



# REKENKAMERCOMMISSIE PURMEREND

**Scan transparantie grondbeleid  
gemeente Purmerend**

# Scan transparantie grondbeleid

Onderzoek uitgevoerd door RIGO in opdracht van de RKC

Oktober 2012

Rekenkamercommissie Purmerend

## Inhoudsopgave

I.	Kern van het onderzoek is de financiële transparantie van het grondbeleid.....	3
II.	Conclusies en aanbevelingen.....	5
1.	De raad heeft met de nieuwe nota grondbeleid de kaderstelling verbeterd .....	5
2.	Financiële risicomarges verschillen per grondexploitatie .....	5
3.	Onverwachte aanslag op algemene reserve door tegenvallende grondexploitaties .....	6
4.	Grondbeleid faciliteert.....	6
5.	Grondbeleid in een oogopslag.....	6
6.	Gekozen voor passief grondbeleid .....	7
III.	Bestuurlijke reactie .....	8
IV.	Nawoord .....	11

Nota van bevindingen “Scan transparantie grondbeleid”

## I. Kern van het onderzoek is de financiële transparantie van het grondbeleid

### Onderzoek is uitbesteed aan gespecialiseerd bureau

Voor u ligt het onderzoek “Scan transparantie grondbeleid”. Het grondbeleid en de grondexploitaties zijn complex, dit vraagt om expertise van de onderzoeker op dit vakgebied. Vandaar dat de rekenkamercommissie heeft besloten het onderzoek uit te laten voeren door een adviesbureau gespecialiseerd in grondbeleid; RIGO research en advies. RIGO heeft het onderzoek uitgevoerd en de nota van bevindingen opgeleverd aan de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie deelt in het rapport de conclusies die zij trekt op basis van de nota van bevindingen en doet een aantal aanbevelingen. Wij hopen de raad met dit rapport concrete en praktische handvatten te bieden voor een gesprek over en de ontwikkeling van transparant grondbeleid in de gemeente Purmerend.

### Kern van het onderzoek is de financiële transparantie van het grondbeleid

Het grondbeleid biedt instrumenten waarmee gemeenten verschillende doelen kunnen bereiken aangaande ruimtelijke ontwikkeling, economie, volkshuisvesting, recreatie, toerisme en natuur. Met het grondbeleid zijn omvangrijke gemeentelijke uitgaven en inkomsten gemoeid en daarmee relatief grote financiële risico's. Daarbij is de uitwerking van het grondbeleid complex en vraagt om gespecialiseerde kennis. Vanwege deze combinatie van financiële risico's en mogelijke (grote) financiële baten enerzijds en de complexiteit van de materie anderzijds, heeft de rekenkamercommissie besloten om een onderzoek in te stellen naar de transparantie van het grondbeleid in de gemeente Purmerend.

*“Hoe transparant is het grondbeleid voor de gemeenteraad voor wat betreft de financiën?”*

Transparantie is belangrijk voor het vertrouwen dat de raad in het grondbeleid heeft. Als het grondbeleid als een ‘black box’ wordt ervaren, kan dit het vertrouwen van de raad doen verminderen, ook al zou er op de inhoud van het grondbeleid weinig zijn aan te merken.

### Aanpak

Voor het onderzoek is deskresearch uitgevoerd en zijn twee interviews gehouden. Voor wat betreft het deskresearch is RIGO primair uitgegaan van de documenten die de raad heeft ontvangen. RIGO heeft een normenkader voor het grondbeleid ontwikkeld dat zij in alle gemeentelijke onderzoeken naar het grondbeleid gebruikt. Op basis van dit normenkader kan uitspraak worden gedaan of de raad de informatie krijgt die hij nodig heeft.

De documenten van onderzoek zijn onder andere de nota grondbeleid, begrotingen en jaarverslagen en de Grondprijzennota. Voor een casestudie is de grondexploitatie van het bedrijventerrein Baanste Noord bestudeerd. Ter aanvulling en controle op de bevindingen uit de documentenstudie is er een interview gehouden met de concerncontroller voor het grondbeleid en de planeconoom van Baanste Noord.

De onderzoeksperiode is 2007 tot 2012. In 2007 is de vorige Nota Grondbeleid vastgesteld, op dat moment was de economie nog gunstig. Dit jaar is het ijkpunt voor het verdere financiële verloop van het gemeentelijk grondbeleid onder verslechterende marktomstandigheden. In 2012 heeft de raad de nieuwe Nota Grondbeleid vastgesteld. Daar waar van toepassing is deze nota in het voorliggende onderzoek meegenomen.

#### Normenkader

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van het bestaande normenkader zoals ontwikkeld door RIGO aangevuld met normen uit het grondbeleid van de gemeente Purmerend.

#### Opbouw rapportage

In hoofdstuk 1 van de nota van bevindingen wordt ingegaan op de transparantie van het grondbeleid ten behoeve van de financiële sturing en controle door de raad. In hoofdstuk 2 wordt de grondexploitatie Baansteer Noord onderzocht op de financiële beheersing en transparantie daarin.

## II. Conclusies en aanbevelingen

### 1. De raad heeft met de nieuwe nota grondbeleid de kaderstelling verbeterd

Onlangs heeft de gemeenteraad de nieuwe nota grondbeleid vastgesteld. Naast de actualisatie van het bestaande grondbeleid van 2007 heeft de raad besloten om een Meerjaren Prognose grondexploitaties (MPG) in te stellen. Deze meerjaren prognose zal ieder jaar bij de vaststelling van de jaarrekening aan de raad worden gepresenteerd. Met de implementatie van de MPG dekt de raad een belangrijk hiaat in de informatievoorziening over de grondexploitaties. Een beoordeling van de huidige financiële positie en de verwachte financiële positie over vijf jaar wordt met de MPG mogelijk.

#### Aanbevelingen

- Het is aan de raad om bij de eerste oplevering van de meerjaren prognose grondexploitaties te beoordelen of met dit instrument de gewenste strategische sturing en controle van de grondexploitaties mogelijk is.

### 2. Financiële risicomarges verschillen per grondexploitatie

Met het grondbeleid zijn omvangrijke gemeentelijke uitgaven en inkomsten gemoeid en daarmee relatief grote financiële risico's. De gemeente dekt deze financiële risico's af door marges in te bouwen in de grondexploitaties. In de gemeente Purmerend worden de marges per grondexploitatie bepaald. De genomen marge kan daardoor per grondexploitatie verschillen. Enerzijds is dit positief te benaderen als maatwerk per grondexploitatie, anderzijds maakt dit dat het voor de raad niet transparant is welke marges er in een specifieke grondexploitatie verwerkt zijn.

Het is niet transparant hoe groot de financiële risicomarges in de lopende grondexploitaties zijn, terwijl de raad wel wordt geacht te beoordelen of hij de financiële marge in de grondexploitaties voldoende vindt voor de risico's die de gemeente loopt zonder te weten hoe deze zijn opgebouwd.

#### Aanbevelingen

- De raad moet een keuze maken tussen maatwerk in de marges van de grondexploitatie of standaard marges die gelden voor alle lopende grondexploitaties. Maatwerk biedt flexibiliteit voor projectleiders en planeconomen om op basis van een specifieke grondexploitatie te kiezen voor de marges die zij nodig achten. Daarentegen leidt het maatwerk er toe dat het voor de raad niet transparant is welke er marges er in de grondexploitaties zitten. De raad heeft geen inzicht in de financiële ruimte die er in de grondexploitaties zit. Het is voor de raad daardoor lastig om aan te geven of zij de marges voldoende vindt. Krappe marges leiden op termijn mogelijk tot een aanslag op de algemene reserve. Ruime marges kunnen er toe leiden dat er geld van de gemeente zit 'opgesloten' in de exploitaties die de raad voor andere doeleinden in zou kunnen zetten. Eenduidigheid in marges biedt transparantie voor de raad maar heeft als nadeel dat de marges niet zijn afgestemd op de specifieke omstandigheden van de grondexploitatie.

### 3. Onverwachte aanslag op algemene reserve door tegenvallende grondexploitaties

Voor de grondexploitaties is geen overkoepelende reserve. In de algemene reserve is voor onvoorziene risico's in de grondexploitaties geen bedrag gereserveerd omdat de kans dat zich onvoorziene risico's voordoen als 'nul' wordt ingeschat.

De RKC vraagt zich op basis van haar onderzoek af of de huidige systematiek van risicoanalyse, risicomanagement en risicoreserve voldoende sterk en transparant is om risico's zoveel mogelijk te identificeren, te managen en zonodig ook de risico's te kunnen opvangen met risicoreserves.

#### Aanbevelingen

- De RKC beveelt aan te verkennen of de raad een algemene reserve wenst. Dit kan per grondexploitatie- niet alle grondexploitaties zullen gelet op de risicomarges en het geraamde resultaat een reserve nodig hebben. Of de raad kan er voor kiezen een overkoepelende, geconsolideerde reserve op te nemen in de algemene reserve. Het voordeel van een overkoepelende geconsolideerde reserve is dat het fragmentatie voorkomt.
- Maak voor risicovolle grondexploitaties, zoals Baansteer Noord, een noodscenario. Verken welke alternatieven de raad achter de hand heeft bij tegenvallers. Hiermee bedoelen we niet het opnemen van financiële voorzieningen voor tegenvallers maar mogelijkheden in de bijsturing in de exploitatie. Voor een belangrijk project met veel voorinvesteringen, die volgens huidige aannamen tegen 2020 geheel met opbrengsten gedekt zijn, mag naast de gepaste aandacht voor risicomanagement ook een noodscenario klaar liggen. Dat gebeurt ook op andere beleidsterreinen.

### 4. Grondbeleid faciliteert

Het grondbeleid van de gemeente maakt doelstellingen uit o.a. de ruimtelijke ontwikkeling, wonen en werken mogelijk. Je zou kunnen zeggen dat het grondbeleid deze doelstellingen faciliteert. De raad kan het grondbeleid effectiever bepalen en inzetten door de verbanden tussen het grondbeleid en die beleidsvelden die het grondbeleid faciliteert te versterken. Ter illustratie: het is op dit moment voor de raad niet inzichtelijk of de gemeentelijke grondposities en het grondverwervingsbeleid voldoende zijn voor de vanuit de structuurvisie aangedragen (her) ontwikkelingslocaties. De woonvisie geeft op zijn beurt weinig kaders voor het grondbeleid. De gewenste woningbouwdifferentiatie is niet vertaald naar financiële gevolgen in de grondexploitaties.

#### Aanbevelingen

- Versterk het verband tussen het grondbeleid en die beleidsvelden die het grondbeleid faciliteert.

### 5. Grondbeleid in een oogopslag

De basis voor sturing en controle door de raad is een helder overzicht van relevante informatie. Het besluit begroting en verantwoording (BVV) geeft aan welke informatie er in de programmabegroting en jaarrekening moet worden opgenomen ten aanzien van de grondexploitaties. In de gemeente Purmerend voldoet de paragraaf grondbeleid al jaren niet

aan de vereisten van de BBV. Daarbij staat er in de stukken geen overzicht van de relevante (beleids-) stukken betreffende grondexploitatie.

#### Aanbevelingen

- De paragraaf grondbeleid geeft het overzicht en biedt inzicht in het grondbeleid. Als er elders in de begroting of jaarrekening cijfers staan die betrekking hebben op het grondbeleid dan moet daar naar worden verwezen.
- Zorg ervoor dat de paragraaf grondbeleid voldoet aan de vereisten van de BBV

#### 6. Gekozen voor passief grondbeleid

De raad heeft in de Nota Grondbeleid 2012 besloten om een meer passief grondbeleid te voeren. De RKC wil de raad er op wijzen dat er een aantal consequenties is van de overgang van actief naar passief grondbeleid die naar ons mening slechts deels zijn benoemd in de nieuwe nota.

- Grondexploitaties hebben een zeer lange doorlooptijd. De raad heeft gekozen voor passief grondbeleid maar zal door de looptijd van de huidige grondexploitaties nog tot 2030 te maken hebben met actief grondbeleid. Het blijft dus van belang om heldere afspraken (beleid) te hebben voor het actief grondbeleid
- De risico's bij passief grondbeleid zijn minder groot dan bij actief grondbeleid. Echter de verwachte baten kunnen ook fors minder zijn. De afgelopen periode heeft de gemeente geld verdiend met het actieve grondbeleid, geld dat zij op andere beleidsterreinen in kon zetten
- Bij particuliere grondexploitatie is winstdeling met de gemeente mogelijk (op basis van het planologisch monopolie), maar dat moet vooraf worden geregeld. Op dit moment wordt alleen gesproken over het verhaal van gemeentelijke kosten.



