

Grondbeleid Dongeradeel

2005-2008

In opdracht van

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Drs. Geurt Keers

Ir. Jan Scheele-Goedhart

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: P12700

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
1.1	ONDERZOEKSVRAGEN	1
1.2	OPBOUW ONDERZOEKSRAPPORT	3
1.3	VERANTWOORDING	3
2	DOELSTELLINGEN EN DOELTREFFENDHEID	5
2.1	DOELSTELLINGEN EN VORM GRONDBELEID	5
2.2	INSTRUMENTEN GRONDBELEID	10
2.3	DOELTREFFENDHEID GRONDBELEID	15
2.4	CONCLUSIES DOELSTELLINGEN EN DOELTREFFENDHEID	19
3	FINANCIËLE RISICOBEBEERSING	21
3.1	RISICOMANAGEMENT	21
3.2	FINANCIËLE DOELMATIGHEID	30
3.3	IMPLICATIES VAN DE GRONDEXPLOITATIEWET	33
3.4	GRONDBEDRIJF ALS LERENDE ORGANISATIE	36
3.5	CONCLUSIES FINANCIËLE RISICOBEBEERSING	38
4	STURING EN CONTROLE GRONDBELEID	41
4.1	GEMEENTELIJKE EISEN AAN INFORMATIEVOORZIENING	41
4.2	GEMEENTELIJKE EISEN TEN OPZICHTE VAN ANDERE RICHTLIJNEN	43
4.3	NALEVING EISEN INFORMATIEVOORZIENING	48
4.4	CONCLUSIES STURING EN CONTROLE GRONDBELEID	51

5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	53
5.1	Conclusies	53
5.2	Aanbevelingen	55
	BIJLAGE 1: NORMENKADER NOORDOOST FRYSLÂN	59
	NORMEN DOELSTELLINGEN EN DOELTREFFENDHEID (HOOFDSTUK 2)	59
	NORMEN BEHEERSING FINANCIËLE RISICO'S (HOOFDSTUK 3)	60
	NORMEN STURING & CONTROLE (HOOFDSTUK 4)	62
	BIJLAGE 2: CASESTUDIE TRIJE TERPEN	69
	INTRODUCTIE	69
	DOELSTELLINGEN & DOELTREFFENDHEID	70
	RISICOBEBEERSING	73
	STURING EN CONTROLE RAAD	75
	CONCLUSIES	80
	BIJLAGE 3: BEGRIPPENLIJST GRONDBELEID	83

1

Inleiding

De Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân, de gemeenschappelijke Rekenkamercommissie van Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland, heeft een onderzoek laten uitvoeren naar het gemeentelijk grondbeleid. Het onderzoek spitst zich toe op de beheersing van de financiële risico's. De gemeente Kollumerland is niet in het onderzoek meegenomen. In Kollumerland is in 2008 een onderzoek naar het grondbeleid uitgevoerd.¹ Voor de overige drie gemeenten is een zelfstandig rapport opgesteld.

Dit rapport betreft het grondbeleid in de gemeente Dongeradeel.

Het onderzoek is uitgevoerd door RIGO Research & Advies.

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 het nieuwe instrument 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?

voetnoot

¹ Rekenkamercommissie gemeente Kollumerland, Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid grondbeleid, september 2008.

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 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.

Aanpak

Voor de aanpak van de bovengenoemde vragen zijn de volgende onderzoeksstappen gevolgd:

- 1 Expliciteren normenkader
- 2 Dossieronderzoek beleidstukken grondbeleid raad/college
- 3 Casestudie grondexploitatie
- 4 Interviews
- 5 Synthese en rapportage

Het plan Trije Terpen, een uitlegplan voor woningbouw bij de kern Dokkum, is als casestudie gekozen vanwege de voor Dongeradeel betrekkelijk grote locatie. Als dit plan voor circa 200 woningen financieel goed wordt beheerst en ook de doeleinden van het plan worden bereikt, dan kan de gemeente ook kleinere plannen aan, zo is de gedachte van de Rekenkamercommissie.

1.2 Opbouw onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op het grondbeleid in de gemeente Dongeradeel. In hoofdstuk 2 worden de deelvragen 1 en 2 behandeld over doelstellingen en doeltreffendheid van het grondbeleid.

Hoofdstuk 3 gaat in op de deelvragen van de Rekenkamercommissie aangaande beheersing van de financiële risico's van het grondbeleid. Ook wordt stilgestaan bij de financiële doelmatigheid.

Hoofdstuk 4 behandelt de sturing en controle van het grondbeleid door de gemeenteraad en beantwoordt hiermee deelvraag 7 tot en met 9.

Door de resultaten van de hoofdstukken 2 tot en met 4 in samenhang te bezien kan de hoofdvraag van de Rekenkamercommissie beantwoord worden en kunnen aanbevelingen voor verbetering worden geformuleerd. Deze zijn weergegeven in hoofdstuk 5.

Het normenkader wordt per onderzoeksvraag beschreven en is ook integraal in bijlage 1 opgenomen. Een volledige uitwerking van de uitgevoerde casestudie is te vinden in bijlage 2.

Voor begrippen uit de wereld van het grondbeleid wordt verwezen naar de begrippenlijst in Bijlage 3.

1.3 Verantwoording

Het onderzoek is begeleid door de leden van de Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân, dhr. E.A. Martens, dhr. W. de Boer, mevr. C.M.E. Ruiten 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 verder gesproken met de ambtelijk betrokkenen bij grondzaken van de gemeente Dongeradeel. De gemeentelijke organisatie heeft bereidwillig medewerking verleend aan het ter beschikking stellen van de documenten en interviews. Speciale dank gaat uit naar mw. A. Barkhof-Talma die namens de gemeente Dongeradeel als contactpersoon heeft gefungeerd en de heren E. Visser en B.J. Boersma van het grondbedrijf voor medewerking aan enkele gesprekken over het grondbeleid en de casestudie Trije Terpen.

Het onderzoek heeft zich gericht op het grondbeleid in de periode 2005-2008.

2

Doelstellingen en doeltreffendheid

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de doelstellingen van het grondbeleid. Paragraaf 2.2 behandelt de vorm van het grondbeleid en de instrumenten die worden ingezet om de doelstellingen te behalen. Paragraaf 2.3 geeft een indicatie van de doeltreffendheid. Paragraaf 2.4 bevat de conclusies van dit hoofdstuk, waarmee de eerste en de tweede deelvraag beantwoord worden.

2.1 Doelstellingen en vorm grondbeleid

Doelstelling grondbeleid en grondexploitatie: normen

Het hanteren van doelstellingen van grondbeleid is van belang voor sturing en controle. Bij het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag wordt een aantal (deskundigen)normen gehanteerd:

- 1 de doelstellingen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd;
- 2 wanneer zich mogelijke dilemma's tussen verschillende doelstellingen voordoen, geeft de gemeente aan op welke wijze een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen wordt gemaakt;
- 3 de keuze voor de vorm van grondbeleid wordt beargumenteerd en onderbouwd vanuit de doelstellingen die de gemeente nastreeft en er is een consistente instrumentele uitwerking van de gekozen vorm van grondbeleid.

2.1.1 SMART toets doelstellingen

De gemeente Dongeradeel heeft in september 2006 de Nota Grondbeleid (Grond voor ruimtelijke ontwikkeling) voorgelegd aan de raad. De Nota Grondbeleid is in 2006 door de raad vastgesteld en nog steeds van toepassing, zoals in de paragraaf grondbeleid van de begroting 2009 wordt vermeld. De in de Nota Grondbeleid uit

2006 geformuleerde doeleinden komen ook overeen met de bestaande praktijk binnen de gemeente in voorgaande jaren.²

Uit de Nota Grondbeleid zijn twee doeleinden voor het grondbeleid te ontleen. Er wordt gecontroleerd of deze doeleinden specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn geformuleerd. Dit is een deskundigennorm en een geaccepteerde maatstaf voor gemeentelijk beleid.

De eerste doelstelling luidt:

- *Het grondbeleid is geen doel op zich maar een middel ter verwezenlijking van sociaal maatschappelijke en economische en in het verlengde daarvan ruimtelijke beleidsopgaven. ... Het te voeren grondbeleid heeft als doel een bijdrage te leveren aan het ruimtelijke sociaal- economisch beleid.*³

Deze doelstelling is niet voldoende SMART geformuleerd, met name de meetbaarheid is onvoldoende. In onderstaand tekstvak wordt hier nader op ingegaan.

Tekstvak 2-1: SMART toets doelstelling 'bijdrage grondbeleid aan ruimtelijk sociaal-economisch beleid Dongeradeel

De doelstelling is niet specifiek geformuleerd, in de Nota Grondbeleid wordt niet concreet verwezen naar de doelstellingen voor de ruimtelijke sociaal-economische ontwikkelingen. De doelstellingen voor deze ruimtelijke ontwikkelingen zijn ook niet SMART geformuleerd (in de begroting).⁴ De bijdrage van het grondbeleid hieraan is niet omschreven.

De doelstelling van het grondbeleid is niet meetbaar genoeg geformuleerd om het bereiken van het doel met de 'bijdrage' van het grondbeleid te kunnen meten. Ook diverse andere aspecten en beleidsvelden dragen bij aan het bereiken van de doelen. De bijdrage van het grondbeleid is zodoende niet of moeilijk vast te stellen.

Het inzetten van grondbeleid als instrumenteel beleid ten gunste van andere beleids-terrein is in veel gemeenten gebruikelijk en in de gemeente Dongeradeel goedgekeurd door de gemeenteraad. Daarmee is de doelstelling acceptabel.

Het grondbeleid kan bijdragen aan de gestelde beleidsvelden en is daarmee realistisch.

De doelstelling van het grondbeleid is op zichzelf niet tijdgebonden. Dat bemoeilijkt het meten en beoordelen van de doeltreffendheid.

voetnoot

² Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 3 (de doelstellingen zijn geen nieuw beleid). In de paragraaf grondbeleid van de begroting 2005 wordt gesteld dat het grondbeleid wordt ingezet met het uitgangspunt van kostendekkende grondexploitatieopzetten. Het financiële doel in de Nota Grondbeleid is wel iets breder en meer afgewogen geformuleerd. Het ruimtelijke sociaal-economische doel is in de Nota Grondbeleid meer expliciet gemaakt. Gemeente Dongeradeel (2004), Begroting 2005, paragraaf Grondbeleid, blz. 59-60.

³ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 7.

⁴ Gemeente Dongeradeel (2008), Begroting 2009, blz. 58 en 86-99.

De gemeente heeft daarnaast ook een financiële doelstelling voor het grondbeleid. In de Nota Grondbeleid wordt gesteld dat de gemeente Dongeradeel:

- *Winst op grondexploitaties mag behalen. De winst kan onder meer worden ingezet om eventuele verliesgevende projecten te kunnen financieren.*

Deze financiële doelstelling is redelijk SMART geformuleerd doordat de winst gemeten kan worden. Wel kan de doelstelling beter specifiek en tijdgebonden geformuleerd worden door een jaarlijks na te streven winst of winstpercentage te benoemen (zie verder kader 2-2).

Tekstvak 2-2: SMART toets financiële doelstelling

De doelstelling is specifiek doordat de bron van de winst (grondexploitaties) en de bestemming (verliesgevende projecten) goed worden beschreven. De doelstelling kan nog specifiek geformuleerd worden door een na te streven winstpercentage te definiëren.

De doelstelling is meetbaar aan de resultaten van de grondexploitaties.

Het behalen van winst op de grondexploitaties ten behoeve van verliesgevende exploitaties is in veel gemeenten gebruikelijk en in de gemeente Dongeradeel goedgekeurd door de gemeenteraad. Daarmee is de doelstelling acceptabel.

Het behalen van winst op grondexploitaties is zeker bij actief grondbeleid een realistisch doel.

De doelstelling van het grondbeleid is niet tijdgebonden. Dit zou verbeterd kunnen worden door een jaarlijks minimaal na te streven winst te benoemen.

2.1.2 Conflicterende doelstellingen

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

Binnen de Nota Grondbeleid wordt weinig aandacht besteed aan de wijze waarop een afweging gemaakt wordt tussen verschillende ruimtelijke belangen. Wel wordt aangegeven dat de gemeente Dongeradeel er expliciet voor kan kiezen om ook verliesgevende grondexploitaties uit te voeren indien dit maatschappelijk gewenst is. Dit betekent dat in deze gevallen de ruimtelijke doelstelling prevaleert boven de financiële doelstelling.

De afweging tussen de financiële en de ruimtelijke doelstelling vindt, volgens ambtelijke bron, plaats bij het presenteren van de exploitatieopzet aan de gemeenteraad. Dit staat echter niet in de Nota Grondbeleid vermeld. Er zijn ook geen nadere criteria voor deze afweging gegeven.

Ook in de interviews hebben betrokken ambtenaren aangegeven dat de financiële doelstelling duidelijk ondergeschikt is aan de ruimtelijke doelstellingen.

Als de eerste verkennende exploitatieopzet van een project een negatief saldo laat zien, wordt dit voorgelegd aan het college van B&W. De bestuurlijke keuze of sprake is van een zodanig belangrijke maatschappelijke ontwikkeling dat een negatief

resultaat verantwoord is, wordt gemaakt door de gemeenteraad bij het wel of niet vaststellen van de exploitatieopzet.

In de casestudie Trije Terpen was sprake van voldoende financiële ruimte in de grondexploitatie om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te realiseren. In de verkennende fase is echter niet gekozen voor een hoge investering om de woonlocatie een open vaarverbinding te geven. Dan zou de grondexploitatie niet sluitend zijn, maar een negatief saldo van ruim een miljoen euro vertonen.

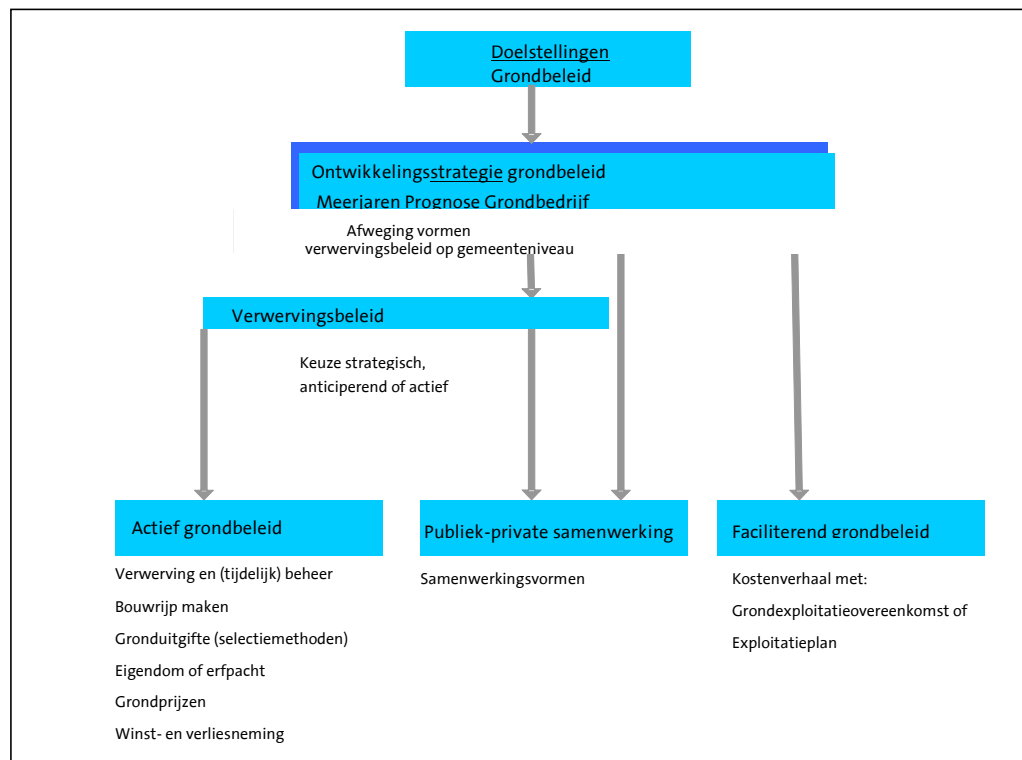
Geconcludeerd kan worden dat de primaire (ruimtelijke) doelstelling prevaleert boven de financiële doelstelling.

2.1.3 Onderbouwing vorm grondbeleid

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

Figuur 2-1 geeft de structuur aan waarin doelstellingen en mogelijke vormen van grondbeleid met elkaar verbonden kunnen worden in deze Nota Grondbeleid. Daarbij dient er een consistente instrumentele uitwerking van de gekozen vorm van grondbeleid te zijn.

Figuur 2-1: Doelstellingen en vorm grondbeleid



De gemeente Dongeradeel kiest voor een actief grondbeleid. Hiervoor worden enkele argumenten aangedragen in de Nota Grondbeleid.

De gemeente Dongeradeel kiest in principe voor een actief grondbeleid. Maar een combinatie van actief en passief grondbeleid wordt niet uitgesloten in het geval grondposities daartoe leiden of als daardoor een beter eindresultaat kan worden behaald.⁵ De voorkeur voor actief grondbeleid kent enkele argumenten:

1. Regie te kunnen voeren vindt Dongeradeel belangrijk om bijvoorbeeld particuliere kavels uit te kunnen blijven geven. Kopers hebben dan meer invloed op hun woning.⁶ Dit kon vóór de Grondexploitatiewet (medio 2008) met actief grondbeleid het beste worden gerealiseerd.
2. Met actief grondbeleid kan ook maximaal invloed worden uitgeoefend op de openbare ruimte, zoals het bebouwingsbeeld en de kwaliteit van de wegen.⁷
3. Ook het willen maken van winst om tekorten op andere locaties te dekken vormt een voornaam motief voor actief grondbeleid in Dongeradeel.
4. Bedrijventerrein is voor de markt financieel minder aantrekkelijk omdat de gronden vrijwel tegen kostprijs worden verkocht. Dus ligt hier een belangrijke rol voor actief grondbeleid.

Actief grondbeleid biedt de mogelijkheid tot het voeren van volledige regie ook in financiële zin.

Echter, met de Grondexploitatiewet kan de gemeente ook bij het voeren van faciliterend grondbeleid regie in handen houden. Met behulp van de Grondexploitatiewet kan uitgifte van particuliere kavels inmiddels ook met faciliterend grondbeleid worden afgedwongen.

De gemeente wil winst behalen op de grondexploitaties om hiermee onrendabele maar maatschappelijk gewenste projecten te kunnen realiseren. Dit blijft met de Grondexploitatiewet een argument voor het inzetten van actief grondbeleid. Want bij faciliterend grondbeleid zal het behalen van winst niet of nauwelijks mogelijk zijn. Ook de realisatie van voldoende bedrijventerrein zal actief grondbeleid vereisen zolang de winstpotentie te gering blijft voor marktpartijen.

De optie om in bepaalde situaties over te gaan tot passief grondbeleid wordt onderbouwd door voorbeelden van enkele projecten. Bij een klein deelplan van Trije Terpen heeft de particuliere grondeigenaar de exploitatie gedaan voor een gebied met vier grote kavels. Een ander voorbeeld is Esonstad waar de grondexploitatie met recreatiewoningen door een private partij wordt gerealiseerd. De gemeente heeft daaraan overigens een financiële bijdrage geleverd.

De keuze voor de vorm van grondbeleid is situatie specifiek. Elke keer wordt een integrale afweging van belangen (stedenbouwkundige kwaliteit, financiën, algemeen belang etc.) gemaakt.

voetnoot

⁵ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 8.

⁶ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 23.

⁷ Gemeente Dongeradeel (2008), Evaluatie Nota Grondbeleid, 31 oktober, blz. 2.

Bij de keuze voor private ontwikkeling wordt de actieve rol van de gemeente anders ingevuld: meedenken en zoeken naar oplossingen, partijen bij elkaar brengen en begeleiden bij planologische procedures.

Ter versterking van het actief grondbeleid biedt de Nota Grondbeleid echter aanvullend instrumentarium om met name eerder grondposities voor actief grondbeleid te verwerven.

Voor het bereiken van het financiële doel van grondbeleid zal een belangrijk deel van de grond met actief grondbeleid moeten worden ontwikkeld, want bij faciliterend grondbeleid is het behalen van winst voor de gemeente niet of nauwelijks mogelijk.

2.1.4 Conclusies doelstellingen en vorm grondbeleid

De hoofddoelstelling van het grondbeleid is: *Het te voeren grondbeleid heeft als doel een bijdrage te leveren aan het ruimtelijke sociaal- economisch beleid.*

Deze doelstellingen is niet volledig SMART geformuleerd. Door de gekozen formulering is vooral de meetbaarheid laag doordat de bijdrage van het grondbeleid aan ruimtelijke doelstellingen niet altijd te onderscheiden is. Daarnaast kan de ruimtelijke doelstelling meer SMART worden gemaakt door de koppeling tussen het grondbeleid en concrete ruimtelijke doelstellingen nader te expliciteren. Dit verbetert vooral de tijdgebondenheid en de specificiteit van de doelstelling. Deze concrete ruimtelijke doelstellingen en de hierbij gewenste bijdrage van het grondbedrijf kunnen worden vastgelegd in de gemeentelijke structuurvisie.

De gemeente heeft ook een financiële doelstelling, namelijk dat de gemeente Dongeradeel:

- *Winst op grondexploitaties mag behalen. De winst kan onder meer worden ingezet om eventuele verliesgevende projecten te kunnen financieren.*

Deze financiële doelstelling is wel meetbaar, maar kan specifiek en beter tijdgebonden worden geformuleerd, bijvoorbeeld door het benoemen van een jaarlijks te behalen winstpercentage.

