

Grondbeleid Achtkarspelen

2005-2008

In opdracht van

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân

Drs. Geurt Keers

Ir. Jan Scheele-Goedhart MA

Pelle de Wit BSc

Januari 2010



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

Inhoudsopgave

1

INLEIDING	1
ONDERZOEKSVRAGEN	1
OPBOUW ONDERZOEKSRAPPORT	3
VERANTWOORDING	3
DOELSTELLINGEN EN DOELTREFFENDHEID	5
DOELSTELLINGEN EN VORM GRONDBELEID	5
INSTRUMENTEN GRONDBELEID	9
DOELTREFFENDHEID GRONDBELEID	13
CONCLUSIES DOELSTELLINGEN EN DOELTREFFENDHEID	15
FINANCIËLE RISICOBEBEERSING	17
RISICOMANAGEMENT	17
FINANCIËLE DOELMATIGHEID	23
IMPLICATIES VAN DE GRONDEXPLOITATIEWET	27
GRONDBEDRIJF ALS LERENDE ORGANISATIE	28
CONCLUSIES FINANCIËLE RISICOBEBEERSING	30
STURING EN CONTROLE GRONDBELEID	33
GEMEENTELIJKE EISEN AAN INFORMATIEVOORZIENING	33
GEMEENTELIJKE EISEN TEN OPZICHTE VAN ANDERE RICHTLIJNEN	35
NALEVING EISEN INFORMATIEVOORZIENING	39
CONCLUSIES STURING EN CONTROLE GRONDBELEID	42
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
CONCLUSIES	43
AANBEVELINGEN	45

BIJLAGE 1: NORMENKADER NOORDOOST FRIESLAND	47
NORMEN DOELSTELLINGEN EN DOELTREFFENDHEID (HOOFDSTUK 2)	47
NORMEN BEHEERSING FINANCIËLE RISICO'S (HOOFDSTUK 3)	49
NORMEN STURING EN CONTROLE (HOOFDSTUK 4)	50
 BIJLAGE 2: CASESTUDIE BUITENPOST MUNEWYK	 57
INTRODUCTIE	57
DOELSTELLINGEN & DOELTREFFENDHEID	58
RISICOBEBEERSING	61
STURING EN CONTROLE RAAD	64
CONCLUSIE	67
 BIJLAGE 3: BEGRIPPENLIJST GRONDBELEID	 69

1

Inleiding

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

Dit rapport betreft het grondbeleid in de gemeente Achtkarspelen. Het onderzoek is uitgevoerd door RIGO Research & Advies.

1.1 Onderzoeksvragen

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

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

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

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

voetnoot

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

Tekstvak 1-1: Deelvragen onderzoek grondbeleid

Deelvragen doelstellingen en doeltreffendheid

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

Deelvragen financiële risicobeheersing

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

Deelvragen sturing en controle

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

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

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

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

Aanpak

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

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

1.2 Opbouw onderzoeksrapport

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

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

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

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

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

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

1.3 Verantwoording

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

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

In het kader van dit onderzoek is verder gesproken met de ambtelijk betrokkenen bij grondzaken van de gemeente Achtkarspelen. De gemeentelijke organisatie heeft bereidwillig medewerking verleend aan het ter beschikking stellen van de documenten. Speciale dank gaat uit naar dhr. T. Rijpkema die namens de gemeente Achtkarspelen als contactpersoon heeft gefungeerd.

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

2

Doelstellingen en doeltreffendheid

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

2.1 Doelstellingen en vorm grondbeleid

Doelstelling grondbeleid en grondexploitatie: normen

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

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

2.1.1 SMART- toets doelstellingen

De gemeente Achtkarspelen formuleert in de Nota Grondbeleid haar doelstellingen voor het grondbeleid. Er wordt gecontroleerd of deze doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn geformuleerd. Dit is een deskundigennorm en een geaccepteerde maatstaf in gemeentelijk beleid.

De hoofddoelstelling van het grondbeleid in Achtkarspelen luidt:

- *Het inzetten van instrumenten om de doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening te realiseren.*²

Deze doelstelling is niet volledig SMART geformuleerd, vooral de meetbaarheid is onvoldoende. In onderstaand tekstvak wordt hier nader op ingegaan.

Tekstvak 2-1: SMART toets ruimtelijke doelstelling

De doelstelling is specifiek geformuleerd, in de Nota Grondbeleid wordt concreet verwezen naar de Nota's Gewogen Ambitie waarin de doelstellingen voor de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente zijn vastgelegd. Ook wordt gewezen op de relevante elementen uit deze Nota's, te weten Economie, Wonen, Sport & Recreatie en Cultuur.

De doelstelling is niet meetbaar genoeg geformuleerd om het bereiken van het doel met de 'bijdrage' van het grondbeleid te kunnen meten. Ook diverse andere aspecten dragen bij aan het bereiken van de doelstellingen uit de genoemde Nota's. De bijdrage van het grondbeleid is zodoende niet vast te stellen.

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

Het grondbeleid kan bijdragen aan de gestelde beleidsvelden en is daarmee realistisch. De doelstelling van het grondbeleid is op zichzelf niet tijdgebonden. Diverse van de ruimtelijke ambities uit de Nota's Gewogen ambities zijn dit wel en zodoende kan het grondbeleid indirect wel aan tijdgebonden doelstellingen worden verbonden.

Naast deze ruimtelijke hoofddoelstelling heeft de gemeente ook een financiële doelstelling voor het grondbeleid. In de Nota Grondbeleid wordt gesteld dat de gemeente Achtkarspelen:

- *Streeft naar het behalen van winst (op de grondexploitaties) om eventuele verliesgevende projecten te kunnen financieren.*

Deze financiële doelstelling is beter SMART geformuleerd dan de eerste doelstelling doordat de winst gemeten kan worden. In tekstvak 2-2 wordt hier nader op ingegaan.

De in de Nota Grondbeleid uit 2008 geformuleerde doelstellingen komen overeen met de bestaande praktijk binnen de gemeente in voorgaande jaren. Al vanaf het gemeentelijk jaarverslag 2005 wordt jaarlijks in de paragraaf grondbeleid gesteld dat het grondbeleid wordt ingezet voor het bereiken van ruimtelijke doelstellingen en het genereren van inkomsten voor de gemeente.³

voetnoot

² Gemeente Achtkarspelen (2008), *Nota Grondbeleid*, blz. 3.

³ Gemeente Achtkarspelen (2006), *Jaarverslag*, paragraaf Grondbeleid, blz. 58.

Tekstvak 2-2: SMART-toets financiële doelstelling

De doelstelling is specifiek doordat de bron van de winst (grondexploitaties) en de bestemming (verliesgevende projecten) goed worden beschreven. De doelstelling kan nog specifieker geformuleerd worden door een na te streven winstpercentage te definiëren. De doelstelling is meetbaar aan de resultaten van de grondexploitaties. Het behalen van winst op de grondexploitaties ten behoeve van verliesgevende exploitaties is in veel gemeenten gebruikelijk en in de gemeente Achtkarspelen goedgekeurd door de gemeenteraad. Daarmee is de doelstelling acceptabel. Het behalen van winst op grondexploitaties is zeker bij actief grondbeleid een realistisch doel. De doelstelling van het grondbeleid is niet tijdgebonden. Dit zou verbeterd kunnen worden door jaarlijks een minimaal na te streven winst te benoemen.

2.1.2 Conflicterende doelstellingen

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

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

De gemeente geeft aan dat er geen specifiek beleidskader is voor de afweging tussen ruimtelijke en financiële doelstellingen. Per geval wordt vooraf bestuurlijk de afweging gemaakt over kosten en kwaliteit en de inzet van financiële middelen. De raad neemt hierin per geval een finale beslissing.

Een voorbeeld van een recent project waarbij deze afweging is gemaakt is de ontwikkeling van een multifunctioneel centrum in de gemeente.

In de casestudie Munewyk was voldoende financiële ruimte in de grondexploitatie om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Conflicterende doelstellingen hebben hier dan ook geen rol gespeeld.

Ten aanzien van de gestelde norm kan geconcludeerd worden dat de primaire (ruimtelijke) doelstelling prevaleert boven de financiële doelstelling en de raad voor de afweging tussen deze verschillende belangen de finale beslissing neemt.

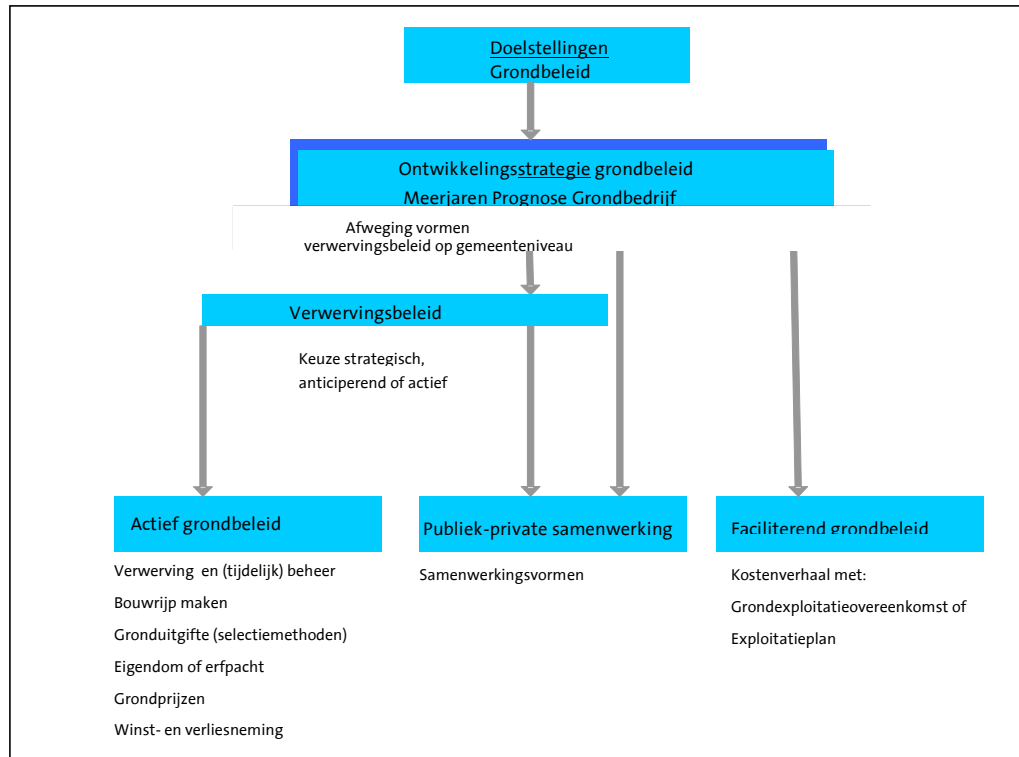
2.1.3 Onderbouwing vorm grondbeleid

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

Figuur 2-1 geeft de structuur aan waarop doelstellingen en mogelijke vormen van grondbeleid met elkaar verbonden kunnen worden in deze Nota Grondbeleid.

Daarbij dient er een consistente instrumentele uitwerking van de gekozen vorm van grondbeleid te zijn.

Figuur 2-1: Doelstellingen en vorm grondbeleid



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

- 1 Om volledige regie te kunnen voeren over het realiseren van de Nota's Gewogen ambitie.
- 2 Om particuliere kavels uit te kunnen blijven geven.
- 3 Om winst te kunnen maken waarmee verliesgevende projecten gefinancierd kunnen worden.

Het eerste argument geeft een duidelijk verband tussen de vorm van het grondbeleid en de eerder behandelde doelstellingen. Actief grondbeleid biedt de mogelijkheid tot het voeren van volledige regie.

Echter, met de Grondexploitatiewet, die kort voor het vaststellen van de Nota Grondbeleid in werking is getreden, kan de gemeente ook bij het voeren van faciliterend grondbeleid regie in handen houden.

Het belang van de uitgifte van particuliere kavels door de gemeente wordt niet onderbouwd. Voor de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet kon uitgifte van private kavels alleen worden gegarandeerd door actief grondbeleid. Met behulp van de Grondexploitatiewet kan uitgifte van particuliere kavels echter ook bij faciliterend grondbeleid worden afgedwongen.

De gemeente wil winst behalen op de grondexploitaties om hiermee onrendabele maar maatschappelijk gewenste projecten te kunnen realiseren. Dit is een heldere argumentatie voor het inzetten van actief grondbeleid, want bij faciliterend grondbeleid zal het behalen van winst niet of nauwelijks mogelijk zijn.

2.1.4 Conclusies doelstellingen en vorm grondbeleid

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

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

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

2.2 Instrumenten grondbeleid

Voor de uitvoering van het grondbeleid staan de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking. In de Nota Grondbeleid wordt het al dan niet toepassen van deze instrumenten toegelicht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten voor actief grondbeleid, publiek-private samenwerking en faciliterend grondbeleid.

2.2.1 Actief grondbeleid

Verwervingsbeleid

Voor de uitvoering van het actieve grondbeleid probeert de gemeente Achtkarspen in eerste instantie zelf de grond waarop een ontwikkeling wordt verwacht te verwerven. Hiervoor zet de gemeente indien nodig onteigening en voorkeursrecht in.

De gemeente heeft tevens een budget voor strategische aankopen. Het college mag aankopen doen tot en met € 1.000.000 zonder dat de raad van te voren geïnformeerd dient te worden. Strategische verwervingen kunnen plaatsvinden bij gronden die in aanmerking komen voor ontwikkeling op basis van een in ontwikkeling zijnd bestemmingsplan of structuurplan, maar ook voor de aankoop van ruilgronden.

Grondexploitatie / Bouw- en woonrijp maken

In de Nota Grondbeleid wordt geen specifieke aandacht besteed aan beleidsuitgangspunten bij het opstellen van een grondexploitatie of het beleid voor bouw- en woonrijp maken.

In een interview is aangegeven dat bij opstellen van grondexploitaties wordt gewerkt met de kostensoorten uit het Besluit ruimtelijke ordening. Deze kosten zijn in overeenstemming met de kosten die worden gebruikt in een exploitatieplan voor het kostenverhaal volgens de Grondexploitatiewet (zoals vermeld in het BRO).

Gronduitgifte en grondprijsbeleid

Gronduitgifte in de gemeente Achtkarspelen vindt plaats volgens uitgiftevoorwaarden die zijn vastgelegd in twee procedures. Het betreft hier de 'Procedure uitgifteterreinen woningbouw' (vastgesteld op 16 augustus 2005) en de 'Procedure uitgifte bedrijventerrein' (vastgesteld op 22 juni 2004). Woningbouwkavels worden door middel van deze procedure primair uitgegeven door loting of in uitzonderlijke gevallen door inschrijving. Voor bedrijventerreinen geschiedt uitgifte via toewijzing op basis van rangorde.

Uitgifte vindt in principe plaats door middel van volledige verkoop. Uitgifte door middel van erfpacht is op voorhand niet uitgesloten. Of door de gemeente grond wordt uitgegeven in erfpacht is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Hier wordt in de Nota Grondbeleid niet nader op ingegaan.⁴

Bepaling van de grondprijzen vond in de gemeente Achtkarspelen plaats door middel van de comparatieve methode. De gemeente onderkent in de Nota Grondbeleid dat dit niet altijd leidt tot de hoogste opbrengst. Daarom wordt het voornemen uitgesproken de grondprijzen voor woningbouw voortaan via de residuele waardemethode te bepalen, met dien verstande dat de opbrengst minimaal gebaseerd zal zijn op de comparatieve methode en bovendien in elk geval kostendekkend dient te zijn.

Bij de laatste drie projecten waar gronduitgifte heeft plaatsgevonden heeft de prijsbepaling ook plaatsgevonden door middel van de residuele methode. Tevens is een comparatieve prijscontrole uitgevoerd. De prijzen op basis van beide methoden bleken dicht bij elkaar te liggen.

voetnoot

⁴ In de Nota Startersbeleid wordt hier op ingegaan in relatie tot starterswoningen. In het ambtelijk wederhoor is hierop gewezen. De betreffende nota is niet voor het onderzoek beschikbaar gekomen.

De grondprijs voor de sociale sector (zowel huur als koop) is een rechtstreekse afgeleide van de grondprijs voor de vrije sector. Hierbij wordt een korting gehanteerd van 45% voor de eerste 275 vierkante meter grond per woning.

De grondprijs voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen wordt met de comparatieve methode bepaald.

Ten aanzien van de comparatieve methode wordt er in de Nota Grondbeleid niet nader op ingegaan welke gemeenten als vergelijking worden gebruikt. Uit interviews blijkt dat hiervoor de prijzen vergeleken worden met direct omliggende gemeenten. Indien niet voor alle projecten referentieprojecten aanwezig zijn bij de directe buurgemeentes, dan worden gemeenten in een grotere straal genomen.

De minimale grondprijzen worden jaarlijks vastgelegd in de Nota Gewogen Ambitie. Indien het grondbedrijf het realiseren van hogere prijzen op specifieke locaties mogelijk acht, wordt een voorstel met hogere prijzen ter besluitvorming aan het college voorgelegd. De minimaal geldende grondprijzen exclusief BTW bij besluit van 29 april 2008 zijn weergegeven in bijgaande tabel.