### III. Bestuurlijke reactie

---



Postbus 15  
1440 AA Purmerend  
telefoon 0299-452452  
telefax 0299-452124

**gemeentebestuur**

---

**Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling  
Team Projecten**

**Rekenkamercommissie Purmerend**

*uw brief van*

*uw kenmerk*

*ons kenmerk*  
1050245

*datum*

11 oktober 2012

*Betreft: Reactie op conclusies en aanbevelingen "Scan transparantie grondbeleid"*

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In opdracht van u heeft RIGO een onderzoek gedaan naar de transparantie van het grondbeleid. wij zullen in deze brief ingaan op de conclusies en aanbevelingen die in het onderzoek worden gedaan. Met betrekking tot de gedane conclusies en aanbevelingen en de complexiteit van de materie, zijn wij ons ervan bewust dat er wellicht meer nodig is dan een schriftelijke reactie onzerzijds. Hierbij valt te denken aan een workshop met de auditcommissie over dit onderwerp.

Overigens merken wij op dat ook de accountant ons gelijkluidend met de uitkomsten van het rapport van de rekenkamercommissie heeft geadviseerd over de transparantie van het gevoerde grondbeleid. Dat is voor ons een reden geweest om met een nieuwe nota grondbeleid te komen.

Wij zijn verheugd om uit het rapport te vernemen dat we op basis van de transparantieladder van het grondbeleid de score van ruim voldoende hebben gehaald. Het is voor ons een teken dat we met de stappen die we al gezet hebben op de goede weg zijn, hetgeen ook blijkt uit de forse verbetering ten opzichte van de voorgaande jaren. Onze inspanning zal er op gericht blijven om de transparantie van het grondbeleid op een goed niveau te houden en waar mogelijk te verbeteren.

In het hiernavolgende zal, voor zover nodig, op de afzonderlijke conclusies worden ingegaan. De gehanteerde nummering verwijst naar het stuk van de rekenkamercommissie van september 2012.

Ad 1.

Bij de huidige aanbidding van de actualisatie van de grondexploitaties zal er per grondexploitatie een afzonderlijke toelichting worden gegeven. De toelichting bevat de opzet zoals wij deze van plan zijn om in een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) op te nemen. Op basis van deze toelichting achten wij sturing op de grondexploitaties zeer goed mogelijk. Neemt niet weg dat wij met de eerstvolgende actualisatie de raad een volwaardige MPG willen aanbieden.

*Bijlage(n):* geen

*behandeld door:*  
Arnold Bergstra

*telefoonnummer: coll./typ.*  
0299 45452480

---

**bezoekadres** Stadhuis  
Purmersteenweg 42  
**bankrelaties:** BNG 28.50.06.967, ABN Amro 58.89.19.977

**Werkplein Purmerend**  
Waterlandlaan 22-36



Ad 2.

De huidige van kracht zijnde Grondexploitaties (GREXen) hebben een positief eindsaldo. De gehanteerde uitgangspunten bij de verschillende GREXen zijn per functie gelijk. Zo zijn de gehanteerde rentepercentages, indexering opbrengsten en kosten per functie, per GREX gelijk. In het geval van Wheermolen West is er sprake van afwijkende uitgangspunten als gevolg van een in 2006 gesloten overeenkomst met de andere deelnemende partijen.

Daarnaast wordt in de afzonderlijke GREXen voor de verschillende werkzaamheden, zoals bouw- en woonrijpmaken voor alle GREXen een standaard percentage onvoorzien gehanteerd.

Aangezien de te lopen risico's voor elk afzonderlijk gebied verschillend zijn, leveren wij maatwerk per afzonderlijke GREX. Een en ander vindt zijn weerslag in de per afzonderlijke GREX opgenomen risicoanalyse.

In uw aanbeveling stelt u, dat er door de raad een nadere keuze gemaakt moet worden tussen, enerzijds maatwerk in de marges bij de afzonderlijke grondexploitaties of anderzijds standaard marges die voor alle GREXen gelden.

In dit verband is het van belang dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de algemene rekenregels die worden gehanteerd voor de opstelling van grondexploitaties en de (tussentijdse) winstnemingen en de inhoudelijke marge bij het realiseren van het voorgenomen programma van de grondexploitatie.

In de grondexploitaties wordt standaard gerekend met een bedrag aan onvoorziene uitgaven en worden de opbrengsten bepaald op basis van het inhoudelijk programma en een zo realistisch mogelijke fasering in de uitvoering.

Bij de winstnemingen wordt naast een standaard percentage voor onvoorzien, rekening gehouden met dat een deel van de nog te realiseren opbrengsten mogelijk niet wordt gehaald.

Ons inziens is het bovenstaande in eerste instantie een transparante werkwijze waarbij de inhoudelijke doelstelling van de grondexploitatie voorop staat.

De mate waarin door deze werkwijze onnodig geld "opgesloten" zit in de grondexploitatie is voor discussie vatbaar. In de purmerendse situatie is er één grondexploitatie waarin een batig saldo zit opgesloten. In de financieel omvangrijkste grondexploitatie (Baanstee Noord) is nog een reeks van jaren sprake van kosten die via uitgifte van grond moet worden terugverdiend.

Ons inziens verdient het aanbeveling dat gegeven de transparantie in de "rekenregels" het gesprek met de raad en de sturing door de raad zich concentreert op de oorspronkelijke doelen van de grondexploitatie en eventueel nieuwe inzichten op dat punt. De nadruk op marges in grondexploitatie en eventuele bijsturing van die marge is ons inziens minder relevant. Immers de raad stelt de doelen en daarbij horende financiële middelen. Neemt niet weg dat wij bij de eerstvolgende actualisatie voor de transparantie op dit onderdeel extra aandacht zullen hebben en de marges expliciet inzichtelijk zullen maken.

Ad 3.

Met het oog op de fase van planvorming waarin de huidige GREXen zich bevinden achten wij een overkoepelende reserve voor de risico's in de GREXen niet noodzakelijk, aangezien deze binnen de huidige GREXen kunnen worden opgevangen. Bij de huidige GREXen is in de toelichting reeds een risicoparagraaf opgenomen. Bij elke actualisatie zullen wij u informeren over de stand van zaken met betrekking tot de risico's. Zoals gesteld speelt bij de huidige GREXen niet de noodzaak om eventuele noodscenario's toe te passen.



Mocht het zo zijn dat de risico's niet binnen de GREX kunnen worden opgenomen, dan zullen aanvullende maatregelen worden genomen. In eerste instantie wordt dan het verlies direct genomen. Als er sprake is van een scenario waarvoor weerstandsvermogen nodig is dan wordt dit verwerkt in het benodigdweerstandsvermogen en kan zonodig een aanvullend dekkingsplan worden opgesteld.

Purmerend heeft eerder bewust gekozen voor het zo transparant mogelijk maken van de functie grondbedrijf en daarbij een aparte reserve ter equalisatie van afzonderlijke plannen los gelaten. Gelet op de omvang van Purmerend vinden wij het ook niet nodig om weer een aparte reserve in te stellen. Juist deze aparte reserves waren in het verleden een middel om geld opgesloten te laten in "grondexploitaties".

Ad 4.

In deze aanbeveling pleit u voor een versterking van de relatie tussen het grondbeleid en de beleidsvelden die het grondbeleid faciliteert. Met het oog hierop zullen wij in de toelichting op de nieuwe in de maak zijnde Structuurvisie uiteenzetten in hoeverre het grondbeleid ondersteunend is bij de voorgestelde ontwikkelingen. Voor ontwikkelingen op korte termijn is in de Nota Grondbeleid opgenomen dat per project een ontwikkelingsstrategie ter besluitvorming aan de raad zal worden voorgelegd.

Ad 5.

Onze intentie is vanzelfsprekend dat wij overeenkomstig de richtlijnen van het BBV handelen. Wel is het zo dat wij bepaalde financiële gegevens vanwege de gevoeligheid van de informatie niet in de openbare stukken opnemen. De gevoeligheid heeft naast marktgevoeligheid ook te maken met het nog sterk voorlopige karakter van de cijfers. Het in een zeer vroegtijdig stadium van de projecten openbaar maken van deze cijfers zou bepaalde verwachtingen kunnen wekken. Dit houdt niet in dat wij deze gegevens aan u willen onthouden. De werkelijke cijfers zijn daarom in de vertrouwelijke stukken van de GREX opgenomen en niet in openbare stukken zoals de Meerjaren Begroting.

Ad 6.

Zoals reeds gesteld willen wij bij het toe te passen grondbeleid zoveel mogelijk maatwerk leveren. Wij zullen daarom per ontwikkeling een ontwikkelstrategie aan u voorleggen. Dit zal naar onze verwachting altijd een mix van elementen van actief en passief grondbeleid zijn, wat wij faciliterend grondbeleid noemen.

Daarnaast zullen wij de wettelijke mogelijkheden om kosten en/of winstdeling op de ontwikkelaars te verhalen, daar waar mogelijk toepassen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Purmerend,  
de secretaris, de burgemeester,

#### **IV. Nawoord**

De rekenkamercommissie heeft uit de nota van bevindingen kunnen concluderen dat de gemeente een positieve stap heeft gezet in de transparantie van het grondbeleid met de invoering van de Meerjaren Prognose Grondexploitaties. Wij zijn verheugd dat wij uit uw bestuurlijke reactie kunnen lezen dat u acties inzet om de transparantie verder te verbeteren.

De rekenkamercommissie herkent de meerwaarde van een workshop voor de raad over grondexploitatie.

Over twee jaar voert de rekenkamercommissie een evaluatie uit waarin zij kijkt in hoeverre navolging is gegeven aan de aanbevelingen uit dit rapport.

# Scan transparantie grondbeleid gemeente Purmerend



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



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

# Scan transparantie grondbeleid gemeente Purmerend

*Oprichtgever*

Rekenkamercommissie gemeente Purmerend

*Auteur*

Geurt Keers

*Uitgave*

12 Juli 2012

*Rapportnummer*

22500

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

Telefoon 020 522 11 11 · Fax 020 627 68 40 · E-mail [info@rigo.nl](mailto:info@rigo.nl) · [www.rigo.nl](http://www.rigo.nl)





# Inhoud

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Grondbeleid in beeld</b>	<b>2</b>
1.1	Beleidsdocumenten over het grondbeleid	2
1.2	Transparantie grondbeleid in vogelvlucht	2
1.3	Informatievoorziening financiële aspecten grondbeleid	6
1.4	Actueel beeld grondexploitaties en NIEG-gronden	13
1.5	Rol van de raad	14
1.6	Conclusies transparantie grondbeleid op strategisch niveau	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Casestudie grondexploitatie Baanste Noord</b>	<b>18</b>
2.1	Grondexploitatie Baanste Noord	18
2.2	Kosten en opbrengsten 2003 en 2011 vergeleken	20
2.3	Risico's van de grondexploitatie	23
2.4	Rol van de raad	25
2.5	Conclusies Baanste Noord	25
	<b>Bijlage normenkader grondbeleid</b>	<b>26</b>
I	Bronnen voor normen	26
II	Normen risicobeheersing	26
III	Normen rolverdeling gemeenteraad – college	30
IV	Normen volledigheid en kwaliteit informatievoorziening	31

# Hoofdstuk 1

## Grondbeleid in beeld

### 1.1 Beleidsdocumenten over het grondbeleid

Met het bestuderen van de beleidsdocumenten op strategisch en tactisch niveau – zoals de Nota Grondbeleid, de Nota Risicomanagement, programmabegrotingen, de Grondprijzennota en het meerjarenperspectief grondexploitaties – wordt de onderzoeksvraag beantwoord over de informatievoorziening over grondbeleid, de financiële aspecten in het bijzonder en de transparantie ervan. Vanuit de analyse van deze stukken volgt ook meer inzicht in de financiële stand van zaken van de grondexploitaties in het algemeen. In de programmabegrotingen en jaarrekeningen wordt volgens het BBV gerapporteerd over de financiële stand van zaken van de grondexploitaties. We gebruiken deze bronnen om een beeld op hoofdlijnen te schetsen van het grondbeleid en de ontwikkeling van de financiële positie in de periode 2007 tot 2012 in relatie tot de transparantie van de informatievoorziening hierover. De informatie uit de studie van de beleidsdocumenten is aangevuld met informatie uit een interview met de concerncontroller over grondzaken, ter aanvulling en controle. Daarbij is er ook aandacht voor de mogelijk voorgenomen beleidsontwikkelingen, die van belang kunnen zijn voor de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

### 1.2 Transparantie grondbeleid in vogelvlucht

#### Op weg naar transparant grondbeleid in 2005

In november 2005 verscheen het rapport 'Zo helder als glas - naar een transparant grondbedrijf Purmerend.' Dit rapport gaf antwoord op de vraag hoe het toenmalige grondbedrijf van Purmerend meer transparant kon gaan werken. Het rapport deed zes aanbevelingen. In de aanbiedingsbrief van de Nota Grondbeleid gaf het college aan wat er met deze aanbevelingen was gedaan.

