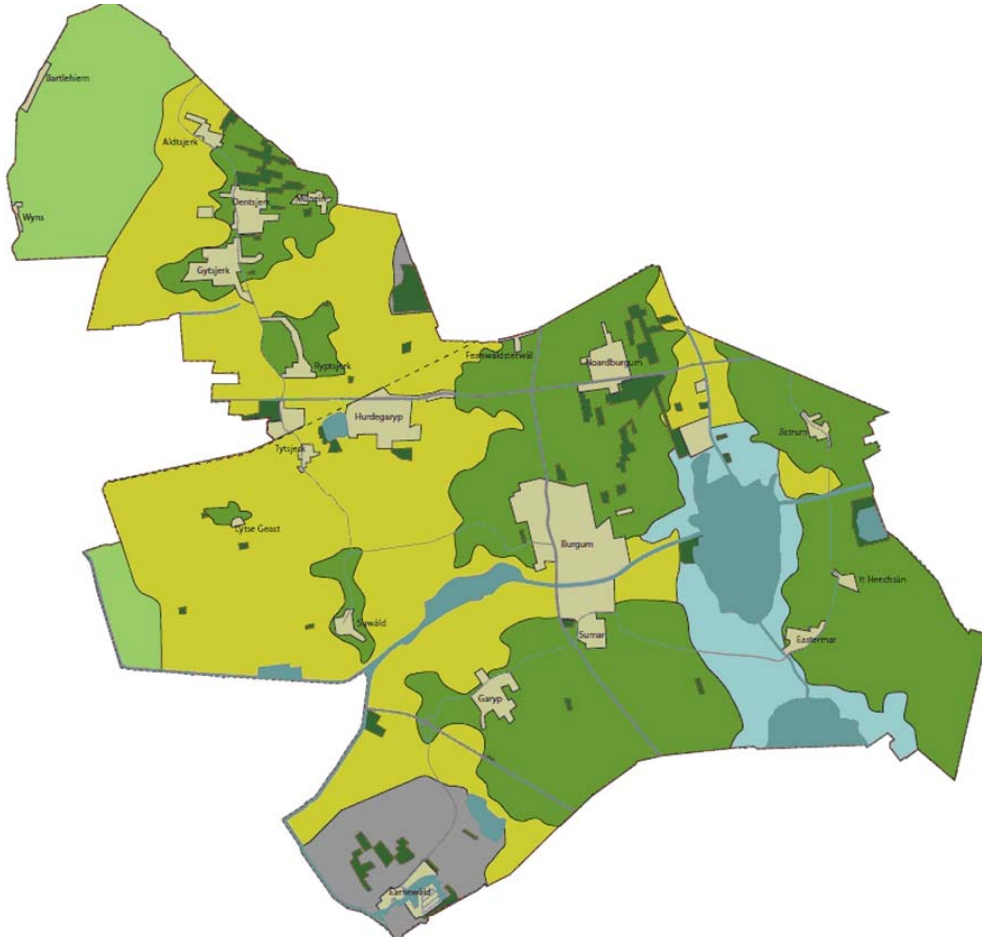


Onderzoek strategisch grondbeleid Tytsjerksteradiel



Opdrachtgever

Rekenkamercommissie gemeente Tytsjerksteradiel

Auteur

Drs. Geurt Keers

Uitgave

Maart 2014

COLOFON

De Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel bestaat uit een viertal onafhankelijke leden. Zij worden ondersteund door de raadsgriffier, die fungeert als ambtelijk secretaris.

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Door haar werkzaamheden wil de rekenkamercommissie bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Tytsjerksteradiel. Het gaat dan om de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover.

De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren.

De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, veelal ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

Samenstelling

W. R. Zuurbier (voorzitter)

W. Wiersma – van Asch

J.P. Jorritsma

J. Westinga

Ambtelijk secretaris S.K. Dijkstra (raadsgriffier) ondersteund door

E. Annema-de Vries (griffiemedewerkster)

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door RIGO Research en Advies BV (onderzoeker: de heer drs. G. Keers)



Contact

Postbus 3, 9250 AA Burgum

email: rekenkamercommissie@t-diel.nl

website: raad.t-diel.nl

Inhoud

| | | |
|----------------|---|-----------|
| 1 | Onderzoek grondbeleid | 1 |
| 1.1 | Kader voor het onderzoek naar actief, strategisch grondbeleid | |
| 1.2 | Doelstelling en vraagstelling onderzoek | |
| 1.3 | Uitwerking in onderzoeksvragen | |
| 1.4 | Onderzoeksaanpak | |
| 1.5 | Opbouw rapportage | |
| 2 | Inhoud grondbeleid en praktijk | 5 |
| 2.1 | Doelstellingen en instrumenten | |
| 2.2 | Financiële risicobeheersing | |
| 2.3 | Doelmatigheid van het grondbeleid | |
| 3 | Beleidsproces uitvoering grondbeleid | 25 |
| 3.1 | De proceskaders | |
| 3.2 | Praktijk van uitvoering | |
| 4 | Beleidsverandering 2004-2013 | 29 |
| 4.1 | Inhoudelijke veranderingen | |
| 4.2 | Veranderingen proceskader | |
| 5 | Informatievoorziening aan de raad | 33 |
| 5.1 | Kaders voor de informatievoorziening | |
| 5.2 | De praktijk van informatievoorziening | |
| 6 | Reactie college met nawoord rekenkamercommissie | 39 |
| Bijlage | Geraadpleegde documenten | 49 |

1

Onderzoek grondbeleid

1.1 Kader voor het onderzoek naar actief, strategisch grondbeleid

De Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Tytsjerksteradiel wil een onderzoek doen naar het gevoerde grondbeleid van Tytsjerksteradiel. De gemeenteraad hecht belang aan dit onderzoek. Het grondbeleid kent bredere belangstelling in Tytsjerksteradiel, vanwege de maatschappelijke en financiële risico's en de invloed hiervan op de beleidsmogelijkheden van de gemeente.

Het grondbeleid van de gemeente staat ten dienste van de realisatie van meerdere doelen op het gebied van: volkshuisvesting, economische zaken, milieu, ruimtelijke inrichting en gemeentefinanciën. Het betreft dikwijls omvangrijke investeringen waar meerdere partijen bij betrokken zijn (publiek en privaat). Het actieve gemeentelijke grondbeleid slaat neer in meerdere grondexploitaties en daaraan voorafgaand strategische gemeentelijke grondverwervingen. Aan deze grondexploitaties en grondposities met hun lange tijdspanne van moment van grondverwerving tot oplevering van bouwgrond zijn risico's verbonden die realisatie van doelstellingen ook kunnen bedreigen. De economische crisis drukt zijn stempel op veel bouwprojecten en grondexploitaties en strategische grondverwervingen, door afnemende vraag, dalende (grond)opbrengsten en afnemende financieringsbereidheid. Het risicomanagement van grondexploitaties en grondposities wordt in deze economisch ongunstige tijden op de proef gesteld. Complexiteit en onvoldoende transparantie van het grondbeleid geven menige gemeenteraad het gevoel van ongrijpbaarheid zonder mogelijkheden tot (bij)sturing.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Tytsjerksteradiel wil inzicht verkrijgen in het strategisch grondbeleid van de gemeente. Daartoe is het beleid in de periode 2004-2013 geanalyseerd, onderscheiden naar de periode voor en na 2008. Medio 2008 is nieuw beleidsinstrumentarium voor het grondbeleid in werking getreden (de herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Grondexploitatiewet), wat samenvalt met het begin van de huidige crisisperiode.

1.2 Doelstelling en vraagstelling onderzoek

Doel van het onderzoek is een vergelijking te maken van het formele grondbeleid van Tytsjerksteradiel met hoe daar in de praktijk naar wordt gehandeld.

De vergelijking richt zich op de rol van de raad in deze processen (kaderstellen, toetsend en stuurmogelijkheden) en de informatieprocessen tussen raad en college rond het grondbeleid.

Centrale vraag voor het onderzoek is:

“Is het strategische grondbeleid van de gemeente doeltreffend georganiseerd om in te kunnen spelen op de dynamische financiële, politieke en maatschappelijke omgeving?”

Het onderzoek naar het strategisch grondbeleid omvat zowel de gemeentelijke grondexploitaties als de gemeentelijke grondposities van de nog niet in exploitatie genomen gronden (de zogenaamde NIEG-gronden) en de strategische gronden¹, samen ‘het grondbedrijf als geheel’. Deze componenten van het actieve grondbeleid zijn financieel van groot gewicht in de gemeente, afgemeten aan de boekwaarde (investeringen verminderd met de opbrengsten).²

De RKC van Tytsjerksteradiel heeft RIGO Research en Advies gevraagd het onderzoek naar het strategische grondbeleid van de gemeente uit te voeren.

1.3 Uitwerking in onderzoeksvragen

De RKC heeft de hoofdvraag van het onderzoek uitgewerkt in vijf deelvragen:

1. Wat zijn de inhoudelijke uitgangspunten van het strategisch grondbeleid (normenkader)?
2. Hoe is het beleidsproces om uitvoering te geven aan grondbeleid georganiseerd (proceskader)?
3. Hoe verhoudt de theorie zich tot de praktijk?
4. Heeft er een verandering in grondbeleid plaatsgevonden vanaf 2008 in het licht van het gewijzigde wettelijk kader en de marktomstandigheden?
5. Is de raad voldoende geïnformeerd over alle relevante ontwikkelingen binnen een grondproject om de kaderstellende en controlerende taak te vervullen?

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor de aanpak van het onderzoek zijn de volgende stappen genomen:

- a) Opstellen normenkader voor beantwoording van de onderzoeksvragen.

Hiervoor is gebruik gemaakt van kaderstellende documenten van de gemeente Tytsjerksteradiel, regelgeving van de rijksoverheid en beschikbare deskundigennormen.

- b) Documentstudie

Bij deze studie is de nadruk gelegd op stukken die de raad heeft gekregen: kaderstellende documenten (nota grondbeleid) en verantwoordingsdocumenten uit de planning en controlecyclus (men name de jaarrekeningen vanaf 2004).

- c) Interviews

¹ In het grondbeleid van de gemeente wordt een onderscheid gemaakt naar strategische grondverwervingen, bedoeld voor de lange termijn, en NIEG-gronden die op kortere termijn worden geactiveerd in een grondexploitatie. Strategische gronden vallen buiten het grondbeleid en zijn ten laste van de algemene reserve (verwerving, rentekosten e.d.). De boekwaarde van strategische gronden is ook niet in de cijfers over ‘grondexploitatie’ opgenomen, maar bij de materiële vaste activa, ‘gronden en terreinen’.

² Zie hiervoor hoofdstuk 2, de tabellen 2-2 en 2-4.

De informatie uit de documentstudie is verder verdiept met behulp van interviews met betrokkenen: Wethouder G.H. Schippers (Grondzaken, Ruimtelijke ordening en Financiën); O. de Jager (Algemeen Directeur), mw. H. Tasma (manager Financiële en Juridische Zaken); A. J. van der Ploeg (Financieel beleid en Concerncontrol); O. Postma (Grondzaken); K. Boelstra (Woonbeleid) en J. Melessen (afdelingsmanager Ruimte); de raadsleden H. Bouma, R. Eizema, F. Haenen, J. van der Kooi en K. van der Linden.

Van de interviews is een inhoudelijk verslag gemaakt, dat ter verificatie en aanvulling aan de gesprekspartners is toegezonden. Vooraf is een gespreksthema-lijst toege-
stuurd, zijnde een introductie op het onderzoek en de onderzoeksvragen. In de gesprekken zijn bepaalde cases (grondverwerving en grondexploitaties en bijbehorende plannen) besproken voor concrete voorbeelden. Leden van de Rekenkamercommissie hebben aan de interviews deelgenomen.

d) Synthese en rapportage

In de slotfase van het onderzoek zijn de bevindingen van de deskstudie en de interviews tot synthese gebracht om de hoofdvraag en vijf deelvragen te beantwoorden.

1.5 Opbouw rapportage

Hoofdstuk 2 gaat in op deelvraag over de inhoud van het grondbeleid (deelvraag 1) en de praktijk (deelvraag 3).

De proceskaders (deelvraag 2) en praktijk van grondbeleid (deelvraag 3) komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

De veranderingen in het grondbeleid in 2004-2007 en 2008-2012 (deelvraag 4) worden in hoofdstuk 4 beschreven.

In hoofdstuk 5 staat de informatievoorziening aan de raad voor sturing en controle (deelvraag 5) centraal.

2

Inhoud grondbeleid en praktijk

De eerste deelvraag luidt: Wat zijn de inhoudelijke uitgangspunten van het strategisch grondbeleid (normenkader)? En wat is de praktijk (deelvraag 3)?

Voor de beantwoording wordt eerst ingegaan op de doelstelling en instrumenten van het grondbeleid (paragraaf 2.1). Daarna volgt inhoud en de praktijk van de financiële risico-beheersing van het grondbeleid (paragraaf 2.2). Tot slot wordt ingegaan op doelmatigheid van het grondbeleid (paragraaf 2.3). De doelmatigheid van beleid is een centraal thema van de Rekenkamercommissie. Het normkader per thema is ontleend aan het grondbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel, regels van het rijk (zoals het BBV – Besluit Verantwoording en Begroting) of waar nodig ‘deskundigen’ normen (zoals het SMART-principe). Deze normen worden per thema in een kader gegeven, met daarbij samengevat de praktijk in Tytsjerksteradiel. De verantwoording volgt in de tekst onder het kader.

2.1 Doelstellingen en instrumenten

| Norm | Praktijk |
|--|---|
| <i>De doelstellingen van het grondbeleid zijn SMART geformuleerd en volgen uit het ruimtelijk beleid en beleid van sectoren als wonen en economie.</i> | Ja, en kunnen meer SMART, met name voor bijdrage grondbeleid voor woningbouw en grondverwing. |
| <i>De keuze voor de vorm van het grondbeleid en de bijbehorende instrumenten wordt onderbouwd vanuit de doelstellingen (bron:BBV).</i> | Ja. De afweging met faciliterend grondbeleid kan beter. |
| <i>Het bereiken van de doelstelling(en) wordt ten minste jaarlijks gemeten voor controle en bijsturing van het beleid.</i> | Ja, maar kan beter. De huidige wijze van meten geeft weinig signaalfunctie voor controle en bijsturing van het beleid. |
| <i>In hoeverre zijn doelstellingen van het grondbeleid gehaald?</i> | Bouwgrond is tijdig beschikbaar. De gewenste voorraad bouwgrond bedrijventerrein van 5 ha is gereed. Voor woningbouw is er een grote voorraad bouwgrond ontstaan door minder vraag dan waar de gemeente van uitging. De winstdoelstelling in 2004-2010 is grotendeels gehaald. Voor 2011-2012 was er geen winstdoelstelling, maar is veel verlies genomen, per saldo meer dan de totale winst in 2004-2010. |

Beleidskader

De gemeente Tytsjerksteradiel ziet gemeentelijk grondbeleid als een instrument voor het realiseren van ruimtelijke doelstellingen voor woningbouw, bedrijventerreinen en voorzieningen, inclusief natuuraanleg. In de Notitie Grondbeleid 2010³ en in de paragraaf Grondbeleid van de Begroting en Jaarrekening is dit vanaf 2004 aangegeven.

Als instrumenten van het grondbeleid kiest de gemeente voor die van het actief grondbeleid (zelf vroegtijdig grond verwerven, zo nodig met het voorkeursrecht- en onteigeningsinstrument en de grond exploiteren). Strategische grondverwerving wordt door de gemeente belangrijk gevonden voor actief grondbeleid. De gemeente heeft dan grondbezit voor mogelijk toekomstige plannen die vervolgens met actief grondbeleid kunnen worden gerealiseerd.⁴

Actief grondbeleid zorgt (vergeleken met private grondexploitatie of publiek-private samenwerking) volgens de gemeente voor maximale regie (invloed op kwaliteit, voortgang, programma, financiën en proces).

Ook voordelen van actief grondbeleid in crisistijd

De recente verliezen op het actieve grondbeleid van de gemeente Tytsjerksteradiel als gevolg van crisis op de vastgoedmarkten pleiten niet voor deze vorm van gemeentelijk grondbeleid.⁵ De in het verleden gemaakte winsten en andere voordelen moeten daarbij niet worden vergeten. Volgens geïnterviewden heeft het actieve grondbeleid in crisistijd ook enkele duidelijke voordelen, die voor crisis niet zo werden gezien.

Vooraf grondposities van de gemeente maken het mogelijk meer in te spelen op kansen die zich voordoen om initiatieven en investeringen van anderen te faciliteren.

