

# Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen



**ONDERZOEK NAAR STRATEGISCHE AAN- EN VERKOPEN**

**ONVERWACHTSE MOGELIJKHEDEN  
ONGEKENDE RISICO'S**

**NOVEMBER 2016**

# Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:  
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid  
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:  
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

## **Samenstelling:**

de heer M. Wilke (voorzitter)

de heer H. Bekkers (lid)

de heer M. van Dam (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw J. Smink (secretaris/onderzoeker).

Bij de uitvoering van dit onderzoek is de Rekenkamer ondersteund door de heren Berkelmans en Van Baardewijk van Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling uit Almere.

## **Contact:**

Post: Postbus 9105  
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 329 2338

E-mail: [rekenkamer@nijmegen.nl](mailto:rekenkamer@nijmegen.nl)

Website: [www.nijmegen.nl/rekenkamer](http://www.nijmegen.nl/rekenkamer)

Twitter: @rekenkamer024

## INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
2	Opzet onderzoek en centrale bevindingen	2
3	Analyse en conclusies	6
4	Aanbevelingen	10
5	Reactie van het college	13
6	Nawoord van de Rekenkamer	15

### Bijlagen

1	Antwoord op de gestelde vragen
2	Bestudeerde stukken
3	Gevoerde gesprekken



## 1. INLEIDING

De Rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar strategische aan- en verkopen van grond en gebouwen en de strategische voorraad in de periode 2013 tot en met 2015. Aanleiding hiervoor waren verzoeken van inwoners om twee concrete casussen te analyseren. Bij beide casussen waren er vragen rond de rechtmatigheid, maar ook over hoe *strategisch* deze aankopen nu feitelijk waren. Passen ze wel in gemeentelijk beleid en/of in toekomstige ontwikkelingen? En leggen de *strategische* aankopen niet juist een beperking op de toekomstige ontwikkelingen, zeker als ze voor de lange termijn worden aangekocht? Deze rapportage bevat de resultaten van dit onderzoek. De drie belangrijkste conclusies van de Rekenkamer zijn dat er weinig afspraken en criteria bestaan voor strategische aan- en verkopen, ook niet voor de wijze van afwegen van kansen, risico's en alternatieve acties; dat er beperkt zicht is op de risico's van strategische aan- en verkopen en dat de raad in de onderzochte periode mondjesmaat is geïnformeerd en ook maar beperkt geïnteresseerd was. De huidige werkwijze draagt wezenlijke risico's in zich en de raad heeft amper sturings- en controlemogelijkheden. Daarom adviseert de Rekenkamer de raad om kaders te stellen voor het proces van strategische aan- en verkopen gebaseerd op een 'nee, tenzij-benadering'.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen beknopt weergegeven. In hoofdstuk 3 analyseert de Rekenkamer de bevindingen en trekt zij conclusies. De daarop aansluitende aanbevelingen staan in hoofdstuk 4. De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in hoofdstuk 5; het nawoord van de Rekenkamer daarbij in hoofdstuk 6. Bijlage 1 bevat een uitgebreid overzicht van de bevindingen en bijlage 2 een lijst van de voor dit onderzoek bestudeerde stukken. In bijlage 3 is aangegeven met wie wij een gesprek hebben gevoerd in het kader van dit onderzoek. De Rekenkamer heeft zich bij dit onderzoek inhoudelijk laten ondersteunen door het bureau Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.

## 2. OPZET ONDERZOEK EN CENTRALE BEVINDINGEN

De Rekenkamer heeft het onderzoek naar strategische aan- en verkopen van grond en gebouwen en de strategische voorraad uitgevoerd aan de hand van de volgende vragen:

1. Wat zijn strategische aan- en verkopen?
2. Welke kaders en spelregels zijn er voor strategische aan- en verkopen?
3. Wat zijn specifieke regels voor het bepalen en beoordelen van kansen en risico's van strategische aan- en verkopen?
4. Hoe heeft de strategische voorraad zich sinds 2013 ontwikkeld? Wat was er strategische aan deze aan- en verkopen en andere verschuivingen in de voorraad? Hoe en door wie is dat bepaald?
5. Welke sturings- en controlemogelijkheden heeft de raad? En hoe maakt hij hier gebruik van?

Op basis van uiteenlopende gemeentelijke nota's en rapportages, nota's van andere gemeenten en van provincies en stukken van de commissie BBV, heeft de Rekenkamer zich een eerste beeld gevormd. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met raadsleden, medewerkers en de portefeuillehouder. Een overzicht van de bestudeerde stukken en de gevoerde gesprekken is opgenomen in bijlage 2, respectievelijk bijlage 3. In dit hoofdstuk presenteren we beknopt de belangrijkste bevindingen – een uitvoerige beantwoording van de onderzoeksvragen is opgenomen in bijlage 1. De Rekenkamer ziet in dit stadium geen aanleiding voor een vervolgonderzoek.

### ***Wat zijn strategische aan- en verkopen?***

In de huidige [kadernota Grondbeleid](#) (vastgesteld 30 juni 2010) worden strategische aankopen omschreven als "... gelegenhedaankopen van strategische aard die, na een eerste beoordeling, tot snelle en onverwachte mogelijkheden en ontwikkelingen kunnen leiden en passen binnen onze ambities en doelstellingen. Dit soort strategische aankopen moeten steeds worden afgeleid van belangrijke beleidsdoelstellingen en ambities die wij hebben op het gebied van ruimtelijke ordening of specifieke andere beleidssectoren." In een [brief](#) aan de raad van 29 januari 2013 wordt het als volgt omschreven: "Het grondbeleidsinstrument strategische gronden wordt regelmatig ingezet om, vooruitlopend op definitieve plannen, toch al actief tot verwerving over te gaan." Uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk uiteenlopend wordt geïnterpreteerd: er moet een plan zijn waarbinnen de aankoop past, maar de meningen lopen uiteen over hoe concreet dat plan moet zijn: voor de één moet er al een concept planexploitatie liggen, voor de ander kan elk beleidsuitgangspunt uit een gemeentelijk plan een aanleiding zijn voor het doen van een strategische aankoop. Verder is aangegeven dat een strategisch aankoop ook gedaan kan worden om een ontwikkeling tegen te houden of speculatie tegen te gaan. Strategische verkopen worden in de kadernota Grondbeleid niet genoemd. Daarmee is niet gedefinieerd in welke situaties of onder welke voorwaarden tot verkoop uit de strategische voorraad wordt overgegaan.

