Dantumadiel, *Financiële positie 2009 – 2012*, p. 22.

⁴⁵ Gemeente Dantumadiel, *Financiële positie 2009 – 2012*, p. 23.

⁴⁶ De 'oude' exploitatieverordening was verplicht en bevatte regels voor het kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties, vergelijkbaar met wat nu in de Grondexploitatiewet en de kostensoortenlijst is opgenomen. De 'nieuwe' exploitatieverordening kan regels bevatten voor het aangaan van overeenkomsten met private ontwikkelaars en is dus meer procedureel van aard.

uit de casestudie dat zowel de eerste grondexploitatie als de daaropvolgende actualisaties aan de raad worden voorgelegd. Er is voordat de eigenlijke grondexploitatie werd opgesteld een globale haalbaarheidsstudie gedaan voor het project Zwaagwesteinde-Centrumplan, maar deze is niet aan de raad voorgelegd.

De aan de raad voorgelegde grondexploitaties zijn, voor zover deze in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd, weinig gedetailleerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar de verschillende kostensoorten, zoals rente, planvoorbereiding en toezicht, verwerving of de opbrengst uit kaveluitgifte. Er wordt alleen een bedrag gegeven voor de totale opbrengsten en de totale kosten per deelgebied. Wel wordt aangegeven dat er risico's zijn en welke maatregelen genomen worden om welke risico's te beheersen. De risicoanalyse is bij de casestudie zelfs zeer uitgebreid gedaan en ook uitgebreid weergegeven in het raadsvoorstel, maar de gemeente geeft aan dat dat niet bij alle exploitaties zo uitgebreid gebeurt.

Transparantie grondbeleid

Een laatste hulpmiddel voor het beoordelen van de mate waarin het grondbeleid voor de raad transparant is is de zogenaamde 'transparantieladder'.⁴⁷ In de transparantieladder wordt gekeken naar een aantal criteria waaruit blijkt of de sturings- en verantwoordingsinformatie over het grondbeleid voldoende helder is. Daarbij wordt een indeling gemaakt in drie hoofdgroepen: beleid, proces en uitvoering. De transparantieladder voor Dantumadiel is ingevuld in tabel 4-1.

Wat betreft de criteria voor beleid scoort de gemeente middelmatig met 40 van de in totaal 80 punten. Er is een recent vastgestelde nota grondbeleid, er is beleid geformuleerd voor verwerving en uitgifte en er zijn selectiecriteria en uitgiftevoorwaarden vastgesteld. Wat betreft de uitgangspunten voor de bepaling van de grondprijzen zou er iets voor te zeggen zijn dat die duidelijk genoeg vastgesteld zijn – marktwaarde op basis van een vergelijking met omliggende gemeenten. In dat geval scoort de gemeente nog tien extra punten op dit onderdeel. De punten zijn nu echter niet toegekend omdat de uitgangspunten niet jaarlijks worden vastgesteld en, indien nodig, geactualiseerd. Er is echter geen meerjarenprognose grondbedrijf, waarin uiteen wordt gezet hoe de grondexploitaties zich naar verwachting in de komende jaren zullen ontwikkelen. Ook is er geen plan van aanpak voor de Grondexploitatiewet of bestuurlijke agenda grondbeleid.

Wat betreft het proces beoordeelt de accountant de jaarstukken van de gemeente Dantumadiel als beter dan gemiddeld en goed in vergelijking met andere gemeenten.⁴⁸ Er is geen kader voor de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding, maar de gemeente heeft de beslismomenten projectmatig werken en grondexploitatie wel op elkaar afgestemd. Daarmee behaalt de gemeente op dit onderdeel tweederde van de punten, 40 van de 60.

voetnoot

⁴⁷ De transparantieladder is ontwikkeld door RIGO en is een deskundigennorm voor de informatievoorziening over het grondbeleid.

⁴⁸ Gemeente Dantumadiel, *Verslag raadsvergadering 15 juni 2009*.

De transparantie van de uitvoering is duidelijk minder goed dan die van het beleid en het proces. Voor eigenlijk alle criteria is niet uit te maken of de gemeente er wel of niet aan voldoet. Op geen van de criteria worden dan ook punten toegekend. Mogelijk voldoet de gemeente in de praktijk wel aan (een deel van) deze criteria, maar uit de stukken wordt dat niet duidelijk. De transparantie is op dit punt dan ook niet groot.

Bij elkaar behaalt de gemeente 80 van de in totaal maximaal 200 punten. Dat is een vrij lage score, die vooral veroorzaakt wordt doordat weinig informatie gegeven wordt over de uitvoering van het grondbeleid. Al eerder in dit rapport is geconstateerd dat hierover inderdaad weinig informatie wordt verstrekt.

Tabel 4-1 Transparantie grondbeleid gemeente Dantumadiel

Trede transparantieladder	Antwoord	Score
A. Beleidstreden (kaders)		
1. Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een nota grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar	10
	>= 4 jaar en < 6 jaar	5
2. Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	Ja	10
	Wel prognose, geen relatie met jaarrekening en/of begroting	5
3. Beschikt u over:		
▪ Helder beleid voor grondverwerving en gronduitgifte		10
▪ Algemene voorwaarden uitgiftebeleid	Ja	10
▪ Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw	Ja	10
▪ Een duidelijke aanpak voor de inzet van de instrumenten uit de Grondexploitatiewet?	Ja	10
4. Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	10
5. Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, exploitatiewet, Europese regelgeving, convenanten met corporaties, etc.)	Ja	10
Maximale score A		40/80
B. Procestreden (condities)		
6. Heeft uw accountant bij de beoordeling van de meest recente jaarrekening geconstateerd dat in de jaarrekening een juiste weergave wordt gegeven van de vermogenspositie van het Grondbedrijf, zijn de aanwezige risico's adequaat beschreven?	Ja	20
	Ja	20
7. Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader waarmee de be-		

oordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van uw plannen mogelijk is?	Ja	20
8. Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?		
Maximale score B		40/60
C. Uitvoeringstreden (implementatie)		
9. Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10% >=10% en < 25%	20 10
10. Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitaties wordt gerekend en weet u ook hoe hoog de werkelijke kosten van voorbereiding en toezicht zijn?	% begroting bekend werkelijk % bekend	10 10
11. Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10% >= 10% en <=25%	20 10
Maximale score C		0/60
Totaal te behalen score	Maximale score	80/200

4.4 Conclusies sturing en controle grondbeleid

Op basis van de bestudering van gemeentelijke documenten, van een aantal gesprekken en van de uitgevoerde casestudie kunnen de onderzoeksvragen met betrekking tot sturing en controle door de gemeenteraad beantwoord worden. Deze vragen zijn:

- Welke eisen zijn gesteld aan de (financiële) informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties?
- Hoe verhouden deze gemeentelijke eisen zich tot richtlijnen van hogere overheden en tot de gebruikelijke informatievoorziening in andere gemeenten?
- In hoeverre voldoet de feitelijke informatievoorziening aan de door de gemeente zelf en door hogere overheden gestelde eisen?

Gemeentelijke eisen informatievoorziening

De gemeente heeft opvallend weinig 'eigen' eisen gesteld aan de informatievoorziening. Er is in de nota grondbeleid vooral verwezen naar eisen van het Rijk in BBV en Gemeentewet. Deze richtlijnen voor beslisprocedures over aankopen (Gemeentewet) en voor informatievoorziening in programmabegroting en jaarrekening (BBV) worden door de gemeente als norm overgenomen. Daarmee voldoet de gemeente dus in elk geval aan het BBV, althans wat betreft de eisen.

De eigen financiële verordening geeft een aantal aanvullende eisen ten opzichte van de eisen van BBV en Gemeentewet. De belangrijkste zijn de eis om in begroting

en jaarverslag aandacht te besteden aan de voorraadverwerving en uitgifte van gronden en de eis om te rapporteren over de in erfpacht uitgegeven gronden.

Beoordeling gemeentelijke eisen informatievoorziening

De gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening zijn grotendeels overlappend met de eisen van het Rijk. Op een aantal punten worden deze eisen door de gemeente uitgebreid. Een aantal eisen uit het BBV worden door de gemeente niet overgenomen; wel wordt echter verwezen naar het BBV als kader voor de informatievoorziening. Daarmee wordt de noodzaak om aan het BBV te voldoen erkend, zonder de voorschriften zelf over te nemen. Dat bepaalde eisen niet expliciet herhaald worden door de gemeente is dus geen probleem.

De informatievoorziening in de gemeente Dantumadiel is in behoorlijke mate overeenkomstig wat gebruikelijk is in andere gemeenten. Wat vooral ontbreekt is een overzicht van de bovenwijkse voorzieningen en de kosten daarvan. Daarnaast is er geen beleid geformuleerd voor het omgaan met verbonden partijen en wordt er geen eindevaluatie of afsluiting van de grondexploitaties aan de raad verstrekt. Ook is er geen meerjarenprognose grondbedrijf en ontbreken een normering van de planvoorbereidingskosten en een nota grondprijzen.

Feitelijke informatievoorziening

In de praktijk worden de eisen niet allemaal goed nageleefd. Dat geldt niet voor de eisen van de Gemeentewet; aan deze regels voor sturing bij grondaankopen wordt door de gemeente Dantumadiel voldaan. Het geldt echter wel voor de regelgeving uit het BBV over de sturing en verantwoording van grondbeleid en grondexploitaties.

De gemeente voldoet, bijvoorbeeld, niet aan artikel 16 van het BBV. De visie die in de paragrafen van begroting en jaarverslag is gegeven op het grondbeleid (artikel 16.a) is zeer beknopt. De paragrafen geven niet aan op welke wijze het grondbeleid uitgevoerd wordt (16.b). Wel wordt er jaarlijks een actuele prognose van de verwachte resultaten van het grondbedrijf gegeven (16.c). De winstnemingen, voor zover die plaatsvinden, worden slechts beperkt gemotiveerd of onderbouwd in de jaarstukken (16.d), terwijl er voor de belangrijkste winstneming in de afgelopen jaren toch een duidelijk motief was: het overhevelen van middelen van de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost naar de exploitatie Zwaagwesteinde-Centrumplan. De omvang van de reserve blijkt wel gerelateerd te zijn aan de risico's (16.e), maar dit wordt niet duidelijk uit de jaarstukken.

Ook de eigen regelgeving uit de financiële verordening wordt niet gevolgd. De verordening stelt dat in de begroting en jaarrekening gerapporteerd dient te worden over grondverwervingen en over erfpacht. Beide zijn niet in begrotingen of jaarverslagen te vinden.

Wat betreft de informatie over grondexploitaties (artikel 70 BBV) blijft het vooral onduidelijk of en welke kosten er in de toekomst nog gemaakt moeten worden. De overzichten die aan de raad gepresenteerd worden zijn onvoldoende om duidelijk inzicht te krijgen in de stand van zaken van de verschillende exploitaties. Wel

wordt er enige toelichting gegeven op de stand van zaken – in verhouding tot andere gemeenten is die toelichting behoorlijk goed -, maar desondanks is de financiële informatie beperkt. Dat maakt het, bijvoorbeeld, moeilijk om te bepalen hoe de financiële doelmatigheid van het grondbeleid is. De indruk uit de casestudie is dat deze goed is, maar daarover zijn op basis van de aan de raad aangeboden informatie geen verdere uitspraken te doen.