Bij de uitvoering van het beleid prevaleert de eerste doelstelling in beginsel boven de tweede.

De vorm van het grondbeleid bouwt goed voort op de twee doelstellingen. De onderbouwing van het actieve grondbeleid in de Nota Grondbeleid is gebaseerd op de situatie voor de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet. Met behulp van de Grondexploitatiewet is ook bij faciliterend grondbeleid meer regie mogelijk. Als gevolg hiervan kan de onderbouwing van het actieve grondbeleid in de Nota Grondbeleid verbeterd worden. Actief grondbeleid blijft ook met de Grondexploitatiewet nodig om het doel van winst op grondexploitaties te kunnen bereiken.

2.2 Instrumenten grondbeleid

Voor de uitvoering van het grondbeleid staan de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. In de Nota Grondbeleid wordt het al dan niet toepassen

van deze instrumenten toegelicht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten voor actief grondbeleid, publiekprivate samenwerking en faciliterend grondbeleid.

2.2.1 Actief grondbeleid

Verwervingsbeleid

Ter uitvoering van het actieve grondbeleid probeert de gemeente Dongeradeel in eerste instantie zelf de grond waarop een ontwikkeling wordt verwacht op de markt te verwerven, 'minnelijke verwerving'. Hiervoor zet de gemeente indien nodig voorkeursrecht en onteigening (stok achter de deur bij minnelijke verwerving) in. Strategische verwerving kan betrekking hebben op ruilgronden of gronden waarop nieuwe ontwikkelingen worden voorzien (voor de start van planontwikkeling). Er moet wel een directe of indirecte relatie bestaan met de realisatie van toekomstige of bestaande plannen voor woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur.

De gemeente heeft met de Nota Grondbeleid tevens een budget voor strategische aankopen - de Reserve strategische aankopen - ingesteld om actief grondbeleid beter te kunnen realiseren. Het college mag aankopen doen tot en met €500.000 zonder dat de raad van tevoren geïnformeerd dient te worden. Als meerdere aankopen onder deze grens een samenhangend geheel (complex) vormen blijft de grens van € 500.000 leidend.

Bij een bestemmingsplan/grondexploitatiebegroting is een verwervingsplan opgenomen voor de inschatting van de verwervingskosten en een verwervingsstrategie. Voor iedere strategische aankoop wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Toetsing aan termijn, risico en prijs vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het college.

Bij strategische aankopen boven €500.000, die ingrijpend worden geacht (Gemeentewet artikel 160 en 164) wordt de raad in staat gesteld bedenkingen en wensen kenbaar te maken.

Voor strategische verwervingen onder €500.000 wordt het college geautoriseerd tot een bepaald bedrag hieraan per jaar te besteden. Daarvoor is een Reserve strategische aankopen gevormd waaruit gefinancierd kunnen worden:

- 1) de strategische aankopen,
- 2) indien noodzakelijk het afboeken van boekwaarden,
- 3) het aanvullen van de Reserve bouwgrondexploitatie en
- 4) gewenste maar onrendabele ontwikkelingen.

De Reserve strategische aankopen wordt gevoed door bij de winstbepaling uit grondexploitatie 50% van het bedrag boven de minimum grens van de Reserve bouwgrondexploitatie aan dit fonds uit te keren. Dit is een belangrijk onderdeel van nieuw beleid in de Nota Grondbeleid.

Grondexploitatie / Bouw- en woonrijp maken

In de Nota Grondbeleid⁸ wordt specifieke aandacht besteed aan beleiduitgangspunten bij het opstellen van een grondexploitatie of het beleid voor bouw- en woonrijp maken. Er is een globale kostensoortenlijst:

- 1 Grondverwerving.
- 2 Boekwaarde ingebrachte gronden (verwervingsprijs en bijgeschreven rente, als de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde, moet het verschil worden afgeschreven. Dekking van het af te boeken bedrag op de grondexploitatie kan lastig zijn en kan met de Nota Grondbeleid ook via de Reserve strategische aankopen, zie hierboven).
- 3 Kosten van bouw- en woonrijp maken (deze worden begroot op basis van nacalculaties van vergelijkbare exploitaties en aanbestedingen. Ook wordt een lijst met eenheidsprijzen opgesteld met jaarlijkse aanpassing met de inflatie-index gebaseerd op ontwikkelingen op de lokale markt en de indexen van BDB, CROW en CBS.
- 4 Realisatie van openbare voorzieningen.
- 5 Kosten voor milieumaatregelen (onderzoek, sanering, hindercirkels).
- 6 Bijdrage kosten nutsbedrijven (straatlantarens en brandkranen en mogelijk leidingen of kabels; bij bedrijventerreinen zijn kabels en leidingen ten laste van de exploitant).
- 7 Rentekosten.
- 8 Ambtelijke apparaatskosten (kosten planvoorbereiding en toezicht op de uitvoering, V&T).
- 9 Opslagen (sinds 1999 wordt een opslag boven op de grondprijs per m² gedaan, bij kavels woningen van €9 per m²; €1,50 voor de Reserve bovenwijkse voorzieningen en € 7,50 voor de Reserve herstructurering. Deze opslagen gelden niet voor bedrijventerreinen).
- 10 Planschade.
- 11 Post onvoorzien (hieruit kunnen onvoorziene kosten en tegenvallers worden betaald).

Nieuw beleid sinds de Nota Grondbeleid is dat bij de grondexploitatieberekening rekening wordt gehouden met inflatie (kostenstijgingen) en opbrengstenstijgingen. De kostensoortenlijst is niet geheel in overeenstemming met de lijst uit de Grondexploitatiewet (met name post 9 en 11). De gemeente hanteert volgens ambtelijke bron inmiddels de kostensoortenlijst uit de Grondexploitatiewet, BRO).

Gronduitgifte en grondprijnsbeleid

Gronduitgifte door de gemeente Dongeradeel vindt plaats volgens de Algemene Uitgiftevoorwaarden uit 1992. Voor woningbouwkavels die de gemeente uitgeeft is daar vanaf 1 januari 2002 een anti-speculatiebeding aangekoppeld.⁹

voetnoot

⁸ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 14-16.

De gemeente geeft de bouwkavels in beginsel uit in eigendom, bij voorkeur eerder aan particuliere eindgebruikers dan verkoop aan een ontwikkelaar of uitgifte in erfpacht. Als de vraag groter is dan het aanbod wordt een verlotingsstelsel gehanteerd dat veel kansen biedt voor de belangstellenden.

De kavel wordt met een optie gereserveerd voor de koper, die zo zekerheid en bedenktijd krijgt. Hieraan zijn uitgangspunten gekoppeld, zoals een optietermijn van 3 maanden tegen een optiebedrag dat bij koop binnen 3 maanden wordt verrekend met de koopprijs. Bij verlenging zal nogmaals het optiebedrag moeten worden betaald, maar vindt er bij aankoop geen verrekening plaats.

Voor kavels op bedrijventerreinen gelden dezelfde uitgangspunten, behalve dat bij verlening van de optie het optiebedrag 50% van de reële rente over het aankoopbedrag bedraagt.

De selectie van partijen bij gronduitgifte bij projectmatige woningbouw komt niet aan de orde in de Nota Grondbeleid. Uit de casestudie blijkt dat er voorkeursrechten zijn voor corporaties (ook voor koopwoningen).

Uitgifte door middel van erfpacht is op voorhand niet uitgesloten. Of door de gemeente grond wordt uitgegeven in erfpacht is afhankelijk van de bijzondere doeleinden, zoals woningbouw in de goedkope sector en zeggenschap willen houden over de grond.

Bepaling van de grondprijzen vond in de gemeente Dongeradeel plaats op basis van de kostprijsmethode met prijsdifferentiatie binnen het gebied. De gemeente onderkent in de Nota Grondbeleid dat dit niet altijd leidt tot de hoogste opbrengst. Daarom worden met de Nota Grondbeleid de grondprijzen voor woningbouw voortaan via de residuele waardemethode bepaald om tot marktconforme prijzen te komen. In de Evaluatie Nota Grondbeleid (2008) wordt vermeld dat de residuele methode is toegepast en dat de prijzen iets boven de "oude prijzen" liggen. Bij buurgemeenten worden overeenkomstige prijzen gevraagd.

De grondprijs voor bedrijventerreinen blijft gebaseerd op de kostprijsmethode met prijsdifferentiatiefactoren binnen het plangebied. Voor de concurrentie met omliggende gemeenten is deze benadering gewenst om bedrijven te kunnen aantrekken of voor de gemeente te behouden.

Voor gronden voor sociale woningbouw, winkels, kantoren of maatschappelijke functies is geen prijsbeleid geformuleerd in de Nota Grondbeleid.

Winst- en verliesneming

In principe wordt de winst op grondexploitaties genomen bij afsluiting van de exploitatie. Bij een gemeentelijke grondexploitatie in Dongeradeel mag winst worden genomen als de exploitatie nog niet is afgesloten mits aan voorwaarden wordt voldaan.¹⁰ Deze tussentijdse winstneming mag:

- als de berekening per deelcomplex is;

⁹ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 23-25 en bijlagen.

¹⁰ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 17-18.

- de negatieve boekwaarde aan het einde van het jaar groter is dan de nog te maken kosten;
- de nog te ontvangen grondopbrengsten niet zijn meegenomen.

De winstneming bedraagt maar 90% van de zo berekende winst.

In het geval dat bij een grondexploitatie een verlies wordt verwacht, wordt hiervoor direct een voorziening getroffen.

De tussentijdse winstneming kan per 31 december en wordt gestort in de Reserve bouwgrondexploitatie, die dient om risico's van gemeentelijke grondexploitatie af te dekken.

2.2.2 Publiekprivate samenwerking

Indien het realiseren van actief grondbeleid niet mogelijk blijkt in verband met bestaande grondposities van private partijen kan de gemeente Dongeradeel besluiten tot een publiekprivate samenwerking over te gaan. De publiek-private samenwerking (joint-venture)¹¹ moet wel een meerwaarde hebben:

- Meer kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld.
- De risico's moeten ook beter kunnen worden beheerst of kunnen worden verdeeld.
- Het moet ook gaan om maatschappelijke en commerciële doelen.

In de Nota Grondbeleid wordt echter niet op een bouwclaimovereenkomst ingegaan. Ook de concessie (ontwikkelingsovereenkomst) als vorm van gemeentelijke gronduitgifte van ruwe bouwgrond krijgt geen aandacht.

De gemeente houdt in de Nota Grondbeleid wel rekening met de wet- en regelgeving ten aanzien van (Europese) Staatsteun. Dat is ook van belang bij aanbesteding van gemeentelijke opdrachten.

2.2.3 Passief grondbeleid en kostenverhaal

De gemeente Dongeradeel past kostenverhaal toe bij eigenaren van grond waarvan de gemeente niet kan verwerven en waaraan gerelateerd wel kosten door de gemeente worden gemaakt.¹²

In de Nota Grondbeleid worden bij particuliere grondexploitatie de publieke kosten verhaald met behulp van een grondexploitatieovereenkomst, waarvoor het college bevoegd is deze te sluiten. Hiervoor geldt de gemeentelijke exploitatieverordening van juni 1995 als kader.

Kostenverhaal vindt inmiddels, sinds medio 2008 in principe ook plaats via een exploitatieplan op basis van de Grondexploitatiewet. De optie van een grondexploitatieovereenkomst blijft, maar die moet er zijn voor het bestemmingsplan wordt vastgesteld. De mogelijkheid van kostenverhaal met baatbelasting is verval-

voetnoot

¹¹ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 20.

¹² Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 19-20.

len. De exploitatieverordening is niet meer verplicht (die staat in al in de Grondexploitatiewet, zoals welke kosten mogen worden verhaald).

In de Nota Grondbeleid wordt vermeld dat de tijd tot inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet door de gemeente zal worden gebruikt om te bezien hoe de komende nieuwe wet zal worden ingepast in de organisatie. In de begroting 2009 geeft de gemeente aan dat in 2009 een nieuwe grondexploitatieverordening moet worden vastgesteld in verband met de nieuwe WRO en Grondexploitatiewet.¹³ Later wordt in de Evaluatie Nota Grondbeleid¹⁴ gesteld dat de oude verordening niet moet worden ingetrokken gelet op lopende exploitatieovereenkomsten en dat een nieuwe verordening niet nodig is omdat de wet het kostenverhaal regelt.

De gemeente zelf streeft ernaar om bij particuliere grondexploitatie tot grondexploitatieovereenkomsten te komen voor het bestemmingsplan wordt vastgesteld, zodat de aanpak met een exploitatieplan en kostenverhaal niet nodig is. Er wordt de voorkeur gegeven aan overeenkomsten boven exploitatieplannen.¹⁵

2.2.4 Conclusies instrumenten grondbeleid

Uitwerking van de instrumenten van het grondbeleid in de Nota Grondbeleid is overwegend helder en duidelijk. Beschikbare instrumenten voor actief grondbeleid, zoals strategische verwervingen en onteigening, worden indien nodig toegepast.

In de Nota Grondbeleid is de uitwerking van het grondprijnsbeleid is niet volledig transparant. Voor sociale woningbouw en maatschappelijke functies is geen grondprijnsbeleid geformuleerd.

Voor het faciliterend grondbeleid wordt onvoldoende geanticipeerd op het mogelijk moeten toepassen van een exploitatieplan volgens de Grondexploitatiewet. Er is niet op geanticipeerd omdat de raad expliciet gekozen heeft om in het kader van de Grondexploitatiewet te werken met anterieure exploitatieovereenkomsten.

2.3 Doeltreffendheid grondbeleid

De tweede deelvraag, die in deze paragraaf beantwoord wordt, luidt: *hoe is de doeltreffendheid van het grondbeleid?*

2.3.1 Doeltreffendheid bijdrage aan ruimtelijke ordening

Doordat de eerste doelstelling ten aanzien van het bijdragen aan ruimtelijke sociaal-economische doelen niet SMART is geformuleerd, is het meten van doelbereik ook niet goed mogelijk. De doelstelling is niet voldoende specifiek geformuleerd. Bovendien is de rol van het grondbeleid bij het bereiken van ruimtelijke doelstellingen moeilijk vast te stellen.¹⁶

voetnoot

¹³ Gemeente Dongeradeel (2008), Begroting 2009, blz. 58 en 86.

¹⁴ Gemeente Dongeradeel oktober 2008, blz. 3 en 4.

¹⁵ Gemeente Dongeradeel, (17 mei 2008), Nieuwe WRO, agendapunt 16 48/08, blz.10-11.

¹⁶ In de begroting (2009) wordt in de paragraaf grondbeleid voor wat betreft de bijdrage van het grondbeleid aan het doelbereik van ruimtelijk sociaal-economische ontwikkelingen

Daarom wordt in deze paragraaf gefocust op het bereiken van de tweede, financiële doelstelling.

2.3.2 Financiële doeltreffendheid

De gemeente Dongeradeel voert mede een actief grondbeleid om winst te kunnen behalen op grondexploitaties.

Tabel 2-1: Verwacht resultaat grondexploitaties 2006-2008 (NCW) Dongeradeel

Exploitatie woningbouw	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008
Dokkum Trije Terpen	€ 3.231.000	€ 3.063.400	€3.232.200
Anjun, Hoarnleger	€ 166.000	€ 143.300	€69.600
Ternaard Nesserwei	€ 92.800	€ 48.300	€28.500
Brantgum, uitbreiding	€ 113.900	€ 112.900	€108.300
Ee koarte bun fase 2	€ 99.400	€ 70.300	€12.600
Hantum uitbreiding pastorylan	€ 4.900	€ 1.900	€5.000
Dokkum Kooilanden fase 2 ^f	€ 1.900	€ 55.100	€10.800
Woonlocatie lyceum terrein	-€ 206.900	-€ 172.400	-€212.700
Hantumhuizen balstienwei	€ 30.400	€ 35.800	€0
Metslawier Tunstrjitte	€ 12.300	€ 1.700	-€5.300
Engwierum de Kampen 2	€ 77.100	€ 48.800	€80.300
Niawier Siercksmawei	€ 2.200	-€ 6.900	€0
Dokkum Kooilanden fase 3FG	€ 2.900	€ 32.500	€0
Totaal woningbouw	€ 3.627.900	€ 3.434.700	€3.329.300
Bedrijventerreinen			
Autoboulevard Zuiderpoort	€ 103.000	€ 93.200	€84.200
Dokkum PDV fase 1	€ 12.600	€ 73.500	€12.400
Dokkum PDV fase 2	-€ 198.700	-€ 122.200	-€119.400
Economische zone Murmurwoudst.	€ 70.100	€ 98.100	-€41.200
Dokkum Woonwerklocatie de Veiling	€ 180.600	€ 193.300	€208.700
Dokkum Hogedijken 3	€ 121.600	€ 182.300	€185.300
Dokkum Parklaan Zuid	€ 147.300	€ 138.600	€144.800
Dokkum Woudvaart 2	€ 297.600	€ 283.400	€185.600
Holwerd Grandyk	€ 230.400	€ 218.000	€188.800
Dokkum Betterwird	€ 23.600	€ 112.900	€0
Totaal bedrijventerreinen	€ 988.100	€ 1.271.100	€849.200
Totaal overige locaties#	€ 511.000	€ 314.000	-€16.000
Totaal	€ 5.127.000	€ 5.019.800	€4.162.500

Bron: Gemeente Dongeradeel, Jaarverslag Grondbedrijf 2006, 2007 en 2008.

Dit zijn locaties waar de gemeente gronden heeft verworven. Om te zien of de boekwaarden niet te hoog worden zijn voor deze gronden grondexploitatieverkenningen gemaakt. Op gronden waar potentiële tekorten naar voren komen kan een deel van de boekwaarde worden afgeboekt ten laste van de reserve(s).

In tabel 2-1 zijn de verwachte resultaten van de lopende grondexploitaties weergegeven op basis van eindwaarde. Deze gegevens per exploitatie zijn bekend over 2006, 2007 en 2008 in het jaarverslag Grondbedrijf.

In de programmabegroting wordt de verwachte winst per categorie grondexploitaties weergegeven. Deze zijn weergegeven in tabel 2-2. De verwachte resultaten op basis van het Jaarverslag Grondbedrijf en de Programmabegroting vertonen kleine verschillen. Het is onduidelijk wat hier de reden van is.

alleen verwezen naar de relaties met de programma's Dongeradeel werkt en Dongeradeel leeft. Uit de casestudie naar de woningbouwlocatie Trije Terpen (bijlage 3) blijkt overigens dat uitgangspunten voor woningbouwdifferentiatie en ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering ook in belangrijke mate worden gerealiseerd.

Tabel 2-2: Verwacht toekomstig resultaat grondexploitaties Dongeradeel (inclusief grondexploitatieverkenningen voor verworven gronden (overige bestemmingen), in 2003-2008 (bedragen op eindwaarde)

	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008
Woningbouwlocaties	€ 188.900	€ 98.100	-€ 65.800	€ 3.841.000	€ 3.500.000	€3.329.300
Bedrijvenlocaties	€ 791.400	€ 541.900	€ 850.000	€ 666.000	€ 1.200.000	€894.200
Overige bestemmingen	-€ 230.400	€ 261.900	€ 683.000	€ 511.000	€ 314.000	-€16.000
Totaal	€ 749.900	€ 901.900	€ 1.467.200	€ 5.018.000	€ 5.014.000	€4.162.500

Bron: Gemeente Dongeradeel, Programmabegrotingen 2005 t/m 2008, jaarverslag 2008

Uit de gegevens blijkt dat Dongeradeel op vrijwel alle lopende grondexploitaties winst maakt. Eind 2008 zijn er slechts drie exploitaties met een duidelijk verwacht negatief saldo, namelijk Woonlocatie lyceumterrein, Dokkum PDV fase 2 en Economische zone Murmurwoudsterweg.¹⁷

Tabel 2-3: Winstneming grondexploitaties Dongeradeel in 2007-2008

	2007	2008
<u>Tussentijds (totaal)</u>	(€308.000)	(€85.400)
Kooilanden fase E	€48.000	€62.200
Woudvaart 2	€74.000	€ 8.200
PDV fase 1	€31.000	€15.000
Betterwind 2	€94.000	
Kooilanden fase F/G	€28.000	
<u>Bij afsluiting (totaal)</u>	-	(€41.300)
Betterwind 2	-	€34.900
Balstien	-	€8.500
Siercksmawei	-	€14.300
Totaal	€308.000	€126.700

Bron: Jaarrekening 2007 en 2008

De verwachte winsten op de lopende grondexploitaties zijn ruimschoots hoger dan de verwachte verliezen. Het totaal verwachte saldo van alle lopende exploitaties is de afgelopen vijf jaar gestegen van €750.000 tot ruim €5.000.000 in 2006 en 2007. Dit komt vooral door een positieve ontwikkeling van de saldi bij de woningbouwlocaties.

voetnoot

¹⁷ Zie ook: gemeente Dongeradeel (2008), Begroting 2009, blz. 59.

Het beeld was nog positiever, maar tussentijdse winstnemingen zijn in deze cijfers verdisconteerd.¹⁸ Een daling van de verwachte winst bij een plan van het ene jaar op het andere jaar kan ook het gevolg zijn van een tussentijdse winstneming.

In 2008 is er een daling van de totaal verwachte winst naar €4,1 miljoen. Dit komt vooral doordat de grondprijzen in de grondexploitaties voor 2009 (vanwege de effecten van de kredietcrisis op vastgoedmarkt) niet zijn verhoogd (0%) en wel wordt gerekend met een algemene kostenstijging (2,5%). Daarnaast zijn er bij veel locaties wat meer tegenvallers dan meevallers.