#### Zes aanbevelingen transparant grondbeleid bij Nota Grondbeleid 2007

1. Laten vaststellen van een administratieve organisatie, waarin de werkprocessen en de rollen worden beschreven en waarin aandacht wordt besteed aan de informatievoorziening naar de controller en de projectleider. Tekst uit de aanbiedingsbrief: Op basis van deze aanbeveling is het grootste deel van de processen inmiddels beschreven en wordt energie gestoken in de optimalisering van de werkwijze.
2. Laten vaststellen van een nota grondbeleid waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de spelregels en instrumenten rond grondbeleid en de wijze waarop resultaten worden bepaald.
3. Laten vaststellen van een nota grondprijnsbeleid. Tekst uit de aanbiedingsbrief: Het grondprijnsbeleid is meegenomen in de nota grondbeleid.
4. Het laten vaststellen van een exploitatieverordening, waarin aandacht wordt besteed aan de wijze van kostenverhaal bij medewerking aan particuliere exploitaties. Tekst uit de aanbiedingsbrief: Deze aanbeveling wordt niet opgevolgd, omdat per 1 januari 2008 de nieuwe Grondexploitatiewet in werking treedt, waarvoor de gemeente daarna beleid heeft gemaakt (zie hier onder)
5. Het is zaak de paragraaf grondbeleid uit te breiden met een samenhangend overzicht van de actieve grondexploitaties, de verwachte omzet en resultaat per complex en in totaal, de risico's die hierbij gelopen worden, welke scenario's daarbij voorstelbaar zijn en welk beleid daarbij wordt voorgesteld. Tekst uit de aanbiedingsbrief: Bij de jaarrekening 2006 wordt invulling gegeven aan deze aanbeveling. Mogelijk dat niet al direct het optimale resultaat bereikt zal zijn, daar zullen we naar toe moeten groeien.

6. Overwogen om naast de accountant incidenteel een gespecialiseerd onafhankelijk bureau een toets te laten doen op bijvoorbeeld de gehanteerde prijzen en de efficiency en effectiviteit van de inzet van mensen en middelen in het stedelijk ontwikkelingsproces. Tekst uit de aanbiedingsbrief: Deze aanbeveling wordt in portefeuille gehouden. Voorlopig lijken de rol van de rekenkamer en het ambtelijk uitvoeren van interne controles (audits) voldoende waarborgen te bieden. (Bron: gemeente Purmerend, Transparant Grondbeleid, 21 mei 2007)

Het streven naar een transparant grondbeleid bij de inwerkingtreding van de nota grondbeleid in 2007 is een passend vertrekpunt voor voorliggend onderzoek. De Rekenkamercommissie bekijkt in 2012 hoe transparant het grondbeleid inmiddels is geworden, toegespitst op mogelijkheden voor financiële sturing en controle door de raad.

### Beleidsdocumenten op orde

Onderstaand een overzicht van relevante beleidsdocumenten betreffende het grondbeleid. De tabel geeft een overzicht van alle mogelijke relevante beleidsstukken, gebaseerd op het referentiemodel. De beleidsstukken die vetgedrukt staan worden in Purmerend niet gebruikt.

	<b>Gemeenteraad</b>	<b>College B&amp;W</b>
<b>Strategisch niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structuurvisie (2005-2020)</li> <li>• Woonvisie (2012-2016)</li> <li>• Nota Grondbeleid (2007, 2012)</li> <li>• Nota Grondprijzen (jaarlijks vanaf 2008)</li> <li>• Financiële verordening (2003-herz. 2010)</li> <li>• Nota verbonden partijen *</li> <li>• Nota reserves en voorzieningen*</li> <li>• Nota risicomanagement*</li> <li>• Beleid Grondexploitatiewet (2011)</li> </ul>	<p>Vanaf de implementatie van de nieuwe nota grondbeleid wordt de nota grondprijzenbeleid vastgesteld door het college</p>
<b>Tactisch niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmabegroting, jaarrekening</li> <li>• Nota bovenwijkse voorzieningen (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productbegroting</li> <li>• Maraps</li> <li>• Managementletter</li> <li>• <b>Meerjarenprognose 'grondbedrijf'</b></li> <li>• <b>Normering planvoorbereidingskosten</b></li> <li>• <b>Beslisdocumenten projectmatig werken</b></li> </ul>
<b>Operationeel niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Startnotitie / grondexploitatieverkenning</li> <li>• Grondexploitatiebegroting</li> <li>• Actualisering grondexploitatie</li> <li>• Afsluiting / evaluatie grondexploitatie</li> </ul>	

Tabel 2.1: Beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid, totaaloverzicht uit het gemeentelijk referentiemodel, vetgedrukte documenten worden niet in Purmerend gebruikt. \*Purmerend heeft het beleid hiervoor geformuleerd in de betreffende paragraaf van de begroting en het jaarverslag.

De beleidsdocumenten betreffende het grondbeleid zijn grotendeels op orde. Bijna alle documenten van het referentiemodel worden in Purmerend gehanteerd. De organisatie heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het op orde krijgen van deze stukken, met de nieuwe nota grondbeleid wordt deze positieve ontwikkeling doorgezet.

### **Meerjarenprognose Grondbedrijf**

Wat tot nog toe ontbreekt in het grondbeleid van Purmerend is het jaarlijkse document 'Meerjarenprognose grondbedrijf' ook wel 'Meerjarenprognose grondexploitaties' (MPG) genoemd. In een MPG is normaliter een actueel financieel overzicht opgenomen van alle lopende grondexploitaties, met een doorkijk van grondexploitaties die er bij zullen komen. Voor de grondexploitaties die er de komende jaren naar verwachting bij komen wordt een eerste globale grondexploitatieverkenning gegeven. Met de gemeenschappelijke uitgangpunten ten aanzien van rentepercentage, verwachte kosten en opbrengstenstijgingen zijn de grondexploitaties tot een totaal overzicht gemaakt van de verwachte grondexploitatieresultaten van lopende exploitaties en nog te ontwikkelen exploitaties. Voor de sturing en controle zijn deze in het kader geplaatst van sociaal economische ontwikkelingen (markt voor woningen, kantoren, bedrijven enz.) en uitkomsten van risicoanalyses. Op basis daarvan zijn relevante scenario's doorgerekend om de invloed van factoren in beeld te brengen en bijsturing mogelijkheden te kunnen beoordelen.

In 2011 heeft de gemeente het voornemen geformuleerd om voor de meer strategische sturing en controle van het grondbeleid een jaarlijkse Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) te maken. Deze MPG wordt volgens het voornemen aan de raad voorgelegd bij de vaststelling van de jaarrekening 2012 (Nota Grondbeleid, 22 maart 2012).

### **Plankosten en projectmatig werken**

Voor plan- en proceskosten kunnen normen worden opgesteld om deze te kunnen beheersen als kostenpost op de grondexploitatie. In de bestudeerde documenten is geen informatie aangetroffen of hiervoor beleid wordt gevoerd. Volgens ambtelijke informatie wordt er gewerkt met ervaringscijfers. Voor uitleglocaties zijn de plan- en proceskosten doorgaans 19% van de kosten bouwrijp maken; bij kleinere binnenstedelijke locaties circa 30% vanwege onder andere hogere proceskosten, inspraak belanghebbenden en lagere kosten bouwrijp maken. Voor nieuwe projecten wordt gewerkt met de plankosten van het ministerie (ontwerpregeling 2010).

Doorgaans is voor projecten van een gemeente een procedure voor projectmatig werken vastgesteld door het college. Daarin is ook opgenomen op welke momenten in het proces van een project de raad besluiten moeten nemen. Van belang is of er in dit kader ook afstemming is gezocht met beslismomenten voor de raad over de grondexploitatie in het geval van ontwikkeling en uitvoering van een ruimtelijk plan. Hierover is in de bestudeerde documenten geen informatie gevonden, behalve in de Nota Grondbeleid 2012. Daar staat een schema van zes stappen voor een project uit het 'Handboek Projectmatig Werken'.

### **Financiële verordening**

De eisen van het BBV over informatievoorziening over het grondbeleid waren opgenomen in de gemeentelijke financiële verordening van 2003. Met de herziene financiële verordening in 2010 heeft de raad ten opzichte van de vereisten van het BBV weinig eigen eisen gesteld voor specifieke informatievoorziening over het grondbeleid. De raad dient jaarlijks een grondprijzennota vast te stellen. De financiële verordening is voor wat betreft de Grondprijzennota ingehaald door de vastgestelde Nota Grondbeleid 2012. Hierin is bepaald dat de Grondprijzennota alleen van toepassing is op de categorieën Woningbouw sociaal, Maatschappelijke voorzieningen - niet commercieel en Overige, waaronder snippergroen en parkeren vallen. Deze nota grondprijzen wordt voortaan door het college vastgesteld. In alle andere gevallen wordt de grondprijs residueel dan wel comparatief bepaald. Met de nieuwe verordening is de Nota Reserves en Voorzieningen van 2006 komen te vervallen. Het eigen beleid staat vermeld in de betreffende paragrafen van begroting en jaarrekening. En het BBV wordt verder als richtsnoer/kader gebruikt waaraan moet worden voldaan.

### Reserves, voorzieningen, risicomanagement, verbonden partijen

Beleid voor reserves, voorzieningen, risicomanagement, verbonden partijen is niet opgenomen in een aparte nota, maar staat in de betreffende paragraaf van de begroting en het jaarverslag. Het gemeentelijk beleid over verbonden partijen is relevant voor grondbeleid als er publiek private samenwerking (PPS) in de grondexploitatie wordt aangegaan. Van PPS bij grondexploitatie is in Purmerend (nog) geen sprake.

### Meeste documenten toegepast

Het grondbeleid van Purmerend is volgens bovenstaande globale toets betreffende beleidsdocumenten in belangrijke mate op orde. De meeste documenten worden toegepast. Het overzicht van de beleidsdocumenten wordt echter nergens gegeven. In een belangrijk hiaat, de MPG, wordt in 2012 voorzien.

### Toets aan Transparantieladder

Voor een aanvullend globaal inzicht in de transparantie van het grondbeleid is een toets mogelijk waar naast beleidskaders wordt gekeken naar het proces en de uitvoering van het grondbeleid. Hierbij is voor Purmerend een score gemaakt voor de periode tot 2012 en een score met de nieuwe Nota grondbeleid na 2012.

	Score < 2012	Score > 2012
<b>A. Beleidskaders</b>		
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota grondbeleid vastgesteld? (minder dan vier jaar geleden is 10 punten, tussen de vier en de zes jaar geleden is 5 punten)	5	10
2) Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjaren prognose 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? (10 punten)	0	10
3) Beschikt u over:		
- Uitgewerkt beleid voor grondverwerving en gronduitgifte (10 punten);	10	10
- Algemene voorwaarden uitgiftebeleid (10 punten);	10	10
- Geëxpliciteerde selectiemethoden individuele en projectmatige woningbouw (10 punten);	10	10
- Beleid voor kostenverhaal dat voldoet aan de Grondexploitatiewet? (10 punten);	10	10
4) Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld? (10 punten)	10	10
5) Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, Europese regelgeving, convenanten met corporaties, etc.)? (10 punten);	0	0
<b>Maximale score A: 80 punten</b>	<b>55</b>	<b>70</b>
<b>B. Proces</b>		
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? (20 punten)	20	20
7) Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van de uitvoeringskwaliteit van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van de openbare	0	0

ruimte mogelijk is? (20 punten)		
8) Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	0	20
<b>Maximale score B: 60 punten</b>	<b>20</b>	<b>40</b>
<b>C. Uitvoering</b>		
9) Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar? (minder dan 10% is 20 punten, tussen 10% en 25% is 10 punten)	20	20
10) Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitaties wordt gerekend en weet u ook hoe hoog de werkelijke kosten van voorbereiding en toezicht zijn? (20 punten)	0	0
11) Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf? (minder dan 10% is 20 punten, tussen 10% en 25% is 10 punten)	10	10
<b>Maximale score C: 60 punten</b>	<b>30</b>	<b>30</b>
<b>Totaal te behalen score: 200 punten</b>	<b>105</b>	<b>140</b>

Tabel 2.2 Transparantieladder grondbeleid Purmerend voor en na de nota grondbeleid 2012

De gemeente Purmerend heeft volgens de score op deze ladder, 105 punten van de mogelijke 200 punten, met de Nota Grondbeleid 2007 tot 2012 net als veel andere gemeenten een matige totaalscore in transparant grondbeleid. De beleidskaders zijn in Purmerend ruim voldoende ingevuld (een 7). Het beleidsproces (een 3) en de uitvoering (5) zijn in transparantie voor verbetering vatbaar. De nieuwe Nota grondbeleid 2012 van Purmerend leidt tot een verbetering in transparantie, een stijging van 105 naar 140 punten (rapportcijfer 7). Dit betreft de beleidskaders, het vaststellen van de nieuwe nota grondbeleid en de implementatie van een meerjaren prognose grondexploitaties (MPG). En het proces is verbeterd (afstemming beslismomenten). Bij de uitvoering van het grondbeleid is de indicatie 'nog geen verbetering'.