Opvallend in de aan de raad verstrekte grondexploitaties is dat er geen onderverdeling naar kostensoorten in gemaakt is. Dit kan een gemeentelijke keuze zijn, gebaseerd op een model waarbij de raad als bestuurder alleen op hoofdlijnen informatie krijgt. Dat zou een verdedigbare gedachtegang zijn, omdat grondexploitaties in de praktijk voor veel raadsleden toch moeilijk te doorgronden zijn. De keuze daarvoor moet dan wel duidelijk en transparant gemaakt worden door de gemeenteraad, en niet impliciet. Het is echter de vraag of de besluitvorming hierover in Dantumadiel op deze transparante manier heeft plaatsgevonden.

In positieve zin valt op dat bij het project Zwaagwesteinde-Centrumplan de volledige risicoanalyse aan de raad is toegestuurd. De raad heeft daarmee voor dit project goed inzicht in de risico's van het plan. Hoewel slechts globaal is ook de risicoanalyse geactualiseerd bij de herziening van de grondexploitatie in 2009.

Alles bij elkaar krijgt de gemeenteraad onvoldoende informatie over de financiële risico's van de grondexploitaties. De gemeenteraad kan daarmee onvoldoende controle houden over de financiële risico's. De risico's zijn weinig transparant voor de raad en er wordt niet expliciet een relatie gelegd met de omvang van de reserve. In de exploitatie van de casestudie zijn de risico's uitgebreid aan de raad voorgelegd, maar bij de jaarlijkse herziening van de exploitaties wordt er weinig meer gezegd over de ontwikkeling van die risico's. Ook op andere aspecten dan risicobeheersing is de informatievoorziening aan de raad beperkt, waardoor sturing en controle van het grondbeleid bemoeilijkt worden.

5

Conclusies en aanbevelingen

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân heeft door Rigo Research en Advies onderzoek laten doen naar de financiële risicobeheersing in het grondbeleid en bij grondexploitaties. Hoofdvraag van het onderzoek was:

In hoeverre kan de gemeenteraad op basis van de hem aangeboden informatie aangaande het grondbeleid en grondexploitaties de financiële risico's daarvan voldoende beheersen?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een negental deelvragen, waarvan de beantwoording te vinden is in de concluderende paragrafen van de voorgaande hoofdstukken.

In dit laatste hoofdstuk vatten we eerst de maatregelen die genomen zijn om de financiële risico's van grondexploitaties te beheersen samen. Vervolgens gaan we in op de vraag of de raad voldoende controle over die risico's heeft. Tot slot worden aanbevelingen geformuleerd aan de hand waarvan de beheersing van de financiële risico's bij grondbeleid te verbeteren zijn.

5.1 Conclusies

5.1.1 Financiële risicobeheersing bij grondbeleid

De gemeente heeft i.v.m. de uitvoering van de grondexploitaties diverse maatregelen genomen om de financiële risico's daarvan te beperken:

- Jaarlijks wordt bekeken hoe het feitelijke verloop van een exploitatie zich verhoudt tot het verwachte verloop. Als er tegenvallers zijn, leidt dat altijd tot bijstelling van de prognose van het eindresultaat. Deze jaarlijkse actualisaties garanderen dat tijdig duidelijk wordt of er wat moet gebeuren.
- Een tweede risicobeperkende maatregel is het aanhouden van een voldoende grote financiële buffer om tegenvallers op te vangen. De richtlijn die werd aangehouden is de zgn. IFLO-norm. Deze norm van het Ministerie van Financiën stelt dat de weerstandscapaciteit gelijk moet zijn aan tenminste 10% van de boekwaarden van de lopende grondexploitaties plus 10% van de nog te ma-

ken kosten in die exploitaties. De Reserve Grondexploitaties is in het licht van die regel van voldoende omvang.

- Het is beleid om voorzichtig te zijn met het nemen van winst. Winst mag pas genomen worden wanneer meer dan 75% van de kosten en opbrengsten van een exploitatie gerealiseerd zijn en er ook echt sprake is van winst. Daarmee wordt voorkomen dat teveel winst in een vroeg stadium wordt genomen, terwijl later in de exploitatie nog tegenvallers kunnen volgen.

Om de risico's van *grondverwerving* te beperken is er een procedure opgesteld waarbij de raad in dient te stemmen met grote grondtransacties. Deze procedure is in overeenstemming met de Gemeentewet.

Een opvallend gegeven is de aanwezigheid van een grote eigen grondportefeuille (meer dan 100 ha). Het is belangrijk om te voorkomen dat de boekwaarde van deze grond boven de marktwaarde komt te liggen, daar anders afwaardering noodzakelijk is en de gemeente m.a.w. verlies lijdt. In 2008 is al besloten een flink areaal landbouwgrond (141 ha) van de hand te doen, waardoor de portefeuille 'toekomstige complexen' afnam tot 43 ha.

De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet voor het beperken van de financiële risico's worden door de gemeente nog weinig gebruikt. De Grondexploitatiewet geeft de gemeente mogelijkheden om ook bij faciliterend grondbeleid de kosten volledig te verhalen. Om van de mogelijkheden van de wet volledig gebruik te kunnen maken is onder andere een onderbouwing nodig van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen, bijvoorbeeld in een structuurvisie. Deze onderbouwing is in de gemeente Dantumadiel nog niet voorhanden; wanneer de wet bij een bepaald project gebruikt moet worden voor kostenverhaal is dus een aparte onderbouwing bij dat project benodigd.

Naast algemene maatregelen past de gemeente een aantal specifieke maatregelen toe:

- Gelet op de economische recessie en diens gevolge de stagnerende woningmarkt wordt per exploitatie bekeken wat het financiële effect daarvan is. Vervolgens wordt gezien of de Reserve Grondexploitaties voldoende middelen bevat om deze tegenvallers op te vangen. De gedachte daarachter is dat de gehanteerde IFLO-norm mogelijk niet voldoende is i.v.m. de crisis op de woningmarkt.
- Daarnaast is voor de grootste en meest complexe lopende exploitatie, Zwaagwesteinde-Centrumplan, een uitgebreide risicoanalyse uitgevoerd met behulp van de zgn. Risman-systematiek, een geavanceerd risicobedoelingsinstrument dat ontwikkeld is door een aantal belangrijke spelers in de bouw- en projectontwikkelingsmarkt, zoals de grote gemeenten, het Ministerie van VROM en brancheorganisaties uit de bouwwereld.

Onze conclusie is dat de gemeente in de praktijk op een goede wijze vorm geeft aan de beheersing van de financiële risico's bij de grondexploitaties. Er zijn diverse maatregelen genomen om de risico's *tijdig* in beeld te brengen en de gevolgen van optredende risico's te beperken. Uit de casestudie bleek dat gebruik wordt gemaakt

van recente methoden voor risicoanalyse. Ook de effecten van de crisis op de woningmarkt worden onderzocht om te zien of hier extra risico's door ontstaan.

5.1.2 Sturing risicobeheersing door de gemeenteraad

Om invloed uit te kunnen oefenen op (de risico's van) het grondbeleid dient de gemeenteraad voldoende en kwalitatief goede informatie te krijgen. De belangrijkste normen i.v.m. een correcte informatievoorziening staan in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Gemeentewet. Verder kan de gemeenteraad natuurlijk ook zelf aanvullende eisen stellen aan deze informatievoorziening.

Gebleken is dat de informatievoorziening in Dantumadiel niet in alle opzichten voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. De informatie die aan de gemeenteraad wordt verstrekt, maakt daarmee financiële risicobeheersing door de raad niet op alle punten mogelijk.

Positief is dat er een duidelijke procedure voor grondverwerving is vastgesteld. In de Nota grondbeleid zijn transacties van meer dan €400.000 bestempeld als omvangrijke transacties waarvoor de gemeenteraad vooraf toestemming moet geven. Daarmee is de inbreng van de raad bij grote en potentieel risicovolle transacties voldoende veiliggesteld. De gemeente voldoet met deze procedure aan de regels uit de Gemeentewet.

Minder goed valt de toetsing van gemeentelijke informatievoorziening aan het BBV uit. In het BBV worden normen geformuleerd voor de informatievoorziening over het grondbeleid in het algemeen en over de financiële stand van zaken van de grondexploitaties in het bijzonder. In Dantumadiel maken de jaarlijkse rapportages aan de raad onvoldoende duidelijk welke relatie er is tussen grondbeleid en de programma's van de begroting. Daarnaast vraagt het BBV van de gemeenten om te rapporteren over het gevoerde risicomanagement. Hierover wordt in Dantumadiel niet gerapporteerd in de paragraaf Grondbeleid.

Wat betreft de financiële situatie is het beeld gemengd. Positief is dat jaarlijks in de begroting een overzicht wordt gegeven van de boekwaarden van de exploitaties, de nog te maken kosten en het verwachte saldo. Wat ontbreekt, is een kwantitatieve onderbouwing van wat er in het verslagjaar is gebeurd. Elke exploitatie krijgt wel een toelichting, maar die is vooral in kwalitatieve bewoordingen gesteld. Gemeld wordt bijvoorbeeld dat de uitgifte in het afgelopen jaar trager is verlopen dan voorzien, of dat de kosten van een aanbesteding zijn meegevallen. Wat de consequenties in kwantitatieve zin zijn, wordt niet duidelijk.

Volgens de eigen financiële verordening is het college verplicht om in de paragrafen Grondbeleid te rapporteren over de verwerving en uitgifte van grond. In de desbetreffende paragrafen wordt echter niet vermeld *hoeveel* grond in het verslagjaar is verworven of welke gronden uitgegeven zijn. Een gekwantificeerd overzicht ontbreekt.

In vergelijking met andere gemeenten zijn er in Dantumadiel wel redelijk veel sturingsdocumenten i.v.m. het grondbeleid aanwezig. Een aantal ontbrekende documenten zijn echter een Nota bovenwijkse voorzieningen, een Meerjarenprognose grondbedrijf en een normering van de planvoorbereidingskosten. Ook zijn er geen

duidelijke richtlijnen voor het bepalen van een goede kosten-kwaliteitsverhouding in de grondexploitatie, waardoor de transparantie niet optimaal is en weinig inzicht is in de doelmatigheid.

De transparantieladder, een door Rigo ontwikkelde meetlat om te beoordelen hoe transparant het grondbeleid van gemeenten is, laat zien dat vooral de *uitvoering* van het grondbeleid onvoldoende transparant verloopt. Zo wordt bijv. in de begroting geen inzicht geboden in de verwachte productie van het grondbedrijf, waarmee op het einde van het jaar de gerealiseerde productie vergeleken zou kunnen worden. Ook is geen norm geformuleerd voor de kosten van planvoorbereiding en toezicht (V&T), waarmee de werkelijk gemaakte kosten vergeleken zouden kunnen worden. Transparanter zijn de formulering van het beleid in de Nota grondbeleid en de implementatie ervan.

In de begroting resp. het jaarverslag wordt melding gemaakt van financiële risico's, echter alleen in algemene bewoordingen. Een kwantitatief overzicht van de risico's van de verschillende exploitaties, met daarbij de maatregelen die de gemeente genomen heeft om deze risico's af te dekken, is er niet in opgenomen. Daardoor wordt niet inzichtelijk in hoeverre er risicomarges in de grondexploitaties zelf zijn opgenomen. In de Nota grondbeleid benoemde risico's behoren in de begroting of jaarrekening te worden uitgewerkt voor de onderscheiden grondexploitaties. Wat in zijn algemeenheid de risico's bij grondexploitaties kunnen zijn, is wel bekend, maar welke risico's bij welke exploitatie aan de orde zijn, wordt niet beschreven.