En de raming voor de "overige bestemmingen", gronden nog niet in exploitatie, is per saldo licht negatief geworden. Deze (strategische) grondverwerving laat voor de toekomst in 2004-2007 per saldo ook beperkte positieve resultaten zien. Door voorzichtig calculeren kan dit aan de lage kant zijn ingeschat, gezien ook het beperkte verwachte negatieve saldo in 2008. Het betrof eind 2008 een grondbezit van 87,5 ha, waaronder een locatie met 32 ha weidegrond voor een mogelijke golfbaan (Oostmahorn – agrarische grond).

Casestudie

De financiële doeltreffendheid bij het plan Trije Terpen voor woningbouw is goed. Bij de start in 2005 werd een kostendekkende grondexploitatie geraamd. Eind 2008 is de verwachting een winst van €3,2 miljoen. Dit was in 2006 ook al zo (zie tabel 2-2). De indruk is wel dat bij de eerste raming in 2005 het voorzichtigheidsbeginsel te sterk is gehanteerd.

Vorm van grondbeleid

Uit de Paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening valt niet op te maken in hoeverre er naast grondexploitaties met actief grondbeleid in Dongeradeel ook nog PPS-grondexploitaties en particuliere grondexploitaties worden gevoerd. Het mogelijke financiële beeld kan relevant zijn voor het beeld van de doeltreffendheid en de financiële risico's. Volgens ambtelijke bron zijn er momenteel geen PPS-grondexploitaties. In Tienaard en Raard zijn er private grondexploitaties waarvoor exploitatieovereenkomsten zijn gesloten, die door de raad zijn geaccordeerd.

2.3.3 Conclusies doeltreffendheid grondbeleid

De ruimtelijke doeltreffendheid is niet te meten. De financiële doeltreffendheid is in de afgelopen jaren goed geweest. Er zijn slechts drie exploitaties met een verwacht negatief eindresultaat, dat bovendien betrekkelijk klein is. De meeste grondexploitaties hebben een positief (verwacht) eindresultaat. Ook worden grondexploitaties met winst afgesloten en worden er tussentijdse winsten genomen. Er is daarbij ook financiële ruimte gemaakt voor investeringen in plannen met tekorten met ruimtelijk sociaal-economische doelen en ook voor voeding van de Reserve strategische aankopen en bijdragen aan de algemene middelen.

voetnoot

¹⁸ Niet in het jaar van tussentijdse winstneming, maar in het jaar erna. De tussentijdse winstnemingen in 2007 (zie ook tabel 2-3) zijn nog niet in de cijfers van 2007 verwerkt, maar in die van 2008.

Eind 2008 is in alle exploitaties rekening gehouden met gelijkblijvende grondprijzen om de eerste gevolgen van de kredietcrisis op te vangen.

2.4 Conclusies doelstellingen en doeltreffendheid

Doelstellingen

De hoofddoelstelling van het grondbeleid is: *het inzetten van instrumenten om de doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening te realiseren*. Deze doelstellingen zijn niet volledig SMART geformuleerd. Door de gekozen formulering is vooral de meetbaarheid laag doordat de bijdrage van het grondbeleid aan ruimtelijke doelstellingen niet altijd te onderscheiden is. Daarnaast kan de ruimtelijke doelstelling meer SMART worden gemaakt door de koppeling tussen het grondbeleid en concrete ruimtelijke doelstellingen nader te expliciteren. Dit verbetert vooral de tijdgebondenheid en de specificiteit van de doelstelling. Deze concrete ruimtelijke doelstellingen en de hierbij gewenste bijdrage van het grondbedrijf kunnen worden vastgelegd in de gemeentelijke structuurvisie.

De gemeente heeft ook een financiële doelstelling, namelijk dat de gemeente: *streeft naar het behalen van winst (op de grondexploitaties) om eventuele verliesgevende projecten te kunnen financieren*. Deze financiële doelstelling is wel meetbaar, maar kan specifiek en beter tijdgebonden worden geformuleerd, bijvoorbeeld door het benoemen van een jaarlijks te behalen winstpercentage.

De primaire (ruimtelijke) doelstelling prevaleert boven de financiële doelstelling en indien noodzakelijk is het college verantwoordelijk voor de afweging tussen deze verschillende belangen.

De vorm van het grondbeleid bouwt goed voort op de gestelde doelstelling. De onderbouwing van het actieve grondbeleid in de Nota Grondbeleid lijkt gebaseerd op de situatie voor de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet. Met behulp van de Grondexploitatiewet is ook bij faciliterend grondbeleid meer regie mogelijk. Als gevolg hiervan kan de onderbouwing van het actieve grondbeleid in de Nota Grondbeleid verbeterd worden.

Instrumenten grondbeleid

Uitwerking van de instrumenten van het grondbeleid in de Nota Grondbeleid is overwegend helder en duidelijk. Beschikbare instrumenten voor actief grondbeleid, zoals strategische verwervingen en onteigening, worden indien nodig toegepast.

In de Nota Grondbeleid is de uitwerking van het grondprijnsbeleid niet volledig transparant voor de sociale woningbouw, winkels, kantoren en maatschappelijke functies.

De selectie van partijen bij gronduitgifte bij projectmatige woningbouw is niet aan de orde gesteld. Uit de casestudie blijkt dat er voorkeursrechten zijn voor corporaties (ook voor koopwoningen). Als een commerciële marktpartij wordt geselecteerd telt hun grondpositie op andere locaties, zodat de gemeente die kan verwerven voor andere ontwikkeling.

Bij de toepassing van de Grondexploitatiewet bij private grondexploitatie voor het kostenverhaal gaat de voorkeur uit naar een exploitatieovereenkomst boven het exploitatieplan. Of toepassing van het instrument exploitatieplan geheel operationeel is, is de vraag (zie verder hoofdstuk 4).

Doeltreffendheid

De ruimtelijke doeltreffendheid is niet te meten. De financiële doeltreffendheid is in de afgelopen jaren goed geweest. Er zijn slechts drie exploitaties met een verwacht negatief eindresultaat, dat bovendien betrekkelijk klein is. De meeste grondexploitaties hebben een positief (verwacht) eindresultaat. Ook worden grondexploitaties met winst afgesloten en worden er tussentijdse winsten genomen. Er is daarbij ook financiële ruimte gemaakt voor investeringen in plannen met tekorten met ruimtelijk sociaal-economische doelen en ook voor voeding van de Reserve strategische aankopen en bijdragen aan de algemene middelen.

Eind 2008 is in alle exploitaties rekening gehouden met gelijkblijvende grondprijzen om de eerste gevolgen van de kredietcrisis op te vangen.

Er is momenteel geen PPSgrondexploitatie in de gemeente. Wel zijn er enkele private grondexploitaties. Dit wordt echter niet vermeld in de relevante documenten.

3

Financiële risicobeheersing

De deelvragen aangaande financiële risicobeheersing worden in dit hoofdstuk behandeld. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op deelvraag 3, het beleid en de uitvoering van risicomangement binnen de gemeente.

Paragraaf 3.2 gaat in op deelvraag 4 betreffende de financiële doelmatigheid van het grondbeleid.

Paragraaf 3.3 beschrijft 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 over de beheersing van de financiële risico's door de gemeente Dongeradeel.

3.1 Risicomangement

Deelvraag 3 luidt: *Hoe functioneert het risicomangement ten aanzien van het grondbeleid?*

Het risicomangement in relatie tot het grondbeleid wordt in deze paragraaf getoetst aan de hand van de volgende criteria, waarvan a), b), c) en d) als deskundigennormen zijn te typeren:

- a. Is er een gemeentelijk kader voor risicomangement?
- b. Voor een actueel beeld: ten minste jaarlijks herzien van de afzonderlijke grondexploitaties.
- c. Is er een actueel overzicht van risico's van lopende exploitaties en komende nieuwe exploitaties?
- d. Is de omvang van risico's gerelateerd aan financiële risicoreserves?
- e. Toets risicoreserve aan IFLO-norm (ministerie van BZK).

Type risico's actief grondbeleid en PPS

Voor het risicomangement is het belangrijk om inzicht te hebben in de risico's die voor de gemeenten kunnen optreden. Er kunnen verschillende typen risico's wor-

den onderscheiden in de grondexploitaties bij actief grondbeleid en publiekprivate samenwerkingen.¹⁹ RIGO onderscheidt drie soorten risico's:

- 1 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 indien deze niet of later in exploitatie worden genomen.
- 2 Marktrisico's: tot deze risico's behoren risico's van nog te maken kosten, nog toe te kennen subsidies, grondprijzen en afzetrisico's.
- 3 Organisatierisico's: deze risico's kan de gemeente zelf beïnvloeden; het gaat, bijvoorbeeld, om risico's van een slechte interne organisatie, maar ook om het risico dat een door de gemeente zelf gewenst kwaliteitsniveau met zich meebrengt of om de hoogte van kosten voor voorbereiding en toezicht.

Afhankelijk van de fase waarin een exploitatie zich bevindt, zullen de bovengenoemde risico's groter of kleiner zijn. Hoe verder de gemeente is gevorderd met de uitvoering, hoe kleiner de risico's zijn.

In Dongeradeel worden de organisatierisico's niet benoemd. De verdeling van verantwoordelijkheden binnen de administratieve organisatie is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.

3.1.1 Is er een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement?

De gemeente Dongeradeel beschikt niet over een aparte Nota Risicomanagement. Er is wel een uitgebreid en actueel beleidskader aanwezig voor het risicomanagement. Het beleidskader voor risicomanagement bij grondexploitaties is vastgelegd in de volgende documenten:

- Nota Grondbeleid (2006)
- Financiële Verordening (2007 en 2009)
- Nota reserves en voorzieningen (2006 en 2009)
- Paragraaf weerstandsvermogen (programmabegroting en jaarrekening).

Nota Grondbeleid

Een belangrijk uitgangspunt voor de risicobeheersing geeft de Nota Grondbeleid van 2006. De grondexploitatie is in beginsel kostendekkend. Winst maken mag, mede om een aanvaard tekort op een andere locatie te kunnen opvangen. Dit is het financiële doel van het grondbeleid.

Het beleid voor risicomanagement levert instrumenten om dit doel te kunnen bereiken.

In de Nota Grondbeleid staat toegelicht, dat de risico's van de grondexploitaties per exploitatie worden bepaald. De risicoafdekking voor de complexen vindt plaats door de post risicomarge binnen de exploitatie.

voetnoot

¹⁹ Zie ook: Gemeente Groningen (2003), Complex terrein - een onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid, Rekenkamercommissie gemeente Groningen, p. 44-69.

Er wordt in de Reserve bouwgrondexploitatie (en de Reserve strategische aankopen) alleen weerstandscapaciteit aangehouden voor grotere algemene risico's.

De Reserve bouwgrondexploitatie is een vaste gewaarborgde buffer, die een minimum kent van €500.000. Als het weerstandsvermogen zich onder dit bedrag bevindt dan moet het verschil worden aangevuld vanuit de algemene middelen, of uit de ingestelde Reserve strategische aankopen (zie hierboven).

Als de Reserve boven de €500.000 uitkomt mocht het bedrag daarboven aan de algemene middelen worde toegevoegd. Met de Nota Grondbeleid gaat 50% van het bedrag naar de algemene middelen en 50% naar de ingestelde Reserve strategische aankopen.

De Nota Grondbeleid geeft het voornemen aan dat een berekeningsscenario zal worden opgesteld om de hoogte van de Reserve bouwgrondexploitatie vast te stellen.

De gemeenteraad stelt de grondexploitatieopzet (de economische haalbaarheid ervan) vast, alsmede de jaarlijkse herzieningen. Het vaststellen van tussentijdse wijzigingen is een bevoegdheid van het college, mits deze passen binnen de financiële kaders van de grondexploitatie die door de raad zijn vastgesteld.

De risico's van het strategisch verwervingsbeleid worden ook beheerst door het stellen van een prijsgrens van € 500.000 waarbinnen het college bevoegd is. Daarnaast wordt een risico-analyse gevraagd en een verwervingsstrategie. Toetsing van termijn, risico en prijs vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het college.

Met de Reserve strategische aankopen kunnen de risico's van het strategisch verwervingsbeleid ook worden opgevangen.

Financiële Verordening

De Financiële Verordening van 2007 van Dongeradeel geeft regels voor risicobeheersing en controle door de raad, in algemene zin, en ook voor het grondbeleid.

Belangrijk is dat als het college voorziet dat een investeringskrediet met meer dan €50.000 dreigt te worden overschreden, dit in de eerstvolgende raadsvergadering wordt gemeld met een voorstel voor wijziging van het budget of bijstelling van het beleid (artikel 4 lid 3).

In de tussenrapportages over afwijkingen ten opzichte van de begroting worden afwijkingen groter dan €20.000 toegelicht (artikel 5 lid 3).

Het college legt eens in de vier jaar een Nota reserves en voorzieningen aan de raad voor, aangaande de vorming en besteding van de reserves en van voorzieningen en de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen (artikel 7).

Het college biedt ook eens in de vier jaar de raad een nota aan met kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van onroerende goederen, in het bijzonder de prijzen voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons. De raad stelt de nota vast. De besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen worden ter kennisneming aan de raad aangeboden (artikel 9 lid 2, 3 en 5).

Het college zal informatie verschaffen over indicatoren voor de gemeentelijke productie van goederen en diensten en waar mogelijk de maatschappelijke effecten van het gemeentelijk beleid. Het college zal verantwoording afleggen over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de beleidsdoelen, de begroting en de regelgeving (artikel 11 d en e).

Nota Reserves en Voorzieningen

De Nota Reserves en Voorzieningen wordt minstens eens per vier jaar vastgesteld en bevat het gemeentelijke beleidskader voor het beheren van reserves en voorzieningen, ook voor het grondbeleid.

Voor het beleid van reserves en voorzieningen wordt het BBV van het rijk gevolgd. De belangrijke functies van de reserves en voorzieningen zijn: de bufferfunctie, de bestedingsfunctie, de financieringsfunctie en de egalisatiefunctie.

De verschillende reserves en voorzieningen in Dongeradeel worden in de nota toegelicht. Voor de Reserve bouwgrondexploitatie is de minimumreserve voor de risico's vastgesteld op €500.000. In de begroting 2006 was dit nog vastgesteld op €770.000, ervoor op €454.000.

Voor de Reserve bovenwijkse voorzieningen wordt geen programma van voorzieningen aangegeven voor de bestedingsfunctie. De benodigde omvang van de reserve is zonder programma lastig vast te stellen.

Van tijdelijke aard was de Reserve recreatieproject Oostmahorn. Deze Reserve is opgezet voor een bijdrage aan de BV Esonstad waarmee de gemeente in 1999 een overeenkomst is aangegaan voor de realisatie van 250 recreatiewoningen. Het betreft een netto gemeentelijke bijdrage van 2,1 mln. De betaling gaat naar bouwfase. De eerste bouwfase is in 2006/7 gerealiseerd. Deze reserve wordt stopgezet bij volledige benutting van het budget. Dit is in de nieuwe Nota reserves en voorzieningen van 2009 gedaan.

Eveneens projectgebonden en van tijdelijke aard zijn voorzieningen die worden gemaakt om tekorten op bepaalde grondexploitaties te dekken. Zo was er in 2006 de Voorziening grondexploitatie Bargemerk met een bedrag van € 218.500 om het risico van een tekort tot een minimum te beperken.

De nieuwe Nota reserves en voorzieningen van 2009 heeft voor het grondbeleid weinig beleidsverandering tot gevolg. Per reserve of voorziening wordt nu aangegeven of er rente of inflatiecorrectie wordt toegevoegd en wie budgethouder is.

Paragraaf weerstandsvermogen

De Paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en jaarrekening bevat het beleidskader voor het beheren van de weerstandscapaciteit ter bescherming tegen financiële risico's. Uitgangspunt van de gemeente Dongeradeel voor grondexploitatie is de minimumnorm van €500.000, zoals vastgelegd in de Nota Grondbeleid. In de Paragraaf grondbeleid wordt de stand van de Reserve bouwgrondexploitatie opgemaakt. Per 1 januari 2009 is deze €431.000, dus onder het minimum. Het

saldo behoeft geen aanpassing omdat de winstneming van €61.000 over 2008 er al uit is genomen en de winstverwachting hoog is.²⁰

Daarnaast zijn de andere reserves van of te relateren aan het grondbeleid ook niet onaanzienlijk, samen goed voor circa € 5,25 miljoen, zoals uit de Staat van reservemiddelen is op te maken:

Reserve bovenwijkse voorzieningen € 213.500

Reserve Herstructurering € 4.044.000

Reserve Binnenstad € 917.000

Reserve Parkeren € 63.000

Reserve Strategische aankopen € 157.000

Deze reserves zijn echter niet bedoeld om risico's van grondexploitaties op te vangen.

In de Paragraaf weerstandsvermogen staat in algemene zin vermeld dat zowel de structurele als de incidentele weerstandscapaciteit beperkt is. Het is van belang om in de toekomst te komen tot een verruiming van de weerstandscapaciteit.

De aanwezigheid van de Reserve bouwgrondexploitatie om risico's te vertalen in een minimaal noodzakelijk weerstandsvermogen wordt positief beoordeeld door de accountants.²¹

In de Nota Grondbeleid was voor de Reserve bouwgrondexploitatie echter al aangekondigd dat er een nadere onderbouwing (een berekeningsscenario) van het minimum zou plaatsvinden. De indruk bestaat dat de reserve aan de lage kant is. Uit de geraadpleegde documenten is hierover geen informatie meer gevonden. Volgens ambtelijke bron wordt momenteel aan de nadere onderbouwing gewerkt.

Risicobeheersing en Grondexploitatiewet

Er zou volgens de Nota Grondbeleid ook worden geanticipeerd op de komende Grondexploitatiewet. Dit is van betekenis voor de risicobeheersing van het gemeentelijke kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie.

De gemeente zelf streeft ernaar om bij particuliere grondexploitatie tot grondexploitatieovereenkomsten te komen voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld, zodat de aanpak met een exploitatieplan en kostenverhaal niet nodig is. Er wordt de voorkeur gegeven aan overeenkomsten boven exploitatieplannen.²²

Geconstateerd kan worden dat de kostensoorten voor kostenverhaal die genoemd worden in de exploitatieverordening niet in overeenstemming zijn met de kostensoortenlijst van de Grondexploitatiewet (6.13.7 AMVB). Ook het toerekenen van de bovenplanse, bovenwijkse kosten aan een grondexploitatie op basis van een bedrag per m2 uitgeefbaar terrein en zonder aanduiding van voorzieningen is niet in

voetnoot

²⁰ Gemeente Dongeradeel (2008), Begroting 2009, blz. 63.

²¹ Deloitte (mei 2008), Gemeente Dongeradeel Dokkum Rapport van bevindingen controle jaarrekening 207, blz. 15.

²² Gemeente Dongeradeel, (17 mei 2008), Nieuwe WRO, agendapunt 16 48/08, blz.10-11.

overeenstemming met de nieuwe wet (toerekening naar profijt, toerekenbaarheid en causaliteit). Het uitsluiten van bedrijventerreinen is dus ook niet zonder meer mogelijk. Het verhalen van een toeslag voor herstructurering bij kostenverhaal is ook niet zonder meer mogelijk bij private grondexploitatie.

Vooraf bij toepassing van het exploitatieplan bestaat er het risico dat de gemeente de kosten van eventueel benodigde bovenwijkse voorzieningen niet kan verhalen op private grondexploitaties, omdat een programma met bovenwijkse voorzieningen (en kostenraming en verdeling) ontbreekt en deze voorzieningen ook niet zijn opgenomen in een structuurvisie.

Dongeradeel en Dantumadiel hebben een recente intergemeentelijke structuurvisie opgesteld in samenwerking met provincie: "Bundeling van Kansen – Structuurvisie bundelingsgebied regiostad Dokkum", van 17 oktober 2008. Hierin zijn enkele bovenwijkse projecten globaal benoemd. Maar onduidelijk is of dit alle gewenste voorzieningen zijn en of deze voldoende concreet zijn uitgewerkt voor het kostenverhaal. De visie betreft niet het gehele gemeentelijke grondgebied.

3.1.2 Worden de grondexploitaties jaarlijks herzien?

De grondexploitatieopzetten worden in de gemeente Dongeradeel jaarlijks herzien, conform het beleid van de Nota Grondbeleid.

De hernieuwde exploitatierekeningen zijn opgenomen in de bijlage van het financieel verslag Grondbedrijf. Ook uit de casestudie naar de exploitatie Trije Terpen blijkt deze jaarlijkse herziening. Wijzigingen in de kosten en de opbrengsten en het verwachte saldo worden in het Financieel verslag van het grondbedrijf maar beperkt toegelicht.

Dit klinkt ook door in de beschrijving van exploitaties in de Paragraaf grondbeleid. In het Jaarverslag Grondbedrijf is geen totaal overzicht opgenomen van alle exploitaties samen naar kostenposten etc. Ook worden bij de gegevens van de herziene grondexploitatie geen gegevens van de vorige grondexploitatie gezet om een vergelijking mogelijk te maken of te kunnen controleren. De verschillenanalyse is summier.

3.1.3 Is er overzicht van de risico's van lopende en komende exploitaties en kwantificering van de risico's?

In het Jaarverslag van het Grondbedrijf²³ worden weinig concrete risico's voor de grondexploitaties benoemd. In algemene zin komen enkele (mogelijke) risico's aan bod (zie tekstvak 3-1 voor een voorbeeld). Deze algemene risico's worden niet gekwantificeerd, zo blijkt uit het financieel verslag. Dit geldt ook voor de Paragraaf weerstandsvermogen in de begroting. Voor grondbeleid relevante posten als planschade, archeologie, milieusanering en aanbestedingen zijn de risico's alleen kwalitatief benoemd.