De grondposities Leisurezone en De Warren in Burgum worden benut voor een logistieke oplossing bij de aanleg van de Centrale As, die de provincie veel geld bespaart (depotfunctie komt tijdelijk op De Warren bij het nieuwe tracé, welk depot anders elders een paar kilometer verder zou moeten worden gezocht met een aanleg van een tijdelijk weg). De gemeente heeft hiervoor een aantal maatregelen/investeringen van de provincie als compensatie gekregen, waaronder de inrichting van de Leisurezone en de verplaatsing van het Hertenkamp (het totaal aan afspraken werd de Package-deal genoemd).

De grondposities bieden naast lasten ook kansen om nieuwe ontwikkelingen (tijdelijk) te kunnen faciliteren. Een vliegsportclub had bijna een grasveld kunnen huren, maar het viel deels net binnen contouren van een ander vliegveld. Zonder gemeentelijk grondbezit zou dat minder snel gebeuren, omdat grondeigenaren andere afwegingen maken.

Nevendoelen van de keuze voor actief grondbeleid zijn volledige gemeentelijke kosten-dekking, mogelijkheid tot winst voor dekking van grondexploitaties met een tekort en aanwending voor andere gemeenschappelijke doelen.

³ Gemeente Tytsjerksteradiel, Notitie Grondbeleid, september 2010, blz. 10-13.

⁴ Gemeente Tytsjerksteradiel, Notitie Grondbeleid, september 2010, blz. 10-13.

⁵ Een verandering van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid (met private grondexploitatie) is niet snel te maken. De door de gemeente gedane investeringen in gronden voor het actief grondbeleid zijn niet makkelijk over te nemen door marktpartijen. In crisistijd hebben die nauwelijks of geen belangstelling voor grondposities en bouwgrondexploitatie. Er kan immers verlies op worden geleden.

Grondexploitatiewet: meer invloed op private grondexploitatie

Met de herziene Wet RO 2008 en de daarin opgenomen Grondexploitatiewet is de invloed van de gemeente bij particuliere grondexploitatie (faciliterend grondbeleid) vergroot. De gemeente heeft meer regie gekregen op private grondexploitatie: invloed op het programma (aandeel sociaal en vrije kavels) en de fasering. En het gemeentelijke kostenverhaal bij private grondexploitatie is verbeterd.

Met actief grondbeleid blijft de regiefunctie iets groter en kan mogelijke winst (verlies) op de grondexploitatie ten goede (ten laste) komen aan (van) de gemeente.

Concrete doelstellingen voor grondbeleid

Kaders voor projecten (grondexploitaties) en strategische grondverwerving zijn gegeven met de vorige Structuurvisie en het Woonplan (zie bijlage 3 projectenlijst Structuurvisie 2010, 'Finster op Romte'). Meer concrete doelstellingen voor wonen en werken en winstafdracht van gemeentelijke grondexploitatie zijn vastgelegd in de gemeentelijke Structuurvisie 2010 en Woonvisie 2010-2020 'Finster op wenjen' (2009) en jaarlijks in de programmabegroting.

In de begroting worden jaarlijkse doelstellingen gesteld. In de jaarrekening wordt de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt weergegeven.

Wonen: doelstelling en doeltreffendheid

In de Structuurvisie 2010 en de Woonvisie 2010-2020 'Finster op wenjen' (2009) is voor woningbouw als uitgangspunt genomen dat ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties behoedzaam plaats zal vinden. Alleen in Burgum zal sprake zijn van een nieuwe uitbreidingslocatie voor woningbouw (een 'robuuste' dorpsuitbreiding als onderdeel van het Waterfront Burgum, circa 150 woningen vanaf 2016). In andere dorpen worden lopende uitlegplannen gefaseerd ontwikkeld. De nadruk zal meer komen te liggen op inbreiding en herstructurering. Bij amendement is bepaald dat in dorpen kleinschalige uitbreiding (langs een lint of de randen) mogelijk is als er aantoonbaar behoefte aan is en binnen de bebouwde kom onvoldoende mogelijkheden zijn (zie Notitie Grondbeleid 2010, blz. 11-12). In de Woonvisie 2010-2020 (blz. 13) is uitgegaan van de verwachte woningbehoefte en wordt een nieuwbouw van circa 100 woningen per jaar geprogrammeerd, voornamelijk voor uitbreiding van de woningvoorraad, in de periode tot 2016.

Krimp in combinatie met vergrijzing wordt in de Woonvisie genoemd, maar heeft volgens de Woonvisie nog geen impact op de behoefte aan nieuwe woningen tot 2016.

De doelstelling voor wonen, zoals die sinds 2010 is gesteld in de Programmabegroting, luidt: *"Er is sprake van een evenwichtige woningmarkt met ruimte voor alle categorieën".* Deze doelstelling wordt concreter gemaakt voor meting; *"de Woonvisie sluit aan bij de behoefte volgens de demografische ontwikkeling".*

De mate waarin deze doelstelling wordt bereikt is volgens Programmajaarrekening 2012 in elk kwartaal van 2012 100% (blz. 70). In 2011 was dit ook 100% (Programmajaarrekening 2011, blz. 70) en in 2010 (het eerste jaar van de doelstelling) was dit eveneens 100% (Programmajaarrekening 2010, blz.79).

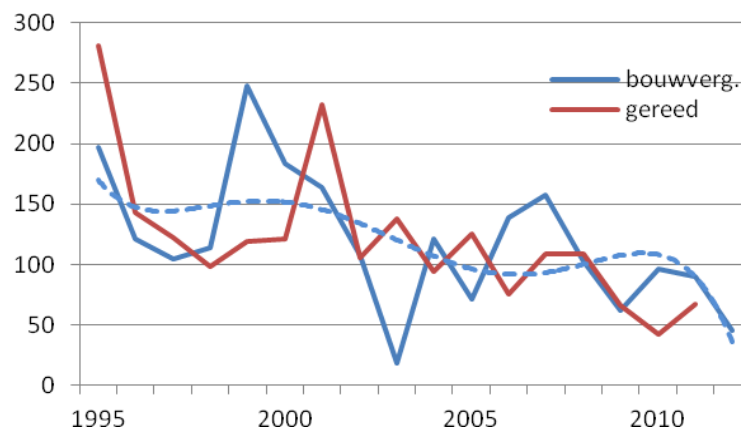
Met de meting wordt niet echt duidelijk wat wordt gemeten, behalve dat de Woonvisie in lijn ligt met de woningbehoefte volgens de demografische ontwikkeling. De bijdrage van het grondbeleid hieraan is hieruit niet op te maken.

Rol grondbeleid bij woningbouw kan worden gemeten

Grondbeleid kan er voor zorgen dat er tijdig voldoende grond is voor de gewenste woningbouw van circa 100 woningen per jaar volgens de Woonvisie.

De feitelijke woningbouw in 2004-2008 was circa 100 woningen per jaar. In 2009-2011 was de productie gemiddeld 59 woningen per jaar (44% minder dan in voorgaande jaren).

Figuur 2-1 Woningproductie en bouwvergunningen voor woningbouw in Tytsjerksteradiel, 1995-2011 (gestippelde blauwe lijn is trendlijn bouwvergunningen)



Bron: CBS, bewerking RIGO

In 2009-2011 is de woningbouwdoelstelling dus niet volledig bereikt maar voor 60%. De crisis op de woningmarkt is hier debet aan. Het grondbeleid heeft wel gezorgd voor voldoende bouwgrond. Inmiddels is de doelstelling verlaagd naar 70 woningen per jaar. Maar voor 2013-2014 is de verwachting dat er minder woningen worden gebouwd. Volgens ambtelijke bron waren er in januari 2013 tot oktober 2013 nog maar vier kavels verkocht. Dit is geen positief teken voor de aantallen gereed te komen woningen in 2014. Er zijn in de gemeente momenteel ten minste 130 woningbouw kavels beschikbaar (bouwrijp gemaakt).

In lopende grondexploitaties is er komende jaren 88.445 m² (8,8 ha) aan kavels voor woningbouw te verkopen (Programmajaarrekening 2012, blz. 18.). Uitgaande van een gemiddelde kavel van 250 m² is dit ruimte voor circa 350 woningen. Als er bijvoorbeeld 70 woningen per jaar kunnen worden afgezet, dan kan er 5 jaar worden gebouwd.

Het grondbeleid zorgt tijdig voor voldoende bouwgrond voor de gewenste woningbouw (100%). Mede door de crisis is er een grotere voorraad bouwgrond ontstaan met meer rentelasten als gevolg (rente over investeringen in de nog uit te geven bouwgrond).

Bedrijven: doelstelling en doeltreffendheid

De doelstelling voor ontwikkeling van bedrijventerreinen heeft de gemeente Tytsjerksteradiel verlaagd tot 12 ha tot en met 2020 (Beleidsplan Economische Zaken 2012-2016, 'Mei elkoar Wurkje', blz. 11-12). Daarbij is 10 ha bij Burgum en 2 ha bij Oentsjerk (Sanjesfjild). Van deze doelstelling mag 6 ha tot en met 2015 worden ontwikkeld (1,5 ha per jaar). In 2015 zal herijking plaatsvinden in regionaal verband. Ook is er regionaal een afspraak

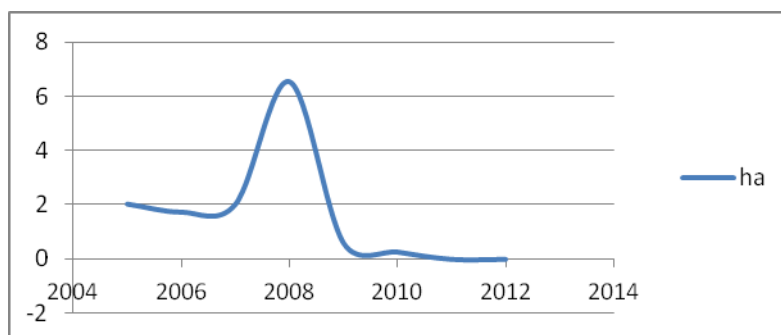
gemaakt over ontwikkeling van een regionaal watergebonden bedrijventerrein van 20 ha (Skûlenboarch) dat voor ongeveer de helft op het grondgebied van Tytsjerksteradiel ligt.⁶

De doelstelling is een voorraad van minimaal 5 ha bedrijventerrein beschikbaar te hebben om voldoende mogelijkheden te hebben voor vestiging van ondernemingen.

Deze doelstelling wordt nagenoeg geheel bereikt: in 2012 was er in één kwartaal 5 ha en in drie kwartalen 4,4 ha (90%, Programmajaarrekening 2012, blz. 43). In 2010 (het eerste jaar van de doelstelling) was er aanbod van 4,8 ha en in 2011 4,4 ha (Programmajaarrekening 2010, blz.54; idem. 2011, blz. 44.).

Dit brengt kosten met zich mee in de vorm een jaarlijkse rentelast over de investeringen in deze bouwrijpe grondvoorraad.

Figuur 2-2 Jaarlijkse uitgifte bedrijventerrein in ha in Tytsjerksteradiel, 2005-2012



Bron: IBIS, bewerking RIGO

De gronduitgifte van bedrijventerreinen was gemiddeld 3,1 ha per jaar in 2005-2008, in 2009-2012 is dit gedaald naar 0,2 ha per jaar. De daling (90%) is relatief sterk vergeleken met landelijke cijfers (2/3 lager). In lopende grondexploitaties zijn er kavels te verkopen aan bedrijven van in totaal 5,4 ha. (Programmajaarrekening 2012, blz. 18). Hiervan is reeds 4,4 ha gereed in 2012. De vraag naar bedrijventerrein is in de recessiejaren zeer gering.

Meting bijdrage grondbeleid aan bedrijventerreinen kan anders

Voor verbetering van de meting van de doelstelling is het belangrijk te laten zien hoeveel van het aanbod er in betreffende jaar is opgenomen (zie figuur 2.2) en hoeveel aan bouwgrond aanbod is bij gemaakt, en nog worden bijgemaakt. Dan valt te beoordelen wat de verwachte marktvrage komende jaren is en hoe dat dan doorwerkt in de fasering van grondexploitaties.

⁶ In de Structuurvisie is ook de locatie Quatrebras bij Noardburgum als bedrijventerrein met ruim 40 ha opgenomen. Dit is inmiddels een project voor de zeer lange termijn. De gemeente heeft op die locatie geen gronden verworven.

Kaders van Structuurvisie en Woonvisie actualiseren?

De Structuurvisie en Woonvisie hoeven, volgens geïnterviewden voor het grondbeleid niet te worden bijgesteld in verband met de gevolgen van de economische crisis op de vastgoedmarkten. De plannen worden eigenlijk alleen minder snel gerealiseerd en schuiven door in tijd. Er is een evaluatie van de Woonvisie op komst (februari 2014), maar die zal waarschijnlijk niet een bijstelling tot gevolg hebben, behoudens een langere looptijd van de geplande woningbouw. Het streven naar bouwen binnen de kernen en alleen bij Burgum een nieuwe uitleg (in verband met voorzieningen) zal niet veranderen. De kaders zijn, volgens geïnterviewden, goed, alleen de realisatie van de beleidsvoornemens duurt door de crisis langer. Vanuit het grondbeleid wordt er ook niet gedacht aan een 'stop' van lopende plannen. Er zijn ook weinig private grondexploitaties, behoudens bij inbreiding. Verwerving door de gemeente voor uitleggebieden is niet meer nodig.

De recente regionale woonstrategie, die aan de raad wordt voorgelegd, heeft volgens geïnterviewden weinig gevolgen voor de Woonvisie, omdat de inhoud/strekking voor de gemeente ongeveer hetzelfde is. De gemeente wil ook duurzaam ontwikkelen. Daarvoor heeft de raad de Duurzaamheidsnota vastgesteld. Daarin staat dat in de kavelprijs een bedrag van 4.000 euro is opgenomen voor duurzaam waterbeheer. De koper betaalt zo voor een waterput met pomp in zijn tuin voor huishoudelijk gebruik van regenwater (voor tuinsproeien en toiletspoeling). Op termijn is die investering, volgens geïnterviewden, terug te verdienen. De gemeente bespaart met dit beleid op kosten voor waterberging en riolering in het plan.

Winst grondexploitatie: doelstelling en doeltreffendheid

Voor de verwachte baten van het grondbeleid was er de doelstelling van een jaarlijkse structurele winstafdracht voor de Algemene Middelen. Deze doelstelling is in 2004 geformuleerd en gold tot en met 2010. Dit systeem van jaarlijkse winstneming was gebaseerd op geactualiseerde berekeningen van grondexploitaties. Voor het meerjarenperspectief werd gerekend met een gemiddelde winstverwachting voor de eerst komende vijf jaar, volgend uit de jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties.

De doelstelling van structurele winstafdracht wordt sinds 2011 afgebouwd van €315.000 in 2011 tot 'nul' in 2018 naar aanleiding van overleg met hogere overheden, die structurele winstafdracht niet acceptabel achten.

De doelstelling voor structurele winst van grondexploitaties is te vergelijken met de feitelijke winst en verlies in de periode 2004-2010. De jaarlijkse doelstelling voor winstafdracht uit grondexploitatie is in 2004-2010 in de meeste jaren gehaald (zie tabel 2-1 hieronder). De feitelijke winst kwam meestal enkele tienduizenden euro's hoger uit.

In de jaren 2011-2012 (en erna) is het bereiken van deze doelstelling niet meer aan de orde. Feitelijk zijn er in 2011 en 2012 miljoenen euro's verlies genomen. Dit was op de grondex-

ploitaties en grondposities.⁷ In 2010 en 2007 was er een klein verlies respectievelijk op een grondexploitatie en op strategisch grondbezit, waardoor de doelstelling in die jaren niet geheel bereikt werd.

⁷ De betreffende grondposities zijn lager gewaardeerd (afgewaardeerd), maar niet afgestoten. De grondposities kunnen tot ontwikkeling worden gebracht voor met name woningbouw. Het nu genomen verlies kan in de toekomst met opbrengsten uit de grondexploitatie mogelijk kleiner worden of zelfs tot winst leiden, afhankelijk van marktomstandigheden. Dat kan overigens ook gelden voor een lopende grondexploitatie waarvoor een verwacht verlies is genomen.