In de volgende paragraaf gaan we na in hoeverre dit beeld klopt ten aanzien van de financiële aspecten van het grondbeleid.

### 1.3 Informatievoorziening financiële aspecten grondbeleid

#### De Nota Grondbeleid 2007

##### Doelen grondbeleid

De doelen van het gemeentelijk grondbeleid zoals geformuleerd in de Nota Grondbeleid zijn:

- Het bevorderen van een maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik.
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, grondeigenaren, ontwikkelaars en de overheid.

Deze doelen zijn niet geheel smart geformuleerd. Dat is ook in latere paragrafen grondbeleid niet aangepast. In hoofdstuk 7 Ruimtelijke ordening is wel een operationele doelstelling opgenomen in termen van het aantal woningen, m2 bruto vloeroppervlak kantoren en m2 bruto vloeroppervlak voor gebouwen ten

behoefte van M.O. Daar kan het grondbeleid voor bijdragen aan ruimtelijke doelen op aanhaken door bijvoorbeeld het aantal geplande en gerealiseerde bouwkavels voor woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen te hanteren.

#### Relatie structuur- en woonvisie

De kaders voor de doelen van het grondbeleid 2007 zijn vooral de ruimtelijke structuurvisie 2005-2020. De structuurvisie geeft ook de grondslag voor de benodigde bovenwijkse voorzieningen. Voor het kostenverhaal van die voorzieningen binnen de regelgeving van de Grondexploitatiewet is de structuurvisie aangepast. Ook de woonvisie Samen leven en wonen 2012-2016 geeft kaders voor de uitvoering van het grondbeleid. Deze zijn echter niet als zodanig benoemd in de woonvisie, maar hebben wel gevolgen voor het grondbeleid of omgekeerd. Bij vernieuwing van de prestatieafspraken met corporaties komen de 'sociale grondprijzen' ter sprake. De gemeente heeft echter niet veel grond meer en wil ook in beperkte mate sociale woningbouw realiseren. Het woningbouwprogramma legt volgens de woonvisie evenwel meer accent op goedkopere woningbouw (middeldure huurwoningen en goedkopere koopwoningen voor starters en doorstromers in het segment < €140.000), hetgeen financiële gevolgen voor de grondexploitaties kan hebben. De gemeente wil zelfbouw (particulier opdrachtgeverschap) waar mogelijk stimuleren. Welke rol het grondbeleid hierbij kan spelen wordt niet aangegeven.

#### Financiële doelstelling

Er is geen andere financiële doelstelling naast het doel kosten en opbrengsten rechtvaardig te verdelen tussen gebruikers ontwikkelaars en gemeente (vooral in verband met het verhaal van kosten voor gemeentelijke infrastructurele voorzieningen, zoals aanleg van riolering, wegen, en openbaar groen). Impliciet zijn er wel financiële doelstellingen, zoals het verwachte financieel resultaat van de jaarlijks door de raad vastgestelde grondexploitaties, maar dat wordt niet zo benoemd.

#### Actief grondbeleid

Actief gemeentelijk grondbeleid werd in de Nota Grondbeleid 2007 voorgestaan om de gestelde doelen te bereiken. De gemeente kan daarmee meer regie hebben op de gewenste ontwikkeling van de stad (het ruimtegebruik) en de gewenste verdeling van kosten en baten.

Het actieve grondbeleid heeft instrumenten als een kostentoe rekening aan grondexploitatie, strategisch verwervingsbeleid, juridische instrumenten en gronduitgiftebeleid. Die zijn ook in de Nota Grondbeleid uitgewerkt.

Het strategisch aankoopbeleid van gronden was een nieuw instrument. Mede voor risicobeheersing bij dit beleid werd jaarlijks hiervoor een bedrag bepaald, eerst in de Kadernota en daarna vast te stellen in de Begroting, waardoor het college gemachtigd wordt om strategische aankopen te realiseren. Na de aankoop door het college wordt de raad hierover bij een eerstvolgende vergadering geïnformeerd en bij de jaarrekening over het totaal. Daarnaast worden juridische instrumenten ingezet als de gronden niet lang vooraf kunnen worden verworven (voorkeursrecht gemeenten, onteigening). De vroegtijdig verworven gronden worden tijdelijk beheerd (onderhoud e.d.) en tijdelijk gebruikt (mede ter voorkoming van leegstand en voor tijdelijke opbrengsten), totdat ze worden ingebracht in een op te starten grondexploitatie (geactiveerd). Voor het (tijdelijk) beheer wordt een formeel kader nodig geacht met een administratieve organisatie en een werkproces. Nadere financiële regels over bijboeken van rente en plankosten zijn voor het tijdelijk beheer van nog Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) in de Nota Grondbeleid 2007 niet gegeven.

De grondexploitatie(rekening) biedt inzicht in de kosten en opbrengsten en het resultaat. De grondexploitatie is de basis voor financiële sturing en controle van het grondbeleid. De kosten die worden toegerekend zijn globaal gedefinieerd. Er werden geen kosten toegerekend voor bovenwijkse voorzieningen. Die werden bekostigd uit subsidies en/of de reserve gronden. Inmiddels is dit beleid herzien (zie hieronder over kostenverhaal en de Grondexploitatiewet).

Voor risicobeheersing van de grondexploitatie wordt er binnen de grondexploitatie voorzichtig geraamd en is er ook nog een 'redelijke' kostenpost 'onvoorzien omstandigheden' (die post is overigens niet terug gevonden in de grondexploitatie Baanste Noord, zie hoofdstuk 3).

Het gronduitgiftebeleid bestaat uit het grondprijnsbeleid en methoden voor berekening (zoals de residuele methode bij commerciële grond voor woningbouw, en selectiemethoden van kopers van de grond en ook bij gunning van projecten (bouwrijp maken). Daarnaast zou worden bekeken of anti-speculatiebeleid bij verkoop van gemeentelijke bouwgrond kon worden gevoerd mede in afwachting van rijksbeleid. Hierover is in de bestudeerde documenten geen vervolg gevonden. Het anti-speculatiebeding is en wordt in grondverkoop vastgelegd, ook bij verkoop van gemeentelijk vastgoed. Voor woningbouw in de vrije sector is en wordt het anti-speculatiebeding niet toegepast.

De grondexploitatie voor een plan wordt aan de raad aangeboden ter goedkeuring. Daarin wordt voor een plandeel dikwijls budget bepaald voor planontwikkeling of uitvoering van werken. Dit budget vormt de basis voor de kredietaanvraag bij de raad. Voor de grondexploitaties wordt mede voor de risicobeheersing een jaarlijks herziening van de grondexploitatie voorgestaan, tenminste voor wat betreft het prijspeil en eventuele wijziging in de overige parameters (rente, percentages kosten- en opbrengstenstijging) en fasering. In voorkomende gevallen zal ook worden aangegeven wat de effecten van versnelling of vertraging op de grondexploitatie zijn.

De herzieningen zijn gerelateerd aan de jaarrekening. Bij de Kadernota wordt ook stilgestaan bij de actuele situatie bij de grondexploitatie, omdat dan het gehele financiële beeld van de gemeente wordt geactualiseerd.

Daarnaast zijn regels geformuleerd voor (tussentijdse) verlies- en winstneming op een exploitatie, het toevoegen en onttrekken aan de reserve gronden en de afdracht aan de algemene middelen. Bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen wordt jaarlijks in de Jaarrekening gezien welke omvang de reserve gronden moet hebben, gelet op de risico's van (gemeentelijke) grondexploitatie en de behoefte aan ruimte voor strategische verwervingen en eventuele andere bestedingen. Daarbij is ook aangegeven hoe de algemene risico's van grondexploitatie en het weerstandsvermogen worden bepaald. De risico's worden niet anders gekwantificeerd dan andere risico's waar de gemeente mee te maken heeft: het effect van het risico als het optreedt en de kans dat het risico zich voordoet. Ten aanzien van de hoogte van het weerstandsvermogen zit dus logischerwijze een element van schatting.

#### Faciliterend grondbeleid

In de Nota grondbeleid 2007 zijn spelregels aangegeven wanneer de gemeente overgaat tot faciliterend grondbeleid: waar dat moet, omdat grondeigenaren hun locatie zelf willen realiseren binnen de kaders van het bestemmingsplan en de gemeente de grond niet kan verkrijgen (ook niet via een bouwclaim). Voor het kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie zou een nieuwe exploitatieverordening, geënt op de Grondexploitatiewet worden opgesteld. Dat is inmiddels gebeurd. Hiermee worden de risico's van de gemeente bij private grondexploitatie zoveel mogelijk beheerst (zie hieronder).

#### Kaderstelling Nota Grondbeleid houvast voor financiële sturing en controle

De kaderstelling in de Nota Grondbeleid 2007 biedt systematiek in doelstellingen, vorm van grondbeleid (actief) en instrumenten. De doelstellingen kunnen echter meer SMART worden geformuleerd. De Nota biedt vervolgens kaders voor de uitvoering van het grondbeleid door het college en geeft de raad houvast voor financiële sturing en controle van de grondexploitaties, vroegtijdige grondverwervingen (NIEGG) en het 'grondbedrijf' als geheel.

#### **Paragraaf grondbeleid**

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



moet worden getroffen (conform BBV) en wanneer (tussentijds) winst mag worden genomen (conform BBV).

De paragraaf grondbeleid voldoet maar deels aan de eisen van het BBV aangaande het grondbeleid (doelen etc.). Informatie over grondexploitaties is beperkt, vooral in de paragraaf van de Programmabegroting, maar ook in de paragraaf grondbeleid van de Jaarrekening.

In 2006 was hierover geadviseerd om dit in uitgebreide vorm te doen en het college heeft dit advies overgenomen bij de oplegnotitie bij de Nota Grondbeleid 2007.

Voor een deel wordt over het grondbeleid echter inmiddels gerapporteerd in hoofdstuk 7 Ruimtelijke ordening en bij de toelichting op de balans (niet elk jaar is er in de paragraaf Grondbeleid een verwijzing naar hoofdstuk 7 of naar de toelichting op de balans, zoals in concept Jaarrekening 2011 en de Programmabegroting 2012). In hoofdstuk 7 staat meer financiële informatie over grondexploitaties dan in de paragraaf Grondbeleid. De balans bevat informatie over de boekwaarde van NIEGG, maar niet per m<sup>2</sup>, alleen het totaal (ter illustratie in 2007 een boekwaarde van 14,8 miljoen euro, in 2011 van 8,2 miljoen euro), de boekwaarde van lopende exploitaties en de omvang van de reserve grondbedrijf (in 2007 nog 33 miljoen euro, 2011 2 miljoen euro).

Het totaalbeeld wordt weergegeven in onderstaande kaders over de BBV-vereisten. De paragraaf grondbeleid van de gemeente Purmerend voldoet niet aan de vetgedrukte vereisten.

**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**

**Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie**

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

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

2. **Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m<sup>2</sup> vermeld.**

# Deze informatie is te vinden bij de Balans.

*Tabel 2.3 Vereisten BBV aan informatievoorziening grondbeleid en grondexploitaties en praktijk Purmerend (vet = Purmerend voldoet hier niet aan)*

De kaderstelling in deze vanuit de Nota Grondbeleid 2007 wordt ook niet geheel nageleefd. De informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid / hoofdstuk 7 schiet te kort om een beeld te vormen hoe het grondbedrijf er voor staat en zal komen voor te staan, gezien de verwachte resultaten van de grondexploitaties en de boekwaarde van deze exploitaties en de nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG). Financiële sturing en controle van het grondbeleid wordt daardoor bemoeilijkt. Sinds 2010 worden grondexploitaties wel jaarlijks herzien en aan de raad ter vaststelling voorgelegd. In 2009 is dit niet gebeurd. In 2007-2008 zijn de herzieningen volgens ambtelijke informatie uitgevoerd voor relevante actieve grondexploitaties.