**Voorbeeld: Vossenlaan 44 als strategisch aankoop**

Op [1 november 2005](#) besluit het college tot aankoop van het pand Vossenlaan 44 dat dan nog in bezit is van de Stichting ROC Nijmegen e.o. De verkopende partij is bereid het pand rechtstreeks aan de gemeente te verkopen, mits de gemeente snel besluit. In het collegevoorstel staat: "Door de aankoop als strategische aankoop te beschouwen is besluitvorming op korte termijn mogelijk. Het gaat hier om een gelegenheidsaankoop van strategische aard die, na een eerste beoordeling, tot snelle en onverwachte mogelijkheden kan leiden en past binnen de gemeentelijke ambities en doelstellingen. (...). Het pand Vossenlaan 44 is een geschikt pand voor onderwijsdoeleinden. Bij verkoop aan een commerciële ontwikkelaar is een verzoek om bestemmingswijziging naar woningbouw te verwachten. Enkele grote schoolbesturen hebben desgevraagd bevestigd dat het pand geschikt is voor en toekomst heeft als onderwijshuisvesting. (...) Gezien de korte periode waar binnen besluitvorming moet plaatsvinden is het niet mogelijk om afspraken vooruitlopend op besluitvorming in een overeenkomst vast te leggen. Uitgangspunt is dat de aankoop geschiedt onder voor de gemeente gebruikelijke voorwaarden." Per 1 juli 2008 - bijna drie jaar na het besluit tot aankoop - wordt de gemeente eigenaar. Op 9 juni 2009 besluit het college de Kristallis Scholengroep tijdelijk te huisvesten in het pand Vossenlaan 44. Hiervoor worden aanpassingen aan het gebouw uitgevoerd, waarvoor het college een krediet en verhoging van de exploitatiekosten van de raad heeft gevraagd en gekregen (raadsbesluit 15 juli 2009). Het college heeft toen tevens aan de raad aangekondigd met een voorstel te komen om het pand aan de strategische voorraad te onttrekken en in te zetten voor maatschappelijk vastgoed. Zo'n voorstel is nooit gedaan. Het eerstvolgende collegebesluit ([9 januari 2012](#)) betreft de verkoop van het pand via openbare aanbesteding, omdat de veronderstelde onderwijsmogelijkheden niet te realiseren zijn: "Inmiddels is duidelijk dat een verantwoorde invulling van dit gebouw binnen het onderwijsveld niet mogelijk is en naar verwachting de komende jaren ook niet mogelijk zal zijn. Weliswaar is een gedeelte van het pand (*Rekenkamer: 50%*) verhuurd aan Stichting Kristallis (MLK onderwijs), maar dit is tijdelijk en biedt geen emplooi voor het gehele gebouw. De meeste kansen voor deze locatie biedt dan ook een verruiming van de gebruiksmogelijkheden in de richting van wonen (zelfstandig en onzelfstandig) waarbij ook de huidige bestemming wordt gehandhaafd. Daarbij ligt verkoop van het pand het meest voor de hand." Op [27 maart 2012](#) besluit het college niet te verkopen, omdat het hoogste bod te laag is: biedingen van marktpartijen liggen ver onder de prijs die de gemeente er destijds voor heeft betaald en ook substantieel onder de taxatiewaarde uit 2011. In het collegevoorstel wordt aangekondigd dat nu nadere advisering / besluitvorming over de toekomst van het pand dient plaats te vinden: "Daarbij wordt gedacht aan een één op één overleg met (andere) particuliere partijen en/of alsnog een gebruik binnen de huidige bestemming Maatschappelijke Doeleinden". Collegebesluiten op basis van die nadere advisering heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. Na de verhuizing van Kristallis op 1 januari 2013 staat het pand geheel leeg, behoudens een enkele tijdelijke en gedeeltelijke verhuur waartoe de gemeente in voorkomende gevallen aanpassingen in het pand uitvoert. Uit een brief blijkt dat op 28 juni 2012 op ambtelijk niveau afspraken zijn gemaakt met één van de biedende partijen over verkoop van het pand. Voorwaarde is om dat te combineren met de verkoop van het voormalige Hermesterrein aan de Genestetlaan. Overigens gaat het daarbij om één van de laagste bidders. Op [17 november 2015](#) besluit het college het pand aan de Vossenlaan 44 en het voormalige Hermesterrein aan de Genestetlaan te verkopen aan de partij waarmee daarover gesprekken liepen sinds 2012. Op beide locaties zullen appartementen worden gerealiseerd. Over de opbrengst is in het college voorstel te lezen: "Voor het terrein aan De Genestetlaan wordt een marktconforme koopsom ontvangen en op deze locatie kunnen appartementen gerealiseerd worden in de lage prijsklasse. Voor de Vossenlaan geldt dat een koopsom gerealiseerd kan worden die hoger ligt dan het hoogste bod uit de inschrijvingsprocedure van 2012 (*Rekenkamer: het hoogste bod was toen € 3,2 miljoen; dat was € 1, 4 miljoen onder de prijs die de gemeente destijds betaald heeft*) en een bouwplan ontwikkeld kan worden voor de bouw van circa 140 appartementen. Uitgangspunt van de koopsom voor de Vossenlaan is een grondwaarde van € 25.000,- per appartement, hetgeen een marktconforme grondwaarde is voor appartementen in deze sector". De opbrengst – die maximaal € 3,5 miljoen zal zijn - komt ten goede aan de zogeheten gemeentelijke planexploitatie ten behoeve van Strategische gronden. De boekwaarde van Vossenlaan 44 was tot het moment van verkoop € 4,6 miljoen. In de tijd dat het pand Vossenlaan 44 in bezit was van de gemeente zijn per saldo € 1,7 miljoen kosten gemaakt. Dat zijn de kosten zonder afschrijvingen; op Vossenlaan 44 is namelijk niet afgeschreven. Na navraag is ons aangegeven dat op objecten uit de strategische voorraad alleen wordt afgeschreven als de marktwaarde onder de boekwaarde ligt.

***Welke kaders en spelregels zijn er voor strategische aan- en verkopen?***

In diverse stukken zijn kaders en spelregels vastgelegd voor strategische aankopen. Voor een deel zijn het landelijke regels. Deze zijn vooral opgenomen in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Vennootschapsbelasting (Vpb) voor overheidsondernemingen. Daarnaast is er lokale regelgeving: de Kadernota Grondbeleid, de Financiële beheerverordening (verordening 212) en de werkprocesbeschrijvingen Aankoop onroerend goed DWS / Ontwikkelingsbedrijf, Verkoop onroerend goed DWS en Risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf.

De Gemeentewet regelt de bevoegdheid van het college om aan- en verkopen te doen en de rol van de raad daarbij. Ook de wijze van informatievoorziening en verantwoording aan de raad is in de Gemeentewet vastgelegd. Het BBV bepaalt hoe verslaggevingstechnisch met objecten moet worden omgegaan als ze wel of niet in exploitatie zijn genomen en hoe met afschrijvingen moet worden omgegaan. De wet op de Vpb bevat regels over het fiscaal afrekenen van winsten en verliezen rond gemeentelijke gronden.

De kadernota Grondbeleid omschrijft strategische aankopen en op welke wijze de raad daarover wordt geïnformeerd. Volgens deze Kadernota zou in de Financiële beheerverordening (verordening 212) geregeld zijn tot welke bedragen het college strategische aankopen kan doen zonder consultatie van de raad, maar de Rekenkamer heeft geconstateerd dat een dergelijke bepaling niet (meer) in de verordening is opgenomen. In interne werkprocesbeschrijvingen zijn deelaspecten van strategische aan- en verkopen vastgelegd. Voor deze werkprocesbeschrijvingen geldt dat deze door diverse (raads)besluiten en organisatorische wijzigingen niet meer actueel zijn.

***Wat zijn specifieke regels voor het bepalen en beoordelen van kansen en risico's van strategische aan- en verkopen?***

Omdat strategische aan- en verkopen geen onderdeel zijn van een uitgewerkt plan en dus ook geen planexploitatie kennen, is er geen afwegingskader waarbinnen kan worden besloten al dan niet tot aankoop over te gaan. Kansen en risico's moeten op een andere wijze worden bepaald en afgewogen dan bij reguliere aan- en verkopen. De Rekenkamer heeft in gemeentelijke nota's of beschrijvingen van werkprocessen geen informatie of methoden gevonden hoe kansen en risico's bij strategische aankopen in kaart worden gebracht of worden beoordeeld. De gesprekspartners zeggen hierover dat dit van geval tot geval wordt bepaald, omdat elk geval uniek is.

De wijze waarop in het algemeen met risico's wordt omgegaan is vastgelegd in de Kadernota risicobeheer en weerstandsvermogen (2013 en 2016), de Nota uitvoering risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf (2007) en de Werkprocesbeschrijving risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf. Overigens bleek uit ons onderzoek dat de Nota uitvoering risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf niet meer actueel is, en niet meer wordt toegepast. Ook de werkprocesbeschrijving is niet actueel meer. In geen van deze nota's is expliciet vastgelegd welke stappen gezet moeten worden om de afweging te maken een strategische aankoop te doen, of over te gaan tot verkoop uit de strategische voorraad.



***Hoe heeft de strategische voorraad zich sinds 2013 ontwikkeld?***

Sinds januari 2013 zijn drie van de toen gepresenteerde vijftien belangrijkste strategisch objecten verkocht; van twee objecten zijn delen verkocht. Daarnaast zijn in deze periode objecten verkocht die eerder niet tot de strategische voorraad werden gerekend, maar waarvan de opbrengst wel aan de post strategische gronden ten goede is gekomen. Er is in de periode 2013 tot en met 2015 één strategische aankoop gedaan; daarnaast is één reguliere aankoop tijdelijk gedekt uit de post strategische gronden. De voorgenomen overdracht van objecten uit de strategische voorraad van het Ontwikkelingsbedrijf naar de afdeling VSA<sup>1</sup> heeft nog niet plaatsgevonden.

***Welke sturings- en controlemogelijkheden heeft de raad? En hoe maakt hij hier gebruik van?***

Bij strategische aan- en verkopen gaat het om privaatrechtelijke rechtshandelingen, waartoe het college bevoegd is. De raad kan hier op sturen en controleren door kaders te stellen, ten aanzien van de inhoudelijke afwegingen, de financiën en de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd. De Nijmeegse raad heeft nauwelijks dergelijke kaders vastgelegd. Het college heeft de raad begin 2013 per brief geïnformeerd over het strategische bezit en de plannen ermee. De raad heeft deze brief voor kennisgeving aangenomen. In het VGP is standaard een paragraaf opgenomen betreffende de strategische portefeuille. Hierin wordt een korte toelichting gegeven en ingegaan op de ontwikkelingen in de strategische portefeuille volgens de categorieën zoals die ook in de brief uit januari 2013 zijn gehanteerd. Hierbij is geen financiële informatie opgenomen. Het saldo van de kosten en baten van de strategische objecten wordt jaarlijks ten laste gebracht van de Algemene Reserve en zo in de begroting verwerkt.

---

<sup>1</sup> VSA: Vastgoed, Sport en Accommodaties.