Tabel 2-1 Financiële resultaten grondbeleid Tytsjerksteradiel, 2004-2012

| | Doelstelling winstafdracht | Feitelijke winst grondexploitaties | Verlies | Feitelijk winst verlies |
|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| 2004 | 1.240.000 | 1.362.000 | 0 | 1.362.000 |
| 2005 | 592.000 | 675.000 | 0 | 675.000 |
| 2006 | 373.000 | 485.000 | 0 | 485.000 |
| 2007 | 892.000 | 898.000 | -148.000 | 750.000 |
| 2008 | 703.000 | 794.000 | 0 | 794.000 |
| 2009 | 203.000 | 239.000 | 0 | 239.000 |
| 2010 | 316.000 | 347.000 | -225.000 | 122.000 |
| 2011 | 350.000* | 330.000 | -3.243.000 | -2.913.000 |
| 2012 | 300.000* | 314.000 | -4.104.000 | -3.790.000 |
| <i>Totaal 2004 t/m2012</i> | <i>4.969.000</i> | <i>5.444.000</i> | <i>-7.720.000</i> | <i>-2.276.000</i> |

Bron: Programmajaarrekeningen; * geen doelstelling, maar afspraak om systeem af te bouwen.

Over de gehele periode 2004-2012 gemeten is er per saldo een verlies van bijna €2,3 mln. (zie totaal rechterkolom tabel 2-1). Dit verlies is vermoedelijk groter als de rentelast en kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer bij het strategisch grondbezit zouden zijn meegerekend. De jaarlijkse last daarvan is voor de algemene rekening van de gemeente.

In de Tweede bestuursrapportage 2013 is gemeld dat de begrote winstneming voor 2013 niet zal worden gerealiseerd. In de jaarrekening wordt dit meegenomen als een nadeel.

Strategische grondverwerving en NIEG-gronden

De Structuurvisie 2010 geeft met name de globale kaders voor het nemen van grondposities door de gemeente. Er is geen uitwerking in concrete doelstellingen voor de omvang van strategisch grondverwerving en niet in exploitatie genomen (NIEG-) gronden. Strategische gronden zijn gronden waarvoor de gewenste bestemming pas op langere termijn zal worden gerealiseerd (rentekosten van deze grondverwervingen zijn ten laste van de algemene middelen, het saldo van kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer wordt hierbij meegenomen). Bij de NIEG-gronden is de realisatie van de gewenste bestemming eerder aan de orde en zijn er plannen in voorbereiding (rentekosten van de gronden worden bijgeboekt op betreffende project, het saldo van kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer wordt hierbij meegenomen).

Belangrijk in de Structuurvisie is het project de Centrale As, waarin de oude provinciale weg van Drachten tot Dokkum wordt vernieuwd. Binnen Tytsjerksteradiel zijn er diverse belangrijke ingrepen voor tunnels, bruggen, een aquaduct en onder andere verplaatsing om Burgum heen en diverse werken bij het kruispunt Quatrebras in Noardburgum. De provincie trekt het project Centrale As in samenwerking met de betrokken gemeenten. De Centrale As heeft een lange plangeschiedenis. De eerste voorstellen zijn van 1988.

De provincie heeft voor de aanlegkosten van de Centrale As van de gemeente een bijdrage gekregen van €12 mln. Als compensatie kreeg de gemeente planologisch extra ruimte om de locatie De Warren (aanvankelijk 500 woningen, recenter vastgesteld op 350 woningen,

zie verder hieronder) en het bedrijventerrein Quatrebras (ruim 40 ha, bij Noardburgum) te realiseren. Deze beide grote locaties liggen aan de Centrale As.

Er wordt in de praktijk gekeken naar de urgentie van een strategische verwerving. Zo zijn de gronden van De Warren verworven en heeft de gemeente op de locatie Quatrebras geen grond verworven, ook al hebben eigenaren grond aan de gemeente aangeboden.

In de programmajaarrekeningen is de omvang van het strategische grondbezit⁸ en de NIEG-gronden in geld (boekwaarde) vermeld en meestal ook in grondoppervlak (hectaren). Voor ontbrekende jaren is dit in onderstaande tabel 2-2 aangevuld.

Het strategisch grondbezit van Tytsjerksteradiel was in 2005 met 137 ha het grootst. Het totaal van strategisch bezit en NIEG-gronden was in 2008 het grootst: 162 ha. In dat jaar zijn gronden voor De Warren aangekocht als NIEG-gronden, bij een aanzienlijk groot strategisch grondbezit van 120 ha.

In 2009 zijn circa 55 ha strategische gronden afgestoten. Die verkoop kende een lage grondopbrengst, vanwege de huidige bestemming. De verkoopopbrengst van deze gronden is hoger dan de boekwaarde. De gronden met een hoge boekwaarde bleven in strategisch bezit (vergelijk 2008 en 2009 in tabel 2-2).

In 2010 was de omvang van de grondposities 109 ha met een boekwaarde van €11 mln. Door de verwerving van met name 40 ha voor de woningbouwlocatie De Warren in 2008 is de boekwaarde van de grondposities op een hoog niveau beland vergeleken met 2004-2007 (circa €4 mln.).

⁸ Strategische gronden (verwerving, rentekosten e.d.) vallen buiten de Paragraaf Grondbeleid en zijn ten laste van de algemene middelen. De boekwaarde van strategische gronden is ook niet in de cijfers over 'grondexploitatie' in de Paragraaf Grondbeleid opgenomen, maar bij de materiële vaste activa, 'gronden en terreinen'. Doorgaans is bij die post grond onder gemeentelijk vastgoed opgenomen. Posten die onder het grondbeleid vallen kunnen daar volgens het BBV ook worden ondergebracht, bijvoorbeeld als deze een openbaar nut hebben en niet aan een afzonderlijke grondexploitatie zijn toe te rekenen (aan de hand van criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Zie: J.H. Jonker, F.M. den Breejen, Met de BBV-bezem door de grondexploitaties!, in: Grondzaken in de Praktijk, december 2013 (blz. 20-21).

Tabel 2-2 Omvang strategisch grondbezit en NIEG-gronden, 2004-2012 (in ha en boekwaarde in € mln.)

| | Strategisch grondbezit | NIEG-gronden | Totaal grondposities |
|------|------------------------|----------------------------------|----------------------|
| 2004 | 137 ha (3,4mln) | 13 ha (0,8mln) | 150 ha (4,2mln) |
| 2005 | 120 ha (3,1mln) | 5 ha (0,5 mln) | 125 ha (3,6 mln) |
| 2006 | 121 ha (3,9mln)* | 3 ha (0,2mln) | 124 ha (4,1mln) |
| 2007 | 121 ha (3,7mln)* | 3 ha (0,2mln) | 124 ha (3,9 mln) |
| 2008 | 120 ha (4,6mln) | 42 ha (6,6mln) (40 ha De Warren) | 162 ha (11,2mln) |
| 2009 | 66 ha (3,9mln) | 47 ha (7,9mln) | 113 ha (11,8mln) |
| 2010 | 64 ha (2,8mln) | 45 ha (8,2mln) | 109 ha (11,0mln) |
| 2011 | 94 ha (3,6mln)* | 20 ha (2,7mln)* | 114 ha (8,2mln) |
| 2012 | 69 ha (3,0mln)* | 37 ha (4,6mln)* | 106 ha (9,7mln) |

Bron: Programmajaarrekeningen * Hiervoor was geen opgave van het aantal ha in de Jaarrekeningen. In de cijfers van 2011 en 2012 zijn de cijfers aangepast op basis van de afwaarderingen. In die jaren werd daarbij ook grond verschoven van NIEG naar actieve grondexploitatie (buiten deze tabel) en strategisch.

Het beeld voor 2011-2012 in ha en geld is uit de jaarrekeningen niet helder. Wel is uit de Jaarrekeningen 2011 en 2012 het volgende op te maken:

- Volgens Programmajaarrekening 2011 (blz. 104-105) is de boekwaarde van NIEG-gronden fors gedaald door (administratief) verschuiven van de activering van de gronden van De Warren fase 1 in een grondexploitatie en het overbrengen van de waarde van de gronden van De Warren fase 3 naar strategisch grondbezit. Daar staat aankoop van gronden voor De Warren en Waterfront tegenover. Voorts is daarbij de NIEG-grond van De Warren fase 2 afgewaardeerd met €1,6 mln. en twee andere bezittingen met €0,38 mln..
- De Warren Fase 1 was in 2010 geactiveerd in een grondexploitatie en dus in mindering gebracht op de NIEG-gronden. In 2012 is dit weer teruggezet, waarbij de grond met circa €15,50 per m² is afgewaardeerd tot €12,50 per m². Dit was een verlies van €3,2 mln. (bij 20,8 ha). Door de overheveling van fase 1 is de boekwaarde bij NIEG-gronden in 2012 toegenomen met €2,6 mln. (Programmajaarrekening 2012, blz. 108-109).
- Bij de NIEG-gronden is Hurdegaryp fase 3 net als in 2011 afgewaardeerd, in 2012 van €12,50 per m² naar €3,50 per m², in totaal een waardeverlies van €0,36 mln. (Programmajaarrekening 2012, blz. 110).
- Het strategisch grondbezit neemt in omvang af. Bij kansen wordt er grond verkocht. Er zijn geen grote aankopen te verwachten voor strategisch grondbezit (Programmajaarrekening 2012, blz. 110-111).

De veranderingen in de boekwaarde in NIEG-gronden in 2008-2012 zijn in belangrijke mate beïnvloed door de aankoop van gronden voor het plan De Warren en hoe daar vervolgens binnen het grondbeleid mee is omgegaan (activering, desactivering en afwaardering).

De Warren, grondaankopen met financiële gevolgen

Voor het plan De Warren heeft de gemeente in 2008, bij de start van de economische crisis bijna 40 ha verworven. Daardoor steeg de boekwaarde van de NIEG-gronden van €0,2 mln. naar ruim €6.6 mln.. In 2011 zijn er aanvullend gronden voor het project aangekocht. Het plan voorzag in 360 woningen in twee fasen opgedeeld. Door de veranderde perspectieven (lagere behoefte-ramingen voor langere termijn, en aanhoudende crisis) is het woningaantal voor een grondexploitatieberekening verlaagd tot 202 woningen en is het plan langer gefaseerd tot 2035. Zonder die aanpak zou het plan met 360 woningen pas ver na 2035 zijn gerealiseerd. Dat bleek financieel onhaalbaar.



Voor fase 1 was in 2010 een calculatie opgesteld voor 180 woningen met €10 mln. aan investeringen en een bescheiden winst van €0,2 mln. (Programmajaarrekening 2012, blz. 106, 108-109). De grondexploitatie is in overleg met de accountant geactualiseerd en van risicoanalyse voorzien. De daarvoor gemaakte voorlopige globale planschets voor fase 1 met 101 woningen (en 40% uitgeefbaar terrein in plaats van 53% - zie tekening rechtsboven) zou enorm verliesgevend zijn. Gezien de bestaande plannen voor woningbouw op andere locaties en de afzet is fase 1 in 2012 overgeheveld van actieve grondexploitatie naar NIEG-gronden met een forse afwaardering van de grond. Het plan fase 1 is nu 'onder controle' door het in de ijskast te zetten met alleen rentelasten over de verlaagde boekwaarde, die vanaf 2013 ten laste van de algemene reserve komen: boekwaarde fase 1 €2,6 mln. bij 5% rente, zijnde een rentelast van €130.000 per jaar). Voor fase 2 was die oplossing al gekozen.

De inrichting van De Warren kan, volgens ambtelijke bron, met verschillende alternatieven worden vormgegeven, ook wat betreft woningaantallen. Door de afboekingen op de grondwaarde is er financieel keuzeruimte voor de planopzet gebleven (minder druk om te verdichten) en kan er tijd voor worden genomen. Voorstellen worden aan de raad voorgelegd.

De strategische grondvoorraad is en wordt, volgens geïnterviewden, tegen het licht gehouden. Ruilgronden zijn niet meer nodig. Een deel van de gronden is verkocht (meer dan 40 ha) en een ander deel is overgeboekt naar NIEG-gronden. De gemeente heeft zelf de benodigde grond en kan daarmee sturen. Sinds de laatste verwerving voor De Warren in 2010 zijn er door de gemeente geen strategische aankopen van enige omvang meer gedaan. Voor woningbouw is dat ook een gevolg van het beleid van de structuurvisie waarin dorpsuitbreidingen niet meer nodig zijn vanwege demografische ontwikkeling, behalve De Warren en 't Súd.

Door de crisis zijn er weinig ontwikkelaars die belangstelling hebben voor strategische grondverwervingen, aldus geïnterviewden. Bij potentiële locaties, zoals bedrijventerrein Quatrebras, zijn geen grondverwervingen door wie dan ook gedaan.

2.2 Financiële risicobeheersing

| Norm risicobeheersing | Praktijk |
|---|---|
| <i>Er is uitgewerkt beleid voor de beheersing van de financiële risico's van het grondbeleid (BBV).</i> | Alleen voor grondexploitaties, verbeterd sinds 2009, maar weinig transparant (met name de verschillenanalyses en risicoanalyses). Voor grondposities is er weinig kaderstellend beleid. Bij de aankoop van gronden voor De Warren zijn risicoanalyses uitgevoerd. |
| <i>De risico's van grondposities en grondexploitaties worden tenminste jaarlijks geanalyseerd (BBV). Waar mogelijk wordt beleid van beheersing van risico's geformuleerd en uitgevoerd en geëvalueerd. De grondexploitaties worden ten minste jaarlijks herzien (BBV). Voor grondposities is er een grondverwervingsbeleid met risicoanalyse vooraf, en voor verworven grond een beheer- en afstotingsbeleid.</i> | Alleen voor grondexploitaties, jaarlijkse herziening met beheersmaatregelen, weinig transparant. Aanbeveling onderzoek 2009 risicoanalyse met scenario's deels overgenomen (geen scenario's). De grondexploitaties worden eenmaal per jaar herzien. Voor grondposities is er weinig kaderstelling, en het beleid is niet geheel transparant. |
| <i>Bij grote terugloop in de verkopen van gronden voor woningbouw en bedrijven wordt de markt onderzocht en worden waar mogelijk maatregelen genomen om de markt te stimuleren.</i> | Alleen in de Notitie Grondbeleid zijn beleidsacties aan de orde. In de praktijk worden meer beleidsacties ondernomen, volgens geïnterviewden. De doelstellingen zijn onvoldoende meetbaar gemaakt om signalen te geven dat er iets niet goed gaat met de uitvoering van het grondbeleid in relatie tot woningbouw en bedrijvigheid en financiën van grondbeleid zelf. |
| <i>Kwantificering van risico's wordt gebruikt om de omvang van de benodigde risicoreserve voor het grondbeleid te bepalen. (BBV) Voor de risicoreserve wordt als hulpmiddel ook de IFLO-norm gehanteerd (10% van boekwaarde + 10% nog te plegen investeringen in grondexploitaties).</i> | De kwantificering van risico's is niet transparant. Gezien de afboekingen zijn risico's van het grondbeleid onvoldoende gekwantificeerd. Onduidelijk is of er reguliere risicoanalyse van grondposities plaatsvindt (naast jaarlijkse waardering). De risicoreserve was onvoldoende voor die risico's. De IFLO-norm is niet gehanteerd als een toets. |

Financiële risicobeheersing: de kaders

De Notitie Grondbeleid 2010 geeft uitgangspunten voor de risicobeheersing van het actieve grondbeleid. Er zijn uitgangspunten voor grondexploitatieopzet (kostensoorten, grondprijsbepaling, parameters kosten- en opbrengstijgingen), winst- en verliesneming, de benodigde risicoreserve voor het grondbedrijf en de waardering van (strategische en NIEG) grondposities.

Bij *strategische gronden* worden deze gronden verantwoord op basis van de verkrijgingsprijs. De kosten en baten van de portefeuille worden in de begroting en jaarrekening opgenomen, maar niet ten gunste of ten laste van het grondbeleid. Als bepaalde strategische gronden geen functie meer hebben worden deze afgestoten (Programmajaarrekening 2009, blz. 109). De gemiddelde prijs van strategische gronden ligt in 2012 op circa €4,35 per m² (tabel 2-2), iets boven het marktniveau van €3,50 per m². De prijzen varieerden van €0,68 per m² tot €12,- per m². Bij verwerving van strategische gronden kan een risicoanalyse plaatsvinden (zoals voor grondverwerving De Warren in 2008 en in 2010, volgens interviews en Programmajaarrekening 2010, blz. 120).