Bij de beantwoording van de hoofdvraag vallen dus nog wel een paar kanttekeningen te maken. De raad kan op basis van de hem aangeboden informatie de risico's bij het grondbeleid onvoldoende beheersen. De informatievoorziening daarover is niet van dien aard dat adequate sturing door de raad op dit punt mogelijk is. Globaal gezien krijgt de raad weinig gedetailleerde informatie over de grondexploitaties. De in begroting en jaarrekening opgenomen informatie is summier en gaat te weinig concreet in op de risico's van grondexploitaties. Ook in de risicomarges per project in de vorm van posten 'onvoorzien' bestaat geen inzicht voor de raad. De informatievoorziening voldoet voorts onvoldoende aan de eisen van het BBV, er wordt bijvoorbeeld geen transparante relatie gelegd tussen de risico's van het grondbeleid en de benodigde financiële reserve.

Op hoofdlijnen heeft de raad inzicht in de uitvoering van het beleid en is er ook inzicht in wat er gebeurt bij de verschillende grondexploitaties. Er is echter geen Meerjarenprognose waarin vooruit wordt gekeken naar wat er met toekomstige exploitaties gaat gebeuren. De verstrekte informatie geeft weinig zicht op de omvang van de risico's per exploitatie en op de mogelijkheden om die risico's te beheersen. Dat geldt niet zozeer voor het vaststellen van de eerste exploitaties, waarbij kwalitatief inzicht in risico's wordt gegeven, als wel de jaarlijkse bewaking van de daadwerkelijke ontwikkeling van de risico's. De jaarlijkse rapportages zijn daarvoor te weinig uitgewerkt en geven onvoldoende aanknopingspunten voor het beheersen van de financiële risico's door de raad.

5.2 Aanbevelingen

Dantumadiel heeft in de afgelopen jaren behoorlijk goed gewerkt aan het grondbeleid, met onder andere een goede uitwerking van het beleid in een nota en het gebruik van een goede systematiek voor risicoanalyse bij complexe projecten.

Op grond van het onderzoek is een aantal punten voor verbetering van het grondbeleid te formuleren. Deze aanbevelingen kan de gemeente, de raad in het bijzonder, gebruiken bij het actueel houden van het grondbeleid. T.a.v. de kaderstelling kunnen diverse aanbevelingen worden gedaan.

Verbeteren risicomanagement en transparantie ervan

Risico's van grondexploitaties worden jaarlijks door het grondbedrijf intern gemonitord. De gemeente is bezig uit te zoeken hoe groot de meer algemene risico's van de grondexploitaties zijn en te bepalen of de huidige weerstandscapaciteit van de Reserve Bouwgrondexploitatie daarvoor toereikend is. Risicoberekeningen worden niet vastgelegd in het jaarverslag voor de gemeenteraad, met als gevolg dat het risicomanagement niet inzichtelijk is voor de raad. Het risicomanagement en de transparantie ervan kunnen verbeterd worden door:

- 1) de raad inzicht te geven in de risico's die jaarlijks voor de lopende grondexploitaties worden ingeschat (ook in geld uitgedrukt en niet alleen in algemene termen beschreven)
- 2) een Meerjarenprognose Grondbedrijf op te stellen met inzicht in de financiële consequenties van toekomstige projecten (en daarbij te bekijken of de voorraad grond in bezit van de gemeente niet te omvangrijk is voor de ruimtelijke opgaven en dus mogelijk tot verkoop kan worden overgegaan).
- 3) de toepassing van de Grondexploitatiewet te verbeteren voor het kostenverhaal van mogelijk noodzakelijke bovenwijkse voorzieningen. Daarvoor is een actuele ruimtelijke structuurvisie voor het gehele grondgebied vereist. De kosten van de bovenwijkse voorzieningen en de toerekeningwijze aan plannen kunnen worden opgenomen in een Nota bovenwijkse voorzieningen.

Versterken beleidskaders

Het beleidskader, met name in de Nota Grondbeleid, kan op enkele punten versterkt worden.

- 4) De ruimtelijke doelstellingen van het grondbeleid kunnen worden verankerd in een actuele Structuurvisie voor de gehele gemeente. In de Structuurvisie kunnen de ruimtelijke opgaven meer SMART geformuleerd worden in een meerjarenprogramma voor wonen, werken, (bovenwijkse) voorzieningen en infrastructuur. Voor het grondbeleid laat zich dat vertalen in het leveren van gewenste hoeveelheden uitgeefbare grond voor wonen en werken, groen en water en bovenwijkse voorzieningen binnen een bepaalde periode (en hierover jaarlijks te laten rapporteren in ondermeer het Jaarverslag Grondbedrijf).
- 5) Het opstellen van een normatief kader voor het afwegen van kosten en kwaliteit in de grondexploitatie.

- 6) Het grondprijnsbeleid voor sociale woningbouw, kantoren, winkels en maatschappelijke functies kan expliciet worden gemaakt. Dit geldt ook voor het selectiebeleid ten aanzien van kavels voor projectmatige woningbouw.

Versterking informatievoorziening

Vergroting van de transparantie voor de gemeenteraad is mogelijk door:

- 7) in de paragraaf grondbeleid van begroting en jaarverslag te voldoen aan alle eisen van het BBV.
- 8) het hanteren van een beleidsagenda grondbeleid met een overzicht van onderwerpen waar het gemeentelijk grondbeleid verder aan wil werken. Deze agenda kan worden opgenomen in de paragraaf grondbeleid van de begroting en het jaarverslag.
- 9) in de paragraaf grondbeleid van begroting en jaarverslag niet alleen een beeld te geven van de actuele gemeentelijke grondexploitaties, maar ook van de private exploitaties en eventuele publiekprivate samenwerkingsverbanden.
- 10) de resultaten van een transparante verschillenanalyse bij de herzieningen van de grondexploitaties te presenteren. Deze kunnen per grondexploitatie in het jaarverslag worden opgenomen, maar ook in een apart Jaarverslag grondbedrijf. Daarbij is dan ook informatie te geven over de gemaakte kosten V&T en rente.

Bijlage I: Casestudie Zwaagwesteinde Centrum

Inleiding

Aan de oostzijde van het dorp Zwaagwesteinde wordt het nieuwe centrumplan ontwikkeld. Het is een project waarin diverse disciplines samenkomen: woningbouw, aanleg van infrastructuur, sportvoorzieningen en bedrijventerreinen. Voor de gemeente Dantumadiel is het project, bekend onder de naam Zwaagwesteinde-



Centrumplan, momenteel het grootste lopende project. Dat was ook de reden om in het kader van dit onderzoek het project nader te onderzoeken: de gemeente Dantumadiel ziet dit plan als de grootste uitdaging van dit moment.

De aanleiding voor het project was de noodzaak om de ontsluiting van Zwaagwesteinde te verbeteren. Met het realiseren van een substantieel aantal woningen aan de oostzijde van het dorp was er behoefte aan de aanleg van een nieuwe rondweg. Deze rondweg zou deels gefinancierd worden uit de

grondexploitatie van aangrenzende woongebieden. Daarnaast werden er plannen gemaakt voor de aanleg van nieuwe sportvelden, een skeelerbaan en een aantal bedrijfskavels.

Het gebied grenst aan het bestaande centrum van Zwaagwesteinde. Een deel van het centrum wordt in het kader van dit plan opnieuw ingericht. Met het plan wil de gemeente het winkelcentrum vitaliseren. Door boven de winkels een aantal woningen toe te voegen wordt zorg gedragen voor de sociale veiligheid van het gebied, ook 's avonds wanneer de winkels zelf gesloten zijn.

Naast deze woningen boven winkels worden er zorgwoningen gerealiseerd en komt er woningbouw op de locatie van de bestaande ijsbaan/skeelerbaan. Voor deze woningen zijn nog geen concrete plannen.

De ijsbaan/skeelerbaan zelf wordt verplaatst naar elders in het plan. Aan de nieuwe baan wordt ook een wielervedbaan toegevoegd. De banen worden nabij de bestaande sporthal gerealiseerd. Deze sporthal wordt ook gebruikt als kleedruimte voor de voetbalvereniging die velden in het plangebied heeft. Van deze velden blijft het hoofdveld behouden, maar worden andere verplaatst, evenals mogelijk de tennisbanen.

Een belangrijk onderdeel van het plan is ook de multifunctionele accommodatie. Deze accommodatie moet straks onderdak bieden aan een basisschool, een peuterspeelzaal, een bibliotheek en diverse andere instanties die met educatie, jongeren en welzijn te maken hebben. Voor het realiseren van de multifunctionele accommodatie is inmiddels een intentieovereenkomst getekend. Nog niet duidelijk is wie de accommodatie gaat realiseren en beheren.

In de loop van het project is gebleken dat een deel van het bestaande centrum niet herontwikkeld kon worden, omdat een daar gevestigde bakker niet wilde verhuizen.

Eerste grondexploitatie

De eerste grondexploitatie voor het plan is vastgesteld in het voorjaar van 2008. Volgens de toenmalige uitgangspunten sloot de exploitatie op een klein positief saldo. Vooral op de woningbouwlocatie, de zorgwoningen en het bedrijventerrein werd een fors positief resultaat verwacht. Grote kostenposten waren het sportpark, het winkelcentrum en de rondweg.

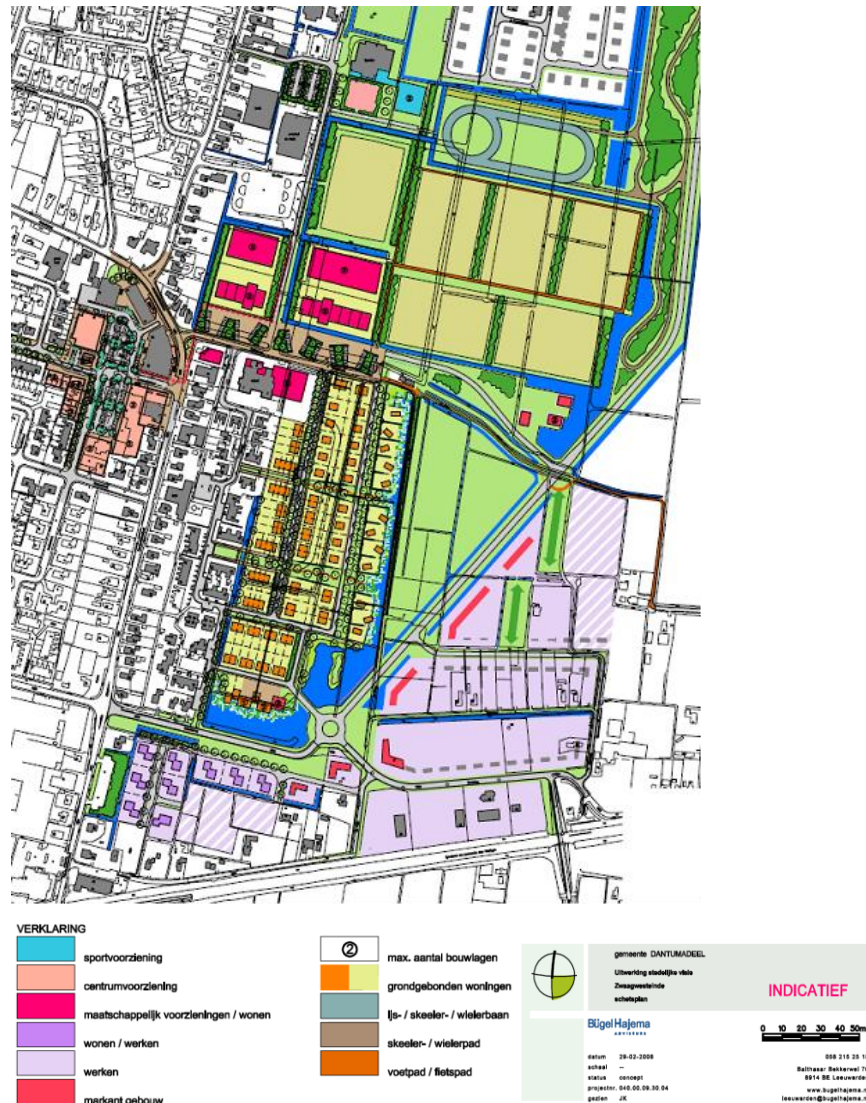
Het totaalsaldo van de vastgestelde grondexploitatie is duidelijk slechter dan het geraamde saldo in de haalbaarheidsstudie. De gemeente voert daarvoor een aantal redenen aan. Zo was de boekwaarde bij aanvang van het project al hoger dan in de haalbaarheidsstudie geraamd was. Door welke investeringen deze hogere boekwaarde veroorzaakt werd, wordt niet duidelijk uit de gebiedsexploitatie. Daarnaast was het niet mogelijk de ontwikkeling zo gunstig te faseren als in de haalbaarheidsstudie verondersteld was. De rentelasten namen daardoor toe.

