



RIGO Research en Advies BV
De bewoonde omgeving
www.rigo.nl

Financiële sturing grondbeleid gemeente Tynaarlo

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies BV
De bewoonde omgeving
www.rigo.nl

Financiële sturing grondbeleid gemeente Tynaarlo

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie gemeente Tynaarlo

Auteurs

Drs. Geurt Keers

Uitgave

12 september 2012

Rapportnummer

P21880

RIGO Research en Advies BV · De Ruyterkade 139 · 1011 AC Amsterdam

Telefoon 020 522 11 11 · Fax 020 627 68 40 · E-mail info@rigo.nl · www.rigo.nl

Inhoud

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	i
1 Kader en doel onderzoek grondbeleid	i
2 Conclusies	i
3 Aanbevelingen	iv
Hoofdstuk 1 Grondbeleid gemeente Tynaarlo	1
1.1 Financiële doelmatigheid, sturing en controle	1
1.2 Thema's van de scan grondbeleid	1
Hoofdstuk 2 Grondbeleid op hoofdlijnen	3
2.1 Beleidsdocumenten grondbeleid	3
2.2 Grondbeleid in vogelvlucht	3
2.3 Grondbeleid en informatievoorziening	7
2.4 Financiële beheersing van het grondbeleid	15
2.5 De rol van de raad	21
2.6 Nieuwe Nota Grondbeleid	23
Hoofdstuk 3 Casestudie grondexploitatie Ter Borch	25
3.1 Woonlocatie Ter Borch	25
3.2 Het plan	26
3.3 De planontwikkeling	27
3.4 Vergelijking eerste en meest recente grondexploitatie	30
3.5 Risicoanalyse en maatregelen	32
3.6 Rol van de raad	34
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen	35
4.1 Conclusies	35
4.2 Aanbevelingen	37

Bijlage 1	Normenkader grondbeleid	41
1.1	Bronnen voor normen	41
1.2	Doeleinden, instrumenten en bereiken van doeleinden	41
1.3	Doelmatigheid en risicobeheersing	42
1.4	Normen rolverdeling gemeenteraad – college	47
1.5	Normen volledigheid en kwaliteit informatievoorziening	49
Bijlage 2	Gespreksthema's en geïnterviewden	53
Bijlage 3	Begrippenlijst grondbeleid	54

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1 Kader en doel onderzoek grondbeleid

Het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo is vastgelegd in de Nota Grondbeleid van mei 2007. Grondbeleid is een belangrijk beleidsveld van de gemeente. Met bouwgrondexploitatie worden diverse ruimtelijke functies zoals wonen, werken en voorzieningen (wegen, groen en maatschappelijke voorzieningen) gerealiseerd waarvoor de gemeente de kaders stelt (structuurvisie en bestemmingsplannen). Actief gemeentelijk grondbeleid, zoals in Tynaarlo wordt gevoerd, is ook financieel van belang voor de gemeente in verband met baten en financiële risico's van gemeentelijke grondexploitatie.

De Rekenkamercommissie heeft het grondbeleid al enige jaren als onderwerp van onderzoek in het vizier. Met een onderzoek is evenwel gewacht totdat het grondbeleid, zoals vastgelegd in de Nota Grondbeleid van 2007, ook een aantal jaren in uitvoering is geweest om het te kunnen evalueren voor de gemeenteraad. Dit moment is nu aangebroken. Met een onderzoeksscan wil de Rekenkamercommissie het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo in de periode 2007 tot en met 2011 evalueren vanuit de financiële invalshoek van doelmatigheid. De terugblik beoogt vooral ervan te leren voor de toekomst.

Hoe is de doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo in de periode 2007-2011?

De doelmatigheid van het grondbeleid van Tynaarlo is aan de hand van een normenkader onderzocht met beleidsdocumenten grondbeleid en een casestudie grondexploitatie Ter Borch (de woonlocatie met de meeste verwachte winst op gemeentelijke grondexploitaties) en interviews met betrokkenen.

De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt voor de nieuwe Nota Grondbeleid 2012 waarmee de gemeenteraad de kaders stelt voor het te voeren grondbeleid in de komende vier jaar.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Tynaarlo heeft RIGO Research en Advies gevraagd deze onderzoeksscan uit te voeren.

2 Conclusies

Kaders en richtlijnen Nota Grondbeleid 2007

De kaders en richtlijnen van de Nota Grondbeleid 2007 zijn in de afgelopen jaren grotendeels bij de beleidsuitvoering gevolgd. Hoewel andere doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd is het doel van een jaarlijkse afdracht van het grondbedrijf Ontwikkelings Bedrijf Tynaarlo (OBT) aan de algemene middelen van €500.000 in 2007-2010 gerealiseerd. In 2011 kon dit wegens een grote tegenvaller bij een grondexploitatie niet worden nagekomen, en was zelfs een bijdrage vanuit de algemene middelen nodig.

De gewenste grondpositie is ook nader bepaald en overtollige gronden zijn en worden afgestoten. De grondposities zijn daarmee financieel beheersbaar in tijden van geringe afzetperspectieven op langere termijn.

Een belangrijke zwakte in de kaderstelling is de wijze van bepaling van de benodigde risicoreserve (50% van een norm – ILFO-norm - die als minimum wordt gezien). Bij grotere financiële tegenvallers op enkele grondexploitaties in 2010 en 2011 was de reserve dan ook ontoereikend.

Financiële doelmatigheid en risicobeheersing

In de periode 2010-2011 is de verwachte winst op alle lopende grondexploitaties van de gemeente Tynaarlo beduidend teruggelopen. Dit zegt evenwel weinig over de doelmatigheid van het grondbeleid, maar meer over de effecten van minder grondverkoop als gevolg van de economische recessie op de woningmarkt. Uit de analyse van de grote woningbouwlocatie Ter Borch blijkt globaal dat in 2004-2011 de grondexploitatie doelmatig is verlopen. Nader inzicht in de doelmatigheid is lastig te verkrijgen omdat risicomarges in de grondexploitatieopzet het beeld vertroebelen. In de beginfase is voorzichtig geraamd, hetgeen gebruikelijk is. Als deels beheersbare kosten als rentekosten of plankosten in acht jaar tijd nauwelijks veranderen zegt dat weinig over de doelmatigheid, als daarin bij aanvang juist 'ruim' gerekend is.

Het grondexploitatiesaldo heeft zich in de eerste fase positief ontwikkeld. Er kon op het eerste deelplan een winst van €2 mln. worden genomen die even groot was als bij aanvang geraamd voor het hele plan. Maar ook dit is waarschijnlijk het gevolg van voorzichtig ramen in de exploitatie van 2004, waarbij het grondexploitatiesaldo ook licht positief was ingeschat.

Aan het actieve grondbeleid met vroegtijdige verwerving kleeft wel het risico van een financiële ondoelmatigheid. Door vertraging in de planvoorbereiding en een grote verwachte uitloop als gevolg van minder jaarlijkse grondverkoop door de economische recessie zijn de rentekosten significant gestegen. Bij Ter Borch is dat duidelijk waarneembaar. Hierdoor verdampt een deel van de verwachte winst. Ook gemeentebreed is sprake van een hoge boekwaarde (**€56 mln.** op alle lopende exploitaties inclusief €8 mln. voor genomen grondposities), die een wissel trekt op de financiële doelmatigheid en het risicomanagement.

Risico's zijn in 'normale' marktomstandigheden afdoende door de gemeente in beeld gebracht en gekwantificeerd. De recessie zorgde echter voor 'onvoorziene' risico's die moeilijk te beheersen zijn. In 2010 en 2011 waren de risico's groter dan eerder ingeschat voor de benodigde algemene risicoreserve AR-OBT. Dat komt ook voor een deel omdat de reserve AR-OBT niet goed wordt bepaald. In de kaderstelling wordt 50% gerekend van de IFLO-norm (10% van de boekwaarde en 10% van de nog te plegen investeringen in lopende exploitaties). De uitkomst met de IFLO-methode wordt als een minimum voor de benodigde reserve gezien. In Tynaarlo is daar 50% van genomen. Belangrijk motief hierbij is dat risico's maar voor een deel optreden.

Tabel I Financiële tegenvallers grondexploitaties, getroffen voorzieningen en dekking, en winstverwachting lopende grondexploitaties 2010 en 2011

Jaarrekening	Plan	Tegenvallers	Ten laste van: AR-OBT	Alg. Reserve Grote Investeringen	ARCA	Winstverwachting alle grondex.	Winstverwachting Ter Borch
2010	Zuidoevers	€3,5 mln.	€1,6 mln.	€1,9 mln.	-	€9,7 mln.	€6,2 mln.
2011	De Bronnen	€4,0 mln.	-	-	€4,0 mln.	€5,6 mln.	€1,2 mln.

In de Begroting 2011 is er nog een tamelijk positieve verwachting over de ontwikkeling van de grondexploitaties en het grondbedrijf als geheel. De Jaarrekening 2010 geeft in eerste instantie eenzelfde beeld. Echter, ondanks een planaanpassing die al door de raad was geaccordeerd, kreeg het plan Zuidoevers te maken met sterk gewijzigde omstandigheden en inzichten, met grote financiële gevolgen, die een voorziening vergde van 3,5 mln. euro. De Begroting 2012 gaf de komst van zwaar weer, met name als gevolg van de recessie, duidelijk aan. De winstverwachting op alle lopende grondexploitaties was evenwel nog betrekkelijk groot, waarvan Ter Borch een belangrijk deel voor zijn rekening nam. De Begroting 2012 verwachtte voor 2011 dat de afdracht van €500.000 weer zou plaatsvinden en dat de AR-OBT weer op het benodigde peil van circa €2,5 mln. kon worden gebracht.

De Jaarrekening 2011 van mei 2012 geeft echter een ongunstig beeld. Er moet een voorziening worden getroffen voor het geraamde verlies van 4 mln. euro op de nieuwe locatie De Bronnen. Door de recessie en lagere woningbehoefte op termijn is de uitvoering van de locatie veel langer worden (tot na 2025) met veel rentekosten als gevolg van met name vroegtijdige grondverwerving. Daarnaast zijn gevolgen van de recessie (langere fasering met ongunstige 'parameters voor kosten- en opbrengstenstijgingen') doorgerekend in lopende exploitaties waardoor de verwachte winsten aanzienlijk zijn teruggelopen, van €9,7 mln. naar €5,6 mln. (vooral bij de grondexploitatie Ter Borch, zie tabel 1).

Het gevolg van het geraamde verlies op De Bronnen is tweeledig. De beoogde afdracht van 0,5 mln. euro van de OBT aan de algemene middelen kan niet plaatsvinden. Integendeel, de 4 mln. voorzieningen voor De Bronnen moet uit de algemene middelen (ARCA, de Algemene Reserve Calamiteiten) worden bijgepast evenals een bijdrage van bijna 0,4 mln. euro om de reserve AR-OBT op peil te brengen om de risico's van de grondexploitaties te kunnen opvangen (exclusief de risico's van Ter Borch, die zijn geschat op 2,4 mln. euro, met dekking via de ARCA).

Daarbij komt dat de AR-OBT volgens de gehanteerde methode eigenlijk ongeveer 50% te laag is vastgesteld (als de IFLO-norm voor 100% was toegepast). Met een reserve van €5 mln. was evenwel met de tegenvallers bij Zuidoevers (€3,5 mln.) in 2010 en De Bronnen (€4 mln.) in 2011 ook de bodem van de reserve bereikt, maar zou de aanvulling vanuit de algemene middelen (ARCA en reserve Grote Investerings) in die jaren minder zijn geweest.

De risicomarges in lopende grondexploitaties, de risicoanalyses en de wijze van berekenen van de benodigde reserves zijn weinig transparant. Er blijkt vervolgens ook weinig systematiek in beheersmaatregelen per risico. Het managen van de risico's en monitoring ervan komt ook niet als activiteit in de bestudeerde documenten naar voren. Uit een checklist van mogelijke maatregelen kan evenwel worden opgemaakt dat Tynaarlo veel doet aan bijsturing om de risico's van het grondbeleid in recessietijd te beheersen.

De risicobeheersing is speerpunt geworden in het grondbeleid. De gemeente wil het beleid voor risicobeheersing herijken en ondertussen de bewaking van de grondexploitaties verscherpen. Daar is gezien de tegenvallers en de hoge boekwaarde ook alle reden toe.

De boekwaarde op grondexploitaties en grondposities van in **totaal €56 mln.** begin 2012 is aanzienlijk en in de afgelopen twee jaar **met €6 mln.** toegenomen.

Informatievoorziening voor sturing en controle

Het beeld van de financiële informatievoorziening over het grondbeleid in Tynaarlo is grotendeels positief.

De kaderstelling in deze vanuit de Nota Grondbeleid (2007) en Financiële Verordening (2003/2011) wordt nageleefd, op een aantal onderdelen na. De raad wordt evenwel met de informatievoorziening in staat gesteld te sturen en controleren.

Op een aantal punten is evenwel op grond van het onderzoek verbetering van de beleidsinformatie mogelijk:

- a) De vereiste Informatievoorziening (BBV) over de verantwoording van de grondexploitaties in de paragraaf Grondbeleid van de Begroting en Jaarrekening.
- b) De werking van het grondprijnsbeleid.
- c) Het beleid voor toepassing Grondexploitatiewet bij particuliere grondexploitatie.
- d) Het beleid voor verbonden partijen bij grondexploitaties en de risico's daarbij.
- e) De wijze van risicoanalyse en kwantificering van de risico's bij gemeentelijke grondexploitaties, ook in relatie tot ontwikkeling van het totaal aan boekwaarden.

- f) Het Inzicht in de omvang van de risicobuffers binnen de afzonderlijke grondexploitaties in relatie tot de wijze van berekenen van de benodigde reserve AR-OBT en die voor de grondexploitatie Ter Borch.

3 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen is een aantal aanbevelingen te doen die ook van betekenis zijn als aanvulling op de nieuwe Nota Grondbeleid.

1. Verbeter de informatievoorziening aan de raad op bovengenoemde punten (a t/m f).
2. Geef meer aandacht voor de methodiek van risicobeheersing en risicoafdekking.
Belangrijk is ook, gezien de grote omvang van 'onvoorziene' risico's in 2010 en 2011, meer aandacht te besteden aan verbetering van de risicoanalyses zelf. De opgave daarbij is de omvang van de 'niet voorziene risico's' te verkleinen. Zo is een issue de mogelijke grotere daling van de huizenprijzen, met gevolgen voor de grondprijzen. Grondprijzverlaging is mogelijk noodzakelijk om de woningbouwgrond te kunnen blijven afzetten.
3. Voor het meerjarenperspectief van alle grondexploitaties kunnen meer scenario's worden gemaakt om de gevolgen van mogelijk relevante veranderingen te kunnen doorrekenen en inzichtelijk te maken voor de raad (meer 'wat als' analyses). Dit kan ook de sturing en controle door de raad verbeteren.
4. Besteed, gezien de urgentie, veel meer aandacht aan mogelijkheden om de ontwikkeling van de boekwaarden en risico's te managen en evalueer het effect van dit management.

De boekwaarden op lopende exploitaties en grondposities zijn opgelopen tot in totaal **€56 mln.** begin 2012. Belangrijk is nieuwe investeringen zonder opbrengstdekking zoveel mogelijk te beperken. Mogelijk moet daarvoor ook meer op programma's en plannen worden gestuurd (relatie grondbeleid met ruimtelijke ordening). Het bestemmingsplanaanbod voor gemeentelijke en ook private grondexploitaties is eerstkomende jaren waarschijnlijk te groot voor de marktvrage.

Hoofdstuk 1

Grondbeleid gemeente Tynaarlo

1.1 Financiële doelmatigheid, sturing en controle

Het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo is vastgelegd in de Nota Grondbeleid van mei 2007. De Nota Grondbeleid is aan de periodieke herziening toe, die in de loop van 2012 door de gemeente wordt voorzien.

Grondbeleid is een belangrijk beleidsveld van de gemeente. Met bouwgrondexploitatie worden diverse ruimtelijke functies zoals wonen, werken en voorzieningen (wegen, groen en maatschappelijke voorzieningen) gerealiseerd waarvoor de gemeente de kaders stelt (structuurvisie en bestemmingsplannen). Actief gemeentelijk grondbeleid, zoals in Tynaarlo wordt gevoerd, is ook financieel van belang voor de gemeente in verband met baten uit grondexploitatie en de financiële risico's die met actief grondbeleid gepaard gaan.

De Rekenkamercommissie heeft het grondbeleid al enige jaren als onderwerp van onderzoek in het vizier. Met een onderzoek is evenwel gewacht totdat het grondbeleid, zoals vastgelegd in de Nota Grondbeleid van 2007, ook een aantal jaren in uitvoering is geweest om het te kunnen evalueren voor de gemeenteraad. Dit moment is nu aangebroken. Met een onderzoeksscan wil de Rekenkamercommissie het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo in de periode 2007 tot en met 2011 evalueren vanuit de financiële invalshoek van doelmatigheid. De terugblik beoogt vooral ervan te leren voor de toekomst.

Hoe is de doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo in de periode 2007-2011?

De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt voor de nieuwe Nota Grondbeleid waarmee de gemeenteraad de kaders stelt voor het te voeren grondbeleid in de komende vier jaar.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Tynaarlo heeft RIGO Research en Advies gevraagd deze onderzoeksscan uit te voeren.

1.2 Thema's van de scan grondbeleid

Voor de scan naar de doelmatigheid van het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo nemen wij de financiële kaderstelling uit de Nota Grondbeleid 2007 als uitgangspunt om de uitvoering van het grondbeleid in 2007-2011 te toetsen.

Waar nodig is dit aangevuld met normen van het rijksbeleid (zoals BBV en Grondexploitatiewet) en deskundigennormen (wat gebruikelijk is in het grondbeleid bij andere gemeenten, bijvoorbeeld het grondprijnsbeleid voor sociale woningbouw). De kaderstelling in de Nota Grondbeleid is in de samenvatting beleidsvoorstellen puntsgewijs weergegeven in 41 voorstellen. Deze zijn te ordenen naar thema's voor het onderzoek. De voorstellen betreffende organisatie van het OBТ (Ontwikkelings Bedrijf Tynaarlo) vallen daarbij buiten de scope van het onderzoek.¹

¹ Het OBТ is per 1 januari 2012 opgeheven en als team Grondzaken & Locatieontwikkeling opgegaan in de afdeling Beleid & Regie. De laatste aparte jaarrekening van OBТ is daarmee die van 2011, die op 25 mei door de raad is vastgesteld. Door het college is toegezegd dat de informatie van de Jaarrekening OBТ in het vervolg in de jaarrekening van de gemeente wordt opgenomen.

De volgende thema's worden onderzocht. Daarbij wordt kort vermeld welke normen voor de toetsing worden ingezet (tussen haken).

- Actief grondbeleid (versus PPS en passief grondbeleid)
- Transparante ramingsmethode grondexploitaties (kostensoorten volgens de Grondexploitatiewet)
- Algemene kosten grondbedrijf en kosten planontwikkeling grondexploitatie - kosten V&T (Nota Plankosten, deskundigennormen)
- Grondprijsbepaling (methoden, Nota Grondprijzen, prestatieafspraken met corporaties, deskundigennormen)
- Bovenwijkse voorzieningen en toerekening van kosten aan grondexploitaties (volgens de regels van de Grondexploitatiewet)
- Waardering van verworven gronden (BBV-richtlijn)
- Winst- en verliesneming (BBV)
- Risicomanagement (BBV en deskundigennormen)
- Risico's en reserve grondbedrijf (BBV, IFLO-norm en deskundigennormen)
- Informatievoorziening aan de gemeenteraad (paragraaf grondbeleid in programmabegroting, voorjaars- en najaarsnota en de bijstellingen grondexploitaties in de jaarrekening)

Deze thema's voor de onderzoekscan naar de doelmatigheid van het grondbeleid van Tynaarlo zijn met de volgende aanpak onderzocht:

- Uitwerken normenkader (zie bijlage 1)
- Scan beleidsdocumenten grondbeleid (hoofdstuk 2)
- Casestudie documenten grondexploitatie Ter Borch (hoofdstuk 3)
- Interviews met betrokkenen (de informatie hieruit is anoniem verwerkt in hoofdstuk 2 en 3, zie bijlage 2 voor de geïnterviewden en de gespreksthema's)
- Synthese voor conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4)

In bijlage 3 is een begrippenlijst 'grondbeleid' opgenomen.

Hoofdstuk 2

Grondbeleid op hoofdlijnen

2.1 Beleidsdocumenten grondbeleid

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we eerst een overzicht van de beleidsdocumenten voor het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo vanaf 2007 tot 2012 (paragraaf 2.2). Daarbij wordt de transparantie van het grondbeleid indicatief beoordeeld met behulp van een transparantieladder. Daarna schetsen we kort de inhoud van het grondbeleid (paragraaf 2.3). De financiële ontwikkeling van het grondbeleid en het risicomangement staan vervolgens centraal (paragraaf 2.4). Tot slot wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de raad voor de sturing en controle van het grondbeleid (paragraaf 2.5). Voor deze scan is alleen gebruikgemaakt van documenten die de raad ook krijgt. Bij de scan gaan we aan de hand van een normenkader ook na of de raad alle relevante informatie krijgt.

2.2 Grondbeleid in vogelvlucht

RIGO maakt bij het onderzoek naar de kaderstelling en controle door en informatievoorziening aan de raad gebruik van een 'referentiemodel grondbeleid'. Dit model geeft aan welke documenten over grondbeleid en grondexploitatie een raad normaal gesproken krijgt.

Voor de scan van de toetsing van het grondbeleid van de gemeente Tynaarlo worden in dit hoofdstuk de documenten op strategisch en tactisch niveau onderzocht. In hoofdstuk 3 wordt dit gezien op projectniveau bij de casestudie naar de grote woonlocatie Ter Borch.

Tabel 2-1 Beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid: referentiemodel en Tynaarlo (vet gedrukt heeft referentiemodel wel, Tynaarlo niet)

Referentiemodel informatievoorziening grondbeleid		
	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuurplan 2006 ▪ Woonplan 2005-2020 ▪ Nota Grondbeleid 2007 (2012) ▪ Financiële Verordening 2003 & 2011 ▪ Nota verbonden partijen# ▪ Nota reserves en voorzieningen 2009 ▪ Nota risicomangement 2011 ▪ Beleid Grondexploitatiewet# 	
Tactisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmabegroting / jaarrekening ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Productbegroting ▪ Maraps ▪ Managementletter ▪ Meerjarenprognose 'grondbedrijf' ▪ Nota Grondprijzen ▪ Normering planvoorbereidingskosten
Operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beslisdocument projectmatig werken

Beleidskaders zijn opgenomen in betreffende paragraaf van begroting en jaarrekening

Beleid gedocumenteerd

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat relevante beleidsdocumenten voor het grondbeleid in de gemeente Tynaarlo aanwezig zijn.

De gemeente beschikt ook over een Nota Projectmatig Werken, die volgens de gemeente op korte termijn zal worden aangescherpt.

Enkele beleidsdocumenten komen in Tynaarlo niet naar voren: een Nota Bovenwijkse Voorzieningen, een jaarlijkse Nota Grondprijzen en een Nota Normering Plankosten.

Bovenwijkse voorzieningen en Grondexploitatiewet

Er is geen fonds bovenwijkse voorzieningen in de gemeente. Vanuit de Structuurvisie 2006 zijn er geen bovenwijkse voorzieningen naar voren gekomen waarvan de kosten normaliter moeten worden toegerekend aan de verschillende grondexploitaties (van gemeente en particulieren). Als er in Tynaarlo een aan te leggen voorziening is die enig bovenwijks karakter heeft wordt deze voorziening meegenomen op de betreffende grondexploitatie. Er is op de grondexploitatie een kostenpost bovenwijks (kosten buiten de grondexploitatie, in ieder geval bij Ter Borch, zie hoofdstuk 3). Als er een dergelijke bovenwijkse voorziening zou zijn zou die voorziening ook kunnen worden bekostigd vanuit de algemene middelen. Bij Ter Borch ging het onder meer om een algemene bijdrage aan het regionale fonds en werken buiten het plan die grotendeels ten nutte van Ter Borch zijn (zoals een ecologische zone).