Bij nog te openen grondexploitaties – *nog niet in exploitatie genomen gronden* (NIEG-gronden) - wordt rente over de grondposities bijgeschreven op de boekwaarde van de grond. Bij strategische gronden zijn die kosten ten laste van de algemene middelen. Er is tot 2012 geen nader beleidskader voor (strategische) grondverwerving. In 2012 heeft de raad een motie aangenomen over meer invloed van de raad bij grondtransacties, bij de behandeling van de Perspectiefnota 2013-2016. Als de koopsom van een strategische verwerving meer bedraagt dan €1.000.000 kan het college vooraf toestemming vragen aan de raad. De besluitvorming kan in beslotenheid plaatsvinden. (Begroting 2013-2016, blz. 62).

Risicoanalyse en grondexploitatieverkenning

Bij grote aankopen als die voor De Warren maakt een risicoanalyse deel uit van het ambtelijk advies aan het college. De risicoanalyse wordt door Grondzaken zelf uitgevoerd. Men heeft goede voorbeelden van andere gemeenten voor methode van risicoanalyse gebruikt. Voor De Warren hadden ontwikkelaars belangstelling om grondposities te verwerven (het was voor het begin van de crisis). Het bedrijf van een eigenaar moest geheel worden uitgekocht (38 ha) en verplaatst, terwijl maar de helft nodig was voor de locatie De Warren. Het bedrijf kon met de helft van de grond niet worden voortgezet.

Voor potentiële locaties worden ook indicatieve grondexploitatieverkenningen gemaakt onder meer om te zien of vroegtijdige grondverwerving financieel interessant kan zijn.

Aan Quatrebras is veel gerekend. De grondexploitatieverkenningen lieten voor de crisis een tekort zien van miljoenen euro's. De riolering kan bijvoorbeeld over een grote afstand worden aangelegd (3 km nieuwe aanleg). Voor de gemeente is het geen financieel aantrekkelijk project. Er zijn gronden aan de gemeente aangeboden om te verwerven. Maar tot op heden zijn er geen gronden aangekocht. Gezien de crisis is er inmiddels minder vraag en veel aanbod op bestaande ontwikkellocaties voor bedrijventerrein. Er is een mogelijke ontwikkeling van een nat bedrijventerrein (Skûlenboarch) met circa 20 ha oppervlak. Er is globaal een tekort becijferd van een paar miljoen euro's. De gemeente heeft hiervoor nog geen grond verworven. Marktvraag is nu niet aanwezig.

Sommige grondposities hebben de gemeente vanwege afboekingen geld gekost. Maar er staan mogelijk ook baten tegenover in de toekomst (bij uitgifte).

Voor de risicobeheersing is beleid geformuleerd in het kader van het algemene risicomanagement. Vanaf 2009 wordt bij de risico's een beheermaatregel genoemd.

Voor risico's van grondexploitaties is er jaarlijks een risicoanalyse in het kader van de jaarrekening. Daarnaast worden de grondexploitaties eenmaal per jaar herzien/geactualiseerd voor de begroting (Programmajaarrekening 2009, blz. 88).

Vanaf 2010 is er een classificatiesysteem voor risico's ingevoerd (ook voor bouwgrondexploitatie en bijvoorbeeld de Centrale As). In beeld wordt gebracht (Programmabegroting 2013-2016, Paragraaf Weerstandvermogen blz. 80-81):

- *“De kans op het optreden van het risico*
- *Effect van het risico op uitvoering bestaand beleid*
- *Financiële impact van het risico*
- *Is er sprake van een adequate beheermaatregel?*
- *Is er sprake van een verwacht beslag op de weerstandcapaciteit?*
- *Verwacht beslag op de weerstandcapaciteit in euro's.”*

Praktijk van risicobeheersing

Bij de laatste grote grondverwervingen zijn de risicoanalyses uitgevoerd. Bij de tweede aankoop voor De Warren in 2010 zou volgens de risicoanalyse in het slechtste scenario op de gronden moeten worden afgeboekt. Het was crisis en de eerste woningbouw op De Warren werd toen gepland in 2016. Maar het college besloot de gronden te verwerven. De verwerving past binnen de kaders van de Structuurvisie.

De aankoop was vrij kostbaar (6 tot 7 maal de agrarische waarde en de helft van de grond lag buiten het plangebied, het hele bedrijf moest worden uitgekocht). Nog geen jaar na de aankoop moest worden afgeboekt op De Warren (2011) en met de jaarrekening 2012 volgde de tweede afboeking (en enkele voor andere locaties). Deze afboekingen konden binnen de begroting worden opgevangen. De risico's waren volgens een geïnterviewde niet alleen externe risico's (zoals de woningmarkt), maar ook interne risico's (zoals overprogrammering, 'beleidsambities').

Naast de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt drie maal per jaar de marktontwikkeling gepeild, om zo nodig maatregelen te kunnen nemen.

De ramingen voor de kosten van bouw- en woonrijp maken zijn vrij precies omdat op bestekniveau wordt gerekend.

Bij de woningbouw is uitgegaan van een jaarlijkse woningbouw van 20 tot 25 woningen per jaar in verband met de faseringskosten, in plaats van de 70 woningen per jaar volgens de Woonvisie. Bij het gemeentelijk uitgiftepunt van kavels wordt periodiek geïnformeerd hoe de omzet van kavels is. De grondprijsniveaus en de differentiatie in programma's zijn marktconform.

De uitgevoerde risicoanalyses bij de lopende grondexploitaties worden niet verantwoord in de jaarstukken. Bij de bepaling van de risicoreserve wordt er vermeld dat de benodigde risicoreserve voor bouwgrondexploitatie is bepaald op basis van de uitgevoerde risicoanalyses.

"De risicoreserve is voor 2012 bepaald op €444.000. Dit benodigde weerstandsvermogen is gebaseerd op een 'deugdelijke' risicoanalyse die bijvoorbeeld aannames bevat over de conjuncturele ontwikkelingen". (bron: Paragraaf Grondbeleid, Programmabegroting 2013-2016). Dit was ongeveer het gemiddelde van het minimale en maximaal geschatte risico voor grondexploitatie.

Voorheen had de gemeente een reserve bouwgrondexploitatie van ongeveer €1,1 miljoen en een reserve sociale woningbouw (ultimo 2008: €400.000); beide reserves zijn opgeheven naar aanleiding van de benodigde forse afwaardering in 2011; er heeft toen een beoordeling plaatsgevonden van de risico's vanaf dat moment en hiervoor is een nieuwe risicoreserve in de plaats gekomen.

Tabel 2-3 Overzicht met risico's bij enkele lopende grondexploitaties: de specificatie van de risicoreserve ten behoeve van de begroting 2013 Tytsjerksteradiel

| | toelichting | | | | | | | |
|--|----------------|---------|------|--------|---------|------|---------|------|
| | risico | wanneer | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Nr.: Complex | | | | | | | | |
| 6 Burgum Masterplan De Markt | 40.000 | 2013 | | 40.000 | | | | |
| 28 Hurdegaryp Rietlandsvaart-noord | 16.000 | 2016 | | | | | 16.000 | |
| 33 Ryptsjerk De Opslach noord | 22.000 | 2016 | | | | | 22.000 | |
| 48 Tytsjerk | 100.000 | 2014 | | | 100.000 | | | |
| 64 Burgum Prins Bernhardstraat | | | | | | | | |
| 73 Jistrum bedrijventerrein | 100.000 | 2016 | | | | | 100.000 | |
| 75 Burgum West bedrijventerrein | 166.000 | 2016 | | | | | 166.000 | |
| Subtotaal risico's bouwgrondexploitatie | 444.000 | | | 40.000 | 100.000 | - | 304.000 | - |

Bron: document gemeente Tytsjerksteradiel, vertrekt ten behoeve van dit onderzoek.

Onvoorziene tegenvallers en de omvang risicoreserve grondexploitatie

Het gevoerde beleid heeft niet kunnen voorkomen dat financiële risico's zich daadwerkelijk manifesteerden als financiële tegenvallers die het presteren van het grondbeleid ongunstig hebben beïnvloed. Er moesten verliezen worden genomen, bij grondexploitaties en grondposities.

- Het verlies in 2007 betreft een afboeking van €148.000 op strategisch grondbezit ten laste van de Algemene Reserve (Programmajaarrekening 2007, blz. 105).
- Het verlies in 2009 van €225.000 was met name het REOV-complex, dat werd gesplitst met een deel grondverkoop aan projectbureau de Centrale As. Het andere deel werd ingebracht in de exploitatie voor het nieuwe bedrijventerrein dat een kostendekkende opzet vereiste. Het verlies is toen genomen ten laste van de Algemene Reserve (Programmajaarrekening 2009, blz. 111).
- Het verlies in 2011 was op grondexploitaties (€1,3 mln. met name bedrijventerrein Garyp Noord) en op NIEG-gronden (bijna €2 mln.: Warren fase 2 €1,6 mln. en Hurdegaryp fase 3 €0,2mln., Trynwalden woning, €0,18 mln.). Het verlies is voor circa €0,6 mln. gedekt uit de Reserve Bouwgrondexploitatie en het overige uit de Algemene Reserve. (Programmajaarrekening 2011, blz. 104-105).
- Het verlies in 2012 van €4,1 mln. was op grondexploitaties (waaronder De Warren fase 1 met €3,2 mln.; Centrum Burgum €0,3 mln. en Hurdegaryp fase 3 €0,36 mln.). Het verlies is ten laste van de Algemene Reserve gebracht. (Programmajaarrekening 2012, blz. 106-111).

De tegenvallers van 2011 en 2012 waren omvangrijker dan de risicoreserve voor de grondexploitaties. Dit komt ook omdat voor de grondposities geen risico's zijn gekwantificeerd voor een risicoreserve.

Tabel 2-4 Boekwaarde grondexploitaties en NIEG-gronden en de rentelasten in Tytsjerksteradiel (in mln. €), 2009-2012⁹

| | Grondexploitaties | NIEG-gronden | Totaal grond-expl. + NIEG-gronden | Een jaar rente over boekwaarde |
|------|-------------------|--------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 2009 | 9,5 | 7,9 | 17,4 | 0,8 (4,6%) |
| 2010 | 10,1 | 8,2 | 18,3 | 0,9 (4,8%) |
| 2011 | 13,1 | 2,7 | 15,8 | 0,9 (5,8%) |
| 2012 | 8,5 | 4,6 | 13,1 | 0,7 (5,1%) |

Bron: Programmajaarrekening 2009, 2010, 2011 en 2012 (De boekwaarde is vooral gedaald door afboeking en verliesname in 2011 €3,2 mln. en in 2012 €4,1 mln.)

De rentelast was voor de afboekingen €0,8 tot €0,9 mln. per jaar. Het risico van één jaar geen grondopbrengsten is daarmee bijna €1 mln. De IFLO-norm (10% van de boekwaarde en 10% van de te plegen investeringen) voor minimale risicoreserve betekent alleen bij een boekwaarde van €8,5 mln. op lopende grondexploitaties een benodigde reserve van €0,85 mln., en met de boekwaarde van NIEG-gronden erbij €1,3 mln. Met 10% over de nog te maken kosten op de lopende grondexploitaties van €9,1 mln. (exclusief rente, bron: vertrouwelijke bijlage) is de totaal benodigde reserve volgens de IFLO-norm €1,8 tot €2,2 mln.

De kwaliteit van risicoanalyse voor de benodigde risicoreserve laat concluderend te wensen over. Dit was in het onderzoek Grondbeleid in 2009 ook geconcludeerd. De aanbeveling van het onderzoek Grondbeleid 2009 (blz. 37) was: de risicoanalyses van grondexploitaties te actualiseren en te verbeteren met kwantificering van de risico's en met de scenariomethode (ook voor het totaal van exploitaties).

Een geïnterviewde stelt dat de risicoreserve primair is bedoeld voor de risico's verbonden aan de fasering/financieringsrisico's van lopende grondexploitaties. Dat blijkt ook uit het overzicht met risico's bij de lopende grondexploitaties (tabel 2-3 hierboven). Voor de financiële risico's van het grondbeleid tellen de risico's van grondposities niet mee in de berekening van de benodigde risicoreserve.

Boekwaarde als indicator risico's grondbeleid, Tytsjerksteradiel vergeleken met andere gemeenten

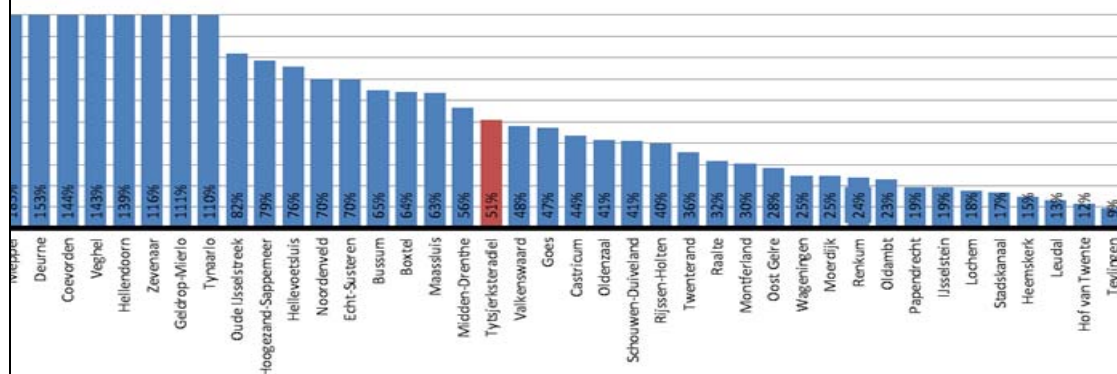
De boekwaarde van de grondexploitatie kan voor en door risicobeheersing laag blijven: met een lage boekwaarde heeft de gemeente minder financiële risico's dan met een hoge. De boekwaarde is de afgelopen paar jaar in Tytsjerksteradiel verlaagd door afboeking/verliesname. Dat is een kostbare maatregel. Vergeleken met andere gemeenten in dezelfde inwonersklasse 30.000-40.000 inwoners is de boekwaarde per 31 december 2011 betrekkelijk laag.

De gemiddelde boekwaarde van gronden van deze groep gemeenten is €27 mln. (€9 mln. NIEG-gronden en €18 mln. in grondexploitaties). Tytsjerksteradiel heeft duidelijk een lagere boekwaarde van €15,8 mln. (€2,7 mln. NIEG-gronden en €13,1 mln. in grondexploitaties). Er zijn veel gemeenten met een boekwaarde in de klasse €1 tot €10 mln. Een gemeente met een hoge boekwaarde is Tynaarlo met €63,5 mln. of bijvoorbeeld Coevorden met €37 mln.

De gemeente Tytsjerksteradiel heeft eind 2011 een boekwaarde van grond (grondexploitaties en NIEG-gronden) in omvang van ongeveer 50% van het eigen vermogen. In de klasse van gemeenten met 30-40.000 inwoners is dat geen uitzondering. Gemeenten met 100% of meer (afgevlakt op 100% in de figuur) zitten in grotere problemen.

⁹ De rentelasten van de strategische gronden zijn ten laste van de algemene middelen. In 2012 is dat circa €150.000 (5% van €3 mln.: zie tabel 2-2).

Figuur 2-3 Boekwaarde grondexploitatie en NIEG-gronden als % van het eigen vermogen¹⁰ van Tytsjerksteradiel (exclusief strategische gronden) en andere gemeenten in de klasse 30.000-40.000 inwoners, per 31 december 2011



Bron: CBS, RIGO bewerking

In het onderzoek van RIGO “Gemeentelijk grondbeleid: wie betaalt ?” (februari 2014) komt Tytsjerksteradiel ook niet voor op lijst van 79 ‘risicogemeenten’ uitgaande van de financiële situatie van de grondbedrijven per 31 december 2012.

Andere genomen maatregelen

Om de negatieve effecten van de crisis op de vastgoedmarkt voor het grondbeleid tegen te gaan heeft de gemeente andere maatregelen genomen, ook buiten het grondbeleid.

Van alle bestudeerde stukken wordt daar alleen op ingegaan in de Notitie Grondbeleid 2010 (bl. 18 en 19). Er zijn maatregelen opgenomen om de markt voor woningbouw te stimuleren. In beperkte mate kan het overheidsbeleid wat ‘beweging in de markt’ veroorzaken. De gemeente heeft met twee woningbouw projecten deelgenomen aan de tenders van het rijk om met overheidssubsidies woningbouwplannen vlot te trekken (2010).