Om enigszins te compenseren voor het verslechterde saldo is allereerst gekozen voor optimalisatie van de inrichting van de openbare ruimte. Waaruit deze optimalisatie precies bestaat is niet duidelijk. Ook is een aantal bedrijfskavels toegevoegd aan het plan.

Het project wordt niet geheel door de gemeente zelf uitgevoerd. De herontwikkeling van het winkelcentrum wordt aan marktpartijen overgelaten. De gemeente streeft ernaar om voor die ontwikkeling een samenwerkingsverband te sluiten. In het kader van die overeenkomst zal de gemeente ook een deel van haar eigen gronden in het plangebied inbrengen.

Buiten het deelplan voor de herontwikkeling van het winkelcentrum zijn vrijwel alle gronden in bezit van de gemeente. De gemeente heeft deze gronden in de

afgelopen jaren strategisch aangekocht. Over een aantal percelen wordt nog onderhandeld.



In de eerste grondexploitatie zijn geen kosten opgenomen voor de door de gemeente te maken apparaatskosten. Daarvoor wordt geen reden gegeven. Wel worden kosten van extern personeel in de exploitatie opgenomen.

De gemeente hanteert een rente van 5% bij het doorrekenen van de exploitatie, zowel voor debet als credit bedragen. Voor de kostenstijgingen is met 3% per jaar gerekend. Voor de opbrengsten wordt met een stijging van 1% per jaar gerekend.

De opbrengsten bestaan uit de opbrengsten uit grondverkoop voor woningbouw en bedrijven en uit subsidiebijdragen. De raming van de gemeente is dat er ongeveer €2,0 mln. aan subsidie zal worden gerealiseerd, zowel vanuit de provincie als vanuit het Rijk. Voor de skeelerbaan is een subsidie van €320.000 toegezegd. Verder is nog niet duidelijk in hoeverre de subsidies daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Ook dragen de betrokken sportverenigingen bij aan de exploitatie, deels ook door zelf mee te werken aan de realisatie van het plan.

Om het plan haalbaar te maken is een deel van de winst uit de grondexploitatie van Zwaagwesteinde-Oost naar het Centrumplan overgeheveld. Ook om deze reden werd een deel van de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost uit dat plangebied gehaald en overgebracht naar de exploitatie Zwaagwesteinde-Centrumplan. Op deze manier werd bereikt dat de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost meer dan 75% gereed was, waardoor winstneming was toegestaan. De winst die genomen is, is via de algemene reserve grondexploitaties ingebracht in de exploitatie Zwaagwesteinde-Centrumplan. Uit de gebiedsexploitatie Centrumplan wordt niet duidelijk hoe groot deze bijdrage is.

Tabel 0-1 Samenvatting gebiedsexploitatie Zwaagwesteinde-Centrumplan

onderdeel x €1000	kosten	opbrengsten	saldo
Deelgebied 1 - "Winkelcentrum"	€ 2.318	€ -765	€ 1.553
Deelgebied 2 - "Zorgcentrum"	€ 394	€ -2.297	€ -1.903
Deelgebied 3 - "Brede School"	€ 81	€ -342	€ -261
Deelgebied 4 - locatie "Heel Het Dorp"	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 5 - "Sportpark"	€ 3.492	€ -1.223	€ 2.269
Deelgebied 6 - Woningbouwlocatie "De Wiken IV"	€ 2.931	€ -4.600	€ -1.669
Deelgebied 7 - Oostenlijke rondweg en "Inprikker"	€ 2.939	€ -2.020	€ 919
Deelgebied 8 - Wonen en Werken "Oostersingel III"	€ 949	€ -987	€ -38
Deelgebied 9 - Bedrijventerrein "Oostersingel II"	€ 1.131	€ -2.112	€ -981
Deelgebied 10 - "Het Groene Hart"	€ 103	€ 0	€ 103
Totaal mutaties	€ 14.339	€ 14.346-	
Totaal te verwachten eindresultaat in €1000			€ 7-

Opvallend is dat het saldo van de verschillende deelgebieden behoorlijk varieert. Sommige deelgebieden zijn duidelijk verlieslatend, terwijl andere bijvoorbeeld winstgevend zijn. Opvallend is dat de herinrichting van het winkelcentrum een groot tekort voor de gemeente met zich meebrengt, terwijl dit voor het grootste deel door marktpartijen zou worden uitgevoerd. Het zorgcentrum levert daarentegen een behoorlijk grote winst op, net als de woningbouw- en bedrijvenlocaties binnen het plan.

In het raadsvoorstel voor de exploitatie wordt opgemerkt dat op onderdelen wellicht afgeweken zal worden van het beleid uit de nota grondbeleid. In de exploitatie is nog geen prijs per perceel vastgelegd, maar is gerekend met een globale prijs per m².

De gemeente heeft op een aantal punten extern advies gevraagd. Allereerst ging dat om de rol van de Grondexploitatiewet bij deze exploitatie. Die rol is zeer beperkt, omdat vrijwel alle gronden in handen van de gemeente zijn. Daarnaast is advies gevraagd over de fiscale aspecten van de exploitatie; op dat gebied heeft er een aantal minieme wijzigingen plaatsgevonden ten opzichte van de haalbaarheidsstudie.

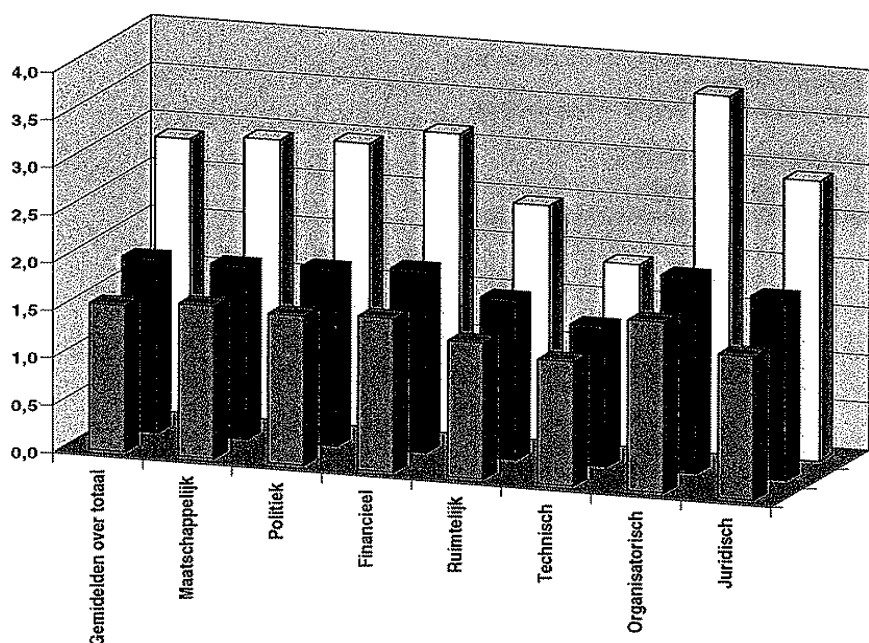
Risicomanagement

Voor het project is een uitgebreide risicoanalyse uitgevoerd met behulp van de RISMAN-systematiek. Deze systematiek onderscheidt een zevental risicocategorie-

en voor de grondexploitatie: juridisch, organisatorisch, technisch, financieel, ruimtelijk, maatschappelijk en politiek. Voor elk van deze categorieën is geïnventariseerd welke risico's er zijn. Dat is gedaan door middel van een brainstorm met ongeveer vijftien betrokkenen van de gemeente.

Voor elk van de risico's is ingeschat wat de kans is op het optreden van de gebeurtenis en wat het gevolg daarvan zou zijn. Bij de kans is gekeken naar de kennis die de gemeente heeft over de gebeurtenis, de termijn waarop de gebeurtenis zou optreden en de manier waarop de gebeurtenis op zou treden: plotseling of acuut. Bij het gevolg is zowel gekeken naar de financiële gevolgen als naar gevolgen in termen van kwaliteit en tempo.

Figuur 0-1 Risicoanalyse Zwaagwesteinde-Centrumplan: kans, gevolg en risico per categorie



Uit de analyse blijkt dat het organisatorische risico het grootst wordt ingeschat. Op enige afstand volgen de politieke en financiële risico's. De meeste andere risico's worden iets lager dan deze twee ingeschat, terwijl de ruimtelijke en technische risico's duidelijk het laagst worden ingeschat.

Binnen de organisatorische risico's wordt vooral de samenwerking met woningcorporatie Thuswonen als een risico gezien. De samenwerking met de woningcorporatie verloopt niet altijd soepel en men is bang dat dat tot tegenvallers in het project kan leiden. Daarnaast is de interne organisatie kwetsbaar en kan de continuïteit van de projectleiding niet gewaarborgd worden. De gemeentelijke organisatie is niet groot, zeker niet in verhouding tot de omvang van dit project. Om deze risico's tegen te gaan wordt vooral ingezet op een goede en heldere organisatiestructuur.

Belangrijke financiële risico's zijn het risico dat kostenposten niet goed geraamd zijn – blijkbaar is hier in deze fase van de ontwikkeling nog onduidelijkheid over – en het risico dat subsidies niet toegekend worden. Voor dat laatste is een aparte

subsidiecoördinator aangesteld, die als taak heeft om zoveel mogelijk bijdragen bij hogere overheden binnen te halen. Daarnaast is nog niet zeker in hoeverre andere partijen bij willen dragen aan de realisatie van het plan.

Meest recente grondexploitatie

Al vrij snel na het vaststellen van de eerste grondexploitatie is deze gewijzigd. Deze wijziging bestaat onder andere uit het overhevelen van een deel van de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost naar het Centrumplan. Het gaat om een bedrag van €476.000 dat als voorziening gereserveerd wordt voor het verwachte tekort op de exploitatie. Gezien de geactualiseerde berekeningen moet dat voldoende zijn; een voorziening van ongeveer €292.000 wordt voldoende geacht om een tekort van €476.000 op eindwaarde te kunnen dekken.

Verder blijkt dat de intern gemaakte uren toch aan de exploitatie toegerekend moeten worden. Ook is de BTW niet voor alle deelgebieden te verrekenen, waardoor de kosten van de gebiedsexploitatie toenemen. De opbrengsten nemen weliswaar iets toe, van gemiddeld €124 per m² naar bijna €126 per m², maar dat is onvoldoende om de stijging van de kosten te kunnen compenseren.

Tegelijkertijd blijkt dat de oorspronkelijk geplande fasering niet langer haalbaar is. De provincie Friesland geeft onvoldoende ruimte aan woningbouw in Dantumadiel om het plan in het gewenste tempo te kunnen afzetten. Daardoor nemen de rentekosten toe. Dit risico was deels al ingecalculeerd.