Tabel 2-1: Minimale grondprijzen excl. BTW

Locatie	Grondprijs
Grote dorpen	€ 145,-/m ²
Middelgrote dorpen	€ 140,-/m ²
Kleine dorpen:	€ 135,-/m ²

Bron: Gemeente Achtkarspelen, besluit 29 april 2008.

Winst- en verliesneming

In principe wordt de winst op grondexploitaties genomen bij afsluiting van de exploitatie. In 1998 heeft de gemeente Achtkarspelen echter besloten om bij grondexploitaties ook tussentijdse winstnemingen mogelijk te maken. Daarbij gelden als criteria:

- minimaal 75% van de oorspronkelijke hoeveelheid bouwterrein is verkocht en
- de nog te maken kosten moeten kunnen worden gedekt uit de resterende negatieve boekwaarde.

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

2.2.2 Publiek-private samenwerking

Indien het realiseren van actief grondbeleid niet mogelijk blijkt in verband met bestaande grondposities laat de gemeente Achtkarspelen de mogelijkheid open om tot een publiek-private samenwerking over te gaan. In de Nota Grondbeleid wordt benadrukt dat bij het aangaan van een samenwerking de gemeente rekening houdt met de wet- en regelgeving ten aanzien van (Europese) staatsteun.

In de Nota Grondbeleid worden vier vormen van samenwerking benoemd, te weten:

- 1 Concessie (ontwikkelingsovereenkomst).
- 2 Bouwclaimovereenkomst.

3 Exploitatieovereenkomst.

4 Publiek-private samenwerking (joint venture).

De gemeente spreekt ten aanzien van bovengenoemde ontwikkelingsmogelijkheden op voorhand geen voorkeur uit. De Nota beschrijft dat afhankelijk van de betrokken situatie een keuze gemaakt zal worden. Elementen die in deze afweging een rol spelen zijn onder andere de financiële risico's, doelstellingen voor planning en kwaliteit en de complexiteit van de opgave.

2.2.3 Faciliterend grondbeleid

Belangrijkste doel van het faciliterend grondbeleid is het verhaal van kosten die gemeenten bij private grondexploitatie moeten maken (plankosten, bovenwijkse voorzieningen e.d.). De gemeente Achtkarspelen past kostenverhaal toe bij eigenaren van grond die de gemeente niet kan verwerven en waaraan gerelateerd wel (plan)kosten door de gemeente worden gemaakt.

Voor inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet probeerde de gemeente een exploitatieovereenkomst te sluiten met de private ontwikkelaar om gemaakte kosten te verhalen. Indien het sluiten van een exploitatieovereenkomst niet slaagde, had de gemeente Baatbelasting als instrument achter de hand.

Sinds de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet op 1 juli 2008 is deze praktijk veranderd. In eerste instantie probeert de gemeente kosten nu te verhalen door het sluiten van een anterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst waarin een bijdrage van de private partij wordt bepaald in ruil voor planologische medewerking van de gemeente. Deze anterieure overeenkomst wordt vervolgens bij wijziging van het bestemmingsplan ook aan de gemeenteraad voorgelegd.

Is het sluiten van een anterieure overeenkomst niet mogelijk, dan vindt kostenverhaal plaats via een exploitatieplan op basis van de Grondexploitatiewet. De gemeente benoemt in de Nota Grondbeleid drie criteria voor het opstellen van een exploitatieplan.

- 1 Er worden kosten gemaakt die zijn genoemd in de kostensoortenlijst (6.13.7 AMvB).
- 2 Er sprake is van een of meer aangewezen bouwplannen volgens het Besluit Ruimtelijke Ordening.
- 3 Het kostenverhaal en de locatie-eisen zijn niet of niet geheel anderszins verzekerd.

Met ingang van 1 januari 2009 beschikt de gemeente Achtkarspelen over een Ontwikkelingsfonds Achtkarspelen (OFA) waaruit investeringen in bovenwijkse infrastructuur kunnen plaatsvinden. Het OFA heeft een bredere doelstelling dan bovenwijkse voorzieningen. Bij het vaststellen van de Nota Grondbeleid bestond dit fonds nog niet en er zijn dan ook geen criteria geformuleerd of en hoe afdracht aan dit fonds dient plaats te vinden uit de private of gemeentelijke grondexploitaties. Huidig beleid is dat de raad jaarlijks bij het vaststellen van de programmabegroting

besluit over het al dan niet aanvullen van dit fonds uit de algemene middelen. Er vindt geen directe afdracht plaats aan het fonds uit de grondexploitaties. In paragraaf 3.1 wordt nader ingegaan op het beleid ten aanzien van het ontwikkelingsfonds.

2.2.4 Conclusies instrumenten grondbeleid

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

In de Nota Grondbeleid ontbreekt beleid voor het bouw- en woonrijp maken. Tevens is de uitwerking van het grondprijnsbeleid niet volledig transparant. In de Nota Grondbeleid wordt de comparatieve methode gekozen voor grondprijsbepaling, maar de toepassing van de methode wordt slechts beperkt toegelicht. Inmiddels wordt voor woningbouw ook gebruik gemaakt van de residuele methode. Dit staat nog niet benoemd in de Nota Grondbeleid.

2.3 Doeltreffendheid grondbeleid

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

2.3.1 Doeltreffendheid bijdrage aan ruimtelijke ordening

Doordat de eerste doelstelling ten aanzien van het bijdragen aan ruimtelijke doelstellingen niet SMART is geformuleerd, is het meten van doeltreffendheid ook niet goed mogelijk. Naast het feit dat de ruimtelijke doelstellingen niet goed meetbaar zijn, is het ingewikkeld de rol van het grondbeleid bij het bereiken van ruimtelijke doelstellingen vast te stellen.

De gemeente heeft in de interviews aangegeven dat zij zelf het leveren van voldoende bouwgrond voor de geplande ruimtelijke ontwikkelingen als bijdrage aan de ruimtelijke doelstellingen beschouwt. Dit geeft houvast voor de uitvoering van het beleid maar het wordt niet gemeten en is zo niet als doel geformuleerd.

2.3.2 Financiële doeltreffendheid

In deze paragraaf wordt gefocust op de doeltreffendheid ten aanzien van de tweede, financiële, doelstelling. De gemeente Achtkarspelen voert mede een actief grondbeleid om winst te kunnen behalen op grondexploitaties.

In tabel 2-2 (op de volgende bladzijde) zijn de verwachte resultaten van de lopende grondexploitaties weergegeven op basis van netto contante waarde.

Uit de gegevens blijkt dat de gemeente Achtkarspelen op vrijwel alle lopende grondexploitaties winst verwacht. Momenteel is er slechts één exploitatie met een verwacht beperkt negatief saldo, namelijk Surhuisterveen Vierhuisterweg. In de afgelopen vier jaar is sprake geweest van enkele andere exploitaties met een destijds verwacht beperkt negatief resultaat. Deze exploitaties zijn uiteindelijk met een saldo 0 afgesloten.

De verwachte winsten op de lopende grondexploitaties zijn ruimschoots hoger dan de verwachte verliezen. Het totaal verwachte saldo van alle lopende exploitaties varieert de afgelopen vier jaar tussen de € 8.000.000 en € 10.000.000. Het doel om de resultaten van verliesgevende exploitaties te compenseren met winstgevende projecten wordt dan ook ruimschoots gehaald. De verwachte winst komt echter onder druk te staan van de economische recessie en vooral de korting op de woningbouwcontingenten. Door minder contingenten zijn er minder opbrengsten te realiseren, terwijl er inmiddels al investeringen voor zijn gedaan.

Tabel 2-2: Verwacht resultaat lopende grondexploitaties (NCW in euro)

Grondexploitatie	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008
003 Surhuisterveen (Vierhuisterweg)		-169.345	49.889	-86.702
004 Surhuisterveen (Zuid I)	434.929	522.044	229.946	307.413
005 Twijzelerheide (De Swadde II)	858.618	1.143.528	1.218.885	1.488.279
007 Surhuisterveen (Nije Jirden-zuid)	378.554	553.970	593.099	348.019
010 Buitenpost (Mûnewyk)	1.556.882	1.897.985	1.159.267	979.030
011 Drogeham (inbreiding de Jong)	0	0	0	
013 Buitenpost (Lutkepost)		993.257	4.874	29.370
014 Surhuisterveen (Zuid II)		-93.468	113.885	3.666
070 Kootstertille (De Koaten)	824.419	827.182	696.466	440.638
085 Harkema (De Wide Pet)	-7.440	0		
091 Harkema (Fûgelkamp)	-1.520	35.681	0	
095 Boelenslaan (De Wiken)	673.017	679.207	604.966	568.452
Totaal woningbouwterreinen	4.717.459	6.390.041	4.671.277	4.078.165
301 Surhuisterveen (Kommizebosk)	221.189	25.562	36.489	44.862
303 Buitenpost (De Swadde II)	47.800	147.357	69.325	135.818
369 Kootstertille (Oostkern)	3.126.587	3.697.820	3.800.708	3.607.033
378 Surhuisterveen (De Lauwers)	-33.060	7.235	66.154	58.373
380 Buitenpost (De Swadde)	-5.278	-90	0	
Totaal industrieterreinen	3.357.238	3.877.884	3.972.676	3.846.086
Totaal – Generaal	8.074.697	10.267.925	8.643.953	7.924.251

Bron: Gemeente Achtkarspelen, Financieel Verslag Grondbedrijf 2005 t/m 2008.

Wijzigingen verwachte resultaten

Uit de voorgaande tabel blijkt dat soms sterke schommelingen optreden in de verwachte saldi van de exploitaties.

Voorbeelden zijn de exploitaties Buitenpost Lutkepost en Buitenpost Munewyk waarbij het verwachte saldo sterk is gedaald. Deze wijzigingen worden kort toegelicht in het Financieel Verslag Grondbedrijf. Oorzaken zijn onder andere archeologische vondsten die de ontwikkeling belemmeren, tekort aan woningbouwcontingenten en extra bijdragen aan de aanleg van de rondweg.

Ook tussentijdse winstnemingen kunnen het verwachte eindsaldo doen dalen. De hoogte van de winstnemingen kan worden teruggevonden in het financieel verslag van het grondbedrijf. In onderstaande tabel staat een overzicht van de (tussentijdse) winstnemingen in 2007 en 2008.

Tabel 2-3: (tussentijdse) Winstnemingen 2007 en 2008 (in €)

Grondexploitatie	2007	2008
010 Buitenpost (Mûnewyk)		428.000,00
011 Drogeham (inbreiding de Jong)	-15.541,30	
014 Surhuisterveen (Zuid II)		266.000,00
070 Kootstertille (De Koaten)	156.000,00	351.000,00
091 Harkema (Fûgelkamp)	42.365,23	
095 Boelenslaan (De Wiken)	131.000,00	113.000,00
Totaal bouwterreinen	313.823,93	1.158.000,00

Bron: Gemeente Achtkarspelen, Financieel Verslag Grondbedrijf 2007 en 2008.

2.3.3 Conclusies doeltreffendheid grondbeleid

De ruimtelijke doeltreffendheid is niet te meten. De financiële doeltreffendheid is in de afgelopen jaren erg goed geweest. Er is slechts één exploitatie met een verwacht negatief eindresultaat, dat bovendien erg klein is. De meeste grondexploitaties hebben een positief (verwacht) eindresultaat.

2.4 Conclusies doelstellingen en doeltreffendheid

Doelstellingen

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

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

De primaire (ruimtelijke) doelstelling prevaleert boven de financiële doelstelling. De raad is finaal verantwoordelijk voor de afweging tussen deze verschillende belangen.

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

Instrumenten grondbeleid

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

In de Nota Grondbeleid ontbreekt beleid voor het bouw- en woonrijp maken. Tevens is de uitwerking van het grondprijsbeleid niet volledig transparant. In de Nota Grondbeleid wordt de comparatieve methode gekozen voor grondprijsbepaling, maar de toepassing van de methode wordt slechts beperkt toegelicht. Inmiddels wordt voor woningbouw ook gebruik gemaakt van de residuele methode.

Doeltreffendheid

De ruimtelijke doeltreffendheid is niet te meten. De financiële doeltreffendheid is in de afgelopen jaren goed geweest. Er is slechts één exploitatie met een verwacht negatief eindresultaat, dat bovendien erg klein is. De meeste grondexploitaties hebben een positief (verwacht) eindresultaat.

3

Financiële risicobeheersing

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

Paragraaf 3.2 gaat in op deelvraag 3 betreffende de financiële doelmatigheid van het grondbeleid.

Paragraaf 3.3 beschrijft de implicaties van de Grondexploitatiewet voor de beheersing van de financiële risico's (deelvraag 5). In paragraaf 3.4 wordt gekeken naar de mate waarin het grondbedrijf functioneert als lerende organisatie, specifiek op het punt van risicobeheersing (deelvraag 6). Tot slot worden in paragraaf 3.5 conclusies getrokken over de beheersing van de financiële risico's door de gemeente Achtkarspelen.

3.1 Risicomanagement

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

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

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

Typen risico actief grondbeleid en PPS

Voor het risicomanagement is het belangrijk om inzicht te hebben in de risico's die voor de gemeente kunnen optreden. Er kunnen verschillende typen risico worden

onderscheiden in de grondexploitaties bij actief grondbeleid en publiek-private samenwerkingen.⁵ RIGO onderscheidt drie soorten risico:

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

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

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

3.1.1 Is er een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement?

De gemeente Achtkarspelen beschikt over een relatief uitgebreid en recent opgesteld, beleidskader aanwezig voor het risicomanagement bij grondexploitaties. Dit beleidskader is vastgelegd in de volgende documenten:

- Paragraaf weerstandsvermogen (jaarverslag en programmabegroting).
- Nota reserves en voorzieningen (2009).
- Nota Grondbeleid (2008).

De paragraaf weerstandsvermogen bevat het beleidskader voor het beheren van de weerstandscapaciteit ter bescherming tegen financiële risico's. Uitgangspunt van de gemeente Achtkarspelen is het hanteren van een weerstandsvermogen voor de gehele gemeentelijke organisatie (beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit) tussen de 1,0 en 1,4. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit tussen de 100% en 140% van de benodigde weerstandscapaciteit moet omvatten.

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

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

voetnoot

⁵ Zie ook: Gemeente Groningen (2003), *Complex terrein - een onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid*, Rekenkamercommissie gemeente Groningen, blz. 44-69.

door opslagen binnen de exploitatie. Er wordt alleen weerstandscapaciteit aangehouden in de algemene reserve voor grotere algemene risico's, zoals voor problemen met de woningbouwcontingenten.

3.1.2 Worden de grondexploitaties jaarlijks herzien?

De grondexploitatieopzetten worden in de gemeente Achtkarspelen jaarlijks herzien. De hernieuwde exploitatieopzetten zijn opgenomen in de bijlage van het financieel verslag Grondbedrijf. Ook uit de casestudie naar de exploitatie Munewyk blijkt deze jaarlijkse herziening. Eventuele grote wijzigingen in het verwachte saldo worden in het financieel verslag van het grondbedrijf toegelicht. Jaarlijks herzien van grondexploitaties is gebruikelijk bij veel gemeenten.

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

Dit overzicht is aanwezig. In het financieel verslag van het Grondbedrijf worden zeven verschillende risico's voor de grondexploitaties benoemd (tekstvak 3-1). Deze zeven risico's worden niet allemaal gekwantificeerd in het financieel verslag. Uitgangspunt is dat in de exploitatieopzetten ruimte wordt gecreëerd om deze risico's op te vangen.

De zeven geïdentificeerde risico's betreffen marktrisico's en waarderingsrisico's. Organisatierisico's worden in dit overzicht niet meegenomen.

Tekstvak 3- 1: Risico's grondexploitaties Achtkarspelen

- | | |
|---|---|
| 1 | Calculatieverschillen (boven inflatoire prijsstijgingen); |
| 2 | Extreem hoge aankoopkosten in verband met ontwikkelingen op de inkoopmarkt; |
| 3 | Het onverkoopbaar raken van bouwgronden als gevolg van archeologische vondsten of aanwezigheid van beperkende voorzieningen (zoals hinder van aangrenzende wegen); |
| 4 | Doordat boekwaarden toenemen, worden de rentekosten die toegerekend worden aan bepaalde complexen hoger waardoor de kostprijs stijgt en de te verwachten winst daalt; |
| 5 | Vertraging bij de ontwikkeling van plannen, als gevolg van inspraak- en bezwarenprocedures, onvoldoende beschikbare contingenten of het invullen van locaties buiten de bouwgrondexploitatie; |
| 6 | Tekort aan te exploiteren grond als gevolg van meer particulier initiatief; |
| 7 | Renterisico bij voorraad grond. |

Bron: Gemeente Achtkarspelen (2009) Financieel Verslag Grondbedrijf 2008, blz. 4

In interviews met de gemeente is aangegeven dat er geen standaardmarges in de exploitatieopzetten worden opgenomen voor het opvangen van deze risico's. Per exploitatie wordt een inschatting gemaakt van de specifieke risico's. Op basis hiervan wordt een positief en negatief scenario ontwikkeld voor de ontwikkeling van de exploitatie. Jaarlijks worden de exploitaties en de risico-inschattingen herzien. Winstnemingen vinden vervolgens plaats op basis van het negatieve scenario.