De gemeente is in overleg getreden met ontwikkelaars en de corporatie WoonFriesland om tot aanpassingen te komen in lopende woningbouwplannen. In het kader van uitruil van locaties met WoonFriesland is de gemeente op bouwkavels met lokale bouwondernemers aan de slag gegaan om plannen voor goedkope woningbouw te ontwikkelen. De gevolgen voor de grondexploitatie van meer goedkope woningbouw zijn opgevangen binnen de grondexploitatie (een volgende fase), of door grondprijsverhoging van vrije sectorkavels of met een dekking vanuit de Reserve Grondexploitatie of Sociale Woningbouw. Waar de hoogte van de grondkosten/prijzen belemmerend werkt, kan de reserve als ‘smeermiddel’ werken. Het instrument erfpacht is nader bekeken op stimulerend effect voor de woningbouw in de koopsector, al werd geconstateerd dat erfpacht financieel weinig voordeel oplevert voor de woningeigenaar.

In de praktijk is de gemeente zich bewust, volgens geïnterviewden, de kansen die zich voordoen te willen oppakken en te faciliteren. De gemeente heeft zelf echter maar geringe mogelijkheden de markt vraag naar woningen en bedrijfsgebouwen en commerciële voorzieningen te beïnvloeden. In het kader van de woningmarkt is, bijvoorbeeld, nagegaan of particulier opdrachtgeverschap in goedkopere segmenten van rijtjeswoningen kansen in

¹⁰ Eigen vermogen is hier: algemene reserve + bestemmingsreserves + eventueel positief jaarrekeningsaldo.

de markt zou hebben. Starters in de koopsector stellen hoge eisen, zoals halfvrijstaande woningen, die ze niet kunnen betalen.

Nog tegenvallers te verwachten?

Geïnterviewden geven hier de volgende analyse van.

Het maximale risico van het grondbeleid van Tytsjerksteradiel is de huidige boekwaarde van het grondbedrijf. Maar zoveel zal het niet zijn omdat gronden tegen agrarische waarde kunnen worden verkocht. De strategische gronden hebben een gemiddelde agrarische waarde. Mogelijk dat (NIEG)-gronden van De Warren over een jaar of vijf verder moeten worden afgewaardeerd richting agrarische waarde (dat zou dan circa €3 mln. vergen). Maar dat blijft koffiedik kijken en een risico dat niet speelt in de komende paar jaar.

De meeste afboekingen in 2011 en 2012 hadden betrekking op grondposities. Voor de lopende grondexploitaties zijn maatregelen genomen om de risico's van het grondbeleid in crisistijd te beheersen. In 2010 waren er 21 grondexploitaties (zie bijlage 2). In 2013 zijn er 23 grondexploitaties. Voor de risicobeheersing van lopende grondexploitaties zijn de jaarlijkse herzieningen het meest belangrijke instrument. De bijstelling van de grondexploitaties wordt gebaseerd op recente ontwikkelingen (kosten, opbrengsten, uitgiftetempo, rente etc.). Deze grondexploitaties hebben met genomen maatregelen nog beperkte risico's:

- In de begroting 2014 zijn de parameters voor kostenstijgingen (tijdelijk) op 1,5% gesteld (vanwege lagere aanbestedingen) en die voor de opbrengstenstijgingen op 0%. De grondprijzen blijven dus op hetzelfde niveau.
- Bij de woningbouw is uitgegaan van een jaarlijks woningbouw van 20 tot 25 woningen per jaar in verband met de faseringskosten, in plaats van de 70 woningen per jaar volgens de Woonvisie.
- De ramingen voor de kosten van bouw- en woonrijp maken zijn vrij precies omdat op bestekniveau wordt gerekend.
- De ambtelijke plankosten worden vanaf 2014 ten laste van de algemene middelen gebracht.¹¹
- De woningbouwprogramma's voor de locaties zijn marktconform.
- De grondprijsniveaus zijn marktconform. Daar is geen verlaging te verwachten. Bouwers geven aan dat de grondprijzen geen knelpunt zijn. Een vergelijkbare woning in de nieuwbouw is goedkoper dan bestaande woningen.
- Per saldo wordt een beperkte winst op de lopende grondexploitaties verwacht. Eén woningbouwlocatie (Hurdegaryp 't Súd) heeft een relatief hoge boekwaarde, omdat er bouwgrond gereed ligt voor 130 kavels. De rentelast jaarlijks staat daar gelijk aan de verkoop van 2 kavels.
- Voor de grondexploitaties zijn er mogelijk ook meevallers. Reserveringen voor planschade kunnen vrijvallen omdat de verjaringstermijn van 5 jaar bijna om is. Bij

¹¹ Volgens de Grondexploitatiewet kunnen deze kosten aan een grondexploitatie worden toegerekend. Posten die onder het grondbeleid vallen kunnen daar volgens het BBV ook buiten de grondexploitatie worden ondergebracht, bijvoorbeeld als deze een openbaar nut hebben en niet aan een afzonderlijke grondexploitatie zijn toe te rekenen (aan de hand van criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Zie: J.H. Jonker, F.M. den Breejen, Met de BBV-bezem door de grondexploitaties!, in: Grondzaken in de Praktijk, december 2013 (blz. 20-21).

aanbesteding kunnen de kosten lager uitvallen, omdat er momenteel meer prijsconcurrentie is.

Het risico bij lopende grondexploitaties zit, volgens geïnterviewden, vooral bij de woningbouwlocaties. In relatie tot de verwachte lagere woningbouw komende jaren en de effecten van te verwachten krimp kan er een beleidsafweging worden gemaakt bepaalde plandelen stop te zetten, aangezien realisatie van die delen heel lang op zich zal laten wachten, 20 jaar (bijvoorbeeld bij Wyns, een klein plan met 4 woningen, hiervan kan de helft bijvoorbeeld uit exploitatie worden genomen). De doorwerking van de crisis kan mogelijk beter worden verkend met scenario's. Een voorbeeld daarvan is de risicoanalyse van De Warren.

Volgens de onderzoeker zijn niet alle mogelijke risico's in beeld. Verdere grondprijzdaling zou bijvoorbeeld mogelijk kunnen zijn. Ook is komende paar jaar de bouw van minder dan 20 woningen denkbaar. Maar of daarvoor de mogelijke meevallers op de grondexploitaties en de risicoreserve toereikend zijn, kan worden betwijfeld. Daarvoor ontbreken in dit onderzoek gegevens en zijn scenarioberekeningen nodig om de mogelijke effecten te berekenen.

2.3 Doelmatigheid van het grondbeleid

Doelmatigheid van het beleid is een belangrijk thema van rekenkameronderzoek. Het grondbeleid van gemeenten wordt daar weinig op geëvalueerd. Het onderzoek Grondbeleid 2009 artikel 213a Gemeentewet gaat daar inhoudelijk niet op in. De doelmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid kan met deskundigennormen worden getoetst. Deze zijn door RIGO ontwikkeld in de vorm van enkele voor de hand liggende indicatoren. Voor de efficiëntie zijn geen harde normen te geven, omdat de uitkomst sterk afhankelijk kan zijn van projectspecifieke factoren.

De informatie over de praktijk van het grondbeleid in Tytsjerksteradiel is ontleend aan voorgaande tabellen en figuren.

| Indicaties voor doelmatigheid | Praktijk |
|---|--|
| <i>Rentekosten ten opzichte van de totale kosten: hoe efficiënt worden projecten gefinancierd en gefaseerd?</i> | Ten opzichte van de boekwaarde zijn de rentekosten €0,8/0,9 mln. per jaar (excl. strategisch grondbezit)(bijna 6% over de boekwaarde). Door vooral afboeking in 2011/2012 is de rentelast gezakt naar €0,7 mln. (5% over de boekwaarde). |
| <i>Plankosten ten opzichte van kosten voor bouwen woonrijp maken: hoe efficiënt gaat de gemeente om met de eigen, ambtelijke uren?</i> | De gegevens over plankosten zijn niet beschikbaar in de begroting en jaarrekening. |
| <i>Rendement op investeringen: hoe rendabel zijn de grondexploitaties in financieel opzicht?</i> | Het financieel rendement van het grondbeleid is negatief in 2011 en 2012, en zorgt voor een per saldo negatief rendement voor de periode 2004-2012 (zie tabel 2-1). |
| <i>Hoe groot is de grondvoorraad ten opzichte van jaarlijkse afzet? (Hoe doelmatig is het grondverwervingsbeleid?)</i> | <p>Groot:</p> <p>Lopende grondexploitaties: 13,6 ha uitgeefbare grond :</p> <p>*4,8 ha uitgeefbaar bedrijventerrein</p> <p>*8,8 ha uitgeefbaar woningbouw</p> <p>Grondposities: 106 ha in 2012</p> |
| <i>Hoe groot is de boekwaarde? De boekwaarde kan voor en door risicobeheersing laag blijven: met een lage boekwaarde heeft de gemeente minder financiële risico's dan met een hoge.</i> | De boekwaarde op grondexploitaties en NIEG-grond is in 2012 €13.1 mln. in 2011 €15,8 mln. in 2010 €18,3 mln. De boekwaarde is afgenomen door afboeking. Vergelijkbare gemeenten hebben gemiddeld een hogere boekwaarde: 2011: €27 mln. |

Bij vraag 4 (hoofdstuk 4) wordt nagegaan welke veranderingen in de kaderstelling in 2004 tot 2013 zijn doorgevoerd.

3

Beleidsproces uitvoering grondbeleid

Deelvraag 2 luidt: **Hoe is het beleidsproces om uitvoering te geven aan grondbeleid georganiseerd (proceskader)? En wat is de praktijk? (deelvraag 3)**

| Norm | Praktijk |
|---|--|
| Het proces voor uitvoering van het grondbeleid is adequaat georganiseerd. | Ja, zo wordt geconcludeerd in het onderzoek Grondbeleid 2009 art. 213a Gemeentewet, wat betreft het proces van het opstellen van een grondexploitatiekening of herziening ervan. |
| Het proces wordt periodiek geëvalueerd. | Ja, onderzoek Grondbeleid 2009 art. 213a Gemeentewet. Ook 'projectmatig werken'+ jaarlijks accountantscontrole. |

3.1 De proceskaders

De Notitie Grondbeleid van 2010 geeft het proceskader op hoofdlijn (blz. 17). De grondexploitatie is gekoppeld aan de ontwikkeling en uitvoering van een bestemmingsplan. Hiervoor zijn bij actief grondbeleid stappen te onderscheiden:

- Startnotitie / programma van eisen bestemmingsplan / grondexploitatieverkenning.
- Bestemmingsplan / grondexploitatiebegroting (financiële haalbaarheid)
- Uitvoering bestemmingsplan / actualisering grondexploitatie.
- Realisatie bestemmingsplan / afsluiting grondexploitatie.

Voor grondexploitaties zijn er uniforme opzetten en wordt de eis van jaarlijkse herziening van de grondexploitaties gesteld en wordt de rolverdeling bij het opstellen van een grondexploitatie(herziening) binnen de ambtelijke organisatie beschreven.

“Van de woningbouw- en de bedrijfsterreinencomplexen wordt ieder jaar een actualisatie van de exploitatieberekeningen gemaakt. De afdeling Ruimte stelt hiervoor een technische calculatie op van de te maken kosten voor grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en van de opbrengsten. Dit vindt consequent en nauwkeurig plaats. Deze calculatie wordt vervolgens beoordeeld door de controller van Ruimte, die de exploitatieopzet vervolgens uitwerkt door de kosten en opbrengsten in de tijd uit te zetten en hierin de rentecomponent (rente over de boekwaarde) te betrekken. Daarnaast wordt rekening gehouden met prijsindexaties en overige actuele ontwikkelingen. De exploitatieberekeningen worden

volgens een vast stramien opgesteld, waardoor de kans op het maken van fouten gering is. Daarmee worden risico's in voldoende mate beheerst."

Nader processtappen zijn beschreven in het onderzoek Grondbeleid art 213a gemeentewet (hoofdstuk 5).

Voor verdere sturing en controle wordt het grondbeleid als geheel (grondexploitaties, grondposities en risicoreserve) geformuleerd en verantwoord in de planning en control cyclus (Notitie grondbeleid blz. 21-22).

"De perspectiefnota is het eerste document in de jaarcyclus om te komen tot een begroting voor het eerstvolgende jaar. Onze jaarlijkse cyclus kent de volgorde van perspectiefnota (mei/juni; jaar t-1), begroting (november; jaar t-1), 1e bestuursrapportage (april; jaar t), 2e bestuursrapportage (oktober; jaar t) en jaarrekening (juni; jaar t+1).

In de opzet van al onze instrumenten is gekozen voor een (bijna) uniforme indeling. Op die manier kan de raad de kaders, die zijn gesteld makkelijker controleren tijdens de gehele cyclus, waardoor er voortdurend sprake is van een geactualiseerde kaderstelling en/of kaderbijstelling. Basis voor de perspectiefnota is de politieke termijnagenda en het collegeprogramma."

Projectmatig Werken

In 2011 is het werkproces bij projecten en processen van nadere kaders voorzien in de startfase van een project (of proces) (Procesregie, februari 2011).

De procedure heeft als middel het startdocument en wordt in drie subfasen doorlopen. De aanleiding voor een nieuw project kan komen via een bestuursopdracht van het college of via het college naar aanleiding van startnotitie van de raad, of vanuit de organisatie. Allereerst is er de procedure voor de bestuursopdracht.

Daarna volgt de procedure voor het startdocument en het plan van aanpak.

Grondverwerving

De grondverwerving kent volgens geïnterviewden twee verschillende sporen. Verwervingen onder de €100.000, worden niet vooraf aan het college voorgelegd. Bij overeenstemming wordt een koopovereenkomst gesloten, waarin een ontbindende voorwaarde wordt opgenomen over de instemming/ het besluit van het college. Vervolgens wordt het college voorgesteld in te stemmen met aankoop. De onderhandelingen worden binnen de kaders van de door de raad vastgestelde grondexploitaties uitgevoerd. Bij aankopen buiten de bouwgrondexploitatie, zoals grond voor een fietspad, kan de raad apart het krediet beschikbaar stellen. Bij aankopen van meer dan €100.000 wordt het college voorafgaand aan de onderhandelingen geadviseerd. Voorafgaand aan het advies wordt de grond geëvalueerd door een onafhankelijk taxateur. Als het advies door het college wordt overgenomen, geeft dat het kader voor de onderhandeling over de grond met de grondeigenaar. Bij overeenstemming over deze minnelijke verwerving kan het college instemmen (besluiten). Bij grote aankopen boven €1 miljoen kan vanaf 2012 de raad vooraf worden geïnformeerd. Bij grote aankopen als die voor De Warren maakt een risicoanalyse deel uit van het advies. Het college heeft de grote aankopen vertrouwelijk aan de raad voorgelegd, conform artikel 160 en 169 van de Gemeentewet. De risicoanalyses zijn door Grondzaken zelf uitgevoerd.

Grondexploitaties

Met de begroting stelt de raad ook de herziene grondexploitaties voor het nieuwe begrotingsjaar vast. Met de jaarrekening worden nieuwe herzieningen van de grondexploitaties vastgesteld. Bij de begroting en jaarrekening is een vertrouwelijke bijlage met nadere specificaties van de afzonderlijke grondexploitaties.

3.2 Praktijk van uitvoering

Over de praktijk van het uitvoeringsproces van het grondbeleid komt uit de bestudeerde documenten weinig naar voren. Met de documentstudie is deze deelvraag wat betreft de uitvoeringspraktijk dus maar beperkt te beantwoorden.

Het onderzoek Grondbeleid 2009 art. 213a Gemeentewet heeft het proces van het opstellen van een grondexploitatie-rekening of herziening ervan in de praktijk geëvalueerd (hoofdstuk 5). De conclusie was dat theorie en praktijk in overeenstemming zijn:

“Door de afdeling Ruimte wordt een technische calculatie gemaakt van de te maken kosten voor grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en van de opbrengsten. Uit bestudering van de opgestelde exploitatieberekeningen blijkt dat dit zeer consequent en nauwkeurig plaatsvindt. De exploitatieberekeningen worden volgens een vast stramien opgesteld, waardoor de kans op het maken van fouten gering is.

Deze calculatie wordt beoordeeld door de controller van Ruimte die de exploitatieopzet vervolgens uitwerkt door de kosten en opbrengsten in de tijd uit te zetten en hierin de rentecomponent (rente over de boekwaarde) te betrekken. Daarnaast wordt rekening gehouden met prijsindexaties. Dit is derhalve in opzet goed geregeld en de noodzakelijke functiescheiding is aangebracht. Daarnaast is het bestaan en de goede werking van deze maatregelen van administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) vastgesteld door een gerichte controle op een vijftal exploitatieopzetten. Deze controle heeft niet geleid tot op- en aanmerkingen. De conclusie is dat zeer nauwgezet en frequent exploitatieopzetten worden opgesteld en geactualiseerd.”