Daarnaast zijn er behoorlijk wat veranderingen in het plan geweest, die ook hebben geleid tot een ander financieel plaatje. Het winkelcentrum bleek, bijvoorbeeld, niet geheel voor verwerving in aanmerking te komen. De gemeente kiest in dat deelgebied nu voor een beperktere herinrichting, waarbij wel een hoger kwaliteitsniveau nagestreefd wordt. Dat leidt tot hogere kosten per m², maar tot een lager tekort op de deelexploitatie van dit gebied, omdat het gebied kleiner wordt. In deelgebied 2 is het overschot op de exploitatie kleiner geworden, omdat de multifunctionele accommodatie uit deelgebied 3 naar dit deelgebied verplaatst is. Dat leidt tot lagere grondprijzen, waardoor de winst afneemt.

Deelgebied 3 is daarmee echter vrijgekomen voor woningbouw, die administratief in deelgebied 6 is verwerkt (was al woningbouw). Administratief gezien is deelgebied 3 dus leeg, zoals ook blijkt uit de herziene exploitatie, maar dat betekent niet dat dit gebied niet ontwikkeld wordt. Ook deelexploitaties 5 en 7 zijn uitgebreid, omdat daar een deel uit de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost is toegevoegd. De gehele rondweg valt nu in de exploitatie Centrumplan, net als het gehele sportpark. Dit leidt bij beide tot hogere kosten, waar ook nog eens extra kosten bijkomen door veranderend materiaalgebruik (in samenhang met de verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte in het winkelcentrum) en een duurder uitvallend sportpark.

Tabel 0-2 Grondexploitatie Zwaagwesteinde-Centrumplan na herziening

Resultaat Grondexploitatie Zwaagwesteinde centrumplan. Excl verwachte subsidies en bijdragen uit Zwaagwesteinde oost

behoort bij herziening grondexploitatie
Zwaagwesteinde centrumplan april 2009
bijlage 5Planning Gebiedsexploitatie Zwaagwesteinde Centrumplan
(Cash flow)
onderdeel

	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten
Deelgebied 1 - "Winkelcentrum"	€ 195.122	€ 71.767	€ 282.628	€ 0	€ 314.141	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 430.633	€ 0
Deelgebied 2 - "Zorgcentrum"	€ 0	€ 0	€ 158.748	€ 884.000	€ 181.477	€ 0	€ 17.776	€ 0	€ 17.776	€ 732.000	€ 17.776	€ 0
Deelgebied 3 - "Brede School"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 4 - locatie "Heel Het Dorp"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 5 - "Sportpark"	€ 788.353	€ 0	€ 375.635	€ 0	€ 1.938.475	€ 0	€ 360.873	€ 0	€ 4.015	€ 0	€ 543.146	€ 0
Deelgebied 6 - Woningbouwlocatie "De Wilken IV"	€ 335.293	€ 0	€ 0	€ 0	€ 530.847	€ 1.661.156	€ 0	€ 0	€ 291.512	€ 0	€ 89.329	€ 0
Deelgebied 7 - Oostenlijke rondweg en "Inprikker"	€ 690.245	€ 0	€ 1.124.770	€ 287.000	€ 1.032.534	€ 0	€ 0	€ 250.000	€ 0	€ 450.000	€ 0	€ 0
Deelgebied 8 - Wonen en Werken "Oostersingel III"	€ 163.461	€ 0	€ 413.876	€ 0	€ 206.896	€ 968.000	€ 144.563	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 9 - Bedrijventerrein "Oostersingel II"	€ 305.184	€ 0	€ 625.690	€ 0	€ 0	€ 2.071.400	€ 219.550	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 10 - "Het Groene Hart"	€ 157.874	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 11 - Woningbouwlocatie "Oost II"	€ 8.945	€ 0	€ 604.121	€ 878.962	€ 0	€ 905.597	€ 176.892	€ 878.962	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal mutaties	€ 2.642.477	€ 71.767	€ 3.485.469	€ 2.049.962	€ 4.204.369	€ 5.506.153	€ 919.653	€ 1.128.962	€ 313.304	€ 1.182.000	€ 1.080.893	€ 0
Beginsaldo (beginsaldo 2008 is boekwaarde per jan. 2008)	€ 0	€ 0	€ 2.634.977	€ 0	€ 4.150.984	€ 0	€ 2.916.095	€ 0	€ 2.827.518	€ 0	€ 2.070.648	€ 0
Totaal mutaties	€ 2.642.477	€ 71.767	€ 3.485.469	€ 2.049.962	€ 4.204.369	€ 5.506.153	€ 919.653	€ 1.128.962	€ 313.304	€ 1.182.000	€ 1.080.893	€ 0
Financieringskosten	€ 95.062	€ 1.794	€ 131.749	€ 51.249	€ 207.549	€ 137.654	€ 148.955	€ 28.224	€ 141.378	€ 29.550	€ 103.532	€ 0
Boekwaarde per 31 december	€ 2.634.977	€ 0	€ 4.150.984	€ 0	€ 2.916.095	€ 0	€ 2.827.518	€ 0	€ 2.070.648	€ 0	€ 3.255.064	€ 0
	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten	uitgaven	inkomsten
Deelgebied 1 - "Winkelcentrum"	€ 0	€ 750.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 2 - "Zorgcentrum"	€ 17.776	€ 0	€ 0	€ 25.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 3 - "Brede School"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 4 - locatie "Heel Het Dorp"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 5 - "Sportpark"	€ 251.222	€ 0	€ 0	€ 1.200.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 6 - Woningbouwlocatie "De Wilken IV"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1.054.534	€ 3.070.394	€ 0	€ 0	€ 570.788	€ 0
Deelgebied 7 - Oostenlijke rondweg en "Inprikker"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 8 - Wonen en Werken "Oostersingel III"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 9 - Bedrijventerrein "Oostersingel II"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 10 - "Het Groene Hart"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Deelgebied 11 - Woningbouwlocatie "Oost II"	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal mutaties	€ 268.998	€ 750.000	€ 0	€ 1.225.000	€ 0	€ 0	€ 1.054.534	€ 3.070.394	€ 0	€ 0	€ 570.788	€ 0
Beginsaldo (beginsaldo 2008 is boekwaarde per jan. 2008)	€ 3.255.064	€ 0	€ 2.916.095	€ 0	€ 1.808.343	€ 0	€ 1.888.760	€ 0	€ 98.922	€ 0	€ 103.868	€ 0
Totaal mutaties	€ 268.998	€ 750.000	€ 0	€ 1.225.000	€ 0	€ 0	€ 1.054.534	€ 3.070.394	€ 0	€ 0	€ 570.788	€ 0
Financieringskosten	€ 162.753	€ 18.750	€ 145.903	€ 30.825	€ 90.417	€ 0	€ 94.938	€ 76.760	€ 0	€ 4.946	€ 14.270	€ 5.193
Boekwaarde per 31 december	€ 2.916.095	€ 0	€ 1.808.343	€ 0	€ 1.888.760	€ 0	€ 98.922	€ 0	€ 103.868	€ 0	€ 475.998	€ 0

Aan de positieve kant is deelgebied 11 erbij gekomen, ook uit de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost. Deze woningbouwlocatie compenseert een deel van de (extra) kosten van de andere deelgebieden van het Centrumplan. Er worden hier maximaal 37 woningen gerealiseerd met een gemiddelde grondprijs van €124.

De risico's van het project blijven aanzienlijk. Opnieuw is het organisatorische risico groot, waarbij de samenwerking met marktpartijen bovenaan staat. Het blijkt een jaar na vaststelling van de eerste grondexploitatie nog niet gelukt te zijn om samenwerkingsovereenkomsten met marktpartijen af te sluiten. Het risico van de beperkte 'eigen' organisatie wordt nu lager ingeschat dan bij de eerste exploitatie, er blijft hier een zeker risico bestaan maar dit lijkt onder controle. Bij de financiële risico's staan de subsidies nu bovenaan, het risico dat deze niet toegekend worden is in deze fase van de exploitatie groter dan het risico van onjuiste ramingen.

Naar aanleiding van deze herziening heeft de raad een aantal schriftelijke vragen gesteld. Uit deze vragen en de beantwoording daarvan blijkt dat er nog meer redenen zijn voor het veranderende beeld van de grondexploitatie, die niet alle in het raadsvoorstel genoemd zijn. Zo is het plangebied kleiner geworden, is er geschoven tussen de verschillende deelplannen en is het kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte verhoogd.

Zowel uit de eerste als uit de meest recente grondexploitatie die aan de raad is voorgelegd kan niet worden afgeleid hoe de kosten over de verschillende kostenposten verdeeld zijn. Er is alleen inzicht gegeven in de totale kosten en opbrengsten per deelplan, deze zijn niet onderscheiden naar kostensoorten.

Het grootste risico is op dit moment de stagnatie van de woningbouw. Onduidelijk is hoe hard deze Dantumadiel en het project Zwaagwesteinde-Centrumplan zal treffen. De hoop van de gemeente is dat er ondanks de recessie voldoende vraag

naar de vrije kavels zal zijn, mede omdat deze in de afgelopen jaren nauwelijks op de markt zijn gebracht.

Conclusie casestudie Zwaagwesteinde-Centrumplan

Aan de hand van de casestudie naar het centrumplan in Zwaagwesteinde is een aantal conclusies te trekken over het grondbeleid in Dantumadiel.

Allereerst blijkt uit dit project dat de gemeentelijke doelstelling om de realisatie van de ruimtelijke doelen en de kwaliteit van het project, binnen de randvoorwaarde van een financieel verantwoorde exploitatie. In het project is niet gekozen voor financieel resultaat boven kwaliteit, terwijl daar wel aanleiding voor had kunnen zijn, bijvoorbeeld in het kader van de herziening. Door een gedeelte van de exploitatie Zwaagwesteinde-Oost over te hevelen naar dit complex is geld vrijgemaakt voor de realisatie van extra kwaliteit.

De vraag is of dat een extra risico met zich meebracht. De indruk is dat daar in dit geval geen sprake van was. De rondweg, waar het om begonnen was, werd door de nieuwe opzet in één exploitatie gehouden, waardoor het administratief alleen maar eenvoudiger werd. Daarnaast blijft staan dat alleen winst genomen is die gerealiseerd is. Tegenover die winst staat het risico van het nog moeten uitvoeren van een deel van de exploitatie Oost, een deel dat nu door de gemeente naar de exploitatie Centrumplan is overgeheveld. Het risico op de exploitatie Oost is daardoor in ieder geval niet groter, eerder kleiner geworden. In de exploitatie Centrumplan zijn de risico's allicht iets toegenomen door het uitbreiden van de exploitatie, maar geldt tegelijkertijd dat er meer financiële dekking voor is. Ook wordt het administratief-organisatorische risico van de aanleg van de rondweg kleiner. Alles bij elkaar lijkt hier dus sprake te zijn van een verstandige keuze en niet van ongewenste creativiteit.

Daarnaast is er bij dit project een grondige risicoanalyse uitgevoerd. Daarbij is een systematiek gebruikt die door verschillende grote brancheorganisaties is ontwikkeld en wordt aanbevolen. Daardoor is er bij dit project goed zicht op de risico's van de exploitatie. Dat inzicht is ook gecommuniceerd richting de gemeenteraad, samen met de maatregelen die genomen zijn om de risico's of de eventuele gevolgen te beperken.