De risicoscenario's worden niet vastgelegd in het financieel verslag van het grondbedrijf en ook niet naar de gemeenteraad gecommuniceerd. Het overzicht op de risico's is dus wel intern aanwezig maar niet transparant voor de raad.

Uitzondering op bovenstaande praktijk vormt risico 5, namelijk een tekort aan beschikbare woningbouwcontingenten. Momenteel heeft de gemeente contingenten beschikbaar voor woningbouw op uitleglocaties tot 2016. De provincie Friesland heeft aangekondigd dat voor de periode vanaf 2016 zeer waarschijnlijk geen nieuwe woningbouwcontingenten voor uitleglocaties meer beschikbaar komen. Achterliggende redenen hiervoor zijn bescherming van het buitengebied en de prognoses voor de demografische ontwikkelingen in Noordoost Friesland, die een bevolkingskrimp laten zien. In combinatie met het stopzetten van de contingenten voor bouwen op uitleglocaties, zullen de provinciale eisen aan bouwen binnen de bebouwde kernen worden losgelaten.

Het volledig stopzetten van de toekenning van nieuwe woningbouwcontingenten is een groot financieel risico voor de gemeente Achtkarspelen. De gemeente beschikt echter over diverse langlopende exploitaties en gronden die pas vanaf 2016 in ontwikkeling zullen worden genomen. Specifiek de ontwikkeling van deze gronden komt nu in gevaar.

Dit risico is gekwantificeerd en berekend op € 6.243.000. De gemeente schat de kans van optreden van dit risico op 90%. Naast het inschatten van dit risico probeert de gemeente hierop in te spelen door zich meer te richten op ontwikkelingen binnen de bebouwde kernen.

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

De gemeente Achtkarspelen heeft de beschikking over een aantal reserves en voorzieningen gerelateerd aan het grondbeleid, deze zijn weergegeven in onderstaande tabel. Alle reserves worden hierna kort behandeld.

Tabel 3-1: Overzicht reserves/voorzieningen gerelateerd aan grondbedrijf

Reserve / voorziening	1-1-2006	1-1-2007	1-1-2008	1-1-2009
Algemene reserve weerstandsvermogen	€ 2.860.000	€ 2.860.000	€ 9.201.000	€ 9.201.000
Egalisatiereserve afdrachten grondexploitatie	n.v.t.	n.v.t.	€ 1.035.000	518.000
Reserve Ontwikkelingsfonds Achtkarspelen	n.v.t.	n.v.t.	€ 5.210.000	€ 4.452.000
Voorziening bouwgrondexploitatie	€ 540.000	€ 644.000	€ 492.000	€ 515.000
Voorziening bouwrijp maken bouwgrondexploitatie	€ 1.022.000	€ 1.080.000	€ 1.162.000	€ 1.037.000

Bron: Financieel verslag Grondbedrijf 2005, 2006, 2007, 2008

Algemene reserve

De algemene reserve voor het grondbedrijf is opgenomen in de algemene reserve weerstandsvermogen van de gemeente. De algemene reserve weerstandsvermogen van de gemeente heeft een stand van € 9.200.000 per 1 januari 2009. Hiervan is € 4.700.000 reserve ten behoeve van de risico's van het grondbeleid. Dit bedrag is gebaseerd op de risico's van het stopzetten van de woningbouwcontingenten. Vanwege het nemen van enkele beheersmaatregelen en een kansinschatting van 90% wordt een reserve van € 4.700.000 passend geacht voor het oorspronkelijke risico van € 6.243.000, zoals weergegeven in het Financieel Verslag Grondbedrijf.

Overige reserves

De gemeente Achtkarspelen hanteert nog een aantal andere reserves en voorzieningen in relatie tot het grondbeleid.

Ten eerste is er een 'Egalisatiereserve afdrachten grondexploitatie'. Deze reserve is bedoeld voor het gelijkmatig afbouwen van de structurele winstuitname uit het grondbedrijf. Gezien de terugloop van de woningbouw worden in de toekomst geen structurele winsten uit het grondbedrijf meer verwacht. Een deel van de recente winsten is in deze reserve geplaatst met een stand van € 1.035.000. Tot en met 2016 zal uit deze reserve jaarlijks een afdracht aan de algemene dienst plaatsvinden.

Ingesteld met ingang van 1 januari 2009 is de 'Reserve Ontwikkelingsfonds Achtkarspelen' (OFA). Deze reserve, vallend onder het grondbedrijf, is vergelijkbaar met een in veel gemeenten bestaand 'Fonds bovenwijkse voorzieningen'. OFA is breder inzetbaar dan een fonds bovenwijks en is bedoeld voor het doen van eenmalige structuurversterkende investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur. De stand van deze reserve per 1 januari 2009 bedraagt € 4.452.000.

Jaarlijks wordt door het college besloten of en hoeveel vermogen aan deze reserve dient te worden toegevoegd uit de algemene middelen. Er vindt geen directe afdracht plaats uit de grondexploitaties aan het fonds.

Het grondbedrijf heeft een intern overzicht van toekomstige bovenwijkse voorzieningen die ontwikkeld moeten worden. Dit is echter niet zodanig vastgelegd in een Nota Bovenwijkse voorzieningen en in een actuele Structuurvisie.

Voorzieningen

De gemeente Achtkarspelen hanteert twee voorzieningen gerelateerd aan het grondbedrijf.

Ten eerste de 'Voorziening bouwgrondexploitatie'. Dit is een voorziening voor het opvangen van verwachte verliezen van lopende grondexploitaties. De omvang van deze voorziening bedraagt € 492.000.

Ten tweede heeft de gemeente een 'Voorziening bouwrijp maken bouwgrondexploitatie'. Deze voorziening is bedoeld voor financiering van afrondende werkzaamheden aan afgesloten complexen. De stand van deze voorziening bedraagt € 1.162.000.⁶

Conclusie relatie risico's en reserve

De gemeente Achtkarspelen hanteert diverse reserves in relatie tot het grondbeleid. De omvang van de reserves is gerelateerd aan de geïdentificeerde risico's. Diverse risico's worden opgevangen met marges binnen de grondexploitatie zelf. In hoeverre deze marges gerelateerd zijn aan de geïdentificeerde risico's kan hier niet worden beoordeeld.

voetnoot

⁶ Gemeente Achtkarspelen (2008), *Bijlage 2 – Nota Reserve- en voorzieningenbeleid van de gemeente Achtkarspelen*.

3.1.5 Toets risicoreserve aan IFLO-norm

Een controle van de benodigde weerstandscapaciteit voor het grondbeleid kan worden gedaan door middel van de IFLO-norm. De IFLO-norm geeft een indicatie van de minimaal vereiste weerstandscapaciteit voor grondbedrijven op basis van 10% van de boekwaarden en 10% van de nog te maken kosten van de grondexploitaties. In de gemeente Achtkarspelen zou op basis van deze berekening de weerstandscapaciteit minimaal € 1.100.000 moeten bedragen (tabel 3-2).

Deze norm houdt geen rekening met extreme situaties zoals het niet meer verkrijgen van woningbouwcontingenten voor uitleglocaties waarmee de gemeente Achtkarspelen momenteel geconfronteerd wordt. Op basis van deze norm kan dan ook niet geconstateerd worden dat de huidige reserve in Achtkarspelen te hoog of te laag is.

Tabel 3-2: Benodigde weerstandscapaciteit volgens IFLO-norm

Risicobron	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008
Boekwaarde gronden niet in exploitatie	3.955.705	3.050.112	4.413.671	4.751.696
Boekwaarde lopende exploitaties	-1.032.602	-1.758.808	-2.616.474	-2.803.922
Nog te maken kosten	7.151.975	10.278.321	9.180.387	9.003.159
Totaal	10.075.078	11.569.625	10.977.584	10.950.933
10 % (IFLO norm)	1.007.507	1.156.962	1.097.758	1.095.093
Aanwezige weerstandscapaciteit #	Onbekend	Onbekend	€ 4.700.000	€ 4.700.000

Bron: Financieel Verslag Grondbedrijf 2005, 2006, 2007, 2008 # deel voor grondexploitatie

Wel biedt de IFLO-norm een indicatie van de gewenste omvang van de reserve voor het grondbedrijf in eerdere jaren toen nog geen sprake was van stopzetten van de contingenten. Voor 2008 publiceerde de gemeente Achtkarspelen echter alleen de omvang van de totale algemene reserve en werden de risico's van het grondbedrijf niet gekwantificeerd.

Of de weerstandscapaciteit in de periode 2005-2007 op peil was, valt op basis van de documenten dan ook niet te beoordelen. Betrokken ambtenaren geven aan dat de risico's in deze periode werden opgevangen door het hanteren van marges binnen de exploitaties zelf. Er was geen sprake van een buffer voor het grondbedrijf binnen de algemene reserve weerstandsvermogen. De omvang van deze buffers is niet bekend.

3.1.6 Conclusies risicomanagement

De gemeente Achtkarspelen heeft sinds begin 2008 zijn risicomanagement verbeterd. De transparantie is toegenomen doordat de gemeente expliciteert welke risico's bij de grondexploitaties worden meegenomen en gekwantificeerd. Bovendien is het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en de reserves en voorzieningen beter geëxpliciteerd. De grondexploitaties worden jaarlijks herzien.

Financiële risico's worden hoofdzakelijk per exploitatie bepaald en in de exploitatieopzet verwerkt. Het beleid is om grotere algemene risico's te kwantificeren en

op te vangen met de weerstandscapaciteit. Een voornaam algemeen risico van het grondbeleid is het risico van het niet meer verkrijgen van woningbouwcontingenten voor uitleglocaties. De omvang van de algemene reserve is in overeenstemming met dit actuele grootschalige risico.

Uit de casestudie blijkt dat de risico's op het niveau van de individuele grondexploitatie goed beheerst worden binnen het grondbedrijf. Per exploitatie worden positieve en negatieve scenario's doorgerekend en op basis hiervan worden risico's binnen de exploitatie opgevangen. Deze risicoberekeningen worden echter niet vastgelegd in het jaarlijkse verslag van het grondbedrijf en zijn dus niet inzichtelijk voor de gemeenteraad. Hierdoor zijn de risico's van de grondexploitaties niet transparant voor de gemeenteraad.

3.2 Financiële doelmatigheid

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

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

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

3.2.1 Doelmatigheid grondexploitatieresultaten

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

Resultaten op strategisch niveau

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

In de afgelopen jaren is steeds een aanzienlijke winst geboekt op de grondexploitaties. Deze winst varieerde van ruim € 250.000 tot bijna € 1.200.000. Dit zijn zowel winstnemingen op afgesloten exploitaties als tussentijds geboekte winsten op bijna voltooide exploitaties.

Ten eerste zijn deze winsten vergeleken met de in datzelfde jaar gedane investeringen. Dit zijn alle investeringen van het grondbedrijf uit het betreffende jaar, onder andere in verwervingen maar ook bouw- en woonrijp maken. Ten opzichte van de jaarlijks gedane investeringen zijn de winsten hoog. Het rendement op de jaarlijkse investeringen (winst/investeringen) bedraagt gemiddeld 26% in 2005-2008 (zie tabel 3-3).

Ten tweede kan naar de boekwaarde van alle lopende projecten worden gekeken. De boekwaarde van een project is een optelsom van alle gedane investeringen in een project, verminderd met de reeds verkregen inkomsten. De totale boekwaarde van alle projecten is negatief. Dit betekent dat de lopende grondexploitaties reeds meer inkomsten dan uitgaven hebben gegenereerd. Het totaal geïnvesteerde vermogen in de lopende grondexploitaties is dus positief. In relatie tot de negatieve boekwaarden zijn de jaarlijkse winsten ook als hoog te kwalificeren. Dit is een indicatie van een goede doelmatigheid.

Diverse factoren spelen een rol bij deze ontwikkeling van de boekwaarde. De gemeente heeft goed gefaseerd waardoor reeds inkomsten uit de verkoop van vrije kavels zijn gegenereerd voordat alle kosten voor de grondexploitatie zijn gemaakt. Daarnaast heeft de positieve marktontwikkeling in de afgelopen jaren meegewerkt aan de positieve resultaten.

Tabel 3-3: Ontwikkeling van grondexploitatieresultaten, kosten en boekwaarden in 2005, 2006, 2007 en 2008 in euro

	Investerings	Boekwaarde (31-12)	Winst
2005	2.432.943	-1.032.602	846.764
2006	1.591.806	-1.758.808	355.730
2007	4.895.001	-2.616.474	256.888
2008	2.821.968	-2.803.922	1.158.000

Bron: Financieel verslag Grondbedrijf 2005, 2006, 2007, 2008

Naast de resultaten in de afgelopen jaren is ook gekeken naar de verwachte resultaten in de toekomst (tabel 3-4). Hiervoor is de huidige boekwaarde (actueel geïnvesteerd vermogen) opgeteld bij de totale nog te maken kosten (nog te investeren vermogen). De boekwaarde en de nog te maken kosten geven tezamen een indicatie van het totaal te investeren vermogen. Dit geïnvesteerde vermogen is vergeleken met de verwachte totale winst op de lopende exploitaties.

Tabel 3-4: Prognose grondexploitatieresultaten in relatie tot boekwaarden en te maken kosten per 2006, 2007 en 2008 in euro

Jaar prognose	A: Winst (prognose)	B: Boekwaarde	C: Nog te maken kosten	B+C: Te investeren vermogen	A / (B+C): Rendement (prognose)
2006	10.267.925	-1.758.808	10.278.321	8.519.513	121%
2007	8.643.953	-2.616.474	9.180.387	6.563.913	132%
2008	7.924.251	-2.803.922	9.003.159	6.199.237	128%

Bron: Financieel verslag Grondbedrijf 2006, 2007 en 2008

Hieruit blijkt een hoge verwachting van het toekomstige rendement op geïnvesteerd vermogen, boven de 100%. De boekwaarden van de lopende exploitaties zijn al negatief en de nog te maken kosten gemiddeld beperkt. In combinatie met een hoge winstverwachting leidt dit tot hoge rendementen. Bij een zuivere meting waarin de gedane investeringen ook kunnen worden meegenomen (in plaats van de boekwaarde) zal het rendement in percentages beduidend lager uitvallen.

De indicatie die met de beschikbare gegevens wordt verkregen is een positief financieel perspectief van lopende grondexploitaties, dat in 2006-2008 vrij stabiel was.

De financiële verwachtingen ten aanzien van de lopende grondexploitaties dienen ten gevolge van de kredietcrisis waarschijnlijk naar beneden bijgesteld te worden.

Resultaten op projectniveau

In de casestudie Munewyk zijn de financiële resultaten op projectniveau nader bekeken.

In de eerste volledige grondexploitatie van Munewyk werd uitgegaan van een positief resultaat van € 1,3 miljoen. Dit verwachte grondexploitatieresultaat op eindwaarde is tijdens de looptijd van de exploitatie met ruim 30% gestegen van € 1,3 miljoen tot € 1,7 miljoen. Dit is verklaarbaar uit het feit dat zowel de geraamde kosten als de geraamde opbrengsten sinds het begin van het project met ongeveer 30% zijn gestegen.

Een deel van de hogere kosten en opbrengsten is verklaarbaar uit de toename van de omvang van het plangebied. Daarnaast is echter ook de winst per m2 plangebied met bijna 20% gestegen, doordat met name de opbrengsten van grondverkoop aanmerkelijk zijn gestegen.

De oorspronkelijke doelstelling om een positief exploitatieresultaat te behalen is ruimschoots gehaald. In voorgaande jaren is reeds voor € 675.000 aan tussentijdse winstnemingen genomen en bij afsluiting van de exploitatie rest nog een positief resultaat van ruim € 1.000.000.

Tabel 3-5: Doelstellingen en realisatie financiële doelstelling Munewyk, 2001 en 2009

	01-01-2001	01-01-2009	Ontwikkeling
Totaal verwachte winst	€ 1.298.000	€ 1.703.000	31%
Tussentijdse winstneming	0	€ 675.000	-
Resterend verwacht resultaat	€ 1.298.000	€ 1.028.000	-21%
Verwachte winst per m2	€ 9,4	€ 11,2	19%

3.2.2 Doelmatigheid kosten planvoorbereiding & toezicht en rente

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

Tabel 3-6: Ontwikkeling van grondexploitatieresultaten, kosten en boekwaarden in 2005, 2006, 2007 en 2008 in euro

	Rente	V en T.	Investerings	Inkomsten	Winst	Boekwaarde (31-12)
2005	78.353	175.352	2.432.943	2.833.513	846.764	-1.032.602
2006	116.924	200.830	1.591.806	2.551.634	355.730	-1.758.808
2007	88.014	324.783	4.895.001	5.384.131	256.888	-2.616.474
2008	80.873	1.007.472	2.821.968	3.763.205	1.158.000	-2.803.922

Bron: Financieel verslag Grondbedrijf 2005, 2006, 2007, 2008

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

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

V&T en rentekosten op strategisch niveau

In de afgelopen vier jaar bedragen deze kostenposten gemiddeld 19% van de totale investeringen in de grondexploitaties (tabel 3-6). Dit percentage komt overeen met het gemiddelde van 18-19% voor grondexploitaties bij kleinere gemeenten. Het gemiddelde percentage wordt sterk beïnvloed door de resultaten van 2008. In 2008 bedragen deze kosten 39% van de totale kosten. Dit wordt veroorzaakt door een eenmalige subpost 'diversen/kunstwerken' van € 665.000 als onderdeel van de kosten voorbereiding & toezicht bij de grondexploitatie Surhuisterveen Vierhuisterweg.