Een accountantsrapport over 2010 van PWC, Ondernemen in moeilijke tijden – Rapport van bevindingen voor de gemeente Tytsjerksteradiel (mei 2011, blz. 5 en 12) vermeldt dat de interne beheersing van de gemeente voldoende is voor een betrouwbare jaarrekening. Er zijn geen significante tekortkomingen of bevindingen geconstateerd. Inhoudelijk werd voor het grondbeleid alleen aanbevolen meer aandacht te besteden aan monitoring van grondexploitaties en de specifieke risico's van De Warren en het Dienstencentrum. De managementletter over 2012¹² concludeert wederom dat de interne beheersing van goed niveau was. Voor het grondbeleid wordt de tijdig informatievoorziening in dat kader genoemd, de herziening van grondexploitaties per jaar in het bijzonder.

Geïnterviewden geven aan dat de uitvoering van het grondbeleid verloopt volgens de gestelde proceskaders. En verwijzen daarbij ook naar het hierboven aangehaalde onderzoek.

Voorbeelden, toepassing risicoanalyse, overleg met raad enz. bevestigen dit. Meer aandacht voor risicoanalyse, een van de aanbevelingen uit dat onderzoek zijn ook ter hand genomen: verbetering van het risicomanagement op basis van risico-inschatting (2011).

De medewerker concerncontrol/financieel beleid (afdeling FJZ) controleert de bouwgrondexploitatie en wat er bij hoort (afdeling ruimte). Afwijkende zaken ten opzichte van afgesproken kaders worden expliciet aan het management en zo nodig het college voorgelegd. Twee voorbeelden: Naar de grondexploitatie/opzet De Warren is door meerdere mensen gekeken, ook de accountant. Een ander risicovol issue dat intern breder is aangepakt, is de schadeclaim van Megahome. Deze schadeclaim is gebaseerd op late levering van bouwgrond.

¹² PWC, Samenwerken - managementletter gemeente Tytsjerksteradiel, 20 december 2012 (blz. 1 en 4).



Bestemmingsplan Eastermar - Uitbreiding Oost, gegevens voor bouwgrondexploitatie 2013. Gedetailleerde tekeningen liggen ten grondslag aan de raming van de kosten en opbrengsten in de grondexploitatie (zie hoofdstuk 2).

4

Beleidsverandering 2004-2013

Deelvraag 4 is: **Heeft er een verandering in grondbeleid plaatsgevonden vanaf 2008 in het licht van het gewijzigde wettelijk kader en de marktomstandigheden?**

Er is nagegaan welke inhoudelijke en procesmatige verandering er in de kaders voor grondbeleid heeft plaatsgevonden. Dit is gebeurd op hoofdlijn voor de periode 2004-2013.

4.1 Inhoudelijke veranderingen

Actief grondbeleid is de gehele periode 2004-2013 de gekozen vorm van grondbeleid. Voor het grondbeleid was er eind jaren 1990 een belangrijke verandering om het 'black box' karakter van het grondbeleid te verminderen. In overleg tussen de (voormalige) afdelingen VGE (nu onderdeel van Ruimte) en Financiën (nu onderdeel van FJZ) werd een systeem van 'structurele winstneming' geïntroduceerd. Hierbij werd gewerkt met een vijf jaars gemiddelde van de kosten en de opbrengsten per jaar. De berekeningen werden ieder jaar geactualiseerd. De gemeente was hierin met enkele andere gemeenten heel bijzonder in. Toen de provincie hierin in 2010 verandering wilde brengen (uiteindelijk de afbouw van de structurele winst tot 2018) is deze beleidsregel aan de commissie BBV voorgelegd. Die hield vast aan het standpunt dat winsten van grondbeleid moeten worden beschouwd als incidentele, niet structurele winsten. Met de provincie is in 2010 een afspraak gemaakt over de afbouw van de structurele winstneming in 8 jaar: van €315.000 in 2011 tot €50.000 in 2017 en €0 in 2018 (Notitie Grondbeleid 2010, hoofdstuk 4). De structurele winstneming in 2013 wordt volgens de Tweede bestuursrapportage 2013 niet gerealiseerd.

Kaders voor projecten (grondexploitaties) en strategische grondverwerving zijn gegeven met de vorige Structuurvisie en het Woonplan 2002 (zie bijlage 3 projectenlijst Structuurvisie 2010, 'Finster op Romte').

Volgens de Financiële Verordening 2007 (artikel 19) wordt het grondbeleid jaarlijks uiteengezet in de Perspectiefnota en in de begroting (Programma Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en de Paragraaf Grondbeleid).

De herziene wet RO met de grondexploitatiewet die medio 2008 in werking trad heeft geen verandering van het grondbeleid tot gevolg gehad. Het actieve grondbeleid is gehandhaafd. Daarvoor is het niet of nauwelijks nodig exploitatieplannen vast te stellen. Bovenwijkse kosten hoeven niet te worden verhaald op particuliere grondexploitaties. Uit de Structuurvisie 2010 (paragraaf 6.2) komen geen nieuwe bovenwijkse voorzieningen naar voren. De Centrale As is wel bovenwijks, maar daarvoor zijn geen particuliere grondexploitaties te verwachten en is de bekostiging geregeld. Bij gemeentelijke exploitaties worden bovenwijkse kosten uit de reserve bekostigd. Mocht er sprake van nieuwe boven-

wijkse voorzieningen zijn, dan worden die meegenomen bij de tussentijdse evaluatie van de Structuurvisie. Er is dus geen verdere kaderstelling via een Nota Bovenwijkse Voorzieningen nodig.

In de Notitie Grondbeleid 2010 (hoofdstuk 6) wordt gesteld dat het grondbeleid systematisch aan de orde komt in de Perspectiefnota, Begroting, Bestuursrapportage 1 & 2 en de Jaarrekening (Programma Ruimtelijke ordening, Paragraaf Grondbeleid, Toelichting op de balanspost voorraden en Toelichting op de grondslagen voor waardering en resultaat).

In de Notitie Grondbeleid 2010 is het grondprijnsbeleid veranderd. Er was al jaren sprake van een uniform prijsbeleid ongeacht welk kern binnen de gemeente. Daarvoor was er een grondprijnsbeleid per dorp (prijzen gerelateerd aan grootte van het dorp). Voor woningbouw is de prijsberekening voor grond voor sociale woningbouw veranderd (paragraaf 7.2). De grondprijs wordt nu berekend uitgaande van jaarhuur en bruto aanvangsrendement alsmede 15% grondquote van de investering. Bij sociale koop is de grondprijs 15% van de woningprijs (von). Tussen vrije sector en sociale koop is er een grondprijs bepaald voor het middeldure koopsegment, die tussen sociaal en vrije sector ligt. Voor de grondprijzen geldt de zogenaamde 15% regeling waarbij het college binnen een grondexploitatiecomplex met 15% naar boven of beneden mag afwijken van de vastgestelde prijzen zonder dat de grondexploitatie daar negatief door wordt beïnvloed. Dat betekent volgens de Notitie Grondbeleid concreet dat meestal de gunstig gelegen vrijesector kavels duurder worden en ongunstig gelegen vrijesector kavels goedkoper.

In het kader van artikel 213a van de Gemeentewet is er in 2009 een onderzoek naar het grondbeleid van Tytsjerksteradiel uitgevoerd. Betreffend onderzoek doet aanbevelingen om de 'leesbaarheid' van het grondbeleid in de begroting en jaarrekening te verbeteren en de risicoanalyses van grondexploitaties te actualiseren en te verbeteren met kwantificering van de risico's en met de scenariomethode (ook voor het totaal van exploitaties, zie blz. 37).

In de Notitie Grondbeleid 2010 is een invulling gegeven aan de verbetering van de 'leesbaarheid van het grondbeleid' (hoofdstuk 6 en 7).

In de Notitie Grondbeleid 2010 zijn voor het risicomanagement kaders gegeven voor de waardering van grondposities, de winstneming en verliesneming.

Voor de risicobeheersing is ook beleid geformuleerd in het kader van het algemene risicomanagement. Vanaf 2009 wordt bij de risico's een beheermaatregel genoemd. Voor risico's van grondexploitatie was dit: eenmaal per jaar herzien/actualiseren van de grondexploitaties (voor perspectiefnota en begroting) (Programmajaarrekening 2009, blz. 88). Vanaf 2010 is er een classificatiesysteem voor risico's ingevoerd (ook voor bouwgrondexploitatie). De verbetering van het risicomanagement behoudt aandacht, mede naar aanleiding van de notitie BBV en een accountantsadvies (de 'Beheersnota') in 2012.

Tot en met 2011 waren er voor grondbeleid twee reserves: de Reserve Bouwgrondexploitatie en de Reserve Sociale Woningbouw. Bij de jaarrekening 2011 heeft de raad in 2012 besloten beide reserves op te heffen en de Risicoreserve Bouwgrondexploitatie in te stellen met ingang van 2012 op basis van de gemaakte risico-inventarisatie.

In 2012 is een motie aangenomen over meer invloed van de raad bij grondtransacties, bij de behandeling van de Perspectiefnota 2013-2016. Als de koopsom van een strategische verwerving meer bedraagt dan €1.000.000 kan het college vooraf toestemming vragen aan de raad. De besluitvorming kan in beslotenheid plaatsvinden. (Begroting 2013-2016, blz. 62).

In de begroting 2014 is vastgesteld dat de plankosten niet meer ten laste van de gemeentelijke grondexploitaties worden gebracht, maar ten laste van de algemene middelen. Dit

is een wijziging ten opzichte van de Notitie Grondbeleid 2010 waarin was aangegeven dat die kosten op de grondexploitatie konden opgevoerd.

Veel van de doorgevoerde veranderingen in het grondbeleid vanaf 2008 hebben betrekking op of betekenis voor het beheersen van de financiële risico's van het grondbeleid onder invloed van de economische crisis.

4.2 Veranderingen proceskader

De Notitie Grondbeleid 2010 heeft enkele processen duidelijk vastgelegd: de jaarlijkse herziening van grondexploitaties en de taakverdeling daarbij binnen de afdeling Ruimte. Het grondbeleid heeft een meer systematische invulling gekregen in de planning en control cyclus.

In het kader van projectmatig werken is de procedure van de start van een project (of proces) in februari 2011 nader uitgewerkt in drie subfasen met bijbehorende documentformats.

5

Informatievoorziening aan de raad

5.1 Kaders voor de informatievoorziening

De laatste vraag, deelvraag 5, luidt: **Is de raad voldoende geïnformeerd over alle relevante ontwikkelingen binnen een grondproject om de kaderstellende en controlerende taak te vervullen? Hiervoor zijn kaders. En wat is de praktijk (deelvraag 3)?**

| Norm | Praktijk |
|---|--|
| <i>De informatievoorziening over het grondbeleid aan de raad is juist, tijdig en volledig en transparant voor sturing en controle.</i> | De informatievoorziening aan de raad kan verbeterd worden voor sturing en controle van het grondbeleid door de raad. De aanbeveling om de leesbaarheid van het grondbeleid te vergroten (onderzoek grondbeleid 2009, art. 213a Gemeentewet) is beperkt ingevuld in een toelichting in de Notitie Grondbeleid 2010. |
| <i>Daarbij wordt voldaan aan de eisen van het BBV (over grondbeleid en grondexploitatie, verbonden partijen, weerstandsvermogen) en de gemeentewet (aan- en verkopen onroerende zaken).</i> | Bij de informatievoorziening over grondexploitaties in begroting en jaarrekening wordt grotendeels aan de vereisten van het BBV voldaan, behalve een deel van gegevens over de boekwaarde van grondposities in 2011 en 2012. De informatie over de risico's van grondbeleid is beperkt. De raad neemt een motie aan in 2012 dat grondaankopen boven €1 mln. vooraf door het college aan de raad kan worden voorgelegd. De kaderstelling voor grondverwerving en de procedure bij grondaankopen (Gemeentewet art. 160 en 169) boden de raad te weinig sturingsmogelijkheden. |
| <i>Bij de informatievoorziening over het grondbeleid kan duidelijk zijn op welke wijze de raad kan bijsturen (de 'knoppen' van het grondbeleid). Er is daarbij een onderscheid tussen de knoppen bij een afzonderlijke grondexploitatie ('grondproject') en knoppen voor sturing op het grondbeleid als geheel.</i> | De knoppen voor sturing en controle door de raad zijn maar ten dele (globaal) duidelijk, bij de goedkeuring van een bestemmingsplan. Voor bijsturing van een grondexploitatie tijdens de uitvoering van een bestemmingsplan zijn de knoppen niet duidelijk. Dit geldt ook voor sturing van het grondbeleid als geheel (alle grondexploitaties en grondposities) in relatie tot gestelde kaders RO en sectoren en marktontwikkeling. De informatie over het grondbeleid zelf is gefragmenteerd voor controle en bijsturing. |

De gemeenteraad van Tytsjerksteradiel heeft enkele aanvullende regels voor de informatievoorziening in relatie tot beslismomenten ingevoerd:

- De Financiële Verordening 2007 (artikel 10) geeft aan dat de raad eens in de zes jaar een Nota Reserves vaststelt. De raad besluit specifiek over het saldo Reserve Grondexploitatie in het betreffende begrotingsjaar uiterlijk bij de jaarrekening ten gunste of ten laste van de bestemmingsreserve. Bij een besluit ten gunste van deze reserve gaat het om werkelijke winst.
- Als de koopsom van een strategische verwerving meer bedraagt dan €1.000.000 kan het college vooraf toestemming vragen aan de raad. De besluitvorming kan in beslotenheid plaatsvinden. (Begroting 2013-2016, blz. 62).

5.2 De praktijk van informatievoorziening

De raad krijgt in de begroting en jaarrekening informatie over het grondbeleid in de paragraaf grondbeleid en bij de begroting de herzieningen van de grondexploitaties voorgelegd. Bij de toelichting op de balans is informatie inzake de grondexploitatie opgenomen (zie onderstaand kader van de BBV-vereisten in deze). Ook in de Perspectiefnota en de twee Bestuursrapportages wordt de voortgang van het grondbeleid beschreven.

De informatievoorziening over het grondbeleid in de paragraaf grondbeleid voldoet grotendeels aan de eisen het BBV (artikel 16). De informatievoorziening over de risico's van grondbeleid is beperkt.

De verantwoording van de grondexploitatie (artikel 70 BBV) is vrijwel geheel volledig. Voor bepaalde gegevens kan een vertrouwelijke bijlage worden bestudeerd. Voor de relevante jaren 2011 en 2012 ontbraken gegevens om een beeld te krijgen van de boekwaarde van grondposities.

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 te maken kosten en een onderbouwing hiervan; in aparte vertrouwelijke bijlage**
- f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan; in aparte vertrouwelijk bijlage**
- 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.

De ervaringen en wensen van de raad

In het algemeen zijn de geïnterviewde raadsleden positief over de informatievoorziening over het grondbeleid aan de raad. De afgelopen jaren is de informatievoorziening verbeterd, met onder andere de Notitie Grondbeleid. Bovendien kan een raadslid zijn informatievragen altijd stellen aan de wethouder of de ambtelijke organisatie. Over de verwerving van De Warren is de raad vertrouwelijk geïnformeerd (via het Presidium). Na 2010 zijn er geen grondaankopen meer gedaan.

Het grondbeleid kan echter, volgens de geïnterviewde raadsleden, transparanter voor de raad. Hoe de begroting of jaarrekening te lezen voor het inzicht in het grondbeleid is niet

voor iedereen even gemakkelijk. Deels is het grondbeleid overzichtelijk met een zestal gemeentelijke grondexploitaties. Daarnaast zijn er grondposities waarvan de omvang niet goed bekend is. En zijn er soms vertrouwelijk vergaderingen over grondexploitaties en grondverwervingen. Dat maakt het geheel minder inzichtelijk en wordt er meer ad hoc bijgestuurd. Hoe zit het beleid van verwerving in elkaar (waarvoor, wanneer, wat en wie gaat er over), is voor een raadslid een vraag. Ad hoc beleid is bijvoorbeeld de maatregel in de begroting 2014 om de plankosten niet meer ten laste van de grondexploitaties te brengen. Dat is zelfs in tegenspraak met de kaderstelling in de Notitie Grondbeleid.¹³

De motie van 2012 is, volgens de geïnterviewde raadsleden, een correctie op de mandate-ring aan het college, om de raad bij grote verwervingen (> €1 mln.) vooraf bij de afweging te betrekken.