De Grondexploitatiewet die in juli 2008 in werking is getreden (verankerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wro) regelt het gemeentelijk kostenverhaal bij private grondexploitatie (voorzieningen van openbaar nut binnen het plan en toe te rekenen kosten van bovenwijkse voorzieningen). Uit de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening OBt valt op te maken dat de gemeente haar kosten bij private ontwikkelingen tracht te verhalen door middel van (anterieure) overeenkomsten met private partijen (overeenkomsten aangaan vóór het vaststellen van een bestemmingsplan met een exploitatieplan, zodat geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld).

Een exploitatieplan voor private grondexploitatie is, volgens ambtelijke informatie, door de gemeente ontwikkeld. Begin 2010 is het exploitatieplan Groote Veer door de raad vastgesteld, nadat het ontwerp eerder, zomer 2009 al gelijktijdig met het ontwerpbestemmingsplan ter inzage was gelegd. Bij een eventuele nieuwe ontwikkeling met privaat grondbezit wordt een exploitatieplan opgesteld en aan de raad ter vaststelling voorgelegd tegelijk met het bestemmingsplan, hetgeen de Grondexploitatiewet ook voorschrijft (als er voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan geen grondexploitatieovereenkomst met de private partijen is gesloten).

Voor plannen met private ontwikkeling moet de gemeente wel voorinvesteren in planontwikkeling en overleg. Als de plannen niet doorgaan zijn de kosten voor rekening van de gemeente. De omvang van deze kosten vormt geen zware risicopost voor de gemeente.

Nota Grondprijzen en plankosten

Hoe de grondprijzen jaarlijks door het college worden vastgesteld valt niet op te maken uit de bestudeerde stukken. Volgens ambtelijke informatie is het grondprijzbeleid gebaseerd op de kaders van de Nota Grondbeleid en jaarlijkse inschatting van de grondprijzen per grondexploitatie. Deze herziene grondexploitaties worden vastgesteld door de raad.

Tenminste eenmaal per jaar worden, via de bijstelling/actualisatie van grondexploitaties, per project waarbij (grond)uitgifte aan de orde is, de financiële kaders c.q. uitgangspunten van de grondprijzen (meestal per deelgebied) door de raad vastgesteld. In de jaarlijkse actualisatie van

de grondexploitaties wordt een onderbouwde raming gemaakt van de verwachte (minimale) verkoopopbrengst. Zodra uitgifte aan de orde is wordt door het college met inachtneming van de kaders van die raming én op basis van de in de Nota Grondbeleid vastgestelde principes en werkwijze, overgegaan tot vaststelling van de grondprijs. Deze vaststelling gebeurt altijd via collegebesluitvorming die kenbaar is voor de raad. Dit levert een situatie op dat het moment van het definitief bepalen van de marktconforme prijs direct voor de start van de verkoop ligt. Wanneer jaarlijks grondprijzen zouden worden vastgesteld is het risico groter dat tussen het moment van prijsvaststelling en het uitgiftemoment zich feitelijke veranderingen of gewijzigde marktomstandigheden voordoen waardoor de vastgestelde prijs mogelijk afwijkt van een prijs die op het moment van uitgifte als marktconform wordt gezien.

Uit de stukken is ook niet op te maken of er sprake is van beleid voor sturing/beheersing van gemeentelijke kosten voor planvoorbereiding en toezicht op de uitvoering (kosten 'V&T', ook wel 'plankosten' genoemd).

Volgens ambtelijke informatie is er geen norm voor de kosten V & T en wordt er vooral geraamd op basis van ervaringscijfers. Een kengetal is 26% van de kosten van bouw- en woonrijp maken. De plankostenramingen per project worden gebaseerd op de (recente) ervaringscijfers in de andere projecten binnen de gemeente. Ook wordt bij het ramen van de plankosten vaak gekeken naar recente vergelijkbare ontwikkelingen in de regio. Er wordt voor de kostenpost zorgvuldig geraamd en ook gestuurd op beheersing van de plankosten. Het is, volgens ambtelijke informatie, echter lastig om hiervoor één norm, zoals bovengenoemde 26%, vast te stellen. Wanneer de plankosten van het ministerie wordt toegepast (als standaard check voor de eigen ramingen), dan levert dit, volgens ambtelijke informatie, veelal een beeld op van plankosten die variëren tussen de 22% en 35%. De uitkomst is sterk afhankelijk van de omvang en ligging van het plan, alsmede van de eventuele planbijzonderheden (zoals duurzaamheidsaccenten, bodemgesteldheid en de kwaliteit van infrastructurele kunstwerken).

Ten aanzien van het beleid voor toepassing van de Grondexploitatiewet, het grondprijsbeleid en het beleid voor plankosten kan worden opgemerkt dat de 'praktijk' onvoldoende in (kaderstellende) beleidsdocumenten is vastgelegd en derhalve onvoldoende transparant is. Dit leidt bij navolgende toets dan ook niet tot positieve beoordeling op die beleidsitems.

Transparantie grondbeleid

Voor een aanvullend globaal inzicht in de transparantie van het grondbeleid van Tynaarlo is een toets mogelijk waar ook andere gemeenten op gescoord hebben. Hierbij is voor Tynaarlo een score gemaakt zonder daarbij de nieuwe Nota Grondbeleid van 2012 te betrekken.

Tabel 2-2 Transparantieladder grondbeleid: toets Tynaarlo

	Antwoord	Maximale Score	Score Tynaarlo
A. Beleidskaders			
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota Grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar >= 4 jaar en < 6 jaar	10 5	5
2) Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	ja Wel prognose, geen relatie met jaarrekening of begroting	10 5	10 5
3) Beschikt u over:			
-Uitgewerkt beleid voor grondverwerving en gronduitgifte;	Ja	10	10
-Algemene voorwaarden uitgiftebeleid;	Ja	10	10
-Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw;	Ja	10	10
-Beleid voor kostenverhaal dat voldoet aan de Grondexploitatiewet?		10	0
4) Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	?	10	0
5) Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, Europese regelgeving, convenant corporaties etc.)?	ja	10	10
Maximale score A (80) (beste gemeente 65, een 8)*		80	60
B. Proces			
6) Heeft uw accountant bij de beoordeling van de meest recente jaarrekening geconstateerd dat in de jaarrekening een juiste weergave wordt gegeven van de vermogenspositie van het grondbedrijf; zijn de aanwezige risico's adequaat beschreven?	Ja	20	20
7) Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader voor de inrichtingskwaliteit van de openbare ruimte waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitsverhouding van uw plannen voor de openbare ruimte mogelijk is?	nee	20	0
8) Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	ja	20	20
Maximale score B (60) (beste gemeente 40, een 7)*		60	40
C. Uitvoering			
9) Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10% >=10% en < 25%	20 10	10
10) Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitaties wordt gerekend en weet u ook hoe hoog de werkelijke kosten van voorbereiding en toezicht zijn?	% begroting bekend werkelijk % bekend	10 10	0 0
11) Bestaan er grote verschillen tussen in de begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10% >= 10% en <=25%	20 10	10
Maximale score C (60) (beste gemeente 50, een 8)*		60	20
Totaal te behalen score (200) (beste gemeente 155, een 7,8)*	Maximale score	200	120

*Dit is de overall best scorende gemeente Noordoostpolder in 2011 (n=15)

De gemeente Tynaarlo heeft volgens deze ladder met een '6' (120/200) een betere score dan veel andere gemeenten (12 van de 15) die met een 5+ matig scoren in transparant grondbeleid. De beleidskaders zijn in Tynaarlo ruim voldoende ingevuld (een 7,5). Het beleidsproces scoort een voldoende (een 6). Maar de uitvoering van het grondbeleid (3+) is in transparantie nog voor verbetering vatbaar.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in de afgelopen jaren een grote verbeteringsslag in het grondbeleid van Tynaarlo is gemaakt. Deze verbetering startte met de Nota Grondbeleid 2007. In Tynaarlo is de praktijk in een aantal opzichten beter dan uit de bestudeerde beleidstukken blijkt, gezien aanvullende ambtelijke informatie. Er is beleid voor toepassing van de Grondexploitatiewet, er is nader grondprijnsbeleid, en beleid voor de plankosten. En er wordt ook beschikt over beoordelingskaders voor de kwaliteit van ruimtelijke plannen.² Deze beleidsonderdelen zijn echter onvoldoende transparant in actuele beleidsdocumenten vastgelegd. En daarop zijn de scores in de Transparantieladder in tabel 2-2 gebaseerd.

In de volgende paragrafen zal blijken dat bij nadere analyse van de beleidsdocumenten de informatievoorziening over de financiële aspecten van het grondbeleid toereikend is voor sturing en controle door de raad.

2.3 Grondbeleid en informatievoorziening

In deze paragraaf geven we een korte inhoudelijke beschrijving van de kaders voor uitvoering van het grondbeleid. Dit betreft met name de Financiële Verordening en de Nota Grondbeleid. Daarbij gaan we ook globaal na of de informatievoorziening over het grondbeleid voor sturing en controle door de raad voldoet aan gestelde eisen.

Financiële Verordening 2003 en 2011

De Financiële Verordening van 2003 omvat voorschriften voor het grondbeleid en aanverwante terreinen die ook in de nieuwe verordening van 2011 terugkeren. Belangrijk verschil is dat in de nieuwe verordening de eis om de nota's eenmaal in de vier jaar te herzien is vervallen en is vervangen door eis de nota's actueel te houden. De artikelen over het OBt, die in 2007 bij oprichting aan de Financiële Verordening waren toegevoegd, zijn er in 2011 vooruitlopend op de opheffing met ingang van 2012 al uitgehaald.

Artikel 22 in de Financiële Verordening gaat over het grondbeleid:

1. "Het college biedt een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast. Het college draagt er zorg voor dat de nota actueel is. Wijzigingen worden door de gemeenteraad vastgesteld.
2. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de relatie met de programma's van de begroting;
 - b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
 - e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.
3. In de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarstukken worden de vastgestelde beleidskaders aangegeven en wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's, de in uitvoering genomen en in uitvoering te nemen complexen met een actuele prognose van te verwachten resultaten van de grondexploitatie."

Punt 1 is een eigen regel van de gemeente Tynaarlo. Punten 2 en 3 zijn conform de vereisten van het BBV.

² In de planeconomische beoordeling van een planopzet wordt, volgens ambtelijke informatie, nadrukkelijk bezien of e.e.a. vergeleken met een referentiewijk goed is toegepast, en of en in welke mate de gehanteerde (kosten)ramingen verschillen van de referentiewijk. Ook wordt echter gekeken naar de prijsontwikkelingen op de diverse onderdelen.

Voor het grondbeleid is met name ook artikel 17 van belang, namelijk dat er een Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement (2011) door de raad wordt vastgesteld. Artikel 12 geeft hetzelfde voorschrift voor een Nota Reserves en Voorzieningen (2009) en artikel 21 voor een Nota Verbonden Partijen.

Mede naar aanleiding van een rekenkameronderzoek uit 2007³ is door de raad in 2007 gevraagd om een Nota Verbonden Partijen. Deze is voor zover bekend nog niet aan de raad aangeboden. Het beleid staat wel beschreven in de paragraaf van de begroting. Voor de grondexploitatie is de gemeente geen samenwerking met marktpartijen aangegaan (publiek-private samenwerking). Er is wel een publiek-publieke samenwerking bij het plan Ter Borch tussen de gemeenten Groningen en Tynaarlo. Maar deze samenwerking is niet opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. De samenwerking komt wel naar voren in de paragraaf Grondbeleid en de Jaarrekening OBt. De risico's die de gemeente daarbij loopt zijn evenwel niet helder beschreven.

De nota's die al in de verordening 2003 werden gewenst zijn langzamerhand aan de raad voorgelegd. De Nota Grondbeleid was de eerste in 2007. PM is dus nog de Nota Verbonden Partijen. De Nota Grondbeleid is aan herziening toe en dat gebeurt medio 2012 (zie paragraaf 2.6).

De Financiële Verordening is in 2007 gewijzigd tegelijk met de vaststelling van de Nota Grondbeleid.⁴ Dit was nodig voor de oprichting van het OBt (Ontwikkelings Bedrijf Tynaarlo). Artikel 28a betrof algemene bepalingen voor het OBt. Artikel 28b gaf bijzondere bepalingen voor de begroting en jaarrekening. Hierbij gaat het vooral om regels voor sturing en controle van het OBt door raad en college en de daarvoor benodigde informatievoorziening van het OBt in lijn met al bestaande vereisten van de Financiële Verordening en regels uit de Nota Grondbeleid. In de Financiële Verordening van 2011 is zoals gezegd het artikel 28 over het OBt opgeheven.

Nota Grondbeleid 2007

De Nota Grondbeleid 2007 geeft een beleidskader dat in een veertigtal punten is samengevat.⁵ Een deel van de punten gaat over de organisatie van het OBt. Die zijn buiten deze beschrijving gelaten. We lopen de punten langs geordend naar onderdelen van het grondbeleid en toetsen de uitvoering van het grondbeleid aan deze kaders op basis van de informatie uit de jaarrekening OBt van 2011.

1. Nagaan of het structuurplan bovenwijkse voorzieningen bevat die per 1-1-2008 omgeslagen kunnen worden over de exploitatieplannen.

In het Structuurplan 2006 van Tynaarlo zijn geen bovenwijkse voorzieningen aangetroffen die zich lenen voor omslag over verschillende gemeentelijke en private grondexploitaties (zie ook paragraaf 2.2 over het ontbreken van een Nota Bovenwijkse Voorzieningen).

2. De belangrijkste doelstelling die de keuze van actieve grondpolitiek bevestigt, is het feit dat in de gemeentebegroting jaarlijks een € 500.000 is ingeboekt als verdienste van het grondbedrijf, thans Ontwikkelingsbedrijf. Middelen die in de Algemene Dienst worden aangewend voor de overige doelstellingen van het bestuur.

Deze doelstelling voor winstafdracht is jaarlijks bereikt. Pas in het jaar 2011 is dit niet gelukt omdat winstneming niet mogelijk was en bijstelling van grondexploitaties deels om het treffen van voorzieningen vroeg. De algemene reserve (AR-)OBt kwam daardoor onder het benodigde niveau. Daarvoor is een aanvulling uit de algemene middelen gedaan (zie verder paragraaf 2.4).

³ De rekenkamercommissie gemeente Tynaarlo, DoeMee-onderzoek Verbonden Partijen, juni 2007.

⁴ Gemeente Tynaarlo, Nota Grondbeleid, wijziging Financiële Verordening, 22 mei 2007.

⁵ Gemeente Tynaarlo, Nota Grondbeleid 2007, samenvatting 41 beleidsvoorstellen, blz. 9 en 10.

3. De gemeente Tynaarlo wenst zelf de regie te voeren over de bouwgrondproductie door middel van (pro)actief grondbeleid.

De gemeente heeft als primair doel voor het grondbeleid gesteld een bijdrage te leveren aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente: 'het gemeentelijk grondbezit zodanig te exploiteren en te transformeren dat aanleg, vernieuwing en uitbreiding van de stad en dorpen tot stand kunnen worden gebracht.'

Het Structuurplan 2006 en het Woonplan 2005-2010 (inmiddels is een nieuw woonplan in de maak) geven kaders voor de uitvoering van het grondbeleid, waar gronden moeten worden verworven en gebiedsontwikkelingen voor wonen en werk en voorzieningen moeten plaatsvinden. Voor de grondverwerving zijn diverse instrumenten toegepast, waaronder de Wet Voorkeursrecht Gemeenten in relatie tot de structuurvisie.⁶ Het voeren van actief grondbeleid is in belangrijke mate gelukt door tijdig de benodigde grondposities te verwerven. Op een aantal kleinere locaties (vaak binnen de bebouwde kom van de verschillende kernen) zijn particuliere initiatieven die de gemeente faciliteert.

Doeleinden van het grondbeleid zijn dienend, bijdragen aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Tynaarlo. Het gestelde financiële doel is secundair ten opzichte van andere doelen zoals het realiseren van goedkope woningbouw.

Het financiële doel is SMART geformuleerd. Doeleinden voor ruimtelijke ordening zijn minder SMART. Dat wordt echter goedge maakt in de verslaglegging. Bijzonder in vergelijking met veel andere gemeenten is, dat jaarlijks een prognose wordt gegeven van de woningbouw/ kavelverkoop en te verkopen bedrijventerrein en dat deze wordt vergeleken met de realisatie. Tussen prognose en realisatie zat in 2011 een verschil van bijna 20%. In de jaarrekening OBt zijn deze jaarlijkse prestaties opgenomen.

Voor realisatie van de doelen is de juiste vorm van grondbeleid gekozen: actief gemeentelijk grondbeleid. Voor het realiseren van winst op grondexploitatie geldt dat logischerwijs. Aan gemeentelijke grondexploitatie zijn echter ook financiële risico's verbonden, waarbij ook verlies kan worden geleden. Voor sturing van ruimtelijke ontwikkeling ('regie') is gemeentelijke grondexploitatie ook het sterkste stuurmiddel, vergeleken met PPS of private grondexploitatie.

Met de komst van de Grondexploitatiewet (zie verder punt 41 hieronder) kan de gemeente meer regie voeren op private grondexploitaties (naast bestemmingsplan, nu ook het aandeel sociaal of aandeel vrije kavels). Sturing op tempo en inrichtingskwaliteit blijft evenwel minder groot dan bij gemeentelijke exploitatie. Dat geldt natuurlijk ook als het gaat om financiële baten van grondexploitatie.

4. Wij stellen voor om voor de periode na het huidige structuurplan ons te bezinnen op de dan gewenste grondpositie en daarvoor nu te plegen aankopen.

In 2008 heeft het OBt een Nota inventarisatie niet in exploitatie genomen grond gemaakt over het grondbezit van de gemeente. Dit is nader onderzocht op betekenis voor de toekomstige gewenste grondposities voor realisatie van doelen van de Structuurvisie.

Van het grondbezit van 89 ha kon 56 ha worden afgestoten (waarvan al 18,5 ha verkocht in 2011). Er is nog 6,5 ha relevant voor ruimtelijke doelen. Er bleek 26,5 ha onbruikbaar voor het grondbeleid, maar wel voor andere sectoren van het gemeentebestuur (zoals groen, stukjes bos

⁶ Gemeente Tynaarlo, Verlening voorkeursrecht gronden in het structuurplan Tynaarlo, raadsbesluit 11, 23 september 2008.

en langgerekte stukken voor fietspadenaanleg) aan welke sectoren deze 26,5 ha aan gronden worden overgedragen.

Het strategisch grondverwervingsbeleid wordt in de nieuwe Nota Grondbeleid aangescherpt ('nee, tenzij') om te voorkomen dat de gemeente onnodig veel grond verwerft met de nodige rentelasten als gevolg.

5. De voorschriften verlangen dat risico's van het grondbedrijf afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt. Wij bevelen aan om hiervoor in 2007 een reserve voor het Ontwikkelingsbedrijf in te stellen, en het beslag op de Calamiteitenreserve over te hevelen, onder opheffing van de ARAAD (Algemene Reserve Afdrachten Algemene Dienst). Dit uiteraard na een goede onderbouwing van de gewenste omvang van een dergelijke Algemene Reserve 'Ontwikkelingsbedrijf'.

De AR-OBT is ingesteld om de meer algemene risico's van het grondbeleid op te vangen. Er is een onderbouwing gemaakt om de gewenste omvang van de reserve te bepalen (zie hieronder). Voor meer projectgebonden risico's is er een kostenpost op de grondexploitatie (zie punt 9).

6. Winst wordt pas genomen als deze daadwerkelijk is verdiend (realisatieprincipe)

7. Verlies wordt genomen als dit voorzien wordt (voorzichtigheidsprincipe).

De regelgeving voor winst- en verliesnemen is nog concreter gemaakt (voor winstneming zie punten 10, 11 en 12). Bij een geraamd verlies moet direct een voorziening worden getroffen die ten laste van de AR-OBT wordt gebracht.

De regels worden nageleefd. In de jaarrekening worden hiervan ook overzichten gegeven.

8. De transparante ramingsmethode is het vastgestelde beleid voor nieuwe exploitaties.

9. Lopende grondexploitaties moeten binnen twee jaar alle zijn omgezet naar een transparante ramingsmethode, waarbij reële ramingen en een onderbouwde risicobuffer uitgangspunt zijn voor calculatie.

Er is een standaard voor grondexploitatieopzetten, waarin alle lopende grondexploitaties zijn 'gegoten'. De opzet is grotendeels transparant. Alleen de onderbouwde risicobuffer is niet transparant. In de exploitatieopzet is een post 'bijkomende kosten'. Bij ambtelijke navraag blijkt de bedoelde post mede voor een risicobuffer.

De onderbouwing hiervan is niet transparant. En risicobuffers kunnen ook bij andere posten zijn opgenomen, bijvoorbeeld bij de post plankosten (hoge norm), de kosten van bouw- en woonrijp maken en de fasering van kosten en opbrengsten en keuze van parameters voor rente en kosten- en opbrengstenstijging (gezien de case Ter Borch, zie hoofdstuk 3). In hoeverre reële ramingen worden gemaakt is dus een vraag die niet zonder meer uit het materiaal kan worden beantwoord. Er kan (te) scherp of (te) voorzichtig worden geraamd. In de praktijk wordt er (te) voorzichtig geraamd. Daarvoor is soms ook een second opinion uitgevoerd. De casestudie naar Ter Borch laat een en ander zien (zie hoofdstuk 3).

10. De wijze van winstnemen wordt per complex vastgesteld bij de jaarrekening.

11. De gemeente hanteert in principe drie soorten:

- Bij afsluiting, liquidatie, van een complex;
- Bij partiële liquidatie van een complex;
- Naar fasering in het plan.

12. Indien noodzakelijk zal bij de jaarrekening 2006 worden voorgesteld een complex 'uitlopende plannen' in te stellen ten behoeve van partiële liquidaties.

De wijze van winstnemen en de feitelijke winstneming worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid en jaarrekening (zie ook punt 6 en 7 hierboven).

13. Tussentijdse rapportages (bij Vjn en Njn) behoren op in deze notitie genoemde zaken een 'update' te geven. Bijstellingen vinden plaats bij de jaarrekening.

Deze informatievoorziening over het grondbeleid verloopt via de documenten uit de P&C-cyclus, zoals ook toegezegd door het college bij de behandeling van de Nota Grondbeleid (zie ook paragraaf 2.5).

14. Het complex Ter Borch bevat winstnemingen naar de fasering in het plan.

Voor 2010 is er eenmaal winst genomen. In de eerste exploitatieopzet van 2004, die door de raad is goedgekeurd was deze fasering niet opgenomen. Ook in de meeste recente herziene grondexploitatie-rekening van 2011 voor zover weergegeven in de jaarrekening OBT is dit niet het geval.

19. Qua beleid verdient het aanbeveling om in elke exploitatie in elk geval een scenario op te stellen en uit te werken op het toekomstresultaat van de exploitatie.

Voor elk lopend plan is de grondexploitatie-raming gemaakt tot het verwachte eind van de planrealisatie. Er is geen (ander) scenario, zoals een 'zwaar weer' scenario. Wel is er per plan een planspecifieke risicoanalyse, waarbij de geïdentificeerde risico's worden uitgedrukt in geld.⁷ De financiële vertaling hiervan is niet transparant (zie de constatering bij punt 9 en ook hoofdstuk 3).