### 3. ANALYSE EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen, waarbij de aandacht met name uitgaat naar de kaders die gelden, de afweging van kansen en risico's en de sturings- en controlemogelijkheden van de raad. Afsluitend worden de centrale conclusies getrokken.

#### ***Kaders en spelregels***

Aan- en verkopen door een overheid zijn privaatrechtelijke handelingen die aan regels zijn gebonden. Die regels zijn bedoeld om potentiële marktverstoring te voorkomen, om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen en om transparantie te garanderen, zodat politieke en maatschappelijke controle op overheidshandelen mogelijk is. Aanwending van gemeenschapsgeld dient gebonden te zijn aan democratisch vastgestelde regels. Dat geldt zeker waar het gaat om "gelegenheidsaankopen van strategische aard", zoals deze in de Kadernota Grondbeleid uit 2010 worden aangeduid. Voor zulke aankopen bestaan per definitie geen programma's of planexploitaties waarbinnen de afweging kan worden gemaakt om wel of niet te kopen. De omschrijving dat dit soort aankopen moeten passen binnen "belangrijke beleidsdoelstellingen en ambities die wij hebben op het gebied van ruimtelijke ordening of specifieke andere beleidssectoren" (Kadernota Grondbeleid, 2010) geeft een eerste richting, maar is niet toereikend. Beleidsdoelstellingen en zeker "ambities" zijn van een te hoog abstractieniveau om voor een concrete afweging omtrent een mogelijke aankoop als toetssteen te kunnen dienen. Voor een dergelijke afweging dient ten minste antwoord te kunnen worden gegeven op vragen om welke doelstelling het gaat, wat alternatieve middelen en/of plekken zijn om dit doel te bereiken, wat de verwachte kosten en baten zijn, hoe deze zich verhouden tot de voor de doelstelling beschikbare middelen en welke risico's eraan zijn verbonden. In de praktijk – zo blijkt uit de gesprekken – hebben medewerkers verschillende beelden van wat een strategische aankoop is, waar het gaat om de mate waarin de plannen concreet moeten zijn. Er zijn geen door de raad of het college vastgestelde kaders of spelregels voor het maken van afwegingen ten aanzien van strategische aankopen. Ook binnen de organisatie zijn er geen werkprocesbeschrijvingen voor de stappen die gezet moeten worden om de afweging te maken een strategische aankoop te doen. Verkopen uit de strategische portefeuille zijn noch in de Kadernota Grondbeleid, noch elders omschreven en gereguleerd. Betrokkenen hebben er geen helder beeld van.

De onheldere afbakening van wat strategische bezittingen, aankopen en verkopen zijn, blijkt ook uit de informatiebrief over de strategische portefeuille die het college op 29 januari 2013 aan de raad heeft gezonden en de ontwikkelingen daarbinnen tot en met 2015. Enkele vastgoed objecten die in 2013 niet op de lijst stonden maar wel reeds in het bezit van de gemeente waren, zijn later aan de portefeuille toegevoegd, waarmee de verkoopopbrengsten ten goede zijn gekomen aan de post 'strategische gronden'. Het gaat onder meer om panden aan de Waldeck Pyrmontsingel, Pijkestraat, Priemstraat en Lage Markt. Deze panden waren al lange tijd in bezit van de gemeente: wat heeft gemaakt dat deze bij nader inzien als strategisch zijn gekwalificeerd?

Eveneens zijn er onduidelijkheden over de in die brief aangegeven categorie te verkopen strategische bezittingen. Volgens de toelichting op de brief zijn er ten aanzien van het parkeerterrein Boekweitweg en het Texaco tankstation Neerboscheweg andere plannen dan verkopen en is een aantal gronden en woningen overgeboekt naar een planexploitatie. Onhelder is waarom deze objecten dan toch als "te verkopen" zijn aangemerkt.

Verder wordt in de brief nog een categorie onderscheiden, namelijk objecten die worden overgedragen aan de afdeling VSA. Het gaat hierbij om objecten die al langere tijd in bezit zijn van de gemeente, maar waarbij de herontwikkeling niet binnen 5 tot 10 jaar is voorzien. Deze overdracht is op dit moment nog niet rond, onder meer doordat het voor VSA niet mogelijk is de betreffende objecten rendabel te exploiteren. Ook deze categorie roept dus onduidelijkheden op rond de strategische voorraad.

Uit het voorbeeld van de Vossenlaan 44 is gebleken dat de geldende regels met betrekking tot afschrijvingen niet worden gehanteerd als het om gebouwen uit de strategische voorraad gaat. Volgens het Kader investeren & waarderen, activeren en afschrijven activa (uitwerking van de Financiële beheerverordening (verordening 212)) moet op investeringen altijd worden afgeschreven. Volgens BBV moet, afhankelijk van de status van het object (MVA of gemeentelijk object dat in gebruik is) worden afgeschreven óf worden afgewaardeerd tot marktwaarde. In de praktijk wordt in Nijmegen alleen afgeschreven als de marktwaarde van een pand uit de strategische voorraad onder de boekwaarde ligt, zo werd aangegeven. Los van het feit dat dit in strijd is met de regels, roept dit – zeker ook in het geval van de Vossenlaan 44 - de vraag op wie op basis waarvan bepaalt dat de marktwaarde onder de boekwaarde ligt.

### ***Afweging van kansen en risico's***

Volgens de nu geldende Kadernota Grondbeleid 2010 gaat het bij strategische aankopen om "...gelegenheidsaankopen van strategische aard die, na een eerste beoordeling, tot snelle en onverwachte mogelijkheden en ontwikkelingen kunnen leiden en passen binnen onze ambities en doelstellingen." Het voorbeeld van Vossenlaan 44 illustreert de nadruk die hiermee wordt gelegd op de kansen en mogelijkheden. Datzelfde voorbeeld laat zien dat er ook aanmerkelijke risico's aan een dergelijke beslissing kleven: in 2005 wil de verkopende partij aan de gemeente verkopen als die snel een besluit neemt; door de aankoop als 'strategisch' aan te merken lukt dit; vervolgens duurt het echter nog bijna drie jaar voordat de gemeente daadwerkelijk eigenaar is. Wij merken op dat de voorwaarde 'snel' dus niet gekoppeld is aan de snelheid waarmee de ontwikkeling kan plaatsvinden, maar de snelheid waarmee tot aankoop wordt overgegaan. En als in die casus de veronderstelde mogelijkheden op onderwijsgebied niet haalbaar blijken, is er geen plan of scenario voor andere gebruiksdoeleinden en staat de gemeente met lege handen. Als dan besloten moet worden tot verkoop, duurt het nog eens bijna vier jaar voor dit besluit kan worden geëffectueerd. De kosten lopen al die tijd door.

Het leggen van de nadruk op kansen en mogelijkheden wordt versterkt door de notie dat de mogelijkheid van een strategische aankoop meestal om snelheid van handelen vraagt. Echter, bij dergelijke besluiten dient een grondige analyse van de risico's zeker zo belangrijk te zijn als een analyse van de mogelijkheden. Ook een verkenning van alternatieve middelen of locaties om een

doel of een ambitie te realiseren zijn een onmisbaar element in een afweging omtrent een mogelijke strategische aankoop. Bij alternatieve middelen kan gedacht worden aan publiekrechtelijke instrumenten, zoals een bestemmingsplanwijziging. Bij alternatieve locaties aan het nagaan of het doel niet binnen een lopende of binnenkort op te starten planexploitatie gerealiseerd kan worden.

In bestuurlijke nota's en werkprocesbeschrijvingen is geen eenduidig inhoudelijk kader terug te vinden om te besluiten een strategische aan- of verkoop wel of niet te doen. De gesprekspartners onderstrepen ook dat aspect: het zijn steeds situationele beslissingen. Zo'n kader is in hun ogen ook niet te formuleren. Het niet kunnen opstellen van een helder inhoudelijk kader om een besluit op te kunnen baseren, dwingt tot een zeer zorgvuldig *proces*. Daarbinnen dienen de drie perspectieven kansen, risico's en alternatieven een onafhankelijke en herkenbare plaats te hebben. De mate van overeenstemming tussen en de uiteindelijk weging van de perspectieven moeten herkenbaar zijn. Voor zo'n proces kan wel een helder kader worden vastgelegd.

Een dergelijk zorgvuldig proces helpt ook om risico's op het vlak van integriteit te verminderen. Hoewel de Rekenkamer geen aanwijzingen heeft dat zich in de onderzoeksperiode integriteitsproblemen hebben voorgedaan, blijft alertheid geboden. Om die reden vallen sinds 1 juli 2013 vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is, ook onder het bereik van de Wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur). Doel is om te voorkomen dat de overheid door een vastgoedtransactie criminele handelingen faciliteert. Een ander integriteitsrisico is mogelijke relaties tussen een aanbieder van vastgoed en een bij het proces betrokken medewerker of bestuurder. Hoe zorgvuldiger en transparanter het proces, des te geringer de kans op zulke risico's.