De raad kan worden geïnformeerd over de financiële risico's van het grondbeleid (BBV artikel 16). Of het grondbeleid nu financieel onder controle is, valt voor de geïnterviewde raadsleden niet goed te beoordelen. Zijn alle risico's nu in beeld en financieel verwerkt? De Structuurvisie stond in het teken van groei. Nu is er krimp en zijn gronden afgewaardeerd en zit de gemeente met een grondvoorraad. Met verkoop kan er wellicht weer geld worden terugverdiend. Maar dat wordt niet duidelijk.

Belangrijk is, volgens de geïnterviewde raadsleden, dat daarbij geen totaalbeeld van het beleid wordt gegeven voor een beoordeling van de risico's. Betere controle en communicatie met de raad over de verantwoording van grondbeleid is nodig. Dan blijft er ruimte voor de raad om alle , en dus de zachte sectoren hun deel te geven in de begroting. Het totaal beeld is dus niet alleen aangaande het grondbeleid zelf onduidelijk, maar ook de relaties met de Structuurvisie en de Woonvisie en de Economische visie. Welke locaties zijn daarvoor nodig, hoeveel kost het en hoe verlopen die projecten. Voor de gronden van De Warren ging de verwerving en de besluitvorming in fasen (2008 en 2010), zonder inzicht in de risico's.

Voor het totaalbeeld wordt, volgens de geïnterviewde raadsleden, ook inzicht gewenst in de omvang en kosten (rente, tijdelijk beheer) van grondposities en de verwachtingen voor de toekomst: komende grondexploitaties, en prognoses omtrent de demografische ontwikkeling en woningbehoefte. Meerdere scenario's geven dan een beeld welke kant het op kan gaan. Daarmee kan de raad het grondbeleid beter bijsturen.

Voor sturing van het grondbeleid kan, volgens de geïnterviewde raadsleden, het college meer keuzemogelijkheden voorleggen aan de raad bij belangrijke beslissingen over het grondbeleid, ook bij afzonderlijke projecten. Bij Burgum West waren er knelpunten met de voortgang en is verlies genomen. Had een ander besluit kunnen worden genomen met een andere uitkomst?

Beeld vanuit de ambtelijke organisatie

De raad heeft, volgens geïnterviewden in de ambtelijke organisatie, voldoende en adequate knoppen om mee te sturen. Sturen is door de dualisering meer sturen op afstand geworden, op de hoofdlijnen (kaderstelling en controle). Bij het grondbeleid speelt ook de

¹³ Volgens de Grondexploitatiewet kunnen deze kosten aan een grondexploitatie worden toegerekend. Posten die onder het grondbeleid vallen kunnen volgens het BBV ook buiten de grondexploitatie worden ondergebracht, bijvoorbeeld als deze een openbaar nut hebben en niet aan een afzonderlijke grondexploitatie zijn toe te rekenen (aan de hand van criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Zie: J.H. Jonker, F.M. den Breejen, Met de BBV-bezem door de grondexploitaties!, in: Grondzaken in de Praktijk, december 2013.

mate van detail. De raad geeft kaders, zoals de structuurvisie en de nota grondbeleid. Het spanningsveld is dan of de raad wil sturen met de grote knoppen, of de kleine wil gebruiken (zoals de tegels in de nieuwe straat).

De raad heeft zelf waar nodig initiatieven genomen, zoals het vragen naar beleid voor starterswoningen en naar meer raadsinvloed bij grote grondverwingen.

Veel voorstellen over het grondbeleid die aan de raad worden voorgelegd bieden, volgens geïnterviewden in de ambtelijke organisatie, weinig keuzeruimte: de discussie kan bijvoorbeeld gaan over de hoogte van de grondprijzen. Recent is er een planvoorstel voor een deel van een plan (de Krite) bij Tytsjerk geweest voor (maximaal) 23 woningen, waar enkele alternatieven voor de inrichting van het plan zijn voorgelegd, inclusief de berekening van kosten en opbrengsten. De dorpsbewoners waren ook bij de planontwikkeling betrokken en wensten een inrichting, waarbij privétuinen waren opgenomen in plaats van alleen collectief groen. De raad koos voor het plan met privétuinen, ook al betekende dat een tekort op de grondexploitatie van €180.000. Door de nauwe betrokkenheid van omwonenden bij het plan is er indirect mogelijk een voordeel dat omwonenden minder claims voor planschade zullen indienen. De betrokkenen hebben het proces als positief ervaren. Waar mogelijk wordt dit bij nieuwe voorstellen gedaan.

De doorwerking van de crisis in het grondbeleid kan, volgens geïnterviewden in de ambtelijke organisatie, mogelijk beter worden verkend met scenario's. Een voorbeeld daarvan is de risicoanalyse van De Warren. Deze te verwachten ontwikkelingen kunnen eerder worden besproken met de gemeenteraad voor het maken van beleidskeuzes. In de begroting 2014 is gestart met een aparte paragraaf over demografische ontwikkeling.

Belangrijk voor de informatievoorziening is de projecten meer te verbeelden, zoals De Warren in relatie tot de Leisurezone en de Centrale As. Ook herhaling van relevante informatie voor het bestuur is van belang. Projecten lopen lang en niet iedereen onthoudt alles, aldus geïnterviewden in de ambtelijke organisatie.

De Notitie Grondbeleid van 2010 is, volgens geïnterviewden in de ambtelijke organisatie, toe aan een update, met name om actief en passief grondbeleid weer bewust af te wegen. In recessietijd is ondanks tegenvallers de balans voor actief grondbeleid per saldo positief. De gemeente kan met actief beleid ontwikkelingen entameren en sneller mogelijk maken.

Er kan bewuster worden omgegaan met risico's.

Beeld uit het dossieronderzoek

Uit de uitgevoerde analyse in hoofdstuk 2 blijkt dat het lastig is de informatie over het grondbeleid te doorgronden. Volgens dit onderzoek sluit de meting van doelstellingen voor het grondbeleid vanuit ruimtelijke ordening, wonen en werken onvoldoende aan op de bijdragen van het grondbeleid daaraan.

Het beleid voor grondposities is globaal, en essentiële informatie over de omvang van de grondposities ontbreekt in recente jaren 2011 en 2012. Aan vereisten van het BBV wordt in belangrijke mate voldaan. Maar dat is soms inhoudelijk onvoldoende. Resultaten van risicoanalyses worden weinig verantwoord. De onderbouwing van de benodigde risicoreserve betreft alleen de lopende grondexploitaties, maar is niet adequaat voor de feitelijke risico's van het grondbeleid als geheel. Risicoanalyse van grondposities ontbreekt of is onvoldoende transparant. Risicomanagement lijkt in termen van maatregelen en evaluatie van de effecten onvoldoende.

De informatievoorziening over het grondbeleid is daarbij gefragmenteerd. Dat bemoeilijkt controle en bijsturing van het grondbeleid als geheel.

De aanbeveling om de leesbaarheid van het grondbeleid te vergroten (onderzoek grondbeleid 2009, art. 213a Gemeentewet, blz. 37) is maar beperkt ingevuld in een toelichting in de Notitie Grondbeleid 2010, hoofdstukken 5 en 6). Daar is blijkens bestudeerde documenten weinig vervolg op gekomen.

Voor sturing en controle van de grondverwerving heeft de raad een motie aangenomen in 2012 dat grondaankopen boven €1 mln. vooraf door het college aan de raad kan worden voorgelegd. De kaderstelling en de procedure bij grondaankopen (Gemeentewet art. 160 en 169) waren voor de raad onvoldoende.

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 twee verbijzonderingen:

- het college geeft vooraf inlichtingen over het besluit als de raad erom vraagt, dan indien het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente;
- 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).

Vergeleken met andere gemeenten is de informatievoorziening aan de raad in Tytsjerksteradiel op onderdelen bijzonder positief, met een 'beleidsagenda' en een paragraaf 'demografische ontwikkelingen'. In het hoofdstuk 'beleidsagenda' in de begroting staat gronduitgifte in erfpacht op de agenda. De raad heeft daar bij de behandeling van de Notitie Grondbeleid in 2010 vragen over gesteld. Die zijn toen beantwoord (geen voordeel voor de koper, eerder een nadeel). Nu is er recentelijk weer een vraag over gesteld, die in de agenda is opgenomen. Tevens van belang voor het grondbeleid is dat er recent in de begroting van 2014 een paragraaf over demografische ontwikkeling en de gevolgen daarvan is opgenomen.

6

Reactie college en nawoord

rekenkamercommissie

Rekkenkeamerkommissie Tytsjerksteradiel
t.a.v. Ambtelijk secretaris S.K. Dijkstra
Postbus 3
9250 AA BURGUM

Burgum, 12 februari 2014

ons kenmerk : S2014-02745
dossier : Z2014-03917
behandeld door : Anne Jan van der Ploeg
telefoonnummer : (0511) 460 571
uw brief van : 24 januari 2014
uw kenmerk : Z2013-5623; S2014-01331
onderwerp : **reactie op feitenrapportage onderzoek grondbeleid rekenkamercommissie**

Geachte commissie,

U doet momenteel een onderzoek naar het strategisch grondbeleid van onze gemeente. Inmiddels is het onderzoek zover gevorderd, dat u het college de voorlopige onderzoeksresultaten vertrouwelijk heeft voorgelegd.

U stelt ons in de gelegenheid om te reageren. In dit stadium gaat het om een toets op volledigheid en feitelijke onjuistheden. Een politiek-bestuurlijk oordeel kunnen wij na het verschijnen van het definitieve openbare rapport richten aan de gemeenteraad.

Wij hebben een aantal bevindingen naar aanleiding van de voorlopige onderzoeksresultaten. Deze zijn zowel algemeen als specifiek van aard.

Algemeen

Grijze kaders

Het valt op dat in de grijze kaders bij de verschillende hoofdstukjes in vrij stevige bewoordingen ('beleid grondposities niet transparant', 'informatievoorziening gefragmenteerd en onvoldoende transparant', 'risicomanagement onvoldoende') conclusies worden getrokken die niet altijd te rijmen zijn met de tekst ('informatievoorziening voldoet geheel aan de eisen van het BBV', 'vergeleken met andere gemeenten is de informatievoorziening tamelijk compleet'). Wij zijn dan ook benieuwd hoe dit zich straks laat vertalen in de conclusies en aanbevelingen.

Winst en verlies grondexploitatie

Terecht wordt op blz. 10 gesteld dat in (met name) 2011 en 2012 sprake is geweest van forse afboekingen. Dit heeft ons inziens echter met risicobeheersing te maken. De gronden waar het hier over gaat zijn immers niet afgestoten, maar in principe nog steeds bestemd voor (deels) woningbouw. Het kan dus goed zijn dat er op termijn, als

de markt zou aantrekken, deze afboekingen gedeeltelijk of in zijn geheel alsnog goed gemaakt worden. Op dat moment kan ook niet van extra 'winst' gesproken worden. Pas als gronden definitief tegen een lagere prijs worden afgestoten, kan van een definitief verlies worden gesproken.

Met de zinsnede over de afstoting van ca. 55 hectare strategische gronden (blz. 12), wordt mogelijk de suggestie gewekt dat deze gronden met verlies zijn verkocht. Dat is niet het geval: de gronden hebben meer opgebracht dan de boekwaarde.

Risico analyses

In het concept rapport is meermalen aangegeven, dat er sprake zou zijn van onvoldoende risico analyses. Dat begrijpen wij niet, want onze exploitaties worden elk jaar opnieuw berekend aan de hand van de situatie van dat moment. Ieder jaar wordt bekeken of er sprake is van te verwachten winst of verlies per complex. Wordt een verlies voorzien, dan wordt direct afgeboekt. Een betere analyse van risico's en direct handelen is haast niet mogelijk. De raad krijgt in dat verband een toelichting per complex en neemt een besluit.

Wat ook niet (duidelijk) in het verhaal naar voren komt is, dat sinds de laatste aankopen in de Warren, die gebaseerd waren op: a) raadsbesluiten omtrent de realisering van een robuuste uitbreiding van Burgum (bevestigd via de vaststelling van de Structuurvisie 2010) en b) het beleidsuitgangspunt van de uitvoering van actieve grondpolitiek, er geen strategische aankopen van enige omvang meer zijn gedaan. Dat is ook een uitvloeisel van het raadsbesluit tot vaststelling van de Structuurvisie in 2010 (geen dorpsuitbreidingen meer in de toekomst vanwege de demografische ontwikkelingen). Daarnaast wordt het aantal lopende grondexploitaties steeds minder en daarmee worden de risico's ook steeds kleiner. Over enkele jaren zijn er in onze gemeente nog maar twee complexen voor uitbreiding, namelijk It Súd en mogelijk de Warren. Voor inbreidingen zullen altijd kleinere complexen kunnen ontstaan, maar daarvan is de risico-beheersing dan ook bijna 100% met het huidige instrumentarium.

Beleid voor grondposities

De constatering op blz. 15 dat er weinig beleid is voor grondposities, verbaast ons. Het college verwerft immers alleen gronden ten behoeve van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen, waaraan raadsbeleid ten grondslag ligt. Er wordt uitvoering gegeven aan het principe van actieve grondpolitiek. Alleen in het verre verleden werden ook wel strategische grondaankopen gedaan, die niet direct voor een ruimtelijke ontwikkeling nodig waren (ruilobjecten), maar in die tijd besloot de raad zelf tot aankoop.

Beschikbare bouwgrond

Er wordt nogal mathematisch omgegaan met de berekeningen van de hoeveelheid bouwgrond in relatie tot het aantal nog te bouwen woningen. Dat suggereert een exactheid ('er kan nog vijf jaar gebouwd worden', pagina 8) die moeilijk te geven is omdat alle parameters discutabele aannames zijn. Voor bedrijventerreinen geldt dat de verkopen in 2009-2012 (0,2 ha per jaar) natuurlijk nooit gebruikt mogen worden om te berekenen dat er 'dus' nog voor 24 jaar bedrijventerrein beschikbaar zou zijn (blz. 23). Als uitgegaan zou worden van de afzet in de periode 2005-2008, dan zou er nog maar voor anderhalf jaar voorraad zijn. Wordt uitgegaan van een gemiddelde over de periode 2005-2012, dan is er nog voor circa drie jaar bedrijfsgrond in voorraad (blz. 9).

Interviews

Wij vinden het bijzonder en zijn verbaasd, dat nu in interviews naar voren komt, dat de raad de informatie gefragmenteerd krijgt aangeleverd, terwijl hierover niet eerder signalen zijn afgegeven en er altijd akkoord is gegaan met de (aanlevering van de) informatie.

Specifiek

Blz. 10:

De paragraaf "Winst grondexploitatie; doelstelling en doeltreffendheid" klopt niet. Tot en met 2010 kende onze gemeente het systeem van jaarlijkse winstneming. Deze was gebaseerd op de geactualiseerde berekeningen van de complexen. Voor het meerjarenperspectief werd gerekend met een gemiddelde winstverwachting voor de eerst komende vijf jaar, dat gebaseerd was op deze berekeningen.

Niet de regelgeving voor de overheden is veranderd, maar de provincie accepteerde onze manier van winstneming niet langer. Op basis van een uitspraak van de commissie BBV is vervolgens met de provincie afgesproken dat wij niet langer een structurele winstneming in onze begroting zouden opnemen en dat hiervoor een overgangperiode is afgesproken van acht jaar waarin wij onze (structurele) winst uiteindelijk naar nul terug zouden brengen. Er is dus geen sprake van een doelstelling voor de winst, maar een ordinaire afspraak om af te bouwen. Vanaf 2011 is er geen verband te leggen tussen de bedragen in de begroting en het werkelijke resultaat. Daarom klopt de passage over de jaren 2011 en 2012 ook niet.

In de laatste alinea is nog een zinsnede vermeld over strategisch grondbezit in relatie tot verlies. De lasten en baten die betrekking hebben op strategisch grondbezit worden in de jaarlijkse exploitatierekening van de gemeente meegenomen en niet ten laste van de Algemene reserve gebracht.

Blz. 15 en 17:

Zowel in de tabel op pagina 15 (2^o blok) als op pagina 17 (bovenaan) wordt gesproken over het jaarlijks tweemaal herzien van de grondexploitaties. Dit licht iets genuanceerder. Ten behoeve van de opstelling van de begroting worden de berekeningen van de complexen compleet herzien en geactualiseerd. De uitkomst hiervan wordt meegenomen in de meerjarenbegroting.

Bij de jaarrekening wordt de werkelijke situatie van de bouwgrondexploitatie geconfronteerd met de herziene berekeningen. Indien nodig vindt afwaardering plaats. Vanuit de beoordeling in het kader van de jaarrekening wordt een risico analyse gedaan om voor de perspectiefnota als opmaat voor de komende begroting eventueel ontwikkelingen mee te nemen. Deze berekening is dus van een andere aard.