Uitgangspunt is dat in de exploitatieopzetten ruimte wordt gecreëerd om risico's op te vangen. Hoe groot deze risicomarge is wordt niet vermeld. Er wordt in het

voetnoot

²³ Gemeente Dongeradeel (2008), Jaarverslag grondbedrijf 2007; idem 2008, blz. 6.

Jaarverslag Grondbedrijf 2007 wel impliciet een duidelijk marge gecreëerd door de jaarlijks kostenstijging op 2,5% te zetten en de opbrengstenstijgingen op 2.0%. Dit is in 2007 voor het eerst toegepast bij introductie van de dynamische eindwaardemethode bij grondexploitatieberekening. Deze methode is in de Nota Grondbeleid als nieuw beleid geformuleerd.

Tekstvak 3-1: Risico's grondexploitaties Dongeradeel, een voorbeeld

“De marktontwikkelingen zijn de externe factoren die van grote invloed zijn op de exploitaties. Op dit vlak hebben zich een veelvoud van ontwikkelingen voorgedaan. Niet alleen ten aanzien van rente en inflatie, tevens zijn recent veel en vaak negatieve geluiden gekomen over de woningbouwmarkt. ...Voor Dokkum is een woningmonitor uitgevoerd die leidend zal zijn voor de op te stellen Woonvisie voor de gemeente. Uiteraard worden deze resultaten waar nodig toegepast op de beleidsvisies. Over het algemeen kan gesteld worden dat het uitgiftepatroon en de afname van kavels enigszins achter blijft in relatie tot voorgaande jaren. In dat opzicht wijkt Dongeradeel niet af van de regionale situatie”.

Bron: Gemeente Dongeradeel (2008), Jaarverslag grondbedrijf 2007, blz. 6.

Voor 2009 is in 2008 tijdig geanticipeerd op de effecten van de kredietcrisis op de woningmarkt. De grondprijzen voor 2009 zijn niet verhoogd en gehandhaafd op het niveau van 2008. Voor de te verwachten kostenontwikkeling is echter een stijging doorgerekend van 2,5%. Hierdoor zijn de verwachte grondexploitatie resultaten mede gedaald. Als de kostenstijging ook door de crisis wordt gedrukt, ontstaat er een financiële marge in de grondexploitaties.²⁴

Voorts is in 2008 het kavelaanbod aangepast aan de vraag naar kleinere kavels. Dat blijkt ook bij de casestudie.

Positief punt in het risicobeleid van Dongeradeel is dat er grondexploitatieverkenningen worden gemaakt voor gronden die zijn verworven maar nog niet in exploitatie zijn genomen. Om te zien of de boekwaarden niet te hoog worden zijn voor deze gronden grondexploitatieverkenningen gemaakt. Op gronden waar potentiële tekorten naar voren komen, kan een deel van de boekwaarde worden afgeboekt ten laste van de reserve(s).²⁵

De strategische grondvererving (“overige bestemmingen”) laat voor de toekomst per saldo in de jaren 2004-2007 positieve resultaten zien (zie hoofdstuk 2, tabel 2-2). Door voorzichtig calculeren is dit aan de lage kant ingeschat en leidt dit met de uitgangspunten van 2008 (wel kostenstijging, geen opbrengstenstijging) tot een klein verwacht verlies voor deze gronden. Het betrof in 2008 een grondbezit van 87,5 ha.

voetnoot

²⁴ Het aantal woningcontingenten voor Dongeradeel voor de periode tot 2016 is recentelijk niet door provincie verlaagd. Er is nog een groot aantal contingenten beschikbaar en daar is een klein beetje bijgekomen.

²⁵ Bij controle op de jaarrekening was dit nog genoemd als aandachtspunt voor het grondbeleid. Zie Deloitte (mei 2007), Rapport bevindingen controle jaarrekening 2006, blz. 12.

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

De gemeente Dongeradeel heeft de beschikking over een aantal reserves en voorzieningen gerelateerd aan het grondbeleid. Deze zijn hierboven al kort behandeld.

Er is sprake van de Reserve bouwgrondexploitatie. Deze reserve heeft een stand van € 431.000 per 1 januari 2009 voor de risico's van het grondbeleid.

De minimale reserve is in de Nota Grondbeleid 2006 bepaald op €500.000. Er zou nader worden gezien of deze reserve toereikend is. Momenteel is de gemeente hiermee bezig, aldus ambtelijke bron.

Conclusie relatie risico's en reserve

De gemeente Dongeradeel hanteert een reserve in relatie tot het grondbeleid. De omvang van de reserve is niet geheel gerelateerd aan de risico's. De risico's worden daarvoor onvoldoende geïdentificeerd en niet gekwantificeerd. Diverse risico's worden opgevangen met marges binnen de grondexploitatie zelf. Deze marges zijn niet transparant en risico's per exploitatie zijn vrijwel niet benoemd (zie het Jaarverslag grondbedrijf en de casestudie).

Tabel 3-1: Benodigde weerstandscapaciteit grondbeleid Dongeradeel volgens IFLO-norm, 2005-2008

Risicobron	1-1-2004	1-1-2005	1-1-2006	31-12-2007	31-12-2008
Boekwaarde woningbouwlocaties	4.030.000	5.361.400	6.308.400		1.150.000
Boekwaarde bedrijvenlocaties	4.633.000	6.547.500	5.403.700	3.735.917	-50.000
Boekwaarde overige bestemmingen	2.491.000	1.628.100	1.400.700	4.086.370	4.200.000
Totaal boekwaarde	11.154.00	13.537.000	13.116.800	7.822.287	5.300.000
Totaal nog te maken kosten	?	?	?	11.418.483	9.539.000
Totaal boekwaarde en te maken kosten	?	?	?	19.240.770	14.839.000
10 % (IFLO norm)	?	?	?	1.925.000	1.480.000

Bron: gemeente Dongeradeel, begroting 2005 t/m 2006, jaarverslag 2007 en 2008. (?) = geen cijfers beschikbaar.

3.1.5 Toets risicoreserve aan IFLO-norm

Een controle van de benodigde weerstandscapaciteit voor het grondbeleid kan worden gedaan door middel van de IFLO-norm. De IFLO-norm geeft een indicatie van de minimaal vereiste weerstandscapaciteit voor grondbedrijven op basis van 10% van de boekwaarden en 10% van de nog te maken kosten van de grondexploitaties.

In de gemeente Dongeradeel zijn in de begroting en de programmarekening en het geen gegevens over het totaal aan nog te maken kosten voorhanden. Deze gegevens staan in het Jaarverslag grondbedrijf vanaf 2007.

Voor 2007 2008 zou op basis van deze berekening de weerstandscapaciteit minimaal €1,5 tot €1,9 miljoen moeten bedragen (tabel 3-1).

Op basis van deze norm kan geconstateerd worden dat de huidige Reserve bouwgrondexploitatie van €500.000 per 1 januari 2009 voor de risico's van het grondbeleid in Dongeradeel te laag is. Als voor de jaren 2004-2006 van de IFLO-norm alleen

al de 10% van de boekwaarde wordt genomen is de Reserve met de minimale norm van €500.000 al te laag. De norm met alleen 10% van de boekwaarde is dan ten minste €1,1 miljoen.

De overige reserves van de gemeente Dongeradeel die gerelateerd zijn aan het grondbeleid zijn echter omvangrijker dan de benodigde weerstandscapaciteit van €1,6 miljoen volgens de IFLO-norm in 2009. Het merendeel van deze overige reserves heeft echter geen functie en bestemming voor de risico's van het grondbeleid (zie paragraaf 3.1.1).

De IFLO-norm houdt uiteraard geen rekening met extreme situaties, zoals de mogelijke effecten van de kredietcrisis waarmee de gemeente Dongeradeel ook geconfronteerd wordt.

De boekwaarde heeft van jaar tot jaar een betrekkelijk hoog niveau van rond de €12 miljoen. In 2007 is de boekwaarde gedaald naar bijna €8 miljoen. Eind 2008 is de boekwaarde meer dan gehalveerd tot ruim €5 miljoen (zie tabel 3-1). Daarbij zijn de boekwaarden in lopende grondexploitaties fors afgenomen en de boekwaarden bij overige bestemmingen beduidend toegenomen. De boekwaarde van bedrijventerreinen is negatief en staat dus per saldo op winst. Het risico van de boekwaarde is dus flink afgenomen.

Daarbinnen is het risico van vroegtijdige grondverwerving in beginsel wel toegenomen. De boekwaarde van deze gronden is toegenomen. De financiële verwachtingen voor de 87,5 ha verworven grond zijn per 2008 net negatief gecalculeerd bij een voorzichtige raming. Maar de effecten van de kredietcrisis of toekomstige bevolkingskrimp zijn hierin mogelijk nog onvoldoende verdisconteerd.

Het risicomanagement wordt onder invloed van de kredietcrisis op de proef gesteld.

3.1.6 Conclusies risicomanagement

De gemeente Dongeradeel heeft zijn risicomanagement sinds begin 2006 verbeterd. De transparantie van het risicomanagement is toegenomen en het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en de reserves en voorzieningen beter geëxpliciteerd. De grondexploitaties worden jaarlijks herzien.

Financiële risico's worden hoofdzakelijk per exploitatie bepaald en in de exploitatieopzet verwerkt. Algemene risico's van grondexploitatie kunnen worden opgevangen met de weerstandscapaciteit uit de Reserve bouwgrondexploitatie. De omvang van deze reserve van €500.000 is aan de lage kant, zo blijkt uit vergelijking met de IFLO-norm voor minimale capaciteit die voor 2008 uitkomt op € 1,5 miljoen.

Of de reserve aan de lage kant is moet nader worden gezien. Er is immers niet duidelijk hoe groot de risico's zijn en hoe groot de marges zijn in de exploitaties.

De financiële perspectieven voor de lopende grondexploitaties zijn nog gunstig. Daarbij is al rekening gehouden met stabilisering van de grondprijzen in verband met de crisis op de woningmarkt.

Het risico van vroegtijdige grondverwerving is in beginsel wel toegenomen. De boekwaarde van deze gronden is toegenomen. De financiële verwachtingen voor

de 87,5 ha verworven grond zijn per 2008 al net negatief gecalculeerd bij een voorzichtige raming. Maar de effecten van de kredietcrisis of toekomstige bevolkingskrimp zijn hierin mogelijk nog onvoldoende verdisconteerd.

Daarnaast kunnen er nog risico's verbonden zijn aan het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen bij particuliere grondexploitaties indien niet tot de gewenste exploitatieovereenkomst wordt gekomen. Het grondbeleid is daarvoor onvoldoende ingevuld.

Het risicomanagement wordt onder invloed van de kredietcrisis op de proef gesteld.

Uit de casestudie en de Jaarverslagen grondbedrijf blijkt dat de risico's ook op het niveau van de individuele grondexploitatie niet expliciet aan de orde komen. De risicomarges zijn niet transparant en er zijn geen risicoberekeningen expliciet gemaakt.

3.2 Financiële doelmatigheid

De vierde deelvraag luidt: *hoe is de financiële doelmatigheid van het grondbeleid?*

Ter beoordeling van de doelmatigheid wordt gekeken naar de verhouding tussen kosten en prestaties (efficiency). Financiële doelmatigheid geldt als indicator voor de feitelijke beheersing van de financiële risico's.

Ter beoordeling van de doelmatigheid valt geen relatie te leggen tussen kosten en het doel een bijdrage te leveren aan wonen en andere beleidsvelden. De bijdrage van het grondbeleid viel niet te meten. Er kan wel een relatie worden gelegd met het financiële doel van het grondbeleid. Daarvoor worden enkele indicatoren gebruikt: de grondexploitatieresultaten in 3.2.1; de beheersing van kosten voor planvoorbereiding en toezicht en de rentekosten in 3.2.2.

3.2.1 Doelmatigheid grondexploitatieresultaten

Voor het financiële doel van het grondbeleid 'verwacht positief grondexploitatie-resultaat bij gemeentelijke grondexploitatie' kunnen efficiencyindicatoren aangeven of de performance is verbeterd of verslechterd (de winstontwikkeling de positieve of de negatieve kant opgaat). Deze indicator is een deskundigennorm.

Resultaten op strategisch niveau

De financiële gegevens uit tabel 3-2 geven inzicht in de efficiency van de grondexploitatieresultaten. De jaarlijks gemaakte winst van het grondbedrijf wordt afgezet tegen de investeringen.

In de afgelopen jaren is steeds een bescheiden winst geboekt op de grondexploitaties. Deze varieerde van €47.000 tot €308.000 per jaar. Dit zijn zowel winstnemingen op afgesloten exploitaties als voortijdig geboekte winsten op bijna voltooide exploitaties.

De totale boekwaarde was tamelijk groot in 2004-2006, rond €12 miljoen, maar met een fors lagere waarde van €7,8 miljoen in 2007 en €5 miljoen in 2008.

Het rendement op deze gepleegde netto investeringen is dus vrij laag: 0,3% tot 3,9%. De laatste twee jaar is het rendement wat beter dan in de twee jaren ervoor.

Dat is ook terug te zien in het toekomstige geschatte rendement. De effecten van de kredietcrisis zijn in 2008 al deels in verwerkt in de verwachte winst door niet te rekenen met opbrengststijgingen.

Tabel 3-2: Ontwikkeling van grondexploitatie resultaten in relatie tot boekwaarden Dongeradeel in 2005-2008

	Boekwaarde (31-12)	Winst	Winst in % boekwaarde
2005	13,5 mln	€47.000	0,3%
2006	13,1 mln	€154.000	1,1%
2007	7,8 mln	€308.000	3,9%
2008	5,3 mln	€126.700	2,4%

Bron: Jaarrekening 2005-2006 Financieel verslag Grondbedrijf 2007- 2008

Tabel 3-3: Prognose grondexploitatie resultaten in relatie tot boekwaarde en te maken kosten Dongeradeel, 2007 en 2008 in miljoenen euro

	A: Winst (prognose)	B: Boekwaarde	C: Nog te maken kosten	B+C: Te investeren	A / (B+C): Rendement (prognose)
2007	5,0	7,8	11,4	19,2	26%
2008	4,1	5,3	9,5	14,8	28%

Bron: Financieel verslag Grondbedrijf 2007 en 2008

Resultaten op projectniveau

In de casestudie Trije Terpen zijn de financiële resultaten op projectniveau nader bekeken. Binnen enkele jaren is de winst fors opgelopen.

Tabel 3-4: Doelstellingen en realisatie financiële doelstelling Trije Terpen

	15-02-2005	01-01-2009	Ontwikkeling
Totaal verwachte winst	€ 0	€ 3,2 miljoen	+++
Investeringen totaal	€15,0 miljoen	Ca €10 miljoen	-
% rendement	0%	Ca 30%	+++

De indruk is in het algemeen dat in de eerste rekening het voorzichtigheidsbeginsel sterk is toegepast. De raming van begin 2005 leidde tot een verwacht saldo van €0. Eind 2006 was het saldo al €3,2 miljoen positief. De forse toename van de verwachte winst is het gevolg van met name lagere kosten van bouwrijp maken (€1.4 miljoen) en lagere netto rentekosten (€1,3 miljoen). Daarnaast waren er kleinere meevallers bij de plankosten en boekwaarde, en bij de opbrengsten (meer uitgeefbaar). Op de exploitatie van 2008 zijn ook de kosten van de opslag voor het herstructureeringsfonds en de bovenwijkse voorzieningen opgenomen en opgevangen.

De stijging van de verwachte winst op het project Trije Terpen is in 2008 getemperd door het berekenen van een kostenstijging (2,5%) over de nog te maken kosten en het gelijk houden van de grondprijzen (stijging 0%).

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 (arbeids)kosten V&T zijn in beginsel een kostenpost van de grondexploitatie die de gemeente zelf sterk kan beïnvloeden, vergeleken bijvoorbeeld met de verweringskosten, die sterk door de vastgoedmarkt worden bepaald.

De rentekosten kunnen ook een indicatie geven van de efficiency in de planuitvoering. Bij een stabiele of gunstige ontwikkeling van de rentekosten weet een gemeente investeringen en opbrengsten van de grondexploitatie goed af te stemmen. Beide indicatoren zijn deskundigennormen.

V&T en rentekosten op strategisch niveau

Gegevens over de kosten V&T en netto rentekosten zijn niet opgenomen in de reguliere stukken over het grondbeleid op strategisch niveau. In het Jaarverslag Grondbedrijf zijn deze gegevens ook niet voorhanden. Alleen per project zijn er in het Jaarverslag Grondbedrijf gegevens af te leiden. Maar deze betreffen alleen nog de te maken kosten. De feitelijke gemaakte kosten zijn niet naar kostenposten opgedeeld, maar in de boekwaarde opgenomen met de gerealiseerde opbrengsten..

Feitelijke kosten V&T worden, volgens ambtelijke bron, geëvalueerd, maar worden niet in het Jaarverslag Grondbedrijf inzichtelijk gemaakt. Wel worden deze kosten jaarlijks aangepast in de herziening van de eenheidsprijzen in het Jaarverslag Grondbedrijf. Bij de herziening van de exploitaties worden de daar genoemde percentages gehanteerd.

Indicatief blijkt dat er plannen zijn waar het % V&T laag is, rond de 20%, maar 30% kosten V&T komt ook voor. Zo zijn er ook plannen met hoge netto rentekosten en met netto rentebaten. In het algemeen is er een positieve indruk over de beheersing van de kostenposten. Dit wordt onderstreept met relatief veel plannen met een positieve boekwaarde.

De meeste plannen zijn betrekkelijk kleinschalig, en daardoor ook beter beheersbaar.

V&T en rentekosten op projectniveau

In het project Trije Terpen bedroegen de kosten V&T ongeveer 14% van de kosten bouw- en woonrijp maken. Dit is ruim onder het gemiddelde van 18-19% voor grondexploitaties binnen kleinere gemeenten. Tussen 2005 en 2009 zijn de kosten V&T gedaald, maar deze was in lijn met de totale kostendaling.

De geraamde netto rentekosten waren in 2005 geraamd op €1,4 miljoen. Deze raming was betrekkelijk hoog. Eind 2008 is sprake van een geraamde rentepost € 120.000. Als de stijging van de boekwaarde van bijna €250.000 daarbij wordt genomen dan zijn de rentekosten nog altijd zeer beperkt.

Tabel 3-5: Ontwikkeling kostenposten Trije Terpen

Kostenposten	15-2-2005		31-12-2008	
	Bedrag	% van totaal	Bedrag	% van totaal
Kosten V&T	€ 847.000	6%	€ 633.000	6%
Rentekosten (netto)	€ 1.400.000	12%	€120.000	1,5%

De kostenontwikkeling V&T en rente duidt op een doelmatige uitvoering van de grondexploitatie.

Kanttekening is dat volgens ambtelijke bron de kosten V&T normatief in de exploitatie zitten en dat de feitelijke kosten hiervan niet worden geëvalueerd. Wat betreft de netto rentekosten wordt doorgaans in het begin van de exploitatie een onzekerheidsmarge in de fasering ingebouwd in het kader van het voorzichtigheidsbeginsel.

3.2.3 Conclusie financiële doelmatigheid

De afgelopen jaren heeft het grondbedrijf in de gemeente Dongeradeel financieel doelmatig geopereerd. Het rendement is wat hoger geworden. De verwachte winst is relatief groot.

De kosten voor planvoorbereiding & toezicht (V&T) en rente variëren per plan. Bij veel lopende plannen worden netto rentewinsten gemaakt. De feitelijk gemaakte kosten V&T zijn niet inzichtelijk en worden niet geëvalueerd.

De doelmatigheid van de grondexploitatie Trije Terpen is goed, waarbij het verwachte resultaat is toegenomen van €0 tot ruim €3 miljoen. Deels is dit toe te schrijven aan te voorzichtig calculeren bij de start. De kosten V&T zijn tijdens de exploitatie in lijn gebleven met de totale kosten- en opbrengstenstijging. De normkosten V&T zijn vergeleken met andere gemeenten laag. Het project kent een daling in rentekosten. Hierin is vermoedelijk ook een risicomarge opgegeven.

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.²⁶ 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.

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.²⁷ 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.

voetnoot

²⁶ Zie voor deze kostensoortenlijst het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

²⁷ Tweede kamer der Staten-Generaal, *Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de Grondexploitatie: Memorie van toelichting*, p. 34. TK 30218, nr. 3.

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.

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.

Grondexploitatiewet en Dongeradeel

Het beleid voor bovenwijkse voorzieningen is in Dongeradeel nog onvoldoende uitgewerkt. Er is mogelijk te weinig zicht op de behoefte aan de bovenwijkse voorzieningen. De geldende Structuurvisie (“Bundelingsgebied Dokkum” van oktober 2008, niet voor het hele grondgebied) biedt mogelijk te weinig houvast voor de benodigde bovenwijkse voorzieningen. Dit betekent dan dat bij het toepassen van de Grondexploitatiewet met een exploitatieplan momenteel mogelijk onvoldoende kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen kan plaatsvinden.

In de praktijk heeft de gemeente Dongeradeel de Grondexploitatiewet nog niet hoeven toe te passen. Bij de recente private ontwikkelingen is de gemeente er steeds in geslaagd een anterieure overeenkomst met de private partij te tekenen, waarbij normtoeslagen voor bovenwijkse voorzieningen zijn inbegrepen. Hierdoor was het kostenverhaal al voor wijziging van het bestemmingsplan geregeld en was het toepassen van een exploitatieplan en de kostensoortenlijst niet noodzakelijk.