20. Wij stellen voor dat elke exploitatie tevens het risico volgens de IFLO-norm dient te vermelden.

21. Het getalsmatig grootste risico van de twee analyses: scenario en/of rekenkundig, in aanmerking nemen.

22. De kans dat alle risico's optreden wordt gesteld op de helft.

In de praktijk van de jaarrekening worden deze spelregels op het niveau van alle lopende grondexploitaties toegepast. De uitkomst vormt de grondslag voor de benodigde omvang van de AR-OBT.

Volgens de IFLO-norm is de minimaal benodigde risicoreserve 10% van de boekwaarde plus 10% van de nog te plegen investeringen. Hiervan wordt dan 50% genomen. De andere analyse waarop wordt gedomd is de risicoanalyse met de Monte Carlo simulatie. Uit de bestudeerde stukken wordt niet transparant hoe de risicoanalyse met de Monte Carlo simulatie wordt uitgevoerd (welke risico's en hoe pakt de kwantificering ervan uit) en hoe de uitkomst van beide methoden is, en welke dan het hoogste is. Bij bestudering van de hoogte van de boekwaarde en nog te plegen investeringen in 2011 is te concluderen dat 50% van de IFLO-norm goed is toegepast.⁸

⁷ Volgens ambtelijke informatie is het lastig een ander scenario te bedenken. Dit bleek ook bij De Bronnen.

⁸ In bestudeerde documenten zijn deze gegevens weinig aan te treffen (hetgeen wel zou moeten volgens het BBV), behalve de opgave voor 2011, en die is gehanteerd voor deze constatering in het onderzoek.

23. Indien het totale risico voor meer dan 50% voortkomt uit een locatie, dan moet voor deze locatie een afzonderlijk risicoprofiel afgesproken worden, buiten de overige locaties om.

Dit is tot dusverre alleen naar voren gekomen bij de locatie Ter Borch. Het risico van deze locatie valt daarom onder de ARCA (Algemene Reserve Calamiteiten) en niet de AR-OBT (zie verder hoofdstuk 3).

24. Bij het afsluiten van complexen dient het overblijvende risico voor de gemeente expliciet te worden vermeld en afgedekt te worden in de Algemene Reserve Ontwikkelingsbedrijf.

Deze regel wordt toegepast.

Nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

25. Gronden die op basis van een structuurvisie zijn aangewezen voor ontwikkeling, welke niet op andere wijze ter discussie is gesteld, worden gewaardeerd tegen werkelijk gemaakte kosten.

26. Gronden die (nog) niet zijn aangewezen in enig plan voor locatieontwikkeling worden gewaardeerd tegen huidige marktwaarde of WOZ-waarde conform de huidige bestemming.

27. De waarderings worden jaarlijks herzien.

28. De voorzieningen worden afzonderlijk geregistreerd per object onder toevoeging van de voorziene rentekosten, beheerkosten en planontwikkelingskosten.

29. De objecten worden tegen boekwaarde, vermeerderd met de getroffen voorziening (meer-kosten verkrijging, rentebijdragen, planontwikkelingskosten, etc.) ingebracht in de grond-exploitatie.

30. Zolang onzekerheid is over de eindbestemming, worden de gronden gewaardeerd tegen de vrije marktwaarde van de vigerende bestemming. Bij voorkeur worden de kosten direct voorzien van een adequate concernfinanciering.

Deze kaders voor NIEGG worden gevolgd in de praktijk van waardering van gronden die nog niet in exploitatie worden genomen.

Grondprijsbeleid

31. De residuele grondwaarde is uitgangspunt voor de prijsbepaling van bouwgronden.

32. De grondwaarde voor commercieel vastgoed wordt afgeleid van de huurwaarde.

33. Maatschappelijk vastgoed dient de gemiddelde kostprijs van bouwgrond op te brengen, thans circa 110 euro m2 excl. BTW.

34. Het beleidsvoorstel is om meerdere verkoopmethoden toe te passen, specifiek gericht op de betreffende locatie. Per locatie moet een onderbouwd voorstel worden gedaan over de totstandkoming van de prijzen en de wijze van verkopen.

Het grondprijsbeleid is weinig transparant op basis van de bestudeerde documenten die de raad ook krijgt. Of deze kaders in acht worden genomen bij de uitvoering van het grondprijsbeleid kan niet worden vastgesteld. In het dossier van Ter Borch is wel te constateren dat voor het maatschappelijk vastgoed het kostprijsbeginsel wordt gehanteerd, maar de verdere grondprijsbepaling van andere functies wordt daarbij niet toegelicht. De beleidspraktijk is hierboven in paragraaf 2.1 beschreven op basis van ambtelijke informatie.

38. De driejaarlijkse hoofd rapportages en de tussenrapportages tot op projectniveau lopen mee in de normale P&C-cyclus van de gemeente.

Dit is de praktijk voor zover dit uit de geraadpleegde stukken blijkt.

41. De mogelijkheden van het omslaan van kosten wijzigen per 1-1-2008 mogelijk fors. Na wetswijziging zetten wij voor u de voor- en nadelen op een rij.

Hier wordt bedoeld op de komst van de Grondexploitatiewet (uiteindelijk medio 2008 in werking getreden) en de mogelijkheden die de wet biedt voor gemeentelijk kostenverhaal en regie bij particuliere grondexploitaties.

In de bestudeerde documenten is hier verder weinig over teruggevonden. Duidelijk is dat er geen bovenwijkse kosten hoeven worden verhaald over verschillende grondexploitaties. Dus daarbij loopt de gemeente geen financieel risico. Toepassing van exploitatieplannen is niet naar voren gekomen. Volgens ambtelijke informatie is dit wel het geval. De eerste toepassing was bij Groote Veen. Per geval vindt de verantwoording plaats. Bij private ontwikkelingen probeert de gemeente vooraf in een overkomst met betrokken partij(en) maximaal de gemeentelijke kosten voor die private exploitaties te verhalen.

Punten Nota Grondbeleid die minder relevant zijn voor het onderzoek

- 15. Het ontwerpen van een werkproces betreffende het samenstellen van kredieten, het uitnemen van budgetten uit kredieten en het registreren van verplichtingen.
- 16. Onderzoeken of de huidige software voldoende mogelijkheden en garanties biedt.
- 17. Het periodiek informeren van projectleiders over de stand van de budgetten, verplichtingen en prognosticeerde en werkelijke kredietbesteding van de medewerkers.
- 18. Het opnemen van de begroting in de administratie opdat budgetten gerelateerd kunnen worden aan concreet begrote activiteiten in plaats van een hele fase.
- 35. Het OBt koopt panden, WOS-objecten in tegen herontwikkingswaarde onder aftrek van het risico voor het OBt.
- 36. Gronden van voorzieningen van openbaar nut worden om niet geleverd tussen OBt en Gemeentewerken en vice versa.
- 37. Het OBt heeft de ambitie om een document op te stellen, waarbij kwaliteitsverschillen tussen te leveren en geleverde kwaliteit van de openbare ruimte verrekenbaar worden met de beheersbegroting. Dit heeft echter nog geen prioriteit.
- 39. Wij doen u separaat een voorstel over het verrekenen van de algemene kosten van het Ontwikkelingsbedrijf, met betrekking tot grondzaken, als de vorming van het OBt en de budgetteringen daaromtrent verder zijn uitgekristalliseerd.
- 40. Wij stellen u voor alle inkomsten en uitgaven van G.01 functioneel te boeken op het complex.

Paragraaf Grondbeleid

In de Nota Grondbeleid van 2007 en de Financiële Verordening 2003/2011 is vastgelegd dat het college jaarlijks verantwoording van het gevoerde beleid aflegt in de paragraaf Grondbeleid, door aandacht te besteden aan de (tussentijdse) resultaten van grondexploitaties, het openen en sluiten van grondexploitaties, het toevoegen en onttrekken aan de reserve gronden, de eventuele afdracht aan de algemene middelen, rekening houdend met de risico's van grondexploitaties en de buffers om die op te vangen en de behoefte aan strategische verwervingen. Relevante ontwikkelingen worden tussentijds of bij rapportagemomenten uit de P&C-cyclus door het college gemeld. In de paragraaf Grondbeleid is opgenomen wanneer bij grondexploitatie een voorziening moet worden getroffen en wanneer (tussentijds) winst mag worden genomen.

De vereisten van de gemeente komen grotendeels overeen met die van het BBV. In tabel 2-3 is de toets aan de BBV-vereisten opgenomen.

Tabel 2-3 Vereisten BBV aan informatievoorziening grondbeleid en grondexploitaties en praktijk in Tynaarlo

	Paragraaf Grondbeleid Begroting	Paragraaf Grondbeleid Jaarrekening
<p>Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid</p> <p>De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:</p> <p>a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;</p> <p>b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;</p> <p>c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;</p> <p>d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;</p> <p>e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.</p>	<p>a. Ja</p> <p>b. Ja</p> <p>c. Ja</p> <p>d. Nee</p> <p>e. Ja</p>	<p>a. Ja</p> <p>b. Ja</p> <p>c. Ja</p> <p>d. Nee</p> <p>e. Ja</p>
<p>Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie</p> <p>1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:</p> <p>a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;</p> <p>b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;</p> <p>c. de verminderingen in het begrotingsjaar;</p> <p>d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;</p> <p>e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;</p> <p>f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;</p> <p>g. het geraamde eindresultaat;</p> <p>h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.</p> <p>2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.</p>	<p>a. Ja</p> <p>b. Nee</p> <p>c. Nee</p> <p>d. Nee</p> <p>e. Ja (geen onderb.)</p> <p>f. Nee</p> <p>g. Nee</p> <p>h. Ja</p> <p>2. Nee</p>	<p>a. Nee (b)</p> <p>b. Nee (b)</p> <p>c. Nee (b)</p> <p>d. Nee (b)</p> <p>e. Nee (a)</p> <p>f. Nee (a)</p> <p>g. Ja</p> <p>h. Ja</p> <p>2. Ja</p>

(b) informatie staat bij Balans, maar geen verwijzing ernaar in de paragraaf Grondbeleid; (a) idem. maar dan in Jaarrekening OBT.

De paragraaf Grondbeleid in Tynaarlo voldoet niet geheel aan de eisen aangaande het grondbeleid. De verantwoording van het grondbeleid (artikel 16) voldoet nagenoeg aan alle items. De verantwoording van de grondexploitaties (artikel 70) is niet compleet. De paragraaf Grondbeleid in de Jaarrekening biedt iets meer informatie dan de paragraaf in de Begroting. Met de informatie op andere plekken in de Jaarrekening en de Jaarrekening OBT wordt wel aan de vereisten voldaan. Maar eigenlijk zou de paragraaf Grondbeleid toch het complete beeld moeten geven.

Zwak punt is de onderbouwing van de opbrengsten. Het beleid voor de grondprijzen bleek al weinig transparant (zie paragraaf 2.1 en 2.2). De Nota grondbeleid geeft wel uitgangspunten voor de grondprijsbepaling per functie. Maar hoe de verdere grondprijsbepaling is bij concrete grondverkoppen en hoe de raad daarover wordt geïnformeerd komt niet uit de bestudeerde documenten naar voren (de praktijk staat beschreven in paragraaf 2.1 op basis van ambtelijke informatie).

Bij andere gemeenten laat de gewenste vulling van de paragraaf Grondbeleid ook het nodige te wensen over, en is er soms zelfs onvoldoende grondslag voor sturing en controle door de raad. Dat laatste is in Tynaarlo niet direct het geval.

Financiële informatievoorziening redelijk op orde

Bij elkaar genomen is het beeld van de financiële informatievoorziening over het grondbeleid in Tynaarlo positief.

De kaderstelling in deze vanuit de Nota Grondbeleid (2007) en Financiële Verordening (2003/2011) wordt nageleefd, op een aantal onderdelen na. De raad wordt evenwel met de informatievoorziening in staat gesteld te sturen en controleren. Dit wordt ook door raadsleden zelf bevestigd (zie verder paragraaf 2.5).

Op een aantal punten is verbetering van de beleidsinformatie mogelijk:

- De vereiste Informatievoorziening over de verantwoording van de grondexploitaties in de paragraaf Grondbeleid van de Begroting en Jaarrekening.
- Inzicht in de omvang van de risicobuffers binnen de afzonderlijke grondexploitaties.
- Grondprijnsbeleid.
- Beleid voor toepassing Grondexploitatiewet bij particuliere grondexploitatie.
- Verbonden partijen bij grondexploitaties en de risico's daarbij.
- Wijze van berekenen van de benodigde reserve AR-OBT en die voor de grondexploitatie Ter Borch.

2.4 Financiële beheersing van het grondbeleid

Voor de financiële beheersing van het grondbeleid in Tynaarlo hanteren we eerst enkele globale toetsen aan een normkader. Daarna wordt ingegaan op de feitelijke beheersing in de afgelopen paar jaar.

Indicatoren die inzicht kunnen geven in de doelmatigheid van de uitvoering van gemeentelijke grondexploitaties zijn opgesomd in tabel 2-4. Het beeld voor Tynaarlo is hier niet eenduidig uit op te maken. De recessie heeft ook veel invloed op de waarde bij de indicatoren. Tevens is bepaalde informatie gevoelig voor het nemen van risicomarges in de grondexploitaties, waarop door gebrek aan transparantie onvoldoende zicht is. Een deel van die marges is ook een gevolg van het meerekenen van crisiseffecten in de grondexploitatie (zoals verlenging van de looptijd van de plannen vanwege de verwachting van gemiddeld veel minder woningbouw per jaar).

Tabel 2-4 Indicatoren voor de doelmatigheid van het grondbeleid van Tynaarlo

Indicatoren	Tynaarlo
Winst in relatie tot investeringen	Is beperkt gebleven tot een paar procent (wordt wel per exploitatie in de jaarrekening gegeven). Door het voorzichtigheidsbeginsel in de raming is pas tegen de afsluiting van een exploitatie meer zicht op het financiële rendement. Door de verwerking van de recessie in de lopende grondexploitaties neemt het (verwachte) rendement snel af.
Beheersing kosten V&T en rente	Beheersing van de kosten V&T (plankosten) is lastig uit de cijfers op te maken. Er wordt in de grondexploitaties per geval geraamd. Daarbij kan met een ruim budget worden gestart. Als deze kosten bij de voortgang van het plan lager uitvallen zegt dat niet alles over doelmatige uitvoering (zie hoofdstuk 3 waaruit dit naar voren komt). Voor het rentesaldo geldt hetzelfde. Vaak is dit in combinatie met parameters voor kostenstijging en opbrengstenstijging een knop om voorzichtig te ramen en een (forse) risicomarge in te bouwen. Beide zijn onvoldoende transparant om als indicator voor doelmatigheid te dienen.
Resultaat in geld, kwaliteit en tijd en ten opzichte van de uitgangspunten	Voor Ter Borch is er geen gunstig verloop in tijd (veel langere fasering dan gepland) en geld (verwachte winst zo goed als verdampt). Kwaliteit blijft zoveel mogelijk behouden. Invloed van recessie is groot. In de beginjaren heeft de planontwikkeling meer tijd gevergd dan oorspronkelijk gepland. In de fase van 'start' in 1997 was planning nog gerealiseerd in 2010, nu is dit begin 2023.

Indicatoren voor het risicomanagement geven meer houvast voor doelmatigheid bij de uitvoering van het grondbeleid.⁹

- a) Is er een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement, bijvoorbeeld een nota risicomanagement? Wat is de kwaliteit van deze nota? Als er een beleidskader is: voldoet het risicomanagement aan dat kader?
Deze vragen kunnen globaal positief worden beantwoord. Onduidelijk is of de risico's die zijn bepaald ook object zijn van risicobeheersing en wat de resultaten daarvan zijn. Bij de case Ter Borch blijkt dat hier wel aandacht aan wordt besteed, met name aan maatregelen (zie paragraaf 3.5).
- b) Zijn de verantwoordelijkheden voor de projecten zo verdeeld dat goede risicobeheersing mogelijk is? Functioneert de 'projectdriehoek' – planeconoom, hoofd grondexploitaties en concerncontroller – op een goede manier?
Deze vragen kunnen globaal positief worden beantwoord. Bij activiteiten als grondaankoop en verkoop zijn er voor controle twee afdelingen bij betrokken. Parameters voor het grondbeleid en fasering van grondexploitaties worden ook door meerdere betrokkenen beoordeeld (accountant, controller, BMO, externen, waarbij ook raadsleden participeren in de audit commissie). Het college stelt deze parameters vast, en informeert de raad hierover.¹⁰
- c) Worden grondexploitaties ten minste jaarlijks herzien? Zijn er 'escalatienormen' ('alarmbellen'): grenzen die niet overschreden mogen worden zonder instemming van de raad vooraf?
De exploitaties worden jaarlijks herzien.
'Escalatienormen' (anders dan aanvragen van aanvullend krediet of bestemmingsplanwijziging of budgetten van de onderscheiden hoofdposten binnen de vastgestelde grondexploitaties)¹¹ komen niet uit de geraadpleegde stukken naar voren.
- d) Worden risico's - waarderingsrisico's, interne en externe risico's - afdoende in beeld gebracht? Welke methode(n) van risicoanalyse worden gehanteerd? Zijn de geïdentificeerde risico's gekwantificeerd? Worden beheersmaatregelen per risico geformuleerd? Wordt de ontwikkeling van de risico's en het effect van de maatregelen gemonitord?
Risico's worden in 'normale' marktomstandigheden afdoende in beeld gebracht en gekwantificeerd. De recessie zorgt voor 'onvoorzien' risico's die moeilijk te beheersen zijn. In 2010 en 2011 waren de risico's groter dan eerder ingeschat voor de benodigde risicoreserve AR-OBT. Dat komt ook voor een belangrijk deel omdat de benodigde AR-OBT aan de lage kant wordt bepaald. (zie verder hieronder).
Er is weinig systematiek in beheersmaatregelen per risico. De risicoanalyses zijn ook weinig transparant, zoals met de Monte Carlo methode. Het managen van de risico's en

⁹ De onderscheiden kostensoorten in de grondexploitaties zijn in lijn met de Grondexploitatiewet. Hieraan zijn derhalve geen extra risico's van kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties verbonden. Bij de eerste grondexploitatieverkenningen voor Ter Borch werd nog wel getracht de kosten van gebouwde voorzieningen op de grondexploitatie te laten drukken. Bij de eerste grondexploitatie die door de raad is goedgekeurd was hiervan geen sprake meer (zie hoofdstuk 3).

¹⁰ Zie o.a.: Gemeente Tynaarlo, college van B&W, Uitgangspunten opmaken jaarrekening OB 2010 en actualiseren Grondexploitaties, 8 februari 2011.

¹¹ Hierbij kan worden gedacht aan een verandering van opbrengsten of investeringen of grondexploitatie-saldo van bijvoorbeeld meer dan €50.000.

monitoring ervan komt ook niet als activiteit in de bestudeerde documenten naar voren.

- e) Omvang risico's gerelateerd aan financiële reserve grondbedrijf: heeft de gemeente hier normen voor vastgesteld? Voldoet de gemeente aan die normen? Hoe verhoudt de risicoreserve zich tot de volgens de IFLO-norm van BZK benodigde reserve?

De gemeente Tynaarlo heeft de omvang gerelateerd aan de AB-OBT met de twee normen, waarvan de IFLO-norm er één is. De uitkomsten van de analyse met beide normen zijn niet geheel transparant in de jaarrekening weergegeven. De toegepaste Monte Carlo simulatie is weinig inzichtelijk, ook wat betreft gehanteerde risico's.

De IFLO-norm hanteert de gemeente als andere methode voor de bepaling van de benodigde reserve, waarbij voor de bepaling van de reserve 50% van de IFLO-norm (eigenlijk een norm voor het minimum) wordt genomen, net zoals 50% van de gekwantificeerde risico's met de Monte Carlo simulatie (conform de Nota grondbeleid 2007) (zie verder in het vervolg van deze paragraaf 2.4).

Voor de risicobeheersing gaat het vervolgens ook om maatregelen bij de grondexploitaties. In tabel 2- 5 is hiervoor een checklist opgenomen met de praktijkindicaties in Tynaarlo.

Tabel 2-5 Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondexploitatie en de praktijk in Tynaarlo

Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondexploitatie	Praktijk Tynaarlo
Aanpassing parameters rente, kosten en opbrengstenstijgingen.	Wordt jaarlijks grondig gedaan.
Langere fasering kosten en opbrengsten (goed afgestemd op actuele verwachtingen over de marktopname van diverse functies als wonen en werken komende 10 jaar.	Gebeurt, ook per geval zelfs aanvullend locatiegericht marktonderzoek, zoals bij De Bronnen.
Optimalisering bouwprogramma's voor huidige markt (meer goedkopere segmenten, meer aanbod vrije kavels in goedkopere segmenten, minder dure appartementen enz.).	Hiervoor is ook de nodige aandacht. Particulier opdrachtgeverschap in goedkopere segmenten is nog niet ingezet. Bij Ter Borch is een type als luxe drie- of vierkapper ook nog denkbaar (zie villawijken van de jaren 30).
Verlaging grondprijzen (in bepaalde segmenten afgewogen tegen langere verkooptijd met renteverliezen).	Via de parameters is er sprake van stabiele prijzen komende vijf jaar. Bij een inflatie van 2% is er een reële daling. Het grondprijnsbeleid is niet transparant. Of bedoelde prijsverlaging is toegepast kan niet worden vastgesteld. Voor de sociale huurwoningbouw door corporaties zijn de prijsniveaus flink verhoogd, hetgeen ook elders gebeurt. (De prijzen waren laag en hadden onvoldoende relatie met de marktprijzen.)
Betere beheersing van plankosten.	De plankosten vormen geen focus in het beleid.
Mogelijkheden tijdelijk of alternatief gebruik van de gronden.	Hierover is geen informatie gevonden.
Heroverwegen lopende grondexploitaties (de zogenaamde 'bouwstop-analyse': welke actief houden, welke temporiseren, welke -tijdelijk -stoppen).	Er is vooral gekozen voor uitfasering van de lopende locaties en recent nog voor toevoegen van een nieuwe locatie De Bronnen. Mogelijk speelt de cultuur van verdelen tussen kernen een rol. Ook is onduidelijk in hoeverre de gemeente ook de bouw van particuliere initiatieven wil bijsturen. Speerpunt is nog 'intake en begeleiding van particuliere initiatieven' (paragraaf Grondbeleid Begroting 2012).
Afwaardering van gronden en/of het afstoten van gronden.	Dit is al grondig gebeurd, vooral door gronden af te stoten. De risico's van de NIEG-gronden zijn daardoor beperkt geworden.
Treffen van extra voorzieningen voor tegenva-	De problematiek van financiële risico's ligt bij de lopende grondex-

Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondexploitatie	Praktijk Tynaarlo
Iers in lopende grondexploitaties.	ploitaties (boekwaarde 56 mln. incl. 35 mln. van Ter Borch). Hiervoor moesten in 2010 en 2011 bij enkele grondexploitaties al voorzieningen worden getroffen. Bij andere exploitaties moest de verwachte winst flink worden verlaagd, vooral bij de grondexploitatie Ter Borch.
Aanvullende maatregelen buiten het grondbeleid; zoals vernieuwing prestatieafspraken met woningcorporaties (meer nieuwbouw), activering nieuwbouwmarkt voor koopwoningen (met ontwikkelaars en makelaars), activeren acquisitie voor bedrijven en inwoners.	Er zijn diverse initiatieven genomen om met name de woningbouw in de koopsector te bevorderen, met name voor vrije kavels. Ook is er aandacht voor meer marketing, vooral berichtgeving over positieve resultaten. Zo was de kavelafzet in Tynaarlo in 2011 met circa 60 woningen veel hoger dan Assen (circa 30).

De gemeente Tynaarlo is volgens deze indicatoren duidelijk bezig om de risico's van het grondbeleid in recessietijd zoveel mogelijk onder controle te houden. De risicobeheersing is dan ook speerpunt in het grondbeleid.¹² De gemeente is bezig het beleid voor risicobeheersing te herijken en ondertussen de bewaking van de grondexploitaties te verscherpen.