In eerdere jaren zijn de beheersbare kosten wel relatief laag en bedraagt het percentage tussen de 8% en 20%. Hiermee zijn de beheersbare kosten lager dan gemiddeld in gemeenten van vergelijkbare omvang.

V&T en rentekosten op projectniveau

In het project Munewyk zijn de kosten V&T en de rentekosten goed beheerst, deze bedroegen in totaal ongeveer 8%. Dit is ruim onder het gemiddelde van 18-19% voor grondexploitaties binnen kleinere gemeenten.

3.2.3 Conclusie financiële doelmatigheid

De afgelopen jaren heeft het grondbedrijf in de gemeente Achtkarspelen financieel doelmatig geopereerd. Jaarlijks zijn aanzienlijke winsten op de exploitaties behaald, ook in verhouding tot de gedane investeringen. De prognoses voor de rendementen in de komende jaren geven een vergelijkbaar beeld. De verwachte rendementen op lopende grondexploitaties komen echter onder druk te staan onder invloed van de economische crisis. Dat wordt versterkt als de woningbouwcontinuenten ook voor lopende exploitaties worden stopgezet.

De kosten voor planvoorbereiding & toezicht en rente hadden de afgelopen jaren een grote variatie. De meeste jaren worden deze beheersbare kosten relatief laag gehouden, een teken van doelmatig opereren. Alleen in 2008 zijn de kosten voorbereiding en toezicht relatief hoog door een eenmalige hoge subpost 'diversen/kunstwerken'.⁷

voetnoot

⁷ Volgens de gemeente in verband met de aanleg van een ijsbaan en tennisbaan in het plan Vierhuisterweg te Surhuisterveen.

De doelmatigheid van de grondexploitatie Munewyk is goed. De kosten V&T en de beheerskosten zijn tijdens de exploitatie in lijn gebleven de totale kosten en opbrengsten stijging. Ook kent het project nauwelijks rentekosten, dit getuigt van een doelmatige planning.

3.3 Implicaties van de Grondexploitatiewet

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

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting.

Het nieuwe systeem is gebaseerd op verplicht kostenverhaal op basis van een door het Rijk vastgestelde kostensoortenlijst. Wanneer deze kosten niet op vrijwillige basis kunnen worden verhaald (met een exploitatieovereenkomst), is de gemeente verplicht om deze te verhalen door middel van een publiekrechtelijk plan, het zogenaamde exploitatieplan.

Dit exploitatieplan dient uiterlijk gelijktijdig met het bestemmingsplan te worden vastgesteld. In dit plan is het woningbouwprogramma zodanig vastgelegd dat de totale kosten en opbrengsten van het plan op een eerlijke manier verdeeld kunnen worden over de verschillende exploitanten.

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

De sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij faciliterend grondbeleid zijn dus aanzienlijk verbeterd. Financiële risico's bij private ontwikkelingen kunnen beter worden afgedekt. Om die nieuwe mogelijkheden optimaal te kunnen benutten is echter een implementatiestrategie vereist. Zaken die aan de orde komen bij de implementatie van de Grondexploitatiewet zijn het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen op basis van een Structuurvisie (die verplicht is in de WRO), en een onderbouwing van de overige door de gemeente in het exploitatieplan vast te leggen kostenposten.

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

De Grondexploitatiewet biedt de gemeente meer sturingsmogelijkheden bij private grondexploitaties. Ook het kostenverhaal is beter verankerd in de wet. Samen draagt dit bij aan betere mogelijkheden voor beheersing van de financiën bij private grondexploitaties. Om deze mogelijkheden te benutten is de implementatie in de gemeentelijke organisatie van belang. In de gemeente Achtkarspelen is het beleid ten aanzien van de Grondexploitatiewet grotendeels uitgewerkt in de Nota Grondbeleid. De gemeente geeft tevens aan dat een rekenschema voor verhaalbare kosten in het exploitatieplan gereed is.

Het beleid voor bovenwijkse voorzieningen is nog onvoldoende uitgewerkt. Er bestaat binnen het grondbedrijf wel een intern overzicht van toekomstige uitgaven aan bovenwijkse voorzieningen. Dit overzicht is echter niet vastgelegd in de geldende Structuurvisie en in een Nota Bovenwijkse Voorzieningen. Toekomstige uitgaven aan bovenwijkse voorzieningen zijn nog niet toegerekend aan de diverse grondexploitaties. Dit betekent dat bij het toepassen van de Grondexploitatiewet met een exploitatieplan voor een nieuw bestemmingsplan momenteel geen kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen kan plaatsvinden.

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

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

Conclusie implicaties Grondexploitatiewet

Voor de beheersing van de financiële risico's bij nieuwe bestemmingsplannen heeft de Grondexploitatiewet twee belangrijke implicaties. Ten eerste zijn, indien de wet goed wordt toegepast, de mogelijkheden voor kostenverhaal bij private grondexploitaties vergroot en hierdoor worden de financiële risico's voor de gemeente beperkt. Dit vereist voor verhaal van kosten voor bovenwijkse voorzieningen bij nieuwe bestemmingsplannen ook een actuele Structuurvisie. Bovenwijkse voorzieningen kunnen vervolgens worden opgenomen een nota bovenwijkse voorzieningen (met toerekening van kosten aan verschillende plannen), die de gemeente nog niet heeft. Ten tweede dient de gemeente als gevolg van de wet in een vroegtijdig stadium van ruimtelijke ontwikkelingen, voor vaststelling van het bestemmingsplan, reeds een afweging te maken tussen actief grondbeleid, PPS of faciliterend grondbeleid.

3.4 Grondbedrijf als lerende organisatie

Deze paragraaf behandelt de zesde deelvraag van de Rekenkamercommissie: *wordt er in de gemeente bij nieuwe projecten of bij het opstellen van nieuw beleid gebruik*

gemaakt van de ervaringen uit eerder beleid of eerdere grondexploitaties of uit externe bronnen?

Lerende organisatie: normen

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

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

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

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

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

Leren op beleidsniveau

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Achtkarspelen op beleidsniveau een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Deze versterkte aandacht voor het grondbeleid is onder andere te verklaren uit een sterkere bestuurlijke betrokkenheid.

In 2008 is voor het eerst een Nota Grondbeleid vastgesteld waarmee duidelijke kaders voor de uitvoering van het grondbeleid zijn vastgesteld.

Ook het beleid op het gebied van risicomanagement en reserves & voorzieningen is versterkt. In de Kadernota 2008 van juni 2007 heeft de gemeente de ambitie vastgelegd te werken aan een transparantere financiële huishouding, specifiek ook op het gebied van risicomanagement. Een belangrijke stap is het meer kwantificeren van benoemde risico's.

Tevens is begin 2009 een nieuwe Nota reserves en voorzieningen opgesteld. Deze Nota vervangt de oude Nota reserves en voorzieningen uit 2006. De gemeente Achtkarspelen geeft aan dat verbetering in het financiële beleid van de gemeente aanleiding gaf tot deze relatief snelle herziening.

Samenvattend heeft de gemeente Achtkarspelen op beleidsniveau in de afgelopen jaren een duidelijke vooruitgang geboekt op het gebied van grondbeleid en financieel beleid. Er zijn diverse nieuwe beleidsnota's ontwikkeld die met elkaar verbonden zijn en de beheersing van financiële risico's in de gemeente verbeteren. Deze beleidsontwikkeling heeft niet plaatsgevonden volgens een opgestelde beleids-

agenda maar heeft stapsgewijs vorm gekregen, zo verklaart de gemeente. In de komende jaren staan geen grote beleidsontwikkelingen rond het grondbeleid gepland. Belangrijk is wel de ontwikkeling van een nieuwe Structuurvisie met ruimtelijke doelstellingen die indirect ook sturend zijn voor het grondbeleid.

Externe oriëntatie

De gemeente geeft aan dat externe oriëntatie gestimuleerd wordt. Voorbeeld is dat de bij het grondbeleid betrokken ambtenaar recent een 'Masterclass Planeconomie' heeft gevolgd.

Rond de introductie van de Grondexploitatiewet heeft het ambtelijk apparaat onder andere ervaringen uitgewisseld met de nabijgelegen gemeente Kollumerland en met specialisten op het gebied van de Grondexploitatiewet uit de gemeente Apeldoorn. Dit heeft de implementatie van de Grondexploitatiewet versoepeld.

Leren op niveau grondexploitatie

Ten aanzien van het leren op het niveau van de grondexploitatie zijn diverse positieve punten te noemen, die duiden op het lerende vermogen binnen het gemeentelijk apparaat. Diverse ambtenaren zijn in de interviews bijvoorbeeld kritisch op het communiceren door de gemeente over het grondniveau bij oplevering van de kavels in het project Munewyk. Men geeft aan dat deze communicatie tot misverstanden heeft geleid tussen kopers van de kavels en de gemeente en dat deze ervaringen worden meegenomen om soortgelijke problemen in nieuwe projecten te vermijden.

3.5 Conclusies financiële risicobebepaling

Risicomanagement

De gemeente Achtkarspelen heeft sinds begin 2008 het risicomanagement verbeterd. De transparantie is toegenomen doordat gemeente expliciteert welke risico's bij de grondexploitaties worden meegenomen en gekwantificeerd. Bovendien is het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en de reserves en voorzieningen beter geëxpliciteerd. De grondexploitaties worden jaarlijks herzien.

Financiële risico's worden hoofdzakelijk per exploitatie bepaald en in de exploitatieopzet verwerkt. Het beleid is om grotere algemene risico's te kwantificeren en op te vangen met de weerstandscapaciteit. Een voornaam algemeen risico van het grondbeleid is het stopzetten van de woningbouwcontingenten. De omvang van de algemene reserve is in overeenstemming met dit actuele grootschalige risico.

Uit de casestudie blijkt dat de risico's op het niveau van de individuele grondexploitatie goed beheerst worden binnen het grondbedrijf. Per exploitatie worden positieve en negatieve scenario's doorgerekend en op basis hiervan worden risico's binnen de exploitatie opgevangen. Deze risicoberekeningen worden echter niet vastgelegd in het jaarlijks verslag van het grondbedrijf en zijn dus niet inzichtelijk

voor de gemeenteraad. Hierdoor zijn de risico's van de grondexploitaties niet transparant voor de gemeenteraad.

Financiële doelmatigheid

De afgelopen jaren heeft het grondbedrijf in de gemeente Achtkarspelen financieel doelmatig geopereerd. Jaarlijks zijn aanzienlijke winsten op de exploitaties behaald, ook in verhouding tot de gedane investeringen.

De prognoses voor de rendementen op de lopende grondexploitaties laten eenzelfde beeld zien. Deze rendementen komen echter onder druk te staan als de woningbouwcontingenten ook voor lopende exploitaties worden stopgezet. Daarnaast kunnen de verwachte winsten ook negatief beïnvloed worden door de huidige recessie.

De kosten voor planvoorbereiding & toezicht en rente hadden de afgelopen jaren een grote variatie. De meeste jaren worden deze beheersbare kosten relatief laag gehouden, een teken van doelmatig opereren. Alleen in 2008 zijn de kosten voorbereiding en toezicht relatief hoog door een eenmalige hoge subpost 'diversen/kunstwerken'.

De doelmatigheid van de grondexploitatie Munewyk is goed. De kosten V&T en de beheerskosten zijn tijdens de exploitatie in lijn gebleven met de totale kosten- en opbrengstenstijging. Ook kent het project nauwelijks rentekosten, dit getuigt van een doelmatige planning.

Grondexploitatiewet

In de gemeente Achtkarspelen is het beleid ten aanzien van de Grondexploitatiewet grotendeels uitgewerkt in de Nota Grondbeleid. De gemeente geeft tevens aan dat een rekenschema voor verhaalbare kosten in het exploitatieplan gereed is. Het beleid voor bovenwijkse voorzieningen is nog onvoldoende uitgewerkt. Er bestaat binnen het grondbedrijf wel een intern overzicht van toekomstige uitgaven aan bovenwijkse voorzieningen. Dit overzicht is echter niet vastgelegd in een Nota bovenwijkse voorzieningen en evenmin in een actuele Structuurvisie. Toekomstige uitgaven aan bovenwijkse voorzieningen zijn nog niet toegerekend aan de diverse grondexploitaties. Dit betekent dat bij het toepassen van de Grondexploitatiewet momenteel geen kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen kan plaatsvinden.

De gemeente Achtkarspelen heeft de Grondexploitatiewet nog niet hoeven toe te passen omdat men er bij recente private ontwikkelingen in geslaagd is een anterieure (exploitatie)overeenkomst met de private partij te tekenen.

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

Voor de beheersing van de financiële risico's heeft de grondexploitatiewet twee belangrijke implicaties. Ten eerste zijn, indien de wet goed wordt toegepast, de mogelijkheden voor kostenverhaal bij private grondexploitaties vergroot en hierdoor worden de financiële risico's voor de gemeente beperkt. Ten tweede dient de gemeente als gevolg van de wet in een vroegtijdig stadium van ruimtelijke ontwikkelingen, voor vaststelling van het bestemmingsplan, reeds een afweging te maken tussen actief grondbeleid, PPS of faciliterend grondbeleid.

Lerende organisatie

De gemeente Achtkarspelen heeft op beleidsniveau in de afgelopen jaren duidelijk vooruitgang geboekt op het gebied van grondbeleid en financieel beleid. Er zijn diverse nieuwe beleidsnota's ontwikkeld die met elkaar verbonden zijn en de beheersing van financiële risico's in de gemeente verbeteren.

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

De gemeente kijkt kritisch naar haar eigen functioneren binnen grondexploitaties en probeert hiervan te leren.

4

Sturing en controle grondbeleid

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

In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties (deelvraag 7). Paragraaf 4.2 vergelijkt deze eisen en vult deze aan met richtlijnen afkomstig van hogere overheden en andere gemeenten (deelvraag 8).

De naleving van de eisen wordt beoordeeld in paragraaf 4.3 (deelvraag 9). Deze controle van de informatievoorziening wordt afgesloten met een toets aan de transparantieladder.

In paragraaf 4.4 worden conclusies getrokken over de sturing en controle van het grondbeleid in Achtkarspelen.

4.1 Gemeentelijke eisen aan informatievoorziening

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

Financiële verordening

Een belangrijk document waarin de gemeenteraad eisen kan vastleggen ten aanzien van de informatievoorziening is de 'Financiële verordening'. De gemeente Achtkarspelen beschikt over een recente Financiële verordening uit 2008, waarbij artikel 18 is gerelateerd aan het grondbeleid.

Tekstvak 4-1: Eisen informatievoorziening Financiële verordening

Artikel 18. Grondbeleid

Bij de begroting en het jaarverslag doet het college in de paragraaf grondbeleid ten minste verslag van de items die genoemd zijn in artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Bron: Gemeente Achtkarspelen (2008), *Financiële verordening*, artikel 18, blz. 4

In artikel 18 wordt de eis geformuleerd dat in de paragraaf grondbeleid van de begroting en het jaarverslag de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de uitvoe-

ring van het grondbeleid conform artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Op de inhoud van het BBV wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

Nota Grondbeleid

Een tweede gemeentelijk document waarin de gemeenteraad eisen stelt aan de informatievoorziening is de Nota Grondbeleid. In de gemeente Achtkarspelen is in november 2008 de eerste Nota Grondbeleid aangeboden aan de gemeenteraad. In voorgaande jaren werd het grondbeleid alleen geformuleerd in de paragraaf grondbeleid in de begroting en het gemeentelijk jaarverslag.

In de nieuwe Nota Grondbeleid staan diverse eisen ten aanzien van informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Het college van B&W kan overgaan tot strategische verwervingen tot € 1.000.000 zonder voorafgaande toestemming van de gemeenteraad. Na aankoop dient de raad echter geïnformeerd te worden en kan de raad besluiten of opnieuw budget beschikbaar wordt gesteld. Bij aankopen voor een hoger bedrag dient vooraf toestemming gevraagd te worden aan de gemeenteraad.

Tekstvak 4-2: Eisen informatievoorziening strategische aankopen

Voor het doen van strategische aankopen (...) stelt de gemeenteraad het college €1.000.000,00 per aankoop beschikbaar. Het college legt na iedere strategische aankoop verantwoording af aan de gemeenteraad, waarna de gemeenteraad een besluit neemt over het opnieuw beschikbaar stellen van dit budget.