Conclusies sturing en controle door de raad

Alle herzieningen van deze exploitatie zijn aan de raad voorgelegd. Aan de informatievoorziening voor de raad valt op dat deze weinig gedetailleerd is. Dat wil niet zonder meer zeggen dat de informatie onvoldoende is, maar het is wel zo dat de huidige informatie niet op alle punten inzicht geeft in de stand van zaken van de exploitatie. Het belangrijkste punt is dat niet onderscheiden wordt uit welke posten de grondexploitatie bestaat. Er is alleen een totaal aan kosten en opbrengsten per gebied gegeven, maar daaruit is niet af te leiden wat de belangrijkste componenten per deelgebied zijn. Eventuele effecten van een ongunstige fasering zijn dan ook niet uit de cijfers van de exploitatie af te leiden, noch door de raad, noch door de onderzoekers. Daardoor is het ook moeilijk om goede maatregelen te nemen in het geval dat een bepaalde kostenpost uit de hand loopt.

Bijlage II: Normenkader Noordoost-Fryslân

In deze bijlage is het normenkader voor het onderzoek naar het grondbeleid in de gemeenten Achtkarspelen, Dongeradeel en Dantumadiel in zijn geheel opgenomen. Het normenkader is uitgesplitst in drie onderdelen, overeenkomstig de hoofdstukken uit dit rapport. Dit zijn:

- Normen doelstellingen en doeltreffendheid (hoofdstuk 2)
- Normen financiële risicobeheersing (hoofdstuk 3)
- Normen sturing en controle (hoofdstuk 4)

Typen normen

Bij de samenstelling van dit normenkader zijn drie soorten normen gehanteerd:

- eigen gemeentelijk beleid;
- richtlijnen van hogere overheden;
- deskundigennormen.

Normen doelstellingen en doeltreffendheid (hoofdstuk 2)

De financiële risicobeheersing vindt plaats binnen belangrijke kaders van het grondbeleid: de doelstellingen van het grondbeleid en de doeltreffendheid ervan. Er zijn ook financiële doelstellingen waarvoor de financiële risicobeheersing een instrumentarium levert.

Voor de geformuleerde doelstellingen en de doeltreffendheid hiervan is ook een normenkader gehanteerd.

Zijn de doelstellingen voor het grondbeleid SMART geformuleerd?

Er wordt gecontroleerd of de doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn geformuleerd.

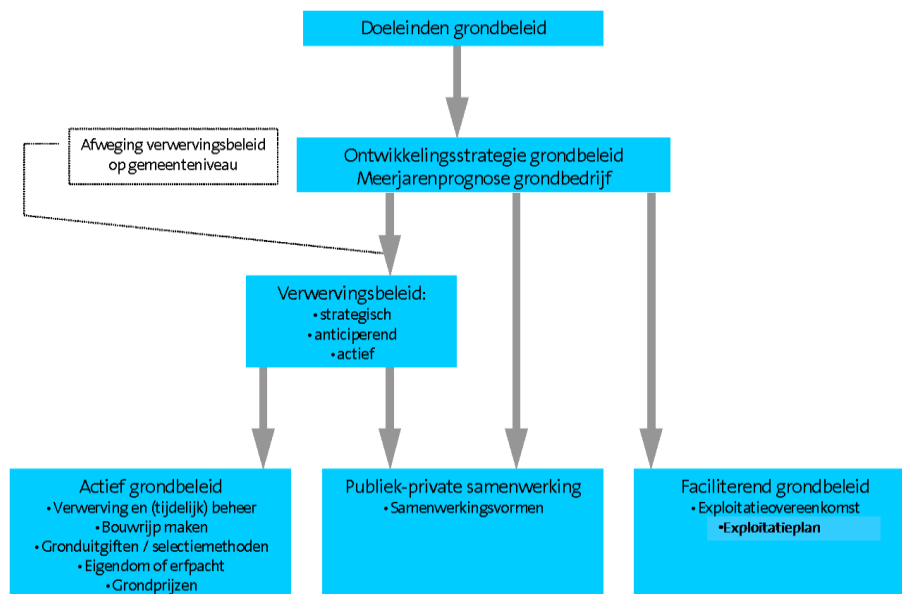
Wanneer zich mogelijke dilemma's tussen verschillende doelstellingen voordoen geeft de gemeente aan op welke wijze een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen wordt gemaakt.

Dit is een deskundigennorm en een geaccepteerde maatstaf in gemeentelijk beleid.

Wordt de keuze voor de vorm van het grondbeleid en de bijbehorende instrumenten onderbouwd vanuit de doelstellingen?

De keuze voor de vorm van het grondbeleid dient gemaakt te worden in de Nota Grondbeleid en logisch voort te vloeien uit de doelstellingen.

Doelstellingen en vorm grondbeleid



De bovenstaande figuur geeft de structuur aan waarop doelstellingen en mogelijke vormen van grondbeleid met elkaar verbonden kunnen worden in deze Nota.

Daarbij is er een consistente instrumentele uitwerking van de gekozen vorm van grondbeleid.

Doeltreffendheid

Er wordt gecontroleerd of de doeltreffendheid jaarlijks wordt gemeten en gerapporteerd in bijvoorbeeld de paragraaf Grondbeleid van het gemeentelijk jaarverslag. Indicatoren voor de doeltreffendheid zijn afhankelijk van de gekozen doelstellingen.

Indien de financiële doelstelling bijvoorbeeld is alleen grondexploitaties met een positief financieel resultaat te initiëren, dan kan op basis van de recente grondexploitatie resultaten een toets worden uitgevoerd.

Normen beheersing financiële risico's (hoofdstuk 3)

In hoofdstuk 3 aangaande de beheersing van de financiële risico's komen verschillende normen aan de orde. Er wordt ingegaan op normen voor risicomanagement, normen voor doelmatigheid en normen voor "de lerende organisatie"

Normen risicomanagement

Het gemeentelijk beleid voor risicobeheersing wordt vooral vergeleken met deskundigennormen (mede op basis van de praktijk in andere gemeenten). Die normen kunnen nooit het karakter hebben van een strikte toets; de gemeente(raad) is vrij om zijn eigen keuzes te maken voor wat betreft de risicobeheersing en informatievoorziening. Wel kan gekeken worden of de in Achtkarspelen, Dantumadiel en Dongeradeel gemaakte keuzes in vergelijking met deskundigennormen de gemeente(raad) juist meer of minder controle over de risico's geeft.

In onderstaand kader zijn normen voor risicomanagement opgenomen, hiervan zijn a tot en met d als deskundigennormen te kwalificeren. Norm e kan gekwalificeerd worden als een norm van hogere overheden.

Risicomanagement Het risicomanagement wordt uitgewerkt in vier verschillende stappen ▪ Is er een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement? ▪ Voor actueel beeld: ten minste jaarlijks herzien van de grondexploitaties. ▪ Overzicht risico's lopende exploitaties en komende exploitaties en kwantificering van de risico's. ▪ Omvang risico's gerelateerd aan financiële reserve grondbedrijf. ▪ Toets reserve grondbedrijf aan IFLO-norm van het ministerie van BZK De kostensoorten dienen in lijn te zijn met de Grondexploitatiewet, en ook het fonds bovenwijkse voorzieningen (voldoen aan criteria van profijt, causaliteit en toerekenbaarheid)?

Normen doelmatigheid

Naast de bovengenoemde normen voor het risicomanagement, wordt ook gekeken naar de doelmatigheid. Een goede doelmatigheid geldt hierbij als indicator voor een feitelijke beheersing van de financiële risico's. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van drie indicatoren.

Prestatie-indicatoren doelmatigheid i. Winst in relatie tot investeringen j. Beheersing kosten V&T en rente k. Resultaat in geld, kwaliteit en tijd en ten opzichte van de uitgangspunten
--

Normen lerende organisatie

Voor normen voor een 'lerende' organisatie hanteren we de volgende:

Het beantwoorden van de eerste vraag van de Rekenkamercommissie, waarin het gaat om de 'lerende organisatie', betekent dat gekeken wordt naar de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen jaren.

Zo wordt onderzocht in hoeverre er samenhang is tussen verschillende beleidsstukken en in hoeverre in nieuwere stukken de leerervaringen uit evaluaties van uitgevoerd beleid zijn verwerkt:

- op een algemener niveau van bijvoorbeeld de nota grondbeleid en de paragraaf grondbeleid uit de programmabegroting en programmarekening,
- op het niveau van de individuele grondexploitaties. Daarbij spelen ook vastgestelde procedures over vaststelling, herziening en afsluiting van grondexploitaties een rol.

Voor het verder ontwikkelen van de gemeentelijke deskundigheid op het gebied van grondexploitaties is het ook van belang dat er een bestuurlijke 'agenda grondbeleid' bestaat, waarin de punten staan die in de komende jaren uitgevoerd of ontwikkeld moeten worden (bijvoorbeeld de implementatie van de Grondexploitatiewet).

Met bijvoorbeeld een benchmark grondbeleid of andere externe oriëntatie (congresbezoek, bestudering vakbladen, opleiding) kan de gemeente zelf een indruk krijgen van de punten waarop verbetering nodig is.

Normen sturing & controle (hoofdstuk 4)

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de sturing en controle van het grondbeleid. Belangrijke normen hierbij gaan in op de eisen aan de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Hiervoor bestaan zowel normen op basis van eigen gemeentelijk beleid, normen van hogere overheden, als deskundigennormen.

Vervolgens kan getoetst worden of de feitelijke informatievoorziening aan deze vastgestelde eisen voldoet.

Normen sturing en controle gemeentelijk beleid

De eisen aan de informatievoorziening uit eigen gemeentelijk beleid verschillen per gemeente. Hier wordt dan ook geen volledig overzicht van alle gemeentelijke normen geboden.

Binnen het gemeentelijk beleid zijn vaak twee beleidsdocumenten die belangrijke eisen stellen aan informatievoorziening over het grondbeleid. Het gaat hierbij om de Financiële verordening en de Nota Grondbeleid. Eisen die hierin gesteld worden gaan bijvoorbeeld in op de gewenste termijn waarop de Nota Grondbeleid vernieuwd moet worden of de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd dient te worden over grondaankopen.

Normen sturing en controle hogere overheden

Belangrijke richtlijn van hogere overheden is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In het BBV worden eisen gesteld aan de informatievoorziening over grondbeleid (artikel 16) en grondexploitaties (artikel 70) aan de gemeenteraad. Daarbij speelt de risicobeheersing een belangrijke rol.

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
 een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
 een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
 een onderbouwing van de geraamde winstneming;
 de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

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

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
- c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
- d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;

- f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
 - g. het geraamde eindresultaat;
 - h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
- Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

Een andere richtlijn vanuit het rijk is dat de raad vooraf wordt geïnformeerd over omvangrijke transacties (Gemeentewet).

Aan- en verkoop onroerende zaken door B&W - Gemeentewet (art. 160 en 169)
 In de Gemeentewet is bepaald dat het college besluiten tot aan- en verkoop van onroerende zaken neemt (voordien kon de raad dit doen).
 De wet geeft echter twee verbijzonderingen:
 1) het college geeft vooraf inlichtingen over het besluit als de raad erom vraagt, dan wel indien het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente;
 2) als het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben neemt het college pas een besluit nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake aan het college heeft kunnen uitbrengen.
 De wettelijke delegatie van besluiten aan het college doet overigens niets af aan het budgetrecht van de raad (bijvoorbeeld besluiten over een voorbereidingskrediet voor grondverwerving voor een plan).

De landelijke Grondexploitatiewet stelt ook eisen aan gemeentelijk grondbeleid bij particuliere grondexploitatie aangaande het kostenverhaal: de kostensoorten die mogen worden verhaald, waaronder de bovenwijkse kosten die concreet in een nota bovenwijkse voorzieningen moeten zijn opgenomen.