De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet hebben invloed op de keuze voor de vorm van het gemeentelijk grondbeleid. Regie voeren over ruimtelijke ontwikkelin-

gen 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.

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. Dit vereist ook een structuurvisie waarin die bovenwijkse voorzieningen zijn opgenomen en financiële vertaling ervan in bijvoorbeeld 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, reeds een afweging te maken tussen actief grondbeleid, PPS of faciliterend grondbeleid.

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 over de 'lerende organisatie', betekent dat gekeken wordt naar de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen jaren.

Onderzocht wordt 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 de Nota Grondbeleid en de Paragraaf grondbeleid uit de programmabegroting en programmarekening.
- Op het niveau van de individuele grondexploitaties, waarbij vastgestelde procedures over vaststelling, herziening en afsluiting van grondexploitaties ook een rol spelen.

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

Leren op beleidsniveau

In 2006-2008 heeft de gemeente Dongeradeel op beleidsniveau een duidelijk positieve ontwikkeling doorgemaakt. In 2006 is voor het eerst een Nota Grondbeleid vastgesteld waarmee nieuwe kaders voor de uitvoering van het grondbeleid zijn vastgesteld. Ook het beleid op het gebied van risicomanagement en reserves & voorzieningen is versterkt. De financiële verordening geeft daar ook voor de raad belangrijke regels voor aan, met name regels voor controle bij overschrijding van budgetten en afwijkingen van de begroting.

Positief is ook de evaluatie van de Nota Grondbeleid. Hierin is onder andere gekeken naar de keuzen van vormen van grondbeleid en de argumenten voor actief grondbeleid. Ook is het effect van het grondprijnsbeleid met de residuele waarde-methode bij woningbouwgrond geëvalueerd.

Een belangrijk hiaat is het meer kwantificeren van benoemde risico's.

Externe oriëntatie

De gemeente geeft aan dat externe oriëntatie gestimuleerd wordt. Voorbeeld is deelname aan congressen over grondbeleid. Voor bepaalde onderwerpen wordt ook externe deskundigheid ingeschakeld of beschikbare kennis van bijvoorbeeld VNG over de Grondexploitatiewet.

Bij de startbijeenkomst van het onderzoek bleek dat de drie gemeenten AchDan-Don onderling weinig ervaring uitwisselen wat betreft hun grondbeleid. Er is wel voornemen geuit dit te gaan doen, mede op basis van de resultaten van dit onderzoek van de Rekenkamercommissie.

Leren op niveau grondexploitatie

Binnen de uitvoering van de grondexploitatie streeft de gemeente naar het up to date houden van de uitvoering van het grondbeleid. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties is daarvan een voorbeeld.

De toelichtingen op de herziene grondexploitaties in het Jaarverslag grondbedrijf zijn echter summier, zo blijkt ook bij Trije Terpen. Er wordt geen vergelijking gemaakt met de herziene grondexploitatie van het jaar ervoor. Ook is er geen vergelijking met de eerste grondexploitatie.

Positief is dat geleerd wordt van de verkoopervaringen. Het programma wordt binnen de grenzen van het plan aangepast aan de wensen van de markt. Kleinere vrije kavels verkochten in de markt van 2008 beter dan grotere. Het kavelaanbod is daarop aangepast.

Ten aanzien van het leren op het niveau van de grondexploitatie zijn diverse positieve punten benoemd, die duiden op het lerende vermogen binnen het gemeentelijke apparaat. Verbetering is evenwel mogelijk.

3.5 Conclusies financiële risicobeheersing

Risicomangement

De gemeente Dongeradeel heeft het risicomangement in 2006 en 2007 verbeterd en transparant gemaakt, met de Nota Grondbeleid, de Financiële Verordening, de Nota reserves en voorzieningen en de Paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening. Het beleid voor het weerstandsvermogen en reserves & voorzieningen is daarmee ook beter geëxpliciteerd. De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. En Dongeradeel maakt grondexploitatieverkenningen voor gronden die zijn verworven, maar nog niet in exploitatie zijn genomen. Daarmee worden de financiële gevolgen van het grondverwervingsbeleid beter beheerst en ontstaat ook beter inzicht in het financieel meerjarenperspectief van het grondbeleid en de daarvoor benodigde risicoreserve.

Financiële risico's worden hoofdzakelijk per exploitatie bepaald en met een kostenmarge in de exploitatieopzet verwerkt. Bij de uitgangspunten voor de grondexploitatieberekening in 2007 is een aanvullende marge genomen door bij elke exploitatie uit te gaan van een hogere stijging van de kosten dan van de opbrengsten. In 2008 is deze risicomarge uitgebreid in verband met de crisis op de woningmarkt.

De omvang van de Reserve bouwgrondexploitatie lijkt aan de lage kant vergeleken met de actuele risico's. Of de reserve aan de lage kant is, moet nader worden bezien. Er is immers niet duidelijk hoe groot de risico's zijn en hoe groot de marges zijn in de exploitaties.

Het risico van vroegtijdige grondverwerving is toegenomen, wat blijkt uit het oplopen van de boekwaarden. De financiële verwachtingen voor de 87,5 ha verworven grond zijn per 2008 bovendien net negatief gecalculeerd bij een voorzichtige raming. Maar de effecten van de kredietcrisis of toekomstige bevolkingskrimp zijn hierin mogelijk nog onvoldoende verdisconteerd.

Daarnaast kunnen er potentieel nog risico's verbonden zijn aan het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen bij particuliere grondexploitaties indien niet tot de gewenste exploitatieovereenkomst wordt gekomen. Het grondbeleid is daarvoor onvoldoende ingevuld.

Het benodigde weerstandvermogen voor grondbeleid was onderwerp van aandacht bij de gemeente. Hieraan is vanaf het voorjaar 2009 aandacht besteed en tegen december 2009 zal de raad een voorstel krijgen. Dat is nu urgent, mede in het licht van de effecten van de kredietcrisis op de grondmarkt.

Uit de casestudie en de Jaarverslagen grondbedrijf blijkt dat de risico's ook op het niveau van de individuele grondexploitatie niet expliciet aan de orde komen. De risicomarges zijn niet transparant en er zijn geen risicoberekeningen expliciet gemaakt.

Financiële doelmatigheid

De afgelopen jaren heeft het grondbedrijf in de gemeente Dongeradeel financieel doelmatig geopereerd. Jaarlijks zijn er echter relatief kleine winsten op de exploita-

ties behaald, zeker in verhouding tot de gedane investeringen (boekwaarde). Het rendement bedroeg 0,3%, tot 4%. In 2007 en 2008 zijn de resultaten iets beter dan ervoor. De verwachte winsten van alle exploitaties laten naar verhouding een nog gunstiger beeld zien.

Informatie over de kosten voor planvoorbereiding & toezicht (V&T) en (netto) rente op strategisch niveau is niet voorhanden. Alleen per plan zijn hiervoor de gegevens beschikbaar. Daaruit blijkt indicatief dat deze posten per plan (relatief) wel variëren. Bij veel lopende plannen worden netto rentewinsten gemaakt. Feitelijke kosten V&T worden, volgens ambtelijke bron, geëvalueerd.

Uit de casestudie blijkt dat de grondexploitatie Trije Terpen doelmatig is, waarbij het verwachte resultaat is toegenomen van €0 tot ruim €3 miljoen. Deels is dit toe te schrijven aan te voorzichtig calculeren bij de start. De kosten V&T zijn tijdens de exploitatie in lijn gebleven met de totale kosten- en opbrengstenstijging. De kosten V&T zijn vergeleken met andere gemeenten laag. Het project kent een daling in rentekosten. Hierin is vermoedelijk ook een risicomarge opgegeven.

De grondexploitaties betreffen veelal kleinschalige (deel)locaties. Dit bevordert waarschijnlijk de financiële beheersing van de grondexploitaties.

Als bij de start zeer voorzichtig wordt gecalculeerd in de grondexploitatieopzet (ruime financiële marges) dan kan er tijdens de uitvoering veel tegenvallen zonder dat dit in de informatievoorziening tot uitdrukking komt, of veel meevallen. In het laatste geval neemt de winst toe door het vrijgeven van marges (bijvoorbeeld minder kosten dan begroot), hetgeen dan op doelmatige grondexploitatie wijst. Bij de casestudie komt dit marge nemen indicatief tot uitdrukking.

Grondexploitatiewet

De mogelijkheden van de Grondexploitatiewet hebben invloed op de keuze voor de vorm van het gemeentelijke 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 kostenverhaal bij private grondexploitaties vergroot en hierdoor worden de financiële risico's voor de gemeente beperkt.

Het beleid voor bovenwijkse voorzieningen is echter nog onvoldoende uitgewerkt wat betreft benodigde bovenwijkse voorzieningen en de kosten ervan. Er is namelijk mogelijk te weinig zicht op de behoefte aan de voorzieningen in de geldende Structuurvisie voor Dongeradeel (Bundelingsgebied Dokkum, oktober 2008). En er is nog geen financiële vertaling van deze bovenwijkse voorzieningen. Dit betekent dat bij het toepassen van de Grondexploitatiewet met een exploitatieplan mogelijk

onvoldoende kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen kan plaatsvinden. Dit vormt een risico in het grondbeleid.

Lerende organisatie

De gemeente Dongeradeel heeft op beleidsniveau vooral in 2006 en 2007 een duidelijke vooruitgang geboekt op het gebied van grondbeleid en financieel beleid. Er zijn diverse nieuwe beleidsnota's ontwikkeld die met elkaar verbonden zijn en de beheersing van financiële risico's in de gemeente verbeteren. Positief is ook de evaluatie van de Nota Grondbeleid. Hierin is onder andere gekeken naar de argumenten voor actief grondbeleid en het effect van het grondprijnsbeleid met de residuele waardemethode bij woningbouwgrond. Aan het geuite vermoeden dat de Reserve bouwgrondexploitatie aan de lage kant zou kunnen zijn is vanaf het voorjaar 2009 gewerkt. Een voorstel aan de raad wordt eind 2009 voorzien.

De grondexploitaties worden jaarlijks herzien. Duidelijke leermomenten bij de jaarlijkse herzieningen zijn daar niet direct uit af te leiden. Het ontbreekt aan een transparante verschillenanalyse. Een ander hiaat is het meer kwantificeren van benoemde risico's en het transparant maken van risicomarges. Er wordt nagegaan wat de werkelijke kosten van V&T zijn, maar dit is niet transparant.

Positief is dat geleerd wordt van de verkoopervaringen. Het programma wordt binnen de grenzen van het plan aangepast aan de wensen van de markt. Kleinere vrije kavels verkochten in de markt van 2008 beter dan grotere. Het kavelaanbod is daarop aangepast. Ook is tijdig geanticipeerd op de effecten van de kredietcrisis op de ontwikkeling van de woning- en grondprijzen.

Binnen de gemeente is sprake van een positieve houding ten opzichte van leren door externe oriëntatie, door bijvoorbeeld het volgen van cursussen of contacten met VNG.

4

Sturing en controle grondbeleid

In hoofdstuk 4 worden de deelvragen in relatie tot de sturing en controle van het grondbeleid beantwoord.

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 Dongeradeel.

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”. De gemeente Dongeradeel beschikt over de Financiële verordening 2007, waarbij verschillende artikelen van belang zijn voor het grondbeleid en de informatievoorziening erover.

Tekstvak 4-1: Eisen informatievoorziening Financiële Verordening gemeente Dongeradeel

De Financiële Verordening van 2007 van Dongeradeel geeft regels voor risicobeheersing en controle door de raad, in algemene zin, en ook voor het grondbeleid.

Belangrijk is dat als het college voorziet dat een investeringskrediet met meer dan €50.000 dreigt te worden overschreden, dit in de eerstvolgende raadsvergadering wordt gemeld met een voorstel voor wijziging van het budget of bijstelling van het beleid (artikel 4 lid 3).

In de tussenrapportages over afwijkingen ten opzichte van de begroting worden afwijkingen groter dan €20.000 toegelicht (artikel 5 lid 3).

Het college legt eens in de vier jaar een Nota reserves en voorzieningen aan de raad voor, aangaande de vorming en besteding van de reserves en van voorzieningen en de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen (artikel 7).

Het college biedt ook eens in de vier jaar de raad een nota aan met kaders voor de prijzen voor de verhuur en verkoop van onroerende goederen, in het bijzonder de prijzen voor de uitgifte van gronden en erfpachtcanons. De raad stelt de nota vast. De besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen worden ter kennisneming aan de raad aangeboden (artikel 9 lid 2, 3 en 5).

Het verschaffen van informatie over indicatoren voor de gemeentelijke productie van goederen en diensten en waar mogelijk de maatschappelijke effecten van het gemeentelijk beleid. Het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de beleidsdoelen, de begroting en de

Bron: Gemeente Dongeradeel (2007), Financiële verordening.

Nota Grondbeleid

Een tweede gemeentelijk document waarin de gemeenteraad eisen stelt aan de informatievoorziening is de Nota Grondbeleid. In de gemeente Dongeradeel is in 2006 de Nota Grondbeleid aangeboden aan de gemeenteraad. Deze Nota is de eerste Nota Grondbeleid die in de gemeente wordt vastgelegd. In voorgaande jaren werd het grondbeleid alleen geformuleerd in de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening

In de Nota Grondbeleid staan enkele eisen ten aanzien van informatievoorziening aan de gemeenteraad:

1. De gemeenteraad stelt de grondexploitatieopzet (de economische haalbaarheid ervan) vast, alsmede de jaarlijkse herzieningen. Het vaststellen van tussentijdse wijzigingen is een bevoegdheid van het college, mits deze passen binnen de financiële kaders van de grondexploitatie die door de raad zijn vastgesteld.
2. De risico's van het strategisch verwervingsbeleid worden ook beheerst door het stellen van een prijsgrens van € 500.000 waarbinnen het college bevoegd is. Daarnaast wordt een risico-analyse gevraagd en een verwervingsstrategie. Toetsing van termijn, risico en prijs vindt plaats onder ver-

antwoordelijkheid van het college. Bij aankopen voor een hoger bedrag dient vooraf toestemming gevraagd te worden aan de gemeenteraad.

In de Nota Grondbeleid zijn enkele criteria genoemd voor eventuele publiekprivate samenwerkingen. Deze moeten een meerwaarde hebben:²⁸

- Meer kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld.
- De risico's moeten ook beter kunnen worden beheerst of kunnen worden verdeeld.
- Het moet ook gaan om maatschappelijke en commerciële doelen.

In de Nota Grondbeleid wordt echter niet op een bouwclaimovereenkomst ingegaan. Ook de concessie (ontwikkelingsovereenkomst) als vorm van gemeentelijke gronduitgifte van ruwe bouwgrond krijgt geen aandacht.

De Nota geeft aan dat het college bevoegd is een grondexploitatieovereenkomst aan te gaan.

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.

Besluit begroting en verantwoording

Belangrijk kader is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In het BBV worden eisen gesteld aan de informatievoorziening over het grondbeleid (artikel 16) en grondexploitaties (artikel 70) aan de gemeenteraad. Verantwoording over het grondbeleid dient plaats te vinden via de paragraaf grondbeleid, de verantwoording over de grondexploitaties kan plaats vinden via een aparte toelichting op de lopende exploitaties.

De gemeentelijke eisen uit de financiële verordening in Dongeradeel zijn in overeenstemming met artikel 16 van het BBV.

De gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening over de grondexploitatie uit de Nota Grondbeleid zijn in overeenstemming met artikel 70 van het BBV. Hoewel in de Nota Grondbeleid niet wordt verwezen naar het BBV is de informatievoorziening in het Financiële jaarverslag van het gemeentelijk grondbedrijf wel hiermee in overeenstemming.

voetnoot

²⁸ Gemeente Dongeradeel (2006), Nota Grondbeleid, blz. 20.

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.

De in de Nota Grondbeleid vastgelegde eisen ten aanzien van strategische aankopen zijn in overeenstemming met de Gemeentewet. In de gemeente Dongeradeel zijn besluiten met 'ingrijpende gevolgen' voor de gemeenten gedefinieerd als aankopen boven een bedrag van €500.000. Voor deze aankopen dient eerst toestemming gevraagd te worden aan de gemeenteraad.

Tekstvak 4-2: 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 (voor de dualisering kon de raad dit doen).

De wet geeft echter twee verbijszonderingen:

- 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 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. De bovenwijkse voorzieningen moeten zijn opgenomen in een structuurvisie. De gemeente Dongeradeel geeft aan de kostensoortenlijst uit de Grondexploitatiewet over te hebben genomen. In de actuele structuurvisie van Dongeradeel is de behoefte aan bovenwijkse voorzieningen mogelijk onvoldoende op te maken, mede voor een financiële vertaling voor het kostenverhaal.

Tekstvak 4-3: Eisen kostenverhaal met Grondexploitatiewet

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

Vanuit de provincie Friesland zijn er geen aanvullende richtlijnen voor een goede informatievoorziening over risicobeheersing.²⁹

4.2.2 Informatievoorziening Dongeradeel in verhouding tot andere gemeenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag hoe de informatievoorziening over het grondbeleid in Dongeradeel zich verhoudt tot in andere gemeenten.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de beleidsdocumenten voor gemeentelijk grondbeleid die bij veel gemeenten aanwezig zijn. Daartoe behoort niet alleen de eis dat er bepaalde documenten zijn, maar ook dat deze informatie tijdig, transparant en juist verstrekt wordt.

Tabel 4-1: Beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid

	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch Niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nota Grondbeleid (2006) ▪ Structuurvisie (bundelingsgebied Dokkum, 2008) ▪ Financiële verordening (2007) ▪ Nota/paragraaf verbonden partijen (jaarlijks) ▪ Nota reserves en voorzieningen (2009) ▪ Nota/paragraaf weerstandsvermogen (jaarlijks) ▪ Exploitatieverordening (1995) ▪ Plan implementatie Grondexploitatiewet (2008) 	
Tactisch Niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmabegroting / jaarrekening (jaarlijks) ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen* 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Productbegroting (jaarlijks) ▪ Meerjarenprognose grondbedrijf* ▪ Nota grondprijzen* ▪ Normering planvoorbereidingskosten*
Operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beslisdocumenten projectmatig werken*

* Vetgedrukte documenten zijn niet aanwezig in de gemeente Dongeradeel

Strategisch niveau

Op strategisch niveau zijn vooral de Financiële verordening, de Nota Grondbeleid, de nota of paragraaf weerstandsvermogen en het plan voor implementatie van de Grondexploitatiewet van belang. Deze documenten zijn in Dongeradeel allemaal aanwezig.

De gemeente beschikt over een actuele structuurvisie ("Bundelingsgebied Dokkum", niet voor het gehele grondgebied). Hierin zijn de eventueel gewenste bovenwijkse voorzieningen mogelijk onvoldoende opgenomen voor een financiële vertaling van die voorzieningen voor het kostenverhaal daarvan.

voetnoot

²⁹ 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.

Beleid ten aanzien van verbonden partijen en het weerstandsvermogen zijn in Dongeradeel vastgelegd in een paragraaf in de gemeentelijke jaarrekening en de programmabegroting.

Tactisch niveau

Op tactisch niveau zijn in het bijzonder van belang de programmabegroting en de programmarekening, de nota bovenwijkse voorzieningen en een meerjarenprognose 'grondbedrijf'.

In de programmabegroting en de jaarrekening is de Paragraaf Grondbeleid opgenomen. In de Paragraaf Grondbeleid wordt een verantwoording gegeven van het gevoerde grondbeleid. Deze bestaat uit een samenvatting van het beleid uit de Nota Grondbeleid en een actueel samenvattend overzicht van de lopende grondexploitaties voor woningbouw en bedrijventerreinen en de complexen waar vroegtijdig (strategische) gronden zijn verworven en de verwachte resultaten, ontwikkelingen en winstnemingen. De grondexploitaties en het grondbezit voor toekomstige grondexploitaties worden kort beschreven. De uitkomsten per lopende grondexploitatie staan alleen in het Jaarverslag Grondbedrijf.

Er is geen informatie over PPS- en particuliere grondexploitaties opgenomen. In de Paragraaf verbonden partijen is in 2006 wel een particuliere grondexploitatie genoemd, omdat de gemeente daaraan een financiële bijdrage leverde (Esonstad). Volgens ambtelijke bron zijn er momenteel geen PPS-exploitaties en enkele private exploitaties in Ternaard en Raard, waarvoor de raad de exploitatieovereenkomsten heeft goedgekeurd.³⁰

De meerjarenprognose 'grondbedrijf' is in Dongeradeel niet in een aparte nota opgenomen. De gemeente verkent de toekomstige exploitaties met eigen grondbezit wel in de Paragraaf Grondbeleid en het Jaarverslag Grondbedrijf. Het betreft de verworven gronden waarvoor nog geen plan en grondexploitatie zijn vastgesteld. De boekwaardes van deze gronden, de categorie 'Overige bestemmingen', worden gegeven en beschreven wordt of deze binnen een verkennende grondexploitatie kunnen worden opgevangen of dat er een deel van de boekwaarde moet worden afgeboekt ten laste van de Reserve grondbedrijf of de Reserve strategische aankopen. De indicatieve planning en het programma van die locaties en de financiële uitgangspunten komen niet aan de orde. In het Jaarverslag Grondbedrijf wordt per grondcomplex alleen de boekwaarde gegeven.

De Nota bovenwijkse voorzieningen ontbreekt in Dongeradeel. Voor kostenverhaal in het kader van de Grondexploitatiewet is deze nota wel nodig. Het is ook een instrument voor risicobeheersing.

voetnoot

³⁰ In Trije Terpen was een private exploitatie voor vier kavels. Maar deze is, volgens ambtelijke inmiddels al afgesloten inclusief het kostenverhaal van gemeentewege.