Bron: Gemeente Achtkarspelen (2008) Nota Grondbeleid, blz. 10

Financiële informatie over het grondbedrijf en de grondexploitaties dient jaarlijks aan de gemeenteraad gerapporteerd te worden in een financieel verslag over het grondbeleid

Tekstvak 4-3: Eisen informatievoorziening financiële positie

Jaarlijks wordt gerapporteerd over de financiële positie door middel van het Financiële Verslag van het gemeentelijke grondbedrijf. In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de bouwgrondexploitatie, de ontwikkeling van de boekwaarde, eventuele winstnemingen en de ontwikkeling van het zogenaamde weerstandsvermogen.

Bron: Gemeente Achtkarspelen (2008) Nota Grondbeleid, blz. 10

Tot slot zijn in de Nota Grondbeleid eisen geformuleerd over eventuele publiek-private samenwerkingen in relatie tot het grondbeleid (tekstvak 4-4). Voor het aangaan van een samenwerking dient de gemeenteraad op voorhand geïnformeerd en om toestemming gevraagd te worden.

Tekstvak 4-4: Eisen informatievoorziening samenwerking

De beslissing tot het aangaan van een bepaalde samenwerking is situatieafhankelijk en zal telkens worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Bron: Gemeente Achtkarspelen (2008) Nota Grondbeleid, blz. 9

4.2 Gemeentelijke eisen ten opzichte van andere richtlijnen

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

4.2.1 Kaders hogere overheden

In deze paragraaf wordt gekeken naar de richtlijnen van hogere overheden voor informatievoorziening over het grondbeleid.

Besluit begroting en verantwoording

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

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

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

Gemeentewet

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

De in de Nota Grondbeleid vastgelegde eisen ten aanzien van strategische aankopen zijn in overeenstemming met de Gemeentewet. In de gemeente Achtkarspelen zijn besluiten met 'ingrijpende gevolgen' voor de gemeenten gedefinieerd als aankopen boven een bedrag van € 1.000.000. Voor deze aankopen dient eerst toestemming gevraagd te worden aan de gemeenteraad.

Tekstvak 4-5: Eisen aan- en verkoop onroerende zaken Gemeentewet (art. 160 en 169)

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

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

De wet geeft echter twee verbijzonderingen:

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

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

Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet stelt ook eisen aan gemeentelijk grondbeleid bij particuliere grondexploitatie aangaande het kostenverhaal. Er is een kostensoortenlijst met kosten die moeten worden verhaald, waaronder de bovenwijkse kosten die concreet moeten worden onderbouwd, bijvoorbeeld in een Nota bovenwijkse voorzieningen. De gemeente Achtkarspelen geeft aan deze kostensoortenlijst uit de Grondexploitatiewet over te hebben genomen.

Tekstvak 4-6: Eisen kostenverhaal met Grondexploitatiewet

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

Vanuit de provincie Friesland zijn er geen aanvullende richtlijnen voor een goede informatievoorziening over risicobeheersing.⁸

4.2.2 Informatievoorziening Achtkarspelen in verhouding tot andere gemeenten

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

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

voetnoot

⁸ Via websites is hier geen aanwijzing voor gevonden. Ook de onderzoeken van de Rekenkamers van Bolsward (*Grondig en gedegen*, september 2008) en Kollumerland (*Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid grondbeleid*, september 2008) geven geen provinciale normen aan voor met name de risicoreserve grondexploitatie. De provincie Noord-Brabant doet dat bijvoorbeeld wel.

Tabel 4-1: Beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid

	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch niveau	▪ Nota Grondbeleid (2008) ▪ Structuurvisie (Structuurplan 1995) ▪ Financiële verordening (2008) ▪ Nota/paragraaf verbonden partijen (jaarlijks) ▪ Nota reserves en voorzieningen (2009) ▪ Nota/paragraaf weerstandsvermogen (jaarlijks) ▪ Exploitatieverordening (2001) ▪ Plan implementatie Grondexploitatiewet	
Tactisch niveau	▪ Programmabegroting / jaarrekening (jaarlijks) ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen*	▪ Productbegroting (jaarlijks) ▪ Meerjarenprognose grondbedrijf* ▪ Nota grondprijzen* ▪ Normering planvoorbereidingskosten*
Operationeel niveau	▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie	▪ Beslisdocumenten projectmatig werken*

* Vet gedrukte documenten zijn niet aanwezig in de gemeente Achtkarspelen

Strategisch niveau

Op strategisch niveau zijn vooral de Financiële verordening, de Nota Grondbeleid, de nota of paragraaf weerstandsvermogen en het plan voor implementatie van de Grondexploitatiewet van belang. Deze documenten zijn in Achtkarspelen allemaal aanwezig. Het implementatieplan voor de Grondexploitatiewet is verwerkt in de Nota Grondbeleid die van recente datum is.

De gemeente beschikt momenteel over een Structuurplan 1995-2010. Deze is verouderd. Er wordt gewerkt aan de vervanging van dit plan door een nieuwe Structuurvisie. Naar verwachting is deze in 2010 gereed.

Beleid ten aanzien van verbonden partijen en weerstandsvermogen is in de gemeente Achtkarspelen vastgelegd in een paragraaf in de programmabegroting en de programmarekening.

Tactisch niveau

Op tactisch niveau zijn in het bijzonder van belang de programmabegroting en het gemeentelijk jaarverslag en een eventuele meerjarenprognose 'grondbedrijf'.

In de programmabegroting en het gemeentelijk jaarverslag is de paragraaf Grondbeleid opgenomen. In de paragraaf Grondbeleid wordt een verantwoording gegeven van het gevoerde grondbeleid. Dit bestaat uit een samenvatting van het beleid uit de Nota Grondbeleid en een actueel overzicht van verwachte resultaten, ontwikkelingen en winstnemingen.

De meerjarenprognose 'grondbedrijf' is niet aanwezig in de gemeente Achtkarspelen. De gemeente publiceert wel jaarlijks een financieel verslag van het grondbedrijf. Hierin komt de planning voor de komende jaren kort aan de orde, maar de financiële consequenties van toekomstige exploitaties worden nog niet meegenomen. Dit is wel een belangrijk onderdeel van een meerjarenprognose.

De gemeente beschikt niet over een aparte Nota Grondprijzen zoals in veel gemeenten het geval is. Wel worden de grondprijzen jaarlijks vastgesteld in de Nota Gewogen Ambitie, waarin de beleidsuitgangspunten voor het komende jaar worden vastgelegd. Onderbouwing van het grondbeleid vindt in deze Nota slechts summier plaats. Ook een Nota Normering Planvoorbereidingskosten ontbreekt.

Operationeel niveau

Uit de casestudie Munewyk blijkt dat op operationeel niveau sprake is van goed uitgewerkte grondexploitaties die jaarlijks worden geactualiseerd. Ook wordt voor de start van een project een eerste grondexploitatieverkenning gemaakt om de haalbaarheid van het project te beoordelen. Er is geen sprake van een evaluatie van grondexploitaties na afloop van het project.

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

Beoordeling Achtkarspelen ten opzichte van andere gemeenten

Ten eerste dient opgemerkt te worden dat de gemeente Achtkarspelen pas in 2008 een Nota Grondbeleid heeft opgesteld. Hiermee loopt de beleidsvorming in de gemeente achter op de praktijk in veel andere gemeenten. Veel gemeenten beschikken reeds diverse jaren over een gemeentelijke nota Grondbeleid. Op basis van deze informatie kan beoordeeld worden dat de eisen aan informatievoorziening in Achtkarspelen in de periode 2005 tot 2008 achterbleven in verhouding tot andere gemeenten. Deze achterstand is met de huidige nota Grondbeleid ingehaald.

Een tweede verschil met veel andere gemeenten zijn de gestelde eisen in de Financiële verordening. Veelal wordt in deze verordening een eis geformuleerd aan de termijn waarop een nieuwe Nota Grondbeleid dient te worden vastgesteld. Een hiervoor gebruikelijke termijn is eens in de vier jaar. Dit is een extra waarborg voor een actueel grondbeleid. Deze eis is in de Financiële verordening van de gemeente Achtkarspelen niet gesteld.

Overige eisen aan de informatievoorziening over het grondbeleid en de grondexploitaties zijn in overeenstemming met de praktijk in veel andere gemeenten (zoals het jaarlijks herzien van grondexploitaties). De eisen aan de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf (tekstvak 4-3) zijn uitgebreider dan in veel gemeenten het geval is.

Met name op tactisch niveau zijn diverse documenten uit het referentiemodel in Achtkarspelen niet beschikbaar, namelijk de Nota bovenwijkse voorzieningen, een Meerjarenprognose grondbedrijf, een Nota grondprijzen en een Normering planvoorbereidingskosten. Ten opzichte van andere gemeenten kan het ontbreken van deze documenten als minpunt worden beoordeeld. Alle wel beschikbare documenten zijn in Achtkarspelen van recente datum.

4.3 Naleving eisen informatievoorziening

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

Naleving eisen BBV

Ten eerste wordt in deze paragraaf gekeken in hoeverre de eisen uit het BBV worden nageleefd. Deze eisen zijn weergegeven in de tekstvakken 4-8 en 4-9. Ter beoordeling is gekeken naar de meest recent beschikbare documenten: de paragraaf grondbeleid in het Jaarverslag 2007 en de Programmabegroting 2009 en het Financieel Verslag Grondbedrijf 2008. Hieruit blijkt dat alle formele eisen aan de informatievoorziening worden nageleefd. De verantwoording van het grondbeleid vindt plaats via de paragraaf Grondbeleid. De verantwoording van de grondexploitatie vindt plaats via het financieel verslag van het grondbedrijf dat eveneens aan de gemeenteraad ter beschikking wordt gesteld. Uitzondering is de uiteenzetting van de wijze waarop eventuele negatieve exploitatieresultaten worden opgevangen (BBV, Art. 70, 1h). Deze informatie is wel opgenomen in de paragraaf grondbeleid.

Tekstvak 4-7: Naleving artikel 16 BBV

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 4-8: Naleving eisen artikel 70 BBV

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 hoe eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

De informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid kan verbeterd worden door de actuele grondexploitaties expliciet te onderscheiden in gemeentelijke exploitaties, private exploitaties en eventuele publiek-private samenwerkingen.

Naleving eisen Gemeentewet

Een andere richtlijn vanuit het Rijk is dat de raad vooraf wordt geïnformeerd over omvangrijke transacties (Gemeentewet). Uit de casestudie Munewyk blijkt dat de informatievoorziening over grondaankopen goed is verlopen en dat de raad bij elke aankoop vooraf is geïnformeerd en om toestemming is gevraagd voor de aankoop.

Kostensoortenlijst Grondexploitatiewet

Indien de Grondexploitatiewet binnen de gemeente toegepast moet worden, dan wordt gebruik gemaakt van de kostensoortenlijst uit het Besluit Ruimtelijke Ordening. Bij recente private ontwikkelingen waar de gemeente een anterieure overeenkomst met de private partij heeft gesloten, is de bijdrage van de private partij ook gebaseerd op deze kostensoortenlijst.

Transparantie grondbeleid

Voor het beoordelen van de transparantie van het grondbeleid wordt gebruik gemaakt van de 'transparantieladder'.⁹

De beleidskaderstelling binnen de gemeente Achtkarspelen is goed. Zoals eerder geconstateerd ontbreken in de meerjarenprognose een beeld van komende nieuwe grondexploitaties en een beleidsagenda voor het grondbeleid met een overzicht van de verwachte ontwikkelingen.

De procescondities verdienen verbetering binnen de gemeente Achtkarspelen. Belangrijk is het opstellen van een kader voor het afwegen van prijs/kwaliteit in de ruimtelijke plannen.

De uitvoering van het grondbeleid verloopt goed binnen de gemeente Achtkarspelen. De output van het grondbeleid is bekend en komt overeen met de ramingen. Daar wordt dan ook de maximale score behaald.

In totaal wordt ruim 70% van de maximale score behaald. De gemeente Achtkarspelen heeft op enkele punten de beleidskaders en de procescondities nog onvolgende ingevuld.

voetnoot

⁹ De transparantieladder is ontwikkeld door RIGO en is een deskundigennorm voor de informatievoorziening over het grondbeleid.

Tabel 4-2 Score Achtkarspelen op indicatoren transparantie grondbeleid

Trede transparantieladder	Antwoord	Score
A. Beleidskaderstelling		
1. Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een nota grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar	10 (10)
2. Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	Ja grotendeels	7 (10)
3. Beschikt u over:	Ja	10 (10)
• Helder beleid voor grondverwerving en gronduitgifte	Ja	10 (10)
• Algemene voorwaarden uitgiftebeleid	Alleen individueel	5 (10)
• Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw	Ja	10 (10)
• Een implementatieplan voor de Grondexploitatiewet		
4. Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	10 (10)
5. Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, exploitatiewet, Europese regelgeving, convenanten met corporaties etc.)	Nee	0 (10)
Score A	78%	62 (80)
B. Procescondities		
1. 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 en zijn de aanwezige risico's adequaat beschreven?	Ja	20 (20)
2. Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van uw plannen mogelijk is?	Nee	0 (20)
3. Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	Nee	0 (20)
Score B	33%	20 (60)
C. Uitvoering		
1. Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10%	20 (20)
2. 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) 10 (10)
3. Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10%	20 (20)
Score C	100%	60 (60)
Totaal behaalde score	71%	135 (200)

4.4 Conclusies sturing en controle grondbeleid

Gemeentelijke eisen informatievoorziening

De gemeente Achtkarspelen heeft in de afgelopen twee jaar beleid het grondbeleid vernieuwd. Hierin zijn diverse eisen geformuleerd voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad. In de Nota Grondbeleid zijn eisen vastgelegd voor informatievoorziening over grondaankopen, de financiële positie van het grondbedrijf en publiek-private samenwerkingen.

Gemeentelijke eisen ten opzicht van andere richtlijnen

De gemeentelijke eisen aan de informatievoorziening zijn in overeenstemming met de eisen vanuit de rijksoverheid in het BBV en de Gemeentewet.

De gemeente Achtkarspelen beschikt op strategisch niveau over alle belangrijke beleidsdocumenten uit het referentiemodel voor gemeentelijk grondbeleid. Het beleid is de afgelopen twee jaar in ontwikkeling geweest. Tot voor 2008 was nog geen sprake van een Nota Grondbeleid.

Op tactisch en operationeel niveau is nog sprake van diverse ontbrekende documenten die de informatievoorziening zouden kunnen versterken. Dit betreft op tactisch niveau een Nota Bovenwijkse Voorzieningen, een Meerjarenprognose Grondbedrijf, een Nota Grondprijzen en een Normering Planvoorbereidingskosten. Op operationeel niveau ontbreekt een Nota Projectmatig werken.

Naleving eisen informatievoorziening

De gestelde eisen aan de informatievoorziening in het BBV worden in hun geheel nageleefd. In verhouding tot veel andere gemeenten is dit een goede prestatie. De informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid kan verder verbeterd worden door de actuele grondexploitaties expliciet te onderscheiden in gemeentelijke exploitaties, private exploitaties en eventuele publiek-private samenwerkingen.

De naleving van de Gemeentewet voor informatievoorziening over grondaankopen verloopt goed. De gemeente heeft de Grondexploitatiewet nog niet hoeven toe te passen, maar werkt wel met de bijbehorende kostensoortenlijst.

De transparantieladder voor het grondbeleid in Achtkarspelen toont een redelijke score. Enkele verbeteringen zijn nog nodig om alle kaders voldoende in te vullen, dit geldt met name voor de procescondities. Er is geen normatief kader om de prijs-kwaliteitverhouding van plannen af te wegen en de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie zijn niet op elkaar afgestemd.

De uitvoering van het grondbeleid verloopt goed, op de transparantieladder wordt hier de maximale score behaald.

5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

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

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

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

Risicomanagement

De gemeente heeft als hoofddoelstelling van het grondbeleid: *het gebruiken van de instrumenten van het grondbeleid om doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening te realiseren*. De gemeente daarnaast heeft ook een financiële doelstelling met het grondbeleid: *het maken van winst op grondexploitaties, om eventuele verliesgevende projecten te kunnen financieren*.

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

Beheersing van de financiële risico's is een belangrijk aandachtspunt in het grondbeleid van de gemeente. De afgelopen jaren zijn diverse beleidsnota's verschenen die o.a. de beheersing van financiële risico's beogen te verbeteren.

In de Nota Grondbeleid wordt geëxpliciteerd welke risico's bij grondexploitaties worden meegenomen en gekwantificeerd. Het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen en de reserves en voorzieningen is geëxpliciteerd in de Nota Reserves & Voorzieningen en in de paragraaf Weerstandsvermogen van de programmabegroting en het jaarverslag. Ter beheersing van de risico's worden alle grondexploitaties jaarlijks herzien.

Financiële risico's worden hoofdzakelijk per exploitatie bepaald en in de exploitatieopzet verwerkt. Per exploitatie worden positieve en negatieve scenario's doorge-

rekend, op basis waarvan risico's binnen de exploitatie worden opgevangen. Deze risicoberekeningen worden niet opgenomen in het financieel verslag van het grondbedrijf en zijn dus niet kenbaar voor de raad. De actuele risico's van de grondexploitaties zijn dus niet transparant voor de raad. Ook is er geen financiële doorrekening van toekomstige plannen ('meerjarenprognose grondbedrijf').