### ***Sturings- en controlemogelijkheden van de raad***

De raad heeft geen kaders vastgelegd voor strategische aankopen. Zoals in het voorgaande geschetst: een dergelijk kader is voor de inhoud van het besluit, vanwege het situationele karakter, niet te formuleren. Een kader voor het *proces* kan daarentegen wel geformuleerd worden. Dat is een belangrijk sturingsinstrument voor de raad, waar de raad vervolgens het college ook op kan controleren. Een ander belangrijk instrument voor de raad is het aangeven van de grenswaarden voor het doen van privaatrechtelijke aan- en verkopen door het college. Transacties boven een bepaalde waarde dienen dan eerst voor "wensen en bedenkingen" aan de raad te worden voorgelegd. Deze grenswaarden kunnen weer worden vastgelegd in de Financiële beheerverordening (verordening 212). In de huidige versie van deze verordening zijn deze grenswaarden niet meer opgenomen; in de vorige was dat nog wel het geval. Hoewel veel geïnterviewde ambtelijke, bestuurlijke en politieke gesprekspartners veronderstellen dat de grenswaarde van € 1,5 miljoen nog steeds geldt en daar ook naar handelen, is dit niet meer in de Financiële Beheerverordening vastgelegd.

Begin 2013 heeft het college de raad per brief geïnformeerd over de strategische portefeuille. Informatie over de totale kosten en baten per object in de portefeuille, van kapitaallasten tot beheerskosten, ontbrak. Die zijn voor de raad ook niet inzichtelijk, omdat het saldo van de kosten

en baten van de strategische objecten ten laste van de Algemene Reserve wordt gebracht en zo in de begroting wordt verwerkt. De raad heeft deze brief voor kennisgeving aangenomen en ook daarna is er door raadsleden geen aandacht aan de strategische portefeuille of strategische aan- en verkopen besteed. Ook niet naar aanleiding van de zeer summiere informatie over de ontwikkeling van de strategische portefeuille in het VGP. Een periodieke en systematische wijze van informeren, inclusief een exploitatie-overzicht per object, kan de mogelijkheden van de raad verbeteren om te sturen op strategische aan- en verkopen en hierop te controleren. Dan moet de raad die betere mogelijkheden vervolgens wel benutten.

### **CONCLUSIES**

Op basis van wat is aangetroffen en voorgaande analyse trekt de Rekenkamer drie conclusies:

- a) er bestaan weinig afspraken en criteria voor strategische aan- en verkopen, ook niet voor de wijze van afwegen van kansen, risico's en alternatieve acties;
- b) er is beperkt zicht op de risico's van objecten en gronden in de strategische portefeuille en van strategische aan- en verkopen;
- c) de raad is in de onderzochte periode mondjesmaat geïnformeerd en was ook maar beperkt geïnteresseerd.

## 4. AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk doet de Rekenkamer aanbevelingen om de huidige situatie ten aanzien van strategische aan- en verkopen te verbeteren. De aanbevelingen zijn in onderstaand kader op een rij gezet, en daaronder toegelicht.

Leg in de kadernota Grondbeleid vast:

1. wat de kaders zijn voor het proces van strategische aan- en verkopen, gebaseerd op een nee, tenzij-principe
2. dat periodiek een heroverweging wordt gemaakt van de strategische portefeuille, met als uitgangspunt: afstoten, tenzij
3. wat de spelregels zijn voor het verkoopproces, met als uitgangspunt: transparantie

Leg in de Financiële beheerverordening vast:

4. wat de grenswaarden zijn voor privaatrechtelijke transacties door het college
5. dat de raad jaarlijks over de strategische portefeuille wordt geïnformeerd

En daarnaast:

6. Geef het college opdracht de strategische voorraad zo snel mogelijk op te schonen volgens de nieuwe BBV-regels en de hiervoor benoemde principes

***Aanbeveling 1: Leg in de Kadernota Grondbeleid vast wat de kaders zijn voor het proces van strategische aan- en verkopen, gebaseerd op een nee, tenzij-principe***

Vanwege het situationele karakter zijn er niet of nauwelijks inhoudelijke kaders te stellen voor strategische aan- en verkopen. Dit noopt tot een zeer zorgvuldig *proces* om een besluit over een strategische transactie op te baseren. Binnen dat proces moeten drie afwegingsperspectieven een onafhankelijke en herkenbare plaats hebben: kansen, risico's en alternatieven. De mate van overeenstemming tussen en de uiteindelijke weging van de perspectieven moeten navolgbaar en controleerbaar zijn. Naar het oordeel van de Rekenkamer moet voor strategische aan- en verkopen "nee, tenzij" het uitgangspunt zijn. Er worden geen strategische aankopen gedaan, tenzij de weging van de kansen, risico's en alternatieven nadrukkelijk op het tegendeel wijst. Omgekeerd volgt uit dit principe dat objecten uit de strategische voorraad worden afgestoten, tenzij de analyse van kansen, risico's en alternatieve middelen tot een andere uitkomst leidt. Een transparant proces vereist dat het nee, tenzij-principe wordt geconcretiseerd en vervolgens systematisch wordt toegepast. In zijn algemeenheid zou daarbij zowel ambtelijk als bestuurlijk moeten worden gewerkt volgens het meerdere ogen principe. Een bouwsteen binnen het nee, tenzij-principe ten aanzien van het perspectief 'kansen' is dat het te realiseren doel concreet is – de gemeente beoogt een maatschappelijk doel te realiseren dat al benoemd is of kan worden (dus niet "biedt ongekeerde mogelijkheden voor ..." of "past binnen ons grondbeleid"). Een belangrijk facet binnen het perspectief 'risico's' betreft de financiële risico's voor de gemeente, bijvoorbeeld wanneer een ontwikkeling toch niet doorgaat of wanneer marktomstandigheden veranderen. Ook een inschatting van de beheerskosten, inclusief de kosten voor afschrijving, in de periode dat het object in bezit van de gemeente is, hoort hierbij. Andere risico-facetten liggen op het vlak van integriteit en op mogelijke marktversturende effecten van de transactie. Bij 'alternatieven' gaat het er om dat de realisatie van het doel aantoonbaar niet op een andere wijze mogelijk is: het kan niet op een andere plek (in een lopende of binnenkort op te starten planexploitatie), het kan niet met andere

(publiekrechtelijke) instrumenten, de markt kan het niet regelen tegen aanvaardbare kosten, de gemeente kan het goedkoper regelen dan de markt, etc. Het nee, tenzij-uitgangspunt en de uitwerking daarvan kunnen worden opgenomen in de te actualiseren Kadernota grondbeleid.

***Aanbeveling 2      Leg in de Kadernota Grondbeleid vast dat periodiek een heroverweging wordt gemaakt van de strategische portefeuille, met als uitgangspunt: afstoten, tenzij.***

De Rekenkamer adviseert om in de te actualiseren Kadernota grondbeleid eveneens vast te leggen dat periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) per object binnen de strategische portefeuille de afweging wordt gemaakt of in bezit houden noodzakelijk is. Uitgangspunt daarbij is (zie ook de eerste aanbeveling) afstoten, tenzij de weging van kansen, risico's en alternatieve middelen op het tegendeel wijst.

***Aanbeveling 3      Leg in de Kadernota Grondbeleid spelregels vast voor de verkoop van (strategische) gronden en vastgoed die gericht zijn op een transparant proces.***

De uiteindelijke verkoop van Vossenlaan 44 is niet transparant verlopen. Onbekend is of een hogere opbrengst mogelijk was geweest, of dat met dezelfde opbrengst een uit gemeentelijk oogpunt betere ontwikkeling gerealiseerd had kunnen worden. Naar de mening van de Rekenkamer is het van belang dat altijd inzichtelijk is hoe een verkoopproces is verlopen en duidelijk is welke keuzes daarin zijn gemaakt. Veel grote Nederlandse gemeenten hebben een transparant verkoopproces. Zo biedt Rotterdam woningen aan via Funda en wordt er openbaar geveild. De gemeente Utrecht hanteert een transparante marktbenadering via internet waarbij de aanbiedingsmethodiek varieert van een openbare inschrijvings-, openbare aanmeldings-, tot enkelvoudig of meervoudig onderhandse procedures. De Rekenkamer beveelt aan in de Kadernota Grondbeleid spelregels voor de verkoop van (strategische) gronden en vastgoed vast te leggen die gericht zijn op een transparant proces.