Het eventuele verdere risicomanagement voor grondexploitaties en grondbeleid staat niet in de paragraaf Grondbeleid / hoofdstuk 7 en de toelichting op de balans beschreven, ook niet in andere bestudeerde documenten, behalve globaal in de Nota Grondbeleid 2007 (zie hierboven). Er is alleen aandacht

voor de beleidsregels voor (tussentijds) winst- en verlies nemen op afzonderlijke grondexploitaties en voor de reserve gronden. Een enkele keer wordt bij de paragraaf Weerstandsvermogen uitvoeriger ingegaan op het (benodigde) weerstandsvermogen grondbedrijf (Programmajaarrekening 2010, paragraaf 3 Weerstandsvermogen). Er is inmiddels geen reserve gronden voor de lopende grondexploitaties. De reserve is alleen nog een reserve voor niet in exploitatiegenomen gronden e.d.

### **Grondprijzennota**

Voor de grotendeels door de markt beperkte sturing van de opbrengsten (de grondprijzen) en de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid naar de raad, maar ook naar de markt toe, is een Grondprijzennota het instrument. Dit was in 2007 in de Nota Grondbeleid ook opgenomen en heeft jaarlijks tot een nieuwe nota geleid voor de grondprijzen in het betreffende nieuwe jaar.

In de Nota Grondbeleid 2007 is vooral aandacht besteed aan de wijze van grondprijsbepaling per functie, of marktsegment (zoals sociale huur en koopwoningen in de vrije sector). Volgens daarin aangegeven methoden zijn daaropvolgend jaarlijks de grondprijzen opnieuw bepaald in de context van veranderende markten.

Een aanbeveling uit 2006 om periodiek een controle te laten uitvoeren heeft in de praktijk bij de grondprijzen gestalte gekregen. Eens in de drie jaar worden de grondprijzen door twee externe bureaus getoetst op marktconformiteit aan de hand van werkelijk gerealiseerde woningen (zie Grondprijzennota 2012). Dit is in november 2009 voor het laatst gebeurd.<sup>1</sup>

In de Grondprijzennota 2012 zijn de grondprijzen voor commerciële woningbouw verhoogd met 3%. Dit kan volgens het college tegen de markt in werken, waar woningprijzen dalen (bouwkosten, woningkwaliteiten kunnen daardoor in de knel komen). Ook in 2010 en 2011 waren er al grondprijzerverhogingen. Voor 2012 stelt het college aan de raad voor, zo nodig de grondprijzerverhoging niet door te voeren als de markt dit niet aankan. Het college heeft een afwijkingsbevoegdheid gekregen van 3% bij commerciële woningbouw. Als de afwijking groter is moet het college dit aan de raad voorleggen. De raad heeft het voorstel vastgesteld.

### **Kostenverhaal met de Grondexploitatiewet**

De gemeenteraad heeft kaders gesteld om het kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie volgens de Grondexploitatiewet zoveel mogelijk, mogelijk te maken.<sup>2</sup> De voorkeur van de gemeente gaat uit naar anterieure overeenkomsten, voorafgaand aan de vaststelling van het exploitatieplan en het bestemmingsplan, zodat de procedure exploitatieplan niet hoeft en een maximaal kostenverhaal bij de particuliere grondexploitatie mogelijk is (resultaat van onderhandeling). Mogelijk zijn dus niet alle kosten die de gemeente wil verhalen in het voortraject in rekening te brengen bij de particulier / ontwikkelaar. Hier- van is sprake als de kosten hoger zijn dan het opbrengstpotentieel van het bouwplan kan dragen.

Het kostenverhaal op basis van een exploitatieplan (posterieur, achteraf) heeft gestalte kregen, zowel beleidsmatig als in uitvoering. De structuurvisie is er ook voor aangepast. Bij bestudering is er sprake van een financieel risico bij dit kostenverhaal. Er zijn voor het verhaal van bovenwijkse kosten bepaalde gebouwde voorzieningen opgenomen die niet op de kostensoortelijst van de Grondexploitatiewet staan.<sup>3</sup> In beginsel komen gebouwen, zoals een sporthal, niet voor kostenverhaal in aanmerking (kosten van gebouwde parkeervoorzieningen mogen wel, voor wat betreft het onrendabele deel). Op de gemeentelij-

<sup>1</sup> Gemeente Purmerend, Grondprijzennota 2011, maart 2011 (blz. 1). De resultaten zijn opgenomen in Grondprijzennota 2010. De bevindingen lieten voor commerciële woningbouw een verhoging van grondprijzen van 3% voor 2011 toe.

<sup>2</sup> Gemeente Purmerend, Invoering Grondexploitatiewet (bijstelling Structuurvisie en oprichting fondsen), 2011; Bijlage 1: Nota planoverschrijdende ruimtelijke openbare faciliteiten - beleidsdeel (17 mei 2011 vastgesteld door college); Bijlage 2: Nota planoverschrijdende ruimtelijke openbare faciliteiten – Uitvoeringsdeel (6 december 2011 vastgesteld door college).

<sup>3</sup> Gemeente Purmerend, Invoering Grondexploitatiewet (bijstelling Structuurvisie en oprichting fondsen), 2011 (blz. 4); Bijlage 1: Nota planoverschrijdende ruimtelijke openbare faciliteiten - beleidsdeel (17 mei 2011 vastgesteld door college)(blz. 4) ; Bijlage 2: Nota planoverschrijdende ruimtelijke openbare faciliteiten – Uitvoeringsdeel (6 december 2011 vastgesteld door college) (paragraaf 5.4).

ke lijst met ‘planoverschrijdende ruimtelijke openbare faciliteit’ staan evenwel een nieuwe multifunctionele sporthal en een stedelijk jongeren centrum, met investeringen van in totaal ruim €13 miljoen (€12,6 miljoen voor de sporthal). Hiervan wordt €1,8 miljoen als maximaal verhaalbaar op de particuliere grondexploitaties berekend. De gemeente loopt hierbij het risico dat het geraamde bedrag van €1,8 miljoen bij deze twee posten niet of maar ten dele op particulieren kan worden verhaald.

### **Beleidsverandering de afgelopen paar jaar**

De voorkeur voor actief grondbeleid is de afgelopen paar jaar ingewisseld voor een meer ‘gemengd’ beleid waarin ook private grondexploitatie wordt gefaciliteerd. Het beleid voor de reserve grondbeleid is ook veranderd.

### **Reserve gronden en algemene reserve**

De reserve gronden is in 2010 opgeheven als risicoreserve voor actieve grondexploitaties (Programma-jaarrekening 2010, paragraaf 3 Weerstandvermogen). De post reserve gronden was volgens de Nota Grondbeleid 2007 voor algemene risico’s van het grondbeleid en voor een ook jaarlijks vast te stellen deelbudget strategische verwervingen. Als de reserve groter was dan voor beide posten nodig was kon dit als winst voor de algemene middelen worden ingezet.

De reserve gronden wordt nu alleen aangehouden voor:

- Afschrijving op enkele specifieke projecten
- Dekking voor plankosten (voorbereiding, voordat een grondexploitatie wordt geopend)
- Risicoreserve voor NIEG-gronden.

Met het in de programmarekening 2011 verwerkte verlies op de NIEG-gronden resteert alleen het deel voor de afschrijvingen en de plankosten. Voor de lopende grondexploitaties is er dus geen reserve gronden meer.

Risico’s van lopende grondexploitaties, waarvan met bijna volledige zekerheid kan worden gezegd dat deze zich gaan voordoen, worden binnen de afzonderlijke grondexploitaties opgevangen, zo wordt gesteld. Als er een tekort wordt geraamd, wordt een voorziening getroffen die uit de algemene middelen wordt bekostigd. Bij het bepalen van de gemeentelijke risico’s voor de benodigde omvang van de algemene reserve doen de grondexploitaties als risicovolle activiteit van de gemeente mee. De risico’s voor de grondexploitaties zijn voor de algemene reserve in 2011 en 2012 op ‘nul’ gesteld omdat de risico’s binnen de grondexploitaties worden opgevangen (Programmabegroting 2012, paragraaf 4.2 Weerstandvermogen en risico’s). Dit betreft met name de risico’s van kostenstijgingen en terugval in opbrengsten. Hoe groot de risico’s en risicoreserves in de grondexploitaties zijn, wordt niet transparant in de begroting of jaarrekening. De mogelijk niet te verhalen plankosten vormen ook een risico, maar daarvoor is geen bedrag geraamd.

### **Nieuwe Nota Grondbeleid 2012**

Het college heeft in april 2012 een nieuwe Nota Grondbeleid 2012 vastgesteld om voor te leggen aan de commissie stedelijke ontwikkeling en beheer van de gemeenteraad op 10 mei 2012. Het voornaamste beleidspunt is de verschuiving van actief naar meer faciliterend grondbeleid met gemeentelijke regie en kostenverhaal. Deze beleidsverschuiving is al in de paragraaf grondbeleid aangekondigd (jaarrekening 2011 en begroting 2012). Het faciliterende beleid is lokaal maatwerk waarover het college de raad vertrouwelijk zal informeren. Het college onderhandelt dan met de private partij(en) op basis van een vertrouwelijk concept exploitatieplan waarin de exploitatiebijdrage is opgenomen die de grondeigenaar aan de gemeente moet betalen. Dit exploitatieplan is bepalend bij het sluiten van nadere overeenkomsten met de grondeigenaar. De verantwoording van het college wordt jaarlijks in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening gedaan.

Het voorstel betreft ‘situationeel’ grondbeleid; per locatie wordt door het college vooraf afgewogen welke vorm van grondbeleid het best passend is. Als regel wordt echter gesteld: faciliterend grondbeleid waar het kan, actief grondbeleid waar het nodig is.

Voor de afweging zijn criteria geformuleerd:

- De mogelijkheden van de gemeente om de grond te verwerven.
- Het risicoprofiel van de locatie en grondexploitatie.
- De mogelijkheden winst op de grondexploitatie te maken.

Het college stelt voor dat het college vooraf in een vertrouwelijke notitie bepaalt welke strategie wordt gevoerd op basis van een globaal haalbaarheidsonderzoek met risicobeoordeling. De raad wordt daarover vertrouwelijk geïnformeerd.

Voor de risicobeheersing van het grondbeleid is deze verschuiving belangrijk, omdat particuliere grondexploitanten het financieel risico dan lopen en niet de gemeente, zoals bij actief grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid blijft er slechts het risico van verhaal van kosten die de gemeente maakt (met name plankosten en kosten van bovenwijkse voorzieningen). De gemeente moet daarbij de regie blijven voeren. De gemeente wil daarbij waar mogelijk vooraf een overeenkomst met de grondeigenaren maken, omdat (vooraf, anterior) meer kostenverhaal mogelijk kan zijn dan op basis van het bij het bestemmingsplan door de raad vastgesteld exploitatieplan (achteraf, posterior).

Bij faciliterende projecten zal vooruitlopend op een toekomstige dekking van door de gemeente te maken kosten op basis van een anterieure overeenkomst of vaststelling van een exploitatieplan een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld moeten worden. De kans is aanwezig dat de dekking van alle gemeentelijke plankosten bij faciliterende projecten niet volledig bij de projectontwikkelaar kan worden neergelegd." In de Nota Grondbeleid 2012 wordt de dekking van het voorbereidingskrediet voorafgaand aan het afsluiten van de anterieure overeenkomst geregeld via de algemene reserve. De aanpak van de NIEG-gronden heeft ook geen plek in de Nota Grondbeleid 2012. Tijdens het opstellen van de nota waren de nieuwe BBV regels omtrent de NIEG-gronden nog niet bekend. Dat wordt een issue voor de eerste MPG.

Voor het risicomanagement geeft de Nota Grondbeleid 2012 wel aan dat er jaarlijks een projectgebonden risicoanalyse wordt uitgevoerd die het college vaststelt en welke ter kennis van de raad wordt gebracht. Bij een project in de planontwikkelingsfase is er ook een risicoprofiel op basis van een exit-scenario (wat kost het als het project niet tot uitvoering wordt gebracht).

Als bij een grondexploitatie significante ontwikkelingen optreden, wordt dat vanuit de organisatie expliciet en snel gemeld aan het college. Het college bepaalt vanuit haar verantwoordelijkheid of de raad hiervan tussentijds in kennis moet worden gesteld.

Voor de risico's van afzonderlijke grondexploitaties is er geen afzonderlijke reserve. De risico's waarvan bijna met zekerheid kan worden bepaald dat deze zich gaan voordoen worden opgevangen binnen de grondexploitaties.

Het geheel van de risicoanalyses per project vormt ook input voor de MPG, een belangrijke aanvulling voor sturing en controle op het niveau van alle grondexploitaties en NIEG-gronden.