De gemeente beschikt over een jaarlijkse Nota Grondprijzen. De grondprijzen worden jaarlijks door het college vastgesteld. De raad wordt hierover geïnformeerd (conform de Financiële Verordening).³¹

Een Nota Normering Planvoorbereidingskosten ontbreekt. In het Jaarverslag Grondbedrijf wordt ook niet duidelijk of van een normering van deze kosten wordt uitgegaan. Volgens ambtelijke bron is dit wel het geval.

Operationeel niveau

Uit de casestudie Trije Terpen blijkt dat op operationeel niveau sprake is van uitgewerkte grondexploitaties die jaarlijks worden geactualiseerd. Ook is voor de start van het project een eerste grondexploitatieverkenning gemaakt om de haalbaarheid van het project te beoordelen. Daarbij is ook een alternatief betrokken. Meer transparantie in risicoberekening en verschillenanalyse is mogelijk, zoals in hoofdstuk 3 reeds is geconstateerd.

In de gemeente Dongeradeel is geen Nota Projectmatig werken aanwezig. Op basis van of met een Nota Projectmatig werken kunnen de beslismomenten voor ruimtelijke ordening en grondexploitatieprojecten op elkaar worden afgestemd.

Beoordeling Dongeradeel ten opzichte van andere gemeenten

De gemeente Dongeradeel heeft in 2006 een Nota Grondbeleid opgesteld. Hiermee loopt de beleidsvorming in de gemeente in de pas met veel andere gemeenten.

Een verschil met veel andere gemeenten is dat er meer eisen in de financiële verordening worden gesteld. In deze verordening wordt echter geen eis geformuleerd aan de termijn waarop een nieuwe Nota Grondbeleid dient te worden vastgesteld. Een hiervoor gebruikelijke termijn is eens in de vier jaar. Dit is een extra waarborg voor een actueel grondbeleid. Deze eis is in de financiële verordening van de gemeente Dongeradeel niet gesteld.

Overige eisen aan de informatievoorziening over het grondbeleid en de grondexploitaties zijn in overeenstemming met de praktijk in veel andere gemeenten. De eisen aan de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf (tekstvak 4-1) zijn uitgebreider dan in veel gemeenten het geval is.

Bijzonder voor kleinere gemeenten is een meerjarenprognose van Dongeradeel waarin de verwachte grondexploitatiealdi van komende, mogelijk nieuwe plannen met gemeentelijk grondbezit wordt meegenomen.

Met name op tactisch niveau zijn enkele documenten uit het referentiemodel in Dongeradeel niet beschikbaar, namelijk de Nota bovenwijkse voorzieningen en een Normering planvoorbereidingskosten. Ten opzichte van andere gemeenten kan het ontbreken van deze documenten als minpunt worden beoordeeld.

Alle beschikbare documenten zijn in Dongeradeel van recente datum. Vrij bijzonder is dat Dongeradeel een tussentijdse evaluatie van de Nota Grondbeleid heeft uitgevoerd.

voetnoot

³¹ Zie bijvoorbeeld: gemeente Dongeradeel, Vaststellen grondprijzen 2009, 9 maart 2009, en Herberekening grondprijzen voor bestaande complexen, 7 maart 2008.

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 eigen eisen

Enkele eisen uit de Financiële Verordening op strategisch niveau worden nageleefd (zie tekstvak 4-1). Dit betreft eens in de vier jaar voorleggen van een Nota reserves en voorzieningen. Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor een kadernota over prijzen voor uitgifte van gronden en erfpachtcanons. De Nota Grondbeleid voorziet hierin. De jaarlijkse grondprijswijzigingen worden aan de raad ter kennisneming aangeboden.

Andere gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening over het grondbeleid zijn gerelateerd aan projecten of onderdelen ervan (vaststellen grondexploitaties, strategische verwerving, overschrijding krediet). De naleving is bij de casestudie naar voren gekomen voor zover van toepassing, zijnde het vaststellen van de (herziene) grondexploitatie en de verwervingen.

Informatie over indicatoren voor de gemeentelijke productie van goederen en diensten en waar mogelijk de maatschappelijke effecten van het beleid, alsmede verantwoording over doelmatigheid en doeltreffendheid zijn voor het grondbeleid niet te vinden in de geraadpleegde documenten.

Naleving eisen BBV

Ten eerste wordt in deze paragraaf gekeken in hoeverre de eisen uit het BBV worden nageleefd. Dit is weergegeven in tekstvak 4-3.

Ter beoordeling is gekeken naar de meest recent beschikbare documenten. Dit zijn de Paragraaf Grondbeleid in de Jaarrekening 2007 en de Programmabegroting 2009 en het Jaarverslag Grondbedrijf 2007 en 2008.

Tekstvak 4-3: Naleving artikel 16 en 70 BBV in Dongeradeel

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

Deze zijn aanwezig in de paragraaf grondbeleid.

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

1. 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.
- 2 Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.
- a, g en h opgenomen in de paragraaf grondbeleid, overig in Jaarverslag grondbedrijf.

Uit genoemde documenten blijkt dat de formele eisen aan informatievoorziening worden nageleefd. De verantwoording van het grondbeleid vindt plaats via de Paragraaf grondbeleid, meer in de programmajaarrekening dan in de begroting. Via het Jaarverslag grondbedrijf, dat eveneens aan de gemeenteraad ter beschikking wordt gesteld, worden de herzieningen van de grondexploitatie ter vaststelling aan geboden.

De informatievoorziening in de Paragraaf grondbeleid kan verbeterd worden met een financiële verschillenanalyse om de onderbouwing van kosten en opbrengsten en het totaalresultaat te ondersteunen en door naast de gemeentelijke grondexploitaties ook aan te geven welke eventuele private exploitaties en publiekprivate samenwerkingen er lopen en welke financiële betrokkenheid de gemeente daarbij heeft (of dat deze er niet zijn).

Naleving eisen Gemeentewet

Een andere richtlijn vanuit het rijk is dat de raad vooraf wordt geïnformeerd over omvangrijke transacties (Gemeentewet). Naleving hiervan is bij de casestudie gebleken. In de case is ook strategische grondverwerving toegepast waarvoor de verwervingsprijs onder de €500.000 lag en de raad dus niet vooraf hoefde te worden geïnformeerd.

Kostensoortenlijst Grondexploitatiewet

Indien de Grondexploitatiewet binnen de gemeente toegepast wordt, dan moet gebruikgemaakt van de kostensoortenlijst uit het Besluit Ruimtelijke Ordening. In de gemeentelijke exploitatieopzetten wordt hier ook gebruik van gemaakt, aldus ambtelijke bron.

Transparantie grondbeleid

Voor het beoordelen van de transparantie van het grondbeleid wordt gebruikgemaakt van de “transparantieladder”.³²

voetnoot

³² De transparantieladder is ontwikkeld door RIGO en is een deskundigennorm voor de informatievoorziening over het grondbeleid.

Op basis van de beschikbare informatie die de gemeenteraad over het grondbeleid heeft gehad en voor dit onderzoek beschikbaar is gesteld, worden de scores op de transparantieladder gegeven.

Tabel 4-2 Score Dongeradeel op indicatoren transparantie grondbeleid

Trede transparantieladder	Antwoord	Score
A. Beleidskaders		
1. Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota Grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar	10 (10)
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 (niet als zodanig benoemd)	5 (10)
3. Beschikt u over:		
• Helder beleid voor grondverwerving en gronduitgifte	Ja	10 (10)
• Algemene voorwaarden uitgiftebeleid	Ja	10 (10)
• Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw	Ja, alleen individueel	5 (10)
• Een implementatieplan Grondexploitatiewet	Ja, deels	5 (10)
4. Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	10 (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.)	Nee	0 (10)
Maximale score A		55 (80)
B. Procescondities		
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 (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?	Nee	0 (20)
8. Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	Nee	0 (20)
Maximale score B		20 (60)
C. Uitvoering		
9. Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10%	0 (20)
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?	>=10% en < 25%	0 (10)
	% begroting bekend	0 (10)
	werkelijk % bekend	0 (10)
11. Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10%	0 (20)
	>= 10% en <=25%	0 (10)
Maximale score C		0 (60)
Totaal te behalen score	Maximale score	75 (200)

Uit de scores blijkt dat op diverse punten de transparantie van het Dongeradeelse grondbeleid verbeterd kan worden. Dit betreft vooral de kant van proces en uitvoering, minder het beleidskader.

4.4 Conclusies sturing en controle grondbeleid

Gemeentelijke eisen informatievoorziening

De gemeente Dongeradeel heeft met name in 2006 en 2007 beleid opgesteld ten aanzien van het grondbeleid. In de Financiële Verordening en de Nota Grondbeleid zijn diverse eisen geformuleerd ten aanzien van informatievoorziening aan de gemeenteraad. In de Financiële Verordening zijn met name eisen gesteld over vierjaarlijkse kaderstelling over gemeentelijke (grond)prijzen en reserves en voorzieningen. Tevens zijn van belang de meldingen van overschrijding van investeringskrediet van meer dan €50.000, en toelichting van afwijkingen van meer dan €20.000 ten opzichte van de begroting in tussenrapportages. Ook wordt informatie verlangd over prestatie-indicatoren van beleid en afleggen van verantwoording over doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot beleidsdoelen, begroting en regelgeving.

In de Nota Grondbeleid zijn eisen vastgelegd voor informatievoorziening over grondaankopen en de vaststelling van grondexploitaties.

Gemeentelijke eisen ten opzichte van andere richtlijnen

De gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening zijn in overeenstemming met de eisen vanuit de Rijksoverheid in het BBV (over grondbeleid en grondexploitatie) en de Gemeentewet (over transacties van onroerende zaken).

De gemeente Dongeradeel beschikt op strategisch niveau over vrijwel alle belangrijke beleidsdocumenten uit het referentiemodel voor gemeentelijk grondbeleid. Het beleid is met name in 2006 en 2007 in ontwikkeling geweest. De Nota Grondbeleid is in 2008 geëvalueerd. De actuele structuurvisie voor Dongeradeel biedt mogelijk onvoldoende houvast voor de gewenste bovenwijkse voorzieningen en het kostenverhaal daarvan.

Op operationeel niveau is nog sprake van enkele ontbrekende documenten die de informatievoorziening zouden kunnen versterken. Dit betreft:

- een Nota Bovenwijkse Voorzieningen
- een Nota Projectmatig Werken.

Naleving eisen informatievoorziening

De eis uit Financiële Verordening van het eens in de vier jaar voorleggen van een Nota reserves en voorzieningen wordt nageleefd. Dit geldt ook voor een kadernota over prijzen voor uitgifte van gronden en erfpachtcanons. De Nota Grondbeleid voorziet hierin. De (jaarlijkse) prijswijzigingen worden aan de raad ter kennisgeving aangeboden.

Informatie over indicatoren voor de gemeentelijke productie van goederen en diensten en waar mogelijk de maatschappelijke effecten van het beleid, alsmede verantwoording over doelmatigheid en doeltreffendheid is wat betreft het grondbeleid niet te vinden in de geraadpleegde documenten.

Andere gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening over het grondbeleid zijn gerelateerd aan projecten of onderdelen ervan (vaststellen grondexploitaties, stra-

tegische verwerving, overschrijding krediet). De naleving is bij de casestudie naar voren gekomen voor zover van toepassing, zijnde het vaststellen van de (herziene) grondexploitatie en de verwervingen.

De gestelde eisen aan de informatievoorziening in het BBV worden in zijn geheel nageleefd. In verhouding tot veel andere gemeenten is dit een goede prestatie.

De informatievoorziening in de Paragraaf grondbeleid kan verbeterd worden met een financiële verschillenanalyse om de onderbouwing van kosten en opbrengsten en het totaal resultaat te ondersteunen en door naast de actuele grondexploitaties ook aan te geven welke eventuele private exploitaties en publiekprivate samenwerkingen er lopen en welke financiële betrokkenheid de gemeente daarbij heeft.

De eisen in de Gemeentewet zijn bij de casestudie gevolgd.

De kostensoortenlijst van de Grondexploitatiewet wordt gehanteerd.

Gezien de scores op de indicatoren voor de transparant grondbeleid kan het grondbeleid in Dongeradeel op diverse punten nog verbeterd worden. Dit betreft vooral de kant van proces en uitvoering, minder het beleidskader. Er is bijvoorbeeld geen normatief kader om de prijs-kwaliteitverhouding van plannen af te wegen en de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie zijn niet op elkaar afgestemd.

5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De hoofdvraag van Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân ten aanzien van het grondbeleid in Dongeradeel luidde:

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

De beantwoording van deze hoofdvraag is opgesplitst in twee gedeelten: in de volgende paragraaf gaan we eerst in op de beheersing van de financiële risico's van het grondbeleid en grondexploitaties (het 'risicomanagement'), vervolgens gaan we in op de sturing en controle door de raad. Voor de beantwoording van de gestelde *deelvragen* zie de conclusies aan het eind van de hoofdstukken 2, 3 en 4.

Risicomanagement

De gemeente heeft als hoofddoelstelling: *het gebruiken van de instrumenten van het grondbeleid om doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening te realiseren.*

De gemeente heeft daarnaast ook een financiële doelstelling met het grondbeleid: *het maken van winst op grondexploitaties om eventuele verliesgevende projecten te kunnen financieren.*

Om deze doelen te bereiken voert de gemeente in principe een actief grondbeleid. Soms vinden ook private ontwikkelingen plaats.

Beheersing van de financiële risico's is een belangrijk aandachtspunt in het grondbeleid van de gemeente. De afgelopen jaren zijn verschillende beleidsnota's verschenen (een Nota Grondbeleid, de Nota Reserves & Voorzieningen) die ondermeer de beheersing van financiële risico's beogen te verbeteren.

De gemeente geeft in de Nota Grondbeleid aan dat de risico's per grondexploitatie worden bepaald en in de te hanteren risicomarge meegenomen. Voor meer algemene risico's is er de Reserve bouwgrondexploitatie (met een minimum van € 500.000).

Het beleid voor het weerstandsvermogen en de reserves en voorzieningen is neergelegd in de Nota Reserves & Voorzieningen en in de Paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en het jaarverslag.

De risico's van het strategisch verwervingsbeleid worden voorts beheerst door het stellen van een grens (van € 500.000) waarbinnen het college bevoegd is tot het doen van grondaankopen. Daarnaast worden risicoanalyses gevraagd en een verwervingsstrategie. Toetsing van termijnen, risico's en prijzen vinden plaats onder verantwoordelijkheid van het college. Voor het verwervingsbeleid is ook een Reserve strategische aankopen ingesteld. Daarmee kunnen eveneens de risico's van dit beleid worden opgevangen.

Ter beheersing van de risico's worden alle grondexploitaties jaarlijks herzien en worden de waarden van verworven gronden ingeschat met behulp van grondexploitatieverkenningen.

Het risicobeleid heeft in de praktijk geleid tot een goede uitvoering van het grondbeleid in de afgelopen jaren. De financiële *doeltreffendheid* is de afgelopen jaren goed geweest: nagenoeg alle grondexploitaties kennen een positief (verwacht) eindresultaat. Tevens is financieel *doelmatig* geopereerd: jaarlijks zijn er winsten behaald (tussentijds winstnemingen en winsten op afgesloten exploitaties). De winsten zijn echter beperkt (2008: € 127.000), ook in verhouding tot de investeringen (2% in 2008). De afgelopen jaren werden ook de beheersbare kosten relatief laag gehouden, eveneens een teken van doelmatig opereren.

De verwachtingen voor toekomstige rendementen zijn goed (€ 4,1 miljoen), maar staan onder druk van de recessie. In de exploitaties is in 2008 al rekening gehouden met gelijkblijvende grondprijzen. Aangenomen wordt dat de te maken kosten wél stijgen. Hierdoor zijn risicomarges in de grondexploitaties gemaakt en zijn de verwachte winsten naar verhouding lager.

De weerstandscapaciteit uit de Reserve bouwgrondexploitatie van € 500.000 is aan de lage kant, zo blijkt uit vergelijking met de IFLO-norm voor de minimale capaciteit, die voor 2008 uitkomt op € 1,5 miljoen. Of de reserve inderdaad aan de lage kant is valt nog te bezien. Het is namelijk niet duidelijk hoe groot de risico's van de grondexploitaties precies zijn en hoe groot de marges in de exploitaties zijn.

Het risico van vroegtijdige grondverwerving is in beginsel wel toegenomen. De boekwaarde van deze gronden is toegenomen. De financiële verwachtingen voor de 87,5 ha verworven grond zijn per 2008 al net negatief gecalculeerd bij een voorzichtige raming. De effecten van de kredietcrisis of toekomstige bevolkingskrimp zijn hierin mogelijk nog onvoldoende verdisconteerd. Het risicomanagement wordt onder invloed van de kredietcrisis dus op de proef gesteld.

Uit de casestudie en de jaarverslagen grondbedrijf is gebleken dat de risico's van de individuele grondexploitaties niet expliciet aan de orde worden gesteld. Risicomarges zijn niet transparant en er worden geen risicoberekeningen geëxpliciteerd.

De invoering van de Grondexploitatiewet (Grexxwet) in 2008 heeft belangrijke gevolgen voor de risicobeheersing bij grondexploitaties, vooral omdat daardoor meer sturingsmogelijkheden bij private grondexploitaties voorhanden zijn (zoals de

bevoegdheid tot het vaststellen van het aandeel sociale woningbouw en vrije kavels). Als de wet goed wordt toegepast, zijn bovendien de mogelijkheden voor kostenverhaal bij private grondexploitaties groter, waardoor de financiële risico's voor de gemeente beperkt worden. Dankzij deze nieuwe wet kan de gemeente in een vroegtijdig stadium (namelijk al vóór de vaststelling van het bestemmingsplan) een afweging maken tussen actief grondbeleid, PPS of faciliterend grondbeleid. De gemeentelijke doelstelling om winst te behalen blijft echter een reden om zoveel mogelijk aan actief grondbeleid als gewenste vorm vast te houden.

De gemeente loopt bij de toepassing van de Grexwet nog wel een aantal risico's. Er is nog geen beeld van mogelijk benodigde bovenwijkse voorzieningen. Ook in een structuurvisie is dit beeld niet vastgelegd. Verhaal van eventuele bovenwijkse kosten is daarmee op dit moment nog niet mogelijk.

Sturing en controle

De gemeente heeft in 2006 het grondbeleid vernieuwd. In een nieuwe Nota Grondbeleid en in de Financiële Verordening zijn eisen vastgelegd aangaande de informatievoorziening aan de raad over grondaankopen, de financiële positie van het grondbedrijf en publiekprivate samenwerkingen. Deze eisen zijn in lijn met de eisen uit het BBV en de Gemeentewet.

De gemeente beschikt op *strategisch* niveau over alle belangrijke beleidsdocumenten uit het referentiemodel voor gemeentelijk grondbeleid.

Op *tactisch* en *operationeel* niveau is nog sprake van enkele ontbrekende documenten die de informatievoorziening aan de gemeenteraad zouden kunnen versterken. Dit betreft op tactisch niveau een Nota Bovenwijkse Voorzieningen en een Normering Planvoorbereidingskosten. Op operationeel niveau ontbreekt een Nota Projectmatig werken.

De eisen aan de informatievoorziening in het BBV worden in hun geheel nageleefd. In verhouding tot veel andere gemeenten is dit een goede prestatie. De naleving van de Gemeentewet voor wat betreft de informatievoorziening over grondaankopen aan de raad wordt eveneens nageleefd. De gemeente heeft de Grondexploitatiewet nog niet hoeven toe te passen, maar werkt wel met de bijbehorende kostensoortenlijst bij grondexploitatieovereenkomsten.

Er is geen beeld van de feitelijke kosten van planontwikkeling en toezicht op de uitvoering (kosten V&T).

5.2 Aanbevelingen

Het grondbeleid van de Gemeente Dongeradeel heeft zich in 2005-2008 voorspoedig ontwikkeld en kan in het algemeen positief worden beoordeeld bij toetsing aan een normenkader.

Op grond van het onderzoek zijn een aantal punten voor verbetering te formuleren. Het college en de raad kunnen deze aanbevelingen gebruiken om het risicomanaagement, de transparantie daarvan en de kaderstelling te verbeteren bij de actualisering van het grondbeleid.

Verbeteren risicomanagement en transparantie daarvan

De risico's van grondexploitaties en de marges die daarvoor in die grondexploitaties worden aangehouden zijn niet duidelijk vastgelegd in het Financieel Jaarverslag van het grondbedrijf. Onduidelijk is of de Reserve bouwgrondexploitatie voldoende is voor de algemene risico's van actief grondbeleid. Voor de raad wordt de financiële sturing en controle van het grondbeleid daardoor bemoeilijkt. Dit dient verbeterd te worden. Daarvoor zijn de volgende aanbevelingen te doen:

- 1) De raad inzicht geven in de risico's zoals die jaarlijks voor de lopende grondexploitaties worden ingeschat (ook in geld uitgedrukt, niet alleen in algemene termen).
- 2) Onderzoeken hoe groot de meer algemene risico's van de grondexploitaties zijn en bepalen of de huidige weerstandscapaciteit van de Reserve bouwgrondexploitatie daarvoor toereikend is.
- 3) Een Meerjarenprognose Grondbedrijf opstellen die inzicht geeft in de financiële consequenties van toekomstige projecten. Het verdient aanbeveling hierbij ook te bekijken of de voorraad grond in bezit van de gemeente niet te omvangrijk is voor de ruimtelijke opgaven. Gezien het bezit van 87,5 ha (bij 10 woningen per ha goed voor de bouw van 875 woningen) en de jaarlijkse afboekingen kan de vraag worden gesteld of hiervan niet een deel zou moeten worden afgestoten.
- 4) Voor een optimale toepassing van de Grondexploitatiewet is het zaak om kostenverhaal van eventuele bovenwijkse voorzieningen mogelijk te maken. Daarvoor is een actuele ruimtelijke Structuurvisie vereist voor het gehele grondgebied van de gemeente. De kosten van bovenwijkse voorzieningen en de toerekeningwijze aan plannen kunnen worden opgenomen in een Nota bovenwijkse voorzieningen.