***Aanbeveling 4      Leg in de Financiële beheerverordening de grenswaarden vast voor privaatrechtelijke transacties van het college***

In de huidige Financiële beheerverordening (verordening 212) is geen grenswaarde meer opgenomen voor privaatrechtelijke transacties waartoe het college op grond van de Gemeentewet bevoegd is. Met een grenswaarde geeft de raad zichzelf de mogelijkheid om wanneer het om omvangrijke transacties gaat wensen en bedenkingen te geven. In het verleden hebben deze grenswaarden wel in de Financiële beheerverordening gestaan. De Rekenkamer beveelt aan dit te herstellen in de te actualiseren Financiële Beheerverordening en dan tevens een maximum per jaar op te nemen.

***Aanbeveling 5      Leg in de Financiële beheerverordening vast dat de raad jaarlijks over de strategische portefeuille wordt geïnformeerd***

De informatie in het VGP over de strategische voorraad en in de brief uit januari 2013 dient op uitgebreidere en systematischer wijze vorm te krijgen, wil de raad in staat zijn hierop te kunnen sturen en controleren. Een jaarlijkse rapportage is op zijn plaats, die bijvoorbeeld opgenomen kan worden in de Voortgangsrapportage Grote Projecten of de paragraaf Grondbeleid in het jaarverslag. Vaste onderdelen zijn de exploitatie-overzichten per object en de resultaten van de (her)overweging van aan- en verkopen. Indien de achterliggende afwegingen om tot een strategische aan- of verkoop over te gaan geheimhouding behoeft, dient het dossier voor raadsleden toegankelijk, compleet en toetsbaar te zijn. Ook dit kan de raad in de te actualiseren Financiële Beheerverordening vast leggen.

***Aanbeveling 6      Geef het college opdracht de strategische voorraad zo snel mogelijk op te schonen volgens de nieuwe BBV-regels en de hiervoor benoemde principes***

De strategische voorraad bestaat op dit moment deels uit objecten die daarin niet thuis horen. Wij adviseren de lijst zo snel mogelijk op te schonen, zodat met een schone lei kan worden begonnen. Wij bevelen aan de hand van de nieuwe BBV-regels en de hiervoor benoemde principes systematisch na te gaan, welke objecten:

- worden verkocht;
- worden overgedragen aan de afdeling VSA;
- in een planexploitatie worden opgenomen;
- daadwerkelijk tot de strategische voorraad behoren.



## 5. REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

Wij ontvingen op 9 november 2016 de volgende reactie van het college op ons rapport:

Geachte leden van de rekenkamer,

Op 19 oktober 2016 is in het kader van de bestuurlijke hoor - en wederhoor procedure het rapport 'Onderzoek strategische aan- en verkopen' aan ons college verzonden. Deze brief bevat onze reactie op het onderzoek.

In het onderzoek worden een drietal conclusies getrokken waar wij in grote lijnen mee in kunnen stemmen.

- 1) Het rapport geeft aan dat er weinig afspraken en criteria bestaan voor strategische aan - en verkopen. Dat de weging van alternatieven en risico's niet duidelijk is beschreven.
- 2) Dat er beperkt zicht is op de risico's van de objecten in de strategische portefeuille en van de strategische aan- en verkopen.
- 3) Tenslotte dat de gemeenteraad beperkt is geïnformeerd en ook beperkt geïnteresseerd was.

Omdat door de invoering van nieuwe BBV regels de voorraad Strategische gronden sterk zal worden afgebouwd en er vrijwel geen strategische aankopen plaatsvinden, zal in de nieuwe Kadernota Grondbeleid de eerste aanbeveling uit het rapport om vastlegging van de kaders zijn voor strategische aankopen expliciet aandacht krijgen. Of bij strategische aankopen het nee tenzij of een ja mits principe moet gelden zal dan een belangrijk vraagstuk zijn.

Uw tweede aanbeveling om periodiek een heroverweging te maken van de strategische portefeuille met als uitgangspunt afstoten tenzij nemen wij over. Tegelijkertijd wordt daarmee ook uitvoering gegeven aan aanbeveling 6 de strategische voorraad gronden op te schonen volgens de nieuwe BBV - regels.

Een raadsvoorstel voor het afvoeren van percelen door toevoeging aan de openbare ruimte, overdracht van percelen aan VSA of opname in een planexploitatie wordt voorbereid. Wij verwachten het voorstel in het eerste kwartaal 2017 aan de raad tekunnen aanbieden. De voorraad strategische gronden zal dan kunnen worden beperkt tot enkele percelen.

In de aanbevelingen 4 en 5 over de aanpassing van de Financiële beheerverordening kunnen wij ons herkennen. Wel merken wij op dat wij nog nadere voorstellen doen aan de Raad bij de rapportagevorm (aanbeveling 5), gelet op de gewenste sturing en verantwoording over de hoofdlijn en ook de openbaarheid van informatie. Wij erkennen dat de huidige informatie beperkt is en herzien moet worden, maar willen nader afwegen of het verstrekken van jaarlijkse exploitatieoverzichten per object hiervoor de meest passende vorm is.

De aanbeveling over de verkoop van (strategische) gronden zullen wij meenemen in de nieuwe kadernota grondbeleid.

Strategische aankopen vallen niet onder de Vennootschapsbelasting. Zoals het nu lijkt is in de handreiking grondbedrijven van de Samenwerking Vennootschapsbelasting Lokale Overheden (SVLO) een duidelijke splitsing aangebracht tussen de MVA en actieve grondexploitaties. Vanuit fiscaal perspectief zou er een discussie kunnen ontstaan over toerekening van de strategische gronden aan het actieve grondbedrijf. Voor nu heeft de Gemeente Nijmegen in lijn met de handreiking een standpunt ingenomen dat de MVA geen onderdeel uitmaken van het cluster actief grondbedrijf. Op basis van de gemaakte Quick scan hebben we het standpunt ingenomen dat er geen sprake is van een onderneming. Dit wordt nog afgestemd met de Belastingdienst. De regels met betrekking tot afschrijving waaraan wordt gerefereerd bij het voorbeeld Vossenlaan zijn dus ons inziens niet van toepassing omdat het bij dit pand niet gaat om materiele vaste activa (MVA) maar om vlottende activa.

In het rapport zien wij belangrijke bouwstenen om processen verder te verbeteren. Bij de voorbereiding van de nieuwe Kadernota Grondbeleid en de Financiële Beheerverordening zullen wij deze uitwerken.

College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

mr. drs. A.H. van Hout

## 6. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer dankt het college voor de positieve reactie op de conclusies en aanbevelingen uit onderzoek naar de strategische aan- en verkopen.

Naar aanleiding van de reactie op het al dan niet moeten afschrijven op de Vossenlaan willen wij nog een keer het belang onderstrepen van het jaarlijks bij de jaarrekening categoriseren van de gemeentelijke bezittingen. De categorie waaronder een object valt, bepaalt immers of moet worden afgeschreven en of de waarde van een pand naar beneden moet worden bijgesteld. Bij duurzaam gebruik door de gemeente moet worden afgeschreven; bij niet duurzaam gebruik hoeft dat niet. In dat geval moet het pand worden gewaardeerd tegen de laagste van de boekwaarde/marktwaarde en indien aan de orde worden afgewaardeerd. Als bij de Vossenlaan wordt uitgegaan van niet duurzaam gebruik (er is niet afgeschreven), dan had afgewaardeerd moeten worden. In 2012 werd immers al duidelijk dat de marktwaarde (ver) onder de boekwaarde lag. Dat is niet gebeurd.

Inzicht hierin - bijvoorbeeld via de aanbevolen exploitatie-overzichten per object - is ook voor de raad van belang, zodat hij kan controleren of een bestendige gedragslijn wordt gevolgd, regels consequent worden toegepast én hij kan beslissen over de inzet van eventuele gerealiseerde winsten.



**BIJLAGE 1: ANTWOORD OP DE GESTELDE VRAGEN**

In deze bijlage geeft de Rekenkamer meer gedetailleerd antwoord op de vragen uit het onderzoek.

**1. Wat zijn strategische aan- en verkopen?**

Alle gesprekken die wij hebben gevoerd, zijn wij begonnen met de vraag wat de gesprekspartner verstaat onder een 'strategische aankoop' en wat onder een 'strategische verkoop'. De antwoorden op deze vraag (ook van de geïnterviewde ambtenaren) waren divers: variërend van een aankoop die gedaan wordt om dat zich de kans voordoet, tot een aankoop die nodig is voor het realiseren van een reëel en stellig voornemen. Daarover doorpratend werd duidelijk dat alle gesprekspartners vinden dat er een plan moet zijn waarbinnen de aankoop past, maar over hoe concreet dat plan al moet zijn verschillen de meningen: voor de één moet er al een concept planexploitatie liggen, voor de ander kan elk beleidsuitgangspunt uit een gemeentelijk plan een aanleiding zijn voor het doen van een strategische aankoop. Verder is aangegeven dat een strategisch aankoop ook gedaan kan worden om een ontwikkeling tegen te houden of speculatie tegen te gaan.