Bij de vaststelling van een grondexploitatie door de raad dient volgens de Nota Grondbeleid niet alleen naar het saldo van kosten en opbrengsten op de grondexploitatie te worden gekeken, maar ook naar het risicoprofiel dat hoort bij de uitvoering van het project/plan.

Voor de informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid wordt wel het BBV (alleen artikel 16, niet artikel 70) genoemd. Maar hoe dit wordt toegepast, wordt niet duidelijk.

De Nota Grondbeleid 2012 beschrijft verder de instrumenten die in het grondbeleid van de gemeente Purmerend kunnen worden toegepast. Dit is te typeren als een 'handboek' gemeentelijk grondbeleid waarin alle instrumenten voor actief, faciliterend en PPS grondbeleid worden toegelicht.

De Nota Grondbeleid 2012 is in mei 2012 door de raad vastgesteld. Het college heeft daarbij toegezegd om bij de Kadernota 2014 een korte evaluatie te presenteren over zaken die voortvloeien uit de Nota Grondbeleid 2012. Ook zal het college een memo maken voor de raad waarin wordt ingegaan op de relatie tussen grondbeleid, grondprijzen en regionale samenwerking.

## 1.4 Actueel beeld grondexploitaties en NIEG-gronden

De lopende exploitaties worden eerst beschreven voor de huidige stand van zaken. Daarna wordt ingegaan op de nog niet in exploitatie genomen (NIEG-)gronden. De stand van zaken is een beschrijving op basis van de bevindingen uit de programmajaarrekening 2011 die door de raad is vastgesteld.

De risico's van de grondexploitaties moeten binnen de grondexploitaties worden opgevangen. Als er tekorten worden geraamd dan moet daarvoor een voorziening vanuit de algemene middelen worden getroffen die het tekort afdekt.

Bij de lopende grondexploitaties zijn de risico's vooral beheerst door enkele deelplannen stil te leggen, apart te zetten voor later. De investeringen daarin worden stop gezet. Daarnaast zijn er meevallers aan de kostenkant bij de aanbestedingen.

### Baanstee Noord

De grondexploitatie Baanstee Noord is voor het eerst door de raad vastgesteld in 2004. De meest recente herziening is per eind 2011. De uitvoering van het bouwrijp maken van de eerste fase is pas in 2011 gestart.

De aanbesteding is al verbeterd vergeleken met de geraamde kosten. Er bestaat op dit moment vooral onzekerheid over de afname van grond; hoe diep en hoe lang werkt de crisis door? Een deel van de investeringen is gedaan (verwerving, en met bouwrijp maken voor de eerste fase is begonnen). Tot nu toe is er logischer wijze nog niets verkocht. De eerste zeven kavels zullen wellicht worden verkocht aan bedrijven, maar hoe gaat het daarna? De exploitatie loopt door tot 2029.

Tot 2011 was er geen positief saldo voor wat betreft de feitelijke investeringen (ontwikkeling terrein) en opbrengsten (nog geen opbrengsten omdat de gronden nog niet uitgifte gereed zijn). Bij realisatie volgens de recente grondexploitatie van 1-1-2011 wordt een positief saldo geraamd van € 18 miljoen. Gelet op de grote onzekerheden de komende jaren is de eventuele winstneming voor de jaren tot 2016 voorlopig op nul gesteld. Getracht wordt zo reëel mogelijk te ramen. De renteverrekening is daarbij aangepast van 5% naar 4%. Voor grondexploitatie en voorraad wordt vanaf 2012 3% gerekend; dat past binnen het huidige economische beleid. Het voordeel is dan minder, maar het nadeel ook.

### Weidevenne

Ten opzichte van de vorige begroting is er een voordelig saldo van € 625.000. Via de spelregel van winstneming is € 387.500 uit het complex gehaald en verwerkt in de programmarekening 2011. De vooruitzichten zijn dat er nog € 6,9 miljoen winstneming kan worden gerealiseerd tot het einde van de bouwperiode 2016 (zie paragraaf Kadernota). In de afgelopen jaren zijn er ook al diverse winstnemingen geweest.

Weidevenne laat de positieve kant van gemeentelijke grondexploitatie duidelijk zien. Op uitleggebieden is winst maken ook makkelijker dan op binnenstedelijke locaties met hoge verwervingskosten (grond, opstallen en uitplaatsing van bedrijven, bodemsanering enz.).

### Wheermolen-West

Op dit moment is er geen sprake van winstneming (zie paragraaf Kadernota). De plannen voor de 'Driehoek' (maatschappelijke voorzieningen) liggen stil en zijn uit de grondexploitatie van het plan gehaald. Invulling van de 'Driehoek' met woningbouw kan hier een andere, positieve wending aan geven. In de derde bestuursrapportage is hierdoor € 1,8 miljoen aan eerder verwachte verliezen teruggedraaid. In de jaarrekening 2011 is voor Wheermolen-West een verlies van € 300.000 verwerkt in verband met afwikkelingen binnen de samenwerkingsovereenkomst. Bij de eerstvolgende actualisering, die in de raad van oktober zal worden aangeboden, zal het resultaat nader worden bepaald.

### Kop van West

De raad moet zich opnieuw uitspreken over het voorstel van het college: fasegewijs ontwikkelen van dit gebied. Het project bevindt zich op dit moment in de initiatief fase. De raad zal binnenkort worden geïnformeerd over de stedenbouwkundige invulling. Naar verwachting zal het fasedocument in oktober ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Een stedenbouwkundige visie zal hier een onderdeel van

uit maken. Daarnaast zal een krediet aan de raad worden gevraagd voor de aanleg van een (gefaseerde) hoofdinfrastructuur en bodemsanering. Op dit moment wordt het boekwaarderisico afgedekt door de marktwaarde tegen de huidige bestemming. In de jaarrekening 2011 is dit boekwaarderisico onderbouwd. Risico dat de rentebijdringen op de boekwaarde de marktwaarde van de huidige bestemming overschrijden is, gelet op de huidige markt, aanwezig.

Het 'ambitieuze en kostbare plan' voor (een deel) van de Kop van West (jachthaven, hotel, verplaatsing theater, e.d.) is door de gemeente stopgezet. Dit betrof een initiatief fase. In de vastgestelde grondexploitatie 2009, 1e fase van de Kop van West, was tevens rekening gehouden met volledige verwervingen (fase 1 t/m 4 oude plan). Het stil leggen van het plan had tot gevolg dat de eerdere verliesneming van € 5,4 miljoen is teruggedraaid (derde bestuursrapportage 2011). De verwervingen die oorspronkelijk in de tweede fase Kop van West zaten, komen niet tot ontwikkeling. Het verschil tussen de boekwaarde (aankopen, plankosten en rentekosten) en de huidige taxatie is in de Programmarekening 2011 als verlies genomen. Dit is een verlies van € 2,7 miljoen (huidige getaxeerde marktwaarde minus betaalde verwervingsprijs voor grond en opstallen).

### **Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)**

Het betreft voorraden grond, met en zonder boekwaarde. Het nieuwe BBV stelt dat er sprake is van NIEG-gronden als er een stellig en reëel voornemen bestaat dat in de nabije toekomst gebouwd kan worden. Een eerste quick scan van 14 percelen eind april (de zgn. NIEGG lijst) met een totale boekwaarde van € 8,2 miljoen euro geeft aan dat zes percelen kunnen worden aangemerkt als NIEG-gronden, zes percelen verplaatst moeten worden naar materiële vast activa en twee percelen zijn inmiddels verkocht.

De boekwaarde van € 8,2 miljoen betreft vooral een drietal complexen:

- De begraafplaats: voor de uitbreiding is er in 2003 sprake geweest van verwerving met opstallen en uitkoop van circa € 0,8 miljoen. Inmiddels is dit bedrag aangegroeid tot bijna € 1,2 miljoen. Bij overdracht aan de begraafplaats zal ruim € 0,9 miljoen moeten worden afgeboekt. De afboeking is verwerkt in de Programmarekening 2011.
- Bedrijventerrein De Where: daarvan is circa eenderde door de gemeente verworven voor € 2,8 miljoen. De huidige boekwaarde bedraagt € 2,1 miljoen (er is al eerder op afgeschreven). In de structuurvisie staat dat dit terrein wordt herontwikkeld tot binnenstedelijk woongebied. Herontwikkeling is mogelijk, maar complex in verband met bodemsanering en het feit dat een deel van het terrein niet in handen is van de gemeente.
- Het Wagenweggebied: dit bedrijvengebied wordt ook herontwikkeld voor een woningbouwlocatie en dat ondersteunt de afzet van kavels voor bedrijven in Baanste Noord (verplaatsen van enkele bedrijven daarnaar toe, die nu nog op dit gebied zijn gevestigd). De positie van de gemeente aan de Wagenweg is in aantal m<sup>2</sup> relatief klein.

De financiële risico's van het grondbeleid liggen vooral bij NIEG-MVA percelen: gronden/panden met een boekwaarde. Er gaat hierover een stuk naar de raad.

- Wat zijn de kosten geweest?
- Hoe verder?
- Opdrachtgeverschap aanscherpen.

In de programmarekening 2011 die door de raad is vastgesteld is er op de NIEG-gronden een verlies genomen van € 4 miljoen. De reserve hiervoor was nog maar € 2,2 miljoen. Dus de rest is uit de algemene middelen bijgepast.

## **1.5 Rol van de raad**

Voor een indicatief inzicht in de rol van de raad zijn aselect enkele beslismomenten voor de raad(scommissie) over het grondbeleid bestudeerd.

Het college heeft op 27 oktober 2011 de Commissie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer de per 1-1-2011 herziene, lopende grondexploitaties als agendapunt voorgelegd. Het betreft volgens het college vooral technische wijzigingen met weinig politieke keuzes. Er wordt vooral ingegaan op risico's en financiële aanpassingen. Deze aanpassingen betreffen prijspeil, faseringen, rentepercentages e.d. Bij de Kop van West wordt voorgesteld te kiezen voor nadruk op eengezinswoningen en appartementen en daarnaast voor een ongewijzigde kantoorlocatie langs de A7. Een andere vraag voor de commissie is volgens het college of de geschetste ontwikkelingen nog passen binnen de door de raad gestelde (financiële) kaders. De Commissie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer heeft de raad geadviseerd in te stemmen met bijna alle actualisaties van alle lopende grondexploitaties per 1-1-2011. Ten aanzien van Baansteede Noord geldt dit met uitzondering van D66, die het punt mee terugnam naar de fractie (Commissie SOB, 8 november 2011).

Voor de Kop van West doet de wethouder naar aanleiding van vragen de toezegging een brief te sturen waarin wordt aangegeven welke inhoudelijke stappen nog in het proces zullen worden genomen. Omwonenden dienen er bij te worden betrokken en de raad zal de kaders voor de ontwikkeling vaststellen. Over de aanpak bestaat verdeeldheid tussen verschillende partijen, waardoor dit geen hamerpunt voor de raad wordt.

Ten aanzien van de Kop van West heeft de raad bijgestuurd vanuit risicobeheersing van het project. De grondexploitatie voor fase 1 heeft de raad besloten in te trekken en voorlopig te stoppen (Programmarenkening 2011). Daarvoor had de raad op 2 juli 2009 al besloten alleen akkoord te gaan met ontwikkeling en realisatie van fase 1. De overige fasen vroegen volgens de raad om nader onderzoek (Programmarenkening 2009).

De Nota Grondbeleid 2012 is in mei 2012 door de raad vastgesteld. Inhoudelijk zijn er door de raad geen wijzigingen in aangebracht. Met 30 stemmen voor en 2 tegen is de Nota Grondbeleid vastgesteld. Het college heeft daarbij wel toegezegd dat bij de Kadernota 2014 een korte evaluatie te presenteren over zaken die voortvloeien uit de Nota Grondbeleid 2012. Ook zal het college een memo maken voor de raad waarin wordt ingegaan op de relatie tussen grondbeleid, grondprijzen en regionale samenwerking.

### **Conclusie**

De indruk is dat de raad vooral stuurt en controleert op het niveau van afzonderlijke plannen en lopende grondexploitaties (in 2011 vier in totaal). De grondexploitatie Kop van West is teruggedraaid. Over de kwaliteit van de informatievoorziening heeft de raad zich weinig gebogen. De jaarrekening 2010 geeft bijvoorbeeld geen aanleiding tot vragen over de verwachte resultaten van de grondexploitaties als geheel, terwijl dit beeld niet uit de stukken valt op te maken.