Uit bovenstaande checklist van mogelijke maatregelen kan worden opgemaakt dat er voor Tynaarlo mogelijk nog meer aan bijsturing te doen valt dan tot nu toe om de risico's van het grondbeleid in recessietijd zoveel mogelijk te beheersen.

Recente ontwikkeling grondexploitaties en grondposities

In de paragraaf Grondbeleid van de Begroting 2011 is er nog een tamelijk positieve verwachting over de ontwikkeling van de grondexploitaties en het grondbedrijf als geheel.¹³ De speerpunten van het OB-T voor 2011 spreken nog voor zich, zoals het bewaken van de grondexploitaties en de AR-OB-T, mede om de afdracht van 0,5 mln. euro per jaar tot en met 2014 te kunnen plegen. Specifieke aandacht krijgen enkele plannen met private ontwikkeling (centrumplannen Eelde fase 1 en Vries, en herstructurering Nieuwe Akkers). De verwachting is dat die plannen meer kosten dan opbrengen, waardoor niet alle kosten van de gemeente kunnen worden verhaald (met name een deel van de plankosten).

De paragraaf Grondbeleid in de Jaarrekening 2010 geeft in eerste instantie eenzelfde beeld.¹⁴ Bij het bewaken van de AR-OB-T is het bepalen van risicoprofielen, waarbij de woningmarkt scherp in de gaten wordt gehouden, een nieuwe element. Bijzondere aandacht krijgt ook de grondexploitatie Zuidoevers Zuidlaardermeer. Ondanks een planaanpassing die al door de raad was geaccordeerd, kreeg het plan te maken met sterk gewijzigde omstandigheden en inzichten, met grote financiële gevolgen, die een voorziening vergden van 3,5 mln. euro. Hiervan werd 1,9 mln. ten laste gebracht van de Algemene Reserve Grote Investerings en 1,6 mln. euro ten laste van de AR-OB-T.¹⁵ Door deze dekking liep de AR-OB-T terug van de gestelde 50% van voorziene risico's naar 17%. Deze terugloop in risicoreserve voor de grondexploitaties kon echter worden opgevangen binnen het totale weerstandsvermogen van de gemeente. Een aanvulling van de AR-OB-T vanuit de algemene middelen was dus niet nodig. De afdracht van 500.000 euro van OB-T aan de algemene middelen vond daarbij wel plaats. Die afdracht droeg ook bij aan de terugloop van de AR-OB-T, die per 1-1-2010 nog 2,4 mln. euro bevatte.

De paragraaf Grondbeleid in de Begroting 2012 geeft de komst van zwaar weer, met name als gevolg van de recessie, duidelijk aan. De winstverwachting op alle lopende grondexploitaties is

¹² Zie: gemeente Tynaarlo, Programma begroting 2012, paragraaf Grondbeleid, oktober 2011, blz. 45-46.

¹³ Gemeente Tynaarlo, Programmabegroting 2011, paragraaf Grondbeleid, 5 oktober 2010, blz. 47-49.

¹⁴ Gemeente Tynaarlo, Jaarrekening 2010, paragraaf Grondbeleid, mei 2011, blz. 155-160.

¹⁵ In andere, latere stukken keert alleen het bedrag ten laste van de AR-OB-T terug.

evenwel nog betrekkelijk groot, zo'n 12 mln. euro (op eindwaarde), waarvan Ter Borch ruim de helft voor zijn rekening neemt.¹⁶

De risico's voor het grondbeleid zijn toegenomen. De marktomstandigheden zijn de afgelopen paar jaar sterk gewijzigd, zo valt te lezen. Ook is beraad nodig om een nieuw plan De Bronnen al dan niet op te starten. En er is een bestuurlijk risico bij de grondexploitatie Ter Borch, omdat de gemeente Groningen haar deel in de grondexploitatie niet wil afnemen (gronden werklocatie Kranenburg Zuid, zie verder hoofdstuk 3).

Vooraf de marktrisico's zetten de reservepositie van de gemeente behoorlijk onder druk. De gemeente wil daarom hoogste prioriteit geven aan 'robuuste' risicobeheersing en -afdekking. De Begroting 2012 verwacht voor 2011 dat de afdracht van 500.000 euro weer zal plaatsvinden en dat de AR-OBT weer op het benodigde peil kan worden gebracht.

De Jaarrekening OBT 2011 van mei 2012 geeft echter een ongunstig beeld.¹⁷ Er moeten veel voorziene verliezen worden genomen: 4 mln. euro op de nieuwe locatie De Bronnen. Daar staat een bescheiden winst tegenover van 0,5 mln. euro, op de verkoop van een deel van de NIEG-gronden en winst op de exploitatie Oude Tolweg Zuid. Met het voordeel van een nagecalculeerd uurtarief van OBT en de rente over 2011 is de AR-OBT per 1-1-2012 toch nog 2,4 mln. euro. Voor de benodigde risicodekking is dan nog maar een beperkt bedrag nodig vanuit de algemene middelen, naast de dekking van 4 mln. voor de verliesvoorziening op de grondexploitatie van De Bronnen.¹⁸

Het gevolg hiervan is tweeledig. Er kan geen afdracht van de OBT naar de Algemene Dienst worden gedaan. In tegendeel, er is een bijdrage van bijna 0,4 mln. euro van de Algemene Dienst (ARCA, de Algemene Reserve Calamiteiten) nodig om de AR-OBT op peil te brengen om de risico's van de grondexploitaties (exclusief die van Ter Borch die zijn geschat op 2,4 mln. euro) te kunnen opvangen.¹⁹

Daarbij moet worden aangetekend dat de AR-OBT eigenlijk circa 50% te laag is vastgesteld. Dat komt door een specifieke toepassing van de IFLO-norm. De IFLO-norm is een minimumnorm waarmee snel het minimaal benodigde weerstandsvermogen kan worden berekend. De gemeente Tynaarlo heeft in haar beleid hiervoor echter vastgesteld 50% van de IFLO-norm te nemen. De motivering is dat niet alle risico's zullen optreden.

De IFLO-norm neemt voor de minimaal benodigde reserve voor gemeentelijke grondexploitatie 10% van de boekwaarde plus 10% van de nog te plegen investeringen.

De berekening van de benodigde reserve AR-OBT met de Monte Carlo methode en de IFLO-norm is niet transparant. Met de gegevens uit de paragraaf Grondbeleid van de Begroting 2012 (blz. 47) kan evenwel worden berekend dat volgens de 100% IFLO-norm de AR-OBT ongeveer 5 mln. euro zou moeten zijn, terwijl deze feitelijk is berekend op 2,4 mln. Hierdoor zijn er dus in een eerder stadium meer gelden vanuit het grondbedrijf naar de algemene middelen gegaan (ruim 2,5 mln.), die anders in de AR-OBT hadden gezeten. Met een reserve van 5 mln. was evenwel met de tegenvallers bij Zuidoevers (3,5 mln.) in 2010 en De Bronnen (4 mln. euro) in

¹⁶ Gemeente Tynaarlo, Programma begroting 2012, paragraaf Grondbeleid, oktober 2011, blz. 45-48.

¹⁷ Gemeente Tynaarlo, Jaarrekening OBT 2011, mei 2012, blz. 14, 31-32 en 115; Jaarverslag, blz. 73-76 en 90; gemeente Tynaarlo, Raadsbesluit 9 betreffende Jaarverslag en Jaarrekening 2011, 22 mei 2012.

¹⁸ Met deze voorziening wordt op de grondexploitatie van De Bronnen een winst van 1 mln. verwacht. Dat is daarmee een extra risicobuffer. Een voorziening betreft doorgaans het verwachte verlies. Dit is nu naast 3 mln. verlies ook een bijdrage van 1 mln. aan verwachte winst.

¹⁹ Voor 2011 was er volgens ambtelijke bron ook sprake van een minder transparante bijdrage van het OBT aan de algemene dienst als gevolg van een hogere rekenrente binnen de gemeente dan de marktrente. Het rentevoordeel voor de algemene dienst was 1% (van €56 mln. boekwaarde is dat 0,56 mln. per jaar). Het was voor de gemeente 'vestzak-broekzak', maar niet transparant.

2011 ook de bodem van de reserve AR-OBT bereikt, maar zou de aanvulling vanuit de algemene middelen (ARCA en reserve Grote Investeringen) in die jaren minder zijn geweest (ruim 2,5 mln. euro).

De voorspelling van de AR-OBT voor de komende jaren in de Jaarrekening OBT is evenwel een lichte daling van de benodigde reserve, die nu €2,4 mln. is.

Voor de komende jaren worden ook tegenvallers verwacht op lopende exploitaties. Deze exploitaties zijn per 1-1-2012 herzien, waarbij een langere fasering is doorgevoerd met een ongunstiger verhouding tussen de kostenstijgingen en opbrengstenstijgingen. De rekenrente is echter gedaald. Per saldo zijn hierdoor toch de verwachte winsten ook aanzienlijk gedaald (zie tabel 2-6). Begin 2010 was het perspectief nog bijna 10 mln. euro aan verwachte winst. Begin 2012 was hier nog maar 5,6 mln. van over.²⁰

Tabel 2-6 Verwacht resultaat van lopende grondexploitaties gemeente Tynaarlo (in mln. euro)

	Genomen winst/ verwacht verlies	Verwachte winst en verlies	Totaal verwachte winst	Zonder verlies
Rekening 2010	+2,1	+7,6	+9,7	+13,2 #
Begroting 2012			+12mln. (ew)	
Rekening 2011	+0.4	+5.2	+5.6	+11.2*

#3,5 mln. verlies, nagenoeg geheel door Zuidoevers.²¹ Ter Borch heeft de grootste winstpotentie met 5,6 mln. (van 2 mln. al genomen). * Verlies 5,2 mln. vooral door Zuidoevers en De Bronnen. Ter Borch heeft nog een winstverwachting van 3,2 mln. (waarvan al 2 mln. genomen voor 2010).

De mogelijke winstgevendheid is natuurlijk onzeker gezien de vele risico's die er nog zijn bij de lopende exploitaties, waarvan er sommige doorlopen tot 2023 (Ter Borch) of nog later (De Bronnen, fase 1 tot 2025, waarvoor nog een winstraming is van 1 mln., na verdiscontering van de genoemde verwachte verliesneming van 4 mln.). Tegenover de verwachte winst staat in totaal een pakket aan getroffen voorzieningen voor grondexploitaties van 7,5 mln.²²

Tabel 2-7 Ontwikkeling van de boekwaarde van grondexploitaties en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG), 1-1- 2010 tot en met 1-1-2012 (in mln. euro)

	1-1-2010	1-1-2011	1-1-2012
NIEG-Gronden	10	12	8
Grondexploitaties OBT	10	13	13
Grondexploitatie Ter Borch	30	31	35
Totaal	50	56	56

De verwachting van de gemeente is dat de AR-OBT de komende jaren toereikend is voor de risico's van de grondexploitaties.

²⁰ Tynaarlo is wat betreft een en ander geen uitzondering. Veel gemeenten zien hun reserve voor grondbeleid teruglopen, moeten voorzieningen treffen voor lopende grondexploitaties en moeten verwachte winsten naar beneden bijstellen. Zie bijvoorbeeld: Deloitte, Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, update 2011, september 2011.

²¹ In de Begroting 2012 en de Jaarrekening 2011 komt alleen de 1,6 mln. euro ten laste van de AR-OBT nog terug.

²² Gemeente Tynaarlo, Jaarverslag, blz. 90.

Het is natuurlijk onduidelijk of alle risico's nu wel zijn meegerekend. De grote tegenvallers zijn de afgelopen paar jaar vooral 'onvoorziene' risico's geweest. De boekwaarde blijft oplopen bij lopende exploitaties. Dat brengt extra risico's met zich mee als de markt meer tegenvalt dan nu is ingecalculleerd.

Als er bijvoorbeeld helemaal geen opbrengsten worden gerealiseerd in een jaar, dan is de AR-OBT binnen een jaar op aan rentelasten (4,5% over boekwaarde NIEGG en grondexploitaties OBT). Dit is dan wel een extreme situatie. Maar het illustreert het risico van een hoge boekwaarde en de rentekosten die dat in ieder geval met zich mee brengt, alsmede het effect als de opbrengsten fors tegenvallen ten opzichte van de raming.

Onderstaande verwachting over de grondoverschotten voor bedrijvigheid in de regio geeft aan dat vermoedelijk nog niet alle mogelijke tegenvallers in de ramingen van de grondexploitaties en risico's daarbij zijn meegenomen.

Persbericht over Regionaal beleid bedrijventerreinen GRASS en financiële gevolgen van de crisis

Dagblad van het Noorden, 8 mei 2012

"ASSEN/GRONINGEN - De tien gemeenten die samenwerken in de Regio Groningen Assen hangt opnieuw een miljoenenstrop boven het hoofd. De gemeenten moeten totaal 400 hectare nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen schrappen omdat er geen markt voor is. Dat is twee derde deel van de totaal 600 hectare die in de twaalf gemeenten ontwikkeld zou worden. De gemeenten, naast Groningen en Assen, Zuidhorn, Leek, Winsum, Bedum, Hoogezand-Sappemeer, Noordenveld, Tynaarlo en Aa en Hunze hebben de gronden voor de nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen al in bezit. Volgens ambtenaren van het regiobureau Groningen Assen is er in het gebied de komende tien jaar slechts ruimte voor hooguit 200 hectare nieuw bedrijventerrein. Voor de gemeenten dreigt een strop van vele tientallen miljoenen, mogelijk zelfs honderden miljoenen euro's. Ambtenaren konden of wilden in een informatiebijeenkomst met raadsleden van de gemeenten en statenleden van Groningen en Drenthe gisteren niet preciezer zijn. Eén van hen zei wel dat als de betrokken partijen niets doen de strop nog 200 miljoen euro hoger zal uitvallen."

Belangrijk is, gezien de grote omvang van 'onvoorziene' risico's in 2010 en 2011, meer aandacht te besteden aan verbetering van de risicoanalyses zelf. Deze thematiek staat al op de agenda van het grondbeleid van Tynaarlo. Ook aandacht voor de methodiek voor berekening van de benodigde risicoreserve is nodig. De reserve behoort al volgens de huidige methodiek groter te zijn, en ook gezien de tegenvallers die zich hebben voorgedaan in 2010 en 2011.

De opgave daarbij is de omvang van de niet voorziene risico's te verkleinen. Zo is een belangrijk issue de mogelijke grotere daling van de huizenprijzen, met gevolgen voor de grondprijzen. Grondprijzverlaging is mogelijk noodzakelijk om de woningbouwgrond te kunnen blijven afzetten.

Voor het meerjarenperspectief van alle grondexploitaties zouden meer scenario's kunnen worden gemaakt om de gevolgen van mogelijk relevante veranderingen te kunnen doorrekenen en inzichtelijk te maken voor de raad (meer 'wat als' analyses).

2.5 De rol van de raad

De Nota Grondbeleid 2007 werd door vrijwel alle fracties in de raad positief ontvangen.²³ Eindelijk werd eens op schrift gesteld welk grondbeleid eigenlijk werd gevoerd. En met de gegeven kaders werd toetsing van de uitvoering van het grondbeleid voor de toekomst ook mogelijk. De raad had al enkele jaren op een Nota Grondbeleid aangedrongen (zie Financiële Verordening

²³ Gemeente Tynaarlo, Notulen raadsvergadering 12 juni 2007, agendapunt 15 Wijziging Financiële Verordening/Nota Grondbeleid, blz. 19-28.

2003), maar nu was het zover. Menige fractie vond de Nota 'zware kost', maar de informatieavond over de Nota voorafgaand aan de raadsbehandeling maakte wat dat betreft veel goed. De financiële doelstelling voor het OBt van 500.000 euro per jaar afdracht aan de algemene middelen werd positief beoordeeld, als het bereiken van die doelstelling maar niet ten koste van de maatschappelijke doelen van het grondbeleid zou gaan.

De raad besteedde verder veel aandacht aan de oprichting van een zelfstandig grondbedrijf OBt. Sommigen vreesden dat daarmee een eigen koninkrijk binnen de gemeentelijk organisatie zou ontstaan. Anderen zagen met de oprichting van OBt kans op een zakelijke bedrijfsvoering waarbij ook professionals konden worden aangetrokken, in dienst of ingehuurd. Een goede organisatie was belangrijk omdat de gemeente voor een grote opgave stond om diverse grote bouwlocaties met actief grondbeleid te gaan realiseren.

Laatste discussiepunt was de informatievoorziening over het komende reilen en zeilen van het OBt voor sturing en controle door de raad. Men wilde niet alleen een jaarrekening, maar ook tussentijds informatie over de stand van zaken, liefst drie tot vier maal per jaar. Hierin heeft het college met de cyclus van begroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening voorzien. Voorts werd er op gewezen dat de raad ook de Rekenkamercommissie voor een 'audit' kan inschakelen.

Het grondbeleid krijgt de afgelopen tijd meer aandacht van de raad, aldus raadsleden, vooral vanwege de crisis en de financiële risico's van het actieve grondbeleid. Voordien was het grondbeleid in orde, als bij wijze van spreken de afgesproken jaarlijkse bijdrage van OBt van €500.000 aan de algemene middelen er maar kwam.

De informatievoorziening is in beginsel toereikend voor sturing en controle door de raad. Ook hierbij is de raad meer volgend dan sturend in houding. Het college draagt aan.

Technische vragen mogen altijd worden gesteld, ook aan de ambtelijke organisatie of de accountant. Sommige raadsleden ervaren dit ook bij hun deelname aan de audit commissie voor de jaarrekening. Er is waardering voor de informatievoorziening over het grondbeleid. De informatievoorziening is ook sterk verbeterd in de afgelopen vijf jaar. Met de vorige Nota Grondbeleid is dit gestart.

Soms wordt de informatiestroom wel beleefd als een informatiebrij. Er wordt door het college bij de grondexploitaties aan bepaalde knoppen gedraaid, zoveel is duidelijk. Maar of er nog andere knoppen zijn is onduidelijk. Maar aan welke precies is gedraaid en met welke impact, ook daarbij is verbetering in de informatievoorziening mogelijk. Zo is er concrete vraag over de effecten van het veranderen van de parameters in de jaarrekening 2011 vergeleken met die van 2010 (rentepercentage en kosten- en opbrengstenstijgingen).

De informatie was een enkele keer aan de late kant gegeven, zoals bij Zuidoevers (er viel weinig meer bij te sturen). Het voorstel voor verandering in Ter Borch rondom de 'damwand' was evenwel tijdig in de raad. Toen was er voor de raad nog een keuze mogelijk. De raad heeft zelf ook niet duidelijk voor ogen wanneer het college tussentijds aan de raad iets moet voorleggen. Wanneer is iets een significante verandering voor de raad?

De sturing neemt echter gaandeweg een ruimtelijk plan wel af. Bij het plan De Bronnen zijn er nog enkele keuzes op hoofdlijn mogelijk. Daarna wordt de keuzeruimte meer beperkt, maar dat is logisch. De grote keuze voor of tegen het plan is dan al lang achter de rug.

De jaarrekening van het grondbedrijf verdwijnt, omdat het OBt is opgeheven en bij een dienst in de lijn is gekomen. De vraag is welke informatie nog in de jaarrekening van de gemeente komt. De jaarrekening OBt bevat veel informatie over de grondexploitaties. De raad wil bij het grondbeleid ook goed luisteren naar de marktvrage. Dat is belangrijk voor de gemeente en haar grondbeleid. Er is concurrentie met andere gemeenten in de regio, en ook tussen locaties in de

eigen gemeente. Met de Woonvisie is daar ook input voor geleverd: meer vraaggestuurd programmeren.

Als de raad meer wil sturen, dan is dat aan de raad zelf. Bij het plan De Bronnen is dat ook de bedoeling. De uitvoering gaat meer in kleine brokjes, en bij elk brokje kan de raad bijsturen. De Bronnen is hiervoor het voorbeeld. De raad heeft ook besloten over 'go' van het plan (200 woningen van de 500 tot 2025) op 25 mei 2012.

In het algemeen is de feedback positief aangaande de uitvoering van het grondbeleid door college en ambtelijke organisatie. De raad weet dat er voor het actieve grondbeleid nu magere jaren aan de orde zijn.

De jaarrekening 2011 van het OBT is op 25 mei ook door de raad vastgesteld. Daarbij is door verschillende fracties stilgestaan bij de financiële gevolgen van de crisis op de grondexploitaties en de bijdragen die daarvoor uit de algemene middelen moeten worden bijgepast om de verdere risico's van de gemeentelijke grondexploitatie te kunnen opvangen. Het wordt jammer gevonden dat gemeenschapsgeld daaraan moet worden uitgegeven.

2.6 Nieuwe Nota Grondbeleid

Mede door de bestuurlijke crisis eind 2011 en ook door extra aandacht voor De Bronnen en andere exploitaties is de vernieuwing van de Nota Grondbeleid doorgeschoven naar 2012. Nieuwe items voor het grondbeleid in de nota zijn de volgende.

Het systeem van risicobeheersing en risicoafdekking wordt bekeken op verbeteringen om het robuuster te maken. Voor de bepaling van de benodigde risicoafdekking is de vraag of de huidige methodiek (50% van de IFLO-norm of 50% van de gekwantificeerde risico's, de hoogste van beide) nog passend is, of dat een andere methode nodig is.²⁴ Belangrijk punt voor de risicobeperking zijn flexibelere bestemmingsplannen. Voorts zal intern de vinger beter aan de pols worden gehouden. Er komt een afzonderlijke voortgangsrapportage over risico's en afwijkingen in de grondexploitaties, een 'tweede MPG' voor de raad tussen begroting en jaarrekening.

Belangrijk is ook dat het strategisch grondverwervingsbeleid is aangescherpt voor financiële beheersing van grondposities. Voor grondverwerving geldt het 'nee, tenzij' beleid. Er mag alleen worden verworven als aan bepaalde criteria wordt voldaan, met name dat er een concept-bestemmingsplan moet zijn. Daarnaast krijgen de NIEG-gronden aparte aandacht. Er was sprake van een grondportefeuille van 70 ha. Deze is in 2008 geïventariseerd en er is beleid voor geformuleerd om dit grondbezit in te perken. 'Koude' grond (geen nieuwe bestemming te verwachten) wordt afgestoten. Lauwe grond wordt aangehouden (zoals een deel van De Bronnen, na 2025) en warme grond wordt binnen termijn geactiveerd in een grondexploitatie. De twee centrumplannen waarvoor voorbereidingen worden getroffen gaan mogelijk niet door. Dit heeft beperkte financiële gevolgen voor de gemeente (gemaakte plankosten).

Derde item is marktconforme grondprijzen voor sociale woningbouw. Dit is al niet meer geheel nieuw. Dit is al toegepast bij de kavels in Grote Veen in Eelde. Voorts wordt aandacht besteed aan transparantie bij de grondprijsbepaling, zoals de methode van de residuele grondwaarde.

Mogelijke aanvulling op de nieuwe Nota Grondbeleid

Gezien de bevindingen uit voorgaande paragrafen zijn bij het item risicobeheersing enkele aanvullingen mogelijk.

²⁴ In paragraaf 2.4 is naar voren gekomen dat de methode van Tynaarlo op een te lage reserve uitkomt, mede door 50% van de IFLO-norm (een minimumnorm) te nemen.

- a) Meer aandacht voor de methodiek van risicobeheersing en risicoafdekking is geen overbodig item. Belangrijk is, gezien de grote omvang van 'onvoorziene' risico's in 2010 en 2011, ook meer aandacht te besteden aan verbetering van de risicoanalyses zelf en de methode van berekening van de benodigde risicoreserve. De opgave daarbij is ook de omvang van de niet voorziene risico's te verkleinen. Zo is een belangrijk issue de mogelijke grotere daling van de huizenprijzen, met gevolgen voor de grondprijzen. Grondprijzverlaging is mogelijk nodig om de woningbouwgrond te kunnen blijven afzetten.