Wij zijn ook nagegaan hoe in de Kadernota Grondbeleid<sup>1</sup> *strategische* aankopen van reguliere aankopen worden onderscheiden. Dat levert het volgende overzicht op:

Aankopen	Strategische aankopen
Bij de inzet van een actief grondbeleid hoort een actief verwervingsbeleid. Een verwervingsbeleid dat is <b>gebaseerd op een programma en/of grondexploitatie</b> .	<b>Los van planexploitaties en vastgestelde programma's</b> kan het soms wenselijk zijn om, vooruitlopend op definitieve plannen, toch al actief tot verwerving over te gaan.
Een specifiek (niet openbaar) <b>verwervingsplan</b> met strategie en keuzen voor de aanpak is hierbij als raamwerk noodzakelijk, als het plannings- en toetsingskader waarbinnen we de verwervingen oppakken en uitvoeren.	Het gaat dan om <b>gelegenheidsaankopen</b> van strategische aard die, na een eerste beoordeling, tot snelle en onverwachte mogelijkheden en ontwikkelingen kunnen leiden en passen binnen onze ambities en doelstellingen. Dit soort strategische aankopen moeten steeds worden afgeleid van belangrijke <b>beleidsdoelstellingen en ambities</b> die wij hebben <b>op het gebied van ruimtelijke ordening of specifieke andere beleidssectoren</b> .
Aankopen / Verwervingen moeten vallen binnen een vastgestelde planexploitatie danwel een andere <b>door de raad vastgestelde dekkingsbron</b> .	Het College is gemachtigd om, <b>zonder consultatie van de Raad</b> , strategische aankopen te doen tot een bedrag van € 1,5 miljoen per transactie met een maximale kredietruimte tot € 5 miljoen per jaar. Dit is conform Verordening [212 Gemeentewet] <sup>2</sup> . Deze aankopen vinden hun grondslag meestal in door de raad vastgestelde structuurplannen/ visies, investeringsplannen, beleidsplannen en programma's. <b>Melding geschiedt zo spoedig mogelijk, maar wel achteraf, aan de raad.</b>

Strategische verkopen worden in de kadernota Grondbeleid niet genoemd. Daarmee is niet gedefinieerd in welke situaties of onder welke voorwaarden tot verkoop uit de strategische voorraad wordt overgegaan. De gesprekspartners hebben er geen helder beeld van.

<sup>1</sup> Kadernota Grondbeleid 2009 (vastgesteld door de gemeenteraad op 30 juni 2010).

<sup>2</sup> Dit is niet (meer) geregeld in de Financiële beheerverordening (verordening 212).

## **2. Welke kaders en spelregels zijn er voor strategische aan- en verkopen?**

In diverse stukken zijn kaders en/of spelregels vastgelegd voor (strategische) aankopen. De belangrijkste zijn:

- Landelijk: Gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen;
- Lokaal: Kadernota grondbeleid en de werkprocessen Aankoop onroerend goed DWS / Ontwikkelingsbedrijf, Verkoop onroerend goed DWS, Risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf.

### **Gemeentewet**

De bevoegdheid tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen en dus ook de bevoegdheid tot het besluiten tot de (strategische) aan- of verkoop van grond of gebouwen, ligt bij het college. Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 160, lid 1 onder e Gemeentewet. Artikel 169 Gemeentewet regelt de informatieplicht van het college aan de raad. Lid 4 van dit artikel gaat specifiek in op de informatieplicht rond privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het college moet bij het sluiten van overeenkomsten de raad vooraf inlichtingen verstrekken:

1. Als de raad daarom vraagt;
2. Als de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben. In dat geval neemt het college pas een besluit nadat het de raad in de gelegenheid heeft gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten. Wat ingrijpende gevolgen precies zijn, is door de wetgever niet ingevuld en zal voor iedere gemeente anders zijn. De raad kan hierover in gesprek gaan met het college en (op basis daarvan) concrete afspraken met het college maken om de actieve informatieplicht verder vorm te geven. Specifiek voor privaatrechtelijke rechtshandelingen zou hij financiële grenzen kunnen vastleggen in de Financiële beheerverordening (verordening 212).

### **Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)**

Sinds januari 2016 is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) onder andere op het punt van grondexploitaties aangepast. Daarbij is het onderscheid tussen exploitaties die wel en niet in ontwikkeling zijn genomen verscherpt. Dat heeft dus ook consequenties voor objecten die strategisch zijn of worden aangekocht. Voor objecten die in ontwikkeling zijn genomen is er de BIE (Bouwgrond in exploitatie); voor objecten die niet in ontwikkeling zijn genomen de MVA (Materieel Vast Actief). Strategische aankopen vallen onder die laatste categorie.

In de Notitie Grondexploitaties 2016 van de commissie BBV is onderstaande stellige uitspraak<sup>3</sup> opgenomen: *'Het startpunt van een Bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans'.*

Voor het verslaggevingstechnisch mogen openen van een BIE geldt dus de eis dat de gemeenteraad een grondexploitatiecomplex en grondexploitatiebegroting vaststelt. Op dat moment hoeft de raad overigens nog geen bestemmingsplan te hebben vastgesteld. In alle gevallen dat nog geen grondexploitatie door de raad is vastgesteld, mag nog geen BIE geopend worden en is sprake van een MVA. Voor gronden in de categorie MVA geldt dat ze gewaardeerd worden op verkrijgingsprijs. De verkrijgingsprijs is de aankoopprijs plus de bijkomende kosten (transactie- en taxatiekosten en eventuele schadeloosstellingen). Eenmaal ingebracht in een BIE mag het object worden gewaardeerd tegen vervaardigingsprijs. Dat houdt in dat bovenop de verkrijgingsprijs ook vervaardigingskosten mogen worden geactiveerd.

Een andere belangrijke verandering is dat het binnen het nieuwe BBV niet meer is toegestaan om objecten tussen de verschillende categorieën over te boeken zonder de raad daar expliciet over te informeren en/of te laten besluiten. Zoals hiervoor al aangegeven kan verslaggevingstechnisch pas een BIE worden geopend als de raad een grondexploitatiecomplex en grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld. Zolang de raad dat niet heeft gedaan vallen objecten in de categorie MVA. Overboekingen tussen BIE en MVA moeten worden opgenomen in de grondexploitatiebegroting, die jaarlijks moet worden herzien en steeds door de raad moet worden vastgesteld.

Tot slot is het van belang hier te benoemen dat in het BBV is vastgelegd dat op alle gemeentelijke gebouwen, dus ook op gebouwen uit de strategische voorraad, moet worden afgeschreven of afgewaardeerd. Welke regels gelden is afhankelijk van de status van het gebouw. Zolang het gebouw in gebruik is en de bestemming niet is gewijzigd moet worden afgeschreven. Afschrijven moet op een consistente wijze gebeuren; versneld afschrijven is niet toegestaan. Wanneer een gebouw leeg staat en de bestemming niet verandert, hoeft volgens BBV tot het moment van verkoop niet meer te worden afgeschreven. Volgens het gemeentelijke Kader investeren & waarderen, activeren en afschrijven activa (als uitwerking van gemeentelijke Financiële beheerverordening (verordening 212)) moet op alle investeringen worden afgeschreven. Er wordt geen uitzondering gemaakt bij leegstand. In BBV is verder geregeld dat wanneer de bestemming wordt gewijzigd, moet worden afgewaardeerd tot de marktwaarde die geldt voor de nieuwe bestemming. Wanneer een gebouw wordt bestemd voor de verkoop dient volgens BBV overboeking

---

<sup>3</sup> De Commissie BBV heeft tot taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. De Commissie beheert daarvoor een 'vraag- en antwoordrubriek' op internet. Ook brengt de Commissie notities uit waarin nadere richtlijnen worden gegeven voor de toepassing van het BBV. De Commissie BBV onderscheidt binnen haar richtlijnen:

- stellige uitspraken, deze dienen door de gemeente te worden opgevolgd;
- aanbevelingen, deze dient de gemeente bij voorkeur op te volgen, dit is echter niet verplicht.

plaats te vinden naar de voorraden (MVA). Er dient dan te worden afgewaardeerd als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde. Herwaardering is in zo'n geval echter niet toegestaan.

### **Vennootschapsbelasting (Vpb) voor overheidsondernemingen**

In het kader van de modernisering van de Vpb-plicht voor overheidsondernemingen is er sprake van een complexe situatie die nog moet uitkristalliseren. Duidelijk is al wel dat het van belang is gronden helder te categoriseren (of als BIE of als MVA) en dat overboekingen zoveel mogelijk beperkt moeten worden. Fiscaal dienen gronden in een BIE namelijk te worden ingebracht tegen marktwaarde. In het geval een hogere opbrengst (winst) wordt gerealiseerd, dan is die (mogelijk) onbelast, omdat deze is ontstaan door normaal vermogensbeheer. Zo'n fiscale winst kan ontstaan door verkoop, maar ook door het overboeken van gronden uit het MVA naar een BIE. Op grond van het BBV moeten dergelijke uitnamen verantwoord worden tegen boekwaarde om herwaarderingen op die wijze te voorkomen. Winsten en verliezen uit een BIE moeten dus nu fiscaal worden afgerekend, terwijl de betreffende gronden in de jaarrekening in voorkomende gevallen niet mogen worden geherwaardeerd.