Het is beleid om grotere algemene risico's te kwantificeren en op te vangen met de weerstandscapaciteit. Een voorbeeld van zo'n algemeen risico is het mogelijkheid dat de gemeente geen nieuwe woningbouwcontingenten van de provincie krijgt toegekend voor de periode vanaf 2016. Er wordt nu reeds een reserve (van momenteel €4,7 miljoen) aangehouden om dit risico op te kunnen vangen.

Boven geschetste aanpak heeft geleid tot een goede uitvoering van het grondbeleid de afgelopen jaren. De financiële *doeltreffendheid* is in de afgelopen jaren goed geweest: nagenoeg alle grondexploitaties hebben een positief (verwacht) eindresultaat. Ook is *doelmatig* geopereerd: jaarlijks zijn aanzienlijke winsten behaald, zeker in verhouding tot de gedane investeringen. De afgelopen jaren werden ook de beheersbare kosten relatief laag gehouden, wat een teken van doelmatig opereren is.

De verwachtingen voor toekomstige rendementen zijn goed, maar: deze rendementen staan wel onder druk. Van de recessie, alsmede het mogelijkwerijs niet toekennen van woningbouwcontingenten voor de periode vanaf 2016. Door e.e.a. zal het risicomanagement na 2008 meer op de proef worden gesteld.

De invoering van de Grondexploitatiewet (Grexxwet) in 2008 heeft belangrijke gevolgen voor de risicobeheersing bij grondexploitaties, vooral omdat daardoor meer sturingsmogelijkheden bij private grondexploitaties voorhanden zijn (zoals de bevoegdheid tot het vaststellen van het aandeel sociale woningbouw en vrije kavels). Als de wet goed wordt toegepast, zijn bovendien de mogelijkheden voor kostenverhaal bij private grondexploitaties groter, waardoor de financiële risico's voor de gemeente beperkt worden. Dankzij deze nieuwe wet kan de gemeente in een vroegtijdig stadium, nl. al vóór de vaststelling van het bestemmingsplan, een afweging te maken tussen actief grondbeleid, PPS of faciliterend grondbeleid. De gemeentelijke doelstelling om winst te behalen blijft echter een reden om zoveel mogelijk aan actief grondbeleid als gewenste vorm vast te houden.

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

Sturing en controle

De gemeente heeft in de afgelopen twee jaar het grondbeleid grondig vernieuwd. Daarbij zijn in de Nota Grondbeleid afspraken vastgelegd over de informatievoorziening aan de raad aangaande grondaankopen, de financiële positie van het grondbedrijf en publiekprivate samenwerkingen. Deze afspraken zijn in overeenstemming met de eisen uit het BBV en de Gemeentewet.

De gemeente beschikt momenteel op *strategisch* niveau over alle belangrijke beleidsdocumenten uit het referentiemodel voor gemeentelijk grondbeleid. Vóór 2008 was nog geen sprake van een Nota Grondbeleid. Op *tactisch* en *operationeel* niveau is echter nog sprake van diverse ontbrekende documenten die de informatievoorziening aan de gemeenteraad kunnen versterken. Dit betreft, op tactisch niveau, een Nota Bovenwijkse Voorzieningen, een Meerjarenprognose Grondbedrijf, een Nota Grondprijzen en een Normering Planvoorbereidingskosten. Op operationeel niveau ontbreekt nog een Nota Projectmatig werken.

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

De transparantie van het grondbeleid vraagt met name op het punt van de procescondities nog om verbetering. De beslismomenten projectmatig werken en grondexploitatie zijn niet duidelijk op elkaar afgestemd, waardoor geen helder kader bestaat in welk stadium de afweging tussen prijs en kwaliteit van plannen zal plaatsvinden.

5.2 Aanbevelingen

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

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

Verbeteren risicomanagement en transparantie ervan

Risico's van grondexploitaties worden jaarlijks door het grondbedrijf intern gemonitord. Risicoberekeningen worden echter niet vastgelegd in het financieel verslag van het grondbedrijf, met als gevolg dat het risicomanagement niet transparant is voor de raad. Nu het grondbeleid onder invloed staat van een economische recessie wordt het risicomanagement op de proef gesteld.

Het risicomanagement en de transparantie ervan voor controle en sturing door de raad kunnen verbeterd worden door:

- 1) De raad inzicht te geven in de risicoscenario's die jaarlijks voor de lopende grondexploitaties worden opgesteld (ook uitgedrukt in geld, niet alleen in algemene termen beschreven).
- 2) Het overwegen om niet alle risico's binnen de grondexploitatie op te vangen maar hiervoor een aparte reserve grondexploitaties in te stellen.

- 3) In samenhang met het vorige punt te bekijken of de reserve voor het contin-
gentenrisico vanaf 2016 niet te vroeg is gemaakt.
- 4) Een Meerjarenprognose Grondbedrijf met inzicht in de financiële consequen-
ties van toekomstige projecten op te stellen en daarbij te bekijken of de voor-
raad grond in bezit van de gemeente niet te omvangrijk is voor de ruimtelijke
opgaven en dus mogelijk tot verkoop kan worden overgegaan.
- 5) De toepassing van de Grondexploitatiewet te verbeteren voor het kostenver-
haal van mogelijk noodzakelijke bovenwijkse voorzieningen. Daarvoor is een
actuele ruimtelijke Structuurvisie vereist. De kosten van de bovenwijkse voor-
zieningen en de toerekeningwijze aan plannen kunnen worden opgenomen in
een Nota bovenwijkse voorzieningen.

Versterken beleidskaders

Het beleidskader, met name in de Nota Grondbeleid, kan op enkele punten ver-
sterkt worden.

- 6) De ruimtelijke doelstellingen van het grondbeleid kunnen worden verankerd
in een actuele Structuurvisie voor gemeente. In de Structuurvisie kunnen de
ruimtelijke opgaven meer SMART geformuleerd worden in een meerjaren
programma voor wonen, werken, (bovenwijkse) voorzieningen en infrastruc-
tuur. Voor het grondbeleid laat zich dat vertalen in het leveren van gewenste
hoeveelheden uitgeefbare grond voor wonen en werken, groen en water en
bovenwijkse voorzieningen binnen een bepaalde periode.

Het expliciteren van de financiële doelstelling van het grondbeleid is ook
wenselijk. Deze doelstelling kan specifieker worden gemaakt, bijvoorbeeld
door een na te streven winstpercentage op grondexploitaties te benoemen
(en hierover jaarlijks te laten rapporteren, ondermeer in het Jaarverslag
Grondbedrijf).
- 7) Het expliciet op elkaar afstemmen van beslismomenten projectmatig werken
en de vaststelling en herziening van de grondexploitatie en op welke momen-
ten daarbinnen kosten en kwaliteit van een plan worden afgewogen.

Bijlage 1: Normenkader Noordoost Friesland

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

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

Typen normen

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

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

Normen doelstellingen en doeltreffendheid (hoofdstuk 2)

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

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

Zijn de doelstellingen voor het grondbeleid SMART geformuleerd?

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

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

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

Doelstellingen grondbeleid van de drie gemeenten in Noordoost Friesland

De drie gemeenten hebben in een nota grondbeleid of paragraaf grondbeleid doelstellingen voor het grondbeleid geformuleerd. Dit betreft een tweetal verschillende doelstellingen die in alle drie de gemeenten ongeveer gelijk luiden:

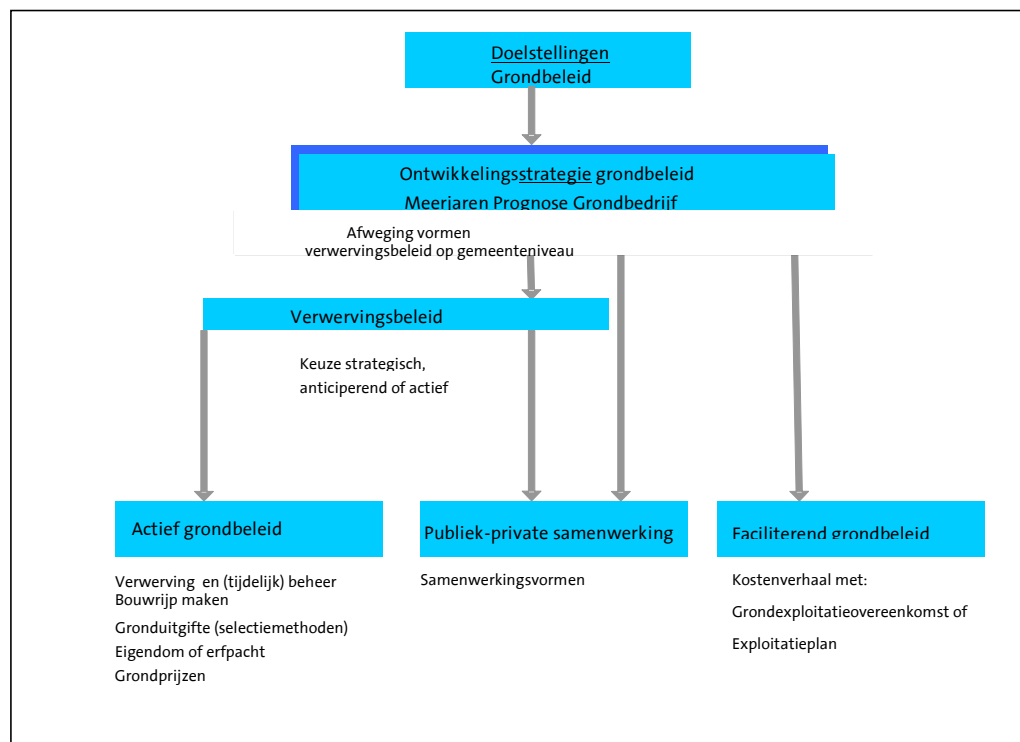
- 1 Het grondbeleid levert een bijdrage aan de realisatie van programma's van ruimtelijke ordening, wonen, werken en voorzieningen.
- 2 Het actieve gemeentelijk grondbeleid is tenminste kostendekkend, alleen gemeentelijk grondexploitaties met een verwacht tenminste neutraal grondexploitatie resultaat worden ter hand genomen.

De eerste doelstelling is niet 'SMART' genoeg geformuleerd om het bereiken van het doel met de 'bijdrage' van het grondbeleid te kunnen meten. Bij het financiële doel kan dit wel, door op jaarbasis naar de saldi van de lopende grondexploitaties te kijken. In de onderstaande onderzoeksaanpak kon dit nog niet expliciet worden vermeld, maar deze data komen daarbij in beeld en worden ook in het perspectief van het bereiken van het doel beschreven. In de rapportage zal ook aandacht aan de doelstellingen van het grondbeleid van de drie gemeenten worden gegeven.

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

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

Doelstellingen en vorm grondbeleid



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

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

Doeltreffendheid

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

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

Normen beheersing financiële risico's (hoofdstuk 3)

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

Normen risicomanagement

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

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

Risicomanagement

Het risicomanagement wordt uitgewerkt in vier verschillende stappen

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

De kostensoorten dienen in lijn te zijn met de Grondexploitatie wet, en ook het Fonds bovenwijkse voorzieningen (voldoen aan criteria van profijt, causaliteit en toerekenbaarheid)?

Normen doelmatigheid

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

Prestatie-indicatoren doelmatigheid

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

Normen lerende organisatie

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

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

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

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

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

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

Normen sturing en controle (hoofdstuk 4)

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

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

Normen sturing en controle gemeentelijk beleid

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

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

Normen sturing en controle hogere overheden

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

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

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

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

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

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

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

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

De wet geeft echter twee verbijzonderingen:

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

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

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

De Grondexploitatiewet (vernieuwde WRO) maakt meer gemeentelijke regie mogelijk bij particuliere grondexploitatie. Dit nieuwe instrument kan de financiële risico's van particuliere grondexploitatie voor de gemeente beperken. Het verhaal van gemeentelijke kosten is echter ook aan regels gebonden die de belangen van de private partij beter borgen. Ook is er sturing mogelijk van sociale woningbouw en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap bij particuliere grondexploitatie en ook verevening tussen winstgevende en verliesgevende exploitaties.

De Grondexploitatiewet geeft een ander perspectief op de gemaakte keuzen voor de vorm van grondbeleid. Is mede in verband met financiële risicobeperking actief grondbeleid nog wel nodig?

Vanuit de provincie Friesland zijn er geen aanvullende richtlijnen voor een goede informatievoorziening over risicobeheersing.¹⁰

Deskundigennormen sturing en controle

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

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

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

voetnoot

¹⁰ Via websites is hier geen aanwijzing voor gevonden. Ook de onderzoeken van de Rekenkamers van Bolsward (*Grondig en gedegen*, september 2008) en Kollumerland (*Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid grondbeleid*, september 2008) geven geen provinciale normen aan voor met name de risicoreserve grondexploitatie. De provincie Noord-Brabant doet dat bijvoorbeeld wel.

Beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid

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

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

Op strategisch niveau betreft dat vooral de Financiële verordening, de Nota Grondbeleid, de Nota of paragraaf risicomanagement en het Plan voor implementatie van de Grondexploitatiewet.

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

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

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

Nader kader sturing en controle op projectniveau

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

Deze kaders komen bij de casestudies aan bod.

Posten van de grondexploitatie (hoofdposten)

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

Projectmatig werken bij ruimtelijke/grondexploitatieprojecten

Het normenkader voor ruimtelijke/grondexploitatie projecten voor de raad:
- De raad heeft algemene richtlijnen vastgesteld voor de wijze waarop ruimtelijke projecten dienen te worden ingericht en te worden uitgevoerd. - De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. - De raad heeft tijdig en weloverwogen kunnen discussiëren over de wenselijkheid van de projecten aan de hand van een startnotitie met duidelijke inhoudelijke en financiële doelstellingen en 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.

Normen transparantie grondbeleid

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

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

Introductie

Munewyk is een nieuwbouwlocatie aan de zuidoostkant van de kern Buitenpost in de gemeente Achtkarspelen. Het project bestaat uit 2 fases met in totaal 98 woningen. Daarnaast is er een klein deel van het plangebied bestemd voor kleinschalige bedrijvigheid.

Het project kent een gemeentelijke grondexploitatie. De exploitatie start als in 1997 een voorkeursrecht gevestigd wordt op de percelen in het plangebied. De uitgifte van kavels gaat in 2001 van start en medio 2009 was nog 1 woningbouw-kavel in de verkoop en was er nog 1 kavel voor bedrijvigheid in ontwikkeling.

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

Bronnen

Voor het onderzoek naar de grondexploitatie Munewyk is gebruik gemaakt van diverse documenten uit het gemeentelijke dossier. Onder andere de eerste en meest recente versie van de gemeentelijke grondexploitatie zijn bestudeerd. Hierin zijn naast financiële cijfers ook gegevens over het ruimtegebruik opgenomen. Daarnaast zijn onder andere het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan bestudeerd. Deze stukken geven inzicht in de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied.

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

In aanvulling op de dossierstukken is gesproken met dhr. Banga en dhr. Rijpkema, beiden werkzaam bij het grondbedrijf van de gemeente Achtkarspelen en betrokken bij de ontwikkeling van Munewyk.



Figuur B-1: Luchtfoto van Munewyk (linksonder op de foto)

Doelstellingen & doeltreffendheid

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

Ruimtelijke doelstellingen: woningbouw & bedrijven

De doelstelling was om in Munewyk in totaal 94 woningen te realiseren. Voor fase 1 zijn de woningbouwdoelstellingen exact gerealiseerd. In de tweede fase is het woningbouwprogramma met 4 woningen uitgebreid, waardoor het totaal aantal woningen op 98 is gekomen. Het woningbouwcontingent voor deze extra 4 woningen is in mindering gebracht op het contingent van een ander gemeentelijk plan.

Alle vrije kavels zijn door de gemeente uitgegeven aan particulieren en vervolgens door middel van particulier opdrachtgeverschap in ontwikkeling genomen. De kavels voor 2-onder-1-kapwoningen zijn door de gemeente uitgegeven aan SWA, de woningbouwvereniging die in de gemeente Achtkarspelen actief is. De 2-onder-1-kapwoningen zijn door de corporatie als huurwoningen gerealiseerd.

Samenvattend komt de realisatie van het woningbouwprogramma sterk overeen met de oorspronkelijke doelstellingen. De doeltreffendheid is goed.

Tabel B-1: Doelstellingen en realisatie woningbouw

	Fase 1 doel	Fase 2 doel	Fase 1 realisatie	Fase 2 realisatie
Vrije kavels	40	?	40	38
2-onder-1-kap (huur)	8	?	8	12
Totaal	48	46	48	50

Naast de woningbouw is een klein deel van het plan bestemd voor bedrijvigheid. De ontwikkeling hiervan is volgens de gemeente volgens planning verlopen. Mo-

menteel is nog 1 kavel beschikbaar en voor dit kavel bestaat belangstelling van een specifiek bedrijf. De bedrijfskenmerken van de geïnteresseerde komen echter niet overeen met de bestemming zoals vastgelegd in het bestemmingsplan. De gemeente overweegt om de geïnteresseerde tegemoet te komen en een wijziging in het bestemmingsplan te maken. Hierdoor treedt wel enige vertraging op.