Het college biedt dit inzicht niet in de begroting en in de jaarrekening. Maar de raad vraagt er ook niet om. Al jaren voldoen de stukken niet aan de informatievereisten van het BBV. De kaderstelling in deze vanuit de Nota Grondbeleid (2007) wordt ook niet geheel nageleefd. De nieuwe Nota grondbeleid 2012 geeft hiervoor geen aanscherping. Voor de informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid wordt in de Nota het BBV wel genoemd (alleen artikel 16, niet artikel 70). Maar hoe dit wordt toegepast wordt niet duidelijk.

## **1.6 Conclusies transparantie grondbeleid op strategisch niveau**

De beleidskaders voor het grondbeleid in de gemeente Purmerend zijn duidelijk gesteld, met name met de Nota Grondbeleid 2007. Het grondbeleid van de gemeente Purmerend is echter niet gemakkelijk transparant voor verdere sturing en controle door de gemeenteraad. De doelstellingen zijn onvoldoende SMART geformuleerd. Daarnaast worden de relaties tussen grondbeleid en ruimtelijke ordening en wonen te weinig gelegd. De woonvisie geeft op haar beurt weer weinig kaders voor het grondbeleid voor woningbouw.

Voor het grondbeleid bestaat geen overzicht van de relevante stukken voor sturing en controle. De beleidsdocumenten die kaders geven en de uitvoering regelen en monitoren zijn gefragmenteerd. Zelfs in de begroting en jaarrekening zijn sinds 2010 geen verwijzingen te vinden naar andere plekken in deze

documenten waar een deel van het grondbeleid wordt behandeld. De paragraaf grondbeleid zou volgens het BBV de kern moeten bevatten en het overzicht moeten geven, maar dat is niet het geval. Het belangrijkste document van het grondbeleid, de Nota Grondbeleid 2007, waarin de raad kaders geeft voor het grondbeleid, inclusief de informatievoorziening, leefde weinig in de gemeente. Het was ook niet paraat binnen de organisatie voor dit onderzoek. De transparantie van het grondbeleid is bij een voornaam bestanddeel wel degelijk goed op orde: dat betreft de afzonderlijke grondexploitaties, die sinds 2010 ook jaarlijks worden herzien (zoals de Nota Grondbeleid 2007 aangaf).

De informatievoorziening over het geheel van grondexploitaties en NIEG-gronden schiet te kort. Een beoordeling van de huidige financiële positie en de te verwachten financiële positie over 5 jaar bijvoorbeeld is niet te maken. Het college wil hierin de raad tegemoet komen met het jaarlijks uitbrengen van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) tegelijk met de jaarrekening. Het is aan de raad te beoordelen of hiermee een strategische sturing en controle van de grondexploitaties als geheel mogelijk zijn.

De informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid (inclusief Hoofdstuk 7 Ruimtelijke ontwikkeling) voldoet al jaren niet aan de vereisten van het BBV. Hierdoor is minimale sturing en controle van het actieve grondbeleid als geheel met deze informatie beperkt mogelijk. Dit wreekt zich vooral recentelijk doordat het zicht op de grondpositie ontbrak en nu met strengere eisen van accountantscontrole op deze posities moet worden afgewaardeerd, waardoor de reserve hiervoor geheel moet worden ingezet en ook een bijdrage uit de algemene middelen moet worden gevraagd. Om technische redenen moet nu vanuit de algemene middelen aan de reserve gronden worden bijgedragen. Dit wordt vermoedelijk over enkele jaren wel weer goed gemaakt met winsten bij verkoop van activa en gronden. Maar het had eerder, met een alternatieve aanpak wellicht kunnen worden voorkomen. Het had wel op een eerder moment aan de raad kunnen worden voorgelegd. Feit is dat met de aanscherping van BBV en de accountantscontrole 2011 het moment van afweging door de raad in de loop van 2012 is weggenomen en een en ander is verwerkt in de rekening 2011.

Voor de lopende grondexploitaties is er sinds 2010 geen reserve gronden meer. De risico's van lopende grondexploitaties waarvan met bijna volledige zekerheid kan worden gezegd dat deze zich gaan voordoen, worden binnen de afzonderlijke grondexploitaties opgevangen, zo wordt gesteld. Als er een tekort wordt geraamd wordt een voorziening getroffen die uit de algemene middelen wordt bekostigd. Bij het bepalen van de gemeentelijke risico's voor de benodigde omvang van de algemene reserve doen de grondexploitaties als risicovolle activiteit van de gemeente mee. De risico's voor de grondexploitaties zijn voor de algemene reserve in 2011 en 2012 op 'nul' gesteld omdat de risico's binnen de grondexploitaties worden opgevangen (Programmabegroting 2011, 2012, paragraaf Weerstandvermogen en risico's). Dit betreft met name de risico's van kostenstijgingen en terugval in opbrengsten. Hoe groot de risico's en risicoreserves in de grondexploitaties zijn, wordt niet transparant in de begroting of de jaarrekening. De mogelijk niet te verhalen plankosten vormen ook een risico, maar daarvoor is geen bedrag geraamd.

Er wordt vooral gestuurd en gecontroleerd op projectniveau van afzonderlijke grondexploitaties. Die worden wel gezamenlijk aangeboden. Dus als het beeld van alle grondexploitaties afzonderlijk goed is, zal het geheel ook op orde zijn. Daarbij wordt echter voorbij gegaan aan meer algemene risico's van het grondbeleid en aan de sturing en controle op de grondposities van de gemeente, alsmede de risico's van kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid (daarin zit onder andere een risico van kosten voor gebouwde voorzieningen die eigenlijk volgens rijksregelgeving niet verhaald mogen worden op de particuliere grondeigenaren). Dat de informatievoorziening niet gemakkelijk toegankelijk is, komt ook door de raad zelf. De eigen kaderstelling is niet door de raad gecontroleerd. Het college heeft de verantwoordelijkheid BBV-proof te zijn. Die verantwoordelijkheid is niet geheel genomen. Al jaren worden vereisten van het BBV bij de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening niet gevolgd, waardoor sturing en controle wordt bemoeilijkt.

De nieuwe Nota Grondbeleid 2012 brengt verbetering in de transparantie en financiële risicobeheersing van het grondbeleid. Voor de risicobeheersing zijn de jaarlijkse projectgebonden risicoanalyses van belang en het totaalbeeld hiervan in de MPG (Meerjaren Prognose Grondexploitaties) in relatie tot de ver-



wachte ontwikkeling van de grondexploitaties en de portefeuille NIEG-gronden. Als bij een grondexploitatie significante ontwikkelingen optreden wordt dat vanuit de organisatie expliciet en snel gemeld aan het college. Het college bepaalt vanuit haar verantwoordelijkheid of de raad hiervan tussentijds in kennis moet worden gesteld. Wat significante ontwikkelingen zijn blijft evenwel vaag. Voor de informatievoorziening in de paragraaf grondbeleid wordt wel het BBV (alleen artikel 16, niet artikel 70) genoemd. Maar hoe dit wordt toegepast wordt niet duidelijk.

## Hoofdstuk 2

# Casestudie grondexploitatie Baanstee Noord

### 2.1 Grondexploitatie Baanstee Noord

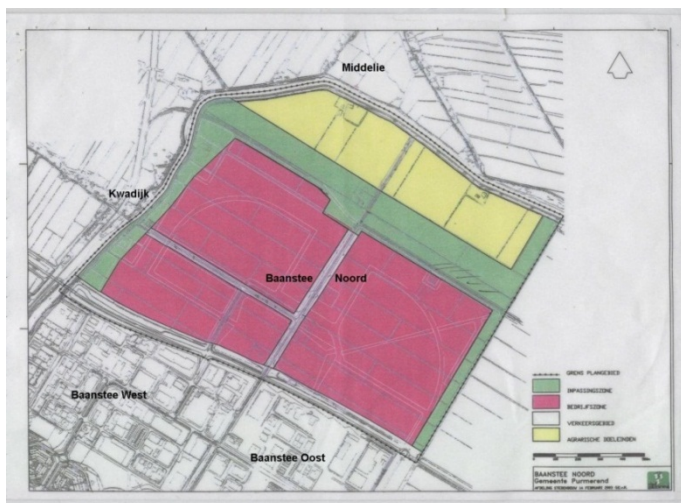
#### Aanpak

De casestudie is bedoeld om concreet inzicht te krijgen in transparantie en kwaliteit van ramingen van de grondexploitaties.

Bestudeerd zijn twee grondexploitatie-rekeningen, de eerste door raad vastgestelde grondexploitatie-rekening (2003) en de meest recente herziene grondexploitatie-rekening die door de raad is vastgesteld (2011). En er is een gesprek met een ambtelijk betrokkene gevoerd.

#### Het plan

Baanstee Noord is een nieuw bedrijventerrein dat pas recent in ontwikkeling is genomen. Het bestemmingsplan is in 2008 door de raad vastgesteld. Het plan betreft de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein dat is ingepast in het landschap door een groene omlijsting (groene zones op de onderstaande kaart) met aan de noordzijde een behouden agrarisch gebied (geel op de kaart). De locatie met een bruto oppervlak van 159 hectaren ligt aan de N224 aan de noordzijde van Purmerend.



Bron: BaansteeNoordNee.nl

Baanstee Noord omvat een oppervlakte van ca. 80 hectaren aan uitgeefbare grond voor bedrijven. Het bedrijvenpark voorziet in een behoefte aan bedrijfsruimte voor de gehele regio Waterland met uiteindelijk zo'n 6.000 arbeidsplaatsen. In het ontwerp is aandacht voor architectuur, groenstructuur en diversiteit in bedrijvigheid. In het bestemmingsplan is opgenomen dat op Baanstee Noord geen plek is voor milieubelastende bedrijven. De gemeente hecht aan duurzaamheid; in aanleg van het park en bouw van de panden (kwaliteitsrandvoorwaarden in een beeldkwaliteitsplan, met ondersteuning van een kwaliteitsteam), maar ook in bedrijfsvoering. Van ondernemers op het bedrijvenpark wordt verwacht dat zij bereid zijn mee te investeren in parkmanagement om het terrein kwalitatief op niveau te houden.

#### Voordelen op een rij

- In elk opzicht bereikbaar
- Prachtige zichtlocatie aan de

#### Ruimte voor groei

- Kavels in bijna elk gewenst oppervlak
- Ruimte voor elk type bedrijf

#### Duurzaam zaken doen

- Aandacht voor duurzaamheid
- Ecologische verantwoorde

N244	•Begeleiding van het Q-team	infrastructuur
•Vlakbij de A7, een kwartier van Amsterdam en een half uur van Schiphol	•Maatwerk in advisering	•Balans tussen economie en ecologie
•Goed bereikbare en aantrekkelijke locaties voor elk type bedrijf		
•Vrij in te vullen parkmanagement		

Bron: website Baanste Noord.nl

### Ruimtegebruik

Het plan is bijna 160 hectaren en heeft maar 80 hectaren netto terrein voor uitgifte (50%, normaal 70%). De provincie vroeg om 110 hectaren netto uitgeefbaar terrein. Maar de gemeente Purmerend koos voor efficiënt en zuinig ruimtegebruik voor bedrijven in het bedrijvenpark. Met het plan werd ook veel groen en water aangelegd dat door het bedrijventerrein wordt bekostigd (ruw geschat op ruim € 10 miljoen, prijspeil 2003).

	Aantal hectaren Eerste exploitatie 2003	Percentage	Aantal ha Recente exploitatie 2011	Percentage
Uitgeefbaar terrein	81	51	81	52
Verharding	13	8	16	10
Groen	44	27	39	25
Water	19	12	18	11
Bestaand blijvend	2	2	3	2
Totaal	159	100	157	100

Tabel 3-1 Het geplande ruimtegebruik van bedrijvenpark Baanste Noord

De 159 hectaren is voor een belangrijk deel bestemd voor groen en water. Dit is deels recreatief groen en een buffer voor de stadsrand en daarmee afscherming van het terrein. Door de grondexploitatie van het bedrijventerrein wordt een kleine 40 hectaren aan groen en water betaald (verwerving grond en de inrichting voor water en groen), wat normaliter niet op de grondexploitatie van een bedrijventerrein hoort. Dat is een belangrijke reden waarom de eerste grondexploitatie geen overschot liet zien, naast voorzichtig rekenen (ruimte bij de kosten, dus hoger dan strikt noodzakelijk in de markt van het moment, en ruimte bij de opbrengsten, lagere opbrengsten dan in de markt van het moment haalbaar zijn).

De verdeling van het ruimtegebruik is sinds 2003 licht verschoven van iets minder groen en water naar meer verhardingsoppervlak (zie tabel 3-1). Het lichtgele plandeel valt buiten de exploitatie. Die grond is wel bezit van de gemeente maar wordt verpacht met agrarische bestemming. De grote hoeveelheid water was ook praktisch gezien de gestelde eisen van het waterschap voor waterberging (10% van het oppervlak). De groene zone bleek uiteindelijk ook het baggerdepot te kunnen bevatten, dat eerst gepland was op het bedrijvenpark zelf.