### **Kadernota grondbeleid (2010)**

In diverse van de bestudeerde stukken wordt voor lokale spelregels verwezen naar de Kadernota Grondbeleid. Zo wordt in het VGP<sup>4</sup> 2016 aangegeven: 'Het instrument strategische gronden wordt regelmatig ingezet om, vooruitlopend op definitieve plannen, toch al actief tot verwerving over te gaan. Spelregels hoe hier mee om te gaan zijn vastgelegd in de Kadernota Grondbeleid van juni 2010'. Maar in de Kadernota Grondbeleid heeft de Rekenkamer geen inhoudelijke spelregels aangetroffen. Wel vond de Rekenkamer een beschrijving van de voorwaarden waaronder actief grondbeleid uitgevoerd wordt (hoofdstuk 3) en een beschrijving van het verschil tussen reguliere en strategische aankopen (zie antwoord op vraag 1). Het (strategisch) aankopen van grond of gebouwen is één van de mogelijke instrumenten van actief grondbeleid. Opgemerkt is dat van geval tot geval bekeken moet worden hoe het beste gehandeld kan worden: 'Voor wat betreft de condities waaronder actief grondbeleid wenselijk is, kunnen we concluderen dat de factoren ambitieniveau, regiefunctie, verdienend vermogen, risicoprofiel, economische ontwikkelingen en transparantie tezamen in belangrijke mate bepalen in hoeverre een actieve rol van onze gemeente wenselijk is en hoe deze verder vorm moet worden gegeven. Het gaat hierbij niet om een exacte benadering maar om een afwegingskader waarbinnen we een zich aandienende situatie moeten beoordelen om al dan niet te kiezen voor een actieve rol. Per project moeten we deze afweging maken en we moeten de overwegingen inzichtelijk maken ten behoeve van de besluitvorming door de raad'.

---

<sup>4</sup> VGP: Voortgangsrapportage Grote Projecten. Een [toelichting](#) op het VGP is opgenomen in het Lexicon van begroting en jaarstukken.



### **Werkprocessen aankoop en verkoop onroerend goed, risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf**

Binnen de organisatie zijn de belangrijkste werkprocessen beschreven. Zo zijn er ook beschrijvingen van de aankoop en verkoop van onroerend goed. Er is geen werkprocesbeschrijving voor de stappen die gezet moeten worden om de afweging te maken een strategische aankoop te doen. Bij reguliere aankopen vindt de afweging wat wel of niet aan te kopen plaats bij het opstellen van het verwervingsplan. Het verwervingsplan zelf dient uiteindelijk als plannings- en toetsingskader voor de aankopen in het kader van planexploitatie. Omdat er bij een strategische aankoop per definitie nog geen planexploitatie is, is er dus ook geen aankoopstrategie waaraan getoetst kan worden. Daarvoor is dus een afzonderlijk proces nodig. Ook voor verkopen uit de strategische voorraad is er geen procesbeschrijving.

Met betrekking tot de actualiteit van de werkprocessen voor aan- en verkoop van onroerend goed moeten enkele opmerkingen gemaakt worden:

- Aankoop onroerend goed Ontwikkelingsbedrijf: deze werkprocesbeschrijving is eind 2013 opgesteld, maar formeel nog niet vastgesteld. Op een aantal termijnen na is deze identiek aan de formeel nog geldende werkprocesbeschrijving 'Aankoop onroerend goed DWS'. DWS staat voor Directie Wijk en Stad, waar het Ontwikkelingsbedrijf (toen nog Grondbedrijf) onder viel. Per 1 januari 2013 zijn de directies opgeheven.
- Verkoop onroerend goed DWS: deze werkprocesbeschrijving dateert van november 2008. Het is de planning deze in 2016 te actualiseren.

### **3. Wat zijn specifieke regels voor het bepalen en beoordelen van kansen en risico's van strategische aan- en verkopen?**

Omdat strategische aan- en verkopen geen onderdeel zijn van een uitgewerkt plan en dus ook geen planexploitatie kennen, moeten de kansen en risico's op een andere wijze worden bepaald dan bij reguliere aan- en verkopen. De Rekenkamer heeft geen regels of methodieken aangetroffen over de wijze waarop kansen worden bepaald. De wijze waarop met risico's wordt omgegaan is in enkele documenten vastgelegd:

- Kadernota risicobeheer en weerstandsvermogen
- Nota uitvoering risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf
- Werkprocesbeschrijving risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf

#### **Kadernota risicobeheer en weerstandsvermogen**

De gemeenteraad heeft op 11 mei 2016 een geactualiseerde Kadernota risicobeheer en weerstandsvermogen vastgesteld. In deze nota wordt niet expliciet stilgestaan bij de wijze waarop wordt omgegaan met risico's van strategische aan- en verkopen. Dat gebeurde in de voorgaande versie (2013) ook niet, maar daarin was nog wel vastgelegd hoe de organisatie rond risicobeheer er in zijn algemeenheid uit zag. Afgezien van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van individuele medewerkers, de directieraad, het college en de raad, werd daar ook het zogenaamde kernteam risicomanagement geïntroduceerd: 'Dat is nieuw in Nijmegen en nog niet eerder zo ingericht. Dit kernteam gaat o.a. toezien op de uitvoering en monitoring van het risicomanagementbeleid. Dit is een continu proces, maar minimaal één keer in de 4 jaar wordt hiervan gerapporteerd aan het College'. Omdat de stadscontroller is aangewezen als voorzitter van dit kernteam heeft de Rekenkamer bij hem navraag gedaan naar het functioneren van dit kernteam. Het kernteam risicomanagement bleek nog niet ingericht.

#### **Nota uitvoering risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf**

Op 22 mei 2007 heeft het college de Nota uitvoering risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf vastgesteld en de raad daarover actief geïnformeerd. In deze nota wordt specifiek ingegaan op het instrumentarium voor analyse, beheersing en sturing van (financiële) risico's binnen de projecten van het Ontwikkelingsbedrijf. Er wordt niet ingegaan op het risicobeheer rond strategische aan- en verkopen. Voor planexploitaties wordt voor het risicobeheer onder meer aangegeven dat het Ontwikkelingsbedrijf uitgebreide methoden voor risicobeheer toepast, zoals Monte Carlo analyses. Bij kleine projecten (< € 10 miljoen) wordt het bewustzijn van de risico's en het toepassen van beheersmaatregelen in de meeste gevallen voldoende genoemd. Mogelijk dat dit doorvertaald kan worden naar strategische aankopen, die liggen immers meestal ook (ver) onder de € 10 miljoen. Omdat de nota op een aantal punten zichtbaar achterhaald is (ABR<sup>5</sup> Ontwikkelingsbedrijf, organisatie), hebben wij bij het hoofd van het Ontwikkelingsbedrijf navraag gedaan naar de toepassing hiervan. Aangegeven werd dat de Nota niet meer als kader wordt gebruikt, omdat deze niet meer actueel is.

---

<sup>5</sup> ABR: Algemene BedrijfsReserve.

**Werkprocesbeschrijving risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf**

De werkprocesbeschrijving voor het risicobeheer door het Ontwikkelingsbedrijf dateert van 2010 en vindt zijn basis in de Nota uitvoering risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf (2007) en de evaluatie van het risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf (2009). De werkprocesbeschrijving gaat in op het risicobeheer bij planexploitaties in ontwikkeling en planexploitaties. Er is geen aandacht voor het beheer van risico's bij strategische aan- en verkopen. Het is de bedoeling deze werkprocesbeschrijving in 2016 te actualiseren.

#### 4. Hoe heeft de strategische voorraad zich sinds 2013 ontwikkeld?

Op 29 januari 2013 heeft het college in een [brief](#) aan de raad inzicht gegeven in de 15 belangrijkste strategische objecten van de gemeente en haar plannen daarmee. Deze objecten hadden op dat moment een boekwaarde van € 28 miljoen en vertegenwoordigden 90% van de strategische portefeuille. De Rekenkamer heeft deze brief als startpunt genomen om de ontwikkeling van de strategische portefeuille te bepalen. Wij hebben alle college- en raadsvoorstellen betreffende aan- en verkopen bestudeerd die gedekt zijn uit 'strategische gronden' of waarvan de opbrengst ten goede kwam aan die post. Tevens hebben wij navraag gedaan naar de 10% strategische objecten die niet in de brief was opgenomen.