Voor het meerjarenperspectief van alle grondexploitaties zouden meer scenario's kunnen worden gemaakt om de gevolgen van mogelijk relevante veranderingen te kunnen doorrekenen en inzichtelijk te maken voor de raad (meer 'wat als' analyses). Dit kan ook de sturing en controle door de raad verbeteren.

Hoofdstuk 3

Casestudie grondexploitatie Ter Borch

3.1 Woonlocatie Ter Borch

Naast de analyse op strategisch niveau is aanvullend een casestudie uitgevoerd op het operationeel niveau van de afzonderlijke grondexploitatie.

De casestudie is gericht op een groot project, waarvan de verwachte financiële resultaten een grote invloed hebben op de totale verwachte resultaten van het actieve grondbeleid.

De woonlocatie Ter Borch, bij Eelderwolde, had volgens de begroting 2012 een verwacht resultaat van €9 mln. op een totaal van €14 mln. van alle lopende grondexploitaties.²⁵ Daarmee is de financiële beheersing van de grondexploitaties in belangrijke mate afhankelijk van de beheersing van de grondexploitatie Ter Borch.

Ter Borch is een grote woningbouwlocatie voor 1.250 huizen die nog niet halverwege de uitvoering is. In 2011 waren er 500 woningen gebouwd, terwijl volgens aanvankelijke planning eind jaren 1990 alle woningen in het plan in 2010 al klaar zouden zijn. Bij de eerste vastgestelde grondexploitatie in 2004 is uitgegaan van planrealisatie in tien jaar tot 2015. Recent is het woningbouwprogramma bij een herziening van deelplan Rietwijk en Bungalowbuurt verlaagd tot 1.079 woningen, waarbij de laatste kavel voor woningbouw volgens de huidige planning in 2022 wordt uitgegeven (acht jaar later dan de planning volgens de eerste vastgestelde rekening in 2004).

Van de eerdere raming van het verwachte positieve grondexploitatie resultaat van €6,4 mln. volgens jaarrekening 2010 (bij een totaal verwacht saldo op lopende exploitaties van ongeveer €7,5 mln. (eindwaarde) is bij de jaarrekening 2011 nog maar €1,8 mln. (eindwaarde) over (op een totaal van lopende exploitaties van €3,5 mln.).²⁶ Ervoor is op de grondexploitatie van Ter Borch een winst genomen van €2 mln.

Het plan Ter Borch omvat ook nog een hoogwaardig bedrijventerrein, Kranenburg Zuid. De focus van de casestudie ligt op het woningbouwgebied. Het hoogwaardige bedrijventerrein bij de A7 wordt door de gemeente Groningen uitgevoerd. Er is een publiek-publieke samenwerking tussen Tynaarlo en Groningen waarbij de gemeente Tynaarlo een aandeel van 80% heeft en de gemeente Groningen 20%. Er is een geschil gerezen omdat Groningen haar deel, Kranenburg Zuid, niet (direct) wil uitvoeren. Voor dit geschil loopt momenteel een mediationstraject. De casestudie gaat daar niet verder op in.

De casestudie is gebaseerd op documentanalyse en een gesprek met de ambtelijk betrokkenen. De documenten betreffen vooral twee grondexploitaties voor Ter Borch: de eerste grondexploitatie is vastgesteld door de raad in 2004 en de meeste recente herziening is vastgesteld op basis van de Jaarrekening van 2011. Daarnaast is het dossier van de start van de planontwikkeling in 1997 tot 2005 bestudeerd.

²⁵ Gemeente Tynaarlo, Programmabegroting 2012, paragraaf 12 Grondbeleid, blz. 47.

²⁶ Gemeente Tynaarlo, Jaarrekening 2011 Ontwikkelingsbedrijf Tynaarlo, mei 2012, blz. 7-8.

3.2 Het plan

Ter Borch is een wijk met drie karakteristieke deelplannen waarin de natuur op een andere manier is ingepast. Zo bepalen de lanen, de grote tuinen en hagen het beeld van de inmiddels geheel bebouwde en afgeronde Tuinwijk. Tuinwijk heeft ongeveer 300 woningen. Het Groene Lint is een strook huizen langs de Ter Borchlaan en is afgerond.



Ter Borch ligt niet alleen vlakbij de stad Groningen (vijftien minuten fietsen van het centrum), maar ook op fietsafstand van drie dorpen: Paterwolde, Eelde en Haren. Paterwolde staat vooral bekend om zijn landgoederen en natuurgebieden. In Eelde bevindt zich het museum De Buitenplaats met figuratieve kunst. Het zuidelijker gelegen Haren heeft een uitgebreid winkelaanbod.



In de naastgelegen Waterwijk staan de woningen op zes eilanden; alle woningen zijn georiënteerd op het water. In Waterwijk kan met de boot rechtstreeks naar het Paterwoldsemeer worden gevaren. Alle eilanden hebben een eigen karakter door de architectuur van de bebouwing met water-gerelateerde bebouwing.



Bron: website terborchinfo

In Waterwijk zijn nog enkele kavels te koop voor vrijstaande woningen en twee-onder-een-kappers. De prijzen van de kavels variëren van €117.885 tot €496.935. De kavels die nog te koop zijn variëren van 396 tot 2.244 m².

De derde en laatste wijk van Ter Borch, de Rietwijk, is in ontwikkeling. Smalle dijkjes, brede slotenrietoevers zullen het beeld van de wijk bepalen. De woningen komen verhoogd te liggen ten opzichte van de tuin, zodat water en rietkragen vanuit de woningen goed zichtbaar zijn.

In het Entreegebied worden comfortabele appartementen ontwikkeld in vier woonlagen. Het woonoppervlak varieert van 150 tot 250 m²; de prijzen tussen €375.000 en €660.000. Onduidelijk is nog of dit planvoornemen ook door de markt wordt opgenomen.



Op Ubbinkseiland, het meest zuidelijk gelegen eiland van Waterwijk, ontwikkelt Starck Wonen mogelijk het plan 'De Waterpoort'. Bewoners kunnen volgens het planidee zelf meedenken over de vormgeving, omdat het gebouw in mede-opdrachtgeverschap wordt ontwikkeld. De richtprijs van de appartementen ligt rond €460.000.

In de wijk is ruimte opgenomen voor diverse voorzieningen zoals een gezondheidscentrum en basisschool, een sportzaal, sociaal-culturele wijkvoorzieningen, kinderopvang en een supermarkt. Welke voorzieningen er precies zullen komen is nog onduidelijk.

3.3 De planontwikkeling

Het plan en de grondexploitatie van Ter Borch kennen een redelijk lange voorgeschiedenis. In 1996 is begonnen met de planvoorbereiding en grondverwerving voor Ter Borch. De locatie kreeg ook zijn plek in het kader van de structuurvisie Regiovisie Assen-Groningen 2030 (1997). De locatie Ter Borch was van belang voor de vraag naar woningen in het hogere marktsegment. Door concentratie van het aanbod op locaties als Ter Borch werd voorkomen dat rondom dorpen nieuwe bebouwing zou komen (bekend als 'witte schimmel'). De eerste grondexploitatieverkenning van Ter Borch dateert van 1997. De eerste vastgestelde grondexploitatie is van 2004, als onderdeel van het bestemmingsplan. Daarvoor diende het masterplan Ter Borch 2001, dat de raad heeft vastgesteld, als ontwikkelingskader.²⁷

²⁷ Gemeente Tynaarlo, Jaarrekening 2011 Ontwikkelingsbedrijf Tynaarlo, mei 2012, blz. 82.

Het bestemmingsplan Ter Borch volgt uit de gebiedsvisie Eelderwolde. Ter Borch wordt ontwikkeld met 1.250 woningen in het hogere segment. Er was ook gesproken over 1.600 woningen, maar dat werd als te veel gezien voor een locatie met hoge ruimtelijke kwaliteit. Het bestemmingsplan is 31 maart 1999 in de raadscommissie behandeld en op 20 april 1999 door de raad vastgesteld. Het plan voor 1.250 huizen zou in tien jaar worden gerealiseerd (circa 125 woningen per jaar).

In het plan is ook het bedrijvenpark Kranenburg Zuid opgenomen. Het gaat om een locatie voor hoogwaardige bedrijvigheid (niet meer dan milieucategorie 3). Vanaf 2005 zouden nieuwe locaties nodig zijn. Er was sprake van Kranenburg I (24 ha) en II (40 ha), samen goed voor bijna 10% van het totaal van 639 ha te ontwikkelen bedrijventerrein/werklocaties. In de grondexploitatie Ter Borch wordt uitgegaan van 20 ha bedrijventerrein voor Kranenburg Zuid.

In de exploitatieverkenning voor Ter Borch van 1997 kwam de gemiddelde grondprijs uit op 407 gulden per m². Dat vond de raad een punt van zorg, evenals de rente over bijdragen aan het regionale fonds. De raad ging in 21 oktober 1999 akkoord met de grondexploitatieverkenning voor kredietverlening voor de kosten van planontwikkeling, en de regiovisie en de bijdrage aan het regionale fonds.

Voor het bestemmingsplan kwam de haalbaarheidsberekening (globale exploitatieverkenning) van 5 december 2000 voor Ter Borch uit op een saldo van nul gulden. Het plan met 1.250 woningen, met een dichtheid van circa 10 woningen per ha, zou lopen tot 2010 met de eerste gronduitgifte in 2003. In het plan werd 5.000 m² opgenomen voor voorzieningen. Het uitgeefbaar terrein van 50% was aan de lage kant (60% is gebruikelijk). Maar er was ook veel openbaar water en groen.

De parameters waren 3% kostenstijging, 2,5 % opbrengstenstijging en een rente van 8%. De rentekosten waren dientengevolge hoog: 41 mln. gulden op een totale investering zonder rente van 187 mln.

In 2001 blijkt dat er een ecologische zone buiten het plan moet komen. De kosten hiervoor (voor zover niet gedekt door subsidies) zijn voor Ter Borch.²⁸ Voorgesteld wordt dit met een opslag op de grondprijs per m² te bekostigen.

Vanwege de grote financiële risico's van de grondexploitatie Ter Borch wordt besloten de risico's ten laste van de ACRA te brengen en niet ten laste van AR-OBT. De voeding van ACRA kan volgen uit verwachte winsten op destijds lopende exploitaties, die toen werden geraamd op ruim 16 mln. gulden.

De grondprijs per m² (336 gulden) in Ter Borch werd hoog gevonden. Maar die was toch lager dan in de stad Groningen werd gerealiseerd.

In 2002 zijn er ontwikkelingen over de 'bovenwijkse voorzieningen' van Ter Borch. In totaal ging het al over een bijdrage van 5,7 euro per m² (12 gulden) uitgeefbare grond voor woningbouw (circa 3,4 mln. euro).

Bijdrage aan regionale voorzieningen

In 1995-2000 is voor het verstedelijkingsbeleid aan regiovorming gedaan, stadsregio Groningen-Assen (GRASS). In juli 1997 is tussen de deelnemende gemeenten een uitvoeringsconvenant gesloten over de Regiovisie Assen-Groningen 2030 (1997). Daarbij is een regiofonds opgericht waaraan regionale locaties een financiële bijdrage leveren voor de bekostiging van een aantal nieuwe regionale voorzieningen.

De locatie Ter Borch diende in vier jaar een bijdrage van jaarlijks €0,54 mln. gulden aan het regionale

²⁸ Volgens de opzet van 2002 was de exploitatie voor de Ecozone 6,4 mln. aan investeringen, 5,8 mln. aan subsidieopbrengsten en een bijdrage van 0,6 mln. vanuit de exploitatie van Ter Borch.

fonds te betalen in de periode 2000-2004. Het college heeft dit op 9 maart 1997 vastgesteld. Andere locaties die eerder waren afgerond werden niet aangeslagen. Het gaat bij de regionale voorzieningen en de regionale locaties om een causaal verband. De bijdrage van Ter Borch aan het regionale fonds komt op de grondexploitatie van Ter Borch.

Naast de bijdrage aan de nieuwe regionale voorzieningen (zie het kader) voegen zich kosten voor een ecologische zone, een waterverbinding met het Paterswoldsemeer, de bouwkosten van voorzieningen en een bijdrage voor een deel van de aanlegkosten van het transferium bij de A7. De kosten hiervoor zouden zoveel mogelijk in de grondprijzen voor woningbouw moeten worden verrekend. Mocht er een tekort zijn, dan zouden de kosten ten laste van de reserve 'Grote Investerings' kunnen worden gebracht.

Uiteindelijk zijn de meeste voorzieningen in de eerste grondexploitatie van Ter Borch gekomen. De (bouw)kosten voor voorzieningen (geraamd op 10 mln. euro, waarvan een deel aanvankelijk gedacht werd op de grondexploitatie te laten drukken) behoorden daar evenwel niet toe, maar zijn ten laste van de betreffende gemeentelijke dienst.

Het college doet de raad een voorstel op 17 september 2002 om voor de grondexploitaties een bijdrage bovenwijks in te stellen van 5,75 euro per m² uitgeefbaar terrein. Ter Borch en Zuid-oevers worden hier echter een uitzondering met een eigen kostenpost bovenwijks.²⁹

In de grondexploitatieverkenning voor het masterplan Ter Borch 2001 heeft de exploitatie een post bovenwijks met een bijdrage van 4,5 euro per m² uitgeefbaar voor waterverbinding, transferium en ecologische zone (grond ingebracht met boekwaarde 0) en de bijdrage voor de nieuwe regionale voorzieningen. De ecologische zone heeft dus ook een eigen exploitatie, waarbij subsidies een belangrijke opbrengstenpost zijn. De meeste bijdragen voor het transferium komen van het bedrijvendeel (80%), waarvoor het ook vooral bestemd is.

Tabel 3-1 Ruimtegebruik plan Ter Borch 2002

Functie	Aantal hectares	Aandeel
Uitgeefbaar (wonen en werken)*	82	53%
Verhardingen	19	12%
Groen	33	21%
Water	21	14%
Totaal	155	100%

*Het woongebied betreft 67 ha. Bij 1.250 woningen is de dichtheid 12,5 woningen per ha

Inmiddels was al een deel van de gronden voor Ter Borch door de gemeente verworven. In 2004 wordt het bestemmingsplan door de raad vastgesteld tegelijk met de eerste grondexploitatie voor Ter Borch.

Hieraan voorafgaand was de 'concept' grondexploitatie Ter Borch onderworpen aan een second opinion (18 februari 2004). Hieruit kwam naar voren dat de kosten van bouwrijp maken aan de hoge kant waren geraamd. De investeringen zijn in de aangepaste grondexploitatie per saldo omlaag bijgesteld met bijna 6 mln. De opbrengsten zijn evenwel met 5 mln. lager ingeschat, terwijl de second opinion aangaf dat de opbrengsten reëel waren. Het geraamde grondexploitatie-saldo kwam daarmee 0,8 mln. hoger uit.

²⁹ Deze post is opgenomen in de grondexploitatie Ter Borch, zie de volgende paragraaf.

Volgens de second opinion was het gehanteerde rentepercentage van 7% hoog vergeleken met de marktrente. Het college gaf in een toelichting aan de raad op 23 februari 2004 echter aan dat er geen zekerheid is dat het rentepercentage in een periode van tien jaar laag blijft. De raad stelde de grondexploitatie vast. Ook van de second opinion had de raad kennisgenomen.

3.4 Vergelijking eerste en meest recente grondexploitatie

Voor een nader inzicht in de ontwikkeling van de grondexploitatie Ter Borch en de beheersing ervan wordt de eerste door de raad vastgestelde grondexploitatie van 2004 vergeleken met de meest recente grondexploitatie uit de jaarrekening 2011 (1-1-2012, zie tabel 3-2). De raad heeft deze recente rekening op 22 mei 2012 vastgesteld, waarbij ook kennis is genomen van een second opinion.³⁰

Tabel 3-2 Grondexploitatie Ter Borch 1-1- 2004 en 1-1-2012

Kostenposten	2004	Kostenverdeling % 2004	2012	Kostenverdeling % 2012
Verwerving	24,4	17%	34,6	26%
Hoofdplanstructuur	27,3	18%	22,5	17%
Detailstructuur	37,8	26%	29,2	22%
Kosten buiten grex	4,3	3%	4,0	3%
Bijkomende kosten	4,0	3%	2,0	1%
Plankosten	16,9	11%	15,4	12%
(Subtotaal)	(114,8)	(78%)	(107,7)	(81%)
Prijsstijging	8,2	5%		
Rentekosten/saldo	24,8	17%	26,0	19%
Totaal kosten	147,8	100%	133,7	100%
Opbrengsten	136,8*		137,5#	
Opbrengststijging	13,3			
Totaal opbrengsten	150,1		137,5	
Saldo	2,4 (eindwaarde)		1,2 (contante waarde)	

*Waarvan wonen 109 mln. # Kranenburg Zuid 8,5 mln. (kantoren en bedrijven)

2004 Parameters kosten 2,25% en opbrengsten 2,0%; rente 7%

2011 Parameters kosten 1,5% en opbrengsten 0% na vijf jaar 0,5%; rente 4,5%

Uit de vergelijking van de grondexploitatie-rekeningen 2004 en 2012 komen enkele ontwikkelingen naar voren:

- De verwervingskosten zijn sterk toegenomen (+ 10 mln.). Daar staat een nog grotere daling van de kosten van bouwrijp maken (hoofd- en detailplanstructuur) tegenover (-13 mln.).
- De bijkomende kosten vielen mee ten opzichte van de eerste raming. Dat geldt ook voor de plankosten (V&T).

³⁰ Gemeente Tynaarlo, Raadsbesluit 9 betreffende Jaarverslag en Jaarrekening 2011, 22 mei 2012.

- De kosten planvoorbereiding en toezicht op de uitvoering (V&T) komen op 26%. Dit percentage is een ervaringscijfer. Bij de eerste exploitatie is 26% gehanteerd. Dit percentage is aan de hoge kant voor een uitlegplan, waarvoor bij veel gemeenten 22% wordt gehanteerd. De plankosten zijn gedaald in 2012 ten opzichte van 2004.
- De post bijkomende kosten van 4 mln. euro was mede voor onvoorziene kosten. Het doel daarvan was en is: zoveel mogelijk risicodekking op de grondexploitatie zelf, om algemene reserve ARCA te ontzien. Hiervan is inmiddels 2 mln. gebruikt voor onvoorziene kosten (met name bovenwijkse kosten).
- Het rentesaldo is toegenomen, maar vermoedelijk is deze post bij de start ook ruim gerekend als post om risico's te kunnen opvangen (zie paragraaf 3.3). De transparantie schiet hier dus tekort. Het rentesaldo blijft relatief hoog (zie ook tabel 3-3). De fasering van kosten en opbrengsten in Ter Borch is dan ook aanmerkelijk langer geworden: eerste exploitatieraming in 2004: tien jaar tot 2015; recente raming 2012: 2004 tot 2023, negen jaar langer. De verwachte woningbouw was gemiddeld 120 woningen per jaar, nu zijn dit er maar gemiddeld circa 55 per jaar.
- De totale opbrengsten zijn nauwelijks veranderd, ondanks een daling van het aantal woningen van bijna 150 eenheden.

Tabel 3-3 Vergelijking kostenposten grondexploitatie Ter Borch 1-1- 2012 met referentieplan woningbouw uitleg³¹

	Ter Borch	Referentieplan
Verwervingskosten	26%	26%
Bouw- en woonrijp maken	39%	47%
V&T	12%	12%
Omslagkosten	3%	3%
Overige kosten	1%	5%
Rentesaldo	19%	7%
De verdeling van de kosten van de grondexploitatie Ter Borch is bij de meeste posten niet afwijkend vergeleken met de kostenverdeling bij een referentieplan. Opvallend zijn de naar verhouding relatief lage kosten voor bouwen woonrijp maken. Daar staan relatief hoge kosten bij het rentesaldo tegenover. Dat laatste heeft te maken met de geraamde lange fasering van de uitvoering in verband met geringe kavelluitgifte als gevolg van de ongunstige markt.		

Het grondexploitatiesaldo in 2012 ten opzichte van 2004 is maar licht gedaald. Gezien tussentijdse ontwikkelingen met een veel gunstiger saldo kan worden gesteld dat in het begin redelijk voorzichtig is geraamd. Er is ook al tussentijds winst genomen van 2 mln. euro voor 2010. Dit hield verband met de afsluiting van de plandelen Tuinwijk en Groene Lint.

Bij de raming voor 2012 wordt door de gemeente gesteld dat er gewaakt wordt voor het stapelen van marge op marge binnen de raming van nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten.

Grote terugval in verwacht grondexploitatiesaldo 2011 ten opzichte van 2010

De terugval van het geraamde saldo van 6 mln. naar 1,2 mln. euro van 2010 naar 2011 houdt verband met het hogere rentesaldo van bijna 5 mln.³² (drie jaar langer faseren met ongunstiger

³¹ Dit is een vergelijkbaar plan met standaarden voor de verschillende onderdelen.

³² Gemeente Tynaarlo, Jaarrekening 2011 Ontwikkelingsbedrijf Tynaarlo, mei 2012, blz. 90-91.

parameters voor kosten en vooral opbrengsten). Hogere geraamde plankosten (1,2 mln.) worden gecompenseerd door lagere kosten voor bouwrijp maken dan eerder geraamd. Die lagere kosten zijn vooral het gevolg van een efficiëntere aanpak van Bungalowpark en Rietwijk. De totale opbrengsten zijn vrijwel gelijk gebleven in de raming.

Een voorzichtige langere fasering met een reële daling van de grondprijzen (0% stijging bij een verwachte kosteninflatie van 2%) zijn debet aan een winstverdamping van 4 mln. ten opzichte van de vorige raming voor 2010. Zonder verlaging van het rentepercentage zou dit nog meer zijn geweest. In beide ramingen is de winstneming van 2 mln. voor 2010 al verrekend.

De vraag is of alle tegenvallers hiermee al zijn verdisconteerd in de grondexploitatie. De door de gemeente uitgevoerde risicoanalyse geeft hier meer inzicht in.

3.5 Risicoanalyse en maatregelen

Risicoanalyse

Voor de jaarrekening OBT 2011 zijn voor alle grondexploitaties afzonderlijk plangebonden risicoanalyses uitgevoerd. Voor Ter Borch zijn er de volgende risico's:³³

- Kranenburg Zuid kan de resultaten drukken. Nu wordt uitgegaan van opbrengsten van circa 8,5 mln. (zoals afgesproken, zie ook het kader in paragraaf 2.4 over forse terugloop in de behoefte aan werklocaties).
- Het entreegebied kent een ontwikkelingsrisico in verband met maatschappelijke en commerciële voorzieningen (komt er een supermarkt?) en appartementen (is er voldoende marktvraag voor in het hogere segment?).
- Bij het deelplan Rietwijk moet een procedure van een herzien bestemmingplan worden doorlopen. Dit kan vertraging betekenen.
- Verdere prijsdaling van gronden is mogelijk, gezien de daling van de woningprijzen en moeizamere hypotheekverstrekking. Ook is een verschuiving in de vraag denkbaar als gevolg van krimp en vergrijzing.
- Mogelijk extra kosten als gevolg van een gerechtelijke procedure ten aanzien van de damwanden.

Voor Ter Borch wordt gerekend met een risico van 2,4 mln. euro.³⁴ Het is in de jaarrekening 2011 evenwel niet transparant hoe de risico's zijn gekwantificeerd. Het risico van de grondexploitatie Ter Borch is vanwege grote risico's vanaf de start opgenomen in ARCA.

Voor de risico's is er ook nog een deel van de post bijkomende kosten op de grondexploitatie Ter Borch. Het doel daarvan was en is: zoveel mogelijk risicodekking op de grondexploitatie zelf, om algemene reserve ARCA te ontzien. De post was 4 mln. euro. Hiervan is inmiddels 2 mln. gebruikt voor onvoorziene kosten.