Ruimtelijke doelstellingen: kwaliteit openbare ruimte

In het bestemmingsplan voor Munewyk is een aantal ruimtelijke doelstellingen vastgelegd met betrekking tot de kwaliteit van de openbare ruimte en openbare voorzieningen. De belangrijkste doelstellingen staan hieronder weergegeven.

- Maximaal 2 woningen aaneen gebouwd.
- Een combinatie van wonen en water in noordoostelijke deel.
- Inrichting met hoofdzakelijk ruime vrije kavels.
- Minimaal 1,2 parkeerplaatsen per woning.
- Het groen sluit aan bij de groenstructuren in de directe omgeving.
- Het plan kent zo weinig mogelijk verharding.
- De inrichting van de openbare ruimte bevordert fietsgebruik.
- De inrichting kenmerkt zich door veel water.
- Een duurzaam gescheiden rioleringsstelsel.

In de ontwikkeling van het plan is aan al deze doelstellingen vastgehouden. Er is gebruikt gemaakt van een beeldkwaliteitskaart om de ruimtelijke kwaliteit beter te waarborgen en te communiceren naar de bewoners. Op basis van de realisatie kan de doeltreffendheid op het punt van de kwaliteit in de openbare ruimte als hoog beoordeeld worden.

Ruimtelijke doelstellingen: ruimtegebruik

De doelstellingen voor het ruimtegebruik zijn afgeleid uit de eerste volledige grondexploitatie van 01-01-2000. In de volgende tabel staat het ruimtegebruik weergegeven.

De gemeente geeft aan dat het exacte percentage verharding bij de start van de exploitatie nog niet bekend was. Totdat de hoeveelheid verharding in het plan bekend was, is alle niet uitgeefbare grond gecategoriseerd als groen/water. Uiteindelijk is 9% verharding gerealiseerd. In vergelijking met andere nieuwbouwlocaties is dit een laag percentage.

In de periode 2000-2009 is de omvang van het plangebied licht toegenomen. Aan de zuidkant van het plan zal in de komende jaren een rondweg worden aangelegd. Een strook grond tussen de toekomstige rondweg en het oorspronkelijk plan Munewyk is in de afgelopen jaren aan het plan toegevoegd. Na de wijziging van het plangebied is het percentage uitgeefbare grond wel gelijk gebleven. De hoeveelheid uitgeefbare grond is hierdoor licht toegenomen.

Het plan Munewyk kent met 6,4 woningen per hectare een lage woningdichtheid. Ter vergelijking: in veel nieuwbouwlocaties wordt een dichtheid van 30 woningen

per hectare aangehouden. Opgemerkt moet worden dat een klein deel van het plangebied een werkfunctie heeft, waardoor het aantal woningen per hectare iets hoger uitkomt.

Samenvattend komt de realisatie van het ruimtegebruik sterk overeen met de doelstellingen en is de doeltreffendheid hoog.

Tabel B-2: Doelstellingen en realisatie ruimtegebruik

	2000		2009		
Ruimtegebruik	m2	%	m2	%	Verandering
Uitgeefbaar m2	74.000	54%	82.636	54%	12%
Groen/water	63.847	46%	56.061	37%	-12%
Verharding	0	0%	13.125	9%	
Totaal	137.847		151.822		10%
# Woningen	94		98		
Woningen/ha	6,8		6,4		

Financiële doelstelling: winstgevende exploitatie

De locatie Munewyk is in exploitatie genomen met het uitgangspunt een positief exploitatieresultaat te behalen. Dit financiële argument heeft een belangrijke rol gespeeld bij het vaststellen van de ontwikkelingsplannen, zo staat te lezen in de toelichting op het bestemmingsplan.

In de eerste volledige grondexploitatie werd uitgegaan van een positief resultaat van € 1,3 miljoen. Dit verwachte grondexploitieresultaat op eindwaarde is tijdens de looptijd van de exploitatie met ruim 30% gestegen van € 1,3 miljoen tot € 1,7 miljoen. Dit is verklaarbaar uit het feit dat zowel de geraamde kosten als de geraamde opbrengsten sinds het begin van het project met ongeveer 30% zijn gestegen.

Een deel van de hogere kosten en opbrengsten is verklaarbaar uit de toename van de omvang van het plangebied. Daarnaast is echter ook de winst per m2 plangebied met bijna 20% gestegen. Dit is verklaarbaar doordat met name de opbrengsten van grondverkoop zijn gestegen.

Tabel B-3: Doelstellingen en realisatie financiële doelstelling

	01-01-2001	01-01-2009	Ontwikkeling
Totaal	€ 1.298.000	€ 1.703.000	31%
Tussentijdse winstneming	0	€ 675.000	-
Resterend resultaat	€ 1.298.000	€ 1.028.000	-21%
Winst per m2	€ 9,4	€ 11,2	€ 19%

De oorspronkelijke doelstelling om een positief exploitatieresultaat te behalen is ruimschoots gehaald. In voorgaande jaren is reeds voor € 675.000 aan tussentijdse

winstnemingen genomen en bij afsluiting van de exploitatie rest nog een positief resultaat van ruim € 1.000.000.

Doelstellingen planning

In de grondexploitatieopzetten is ook een doelstelling opgenomen voor de snelheid van uitgifte van de woningbouwkavels. In de eerste exploitatieopzet uit 2000 wordt gesproken van een gelijkmatige uitgifte in 12 jaar tijd, met afronding van de exploitatie in 2011. Reeds in de tweede exploitatieopzet uit 2001 wordt deze planning bijgesteld naar een uitgifte in 9 jaar tijd, met afronding van de exploitatie in 2009.

Het is de gemeente niet gelukt het bestemmingsplan in 2000 definitief vast te stellen. Mede doordat een omwonende van het plan diverse bezwaren indient tegen vaststelling van het bestemmingsplan (zowel bij gemeente, provincie als Raad van State) loopt deze procedure enigszins uit.

Na vaststelling van het bestemmingsplan loopt het project echter voorspoedig. De planning uit 2001 is sindsdien aangehouden en naar verwachting wordt in 2009 het laatste nog beschikbare kavel verkocht. De gemeente geeft aan tijdens het project ook geen problemen gehad te hebben met het behalen van de doelstellingen voor uitgifte. Binnen de gemeente Achtkarspelen is Buitenpost de kern waar de vraag naar nieuwe woningen het grootst is. Ook bij andere projecten in de kern Buitenpost zijn zelden problemen met het handhaven van de planning van woningbouwprojecten. De doeltreffendheid op dit punt is hoog.



Figuur B-2: Woningen in aanbouw in Munewyk

Risicobeheersing

Risicomanagement

De grondexploitatie Buitenpost Munewyk is conform het gemeentelijk beleid jaarlijks herzien. Hierbij is rekening gehouden met actuele risico's van het project. Voorbeelden van risico's zijn kostenstijgingen bij het bouw- en woonrijp maken en vertraging in de gronduitgifte. Op basis van deze risico's zijn positieve en negatieve

scenario's doorerekend om een kwantitatief beeld te krijgen. Deze scenario's zijn alleen digitaal gebruikt in Excel en niet vastgelegd. Er zijn daarom ook geen exacte risicomarges te geven die in het project zijn gehanteerd.

Er is in de grondexploitatie niet gerekend met vaste parameters voor kosten- en opbrengstenstijgingen. Bij de jaarlijkse herziening van de exploitatie is de ontwikkeling van kosten en opbrengsten geëvalueerd en indien nodig zijn deze aangepast.

Er zit geen standaardpercentage onvoorzien in de grondexploitatie verwerkt. Alleen voor de grondvererving was bij de exploitatie uit 2001 een post onvoorzien van € 20.000 gereserveerd. Deze post is niet aangesproken en, nadat alle grond verworven is, uit de exploitatieopzet verwijderd. Daarnaast probeert men onvoorziene gebeurtenissen op te vangen door de exploitatie jaarlijks te herzien en alleen winstnemingen te nemen op basis van het meest negatieve ontwikkelscenario.

Op dit moment is de exploitatie nabij afronding en is er niet langer sprake van actuele risico's.

Doelmatigheid

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

- Kosten voorbereiding & toezicht.
- Beheerskosten.
- Rentekosten.

Tussen 2001 en 2009 zijn de kosten V&T en de beheerskosten wel gestegen, maar deze stijging was in lijn met de complete kostenstijging. Voor de kosten V&T was de stijging zelfs lager dan de totale kostenstijging, het percentage kosten V&T nam daardoor af van 8% naar 7%. Het percentage beheerskosten blijft op 7%. Deze percentages zijn als relatief laag te beoordelen en dit duidt op een doelmatige uitvoering van de grondexploitatie.

De geraamde rentekosten waren in 2001 negatief, wat betekent dat een rentevoordeel van € 200.000 werd verwacht. Deze raming is niet gehaald, want in de exploitatie van 2009 is sprake van € 12.000 rentekosten. Hoewel niet in lijn met de exploitatie uit 2001, zijn deze rentekosten nog altijd zeer beperkt en is ook hier sprake van een doelmatige uitvoering van de exploitatie.

Het totale percentage beheersbare kosten is ongeveer 14%, dit is aanmerkelijk onder het gemiddelde van 18-19% voor grondexploitaties in kleine gemeenten.

Tabel B-4: Ontwikkeling kostenposten in euro

Kostenposten	2001		2009	
	Bedrag	% van totaal	Bedrag	% van totaal
Kosten V&T	€ 339.000	8%	€ 373.000	7%
Beheerskosten	€ 287.000	7%	€ 395.000	7%
Rentekosten	-€ 200.000	-5%	€ 12.000	0%
totale kosten	€ 4.238.000		€ 5.517.000	

Ten tweede is de ontwikkeling van de boekwaarde bestudeerd.

Tabel B-5: Ontwikkeling boekwaarde in euro

Grondexploitatie	31-12-2005	31-12-2006	31-12-2007	31-12-2008
010 Buitenpost (Mûnewyk)	-195.903	-915.041	-2.198.791	-2.038.137

De afgelopen 4 jaar is de boekwaarde van het project Munewyk negatief. Dit betekent dat de gerealiseerde inkomsten hoger zijn dan de gedane uitgaven. Dat de boekwaarde een zodanig lange periode negatief is, duidt op een doelmatige aanpak van de exploitatie.

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

Leren op niveau grondexploitatie

Binnen de uitvoering van de grondexploitatie streeft de gemeente naar het up to date houden van de uitvoering van het grondbeleid. Een voorbeeld hiervan is dat een nieuw akoestisch onderzoek naar de overlast van de rondweg is verricht voor het uitwerkingsplan van de tweede fase. Er was reeds een akoestisch onderzoek uitgevoerd bij de vaststelling van het bestemmingsplan, echter gezien het feit dat nieuwe rekenmethodes beschikbaar zijn, besloot de gemeente tot het uitvoeren van een extra onderzoek.

De gemeente geeft aan één belangrijke les te hebben getrokken uit deze grondexploitatie die ook in de toekomst bij andere exploitaties van pas kan komen. Dit betreft de communicatie over de wijze van bouw- en woonrijp maken aan toekomstige kopers van de vrije kavels. Gezien de slechte eigenschappen van de aanwezige grond heeft de gemeente een bewuste keus gemaakt de kavels op te leveren met een laag grondniveau. Achterliggend idee was dat de bovenlaag van de grond voor het leggen van de fundering in ieder geval moest worden afgegraven en op deze wijze de kopers werk uit handen werd genomen. Door deze beslissing niet duidelijk aan toekomstige kopers te communiceren zijn echter enkele misverstanden ontstaan over het niveau van de grond bij oplevering van de kavels. De gemeente geeft aan hiervan geleerd te hebben.

Daarnaast concludeert de gemeente dat het gevestigde voorkeursrecht goed gefunctioneerd heeft. De gemeente heeft zonder het toepassen van onteigening alle percelen op minnelijke wijze kunnen verwerven. Deze ervaringen worden meegenomen in andere projecten.

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

Sturing en controle raad

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

Betrokkenheid van de raad: grondaankopen

In juni 1997 stemt de gemeente in met de vestiging van een voorkeursrecht op de gronden van de locatie Munewyk. Hiermee start de uitvoering van het project. Dit voorkeursrecht wordt in 1999 verlengd.

De percelen in het exploitatiegebied zijn nog niet in eigendom van een private ontwikkelaar en de gemeente wil dit ook graag voorkomen. Er start een inventarisatie van de aanwezige grondeigenaren, voornamelijk agrariërs, maar ook een campinghouder. In de periode 1997-2002 worden veel van de percelen waarop voorkeursrecht is gevestigd aangekocht. De gemeenteraad geeft toestemming voor alle grondaankopen die hem worden voorgelegd.

Als een grondeigenaar bereidt is tot verkoop over te gaan, wordt door de gemeente een taxateur ingeschakeld. Op basis van zijn oordeel over de waarde van het perceel worden de onderhandelingen gestart. In de meeste gevallen is hierop eenvoudig overeenstemming bereikt. Uitzondering is de aankoop van het terrein van de camping, hier heeft de procedure meerdere jaren in beslag genomen. De grondeigenaar kon zich niet vinden in het taxatierapport, wat er toe heeft geleid dat op basis van de Wvg de rechtbank een oordeel heeft moeten vellen over de waarde van het perceel. Doordat de gehele procedure en onderhandelingen enkele jaren hebben geduurd en de vastgoedprijzen in deze periode sterk zijn gestegen, is de uiteindelijk betaalde aankoopsom aanmerkelijk hoger geweest dan de gemeente bij aanvang van de onderhandelingen als uitgangspunt had.

De totale verwervingskosten voor alle percelen zijn lager uitgevallen dan vooraf geraamd, dit ondanks een sterke stijging van de vastgoed- en grondprijzen in de periode van de grondaankopen.

Betrokkenheid van de raad: archeologische vondsten

In 1998 stemt de gemeenteraad in met de uitvoering van een verkennend archeologisch onderzoek. In het plangebied van de eerste fase lijkt sprake van enkele archeologische waarden. Op grond van het besluit Ruimtelijke Ordening dient de gemeente hiermee rekening te houden in de voorbereiding op een nieuw bestemmingsplan. In 1999 wordt een vervolgonderzoek gehouden naar de waardering van de archeologische vondsten. Een specifieke vindplaats vraagt om behoud van de historische waarden. In de verdere ontwikkeling wordt deze locatie ontzien.

Betrokkenheid van de raad: bestemmingsplan

In december 1999 wordt een ontwerp bestemmingsplan voorgelegd aan de gemeenteraad. In het plan is ruimte voor in totaal 95 woningen. Fase 1 van het plan is uitgewerkt en heeft ruimte voor 40 vrijstaande en 8 2-onder-1-kapwoningen. Het aantal woningen in fase 2 is gemaximeerd op 50.

In het ontwerp bestemmingsplan wordt, vooral op verzoek van de provincie, een aantal wijzigingen aangebracht. De fasering wordt duidelijker gedefinieerd en de geplande kantorenfunctie wordt gewijzigd in bedrijvigheid B (kleinschalige bedrijvigheid).

Vervolgens wordt in maart 2000 het voorlopige bestemmingsplan naar de inspraak en overlegronde gebracht. Er komen veel reacties van omwonenden, echter de gemeenteraad heeft weinig aanmerkingen op het bestemmingsplan. Reacties van omwonenden focussen zich op een aantal punten, te weten:

- Het verlies van uitzicht voor de bestaande bebouwing aan de rand van het dorp.
- De vraag of de woningbouw wel in overeenstemming is met het Woonplan van de gemeente.
- De vraag of de woningbouw wel past binnen de geluidscontouren van de nieuwe rondweg.

In februari 2001 wordt een voortgangsrapportage over de ontwikkeling van het bestemmingsplan naar de raad gestuurd. Bij de voortgangsrapportage is een uitgebreide reactie toegevoegd op alle binnengekomen reacties in de inspraak en overlegronde. Er is als gevolg van de inspraakronde slechts een aantal summiere wijzigingen gemaakt. Zo is de bebouwingsgrens een aantal meter opgeschoven om de privacy van bestaande woningen te waarborgen. De gemeenteraad gaat akkoord met de rapportage.

In maart 2001 wordt het definitieve bestemmingsplan ter goedkeuring voorgelegd aan de raadscommissie Ruimtelijke Ordening en Milieu. Deze keurt het bestemmingsplan goed. Vervolgens wordt het bestemmingsplan ter inzage gelegd. In juni worden de binnengekomen zienswijzen en bezwaren behandeld door de Hoorcommissie. De Hoorcommissie adviseert in juli 2001 de gemeenteraad en het college over een reactie op de zienswijzen en bezwaren. Er wordt geadviseerd om als reactie op de zienswijze van de provincie de toegestane bedrijvigheid nader te definiëren. Diverse door bewoners ingediende bezwaren worden ongegrond geacht.

De gemeenteraad volgt het advies van de hoorcommissie en zonder verdere wijzigingen wordt het bestemmingsplan in september 2001 goedgekeurd door de gemeenteraad.

Gedeputeerde Staten van Fryslân hebben het plan op 22 april 2002 ook goedgekeurd. Vervolgens dient er in juni 2002 nog wel een bezwaar van een omwonende bij de Raad van State, dit bezwaar wordt echter niet ontvankelijk verklaard.