#### Ontwikkeling strategische voorraad: verkopen

In de volgende tabel is aangegeven welke van de in de brief genoemde strategische objecten tussen 2013 en 2015 zijn verkocht.

Stand van zaken verkoop strategische portefeuille volgens brief 29 januari 2013		
Verkocht	Gedeeltelijk verkocht	Niet verkocht
Woning Kwakkenbergweg 29	Industrieweg 50 (busremise Novio) <sup>6</sup>	Kwekerij Wolfkuilseweg 270
Kantoorgebouw Opus	Woning Burgemeester Daleslaan 50 <sup>7</sup>	Woning Dorpstraat 94-98-100
Vossenlaan 44 (voorm. ROC-gebouw)		
Stand van zaken verkoop overige objecten strategische portefeuille (de 10% die niet in de brief was opgenomen)		
Dorpstraat 108		

Daarnaast is de opbrengst van een aantal objecten dat in januari 2013 nog niet tot de strategische objecten werd gerekend ten goede gekomen aan de post 'strategische gronden'. Navraag heeft opgeleverd dat deze panden na januari 2013 aan de strategische voorraad zijn toegevoegd:

- Appartementsrechten (5x) binnen gebouw Waldeck Pymontsingel 14-16
- Panden Pijkestraat en Priemstraat – Lage Markt
- Vossenpelsestraat 16

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen waarom de panden aan de Waldeck Pymontsingel, Pijkestraat, Priemstraat en Lage Markt aan de strategische voorraad zijn toegevoegd. De panden waren al lange tijd in bezit van de gemeente: wat heeft gemaakt dat deze als strategisch zijn gekwalificeerd? Toegelicht is dat het perceel aan de Vossenpelsestraat niet in de brief was opgenomen, omdat in de brief alleen objecten waren opgenomen die in februari 2011 in bezit waren van de gemeente. De Vossenpelsestraat 16 is in de loop van 2011 aangekocht, nadat de gemeente het in 2010 had belast met een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De aankoop is destijds gedekt uit de strategische gronden, omdat het buiten de planexploitatiegrenzen van de Waalsprong viel. Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen moet er

<sup>6</sup> Is verkocht in verschillende percelen, de opbrengst van één is ten goede gekomen aan de planexploitatie Industrieweg 50

<sup>7</sup> De woning is verkocht, het bijbehorende weiland niet.

een structuurvisie en later een bestemmingsplan zijn. Dat betekent dat er dus ook al een concreet idee rondom de invulling moet zijn. Vraag is waarom dit object dan nog steeds onderdeel uitmaakt van de strategische voorraad. Aangegeven is dat het voornemen is om in het eerstvolgende VGP aan de raad voor te stellen de Vossenpelsestraat op te nemen in de planexploitatie Waalsrong.

### **Ontwikkeling strategische voorraad: nog steeds in bezit**

In de brief betreffende de strategische portefeuille was nog een aantal strategische objecten genoemd onder het etiket 'verkopen'. Uit de toelichting blijkt dat er juist andere plannen mee zijn:

- Parkeerterrein Boekweitweg: Parkeerterrein is verhuurd, pand is in erfpacht uitgegeven, geen beheersmaatregelen noodzakelijk, heeft jaarlijks een positief financieel resultaat;
- Texaco tankstation Neerboscheweg: Pand is duurzaam in erfpacht uitgegeven, geen beheersmaatregelen noodzakelijk. Te zijner tijd is deze locatie nodig voor herontwikkeling nabij de Neerboscheweg Fifty Two Degrees;
- Overgeboekt naar een planexploitatie:
  - Gronden Heselaan / Voorstadlaan (planexploitatie parkeergarage Hezenlaan);
  - Woningen Spoorstraat 9-11-15-19-21 / Griftdijk Noord 1-5 / Griftdijk Zuid 143 (planexploitatie Waalsprong).

Verder wordt er in de brief nog een categorie objecten onderscheiden, namelijk objecten die worden overgedragen aan de afdeling VSA<sup>8</sup>. Het gaat hierbij om objecten waarbij de herontwikkeling niet binnen 5 – 10 jaar is voorzien. Het gaat om:

- Tankstation Heyendaalseweg;
- Landbouwpercelen Staddijk;
- Landbouwpercelen Weteringweg.

De planning was de raad in 2013 te informeren over de voorstellen voor de overdracht van deze objecten. De overdracht heeft tot op heden niet plaatsgevonden. De raad is daarover niet geïnformeerd en de raad heeft daar zelf ook niet naar gevraagd. In de interviews die wij in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, is ons aangegeven dat er gesprekken worden gevoerd tussen het Ontwikkelingsbedrijf en VSA over deze objecten. Een en ander is nog niet rond, vanwege de mogelijkheden rendabel te exploiteren. Dat is voor VSA lastiger (uitgangspunt: 40 jaar exploiteren) dan voor het Ontwikkelingsbedrijf (uitgangspunt: kortlopend in beheer). Daar moet een financiële oplossing voor worden gevonden. Daarnaast speelt ook de beschikbare capaciteit binnen het Ontwikkelingsbedrijf: in de afgelopen jaren is de verantwoordelijke medewerker meer en meer ingezet op de planexploitaties Waalsprong en Waalfront.

### **Ontwikkeling strategische voorraad: aankopen**

In de periode 2013 – 2015 is één aankoop gedaan die gedekt is uit 'strategische gronden': de Noviokassen aan de Bredestraat 72. Verder is er een aankoop gedaan in het kader van de planexploitatie Waalfront, die tijdelijk is gedekt uit 'strategische gronden'. Het gaat hierbij om het Slachthuis; deze zal in 2020 overgeboekt worden naar de planexploitatie.

---

<sup>8</sup> VSA: Vastgoed, Sport en Accommodaties

**5. Welke sturings- en controlemogelijkheden heeft de raad en hoe maakt hij hier gebruik van?**

Bij strategische aan- en verkopen gaat het om privaatrechtelijke rechtshandelingen, waartoe het college bevoegd is. De raad kan hier op sturen en controleren door kaders te stellen, ten aanzien van de inhoudelijke afwegingen, de financiën en de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd. De Nijmeegse raad heeft nauwelijks dergelijke kaders vastgelegd. Het college heeft de raad begin 2013 per brief geïnformeerd over het strategische bezit en de plannen ermee (zie ook het antwoord op vraag 4). De raad heeft deze brief voor kennisgeving aangenomen. In het VGP is standaard een paragraaf opgenomen betreffende de strategische portefeuille. Hierin wordt een korte toelichting gegeven en ingegaan op de ontwikkelingen in de strategische portefeuille volgens de categorieën zoals die ook in de brief uit januari 2013 zijn gehanteerd. Hierbij is geen financiële informatie opgenomen. Het saldo van de kosten en baten van de strategische objecten wordt jaarlijks ten laste gebracht van de Algemene Reserve en zo in de begroting verwerkt.

## **BIJLAGE 2: BESTUDEERDE STUKKEN**

Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende stukken bestudeerd:

### **Van de gemeente Nijmegen:**

- Kadernota Grondbeleid (2010)
- Kadernota Vastgoedbeleid (2012)
- Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2013
- Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2016
- Financiële beheerverordening (verordening 212) (2009)
- Uitvoeringsnota risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf (2007)
  
- Voortgangsrapportages (VGP's) 2013 tot en met 2016
  
- Werkprocessen Ontwikkelingsbedrijf:
  - Aankopen onroerend goed DWS (2011)
  - Aankopen onroerend goed Ontwikkelingsbedrijf (2013, nog niet vastgesteld)
  - Verkopen onroerend goed DWS (2008)
  - Risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf (2010)
  
- Alle aan- en verkopen gedaan in 2013, 2014 en 2015 waarvan het aankoopbedrag is onttrokken aan / de opbrengst te goede kwam aan 'strategische gronden'.

### **Van diverse gemeenten en provincies:**

- Kadernota's grondbeleid
- Kadernota's verwervingsbeleid

### **Besluit Begroting en Verantwoording (BBV):**

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

- Geldend van 14-04-2016 t/m heden
- [Commissie BBV](#):
  - Notitie grondexploitaties (2012)
  - Rapportage voornemen tot herziening BBV-verslaggevingsregels grondexploitaties per 1 januari 2016 (2015)
- Notitie grondexploitaties ( maart 2016)





### **BIJLAGE 3: GEVOERDE GESPREKKEN**

In het kader van dit onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende gesprekken gevoerd:

- Twee groepsgesprekken met fractiespecialisten grondbeleid uit de gemeenteraad
- Portefeuillehouder grondbeleid
- Drie ambtenaren:
  - Directeur met grondbeleid in zijn portefeuille
  - Hoofd afdeling Ontwikkelingsbedrijf / programmamanager grondbeleid
  - Businesscontroller afdeling financiën voor de afdeling Ontwikkelingsbedrijf / het programma grondbeleid