Versterken beleidskader

- 5) Het beleidskader kan worden versterkt door de ruimtelijke doelstellingen van het grondbeleid te verankeren in een actuele Structuurvisie voor de gehele gemeente, waarin de opgaven voor wonen, werken, (bovenwijkse) voorzieningen en infrastructuur etc. worden vastgelegd in een SMART geformuleerd meerjarenprogramma. Dit programma zou dan voor het grondbedrijf moeten worden vertaald in hectares uitgeefbare grond die in een bepaalde periode nodig zullen zijn om die doelstellingen m.b.t. wonen en werken, groen en water en bovenwijkse voorzieningen etc. te realiseren. Op basis van e.e.a. zou jaarlijks, bijvoorbeeld in het Jaarverslag Grondbedrijf, kunnen worden gerapporteerd over de daadwerkelijk uitgegeven hectares.

Versterking informatievoorziening

Alle formele eisen aan de informatievoorziening uit het BBV en de Gemeentewet worden nageleefd. In aanvulling op aanbeveling 1 kan de transparantie worden verhoogd door:

- 6) Het hanteren van een beleidsagenda grondbeleid met een overzicht van onderwerpen waar het gemeentelijk grondbeleid verder aan wil werken (zoals het maken van een Nota bovenwijkse voorzieningen). Deze agenda kan worden opgenomen in de Paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening.
- 7) De Paragraaf Grondbeleid zou niet alleen een beeld moeten geven van de actuele gemeentelijke grondexploitaties, maar ook van de private exploitaties en eventuele publiekprivate samenwerkingen (als deze er niet zijn, anders dat expliciet vermelden).
- 8) Bij de herziening van grondexploitaties zou de transparantie kunnen worden verbeterd door de resultaten van een verschillenanalyse voor te leggen. Deze zouden bijv. per grondexploitatie in het Jaarverslag grondbedrijf kunnen worden opgenomen. Daarbij zou dan ook informatie kunnen worden gegeven over de gemaakte kosten voor planvoorbereiding en toezicht (V&T) en rente.

Bijlage 1: Normenkader Noordoost Fryslân

In deze bijlage is het normenkader voor het onderzoek naar het grondbeleid in de gemeenten Dongeradeel, 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.

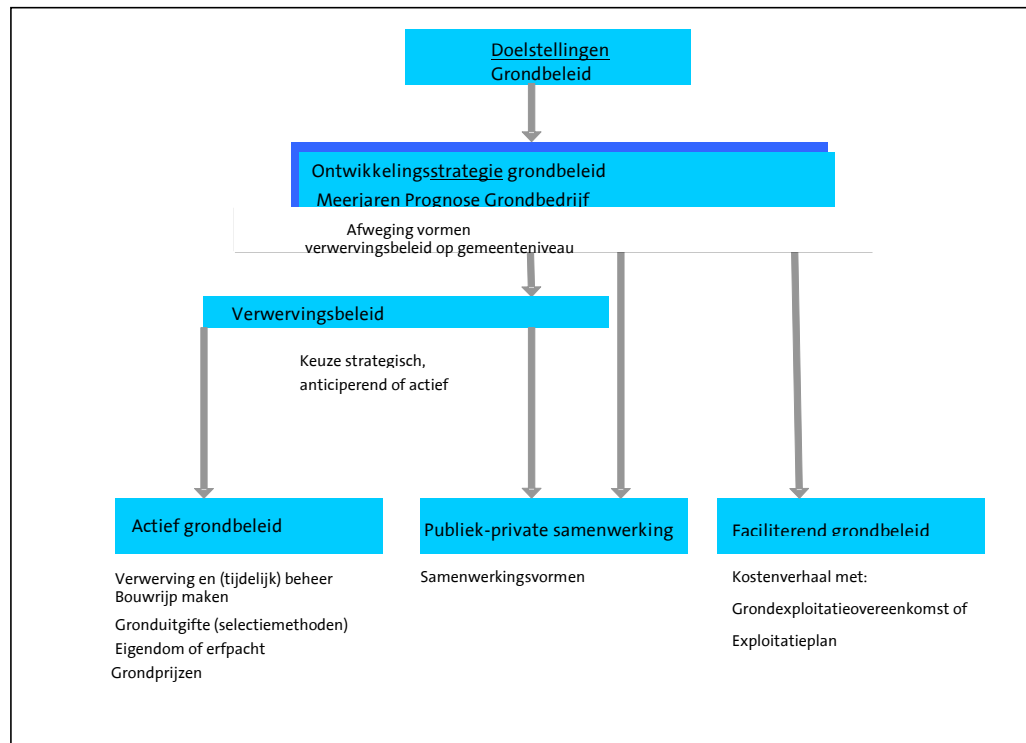
Wanneer zich mogelijke dilemma's tussen verschillende doelstellingen voordoen geeft de gemeente aan op welke wijze een zorgvuldige afweging tussen verschillende belangen wordt gemaakt.

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 grondexploitatieresultaten 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 Dongeradeel, 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

- a) Is er een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement?
- b) Voor actueel beeld: ten minste jaarlijks herzien van de grondexploitaties.
- c) Overzicht risico's lopende exploitaties en komende exploitaties en kwantificering van de risico's.
- d) Omvang risico's gerelateerd aan financiële reserve grondbedrijf.
- e) 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 gebruikgemaakt van drie indicatoren.

Prestatie-indicatoren doelmatigheid

1. Winst in relatie tot investeringen
2. Beheersing kosten V&T en rente
3. 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:

- o op een algemener niveau van bijvoorbeeld de Nota Grondbeleid en de paragraaf grondbeleid uit de programmabegroting en programmarekening,
- o 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 grondvererving 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 kunnen zijn opgenomen. Bovenwijkse voorzieningen moeten zijn verankerd in een structuurvisie.

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 winstgevende en verliesgevende 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.³³

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.

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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuurvisie ▪ Nota Grondbeleid ▪ Financiële verordening ▪ Nota verbonden partijen# ▪ Nota reserves en voorzieningen# ▪ Nota risicomanagement# ▪ Exploitatieverordening ▪ Plan implementatie Grondexploitatiewet 	
Tactisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmabegroting / jaarrekening ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Productbegroting ▪ Meerjarenprognose 'grondbedrijf' ▪ Nota grondprijzen ▪ Normering planvoorbereidingskosten
Operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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.

voetnoot

³³ 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.

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 waaraan 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:
<ul style="list-style-type: none"> • 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 plannen. 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).

<ul style="list-style-type: none"> • 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:
<ul style="list-style-type: none"> • 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)	< 4 jaar	10
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota Grondbeleid vastgesteld?	>= 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	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.)	Ja	10
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	< 10%	20
	>=10% en < 25%	10

en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?		
10) Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitatie 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%	20
	>= 10% en <=25%	10
Maximale score C		60
Totaal te behalen score	Maximale score	200

Bijlage 2: Casestudie Trije Terpen

Introductie

Het plan Trije Terpen, een uitlegplan voor woningbouw bij de kern Dokkum, is gekozen vanwege de voor Dongeradeel betrekkelijk grote locatie. Als dit plan voor circa 200 woningen financieel goed wordt beheerst en ook de doeleneinden van het plan worden bereikt, dan kan de gemeente ook kleinere plannen aan, zo is de gedachte van de Rekenkamercommissie.

Het project kent een gemeentelijke grondexploitatie. De eerste grondexploitatie is van begin 2005. Het plan bestaat uit drie fasen, waarvan fase 1 vrijwel is afgerond. Met fase 2 is al gestart. Gezien de terugloop in de woningmarkt wordt verwacht dat fase 3 in 2016 gereed zal zijn, in plaats van 2014. De meest recente grondexploitatie van het plan is van 31 december 2008.

In deze casestudie wordt ingegaan op de doelstellingen van de gemeente en de doeltreffendheid en de doelmatigheid bij de ontwikkeling van Trije Terpen tot dit moment. Ook de financiële risicobeheersing en de rol van de gemeenteraad komen aan de orde.

Bronnen

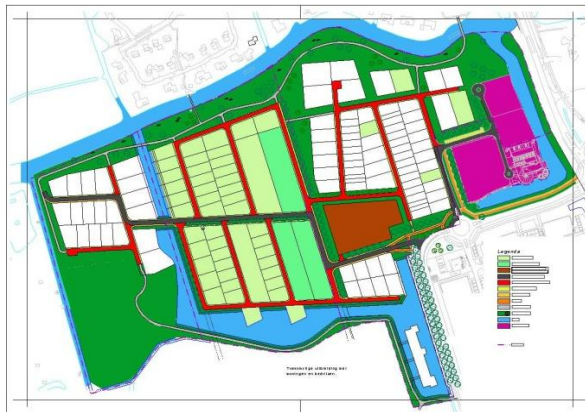
Voor het onderzoek naar de grondexploitatie Trije Terpen is gebruik gemaakt van diverse documenten uit het gemeentelijke dossier. Onder andere de eerste en meest recente versie van de gemeentelijke grondexploitatie zijn bestudeerd. Hierin zijn naast financiële cijfers ook gegevens over het ruimtegebruik opgenomen.

In het dossier zitten verder documenten opgenomen over Trije Terpen die zijn behandeld in de gemeenteraad, zoals de onderzoeken over archeologie en geluidsrapporten, maar ook de documenten over grondaankopen. Op basis van de behandeling van deze documenten en eventuele gestelde vragen uit de gemeenteraad kan inzicht worden verkregen in de rol die de raad heeft gespeeld bij de ontwikkeling.

In aanvulling op de dossierstukken is gesproken met betrokken ambtenaren de heren E. Visser en B.J. Boersma van het grondbedrijf.

Doelstellingen & doeltreffendheid

Bij het project Trije Terpen is sprake van meerdere doelstellingen, zowel op ruimtelijk en financieel vlak als voor de planning van het project. Al deze doelstellingen worden hier kort behandeld, waarna ook wordt stilgestaan bij de doeltreffendheid.



Trije terpen (rechts fase 1, midden fase 2, links fase 3)

Ruimtelijke doelstellingen: woningbouw

Trije Terpen is het laatste grote uitlegplan van de hoofdkern Dokkum. Er werden ongeveer 200 woningen voorzien. In 2005 was de woningdifferentiatie als volgt: 11 vrije sector parkwoningen, 92 vrijstaande woningen, 4 halfvrijstaande woningen in het water, 54 halfvrijstaande huizen en 36 rijwoningen. Daarbij is er nog een uitwerkingsgebied met 20 woningen, waaronder 4 woningen van een particuliere grondexploitant.

De woningaantallen bleken onzeker vanwege een archeologisch waardevol gebied van een terp. Nu kunnen er 188 woningen worden gerealiseerd, oorspronkelijk werd gedacht aan 200.

Fase 1 heeft 70 woningen: 34 vrije kavels, 3 kavels die Reitsma bouwt, 20 projectmatig, 9 sociale huur (WCD) en 4 kavels "Kooistra". De 4 kavels "Kooistra" is een gevolg van private grondexploitatie door de eigenaar van de grond. Hiermee is de gemeente een exploitatieovereenkomst aangegaan.

Fase 2 en 3 betreffen 118 woningen 62 projectmatige woningen en 56 vrije kavels. Fase 2 betreft 98 woningen. Daarvan zijn er 36 vrije kavels en 62 kavels voor projectmatige woningen. Fase 3 kent slechts 20 vrije kavels.

Fase 2 bevat enkele grote kavels van rond 1.200 m², de meeste kavels voor vrijstaande woningen hebben een omvang van 550 tot 660 m². Er zijn ook kavels van rond de 300-350 m² voor halfvrijstaande woningen. De sociale huurwoningen hebben de kleinste kavels.

Eind 2008 is ongeveer 35% van de bouwgrond uitgegeven. Fase 1 was nagenoeg verkocht en met verkoop van fase 2 was toen al een start gemaakt.

In het bestemmingsplan is vastgelegd dat tijdens de uitvoering de kavels mogen worden aangepast. Zo mag een kavel voor twee halfvrijstaande woning worden omgezet in een kavel voor vrijstaande woning en omgekeerd. In relatie tot veranderde vraag zijn kavelaanpassing doorgevoerd, waarvoor ook het beeldkwaliteitsplan is en wordt aangepast.

Na de zomer van 2007 is gestart met de uitgifte van deze tweede fase. De gemeente geeft hiervan 44 kavels uit voor de bouw van vrijstaande woningen. De andere ca. 56 kavels worden projectmatig ingevuld en zijn in uitgifte bij onder andere woningcorporatie Woonfriesland. Het oppervlak van de nog beschikbare bouwka- vels varieert van 490 m² tot 883 m². Hierbij is de verkaveling in deelgebied 8b van het beeldkwaliteitsplan gewijzigd. Het gaat om de kavels gelegen aan de Rhoder- terp aan het water. Oorspronkelijk waren hier vijf forse kavels gepland, nu zijn er zes vrije kavels bedoeld voor een Zweeds/Scandinavisch woningtype. Door een aanpassing van het beeldkwaliteitsplan is het ook mogelijk een dergelijk woning- type met bakstenen gevels te realiseren in plaats van alleen gevels van natuurlijk materiaal als hout.

Onlangs zijn de kavels met nummer 125 tot en met 128, 149 tot en met 154, 157, 158 en 159 opnieuw verkaveld. De kavels zijn kleiner geworden en enkele project- matige kavels zijn vervangen door vrije kavels. De aanleiding hiervoor is dat kleine- re kavels (rond 500 m²) beter liggen in de markt. Minder projectmatige kavels houdt verband met een andere marktverwachting van een corporatie.

In een schrijven van 27 juni 2008 geeft de corporatie WCD (woningcorporatie Don- geradeel) aan de gemeente te kennen geen gebruik te willen maken van de voor- keurspositie bij projectmatige woningbouw in Trije Terpen. De corporatie beschikt al over voldoende woningen voor de huisvesting voor de doelgroep. In fase 2 kon- den daardoor 8 projectmatige kavels omgezet worden in vrije kavels.

Het beeldkwaliteitsplan is aan genoemde wijzigingen aangepast. Een procedure tot vaststelling van deze wijzigingen wordt gevoerd. Bouwplannen worden al wel aan dit gewijzigde plan getoetst.

Samenvattend komt de realisatie van het woningbouwprogramma tot op dit mo- ment redelijk overeen met de oorspronkelijke doelstelling. Het programma wordt daarbij aangepast aan veranderende vraag vanuit de markt en via corporaties.

Ruimtelijke doelstellingen: ruimtegebruik

De doelstellingen voor het ruimtegebruik zijn afgeleid uit de eerste grondexploita- tie van februari 2005. In onderstaande tabel staat het ruimtegebruik weergegeven.

Het plan heeft een lage woningdichtheid van 8,5 woningen per ha. Dat is kwaliteit die past bij een dorpsuitbreiding met veel vrijstaande woningen.

Het aandeel uitgeefbaar terrein is echter laag en het aandeel openbaar groen hoog.

Tabel B-1: Doelstellingen en realisatie ruimtegebruik Trije Terpen

Ruimtegebruik	15-2-2005		31-12-2008		Verandering
	m2	%	m2	%	
Uitgeefbaar m2	90.301	40%	94.127	42%	+4%
Groen	81.883	36%	73.481	33%	-10%
Water	24.179	10%	24.179	10%	0%
Verharding	28.001	12%	28.001	13%	0%
Overig	4.000	2%	4.835	2%	+1%
Totaal	228.364	100%	224.623	100%	-2%
# Woningen	200		188		-6%
Woningen/ha	8,7		8,4		-3%

Het plan Trije Terpen heeft duurzaamheidsambities. Dit betreft vooral de woningbouw zelf (energiezuinig met name). Stedenbouwkundig is een groen/blauwe milieu zone van belang. Daardoor wordt de bruto dichtheid van de woningbouw vrij laag en het aandeel groen hoog.

Voor wijkvoorzieningen is een deel van het plan gereserveerd (in de tabel "overig"). Naast groenvoorzieningen betreft dit vooral reservering van een terrein voor een brede school. Hiervan zal komende vijf jaar niet gebruik worden gemaakt. De schoollocatie zal tijdelijk worden ingericht als trapveld voor kinderen.

Het ruimtegebruik is in de loop van de uitvoering tot nu toe op enkele punten verschoven. Dat heeft vooral te maken met meer duidelijkheid over de grenzen van de archeologische zone. Daarbij is het openbaar groen verkleind met name ten gunste van de kavelgrootte, privé groen. De dichtheid is iets verlaagd door wat minder woningen; het totale plangebied is daarbij iets verkleind.

Samenvattend komt de realisatie van het ruimtegebruik tot dusver sterk overeen met de doelstellingen.

Financiële doelstelling: winstgevende exploitatie

De locatie Trije Terpen is in 2005 exploitatie genomen met het uitgangspunt een klein positief exploitatieresultaat te behalen van €31.400. Het streven was kostendeckende grondprijzen en een plan met kwaliteit.

Dit kleine verwachte grondexploitatieresultaat is tijdens de looptijd van begin 2005 tot eind 2008 gestegen naar €3,2 miljoen. Eind 2006 was dit positieve resultaat al geraamd.

Deze forse toename van de verwachte winst van €3,2 miljoen is het gevolg van met name lagere kosten van bouwrijp maken (€1.4 miljoen) en lagere netto rentekosten (€1,3 miljoen). Daarnaast waren er kleine meevallers bij de plankosten en boekwaarde, en bij de opbrengsten (meer uitgeefbaar).

De oorspronkelijke doelstelling om een klein positief exploitatieresultaat te behalen wordt naar verwachting ruimschoots gehaald.

Daarbij is al in bepaalde mate rekening gehouden met het effect van de kredietcrisis op de opbrengsten van de woningbouw. De grondprijzen zijn in 2009 niet verhoogd (in alle lopende grondexploitaties).

Doelstellingen planning

In de grondexploitatieopzetten is ook een doelstelling opgenomen voor de snelheid van uitgifte van de woningbouw kavels.

De woningbouw in Trije Terpen wordt gefaseerd. Het college heeft op 20 februari 2007 Trije Terpen gesplitst in fase 2 en fase 3, in verband met betere fasering in tijd. Fase 2 zou starten na de bouwvak in 2007, de verloting van de kavels in september 2007.

Fase 3 wordt in de plannen wel gelijk met fase 2 bouwrijp gemaakt om de overlast voor bewoners van de tweede fase te beperken. Het tempo van fase 3 wordt bepaald door de voortgang van de vrije kavels in fase 2.

In de eerste exploitatieopzet uit 2005 wordt gesproken van een realisatie in 10 jaar tot en met 2014. Per jaar zouden er dan circa 20 woningen moeten worden gerealiseerd. Na 4 jaar, tot eind 2008 zou dan 40% van de gronduitgifte moeten zijn gerealiseerd. Volgens de exploitatie is dat ongeveer 35%. Er sprake van een kleine vertraging. De verwachting is eind 2008 dat het plan 2 jaar langer zal lopen vanwege lagere woningafzet als gevolg van de kredietcrisis.

De planning van de uitvoering wordt goed beheerst en door bijzondere externe factoren (een economische crisis) ongunstig beïnvloed.

Risicobeheersing

Risicomangement

De grondexploitatie Trije Terpen is conform het gemeentelijk beleid jaarlijks herzien.

Hierbij is rekening gehouden met actuele risico's van het project, momenteel vooral het marktrisico bij de opbrengsten. Aan de kostenkant zijn door aanbesteding van het bouwrijp maken fase 2 en 3 de risico's kleiner geworden. Daarbij zijn ook de kosten voor het bouwrijp maken lager uitgevallen. Voor tegenvallers aan de kostenkant is in ieder geval een post onvoorzien opgenomen met een klein bedrag van € 43.600 (die was oorspronkelijk ook klein €56.800). Of er nog andere risicomarges in de kostenposten zijn opgenomen is onduidelijk.

Bij de jaarlijkse herziening van de exploitatie is de ontwikkeling van kosten en opbrengsten geëvalueerd en aangepast. Er wordt voor de opbrengsten in 2009 geen rekening gehouden met een opbrengststijging (0%). Met een kostenstijging wordt wel gerekend (2,5%). Als de kostenstijging meevalt en de opbrengsten worden gerealiseerd is er een financiële marge.

Doelmatigheid

Om de doelmatigheid van de grondexploitatie te beoordelen is ten eerste gekeken naar de ontwikkelingen van beheersbare kostenposten. Als beheersbare kostenposten zijn gedefinieerd:

- Kosten voorbereiding & toezicht (inclusief beheerskosten)
- Rentekosten

Tussen 2005 en 2009 zijn de kosten V&T gedaald, maar deze was in lijn met de totale kostendaling. Het percentage kosten V&T van 6% over de totale kosten en 14% over kosten bouwrijp maken (gebruikelijk 18-19% voor grondexploitaties in kleine gemeenten) is als relatief laag te beoordelen en dit duidt op een doelmatige uitvoering van de grondexploitatie.