In juni 2004 is er een uitwerkingsplan gemaakt voor de tweede fase van de ontwikkeling. In het bestemmingsplan was de tweede fase van het project nog niet uitgewerkt en slechts als nader uit te werken woondoeleinden gedefinieerd.

Samenvattend volgt de gemeenteraad ten aanzien van het bestemmingsplan alle adviezen van het college van B&W. De betrokken ambtenaren bevestigen de positieve houding van de gemeenteraad. Er is geen sprake van duidelijke bijsturing door de gemeenteraad inzake Munewyk.

Naleving eisen informatievoorziening

De gemeente heeft de geldende eisen voor informatievoorziening binnen het project Munewyk nageleefd.

Jaarlijks is de grondexploitatie herzien en via het Financieel verslag grondbedrijf aan de gemeenteraad aangeboden. Hiermee is voldaan aan de eisen uit het BBV. De kostenposten uit de grondexploitatie worden vergeleken met onderstaand overzicht. Dit is een deskundigennorm voor kostenposten in de grondexploitatie.

Tabel B-6: Grondexploitatie Munewyk (in duizenden euro)

	Kosten				Opbrengsten		
	2000	2009	+/- (%)		2000	2009	+/- (%)
Grondverwerving	1575	1542	-2%	Woningbouw	4685	6210	33%
Grondwerk	290	539	86%	Bedrijven	851	1010	19%
Verharding	563	629	12%				
Riolering	505	446	-12%				
Groenvoorzieningen	117	129	11%				
Nutsvoorzieningen	121	132	9%				
V&T, incl. beheerskosten	626	768	22%				
Diversen	10	31	197%				
Renteverlies (gerealiseerd)	12	61	398%				
Subtotaal	3815	4277	12%	Subtotaal	5536	7220	30%
Bijdrage geluidszone	182	182	0%				
Bijdrage rondweg	454	907	100%				
Bijdrage Kuipersweg	0	200					
Rentewinst	-212	-49	-77%				
Totaal	4238	5517	30%	Totaal	5536	7220	30%
Winst (opbrengst - kosten)					+1298	+1703	+31%

Uit de exploitatieopzet blijkt dat met name de kosten voor grondwerk hoger zijn uitgevallen dan begroot. Het bouwrijp maken bleek bij dit project door enkele tegenvallers aanzienlijk duurder uit te vallen dan gepland.

Daarnaast zijn, mede gezien de financiële ruimte die de exploitatie bood, extra kosten voor bovenwijkse voorzieningen (rondweg, Kuipersweg) waar Munewyk gebruik van maakt aan de exploitatie toegerekend.

De stijging van de winst op het project Munewyk is uiteindelijk in overeenstemming met de stijging van de kosten en opbrengsten. Indien er echter geen extra

kosten voor bovenwijkse voorzieningen aan de exploitatie waren toegerekend, was de winst van het project veel meer gestegen, namelijk 81%. Deze stijging van de winst op basis van de 'normale' exploitatie, toont aan dat in de exploitatie diverse ruime risicomarges verwerkt zaten. Het te verwachten resultaat wordt daardoor vertekend. Pas tegen het einde van de exploitatie ontstaat er meer zicht op.

Vergelijking deskundigennorm grondexploitaties

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

- 1 De bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen is in Achtkarspelen in de grondexploitatie reeds uitgesplitst per voorziening (rondweg, Kuipersweg, geluidszone) en wordt hier direct aan toegekend in plaats van via een fonds bovenwijks.
- 2 De rentebaten worden in Achtkarspelen niet bij de opbrengsten weergegeven maar als negatief renteverlies aan de kostenkant van de exploitatie.
- 3 De opbrengsten uit woningbouw zijn niet uitgesplitst in vrije kavels en de 2-onder-1-kapwoningen.

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

De gemeenteraad is op de hoogte gesteld van alle voornemens tot grondaankoop en heeft al deze aankopen op voorhand goedgekeurd en hiervoor budget verstrekt. Hiermee is voldaan aan de eisen uit de Gemeentewet.

Conclusie

Doelstellingen en doeltreffendheid

De gemeente heeft duidelijke doelstellingen vastgelegd voor de exploitatie Munewyk. De meeste doelstellingen ten aanzien van ruimtegebruik, woningbouw, planning en financiën zijn terug te vinden in de eerste grondexploitatie. Doelstellingen ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte zijn vastgelegd in het bestemmingsplan.

De doeltreffendheid is groot. Het woningbouwprogramma en het ruimtegebruik zijn in overeenstemming met de doelen gerealiseerd. De winstgevendheid van het plan is hoger dan vooraf verwacht. Het project is sneller afgerond dat volgens de planning uit de eerste grondexploitatie. Minpunt is dat er nog geen zicht is op het moment wanneer het laatste bedrijvenkavel ontwikkeld kan worden.

Risicobeheersing

De gemeente herzielt jaarlijks de grondexploitatie op basis van de nieuwste prognoses voor kosten en opbrengsten. Tevens wordt een aantal scenario's voor uitgifte bekeken om inzicht te krijgen in de financiële risico's. Op deze wijze weet de gemeente de risico's van de grondexploitatie goed te managen. Echter doordat er

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

De doelmatigheid van de grondexploitatie is goed. De kosten V&T en de beheerskosten zijn tijdens de exploitatie in lijn gebleven met de totale kosten- en opbrengstenstijging. Het percentage van 7% V&T-kosten is laag. Ook kent het project nauwelijks rentekosten, dit getuigt van een doelmatige planning. Wel zijn de rentekosten hoger dan in de eerste grondexploitatie, waar nog rentebaten verwacht werden.

Ten aanzien van het leren op het niveau van de grondexploitatie zijn diverse positieve punten te noemen, die duiden op het lerende vermogen binnen het gemeentelijk apparaat. De gemeente is bijvoorbeeld kritisch op het eigen communiceren over het grondbestand bij oplevering van de kavels.

Sturing en controle door de raad

De raad is betrokken geweest bij diverse belangrijke onderdelen van de ontwikkeling van Munewyk. De raad heeft de vestiging van het voorkeursrecht bekrachtigd, toestemming verleend voor alle grondaankopen en ingestemd met het nieuwe bestemmingsplan.

Tevens is de raad conform de eisen geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de exploitatie. Naast het voorleggen van de grondaankopen, is jaarlijks een herziene en volledige grondexploitatie aan de raad aangeboden.

De raad heeft zijn controlerende taak goed kunnen uitvoeren. De raad heeft het project actief gevolgd en kon zich daarbij vinden in de lijn en uitwerking van het college.

Bijlage 3: Begrippenlijst grondbeleid

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

	gronden voor bebouwing. Het gaat daarbij om werkzaamheden als; het slopen van opstallen, het graven van watergangen, aanleg van bouwwegen, aanleg van riolering, aanleg van kabels en leidingen etc.
Bovenplanse verevening	Verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.
Bovenwijkse voorziening	Voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.
Bijkomende kosten grondverwerking	Kosten die buiten de kale grondprijs deel uitmaken van de verwerkingskosten.
Comparatieve methode	Deze methode van grondprijsbepaling is gebaseerd op vergelijking van grondprijzen in de vastgoedmarkt. Daarbij wordt gekeken naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie (sector of deelsector) in zijn concurrentiegebied en/of een vergelijkbaar marktgebied (bijvoorbeeld andere gemeenten). Voorts worden specifieke eigenschappen van de locatie en het project in de beschouwing betrokken. Dit is dus bij uitstek een kwestie van het volgen van de markt en vergt dus een grote marktkennis, met inbegrip van alle pro's en contra's van de relevante locaties.
Complex	Een complex binnen de grondexploitatie wordt gevormd door een aantal (ruimtelijk) samenhangende grondexploitaties (deelplannen). Soms komen de grenzen van de complexen overeen met de grenzen van de (geactualiseerde) bestemmingsplannen.
Concessiemodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar de grond in bezit heeft, de grond bouw- woonrijp maakt en zorg draagt voor de uitgifte van de gronden dan wel zelf zorg draagt voor de realisatie van de bebouwing.
Contante waarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het huidige tijdstip.
Deelplan	Een deelplan is gelijk aan een door de gemeente te voeren grondexploitatie en vormt een concreet benoemde ontwikkeling, die als zodanig in het programma is opgenomen.
Eindwaarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het tijdstip in de toekomst waarop de grondexploitatie afgesloten kan worden.
Exploitatiebijdrage	Een grondeigenaar die in een exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de bouwvergunning een acceptgiro met daarop de te betalen exploitatiebijdrage. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De overeenkomst vrijwaart hiertegen.

Exploitatieopzet	Een exploitatieopzet bij een bestemmingsplan bevat niet alleen de gemeentelijke grondexploitaties binnen dat bestemmingsplan, maar geeft ook inzicht in de kosten en baten van de niet aan een gemeentelijke grondexploitatie gekoppelde elementen. Het gaat dan om particuliere ontwikkelingen en gemeentelijk beleid dat niet thuishoort in een grondexploitatie.
Exploitatieovereenkomst	Een overeenkomst tussen gemeente en marktpartij waarbij de gemeente medewerking verleent aan een private grondexploitatie in ruil voor vergoeding van (een deel) de gemeentelijke kosten door de marktpartij.
Exploitatieplan	Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen erin worden opgenomen.
Exploitatievergunning	Een op de Grondexploitatiewet gebaseerde vergunning, inhoudende toestemming voor het bouwrijp maken van in een exploitatieplan gelegen grond, waarin zijn vastgelegd afspraken over de te betalen bijdrage, het bouwrijp maken, kwaliteit, inrichting, levering, beheer, overdracht en overdrachtsvoorwaarden van grond voor openbare ruimte en nutsvoorzieningen, de oplevering, de uitgifteprijs en uitgiftevoorwaarden van grond voor particulier opdrachtgeverschap en voor grond voor woningbouw in bepaalde categorieën en de fasering van het bouwrijp maken, inrichten en bebouwen van de grond.
Faciliterend grondbeleid	Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet zelf gronden maar verleent het medewerking aan de ontwikkeling van bouwlocaties door marktpartijen.
Free riders	In een vrijwillige exploitatieovereenkomst worden vaak afspraken gemaakt over het verhalen van de kosten van openbare voorzieningen op de projectontwikkelaars. De ontwikkelaars die hier niet aan meewerken worden 'free riders' genoemd.
Grex.	Zie grondexploitatie.
Grondbedrijf	Het grondbedrijf is het onderdeel van de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het grondbeleid. Het grondbedrijf kan zowel functioneren als geïntegreerde afdeling binnen de gemeentelijke organisatie als wel als grondbedrijf op enige afstand van politiek en bestuur.
Grondbeleid	Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen is dat de gemeente – het

	bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen. Het hele palet aan instrumenten dat een overheidsorgaan ter beschikking staat om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, wordt grondbeleid genoemd. Het omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening, grondprijsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) etc.
Grondbeleidstrategieën	Verschillende manieren om grondbeleid uit te voeren, bijvoorbeeld actief en faciliterend grondbeleid.
Grondexploitatie:	Het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatiebegroting staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare grond. De grondexploitatiebegroting is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond een goed inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten.
Grondexploitatiewet	Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting.
Grondgebruik	De verhouding tussen het uitgeefbare en het niet uitgeefbare deel van het plangebied.
Grondproductiekosten	De kosten die verbonden aan het bouw en woonrijp maken van een locatie.
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.
Inbreidingslocaties	Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing.
Inbrengwaarde	De waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.
Incidentele weerstandscapaciteit	De financiële ruimte om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van

	gemeentelijke taken. Hiertoe kan worden gerekend: de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd, raming voor incidentele onvoorziene uitgaven, de stille reserves en eventuele incidentele voordelen van ombuigingsmaatregelen.
In exploitatie genomen gronden	Gronden worden meestal officieel in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vastgesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt. Gronden waarop nog geen programma is vastgesteld en ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet ligt worden niet in exploitatie genomen. Wel worden deze ontwikkelingen betrokken bij het bepalen van de financiële positie.
Joint-venture	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk zorg dragen voor het bouw- en woonrijpmaken en de uitgifte van gronden.
Kostensoorten	Voor het kostenverhaal is in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.
Kostenverhaal	Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning.
Kosten voorbereiding en toezicht (VAT-kosten)	De kosten voor apparaat en andere bijkomende kosten voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen die geen onderdeel uitmaken van de directe kosten als verwerving, slopen, bouw- en woonrijp maken en uitgifte.
Locatie-eisen	Eisen die de gemeente stelt aan een bouwlocatie. Kunnen betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen.
Marktrisico's	Risico's bij planontwikkeling die verband houden met de afzet van bouwrijpe grond en die veelal in meerdere plannen tegelijk optreden.
Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG)	De rapportage over het te verwachten resultaat van de grondexploitaties die door het Grondbedrijf /Ontwikkelingsbedrijf worden uitgevoerd. Het bevat derhalve naast programmatistische informatie vooral financiële informatie.
Minnelijke verwerving	Minnelijke verwerving is de eerst aangewezen manier voor de gemeente om gronden te verwerven. Minnelijke verwerving betekent dat gronden op vrijwillige basis worden aangekocht.
Netto Contante Waarde	Het resultaat van alle kasstromen van een grondexploitatie die op

	verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het lopende boekjaar. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor benodigde uitgaven af te dekken.
Nota Grondbeleid	Het belangrijkste kaderstellende instrument voor de gemeenteraad is de Nota Grondbeleid. In een dergelijke nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren.
Onteigening	Verwerving van grond op basis van een geldige onteigenings-titel, hetzij verwerving in der minne (art. 17 Onteigeningswet), hetzij verwerving via gerechtelijke onteigening.
Ontwikkelingsbedrijf	Een ontwikkelingsbedrijf onderscheidt zich van een zelfstandig grondbedrijf doordat het veelal een combinatie is van een projectorganisatie en het traditionele grondbedrijf. Daarnaast is het soms nog uitgebreid met economische activiteiten als citymarketing en acquisitie.
Ontwikkelingsopgave	Aantal toegezegde te ontwikkelen woningen en/of bedrijven-terreinen.
Ontwikkelingsstrategie	Het op gemeentelijk niveau vastleggen van de te hanteren grondbeleidsinstrumenten om de beleidsuitgangspunten zo optimaal mogelijk uit te voeren. De toe te passen grondbeleidsinstrumenten kunnen per gebied in de gemeente worden uitgewerkt.
Opstalontwikkeling	Ontwikkeling van onroerend goed.
Paragraaf grondbeleid	De paragraaf van de programmabegroting waarin het gevoerde grondbeleid wordt verantwoord en waarin de keuzes voor het te voeren grondbeleid in de komende periode wordt vastgelegd.
Parameters	Financiële uitgangspunten voor de verwachting van de hoogte van kosten- en opbrengstenstijging en rente.
Particuliere initiatieven	Planontwikkeling door particuliere partijen waarbij geen sprake is van actieve gemeentelijke betrokkenheid.
Particulier opdrachtgeverschap	Situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.
Passief grondbeleid	Zie faciliterend grondbeleid
Planologische medewerking	Het verlenen van medewerking door de gemeente aan private grondexploitaties door 1) wijzigen van of vrijstelling verlenen op het bestemmingsplan en 2) het toekennen van andere benodigde vergunningen of vrijstellingen.
Posterieuze overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan.

Projectbesluit	Besluit waarbij ten behoeve van de realisatie van een ruimtelijk project wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Het projectbesluit maakt een sneller begin van bouwprojecten mogelijk. Met het bouwen kan al begonnen worden voordat het bestemmingsplan is gewijzigd.
Projectspecifieke risico's	Risico's bij planontwikkeling die zich voordoen in een specifiek project.
Publiek private samenwerking (PPS)	Publiek Private Samenwerking. Gemeenten en marktpartijen pakken gezamenlijk ruimtelijke plannen op en maken afspraken over onder andere programma, fasering en risico's.
Residuele grondwaarde	De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het te realiseren vastgoed.
Risicomanagement	Het op gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's gerelateerd aan de grondexploitaties.
Ruimtelijk besluit	Besluit betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingsbesluit.
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 ombuigingsmaatregelen.
Structuurvisie	Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.
Uitbreidingslocatie	Zie uitleglocatie.
Uitleglocatie	Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.
Verevening	Financiële herverdeling: winst op ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.
Voorzichtigheidsbeginsel	De resultaten van de grondexploitatie worden verwerkt volgens het voorzichtigheidsbeginsel. Dat wil zeggen dat verliezen genomen worden op het moment dat deze zichtbaar worden en winsten genomen worden op het moment dat deze daadwerkelijk worden gerealiseerd. Voor de verliezen wordt

	een voorziening gevormd die ten laste wordt gebracht van het eigen vermogen binnen de grondexploitatie.
Waarderingsrisico's	Deze risico's omvatten het risico dat een aangekocht perceel niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen kan worden en het risico van de rentelasten van verworven percelen.
Weerstandscapaciteit	Onder te verdelen naar benodigde weerstandscapaciteit en beschikbare weerstandscapaciteit. Benodigde weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die nodig is om de risico's op te kunnen vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen.
Weerstandsvermogen	De mate waarin de gemeente in staat is om de gevolg van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Als maatstaf te berekenen als de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit.
Winst 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.