Blz. 6: In het kader van deze pagina wordt gesproken over recente verliezen; hiermee wordt bedoeld de afwaarderingen die hebben plaatsgevonden; in de gehele notitie worden de begrippen verlies; afwaardering, waardeverlies en verliesneming nog eens op context toetsen; hier rapport nog eens op doorlopen; zie ook ondermeer blz. 13; 18; 19

- Blz. 10: De paragraaf "Winst grondexploitatie; doelstelling en doeltreffendheid" klopt niet. Zie hiervoor reactie FJZ.
- Blz. 11: De passage "De structurele winstneming voor de grondbedrijf versterkt." is niet juist. In de tweede bestuursrapportage is gemeld dat de begrote winstneming voor 2013 niet zal worden gerealiseerd. Dit is/wordt meegenomen als een nadeel voor de jaarrekening 2013.
- Blz. 12: Met de zinsnede over de afstoting van ca. 55 hectare strategische gronden wordt mogelijk de suggestie gewekt dat deze gronden met verlies zijn verkocht. Dat is niet het geval: de gronden hebben meer opgebracht dan de boekwaarde. Graag tekst hiermee aanvullen.
- Blz. 13: De totaalstelling voor 2008 moet zijn 162 ha i.p.v. 166 ha.
- Blz. 14: Laatste alinea: gronden leisure zone zijn geen NIEG –gronden.
- Blz. 16: eerste zin; de strategische gronden worden verantwoord op basis van verkrijgingprijs; in het kader van de jaarrekening zijn ze beoordeeld op de gemiddelde waarde van alle gronden; deze prijs ligt per m2 op het huidige marktniveau van € 3,50; de prijzen variëren per perceel tussen € 0,68 en ongeveer € 12,00; zin kopt dus niet
- Blz. 17: De exploitaties worden niet twee maal, maar één maal per jaar herzien (staat op meerdere plekken, b.v. op pagina 17). / zie ook tekst FJZ nuancering van de berekeningen
- Blz. 18: De tweede zin bovenaan: "In 2009 was de gewensteblz. 117)." klopt niet. Voorheen hadden wij een reserve bouwgrondexploitatie van ongeveer € 1,1 miljoen en een reserve sociale woningbouw (ultimo 2088: € 400.000); beide reserves zijn opgeheven naar aanleiding van de benodigde forse afwaardering in 2011; er heeft toen een beoordeling plaatsgevonden van de risico's vanaf dat moment en hiervoor is een nieuwe risicoreserve in de plaats gekomen.
- Blz. 18: Bij de opsomming van de bulletpoints onder onvoorziene tegenvallers: tweede bulletpoint: € 239.000 moet zijn € 225.000; derde bulletpoint: totale verlies is 2,6 terwijl hier 3,3 wordt genoemd; volgens ons moet de 1,3 miljoen 0,6 miljoen zijn
- Blz. 18: De laatste zin klopt niet; waarschijnlijk wordt met benodigde risicoreserve de reserve bouwgrondexploitatie bedoeld. Tot en met 2011 was en kon de situatie van de Warren niet in de reserve bouwgrondexploitatie worden betrokken. Na de beoordeling van de bouwgrondexploitatie in het kader van de jaarrekening 2011 (en dan met name de Warren) is er een gehele nieuwe situatie ontstaan. De bestaande reserves zijn opgeheven, de afwaardering is ten laste van de jaarrekening gebracht en er is een nieuwe risicoreserve ingesteld. Om die reden klopt de bewering "duidelijk te laag ingeschat" niet.

- Blz. 21: Er waren in 2013 nog 22 exploitaties (niet 6), inclusief de bedrijventerreinen.
- Blz. 21: eerste bulletpoint; klopt niet; in de begroting is nog steeds de reeks opgenomen die destijds met de provincie is afgesproken om toe te groeien naar een situatie van incidentele winstneming i.p.v. structurele winstneming; voor 2013 is de oorspronkelijk begrote winst (uit de reeks) als nadeel meegenomen in de 2^e bestuursrapportage 2013.
- Blz. 28: De zin: “de structurele winstneming geschrappt” klopt niet. De oorspronkelijk begrote winst (uit de reeks) voor 2013 als nadeel meegenomen in de 2^e bestuursrapportage 2013.
- Blz. 31: eerste blok in tabel; of de bewering over de informatievoorziening feitelijk juist is, valt moeilijk te beoordelen omdat op pagina 36 wordt beoordeeld dat de informatievoorziening “tamelijk compleet” is; beter zou zijn om te vermelden dat de informatievoorziening kan worden verbeterd.
- Blz. 33: 4^e alinea; cryptische alinea; hier ligt relatie met verbetering van informatievoorziening.
- Blz. 34: Het gaat in ‘de Krite’ niet over 24, maar (maximaal) 23 woningen.
- Blz. 35/36: De paragraaf “Beeld uit het dossier onderzoek” bevat nogal wat tegenstrijdigheden; zie hiervoor ondermeer de begrippen; lastig te doorgronden; meten van financiële doelstellingen niet goed; onderbouwing risicoreserve niet adequaat (= feitelijk onjuist; zie ook eerdere opmerking); ontbreekt de raad aan voldoende informatie; informatievoorziening tamelijk compleet.

Wij gaan er vanuit dat onze bevindingen bijdragen tot een meer toegankelijker versie en samenvatting van het onderzoek. Hierin worden dan tevens de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Mocht u naar aanleiding van onze reactie behoefte hebben aan een mondeling overleg dan zijn wij daartoe uiteraard bereid.

Met vriendelijke groet,

namens burgemeester en wethouders van Tytsjerksteradiel,
de manager van de afdeling Financiële en Juridische Zaken,

mevrouw mr. H. Tasma

bijlagen : verstrekte exemplaar van de conceptrapportage
c.c. : College van B&W; afdeling Romte

NAWOORD

Inleiding

Zoals gebruikelijk geeft de rekenkamercommissie commentaar op de reactie van het college van burgemeester en wethouders op het feitenrapport van een onderzoek. De 'Feitenrapportage van het Onderzoek strategisch grondbeleid Tytsjerkseradiel' heeft 31 reacties van het college losgemaakt. Deze notitie van commentaar heeft dezelfde opbouw als de reactie van het college.

Algemeen

1. Grijs kaders (gearceerde tekstblokken in de paragrafen met een samenvatting)

De vrij stevige bewoordingen in de gearceerde samenvattingen worden onvoldoende onderbouwd met de bevindingen in de daarop volgende tekst.

De rekenkamercommissie heeft deze (en andere) teksten aan een kritische blik onderworpen en vervolgens waar nodig aangepast.

➤ Conclusie: teksten zijn waar nodig in overeenstemming met de onderbouwing gebracht.

2. Winst en verlies grondexploitatie

Afboeking (college) of verlies (Feitenrapportage)

Het gebruik van afboeking of verlies lijkt een semantische kwestie. Wij erkennen dat beide woorden de gedachten van de lezer kunnen 'framen' waarbij afboeking wellicht minder negatief klinkt dan verlies. Van Dale (www.vandale.nl) geeft voor afboeken naast 'overboeken' als 2^e betekenis: 'als verloren gaan boeken of beschouwen'. Deze 2^e betekenis is hier van toepassing. Door afboeking ontstaat het financiële effect van verlies – de waarde van de grond als kapitaalgoed gaat geheel of gedeeltelijk verloren – terwijl het kapitaalgoed i.c. de grond wel in stand blijft. Wij verwijzen naar onderstaand citaat uit Tijdschrift B&G van de Bank Nederlandse Gemeenten, waarin expliciet over het financiële effect van afboeking als verlies wordt gesproken¹⁴.

"Enkele financiële effecten van de crisis op gemeentelijke grondbedrijven

- *in 2011 hebben Nederlandse gemeenten 2 miljard euro verlies genomen in het grondbedrijf;*
- *cumulatief bedraagt het verlies bij gemeentelijke grondbedrijven inmiddels circa 3 miljard euro;*
- *naast het reeds genomen verlies volgt voor gemeenten naar verwachting in de komende jaren een nog te nemen verlies van 1,0 tot 1,5 miljard euro;*
- *daarnaast wordt nog steeds circa 3 miljard euro aan toekomstige winsten verwacht en bedraagt de gemeentelijke reservepositie over het geheel nog circa 5 miljard euro (De Zeeuw, 2013, 29)."*

➤ Conclusie: de reactie van het college leidt niet tot aanpassing van het rapport.

3. Winst en verlies grondexploitaties

(p.12) geen verlies bij verkoop 55 ha.

De tekst kan verkeerde beelden oproepen.

➤ Tekst op p.12 gewijzigd in: "De verkoopopbrengst van deze gronden is hoger dan de boekwaarde."

¹⁴ Zeeuw, F. de, Grondexploitatie is nu even geen feest. In: B&G, januari/februari 2013, 28-32

4. Risicoanalyses (1^e alinea)

Ten onrechte geeft het rapport meermalen aan dat sprake is van onvoldoende risicoanalyses

Op p. 32-34 van de rapportage staan behalve de positieve opmerking over het vrijwel voldoen aan het BBV, een financieel-technisch instrument, enkele verbeterpunten die het inzicht van de raad in de risicoanalyses kunnen vergroten met de focus op de bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college:

- Geef in de begroting met *meerdere scenario's* een beeld welke kant het op kan gaan.
- Verantwoord bij de jaarrekening de *resultaten* van risicoanalyses.
- Onderbouw de benodigde risicoreserve voor de *feitelijke risico's van het grondbeleid als geheel* en voor de verschillende grondexploitaties.
- Voeg *heldere risicoanalyses van de grondposities* toe.
- Vergroot de *leesbaarheid voor raadsleden* van de documenten.

Met de zin "de raad krijgt in dat verband een toelichting per complex en neemt een besluit" bevestigt het college de verspreide informatievoorziening van het college aan de raad. Hierdoor worden inzicht, controle en bijsturing *op het geheel* bemoeilijkt.

➤ Conclusie: de reactie van het college leidt niet tot aanpassing van het rapport. Zie ook de rekenkamerbrief.

5. Risicoanalyses (2^e alinea)

a. Aankopen De Warren gebaseerd op raadsbesluiten, waarna geen strategische grondaankopen van enige omvang zijn gedaan en b. Risico's in kleinere complexen zijn veel kleiner

Deze informatie van het college is juist en voegt geen nieuwe aspecten aan de rapportage toe.

➤ Conclusie: de reactie van het college leidt niet tot aanpassing van het rapport.

6. Beleid voor grondposities (p.15)

Verbazing over de constatering dat weinig beleid voor grondposities aanwezig, omdat het college alleen gronden verwerft t.b.v. voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen.

In dit tekstblok worden de beleidskaders voor de financiële risicobeheersing beschreven. De onderzoeker geeft de *feitelijke* en door het college in de reactie niet inhoudelijk weerlegde situatie weer: "Er is tot 2012 geen nader beleidskader voor (strategische) grondverwerving." In de volgende zinnen beschrijft de rapportage dat in 2012 een nader beleidskader wordt vastgelegd via de motie van de raad over de verwerving van gronden meer dan € 1.000.000,-.

Aan deze beschrijving wordt in de gehele rapportage geen enkele conclusie of oordeel verbonden of gesuggereerd. De tekst geeft derhalve een goede beschrijving van de feitelijke situatie.

➤ Conclusie: de reactie van het college leidt niet tot aanpassing van de tekst.

7. Beschikbare bouwgrond

Niet op praktijk aansluitende mathematische benadering van hoeveelheid bouwgrond en aantal nog te bouwen woningen en termijn beschikbaarheid bouwterreinen

De passages met een *mogelijk* toekomstbeeld hebben geen toegevoegde waarde in de rapportage.

➤ Conclusie: de betreffende passages zijn geschrapt.

8. Interviews

Het college vindt het "bijzonder" en is "verbaasd" over de opmerkingen van raadsleden in het interview die niet sporen met eerdere signalen.

De rapportage bevat in de ogen van de leden van de rekenkamercommissie een goede samenvatting van de opmerkingen van raadsleden tijdens het interview op 6 november 2013. De commissie treedt niet in de relatie van de raad of raadsleden en het college.

➤ Conclusie: de betreffende passage is gehandhaafd.

A. Specifiek

9-11. Specifiek blz. 10

9. 1^e alinea. *Paragraaf 'Winst grondexploitatie: doelstelling en doeltreffendheid' geeft geen correcte weergave van de situatie.*

10. 2^e alinea: *Niet regelgeving maar provinciaal beleid is t.a.v. winstneming gewijzigd.*

11. 3^e alinea: *De verwerking van lasten en baten die betrekking hebben op strategisch grondbezit worden in de jaarlijkse exploitatierekening meegenomen en niet t.l.v. de Algemene reserve gebracht*

De reactie van het college is een correctie van de feitenrapportage.

➤ Conclusie: de betreffende passages zijn aangepast.

12. Specifiek blz. 15, 17.

Passage over jaarlijks twee maal herzien van grondexploitaties behoeft nuancering, omdat

- *bij de begroting de berekeningen van de complexen compleet herzien en geactualiseerd worden. De uitkomst werkt door in meerjarenbegroting.*
- *bij de jaarrekening de werkelijke situatie wordt geconfronteerd mede in de begroting opgenomen herziene berekeningen.*

Deze feiten verhelderen de rapportage en vormen een correctie van enkele onvolkomenheden in de Feitenrapportage.

➤ Conclusie: de betreffende passages zijn aangepast.

13. Specifiek: afboeking of verlies pp. 6, 13, 18, 19.

Begrippen als verlies, afwaardering, waardeverlies en verliesneming worden gebruikt waar sprake is van afwaarderingen

Zie ons commentaar op reactie 2.

14-29 onder Specifiek pp. 3 t.e.m. 5

De reacties genummerd 14 - 29 op pp. 3 (laatste alinea), 4 en 5 (t.e.m. reactie blz. 34) van de brief van het college hebben betrekking op de juistheid van feitelijke informatie.

➤ Conclusie: de betreffende passages zijn aangepast.

30. Tegenstrijdigheden in de paragraaf ;'Beeld uit het dossieronderzoek'

Het college constateert in dit beeld een aantal tegenstrijdigheden en feitelijke onjuistheden.

Inderdaad bevat de tekst helaas enkele tegenstrijdigheden en onjuistheden.

➤ Conclusie: de betreffende passages zijn aangepast.

31. Toegankelijkheid van het onderzoek, lees de rapportage en de samenvatting

In de slotzin geeft het college een duidelijk hint om de toegankelijkheid van de rapportage en de samenvatting te verbeteren.

De aangepaste feitenrapportage van het Onderzoek strategisch grondbeleid Tytsjerksteradiel biedt een goed en gedetailleerd inzicht in het reilen en zeilen van het gemeentelijk grondbeleid in de afgelopen jaren. De rapportage geeft handvatten of knoppen voor verdere verbetering. Het onderzoek naar het strategisch grondbeleid toont in de visie van de rekenkamercommissie dat het grondbeleid inclusief de beleidsuitvoering zeker sinds 2009 doorgaans goed is georganiseerd. De informatievoorziening van de raad, en naar wij aannemen het college, kan verbeteren waardoor de mogelijkheden van raad en college toenemen om het gecompliceerde grondbeleid (bij) te sturen en te controleren. De rapportage van de onderzoeker dient als grondlegger voor onze rekenkamerbrief. Met deze brief beoogt de rekenkamercommissie:

1. de toegankelijkheid te vergroten
2. de rapportage met de conclusies en aanbevelingen aan te sluiten op de verwachtingen van het presidium van de raad: een toegankelijk en handzaam rapport met praktische 'knoppen' voor de gemeenteraad om het grondbeleid te doorgronden, te controleren en zo nodig (bij) te sturen via kaderstelling.
3. de soms verspreid in de rapportage vermelde en vrij stellig geformuleerde conclusies aan te laten sluiten op de bevindingen.

Burgum, 26 februari 2014

De rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel.

Bijlage: Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten gemeente Tytsjerksteradiel

Structuurvisie 2010

Woonvisie 2010-2020

Beleidsplan Economische Zaken 2012-2016,

Notitie grondbeleid 2010

Financiële beheersverordening 2007

Nota reserves en voorzieningenbeleid 2010

Programmabegroting (2004-2012)

Bestuursrapportages - twee per jaar vanaf 2007 (2007-2012)

Programmajaarrekening (2004-2012)

Managementletter accountant (2010-2012)

Beslisdocument projectmatig werken (stardocument procedures, 2011)

Grondbeleid, rapport art. 213a gemeentewet, van 2009