De geraamde netto rentekosten waren in 2005 geraamd op €1,4 miljoen. Deze raming was betrekkelijk aan de hoge kant. Eind 2008 is sprake van een geraamde rentepost € 120.000. Als de stijging van de boekwaarde van bijna €250.000 daarbij wordt genomen dan nog zijn de rentekosten nog altijd zeer beperkt. Ook hier is sprake van een doelmatige uitvoering van de exploitatie.

Tabel B-2: Ontwikkeling kostenposten Trije Terpen

Kostenposten	15-2-2005		31-12-2008	
	Bedrag	% van totaal	Bedrag	% van totaal
Kosten V&T	€ 847.000	6%	€ 633.000	6%
Rentekosten (netto)	€ 1.400.000	12%	€120.000	1,5%

Wat betreft de netto rentekosten wordt doorgaans in het begin van de exploitatie een onzekerheidsmarge in de fasering ingebouwd in het kader van het voorzichtigheidsbeginsel. Bij verkoop van kavels worden de rentekosten waar mogelijk sterk beheerst. De vrije kavels worden dan verkocht vóór de uitvoering van een belangrijk deel van het bouwrijp maken. Tijdens de periode dat de koper zijn bouwplan maakt kan de gemeente bouwrijp maken. Bij projectmatige bouw wordt dit ook door de gemeente nagestreefd. Ontwikkelaars zelf willen de kavel doorgaans pas kopen als de ontwikkelaar 70% van de woningen op tekening heeft verkocht. De gemeente staat hier in beginsel afwijzend tegenover.

Ook is de ontwikkeling van de boekwaarde bestudeerd.

Tabel B-3: Ontwikkeling boekwaarde Trije Terpen

Grondexploitatie	15-2-2005	31-12-2006	31-12-2008
Boekwaarde	€3,4 miljoen	€2,7 miljoen	€0,5 miljoen

De afgelopen 4 jaar is de boekwaarde van het project Trije Terpen fors afgenomen. Dit betekent dat de gerealiseerde inkomsten hoger waren dan de gedane uitgaven. De totale kosten zijn zoals gezegd ook gedaald.

Op basis van de hiervoor beschreven factoren is de doelmatigheid van de grondexploitatie Trije Terpen als goed te beoordelen.

Bij beheersing van de rentekosten kan echter ook deels sprake zijn geweest van een ruime risicomarge die is vrijgevalen.

De indruk is in het algemeen dat in de eerste rekening het voorzichtigheidsbeginsel sterk is toegepast. De raming van begin 2005 leidde tot een verwacht saldo van €0. Eind 2006 was het saldo al €3,2 miljoen positief. Daarbij zijn er ook extra kosten gedekt (zie verder hieronder).

Leren op niveau grondexploitatie

Binnen de uitvoering van de grondexploitatie streeft de gemeente naar het up to date houden van de uitvoering van het grondbeleid. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties is daarvan een voorbeeld.

De toelichtingen op de herziene grondexploitaties in het Jaarverslag grondbedrijf zijn echter summier, zo blijkt bij Trije Terpen. Er wordt geen vergelijking gemaakt met de herziene grondexploitatie van het jaar ervoor. Ook is er geen vergelijking met de eerste grondexploitatie, zoals we in deze casestudie laten zien.

Positief is dat geleerd wordt van de verkoopervaringen. Het programma wordt binnen de grenzen van het plan aangepast aan de wensen van de markt. Kleinere vrije kavels verkochten in de markt van 2008 beter dan grotere. Het kavelaanbod is daar op aangepast.

Ten aanzien van het leren op het niveau van de grondexploitatie zijn diverse positieve punten benoemd, die duiden op het lerende vermogen binnen het gemeentelijk apparaat. Verbetering is evenwel mogelijk.

Sturing en controle raad

In deze paragraaf wordt ingegaan op de sturing en controle van de grondexploitatie Trije Terpen door de gemeenteraad. Eerst wordt een chronologisch beeld geschetst van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van de grondexploitatie. Daarna wordt nader ingegaan op de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Hierbij behoort ook een overzicht van de kostenposten van de grondexploitatie, ter financiële controle van het project.

Betrokkenheid van de raad: plan en uitvoering

De raad is in een vroeg stadium bij de planontwikkeling voor Trije Terpen betrokken. Voor een programma van eisen voor het op te stellen stedenbouwkundige plan is een workshop gehouden met de raadscommissie op 3 juni 2003. De raad gaf daarbij eigen accenten aan:

- Groene uitstraling van de openbare ruimte. Snippergroen moet worden vermeden.
- Eentonige bouw van rijwoningen voorkomen met beeldkwaliteitseisen, waaronder korte rijen.
- Kleinschalige flats mogen, met name voor ouderen, maar de nadruk moet liggen op vrijstaande en halfvrijstaande woningen. Welstand moest vooral worden toegespitst op bijzondere plekken.

- Levensloopbestendige woningbouw, de commissie wilde vooral een mix van leeftijdsgroepen.
- Het plan kon worden gemaakt voor wonen en werken. Werken moest wel in een aparte zone met uitstraling (ruimtelijk kwaliteit).
- Reservering van grond voor voorzieningen werd onderschreven voor een school en buurtvoorzieningen. Als er geen gebruik van wordt gemaakt kan de reservering voor wonen worden gebruikt. Bij speelruimte moest er ook aandacht zijn voor jongeren van 12 jaar en ouder.
- Een duidelijke eis was een verbinding voor voetgangers en fietsers met de (wijk) Woudhorne.
- Een wandelpad langs de Woudvaart werd niet zo nodig gevonden omdat anders wonen aan het water niet kan worden gerealiseerd.
- Voor het wonen aan het water is het wel de vraag of open vaarwater een belangrijke wens van bewoners is. De realisatie van open vaarwater is namelijk kostbaar (geraamd op bijna € 2 miljoen ex btw).
- De uitgifte van gronden van projectmatige woningbouw mocht niet geheel aan de corporaties worden toebedeeld.
- De raad heeft voor het vervolg aangegeven voor het stedenbouwkundige plan twee modellen te ontwikkelen met financiële doorrekening. Verschil tussen de modellen betrof vooral de wijze waarop het water naar de wijk komt. Als het model is gekozen volgt het bestemmingsplan met het beeldkwaliteitsplan.

Op 26 juni 2003 is door de wethouder een voorlopige keuze gemaakt. Er is gekozen voor uitwerking van de sobere variant waarin kanovaarwater wordt gerealiseerd. De dure variant betrof open water voor motorjachten. Maar daarvoor zou een andere woonlocatie mogelijkheden voor gaan bieden (ten zuiden van Woudhorne).

Op 21 augustus 2003 waren de alternatieven in beeld zonder volledige uitwerking van het (dure) alternatief, maar met een globale berekening van de meerkosten. Motief hiervoor was het nog beperkte restant krediet. Bij verder planuitwerking zou extra krediet moeten worden aangevraagd bij de raad.

Op 31 augustus 2004 is er informatie over het "Schetsplan Ontwikkelingsgebied Trije Terpen te Dokkum" over de hogere kosten van het plan als gevolg van minder uitgeefbaar terrein voor woningbouw (in verband met archeologie), bodemsaneringskosten, hogere grondverwervingskosten en plankosten (V&T). Mogelijk kan het oppervlak uitgeefbaar terrein nog groter worden als een deel van het terpengebied toch bebouwd kan worden. De ROB dient dit dan toe te staan. In het plan zijn vrijstaande woningen uitwisselbaar met halfvrijstaande woningen (1 voor 2).

De raadscommissie bespreekt op 13 oktober 2004 "De stedenbouwkundige hoofdstructuur naar aanleiding van het Schetsplan Ontwikkelingsgebied Trije Terpen te Dokkum". De commissie geeft aan het als hamerstuk in de raad te brengen. Dit gebeurt op 15 oktober 2004.

Op 13 december 2004 is voor snelle voortgang door het college besloten de artikel 19 procedure (WRO) toe te passen.

Het plan Trije Terpen met bijbehorende grondexploitatie is op 31 maart 2005 door de gemeenteraad vastgesteld.

Tijdens de uitvoering tot nu toe is Trije Terpen vrijwel niet meer in de raad besproken. De raad heeft daartoe geen aanleiding gezien. In 2008 kwam het plan naar aanleiding van berichten in de pers kort in een raadsvergadering aan de orde. In de pers was gesteld dat fase 3 van het plan geen doorgang zou vinden. Raadsleden hebben hier vragen over gesteld. Maar het persbericht bleek een misverstand te betreffen.

Betrokkenheid van de raad: grondverwerving, uitgifte en exploitatieovereenkomst
Voor Trije Terpen is ook het voorkeursrecht gevestigd in 2000. Bij raadsbesluit in 2000 is er voor fl 2,3 miljoen een grondaankoop gedaan met een oppervlak van 11,7 ha (Dokkum “zuidwest”). De koopovereenkomst is vertrouwelijk aan de raad voorgelegd.

In 2005 is volgens het dossier nog een verwerving gedaan voor €88.000. Deze is niet aan de raad ter informatie gegeven. Deze viel binnen de grens van €500.000 voor grondverwerving door het college en binnen het krediet voor het project.

De grondprijzen in fase 2 zijn getaxeerd door een makelaar, evenals de prijzen van de kavels uit fase 1 die nog niet zijn verkocht. Deze taxatie komt overeen met de residuele waardebenadering die in de Nota Grondbeleid wordt gekozen.³⁴

In het taxatierapport van 31 mei 2006 zijn de grondprijzen residueel berekend.

Van de projectmatige kavels hebben de corporaties voorkeursrecht. Voor de kavels heeft de CHF (Corporatie Holding Friesland) in 2006 een voorkeursrecht gekregen als compensatie voor herontwikkeling van De Markt, een onrendabel project in de binnenstad van Dokkum. De kavels betreffen 10 kavels voor huurwoningen en 22 voor koophuizen. Op de totale grondprijs kreeg CHF 10% korting bij tijdige betaling. Dan maakt de gemeente voldoende rentewinsten om de waarde van de korting te dekken. De korting is rechtmatig. De opwaardering van de binnenstad is een maatschappelijk belang. De recente jurisprudentie laat dit ook toe

In een schrijven van 27 juni 2008 geeft de corporatie WCD (Woningcorporatie Dongeradeel) aan de gemeente te kennen geen gebruik te willen maken van de voorkeurspositie bij projectmatige woningbouw in Trije Terpen. De corporatie beschikt al over voldoende woningen voor de huisvesting voor de doelgroep. (28 mei 2008: 30 naar 20, 8 projectmatige kavels worden vrije kavels, fase 2).

WCD neemt bij een schrijven van 22 september 2009 22 tot 24 kavels, waarvan 12 huurwoningen met een lage kavelprijs. Maar ook die woningen moeten duurzaam worden gebouwd.

Voor een stuk grond in het plan Trije Terpen wilde de grondeigenaar overgaan tot zelfrealisatie van een viertal kavels voor vrijstaande woningen. Het overleg tussen

voetnoot

³⁴ 20 februari 2007, een voorstel van het college Trije Terpen te splitsen in fase 2 en fase 3.

grondeigenaar en gemeente over een grondexploitatieovereenkomst is in 2003 begonnen. De grondexploitatieovereenkomst is op 15 november 2003 door de raad goedgekeurd (hamerstuk). Deze lag vertrouwelijk ter inzage en is besproken in de raadscommissie.

De kostensoorten waren in lijn met de exploitatieverordening van de gemeente. De bijdragen voor het herstructureringsfonds en de het fonds bovenwijkse voorzieningen zijn ook geleverd. De openbare grond wordt na het woonrijp maken voor €1 door de gemeente overgenomen.

Samenvattend volgt de gemeenteraad ten aanzien van het bestemmingsplan de voorstellen van het college van B&W. De betrokken ambtenaren bevestigen de positieve houding van de gemeenteraad.

Er is geen sprake van duidelijke bijsturing door de gemeenteraad inzake Trije Terpen tijdens de uitvoering. Bij de planontwikkeling was de raad nauw betrokken en daar heeft de raad invloed uitgeoefend op de kwaliteit van het plan.

Naleving eisen informatievoorziening

De gemeente heeft de geldende eisen voor informatievoorziening binnen het project Trije Terpen nageleefd. Jaarlijks is de grondexploitatie herzien en via het Financieel verslag grondbedrijf aan de gemeenteraad aangeboden. Hiermee is voldaan aan de eisen uit het BBV. De kostenposten uit de grondexploitatie worden vergeleken met onderstaand overzicht. Dit is een deskundigennorm voor kostenposten in de grondexploitatie. De posten die zijn genoemd voldoen aan de norm.

Tabel B-4: Grondexploitatie Trije Terpen (in duizenden Euro) (1)

	kosten		Opbrengsten	
	2005	2008	2005	2008
Grondverwerving/boekwaarde	3.231	531		
Grondwerk	1.965	299		
Verharding	1.566	2.203		
Riolering	859	233		
Groenvoorzieningen	556	554		
Kunstwerken	558	979		
Verlichting& brandkranen	180	95		
Hoofdaansluiting + fietspad	287			
Opslag herstruct/bovenwijks		490		
V&T, incl. beheerskosten	847	768		
Onvoorzien	57	31		
Planschade en grondonderzoek	303	225		
Renteverlies	4.623	1.335		
Subtotaal	15.033	7.596	Subtotaal	11.838
Rentewinst	-3.195	-1.987		
Totaal			Totaal	11.838
Saldo: winst	0	+3.232		8.841

(1) De grondexploitatie van 2008 is maar ten dele vergelijkbaar totaal en per kostenpost, vooral omdat gemaakt kosten en gerealiseerde opbrengsten zijn opgegaan in de boekwaarde.

De eerste en meest recente grondexploitatiekening, zoals in bovenstaande tabel gepresenteerd, zijn per kostenpost en voor de opbrengsten niet goed vergelijkbaar. In de meeste recente rekening zijn gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten in de boekwaarde opgegaan. Dit leidt tot lagere totale kosten en lagere totale opbrengsten. Een vergelijking per post is niet goed mogelijk vooral omdat bij de herziening niet bekend is welk deel van de kosten al gemaakt is of welk deel van de opbrengsten. Zo staat bij de post “hoofdaansluiting + fietspad” in 2008 geen bedrag meer vermeld. Feitelijk zijn de kosten al gemaakt en in de boekwaarde genomen. Het zou theoretisch ook mogelijk kunnen zijn dat die post is geschrapt. Dit is evenwel niet het geval.

Het kleine verwachte grondexploitatie resultaat is tijdens de looptijd van begin 2005 tot eind 2008 gestegen naar €3,2 miljoen.

Deze forse toename van de verwachte winst is het gevolg van met name lagere kosten van bouwrijp maken (€1.4 miljoen) en lagere netto rentekosten (€1,3 miljoen). Daarnaast waren er kleinere meevallers bij de plankosten en boekwaarde, en bij de opbrengsten (meer uitgeefbaar). Dit blijkt uit een speciaal overzicht dat voor dit onderzoek beschikbaar is gesteld, waarbij de boekwaarde weer uiteen is gelegd in kosten per post en opbrengsten.

Op de exploitatie van 2008 zijn ook de kosten van de opslag voor het herstructureeringsfonds en de bovenwijkse voorzieningen opgenomen en opgevangen.

De stijging van de verwachte winst op het project Trije Terpen is in 2008 getemperd door het berekenen van een kostenstijging (2,5%) over de nog te maken kosten en het gelijk houden van de grondprijzen (stijging 0%). Als de geraamde kostenstijging meevalt kan een marge ontstaan.

De recessie is echter nog niet voorbij. Die kan de verwachte exploitatiewinst nog verder onderdruk zetten. Pas tegen het einde van de exploitatie ontstaat er meer zicht op.

Vergelijking deskundigennorm grondexploitaties

De opzet van de grondexploitatie Trije Terpen komt bijna geheel overeen met de deskundigennorm voor grondexploitaties. Enkele afwijkende punten worden kort toegelicht:

- 1 De post onvoorzien kan voorkomen op een grondexploitatie. Voor de transparantie is het van belang dat vermeld wordt of er bij andere posten ook nog risicomarges zijn verdisconteerd.
- 2 De opbrengsten uit woningbouw zijn niet uitgesplitst in vrije kavels en projectmatige bouwkavels markt en sociale sector (huur en koop).
- 3 Vergelijking van de meest actuele herziene grondexploitatie met eerdere herzieningen is niet goed mogelijk omdat de boekwaarde niet is uitgesplitst naar de kostenposten en de opbrengsten.

Samenvattend kan gesproken worden van een heldere grondexploitatie waarin alle kostenposten duidelijk zijn terug te vinden. De opbrengsten kunnen meer worden

gespecificeerd. Vergelijking met voorgaande exploitaties wordt bemoeilijkt door het niet uitsplitsen van de boekwaarde. Slechts het saldo en de boekwaarde zijn in de tijd te volgen en te vergelijken.

Conclusies

Doelstellingen en doeltreffendheid

De gemeente heeft impliciete doelstellingen, uitgangspunten vastgelegd voor de exploitatie Trije Terpen ten aanzien van het ruimtegebruik, woningbouw, planning en financiën zijn terug te vinden in de eerste grondexploitatie.

De doeltreffendheid is groot. Het woningbouwprogramma en het ruimtegebruik worden in belangrijke mate in overeenstemming met de uitgangspunten gerealiseerd.

De verwachte winstgevendheid van het plan is hoger dan de sluitende grondexploitatie die bij de start begin 2005 werd verwacht. De indruk is wel dat het voorzichtigheidsbeginsel bij de start te sterk is gepast. Eind 2006 werd al een forse winst geraamd, waarbij ook nog additionele kosten zijn opgevangen.

Het project zal waarschijnlijk twee jaar later (in 2016) worden afgerond dan volgens de planning uit de eerste grondexploitatie. Dit komt vooral door het verwachte effect van de kredietcrisis op de opname van woningbouw kavels. De gemeente heeft om het effect in te perken de grondprijzen voor 2009 op het niveau van 2008 gehouden. De financiële gevolgen hiervan zijn al in de herziene grondexploitatie meegenomen.

Risicobeheersing

De gemeente herzielt jaarlijks de grondexploitatie op basis van de nieuwste prognoses voor kosten en opbrengsten.

Er is geen overzicht van de gehanteerde risicomarges. Dit gebeurt niet op een voor de gemeenteraad transparante wijze.

De doelmatigheid van de grondexploitatie is goed. De kosten V&T zijn tijdens de exploitatie in lijn gebleven met de totale kosten en opbrengstenstijging. Het percentage van 12% V&T kosten is laag. Kanttekening is dat de kosten V&T normatief in de exploitatie zitten en dat de feitelijke kosten hiervan niet worden geëvalueerd. Ook kent het project beduidend lagere rentekosten dan eerst begroot. Dit getuigt van een doelmatige uitvoering, maar mogelijk ook te voorzichtige ruime raming bij de start (voor een extra risicomarge).

Ten aanzien van het leren op het niveau van de grondexploitatie zijn punten te noemen, die duiden op het lerende vermogen binnen het gemeentelijk apparaat. De verschillenanalyse tussen de meest recente grondexploitatie met eerdere grondexploitaties is te summier om er veel van te kunnen leren en is ook niet transparant gemaakt door de cijfers van een eerdere exploitatie er naast te zetten. Er wordt ook niet nagegaan wat de werkelijke kosten van V&T zijn.

Sturing en controle door de raad

De raad is betrokken geweest bij diverse belangrijke onderdelen van de ontwikkeling van Trije Terpen. De raad heeft de vestiging van het voorkeursrecht bekrachtigd, toestemming verleent voor alle grondaankopen en ingestemd met het nieuwe bestemmingsplan. Vooral in het voortraject van planontwikkeling was de raad nauw betrokken en heeft de raad gestuurd op plankwaliteit en gevraagd om alternatieven in verband met een mogelijk grote kostenpost van open vaarwater maken.

Tevens is de raad conform de eisen geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de exploitatie. Naast het voorleggen van de grondaankopen, is jaarlijks een herziene grondexploitatie aan de raad aangeboden. Er vindt echter maar een summiere verschillenanalyse plaats tussen de herziene grondexploitatie-rekening en de voorgaande of eerste rekening. Deze verschillenanalyse is alleen kwalitatief, uitgezonderd met name het saldo. Bij een vergelijking in dit onderzoek wordt deze bemoeilijkt omdat de gedane investeringen en de gerealiseerde opbrengsten niet zijn gespecificeerd, maar in de boekwaarde zijn opgenomen. Veranderingen per post en in het totaal aan investeringen en opbrengsten zijn dan niet vast te stellen. De marges die nog worden gehanteerd in de grondexploitatie zijn niet geheel transparant. Dit kan bij de verdere uitvoering leiden tot een gunstiger resultaat als die marges niet nodig zijn om onvoorziene tegenvallers op te vangen.

Veranderingen in de grondexploitatie zijn dan onvoldoende transparant. De raad heeft zijn controlerende taak op hoofdlijn kunnen uitvoeren doordat er informatie is over de ruimtelijke kwaliteiten en het grondexploitatie-saldo en de boekwaarde en een inzicht in de nog te realiseren investeringen en opbrengsten.

De raad heeft het project vooral in de startfase actief gevolgd. Daarna kon de raad zich verder vinden in de lijn en uitwerking van het college.

Bijlage 3: 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 winstgevend 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 uitgifte-prijzen en inbrengwaarden
Boekwaarde	De totale gedane investeringen vermindert 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 die 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	Verschillende 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

	volkstuinten
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 onvoorzien 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 bouw- en 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 onteigenings-titel, 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 (PPS)	Publiek Private Samenwerking. Gemeenten en marktpartijen pakken 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 projectafwijkingbesluit.
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 ge-

	bruikt 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 financieringscategorie 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.