De Grondexploitatiewet (vernieuwde WRO) maakt meer gemeentelijke regie mogelijk bij particuliere grondexploitatie. Dit nieuwe instrument kan de financiële risico's van particuliere grondexploitatie voor de gemeente beperken. Het verhaal van gemeentelijke kosten is echter ook aan regels gebonden die de belangen van de private partij beter borgen. Ook is er sturing mogelijk van sociale woningbouw en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap bij particuliere grondexploitatie en ook verevening tussen winstgevendende en verliesgevendende exploitaties.
 De Grondexploitatiewet geeft een ander perspectief op de gemaakte keuzen voor de vorm van grondbeleid. Is mede in verband met financiële risicobeperking actief grondbeleid nog wel nodig?

Vanuit de provincie Friesland zijn er geen aanvullende richtlijnen voor een goede informatievoorziening over risicobeheersing.⁴⁹

Deskundigennormen sturing en controle

RIGO hanteert diverse deskundigennormen voor het beoordelen van de sturing en controle van het grondbeleid.

Ten eerste heeft RIGO voor de beoordeling van de informatievoorziening over grondbeleid een referentiemodel opgesteld.

voetnoot

⁴⁹ Via websites is hier geen aanwijzing voor gevonden. Ook de onderzoeken van de Rekenkamers van Bolsward (Grondig en gedegen, september 2008) en Kollumerland (Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid grondbeleid, september 2008) geven geen provinciale normen aan voor met name de risicoreserve grondexploitatie. De provincie Noord-Brabant doet dat bijvoorbeeld wel.

In navolgend kader is een opsomming gegeven van voor sturing en beheersing van grondbeleid relevante documenten. Voor dit onderzoek zijn vooral die documenten die te maken hebben met financiële risicobeheersing van belang.

Beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid

	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch niveau	▪ Nota grondbeleid ▪ Financiële verordening ▪ Nota verbonden partijen# ▪ Nota reserves en voorzieningen# ▪ Nota risicomanagement# ▪ Exploatieverordening ▪ Structuurvisie ▪ Plan implementatie Grondexploitatiewet	
Tactisch niveau	▪ Programmabegroting / jaarrekening ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen	▪ Productbegroting ▪ Meerjarenprognose 'grondbedrijf' ▪ Nota grondprijzen ▪ Normering planvoorbereidingskosten
Operationeel niveau	▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie	▪ Beslisdocumenten projectmatig werken

Kan ook staan in de betreffende paragraaf van de begroting en het jaarverslag.

Op strategisch niveau betreft dat vooral de financiële verordening, de nota grondbeleid, de nota of paragraaf risicomanagement en het plan voor implementatie van de Grondexploitatiewet.

Op tactisch niveau gaat het in het bijzonder om de programmabegroting en jaarrekening en om een eventuele meerjarenprognose 'grondbedrijf'.

De documenten op operationeel niveau komen vooral bij de casestudie aan de orde, maar de kaders voor projectmatig werken in een gelijknamige nota komen ook bij het algemene deel aan bod.

Op basis van dit algemene referentiemodel worden de normen uitgewerkt waar aan de informatievoorziening in de praktijk moet voldoen. Daartoe behoort niet alleen de eis dat er bepaalde documenten zijn, maar ook dat deze informatie tijdig, transparant en juist verstrekt wordt.

Nader kader sturing en controle op projectniveau

Voor sturing en controle op projectniveau worden nog 2 kaders gebruikt. Ten eerste een overzicht van de posten van de grondexploitatie. Ten tweede zijn er nadere kaders voor projectmatig werken bij ruimtelijke en grondexploitatieprojecten.

Deze kaders komen bij de casestudies aan bod.

Posten van de grondexploitatie (hoofdposten)

Programma en ruimtegebruik (kwaliteit) & planfasering (investeringen en opbrengsten) (tijd)	
Kosten	Opbrengsten
Verwerving	Goedkope woningbouw
Sloop & Grondwerk	Middeldure woningbouw
Riolering	Duur woningbouw
Verharding	Bijzondere (maatschappelijke) doelstellingen
Groen en water	Commerciële functies (winkels, kantoren, bedrijven)
Lichtmasten & brandkranen	
Kunstwerken (bruggen e.d.)	
V&T (planvoorbereiding en toezicht uitvoering)	Subsidies (rijk, provincie, EU)
Bijdrage bovenwijkse voorzieningen	
Rentekosten	Rentebaten
Kostenstijging	Opbrengstenstijging
Totale kosten	Totale opbrengsten
Saldo kosten en opbrengsten	

Projectmatig werken bij ruimtelijke/grondexploitatieprojecten

Het normenkader voor ruimtelijke/grondexploitatie projecten voor de raad:

- De raad heeft algemene richtlijnen vastgesteld voor de wijze waarop ruimtelijke projecten dienen te worden ingericht en te worden uitgevoerd.
- De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.
- De raad heeft tijdig en weloverwogen kunnen discussiëren over de wenselijkheid van de projecten aan de hand van een startnotitie met duidelijke inhoudelijke en financiële doelstellingen en plannings. De startnotitie bevat een analyse van de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke risico's die aan deze projecten zijn verbonden. Bovendien bevat de startnotitie verschillende alternatieven ter afweging.
- De raad heeft vervolgens tijdig, consistent en weloverwogen kunnen beslissen over de inhoudelijke hoofdlijnen van het project (ontwerp, masterplan).
- De begrotingsrapportages gaan onder meer in op afwijkingen in de voortgang van programma's. Er zijn heldere afspraken over wat onder 'afwijking' moet worden verstaan.
- De raad heeft zelf normen voor goede projectuitvoering geformuleerd en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties.

Het normenkader voor de informatievoorziening aan de raad:

- De informatie is te allen tijde relevant, juist, tijdig en volledig.
- De informatie die het college aan de raad verstrekt over de voortgang van de projecten komt overeen met de voor deze projecten specifieke afspraken over de informatievoorziening.
- De raad heeft daarbij ook aangegeven welke informatie over de voortgang van de projecten hij periodiek wil ontvangen.
- De voortgangsinformatie wordt steeds in een meerjarig begrotings- en planningsperspectief aan de raad aangeboden opdat hij een eventuele afwijking steeds kan plaatsen in het meerjarige perspectief dat voor het betreffende project is vastgelegd.

Normen transparantie grondbeleid

Voor de beoordeling van de transparantie van het grondbeleid maken we tenslotte gebruik van de "transparantieladder" die RIGO heeft ontwikkeld.

Trede transparantieladder	Antwoord	Score
A. Beleidstreden (kaders)		
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een nota grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar	10
	>= 4 jaar en < 6 jaar	5
2) Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	Ja	10
	Wel prognose, geen relatie met jaarrekening en/of begroting	5
3) Beschikt u over:		10
▪ Helder beleid voor grondverwerving en gronduitgifte	Ja	10
▪ Algemene voorwaarden uitgiftebeleid	Ja	10
▪ Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw	Ja	10
▪ Een exploitatieverordening die voldoet aan wet- en regelgeving	Ja	10
4) Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	10
5) Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, exploitatiewet, Europese regelgeving, convenanten met corporaties, etc.)		
Maximale score A		80
B. Procestreden (condities)		
6) Heeft uw accountant bij de beoordeling van de meest recente jaarrekening geconstateerd dat in de jaarrekening een juiste weergave wordt gegeven van de vermogenspositie van het Grondbedrijf, zijn de aanwezige risico's adequaat beschreven?	Ja	20
7) Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van uw plannen mogelijk is?	Ja	20
8) Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	Ja	20
Maximale score B		60
C. Uitvoeringstreden (implementatie)		
9) Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10%	20
	>=10% en < 25%	10
10) Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitaties wordt gerekend en weet u ook hoe hoog de werkelijke kosten van voorbereiding en toezicht zijn?	% begroting bekend	10
	werkelijk % bekend	10
11) Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10%	10
	>= 10% en <=25%	10
Maximale score C		60
Totaal te behalen score	Maximale score	200

Bijlage III: Begrippenlijst grondbeleid

Begrippen	Definitie
Actief grondbeleid	Als de overheid zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Instrumenten van actief grondbeleid zijn – uiteraard naast de vrijwillige verwerving – onder meer het voorkeursrecht (volgens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) of de onteigening (Onteiningswet).
Anterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en een particuliere eigenaar over de grondexploitatie, gesloten voor de vaststelling van de planologische maatregel (en dus ook voor de vaststelling van een exploitatieplan).
Anticiperend verwerven	Aankopen van gronden en vastgoed voorafgaand aan een door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie op een locatie waarvoor een structuurplan is vastgesteld. De middelen voor een anticiperende verwerving worden beschikbaar gesteld door de gemeenteraad.
Anti-speculatiebeding	Onderdeel van gronduitgifte voorwaarden waarin is opgenomen dat kopers van een kavel zelf in de woning moeten gaan wonen en deze niet direct door mogen verkopen.
(Algemene) Reserve Grondbedrijf	De reserve grondbedrijf of ARG is een financiële buffer die de gemeente aanhoudt om risico's van de grondexploitaties op te vangen. De ARG is ook een middel om te verevenen tussen winstgevende en verliesmakende grondexploitaties.
Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	Circulaire van het ministerie van BZK, die sinds 1 januari 2004 van kracht is. Hierin zijn de voorschriften opgenomen voor onder andere het opstellen van de begroting en jaarstukken, de financiële positie, waardering activa en informatie voor derden.
Benchmarking	Vergelijking binnen sectoren
Binnenplanse verevening	De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden
Boekwaarde	De totale gedane investeringen verminderd met de totaal verkregen opbrengsten in een grondexploitatie.
Bouwclaimmodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar haar grondbezit overdraagt aan de gemeente in ruil voor de garantie dat zij een deel van de te bouwen woningen mag realiseren.
Bouwrijpe grond	Een kavel vrij van obstakels waarop een gebouw gerealiseerd kan worden.
Bouwrijp maken	Het door feitelijke maatregelen geschikt of beter maken van gronden voor bebouwing. Het gaat daarbij om werkzaamheden als; het slopen van opstallen, het graven van watergangen, aanleg van bouwwegen, aanleg van riolering, aanleg van kabels en leidingen etc.
Bovenplanse verevening	Verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.