Mochten de voorzichtige uitgangspunten voor fasering en kosten/opbrengstenstijging meevalen, dan zitten daar ook nog aanzienlijke risicomarges die dus mogelijk kunnen vrijvallen als de marktontwikkelingen gunstiger zijn dan nu aangenomen.

Aan de andere kant kan ook een grotere daling van de grondprijzen dan aangenomen mogelijk zijn (sommigen verwachten nog een woningprijsdaling van 15% tot 20%). Daarmee zou het verwachte positieve exploitatiesaldo verder kunnen dalen en mogelijk zelfs omslaan in een

³³ Gemeente Tynaarlo, Jaarrekening 2011 Ontwikkelingsbedrijf Tynaarlo, mei 2012, blz. 86-87.

³⁴ Gemeente Tynaarlo, Jaarrekening 2011 Ontwikkelingsbedrijf Tynaarlo, mei 2012, blz. 31.

negatief grondexploitatie resultaat waarvoor dan een voorziening moet worden getroffen. Daarvoor bestaan echter geen doorberekeningen.

Volgens de begroting 2011 was de boekwaarde van de exploitatie Ter Borch -31,1 mln. per 1-1-2011. De boekwaarde is volgens de jaarrekening 2011 opgelopen naar 35 mln. begin 2012.

Als deze boekwaarde blijft en er geen opbrengsten bijkomen heeft deze boekwaarde een rentelast van 1,6 mln. in het eerste jaar bij een rente van 4.5%. Geen opbrengsten via gronduitgifte voor woningbouw is denkbaar, maar geen reële verwachting. Voor Ter Borch geldt dat in de recessietijd geen paniekvoetbal hoeft te worden gespeeld. De gemeente ligt aan de luxe kant van de Groningse/Assense regio. De woningvraag blijft nog redelijk. Er is wel concurrentie met andere locaties binnen de gemeente en met andere locaties in dit deel van de regio. In 2011 zijn er in Ter Borch 32 kavels verkocht (de prognose was 61). Voor 2012 is de prognose 32, daarna 75 tot 85 per jaar tot 2016 ; en van 2016 tot 2023 40 tot 45 per jaar.

Aanvullende maatregelen om risico's te beheersen

Gezien de relatief beperkte reserve voor risico's (in de ACRA van 2,4 mln. euro) is de beheersing van de risico's van belang, in de huidige omstandigheden vooral de marktrisico's aan de opbrengstenkant. De gemeente is zich hiervan bewust en tracht diverse aanvullende maatregelen te nemen om de afzet van kavels in Ter Borch (en natuurlijk ook elders in de gemeente) te bevorderen.

- Flexibiliteit brengen in het bestemmingsplan om binnen grenzen het bouwprogramma te kunnen aanpassen aan de vraag (bijvoorbeeld meer vraag naar vrije kavels en half vrijstaande woningen in plaats van vrijstaande huizen). Voor Ter Borch is en wordt de markt goed gevolgd. Er is ook met CPO geëxperimenteerd. KUUB heeft dit CPO-project begeleid. Het ging om verschillende woningtypen.
- Zorgen dat de locatie positief in het nieuws blijft komen voor de marketing. Medio april 2012 heeft wethouder De Graaf bijvoorbeeld de kopers van de 500ste bouwkegel in Ter Borch onthaald op een boekje en een cadeaubon.
- Als belangstellende kopers voor 1 mei 2012 een optie namen op een kavel in de gemeente Tynaarlo betaalde de gemeente de 'kosten koper' bij de daadwerkelijke aankoop.
- De optietermijn voor de kavelkoop in de gemeente is voor de kopers verlengd van drie maanden naar tien maanden, in verband met langere verkooptijd van de eigen woning die een doorstromer nog moet verkopen.³⁵
- Ook is er gedacht aan gronduitgifte in erfpacht. Erfpacht is ook onderzocht om de aanvangslasten van de koper te reduceren. Maar banken staan minder positief tegenover erfpacht bij hypotheekverstrekking.
- Woningen bouwen in lagere segmenten (met verdichting en planversobering) in Ter Borch is lastig. De belangen van huidige kopers worden dan aangetast. Men kocht de woning in een ruim opgezette wijk voor het hogere segment. Daarnaast is het programma voor Ter Borch in het kader van regionale afspraken tot stand gekomen.

³⁵ Gemeente Tynaarlo, Nieuwsbericht Nieuws uit het College, Gemeente speelt in op de huidige woningmarkt en wijzigt verkoopprocedure, 27 april 2012.

Risicoanalyse 2002 en maatregelen niet passend in huidige markt

In de grondexploitatieverkenning 2002 was een risicoanalyse opgenomen met een kwantificering in geld. De opbrengstenstijging per jaar zou niet 3% maar 2% kunnen zijn (- 7 mln. euro), de verkoop start een jaar later (-5 mln. euro) en de rente stijgt met 2% (-5 mln. euro). Deze tegenvallers zouden samen neerkomen op een risico van -18 mln. euro. Een deel van deze risico's is in feite inmiddels opgetreden. De rentestijging is niet opgetreden, wel een rentedaling, waardoor de negatieve gevolgen van geringe opbrengststijging en langere fasering zijn ingeperkt.

Tegenover de ingeschatte risico's stonden ook mogelijk te nemen maatregelen om de gevolgen zoveel mogelijk met bijsturing van het plan op te vangen en dus de ARCA te ontzien. Dit waren: besparen op kwaliteit (+ 5,5 mln.), meer uitgeefbaar terrein (extra opbrengst +4 mln.) en minder openbaar gebied (minder investeringen, +1,8 mln.), verdichten (+2 mln.) en aanbodbeperking (+4,8 mln.). Met die maatregelen zou in totaal ruim 18 mln. aan extra opbrengst kunnen worden verkregen.

De meeste van deze maatregelen zijn nu moeilijk uit te voeren. Het effect ervan is meer woningbouw, en die extra woningen zijn lastig af te zetten. Besparen op kwaliteit kan, maar dat zal de vraag (nog meer) doen afnemen, omdat elders voldoende concurrerend aanbod is.

3.6 Rol van de raad

Over de planontwikkeling is de raad in het hele traject bij belangrijke stappen geïnformeerd. Uit de dossierstukken van 1997 tot 2005 kan dit voor de startfase (startnotitie met grondexploitatieverkenning tot eerste vast te stellen grondexploitatie) worden opgemaakt. Zo ging de raad eenvoudigweg akkoord met de grondexploitatieverkenning Ter Borch van 2004.

De huidige raadsleden zijn van mening dat zij voor Ter Borch tijdig van tussentijdse veranderingen in plan op de hoogte zijn gesteld. Dit betreft onder andere het voorstel voor verandering in Ter Borch rondom de 'damwand'. Toen was er voor de raad nog een keuze mogelijk. De raad is bijvoorbeeld ook door het college geïnformeerd over collegebesluiten aangaande uitwerkingsplannen voor deelgebieden Rietwijk en Bungalowbuurt van Ter Borch. Het nieuwe bestemmingsplan voor die deelgebieden wordt in de loop van 2012 aan de raad voorgelegd met de resultaten van inspraak- en overlegprocedure.³⁶ De aanpassingen zijn als voornemen aangekondigd in de jaarrekening 2010. In de jaarrekening 2011 zijn de aanpassingen verwerkt in de herziene grondexploitatieverkenning Ter Borch (zie paragraaf 3.4) die de raad heeft vastgesteld.

Discussiepunt was en is onder andere een winkelvoorziening in de wijk. Dit betreft een belangenafweging, omdat twee bestaande centra in de buurt van de wijk hierdoor draagvlak kunnen verliezen. Er wordt momenteel distributieplanologisch onderzoek naar gedaan.

De informatievoorziening over Ter Borch aan de raad wordt ook ondersteund met eens in de twee jaar een rondtocht door de wijk en een informatieavond om de ontwikkelingen te kunnen waarnemen en voorzien van toelichting.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat de bevraging over de (financiële) ontwikkeling over Ter Borch van de kant van de raad intensiever kan. De grondexploitatie van Ter Borch is complex. Maar men is buiten vergaderingen om vrij om ambtelijke uitleg te vragen. Daarvan wordt echter geen gebruik gemaakt.

³⁶ Gemeente Tynaarlo, Rietwijk en Bungalowbuurt Ter Borch, brief van het college aan de gemeenteraad, 4 april 2012.

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Kaders en richtlijnen Nota Grondbeleid 2007

De kaders en richtlijnen van de Nota Grondbeleid 2007 zijn in de afgelopen jaren grotendeels bij de beleidsuitvoering gevolgd. Hoewel andere doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd is het doel van een jaarlijkse afdracht van het grondbedrijf Ontwikkelings Bedrijf Tynaarlo (OBT) aan de algemene middelen van €500.000 in 2007-2010 gerealiseerd. In 2011 kon dit wegens een grote tegenvaller bij een grondexploitatie niet worden nagekomen, en was zelfs een bijdrage vanuit de algemene middelen nodig.

De gewenste grondpositie is ook nader bepaald en overtollige gronden zijn en worden afgestoten. De grondposities zijn daarmee financieel beheersbaar in tijden van geringe afzetperspectieven op langere termijn.

Een belangrijke zwakte in de kaderstelling is de wijze van bepaling van de benodigde risicoreserve (50% van een norm – ILFO-norm - die als minimum wordt gezien). Bij grotere financiële tegenvallers op enkele grondexploitaties in 2010 en 2011 was de reserve dan ook ontoereikend.

Financiële doelmatigheid en risicobeheersing

In de periode 2010-2011 is de verwachte winst op alle lopende grondexploitaties van de gemeente Tynaarlo beduidend teruggelopen. Dit zegt evenwel weinig over de doelmatigheid van het grondbeleid, maar meer over de effecten van minder grondverkoop als gevolg van de economische recessie op de woningmarkt. Uit de analyse van de grote woningbouwlocatie Ter Borch blijkt globaal dat in 2004-2011 de grondexploitatie doelmatig is verlopen. Nader inzicht in de doelmatigheid is lastig te verkrijgen omdat risicomarges in de grondexploitatieopzet het beeld vertroebelen. In de beginfase is voorzichtig geraamd, hetgeen gebruikelijk is. Als deels beheersbare kosten als rentekosten of plankosten in acht jaar tijd nauwelijks veranderen zegt dat weinig over de doelmatigheid, als daarin bij aanvang juist 'ruim' gerekend is.

Het grondexploitatiealdo heeft zich in de eerste fase positief ontwikkeld. Er kon op het eerste deelplan een winst van €2 mln. worden genomen die even groot was als bij aanvang geraamd voor het hele plan. Maar ook dit is waarschijnlijk het gevolg van voorzichtig ramen in de exploitatie van 2004, waarbij het grondexploitatiealdo ook licht positief was ingeschat.

Aan het actieve grondbeleid met vroegtijdige verwerving kleeft wel het risico van een financiële ondoelmatigheid. Door vertraging in de planvoorbereiding en een grote verwachte uitloop als gevolg van minder jaarlijkse grondverkoop door de economische recessie zijn de rentekosten significant gestegen. Bij Ter Borch is dat duidelijk waarneembaar. Hierdoor verdampt een deel van de verwachte winst. Ook gemeentebreed is sprake van een hoge boekwaarde (ruim €90 mln. op alle lopende exploitaties inclusief €8 mln. voor genomen grondposities), die een wissel trekt op de financiële doelmatigheid en het risicomanagement.

Risico's zijn in 'normale' marktomstandigheden afdoende door de gemeente in beeld gebracht en gekwantificeerd. De recessie zorgde echter voor 'onvoorziene' risico's die moeilijk te beheersen zijn. In 2010 en 2011 waren de risico's groter dan eerder ingeschat voor de benodigde algemene risicoreserve AR-OBT. Dat komt ook voor een deel omdat de reserve AR-OBT niet

goed wordt bepaald. In de kaderstelling wordt 50% gerekend van de IFLO-norm (10% van de boekwaarde en 10% van de nog te plegen investeringen in lopende exploitaties). De uitkomst met de IFLO-methode wordt als een minimum voor de benodigde reserve gezien. In Tynaarlo is daar 50% van genomen. Belang motief hierbij is dat risico's maar voor een deel optreden.

Tabel 4.1 Financiële tegenvallers grondexploitaties, getroffen voorzieningen en dekking, en winstverwachting lopende grondexploitaties 2010 en 2011

jaarrekening	Plan	Tegenvallers	Ten laste van: AR-OBT	Alg. Reserve Grote Investerings	ARCA	Winstverwachting alle grondex.	Winstverwachting Ter Borch
2010	Zuidoevers	€3,5 mln.	€1,6 mln.	€1,9 mln.	-	€9,7 mln.	€6,2 mln.
2011	De Bronnen	€4,0 mln.	-	-	€4,0 mln.	€5,6 mln.	€1,2 mln.

In de Begroting 2011 is er nog een tamelijk positieve verwachting over de ontwikkeling van de grondexploitaties en het grondbedrijf als geheel. De Jaarrekening 2010 geeft in eerste instantie eenzelfde beeld. Echter, ondanks een planaanpassing die al door de raad was geaccordeerd, kreeg het plan Zuidoevers te maken met sterk gewijzigde omstandigheden en inzichten, met grote financiële gevolgen, die een voorziening vergde van 3,5 mln. euro. De Begroting 2012 gaf de komst van zwaar weer, met name als gevolg van de recessie, duidelijk aan. De winstverwachting op alle lopende grondexploitaties was evenwel nog betrekkelijk groot, waarvan Ter Borch een belangrijk deel voor zijn rekening nam. De Begroting 2012 verwachtte voor 2011 dat de afdracht van €500.000 weer zou plaatsvinden en dat de AR-OBT weer op het benodigde peil van circa €2,5 mln. kon worden gebracht.

De Jaarrekening 2011 van mei 2012 geeft echter een ongunstig beeld. Er moet een voorziening worden getroffen voor het geraamde verlies van 4 mln. euro op de nieuwe locatie De Bronnen. Door de recessie en lagere woningbehoefte op termijn is de uitvoering van de locatie veel langer worden (tot na 2025) met veel rentekosten als gevolg van met name vroegtijdige grondverwerving. Daarnaast zijn gevolgen van de recessie (langere fasering met ongunstige 'parameters voor kosten- en opbrengstenstijgingen') doorgerekend in lopende exploitaties waardoor de verwachte winsten aanzienlijk zijn teruggelopen van €9,7 mln. naar €5,6 mln. (vooral bij de grondexploitatie Ter Borch, zie tabel 4.1).

Het gevolg van het geraamde verlies op De Bronnen is tweeledig. De beoogde afdracht van 0,5 mln. euro van de OBT aan de algemene middelen kan niet plaatsvinden. In tegendeel, de 4 mln. voorzieningen voor De Bronnen moet uit de algemene middelen (ARCA, de Algemene Reserve Calamiteiten) worden bijgepast evenals een bijdrage van bijna 0,4 mln. euro om de reserve AR-OBT op peil te brengen om de risico's van de grondexploitaties te kunnen opvangen (exclusief de risico's van Ter Borch, die zijn geschat op 2,4 mln. euro, met dekking via de ARCA).

Daarbij komt dat de AR-OBT volgens de gehanteerde methode eigenlijk ongeveer 50% te laag is vastgesteld (als de IFLO-norm voor 100% was toegepast). Met een reserve van €5 mln. was evenwel met de tegenvallers bij Zuidoevers (€3,5 mln.) in 2010 en De Bronnen (€4 mln.) in 2011 ook de bodem van de reserve bereikt, maar zou de aanvulling vanuit de algemene middelen (ARCA en reserve Grote Investerings) in die jaren minder zijn geweest.

De risicomarges in lopende grondexploitaties, de risicoanalyses en de wijze van berekenen van de benodigde reserves zijn weinig transparant. Er blijkt vervolgens ook weinig systematiek in beheersmaatregelen per risico. Het managen van de risico's en monitoring ervan komt ook niet als activiteit in de bestudeerde documenten naar voren. Uit een checklist van mogelijke maatregelen kan evenwel worden opgemaakt dat Tynaarlo veel doet aan bijsturing om de risico's van het grondbeleid in recessietijd te beheersen.

De risicobeheersing is speerpunt geworden in het grondbeleid. De gemeente wil het beleid voor risicobeheersing herijken en ondertussen de bewaking van de grondexploitaties te verscherpen. Daar is gezien de tegenvallers en de hoge boekwaarde ook alle reden toe.

De boekwaarde op grondexploitaties en grondposities van in totaal **€56 mln.** begin 2012 is aanzienlijk en in de afgelopen twee jaar met **€6 mln.** toegenomen.

Informatievoorziening voor sturing en controle

Het beeld van de financiële informatievoorziening over het grondbeleid in Tynaarlo is grotendeels positief.

De kaderstelling in deze vanuit de Nota Grondbeleid (2007) en Financiële Verordening (2003/2011) wordt nageleefd, op aantal onderdelen na. De raad wordt evenwel met de informatievoorziening in staat gesteld te sturen en controleren.

Op een aantal punten is evenwel op grond van het onderzoek verbetering van de beleidsinformatie mogelijk:

- a) De vereiste Informatievoorziening (BBV) over de verantwoording van de grondexploitaties in de paragraaf Grondbeleid van de Begroting en Jaarrekening.
- b) De werking van het grondprijnsbeleid.
- c) Het beleid voor toepassing Grondexploitatiewet bij particuliere grondexploitatie.
- d) Het beleid voor verbonden partijen bij grondexploitaties en de risico's daarbij.
- e) De wijze van risicoanalyse en kwantificering van de risico's bij gemeentelijke grondexploitaties, ook in relatie tot ontwikkeling van het totaal aan boekwaarden.
- f) Het inzicht in de omvang van de risicobuffers binnen de afzonderlijke grondexploitaties in relatie tot de wijze van berekenen van de benodigde reserve AR-OBT en die voor de grondexploitatie Ter Borch.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen is een aantal aanbevelingen te doen die ook van betekenis zijn als aanvulling op de nieuwe Nota Grondbeleid.

1. Verbeter de informatievoorziening aan de raad op bovengenoemde punten (a t/m f).
2. Geef meer aandacht aan de methodiek van risicobeheersing en risicoafdekking. Belangrijk is, gezien de grote omvang van 'onvoorzienne' risico's in 2010 en 2011 ook meer aandacht te besteden aan verbetering van de risicoanalyses zelf. De opgave daarbij is de omvang van de 'niet voorziene risico's' te verkleinen. Zo is een issue de mogelijke grotere daling van de huizenprijzen, met gevolgen voor de grondprijzen. Grondprijnsverlaging is mogelijk noodzakelijk om de woningbouwgrond te kunnen blijven afzetten.
3. Voor het meerjarenperspectief van alle grondexploitaties kunnen meer scenario's worden gemaakt om de gevolgen van mogelijk relevante veranderingen te kunnen doorrekenen en inzichtelijk te maken voor de raad (meer 'wat als' analyses). Dit kan ook de sturing en controle door de raad verbeteren.
4. Besteed, gezien de urgentie, veel meer aandacht aan mogelijkheden om de ontwikkeling van de boekwaarden en risico's te managen en evalueer het effect van dit management.

De boekwaarden op lopende exploitaties en grondposities zijn opgelopen tot in totaal **€ 56 mln.** begin 2012. Belangrijk is nieuwe investeringen zonder opbrengstdekking zoveel mogelijk te beperken. Mogelijk moet daarvoor ook meer op programma's en plannen worden gestuurd

(relatie grondbeleid met ruimtelijke ordening). Het bestemmingsplanaanbod voor gemeentelijke en ook private grondexploitaties is eerstkomende jaren waarschijnlijk te groot voor de marktvraag.

Bijlagen

Bijlage 1

Normenkader grondbeleid

1.1 Bronnen voor normen

Dit normenkader is in 2012 ontwikkeld voor de gemeente Noordoostpolder en op punten aangepast voor de gemeente Tynaarlo. Dit zijn aanvullingen van kaders die de gemeenteraad van Tynaarlo zelf heeft gesteld in met name de Nota Grondbeleid van 2007.

Eigen gemeentelijk beleid

Het eigen gemeentelijk beleid is een belangrijke bron voor het normenkader. Met nadruk wordt deze norm hier als eerste gesteld. De gemeente(raad) is vrij om zelf de prioriteiten en aandachtspunten voor het grondbeleid te kiezen. Normen kunnen ontleend worden aan de keuzes die hierin door de gemeente gemaakt zijn.

Richtlijnen hogere overheden

Een tweede bron voor het normenkader zijn de richtlijnen van hogere overheden. Een bekend voorbeeld hiervan is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast schrijven bijvoorbeeld de Gemeentewet en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bepaalde normen voor waaraan het gemeentelijk grondbeleid moet voldoen.

Deskundigennormen

Aanvullend wordt waar nodig voor de onderzoeksvragen gebruikgemaakt van deskundigennormen (mede op basis van de praktijk in andere gemeenten). Die normen, zoals het SMART-principe voor toetsing van de doelstellingen, hebben niet het karakter van een strikte toets. Ook kan gekeken worden of de gemaakte keuzes afwijken van wat in andere gemeenten gebruikelijk is.

Het normenkader is geënt op vier thema's: doeltreffendheid (paragraaf 1.1), doelmatigheid en risicobeheersing (paragraaf 1.2), rolverdeling raad en college (paragraaf 1.3) en de informatievoorziening aan de raad voor sturing en controle (paragraaf 1.4).

1.2 Doeleinden, instrumenten en bereiken van doeleinden

Zijn de doeleinden voor het grondbeleid SMART geformuleerd?

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

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

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

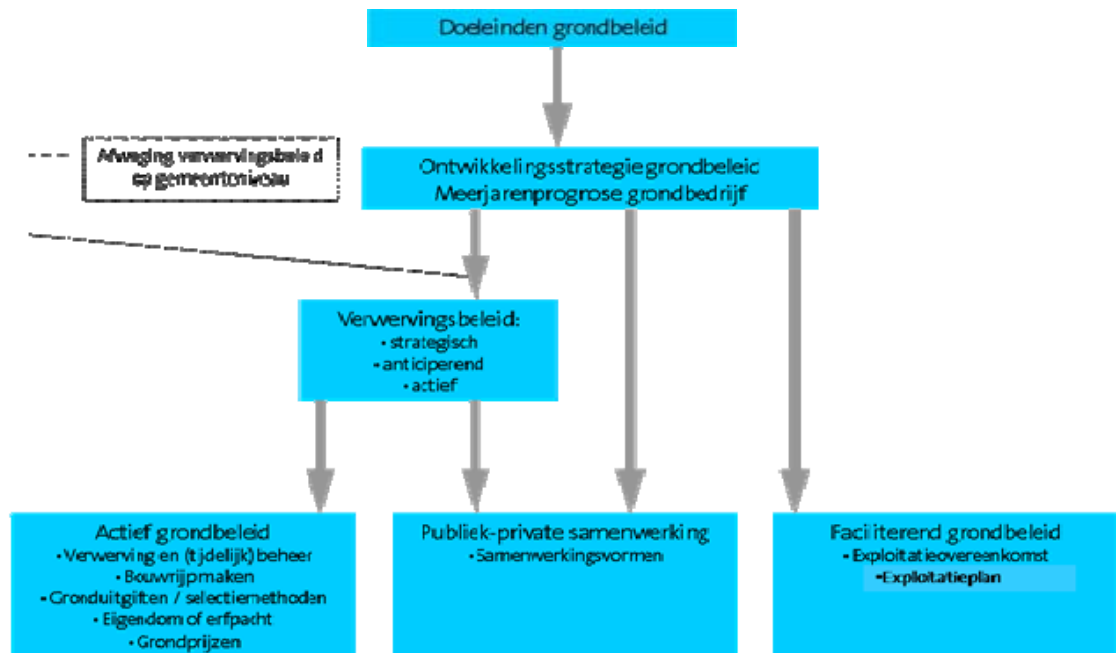
Wordt de keuze voor de vorm van het grondbeleid en de bijbehorende instrumenten onderbouwd vanuit de doelen?