Bovenwijkse voorziening	Voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.
Bijkomende kosten grondverwerving	Kosten die buiten de kale grondprijs deel uitmaken van de verwervingskosten.
Comparatieve methode	Deze methode van grondprijsbepaling is gebaseerd op vergelijking van grondprijzen in de vastgoedmarkt. Daarbij wordt gekeken naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie (sector of deelsector) in zijn concurrentiegebied en/of een vergelijkbaar marktgebied (bijvoorbeeld andere gemeenten). Voorts worden specifieke eigenschappen van de locatie en het project in de beschouwing betrokken. Dit is dus bij uitstek een kwestie van het volgen van de markt en vergt dus een grote marktkennis, met inbegrip van alle pro's en contra's van de relevante locaties.
Complex	Een complex binnen de grondexploitatie wordt gevormd door een aantal (ruimtelijk) samenhangende grondexploitaties (deelplannen). Soms komen de grenzen van de complexen overeen met de grenzen van de (geactualiseerde) bestemmingsplannen.
Concessiemodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar de grond in bezit heeft, de grond bouw- woonrijp maakt en zorg draagt voor de uitgifte van de gronden dan wel zelf zorg draagt voor de realisatie van de bebouwing.
Contante waarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het huidige tijdstip.
Deelplan	Een deelplan is gelijk aan een door de gemeente te voeren grondexploitatie en vormt een concreet benoemde ontwikkeling, die als zodanig in het programma is opgenomen.
Eindwaarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het tijdstip in de toekomst waarop de grondexploitatie afgesloten kan worden.
Exploitatiebijdrage	Een grondeigenaar die in een exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de bouwvergunning een acceptgiro met daarop de te betalen exploitatiebijdrage. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De overeenkomst vrijwaart hiertegen.
Exploitatieopzet	Een exploitatieopzet bij een bestemmingsplan bevat niet alleen de gemeentelijke grondexploitaties binnen dat bestemmingsplan, maar geeft ook inzicht in de kosten en baten van de niet aan een gemeentelijke grondexploitatie gekoppelde elementen. Het gaat dan om particuliere ontwikkelingen en gemeentelijk beleid dat niet thuishoort in een grondexploitatie.
Exploitatieovereenkomst	Een overeenkomst tussen gemeente en marktpartij waarbij de gemeente medewerking verleent aan een private grondexploitatie in ruil voor vergoeding van (een deel) de gemeentelijke kosten door de marktpartij.
Exploitatieplan	Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van

	bestemmingen erin worden opgenomen.
Exploitatievergunning	Een op de Grondexploitatiewet gebaseerde vergunning, inhoudende toestemming voor het bouwrijp maken van in een exploitatieplan gelegen grond, waarin zijn vastgelegd afspraken over de te betalen bijdrage, het bouwrijp maken, kwaliteit, inrichting, levering, beheer, overdracht en overdrachtsvoorwaarden van grond voor openbare ruimte en nutsvoorzieningen, de oplevering, de uitgifteprijs en uitgiftevoorwaarden van grond voor particulier opdrachtgeverschap en voor grond voor woningbouw in bepaalde categorieën en de fasering van het bouwrijp maken, inrichten en bebouwen van de grond.
Faciliterend grondbeleid	Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet zelf gronden maar verleent het medewerking aan de ontwikkeling van bouwlocaties door marktpartijen.
Free riders	in een vrijwillige exploitatieovereenkomst worden vaak afspraken gemaakt over het verhalen van de kosten van openbare voorzieningen op de projectontwikkelaars. De ontwikkelaars die hier niet aan meewerken worden 'free riders' genoemd.
Grex.	Zie grondexploitatie
Grondbedrijf	Het grondbedrijf is het onderdeel van de gemeentelijke organisatie dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het grondbeleid. Het grondbedrijf kan zowel functioneren als geïntegreerde afdeling binnen de gemeentelijke organisatie als wel als grondbedrijf op enige afstand van politiek en bestuur.
Grondbeleid	Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen is dat de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen. Het hele palet aan instrumenten dat een overheidsorgaan ter beschikking staat om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, wordt grondbeleid genoemd. Het omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening, grondprijnsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels), etc.
Grondbeleidstrategieën	Verskillende manieren om grondbeleid uit te voeren, bijvoorbeeld actief en faciliterend grondbeleid
Grondexploitatie:	Het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatiebegroting staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare grond. De grondexploitatiebegroting is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond een goed inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten.
Grondexploitatiewet	Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting.
Grondgebruik	De verhouding tussen het uitgeefbare en het niet uitgeefbare deel van het plangebied.
Grondproductiekosten	De kosten die verbonden aan het bouw en woonrijp maken van een locatie.
Grondprijnsbeleid	Voor de uitgifte van de grond rekent de gemeente een bepaalde prijs. In de meeste gevallen wordt daar binnen de gemeente beleid voor gemaakt. Ook voor de prijzen waartegen grond wordt uitgegeven kan

	beleid worden opgesteld. Gewoonlijk wordt dat binnen een gemeente jaarlijks gedaan door het college van B&W. In veel gevallen worden de vastgestelde grondprijzen ter inzage gelegd voor de gemeenteraad
Grondquote	Bij de grondquote benadering wordt de waarde van de grond bepaald als percentage van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.
Gronduitgifte categorie	Gebruikscategorie van grond. Per uitgiftecategorie wordt een uitgifteprijs vastgesteld aan de hand van de marktwaarde. Een voorbeeld: grond voor vrije sectorwoningen heeft een hogere prijs dan sociale woningbouw en grond voor sociale woningbouw heeft weer een hogere prijs dan grond bestemd voor volkstuinen
Inbreidingslocaties	Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing
Inbrengwaarde	De waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.
Incidentele weerstandscapaciteit	De financiële ruimte om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van gemeentelijke taken. Hiertoe kan worden gerekend: de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd, raming voor incidentele onvoorziene uitgaven, de stille reserves en eventuele incidentele voordelen van ombuigingsmaatregelen.
In exploitatie genomen gronden	Gronden worden meestal officieel in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vastgesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt. Gronden waarop nog geen programma is vastgesteld en ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet ligt worden niet in exploitatie genomen. Wel worden deze ontwikkelingen betrokken bij het bepalen van de financiële positie.
Joint-venture	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk zorg dragen voor het bouwen woonrijpmaken en de uitgifte van gronden.
Kostensoorten	Voor het kostenverhaal is in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.
Kostenverhaal	Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning.
Kosten voorbereiding en toezicht (VAT-kosten)	De kosten voor apparaat en andere bijkomende kosten voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen die geen onderdeel uitmaken van de directe kosten als verwerving, slopen, bouw- en woonrijp maken en uitgifte.
Locatie-eisen	Eisen die de gemeente stelt aan een bouwlocatie. Kunnen betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen.
Marktrisico's	Risico's bij planontwikkeling die verband houden met de afzet van bouwrijpe grond en die veelal in meerdere plannen tegelijk optreden.
Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG)	De rapportage over het te verwachten resultaat van de grondexploitaties die door het Grondbedrijf /Ontwikkelingsbedrijf worden uitgevoerd. Het bevat derhalve naast programmatische informatie vooral financiële

	informatie
Minnelijke verwerving	Minnelijke verwerving is de eerst aangewezen manier voor de gemeente om gronden te verwerven. Minnelijke verwerving betekent dat gronden op vrijwillige basis worden aangekocht.
Netto Contante Waarde	Het resultaat van alle kasstromen van een grondexploitatie die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het lopende boekjaar. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor benodigde uitgaven af te dekken.
Nota Grondbeleid	Het belangrijkste kaderstellende instrument voor de gemeenteraad is de Nota Grondbeleid. In een dergelijke nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren
Onteigening	Verwerving van grond op basis van een geldige onteigeningstitel, hetzij verwerving in der minne (art. 17 Onteigeningswet), hetzij verwerving via gerechtelijke onteigening.
Ontwikkelingsbedrijf	Een ontwikkelingsbedrijf onderscheidt zich van een zelfstandig grondbedrijf doordat het veelal een combinatie is van een projectorganisatie en het traditionele grondbedrijf. Daarnaast is het soms nog uitgebreid met economische activiteiten als citymarketing en acquisitie.
Ontwikkelingsopgave	Aantal toegezegde te ontwikkelen woningen en/of bedrijventerreinen.
Ontwikkelingsstrategie	Het op gemeentelijk niveau vastleggen van de te hanteren grondbeleidsinstrumenten om de beleidsuitgangspunten zo optimaal mogelijk uit te voeren. De toe te passen grondbeleidsinstrumenten kunnen per gebied in de gemeente worden uitgewerkt.
Opstalontwikkeling	Ontwikkeling van onroerend goed
Paragraaf grondbeleid	De paragraaf van de programmabegroting waarin het gevoerde grondbeleid wordt verantwoord en waarin de keuzes voor het te voeren grondbeleid in de komende periode wordt vastgelegd.
Parameters	Financiële uitgangspunten voor de verwachting van de hoogte van kosten- en opbrengstenstijging en rente.
Particuliere initiatieven	Planontwikkeling door particuliere partijen waarbij geen sprake is van actieve gemeentelijke betrokkenheid.
Particulier opdrachtgeverschap	Situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.
Passief grondbeleid	Zie faciliterend grondbeleid
Planologische medewerking	Het verlenen van medewerking door de gemeente aan private grondexploitaties door 1) wijzigen van of vrijstelling verlenen op het bestemmingsplan en 2) het toekennen van andere benodigde vergunningen of vrijstellingen.
Posterieuze overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan.
Projectbesluit	Besluit waarbij ten behoeve van de realisatie van een ruimtelijk project wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Het projectbesluit maakt een sneller begin van bouwprojecten mogelijk. Met het bouwen kan al begonnen worden voordat het bestemmingsplan is gewijzigd.
Projectspecifieke risico's	Risico's bij planontwikkeling die zich voordoen in een specifiek project.
Publiek private samenwerking	Publiek Private Samenwerking. Gemeenten en marktpartijen pakken

(PPS)	gezamenlijk ruimtelijke plannen op en maken afspraken over onder andere programma, fasering en risico's.
Residuele grondwaarde	De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het te realiseren vastgoed
Risicomanagement	Het op gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's gerelateerd aan de grondexploitaties
Ruimtelijk besluit	Besluit betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijakingsbesluit.
Strategisch grondbeleid	Beleid waarbij ruimtelijke ontwikkelingen tot stand komen op basis van een mix van actief en passief grondbeleid en PPS-en. De gemeente zet de meest effectieve vorm van grondbeleid, gegeven de locatie en de doelstelling, in.
Strategisch verwerven	Aankopen van gronden en vastgoed voorafgaand aan een door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie op een locatie waarvoor nog geen structuurplan is vastgesteld. De middelen voor een strategische verwerving worden beschikbaar gesteld door de gemeenteraad.
Structurele weerstandscapaciteit	het vermogen om onverwachte tegenvallers in de begroting op te vangen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de voortzetting van gemeentelijke taken. De middelen die dat vermogen bepalen, zijn: de onbenutte belastingcapaciteit, raming voor onvoorziene uitgaven en de eventuele structurele voordelen van ombuigingsmaatregelen;
Structuurvisie	Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.
Uitbreidingslocatie	Zie uitleglocatie
Uitleglocatie	Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.
Verevening	Financiële herverdeling: winst op ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.
Voorzichtigheidsbeginsel	De resultaten van de grondexploitatie worden verwerkt volgens het voorzichtigheidsbeginsel. Dat wil zeggen dat verliezen genomen worden op het moment dat deze zichtbaar worden en winsten genomen worden op het moment dat deze daadwerkelijk worden gerealiseerd. Voor de verliezen wordt een voorziening gevormd die ten laste wordt gebracht van het eigen vermogen binnen de grondexploitatie.
Waarderingsrisico's	Deze risico's omvatten het risico dat een aangekocht perceel niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen kan worden en het risico van de rentelasten van verworven percelen.
Weerstandscapaciteit	Onder te verdelen naar benodigde weerstandscapaciteit en beschikbare weerstandscapaciteit. Benodigde weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die nodig is om de risico's op te kunnen vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen.
Weerstandsvermogen	De mate waarin de gemeente in staat is om de gevolg van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Als maatstaf te berekenen als de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit.
Winst af romen	Het nemen van winst op een grondexploitatie
Woningbouwcategorie	Een in het Besluit ruimtelijke ordening aangewezen financieringscatego-

	rie voor woningbouw, waarover in het ruimtelijk besluit en exploitatieplan regels kunnen worden gesteld.
Woonrijp maken	De werkzaamheden aan het openbaar gebied nadat de onroerende zaken gerealiseerd zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van de definitieve bestrating, aanleg openbare verlichting, aanleg groen etc.
Zelfrealisatiebeginsel	Hij of zij die de grond verwerft, verwerft ook het bouwrecht volgens het gestelde in het bestemmingsplan.
Zelfvoorzienende grondexploitatie	Het geheel van gemeentelijke grondexploitaties moet zelfvoorzienend zijn. Dat wil zeggen dat het in de grondexploitatie neergelegde programma met eigen, uit de grondexploitatie gegenereerde middelen tot stand moet komen. Hierdoor drukken de risico's van de grondexploitatie niet direct op de concernbegroting.