De keuze voor de vorm van het grondbeleid dient gemaakt te worden in de Nota Grondbeleid en logisch voort te vloeien uit de doelen. De volgende figuur geeft de structuur aan waarop

doeleinden en mogelijke vormen van grondbeleid met elkaar verbonden kunnen worden in deze Nota.

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

Doeleinden en vorm grondbeleid



Doelen bereikt?

Er wordt gecontroleerd of het doelbereik jaarlijks wordt gemeten. Indicatoren voor het doelbereik zijn afhankelijk van de gekozen doelen.

1.3 Doelmatigheid en risicobeheersing

De gemeenteraad zelf heeft in de Nota Grondbeleid dikwijls beleid voor risicomanagement geformuleerd. Voor de gemeente wordt dit hier overgenomen. Doelmatigheid wordt vaak wel genoemd maar is zelden SMART

De gemeenteraad van Tynaarlo heeft zelf in de Financiële Verordening van 2003 en de Nota Grondbeleid van 2007 beleid voor risicomanagement geformuleerd.

Richtlijnen volgens de Financiële verordening gemeente Tynaarlo van 2003

Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast binnen 2 maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.
3. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met

de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

Artikel 21. Verbonden partijen

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan. De raad stelt de nota vast binnen 2 maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Van elk van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.
3. De nota bevat voorts de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.
4. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Artikel 22. Grondbeleid

1. Het college biedt ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:

- a. de relatie met de programma's van de begroting;
- b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen

De raad stelt de nota vast binnen 2 maanden nadat de nota is ingediend.

2. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.
3. Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf grondbeleid verslag van: de in uitvoering genomen en in uitvoering te nemen complexen met een actuele prognose van te verwachten resultaten van de grondexploitatie.

Richtlijnen volgens de Nota Grondbeleid 2007 (samenvatting 41 beleidsvoorstellen, blz. 9 en 10.)

1. Nagaan of het structuurplan bovenwijkse voorzieningen bevat die per 1-1-2008 omgeslagen kunnen worden over de exploitatieplannen.
2. De belangrijkste doelstelling die de keuze van actieve grondpolitiek bevestigt, is het feit dat in de gemeentebegroting jaarlijks een € 500.000 is ingeboekt als verdienste van het grondbedrijf, thans Ontwikkelingsbedrijf. Middelen die in de Algemene Dienst worden aangewend voor de overige doelstellingen van het bestuur.
3. De gemeente Tynaarlo wenst zelf de regie te voeren over de bouwgrondproductie door middel van (pro)actief grondbeleid.
4. Wij stellen voor om voor de periode na het huidige structuurplan ons te bezinnen op de dan gewenste grondpositie en daarvoor nu te plegen aankopen.
5. De voorschriften verlangen dat risico's van het grondbedrijf afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt. Wij bevelen aan om hiervoor in 2007 een reserve voor het Ontwikkelingsbedrijf in te stellen, en het beslag op de Calamiteitenreserve over te hevelen, onder opheffing van de ARAAD (Algemene Reserve Afdrachten Algemene Dienst). Dit uiteraard na een goede onderbouwing van de gewenste omvang van een dergelijke Algemene Reserve "Ontwikkelingsbedrijf".
6. Winst wordt pas genomen als deze daadwerkelijk is verdiend (realisatieprincipe)
7. Verlies wordt genomen als dit voorzien wordt (voorzichtigheidsprincipe).
8. De transparante ramingsmethode is het vastgestelde beleid voor nieuwe exploitaties.
9. Lopende grondexploitaties moeten binnen twee jaar allen zijn omgezet naar een transparante ramings-

methode, waarbij reële ramingen en een onderbouwde risicobuffer uitgangspunt zijn voor calculatie.

10. De wijze van winstnemen wordt per complex vastgesteld bij de jaarrekening.

11. De gemeente hanteert in principe drie soorten

- Bij afsluiting, liquidatie, van een complex;
- Bij partiële liquidatie van een complex;
- Naar fasering in het plan.

12. Indien noodzakelijk zal bij de jaarrekening 2006 worden voorgesteld een complex "uitlopende plannen" in te stellen ten behoeve van partiële liquidaties.

13. Tussentijdse rapportages (bij Vjn en Njn) behoren op in deze notitie genoemde zaken een "update" te geven. Bijstellingen vinden plaats bij de jaarrekening.

14. Het complex Ter Borch bevat winstnemingen naar de fasering in het plan.

19. Qua beleid verdient het aanbeveling om in elke exploitatie in elk geval een scenario op te stellen en uit te werken op het toekomstresultaat van de exploitatie.

20. Wij stellen voor dat elke exploitatie tevens het risico volgens de IFLO-norm dient te vermelden.

21. Het getalsmatig grootste risico van de twee analyses: scenario en/of rekenkundig, in aanmerking nemen.

22. De kans dat alle risico's optreden wordt gesteld op de helft.

23. Indien het totale risico voor meer dan 50% voort komt uit een locatie, dan moet voor deze locatie een afzonderlijk risicoprofiel afgesproken worden, buiten de overige locaties om.

24. Bij het afsluiten van complexen dient het overblijvende risico voor de gemeente expliciet te worden vermeld en afgedekt te worden in de Algemene Reserve Ontwikkelingsbedrijf.

25. Gronden die op basis van een structuurvisie zijn aangewezen voor ontwikkeling, welke niet op andere wijze ter discussie is gesteld, worden gewaardeerd tegen werkelijk gemaakte kosten.

26. Gronden die (nog) niet zijn aangewezen in enig plan voor locatieontwikkeling worden gewaardeerd tegen huidige marktwaarde of WOZ-waarde conform de huidige bestemming.

27. De waarderingen worden jaarlijks herzien.

28. De voorzieningen worden afzonderlijk geregistreerd per object onder toevoeging van de voorziene rentekosten, beheerkosten en planontwikkelingskosten;

29. De objecten worden tegen boekwaarde, vermeerderd met de getroffen voorziening (meerkosten verkrijging, rentebijdringen, planontwikkelingskosten, etc.) ingebracht in de grondexploitatie.

30. Zolang onzekerheid is over de eindbestemming, worden de gronden gewaardeerd tegen de vrije marktwaarde van de vigerende bestemming. Bij voorkeur worden de kosten direct voorzien van een adequate concernfinanciering.

31. De residuele grondwaarde is uitgangspunt voor de prijsbepaling van bouwgronden.

32. De grondwaarde voor commercieel vastgoed wordt afgeleid van de huurwaarde.

33. Maatschappelijk vastgoed dient de gemiddelde kostprijs van bouwgrond op te brengen, thans circa 110 euro m² excl. BTW.

34. Het beleidsvoorstel is om meerdere verkoopmethoden toe te passen, specifiek gericht op betreffende locatie. Per locatie moet een onderbouwd voorstel worden gedaan over de totstandkoming van de prijzen de wijze van verkopen.

38. De driejaarlijkse hoofd rapportages en de tussenrapportages tot op projectniveau lopen mee in de normale P&C cyclus van de gemeente.

41. De mogelijkheden van het omslaan van kosten wijzigen per 1-1-2008 mogelijk fors. Na wetswijziging zetten wij voor u de voor- en nadelen op een rij.

Punten die minder relevant zijn voor het onderzoek

15. Het ontwerpen van een werkproces betreffende het samenstellen van kredieten, het uitnemen van budgetten uit kredieten en het registreren van verplichtingen;

16. Onderzoeken of de huidige software voldoende mogelijkheden en garanties biedt;

17. Het periodiek informeren van projectleiders over de stand van de budgetten, verplichtingen en geprognosticeerde en werkelijke krediet besteding van de medewerkers;
18. Het opnemen van de begroting in de administratie opdat budgetten gerelateerd kunnen worden aan concreet begrote activiteiten in plaats van een hele fase.
35. Het OBt koopt panden, WOS objecten in tegen herontwikkelswaarde onder aftrek van het risico voor het OBt.
36. Gronden van voorzieningen van openbaar nut worden om niet geleverd tussen OBt en gemeentewerken en vice versa.
37. Het OBt heeft de ambitie om een document op te stellen, waarbij kwaliteitsverschillen tussen te leveren en geleverde kwaliteit van de openbare ruimte verrekenbaar wordt met de beheersbegroting. Dit heeft echter nog geen prioriteit.
39. Wij doen u separaat een voorstel over het verrekenen van de algemene kosten van het Ontwikkelingsbedrijf, met betrekking tot grondzaken, als de vorming van het OBt en de budgetteringen daaromtrent verder zijn uitgekristalliseerd.
40. Wij stellen u voor alle inkomsten en uitgaven van G.01 functioneel te boeken op het complex.

Voor het beoordelen van het risicomanagement worden daarnaast deskundigennormen gebruikt. Het risicomanagement is daarbij uitgewerkt in vijf onderdelen:

- f) Is er een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement, bijvoorbeeld een nota risicomanagement? Wat is de kwaliteit van deze nota? Als er een beleidskader is: voldoet het risicomanagement aan dat kader?
- g) Zijn de verantwoordelijkheden voor de projecten zo verdeeld dat goede risicobeheersing mogelijk is? Functioneert de 'projectdriehoek' – planeconoom, hoofd grondexploitaties en concerncontroller – op een goede manier?
- h) Worden grondexploitaties ten minste jaarlijks herzien? Zijn er 'escalatienormen': grenzen die niet overschreden mogen worden zonder instemming van de raad vooraf?
- i) Worden risico's – waarderingsrisico's, interne en externe risico's – afdoende in beeld gebracht? Welke methode(n) van risicoanalyse worden gehanteerd (zoals Risman, Monte Carlo en visgraatmethode) Zijn de geïdentificeerde risico's gekwantificeerd? Worden beheersmaatregelen per risico geformuleerd? Wordt de ontwikkeling van de risico's en het effect van de maatregelen gemonitord?
- j) Omvang risico's gerelateerd aan financiële reserve grondbedrijf: heeft de gemeente hier normen voor vastgesteld? Voldoet de gemeente aan die normen? Hoe verhoudt de risicoreserve zich tot de volgens de IFLO-norm van BZK benodigde reserve?

Een aanvullende vraag is in hoeverre de kostensoorten in de grondexploitaties in lijn zijn met de Grondexploitatiewet. Ook voor het fonds bovenwijkse voorzieningen kan beoordeeld worden of dit voldoet aan de richtlijnen die de Grondexploitatiewet hiervoor geeft: kosten mogen verhaald worden wanneer er sprake is van profijt, causaliteit en proportionaliteit. Wanneer niet aan deze richtlijnen wordt voldaan is er sprake van een gemeentelijk risico bij het verhalen van kosten bij particuliere grondexploitaties.

Indicatoren die ook inzicht kunnen geven in de financiële stand van zaken van de grondexploitaties zijn opgesomd in tekstvak 1.

Tekstvak 1 Indicatoren voor de doelmatigheid van het grondbeleid

Indicatoren voor doelmatigheid

- Winst in relatie tot investeringen
- Beheersing kosten V&T en rente
- Resultaat in geld, kwaliteit en tijd en ten opzichte van de uitgangspunten

Voor de risicobeheersing gaat het vervolgens om maatregelen bij de grondexploitaties. In tekstvak 2 is hiervoor een checklist opgenomen.

Tekstvak 2 Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondexploitatie

Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondexploitatie

Aanpassing parameters rente, kosten en opbrengstenstijgingen.

Langere fasering kosten en opbrengsten (goed afgestemd op actuele verwachtingen over de marktopname van divers functies als wonen en werken komende 10 jaar)

Optimalisering bouwprogramma's voor huidige markt (meer goedkopere segmenten, meer aanbod van vrije kavels in goedkopere segmenten, minder dure appartementen enz.)

Verlaging grondprijzen (in bepaalde segmenten afgewogen tegen langere verkooptijd met rente verliezen)

Betere beheersing van plankosten

Mogelijkheden tijdelijk of alternatief gebruik van de gronden

Heroverwegen lopende grondexploitaties (de zogenaamd "bouwstop-analyse": welke actief houden, welke temporiseren, welke -tijdelijk - stoppen)

Treffen van extra voorzieningen voor tegenvallers in lopende grondexploitaties

Afwaardering van gronden en/of het afstoten van gronden

Aanvullende maatregelen buiten het grondbeleid; zoals vernieuwing prestatieafspraken met woningcorporaties (meer nieuwbouw), activering nieuwbouwmarkt voor koopwoningen (met ontwikkelaars en makelaars), activeren acquisitie voor bedrijven en inwoners.

Normen voor het grondverwervingsbeleid en grondpositie beheersing volgen eerst uit de nota grondbeleid. Voor kaderstelling kan er een afwegingskader voor grondverwerving zijn geformuleerd. Dit kan naar vorm van grondverwervingsbeleid: strategisch verwerven, anticiperend verwerven en actief verwerven binnen een al vastgesteld bestemmingsplan. Zo kan een risicoanalyse vooraf gelden (gemeentelijke norm), regels voor afwaardering van grond als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde (BBV). Voorst kan er beleid zijn voor het afstoten van gronden en kunnen maatregelen worden toegepast om risico's van de grondposities te beheersen.

Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondposities

Optimalisering bouwprogramma's voor huidige markt (meer goedkopere segmenten, meer aanbod van vrije kavels in goedkopere segmenten, minder dure appartementen enz.)

Mogelijkheden tijdelijk of alternatief gebruik van de gronden

Heroverwegen lopende grondexploitaties (de "bouwstop-analyse": welke actief houden, welke temporiseren, welke -tijdelijk - stoppen)

Afwaardering van gronden en/of het afstoten van gronden

Aanvullende maatregelen buiten het grondbeleid; activering nieuwbouwmarkt voor koopwoningen (met ontwikkelaars en makelaars), activeren acquisitie voor bedrijven en inwoners.

Normen samenwerking met private partijen

Voor de beoordeling van samenwerking met private partijen zijn vanuit twee van de drie bronnen de volgende normen te geven; hogere overheden schrijven op dit punt niet voor hoe de gemeente moet handelen. De gemeente kan zelf in een nota of paragraaf verbonden partijen beleid voor samenwerking opstellen.

Vanuit deskundigennormen kan (aanvullend) beoordeeld worden of de gekozen samenwerkingsvorm past – qua risicospreiding etc. – bij de beoogde doelen van de gemeente. In de literatuur is voor de keuze voor een PPS een aantal overwegingen te vinden: kennis in huis halen (grondexploitatie, marktkennis, marketing), risicospreiding, delen van de financieringsbehoefte, personele inzet beter kunnen regelen, ervaring van andere partijen met grondexploitatie van andere locaties, etc. Ook worden nadelen van PPS onderkend, zoals een complex voortraject van besluitvorming, minder sturingsmogelijkheden door de gemeenteraad, een lagere winstverwachting, daarbij vaak ook een onevenwichtige risicospreiding en het risico dat de in huis gehaalde deskundigheid uiteindelijk de eigen gemeentelijke inbreng overvleugelt.

Beoordeeld wordt: op welke wijze heeft de gemeente bij de besluitvorming de verschillende ontwikkelingsstrategieën afgewogen; of in een specifiek geval de keuze voor publiek-private samenwerking inderdaad verondersteld kon worden meerwaarde te hebben.

Bij een PPS is er vervolgens nog de keuze in vorm van de PPS, gemeenschappelijke regeling (GR, bij publiek-publieke samenwerking), naamloze vennootschap (NV), besloten vennootschap (BV), de vennootschap onder firma (VOF) en de commanditaire vennootschap (CV). Hieraan zijn ook verschillende voor en nadelen aan verbonden.

	GR	BV	CV/BV	VOF
zeggenschap	+	◇	-	+
transparantie	+	◇	◇	◇
flexibiliteit	+	-	-	◇
fiscale voordelen	◇	-	+	+
risico	-	+	+	--
financiering	◇	◇	+	-
private expertise	◇	+	+	+

1.4 Normen rolverdeling gemeenteraad – college

De normen voor de rolverdeling tussen raad en college zijn ontleend aan de rolverdeling die in het dualisme bedoeld is: de raad stelt kaders, het college voert uit en de raad toetst op zijn beurt weer of de uitvoering conform de kaders is. Deze algemene norm van het Rijk wordt uitgewerkt voor het thema grondbeleid.

Tabel 1 Referentiemodel beleidsdocumenten grondbeleid

	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuurvisie/woonvisie ▪ Nota Grondbeleid ▪ Financiële verordening ▪ Nota verbonden partijen# ▪ Nota reserves en voorzieningen# ▪ Nota risicomangement# ▪ Beleid Grondexploitatiewet 	
Tactisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmabegroting / jaarrekening ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Productbegroting ▪ Maraps ▪ Managementletter ▪ Meerjarenprognose 'grondbedrijf' ▪ Nota grondprijzen ▪ Normering planvoorbereidingskosten
Operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beslisdocumenten projectmatig werken

in de betreffende paragraaf van de begroting en het jaarverslag

Op strategisch en tactisch niveau (zie tabel 1) betekent dit dat de gemeenteraad de kaders vast hoort te stellen waarbinnen het college het beleid uitvoert. Het gaat dan om financieel-economische uitgangspunten, kwaliteitseisen voor grondexploitaties, kwaliteitseisen aan de openbare ruimte en bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast kan de gemeenteraad op projectniveau in de grondexploitatie zelf kaders vaststellen; dat is echter niet noodzakelijk.

Eén uitwerking van het duale stelsel voor grondbeleid die het Rijk zelf al geformuleerd heeft, is de rolverdeling bij 'privaatrechtelijke rechtshandelingen' zoals aan- en verkopen van grond die de Gemeentewet voorschrijft (zie tekstvak 3).

Tekstvak 3 Richtlijnen Gemeentewet voor aan- en verkoop onroerende zaken

Aan- en verkoop onroerende zaken door B&W - Gemeentewet art. 160 en 169

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

De wet geeft echter twee verbijzonderingen:

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

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

De normen voor de rolverdeling tussen raad en college zijn gerelateerd aan de normen voor de informatievoorziening. Op basis van deskundigennormen is een referentiemodel opgesteld (tabel 1) van documenten die raad en college voor een goede sturing behoren vast te stellen. Dit referentiemodel geeft impliciet een verdeling aan tussen rollen die het college, en rollen die de gemeenteraad toekomen.

1.5 Normen volledigheid en kwaliteit informatievoorziening

Belangrijke eisen aan informatievoorziening over het grondbeleid worden door de gemeente zelf geformuleerd in de financiële verordening (Gemeentewet artikel 212) en mogelijk in een nota grondbeleid. Eisen die hierin gesteld worden gaan bijvoorbeeld in op de gewenste termijn waarop de nota grondbeleid vernieuwd moet worden of over de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd dient te worden over strategische grondaankopen. Vanuit het Rijk worden in het BBV ook eisen gesteld aan de informatievoorziening over grondbeleid (artikel 16, tekstvak 5) en grondexploitaties (artikel 70, tekstvak 6) aan de gemeenteraad. De meeste eisen hiervan zijn ook opgenomen in de Financiële Verordening van de gemeente Tynaarlo (zie hierboven).

Tekstvak 5 Eisen BBV aan informatievoorziening grondbeleid

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

Tekstvak 6 Eisen BBV aan informatievoorziening over grondexploitaties

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

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

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
- c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
- d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
- f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
- g. het geraamde eindresultaat;
- h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.

2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

Aanvullend zijn er BBV-eisen over verbonden partijen, die in het geval van een PPS-grondexploitatie van toepassing zijn.

Paragraaf Verbonden partijen

Visie in relatie tot doelstellingen begroting
 Beleidsvoornemens (per verbonden partij)
 Publiek belang (per verbonden partij)
 Financieel belang (per verbonden partij)
 Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
 Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

Bij de informatievoorziening toetsen we verder of de in het referentiemodel (tabel 1) genoemde documenten alle aanwezig zijn. Het model geeft vooral aan welke beleidsdocumenten gebruikt kunnen worden voor sturing. Daarnaast behoort de inhoud van de documenten kwalitatief goed te zijn en geldt dat deze informatie tijdig, transparant en juist verstrekt moet worden.

Op strategisch niveau zijn belangrijke sturingsdocumenten de financiële verordening en de Nota grondbeleid. Naast deze twee documenten kan de gemeente een exploitatieverordening vaststellen voor samenwerking met private partijen; onder de oude WRO was dat verplicht, maar sinds de invoering van de nieuwe Wro is dat niet langer het geval. Ook de inhoud van een eventuele verordening is gewijzigd; de nieuwe exploitatieverordening kan regels bevatten voor de samenwerking met particuliere grondexploitanten. Andere beleidsdocumenten waarin regels voor de informatievoorziening over het grondbeleid kunnen zijn vastgelegd zijn de nota's of paragrafen risicomangement, verbonden partijen en reserves en voorzieningen. Het is echter niet verplicht om in deze documenten richtlijnen voor grondbeleid op te nemen.

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

De informatievoorziening over grondexploitatie en de sturingsmogelijkheden van de raad verschillen ook naar vorm van grondbeleid. De hierboven genoemde regels van het BBV hebben betrekking op gemeentelijke grondexploitaties en in beginsel ook PPS-exploitaties, maar niet op private grondexploitaties.

Vorm van grondbeleid en sturingsmogelijkheden en informatie gemeenteraad

Met de keuze van de vorm van grondbeleid bepaalt de raad ook zijn mate van sturing en controle van een grondexploitatieproject.

Bij actief grondbeleid (gemeente verwerft grond, maakt bouwrijp en bepaalt de grondprijs en uitgifte) is de sturing en controle door de raad maximaal. Dit betreft verder de vaststelling van de grondexploitatierkening en de herzieningen ervan, alsmede ad hoc bijsturing als kredieten worden overschreden. De raad kan hiervoor nadere of aanvullende kaders stellen, ook wat betreft de informatievoorziening over de grondexploitatie (financieel, planning, kwaliteit e.d.).

Bij passief grondbeleid berust het grondeigendom en de grondexploitatie in beginsel bij de marktpartij(en). De raad heeft bij private grondexploitatie de minste invloed vergeleken met actief grondbeleid of PPS (zie hieronder). Kaders werden en worden duidelijk gesteld met het bestemmingsplan en het daarvoor vaststellen van de economische haalbaarheid en met het verhaal van de publieke kosten met behulp van met name de exploitatieovereenkomst. De uitvoering van de grondexploitatie (grondaankoop, bouwrijp maken, grondprijsbepaling, winstneming ed) is in handen van de marktpartij(en). Met de Grondexploitatiewet is hierin sinds 1 juli 2008 voor nieuwe bestemmingsplannen verandering gekomen, met meer mogelijkheden voor kaderstelling, vooral gericht op woningbouw. Daarnaast biedt dit richtlijnen voor de fasering van de uitvoering, beter kostenverhaal en de mogelijkheid van jaarlijkse herziening van het exploitatieplan voor een geactualiseerd kostenverhaal.

PPS houdt wat betreft sturing en controle door de raad ongeveer het 'midden' tussen actief gemeentelijk grondbeleid en passief grondbeleid (particuliere grondexploitatie). De gemeente behoudt een rol tijdens de uitvoering, maar deze wordt gedeeld met andere partijen. Het samenwerkingsverband bezit de grond en voert de grondexploitatie. De grootte van de rol van de gemeente is afhankelijk van het aantal deelnemers of het aandeel in het samenwerkingsverband.

De rol van de raad bij een PPS is afhankelijk van de spelregels die de raad zelf vaststelt. Beperkingen vloeien wel voort uit de vorm van PPS (NV, BV, VOF, CV/BV of GR) en wat de andere partijen acceptabel vinden.

Tabel 2 Hoofdposten van de grondexploitatie

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

Programma en ruimtegebruik (kwaliteit) & planfasering (investeringen en opbrengsten) (tijd)	
Rentekosten	Rentebaten
Kostenstijging	Opbrengstenstijging
Totale kosten	Totale opbrengsten
Saldo kosten en opbrengsten	

Voor normering van sturing en controle op projectniveau kijken we als eerste naar het overzicht van de posten van de grondexploitatie (zie tabel 2) en of deze conform de kostensoortenlijst van de Grondexploitatiewet zijn (Welke kosten mogen worden toegerekend aan de grondexploitatie?).

En vervolgens zijn er nadere kaders voor projectmatig werken bij ruimtelijke en grondexploitatieprojecten (tekstvak 7).

Tekstvak 7 Normen voor sturing van grondbeleid op projectniveau

Het normenkader voor ruimtelijke/grondexploitatie projecten voor de raad:	
▪	De raad heeft algemene richtlijnen vastgesteld voor de wijze waarop ruimtelijke projecten dienen te worden ingericht en te worden uitgevoerd.
▪	De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.
▪	De raad heeft tijdig en weloverwogen kunnen discussiëren over de wenselijkheid van de projecten aan de hand van een startnotitie met duidelijke inhoudelijke en financiële doelstellingen en planningen. De startnotitie bevat een analyse van de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke risico's die aan deze projecten zijn verbonden. Bovendien bevat de startnotitie verschillende alternatieven ter afweging.
▪	De raad heeft vervolgens tijdig, consistent en weloverwogen kunnen beslissen over de inhoudelijke hoofdlijnen van het project (ontwerp, masterplan).
▪	De begrotingsrapportages gaan onder meer in op afwijkingen in de voortgang van programma's. Er zijn heldere afspraken over wat onder 'afwijking' moet worden verstaan.
▪	De raad heeft zelf normen voor goede projectuitvoering geformuleerd en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties.
Het normenkader voor de informatievoorziening aan de raad:	
▪	De informatie is te allen tijde relevant, juist, tijdig en volledig.
▪	De informatie die het college aan de raad verstrekt over de voortgang van de projecten komt overeen met de voor deze projecten specifieke afspraken over de informatievoorziening.
▪	De raad heeft daarbij ook aangegeven welke informatie over de voortgang van de projecten hij periodiek wil ontvangen.
▪	De voortgangsinformatie wordt steeds in een meerjarig begrotings- en planningsperspectief aan de raad aangeboden opdat hij een eventuele afwijking steeds kan plaatsen in het meerjarige perspectief dat voor het betreffende project is vastgelegd.

Tot slot maken we gebruik van de transparantieladder voor grondbeleid (tabel 3), om inzichtelijk te maken op welke onderdelen de informatievoorziening verbeterd zou kunnen worden.

Tabel 3 Transparantieladder

	Antwoord	Score
A. Beleidskaders		
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar	10
	>= 4 jaar en < 6 jaar	5
2) Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	Ja	10
	Wel prognose, geen relatie met jaarrekening en/of begroting	5
3) Beschikt u over:		
-Uitgewerkt beleid voor grondverwerving en gronduitgifte;	Ja	10
-Algemene voorwaarden uitgiftebeleid;		

	Antwoord	Score
-Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw;	Ja	10
-Beleid voor kostenverhaal dat voldoet aan de Grondexploitatiewet?	Ja	10
4) Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	10
5) Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, Europese regelgeving, convenanten met corporaties, etc.)?	Ja	10
Maximale score A		80
B. Proces		
6) Heeft uw accountant bij de beoordeling van de meest recente jaarrekening geconstateerd dat in de jaarrekening een juiste weergave wordt gegeven van de vermogenspositie van het Grondbedrijf, zijn de aanwezige risico's adequaat beschreven?	Ja	20
7) Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader voor kwaliteit en kosten voor inrichting van de openbare ruimte waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van uw plannen voor inrichting van de openbare ruimte mogelijk is?	Ja	20
8) Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	Ja	20
Maximale score B		60
C. Uitvoering		
9) Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10%	20
	>=10% en < 25%	10
10) Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitaties wordt gerekend en weet u ook hoe hoog de werkelijke kosten van voorbereiding en toezicht zijn?	% begroting bekend	10
	werkelijk % bekend	10
11) Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10%	20
	>= 10% en <=25%	10
Maximale score C		60
Totaal te behalen score	Maximale score	200

Bijlage 2

Gespreksthema's en geïnterviewden

Gespreksthema's

Financiële doelmatigheid en risicobeheersing

- Hoe hebben de financiële resultaten en de risico's van het grondbeleid zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Welke maatregelen zijn genomen om de risico's van grondbeleid te beheersen?
- Zijn de laatste paar jaar tijdens de recessie aanvullende maatregelen genomen om financiële doelmatigheid te vergroten en de risico's te beperken? Welke maatregelen zijn dit en hebben deze effect?
- Het financiële beeld van de grondexploitaties en grondposities als geheel is volgens de jaarrekening 2011 verslechterd vergeleken met 2010. Hoe verwacht u dat de grondexploitaties zich de komende jaren zullen ontwikkelen? Wat zijn hierbij de risico's en hoe is hier nog op te sturen? (bijvoorbeeld het plan De Bronnen in Vries)
- Hoe zijn de perspectieven voor de NIEGG (nog niet in exploitatiegenomen gronden) en aankomende nieuwe plannen, zoals de twee centrumplannen?
- Is de algemene risicoreserve grondexploitatie toereikend voor het benodigd weerstandsvermogen? Welke speelruimte bieden de grondexploitaties zelf nog?

Informatievoorziening aan en sturing en controle door de gemeenteraad

- Op welke wijze en in welke documenten worden de financiële aspecten en het risicomanagement bij grondexploitatie aan de raad gecommuniceerd? Is de transparantie dienaangaande voor verbetering vatbaar? Zo, ja wat zijn de verbeterpunten?
- Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten van de raad voor het grondbeleid?
- Hoe maakt de raad gebruik van de aangeboden informatie over grondexploitaties?
- Hoe is de raad bij grondexploitaties als Ter Borch betrokken?
- Wat zijn verbeterpunten voor sturing en controle door de raad?

Geïnterviewden

J.E. de Graaf (wethouder Grondzaken), B. Aardema, T. Boerema, H.C. Hamhuis en D. Inden (Grondzaken & Locatieontwikking), en de raadsleden C. Kloos, mw. H. Wiersma, J. Hoogenboom, mw. M. Engels, N. Heikamp, O. Rietkerk, R. Prins en P. van Es (groepsgesprek over het grondbeleid).

Bijlage 3

Begrippenlijst grondbeleid

Begrippen	Definitie
Actief grondbeleid	Als de overheid zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Instrumenten van actief grondbeleid zijn – uiteraard naast de vrijwillige verwerving – onder meer het voorkeursrecht (volgens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) of de onteigening (Onteigeningswet).
Anterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en een particuliere eigenaar over de grondexploitatie, gesloten voor de vaststelling van de planologische maatregel (en dus ook voor de vaststelling van een exploitatieplan).
Anticiperend verwerven	Aankopen van gronden en vastgoed voorafgaand aan een door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie op een locatie waarvoor een structuurplan is vastgesteld. De middelen voor een anticiperende verwerving worden beschikbaar gesteld door de gemeenteraad.
Anti-speculatiebeding	Onderdeel van gronduitgifte voorwaarden waarin is opgenomen dat kopers van een kavel zelf in de woning moeten gaan wonen en deze niet direct door mogen verkopen.
(Algemene) Reserve Grond(bedrijf)	De reserve 'grondbedrijf of grondexploitaties of ARG is een aparte financiële buffer die de gemeente aanhoudt om risico's van de grondexploitaties op te vangen. De ARG is ook een middel om te verevenen tussen winstgevendende en verliesmakende grondexploitaties. Een risicoreserve voor grondexploitatie risico's kan ook onderdeel uitmaken van de algemene reserve.
Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	Circulaire van het ministerie van BZK, die sinds 1 januari 2004 van kracht is. Hierin zijn de voorschriften opgenomen voor onder andere het opstellen van de begroting en jaarstukken, de financiële positie, waardering activa en informatie voor derden.
Benchmarking	Vergelijking binnen sectoren.
Binnenplanse verevening	De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden.

Boekwaarde	De totale gedane investeringen verminderd met de totaal verkregen opbrengsten in een grondexploitatie.
Bouwclaimmodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar haar grondbezit overdraagt aan de gemeente in ruil voor de garantie dat zij een deel van de te bouwen woningen mag realiseren.
Bouwrijpe grond	Een kavel vrij van obstakels waarop een gebouw gerealiseerd kan worden.
Bouwrijp maken	Het door feitelijke maatregelen geschikt of beter maken van gronden voor bebouwing. Het gaat daarbij om werkzaamheden als; het slopen van opstallen, het graven van watergangen, aanleg van bouwwegen, aanleg van riolering, aanleg van kabels en leidingen etc.
Bovenplanse verevening	Verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.
Bovenwijkse voorziening	Voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.
Bijkomende kosten grondverwerking	Kosten die buiten de kale grondprijs deel uitmaken van de verwervingskosten.
Comparatieve methode	Deze methode van grondprijsbepaling is gebaseerd op vergelijking van grondprijzen in de vastgoedmarkt. Daarbij wordt gekeken naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie (sector of deelsector) in zijn concurrentiegebied en/of een vergelijkbaar marktgebied (bijvoorbeeld andere gemeenten). Voorts worden specifieke eigenschappen van de locatie en het project in de beschouwing betrokken. Dit is dus bij uitstek een kwestie van het volgen van de markt en vergt dus een grote marktkennis, met inbegrip van alle pro's en contra's van de relevante locaties.
Complex	Een complex binnen de grondexploitatie wordt gevormd door een aantal (ruimtelijk) samenhangende grondexploitaties (deelplannen). Soms komen de grenzen van de complexen overeen met de grenzen van de (geactualiseerde) bestemmingsplannen.
Concessiemodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar de grond in bezit heeft, de grond bouw- woonrijp maakt en zorg draagt voor de uitgifte van de gronden dan wel zelf zorg draagt voor de realisatie van de bebouwing.
Contante waarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het huidige tijdstip.

Deelplan	Een deelplan is gelijk aan een door de gemeente te voeren grondexploitatie en vormt een concreet benoemde ontwikkeling, die als zodanig in het programma is opgenomen.
Eindwaarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het tijdstip in de toekomst waarop de grondexploitatie afgesloten kan worden.
Exploitatiebijdrage	Een grondeigenaar die in een exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de bouwvergunning een acceptgiro met daarop de te betalen exploitatiebijdrage. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De overeenkomst vrijwaart hiertegen.
Exploitatieopzet	Een exploitatieopzet bij een bestemmingsplan bevat niet alleen de gemeentelijke grondexploitaties binnen dat bestemmingsplan, maar geeft ook inzicht in de kosten en baten van de niet aan een gemeentelijke grondexploitatie gekoppelde elementen. Het gaat dan om particuliere ontwikkelingen en gemeentelijk beleid dat niet thuishoort in een grondexploitatie.
Exploitatieovereenkomst (Grondexploitatiewet)	Een overeenkomst tussen gemeente en marktpartij waarbij de gemeente medewerking verleent aan een private grondexploitatie in ruil voor vergoeding van (een deel) de gemeentelijke kosten door de marktpartij. Als deze overeenkomst voor het betreffende plangebied is gesloten voor het vaststellen van het bestemmingsplan, dan is geen 'exploitatieplan' nodig.
Exploitatieplan (Grondexploitatiewet)	Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen erin worden opgenomen.
Exploitatievergunning	Een op de Grondexploitatiewet gebaseerde vergunning, inhoudende toestemming voor het bouwrijp maken van in een exploitatieplan gelegen grond, waarin zijn vastgelegd afspraken over de te betalen bijdrage, het bouwrijp maken, kwaliteit, inrichting, levering, beheer, overdracht en overdrachtsvoorwaarden van grond voor openbare ruimte en nutsvoorzieningen, de opleve-

	ring, de uitgifteprijs en uitgiftevoorwaarden van grond voor particulier opdrachtgeverschap en voor grond voor woningbouw in bepaalde categorieën en de fasering van het bouwrijp maken, inrichten en bebouwen van de grond.
Faciliterend grondbeleid	Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet zelf gronden maar verleent het medewerking aan de ontwikkeling van bouwlocaties door marktpartijen.
Free riders	In een vrijwillige exploitatieovereenkomst worden vaak afspraken gemaakt over het verhalen van de kosten van openbare voorzieningen op de projectontwikkelaars. De ontwikkelaars die hier niet aan meewerken worden 'free riders' genoemd.
Grex	Zie grondexploitatie.
Grondbedrijf	Het grondbedrijf is het onderdeel van de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het grondbeleid. Het grondbedrijf kan zowel functioneren als geïntegreerde afdeling binnen de gemeentelijke organisatie als wel als grondbedrijf op enige afstand van politiek en bestuur.
Grondbeleid	Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen is dat de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen. Het hele palet aan instrumenten dat een overheidsorgaan ter beschikking staat om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, wordt grondbeleid genoemd. Het omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening, grondprijnsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) etc.
Grondbeleidsstrategieën	Verschillende manieren om grondbeleid uit te voeren, bijvoorbeeld actief en faciliterend grondbeleid.
Grondexploitatie	Het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatiebegroting staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare grond. De grondexploitatiebegroting is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond een goed inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten.
Grondexploitatiewet	Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium van exploitatieovereenkomsten

	en baatbelasting.
Grondgebruik	De indeling van het te ontwikkelen plangebied naar uitgeefbaar terrein (voor woningen, voorzieningen, kantoren of bedrijven), de openbare verhardingen (wegen,- fiets en voetpaden) en het openbare groen en water.
Grondproductiekosten	De totale kosten die verbonden zijn aan verwerving van ruwe bebouwgrond, het bouw en woonrijp maken van een locatie, toegerekende bovenwijkse voorzieningen, planontwikkeling (V&T) en rente/fasering.
Grondprijsbeleid	Voor de uitgifte van de grond rekent de gemeente een bepaalde prijs. In de meeste gevallen wordt daar binnen de gemeente beleid voor gemaakt. Ook voor de prijzen waartegen grond wordt uitgegeven kan beleid worden opgesteld. Gewoonlijk wordt dat binnen een gemeente jaarlijks gedaan door het college van B&W. In veel gevallen worden de vastgestelde grondprijzen ter inzage gelegd voor de gemeenteraad.
Grondquote	Bij de grondquote benadering wordt de waarde van de grond bepaald als percentage van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.
Gronduitgifte categorie	Gebruikscategorie van grond. Per uitgiftecategorie wordt een uitgifteprijs vastgesteld aan de hand van de marktwaarde. Een voorbeeld: grond voor vrije sectorwoningen heeft een hogere prijs dan sociale woningbouw en grond voor sociale woningbouw heeft weer een hogere prijs dan grond bestemd voor volkstuinen.
IFLO-norm	Een methode om het minimaal benodigde weerstandsvermogen snel te kunnen bepalen: 10% van de boekwaarde plus 10% over de nog te plegen investeringen in lopende grondexploitaties (van de gemeente). De 'norm' (niet als norm te beschouwen) is afkomstig van de Inspectie Financiën Lagere Overheden van het ministerie van BZK.
Inbreidingslocaties	Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing.
Inbrengwaarde	De waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.
Incidentele weerstandscapaciteit	De financiële ruimte om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van gemeentelijke taken. Hiertoe kan worden gerekend: de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd, raming voor incidentele onvoorziene uitgaven, de stille reserves en eventuele incidentele voordelen van ombuigingsmaatregelen.
In exploitatie genomen gronden	Gronden worden meestal officieel in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vast-

	<p>gesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt.</p> <p>Gronden waarop nog geen programma is vastgesteld en ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet ligt worden niet in exploitatie genomen. Wel worden deze ontwikkelingen betrokken bij het bepalen van de financiële positie. Dit zijn de zogenaamde NIEG-gronden.</p>
Joint-venture	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk zorg dragen voor het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte van gronden.
Kostensoorten	Voor het kostenverhaal is in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.
Kostenverhaal bij private grond-exploitatie (via Grondexploitatiewet)	Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning.
Kosten voorbereiding en toezicht (VAT-kosten)	De kosten voor apparaat en andere bijkomende kosten voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen die geen onderdeel uitmaken van de directe kosten als verwerving, slopen, bouw- en woonrijp maken en uitgifte.
Locatie-eisen	Eisen die de gemeente stelt aan een bouwlocatie via het bestemmingsplan. Kunnen betrekking hebben op de woningdifferentiatie het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen.
Marktrisico's	Risico's bij planontwikkeling die verband houden met de afzet van bouwrijpe grond en die veelal in meerdere plannen tegelijk optreden.
Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG)	De rapportage over het te verwachten resultaat van de grondexploitaties die door het Grondbedrijf /Ontwikkelingsbedrijf worden uitgevoerd. Het bevat derhalve naast programmatische informatie vooral financiële informatie.
Minnelijke verwerving	Minnelijke verwerving is de eerst aangewezen manier voor de gemeente om gronden te verwerven. Minnelijke verwerving betekent dat gronden op vrijwillige basis worden aangekocht.
Monte Carlo simulatie	In de Monte Carlo methode voor risicoanalyse worden effecten

	berekend van mogelijke veranderingen in de grondexploitatie op het grondexploitatie saldo ('wat als' bijvoorbeeld de grondprijzen met 15% dalen of de looptijd ¼ langer wordt). Daarbij wordt ook ingeschat wat de kans is dat het betreffende risico kan optreden.
Netto Contante Waarde	Het resultaat van alle kasstromen van een grondexploitatie die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het lopende boekjaar. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor benodigde uitgaven af te dekken.
Nog Niet In exploitatie genomen gronden (NIEGG)	Gronden worden meestal officieel in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vastgesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt. Gronden waarop nog geen programma is vastgesteld en ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet ligt worden niet in exploitatie genomen. Wel worden deze ontwikkelingen betrokken bij het bepalen van de financiële positie. Dit zijn de zogenaamde NIEGG.
Nota Grondbeleid	Het belangrijkste kaderstellende instrument voor de gemeenteraad is de Nota Grondbeleid. In een dergelijke nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren.
Onteigening	Verwerving van grond op basis van een geldige onteigeningstitel, hetzij verwerving in der minne (art. 17 Onteigeningswet), hetzij verwerving via gerechtelijke onteigening.
Ontwikkelingsbedrijf	Een ontwikkelingsbedrijf onderscheidt zich van een zelfstandig grondbedrijf doordat het veelal een combinatie is van een projectorganisatie en het traditionele grondbedrijf. Daarnaast is het soms nog uitgebreid met economische activiteiten als citymarketing en acquisitie.
Ontwikkelingsopgave	Aantal toegezegde te ontwikkelen woningen en/of bedrijventerreinen.
Ontwikkelingsstrategie	Het op gemeentelijk niveau vastleggen van de te hanteren grondbeleidsinstrumenten om de beleidsuitgangspunten zo optimaal mogelijk uit te voeren. De toe te passen grondbeleidsinstrumenten kunnen per gebied in de gemeente worden uitgewerkt.
Opstalontwikkeling	Ontwikkeling van onroerend goed.
Paragraaf grondbeleid	De paragraaf van de programmabegroting waarin het gevoerde grondbeleid wordt verantwoord en waarin de keuzes voor het te voeren grondbeleid in de komende periode wordt vastgelegd.

Parameters	Financiële uitgangspunten voor de verwachting van de hoogte van kosten- en opbrengstenstijging en rente.
Particuliere initiatieven	Planontwikkeling door particuliere partijen waarbij geen sprake is van actieve gemeentelijke betrokkenheid.
Particulier opdrachtgeverschap	Situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.
Passief grondbeleid	Zie faciliterend grondbeleid
Planologische medewerking	Het verlenen van medewerking door de gemeente aan private grondexploitaties door 1) wijzigen van of vrijstelling verlenen op het bestemmingsplan en 2) het toekennen van andere benodigde vergunningen of vrijstellingen.
Posterieuze overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan.
Projectbesluit	Besluit waarbij ten behoeve van de realisatie van een ruimtelijk project wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Het projectbesluit maakt een sneller begin van bouwprojecten mogelijk. Met het bouwen kan al begonnen worden voordat het bestemmingsplan is gewijzigd.
Projectspecifieke risico's	Risico's bij planontwikkeling die zich voordoen in een specifiek project.
Publiek private samenwerking (PPS)	Publiek Private Samenwerking. Gemeenten en marktpartijen pakken gezamenlijk ruimtelijke plannen op en maken afspraken over onder andere programma, fasering en risico's.
Residuele grondwaarde	De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het te realiseren vastgoed.
Risicomanagement	Het op gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's gerelateerd aan de grondexploitaties.
Risicoanalyse-methoden	Voor het risicomanagement zijn methoden voor risicoanalyses beschikbaar, zoals Risman, 'visgraat' en de Monte Carlo simulatie. In de Monte Carlo methode worden effecten berekend van mogelijke veranderingen in de grondexploitatie op het grondexploitatie saldo ('wat als' bijvoorbeeld de grondprijzen met 15% dalen of de looptijd ¼ langer wordt). Daarbij wordt ook ingeschat wat de kans is dat het betreffende risico kan optreden.
Ruimtelijk besluit	Besluit betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan,

	wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit.
Strategisch grondbeleid	Beleid waarbij ruimtelijke ontwikkelingen tot stand komen op basis van een mix van actief en passief grondbeleid en PPS-en. De gemeente zet de meest effectieve vorm van grondbeleid in, gegeven de locatie en de doelstelling.
Strategisch verwerven	Aankopen van gronden en vastgoed voorafgaand aan een door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie op een locatie waarvoor nog geen structuurplan is vastgesteld. De middelen voor een strategische verwerving worden beschikbaar gesteld door de gemeenteraad.
Structurele weerstandscapaciteit	Het vermogen om onverwachte tegenvallers in de begroting op te vangen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de voortzetting van gemeentelijke taken. De middelen die dat vermogen bepalen, zijn: de onbenutte belastingcapaciteit, raming voor onvoorziene uitgaven en de eventuele structurele voordelen van omhoogbuigingsmaatregelen.
Structuurvisie	Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.
Uitbreidingslocatie	Zie uitleglocatie.
Uitleglocatie	Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.
Verevening	Financiële herverdeling: winst op ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.
Voorzichtigheidsbeginsel	De resultaten van de grondexploitatie worden verwerkt volgens het voorzichtigheidsbeginsel. Dat wil zeggen dat verliezen genomen worden op het moment dat deze zichtbaar worden en winsten genomen worden op het moment dat deze daadwerkelijk worden gerealiseerd. Voor de verliezen wordt een voorziening gevormd die ten laste wordt gebracht van het eigen vermogen binnen de grondexploitatie.
Waarderingsrisico's	Deze risico's omvatten het risico dat een aangekocht perceel niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen kan worden en het risico van de rentelasten van verworven percelen.
Weerstandscapaciteit	Onder te verdelen naar benodigde weerstandscapaciteit en beschikbare weerstandscapaciteit. Benodigde weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die nodig is om de risico's op te kunnen vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen.
Weerstandsvermogen	De mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van

	risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Als maatstaf te berekenen als de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit.
Winst afromen	Het nemen van winst op een grondexploitatie.
Woningbouwcategorie	Een in het Besluit ruimtelijke ordening aangewezen financieringscategorie voor woningbouw, waarover in het ruimtelijk besluit en exploitatieplan regels kunnen worden gesteld.
Woonrijp maken	De werkzaamheden aan het openbaar gebied nadat de onroerende zaken gerealiseerd zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van de definitieve bestrating, aanleg openbare verlichting, aanleg groen etc.
Zelfrealisatiebeginsel	Hij of zij die de grond verwerft, verwerft ook het bouwrecht volgens het gestelde in het bestemmingsplan.
Zelfvoorzienende grondexploitatie	Het geheel van gemeentelijke grondexploitaties moet zelfvoorzienend zijn. Dat wil zeggen dat het in de grondexploitatie neergelegde programma met eigen, uit de grondexploitatie gegenereerde middelen tot stand moet komen. Hierdoor drukken de risico's van de grondexploitatie niet direct op de concernbegroting.