Eind zomer 2010 werd na jarenlange voorbereiding bekend dat de gemeente kon beginnen met de aanleg van het regionale bedrijvenpark. Het terrein wordt klaargemaakt voor bebouwing. Dit betekent dat 400.000 m3 zand wordt aangevoerd om de voormalige polder op te hogen. De uitvoering van het bouwrijp maken van de eerste fase is dus nog maar pril van start. De verwachting is dat de bouw van bedrijfspanden eind 2012 kan starten.

## 2.2 Kosten en opbrengsten 2003 en 2011 vergeleken

### Vastgestelde grondexploitatie 2003 en 2011

De eerste grondexploitatie is vastgesteld in 2004 voor een kredietaanvraag van € 8,5 miljoen waarvan € 7 miljoen voor verwerving en € 1,5 miljoen voor plankosten. Het voorstel is van 17 maart 2004. De grondexploitatie-raming is van 2003, prijspeil 1 januari 2003. De meest recent vastgestelde grondexploitatie-rekening heeft prijspeil 1 januari 2011.

De op een na laatste exploitatieopzet is bestuurlijk behandeld op 16 november 2010 en op 27 januari 2011. De meest recente exploitatieopzet is vastgesteld door de raad op 24 november 2011. Hierin is het resultaat van een verschillenanalyse beschreven.<sup>4</sup>

De herziene rekening van 1 januari 2012 is al wel opgesteld, maar was ten tijde van het onderzoek nog niet door de raad vastgesteld.

Kosten	2003 kosten in miljoen	2003 kosten in procenten	2011 kosten in miljoen	2011 kosten in procenten
Boekwaarde	8,5	9%	10,7	11%
Verwerving	16,2	16%	6,4	16%
Sloop	0,2	0,5%	0,2	0,5%
Zandophoging	8,4	8%	12,3	12%
Water	3,9	4%	3,7	4%
Verharding	9,3	9%	17,8	18%
Riolering	4,9	5%	8,7	9%
Groen	5,7	6%	7,3	7%
Verlichting&brandkranen	0,8	1%	0,9	1%
Kunstwerken	4,8	5%	6,1	6%
Kabels en leidingen	1,3	1%	2,2	2%
Bodemsanering	0,2	0,5%	0,1	0,5%
V&T	7,8	8%	11,5	12%
Algemene kosten	1,5	2%	7,2	7%
Rente	26,1	26%	1,8	2%
<b>Totaal kosten</b>	<b>99,3</b>	<b>100%</b>	<b>97,3</b>	<b>100%</b>
<b>Nc Kosten</b>	<b>67</b>		<b>90</b>	
<b>Nc Opbrengsten</b>	<b>67</b>		<b>108,5</b>	
<b>Saldo</b>	<b>0</b>		<b>18,5</b>	

Tabel 3-2 Baansteer Noord: eerste grondexploitatie 2003 en grondexploitatie van 2011

### Ontwikkeling saldo en voornaamste redenen ervoor

Begonnen werd met een verwacht exploitatieresultaat van € 0, de recente rekening heeft een verwachte winst van € 18 miljoen (de komende een hoger saldo van € 28 miljoen).

De redenen voor het verbeteren van het verwachte exploitatieresultaat van € 0 in 2003 naar € 18 miljoen in 2011 houden verband met stabiel gebleven totale kosten en gestegen opbrengsten (vooral gestegen grondprijzen per m<sup>2</sup> – zie tabel 3-2).

<sup>4</sup> Geactualiseerde grondexploitatiebegroting 2011 bedrijvenpark Baansteer Noord, 24 november 2011.

Bij stabiel gebleven totale kosten zijn vooral lagere geraamde rentekosten belangrijk. Er was een verlaging van het rentepercentage van 5% naar 4% (en recent in de rekening van 2012 van 4% naar 3%). Bij een lange looptijd en vroegtijdig investeren scheelt dat miljoenen. De rentepost bij de kosten is dan ook flink gedaald.

Daarnaast waren er meevallers bij de verwerving: de laatste verwervingen waren geraamd op 10 miljoen en het werd feitelijk 6 miljoen. Bij de aanbesteding van grondwerken bleken de kosten hiervoor 2 miljoen lager. Dat werkt ook weer door in lagere rentekosten dan die eerder fors hoog waren geraamd.

Tegenover gedaalde kosten stonden ook posten met kostenstijgingen, met name de kosten van verharding, riolering en ook zandophoging (waarvan de aanbesteding weer mee viel) evenals de kosten V&T (planvoorbereiding en toezicht op de uitvoering) en de algemene kosten.

### **Kosten planvoorbereiding en toezicht**

Voor V&T is een interne normering gebaseerd op de praktijk van grondexploitatie. Voor uitleggebieden is 19% over de totale kosten voor bouwrijp maken het richtgetal. Bij kleinere binnenstedelijke locaties is het percentage V&T hoger (tot 30%). Er zijn relatief hogere kosten wegens ingewikkelder planning en inspraakprocedures. Bij Baanste Noord zou het percentage V&T lager kunnen zijn dan 19%. Maar de diverse gerechtelijke procedures deden de kosten onvoorzien stijgen (zie verder hieronder).

### **Algemene kosten**

De algemene kosten zijn een soort reserve/risicopost geworden. Voor Baanste Noord zijn daar kosten op geboekt voor een bijdrage aan de verbetering van de N244. Ook andere gemeenten dragen bij aan de kosten voor verbetering van de N244. De financiële bijdrage vanuit de grondexploitatie Baanste Noord was in het begin van de planontwikkeling niet voorzien. Er is ook geen post bovenwijkse voorzieningen op de grondexploitatie. Het fonds is pas van recenter datum en heeft betrekking op andere exploitaties.

Eerst was de post algemene kosten nog begroot op € 1,5 miljoen. Nu staat deze post op € 7,2 miljoen. De bijdrage aan de provinciale weg betreft bijna € 4 miljoen.

Voor het andere deel zijn het vooral de extra plankosten voor procedures naar de Raad van State als gevolg van bezwaren van burgers.

Ook zijn er bij de post algemene kosten bijdragen gereserveerd voor ondersteuning van de oprichting van een vereniging van bedrijven ten behoeve van het bedrijvenparkbeheer.

### **Looptijd grondexploitatie en rentekosten**

De looptijd is inmiddels wel met 7 jaar verlengd (eerst einddatum 2022, nu 2029). Dit heeft vooral met vertraging door inspraakprocedures te maken.

Door bezwaarprocedures kon niet met de uitvoering worden begonnen. De bestuursrechtbank van de Raad van State heeft op 9 juni 2010 de gemeente in het gelijk gesteld ten aanzien van het door de gemeenteraad vastgestelde plan. Na de vertraging kon in december 2010 worden gestart met het bouwrijp maken. Een deel van gronden had de gemeente al verworven.

#### **Tegenvaller voor de voortgang in 2011 viel mee**

De bouw van een bedrijventerrein in Purmerend is met onmiddellijke ingang stilgelegd. De provincie heeft ontdekt dat de polder Zeevang een aanlegroute is van de zogeheten meervleermuis, een beschermde diersoort. De gemeente Purmerend is op z'n zachtst gezegd 'not amused', omdat alle mogelijke vergunningen binnen waren om aan de slag te kunnen. Maar alles ligt nu stil. Donderdag kwam het bericht van de provincie. Als een donderslag bij heldere hemel dook opeens het bestaan van deze vleermuis op. De *Myotis Dasycneme*, oftewel de meervleermuis, wordt volgens de EU-richtlijnen als bedreigde diersoort gezien.

Hamvraag is waarom de provincie nu pas met het diertje op de proppen komt. Jaren later, na alle voorbereidingen, bouwbesluiten en verstrekte vergunningen voor het industrieterrein aan de Baanste Noord. De gemeente stapt naar de rechter om het provinciebesluit op te schorten. (Bron: RTV NH, 1 april 2011)

De gemeente Purmerend kan haar werkzaamheden om bedrijvenpark Baanste Noord bouwrijp te maken onder voorwaarde hervatten. Dit komt omdat de Provincie Noord-Holland op dinsdag 5 april haar eerdere besluit heeft ingetrokken om de werkzaamheden op de Baanste Noord stil te leggen. Wethouder Berent Daan: We zijn blij met dit besluit, we gaan meteen met de Provincie in gesprek over hoe we in de toekomst misverstanden kunnen voorkomen. (Bron: website Baanste Noord.nl)

Er zijn door de vertraging rentekosten gemaakt over verworven grond en meer plankosten (ook voor het procederen). De feitelijk geraamde uitgifte van gronden is circa 20 jaar gebleven, met een jaarlijks gemiddelde gronduitgifte van circa 4 hectaren per jaar.

De rentekosten zijn echter fors lager geworden. Hierbij was in 2003 voorzichtig geraamd (risicomarge). Daarnaast is het rentepercentage verlaagd. De fasering van kosten en opbrengsten is ook reëler geworden.

### Grondopbrengsten

Ook zijn de grondprijzen per m2 in 2003-2011 flink gestegen, zodat de opbrengsten fors bijdragen aan het verbeterde verwachte eindresultaat.

### Kosten Baanste Noord vergeleken met een referentieplan

De grondexploitatie Baanste Noord heeft vergeleken met een referentieplan relatief lage kosten voor verwerving, plankosten V&T en bovenwijkse kosten.

Kostensoort	BaNo 2003	BaNo 2011	Referentieplan
Verwerving	25%	17%	34%
Bouwrijp maken	39%	62%	27%
V&T	8%	12%	19%
Bovenwijkse*	2%	7%	8%
Rente	26%	2%	12%
Totaal	100%	100%	100%

Tabel 3-3 Baanste Noord: kosten eerste grondexploitatie 2003 en die van 2011 vergeleken met referentieplan \*bij Baanste Noord: algemene kosten

De kosten voor bouwrijp maken zijn in Baanste Noord relatief hoog (vooral vanwege rood betaald voor groen), evenals de rentekosten (2003). Voor rentekosten zijn bijzondere omstandigheden van toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel voor een exploitatie met een looptijd van 20 jaar.

### Verschillen tussen exploitatiebegroting Baanste Noord 1-1-2011 en 1-1-2010

1. Bijstelling indexcijfer rente van 5 naar 4%. Deze bijstelling heeft een gunstig effect op het eindsaldo van circa € 4 miljoen.
2. Bijstelling fasering; in de fasering is nu rekening gehouden met een feitelijke start bouwrijp maken in december 2010 als gevolg van nieuwe wetgeving, vervolg onderzoeken en bezwaarschriften in de ruimtelijkeordeningsprocedure voor het definitief akkoord van het bestemmingsplan tot en met de 'Raad van State'.
3. Op basis van onderhandelingen is nu voorlopig overeenstemming over de aankoop van de landerijen behorende bij Purmerdijk en is overeenstemming met de pachter van een pachtkavel behorende bij Purmerdijk 13 over einde gebruik en schadeloosstelling in 2011 (oorspronkelijk ook 2017).
4. De kosten voor bouwrijp maken e.d. zijn in het investeringsschema aangepast: snellere uitvoering, dus eerder kosten dan aanvankelijk geraamd.
5. Het bestemmingsplan Baanste Noord voorziet in het realiseren van een grond-baggerdepot. Om dit mogelijk te maken zijn gronden in het verleden verworven. Stadsbeheer is in overleg met het HHNK om het beheer van al het gemeentelijk water over te dragen aan het HHNK. In de deal zijn ook afspraken gemaakt over het regionaal gebruik van het baggerdepot. Om een en ander mogelijk te maken wordt het grond- baggerdepot om niet ter beschikking gesteld aan de afdeling Stadsbeheer.
6. De binnenplanse rotonde en de geraamde kosten voor extra capaciteit waterleiding t.b.v. voldoende bluswater zijn vervallen; samen circa € 730.000.
7. Verlaging van de kosten voor de posten kunstwerken en verhardingen voor de jaarschijf 2011.
8. In het kader van duurzaamheid en de daarbij behorende materiaalkeuze is de post verhardingen (beton ipv asphalt) circa € 1,5 miljoen en de post rioleringen circa € 0,5 miljoen hoger. Door deze hogere investeringslasten bespaart de gemeente circa 40 jaar op onderhoudskosten.
9. Verhoging van de kosten van riolering in de jaarschijf 2011.
10. opname in de begroting van een post Kunst van € 500.000 (verzoek van B&W d.d. 16-11-2010, reg.nr. 596975).
11. opname in de begroting van een post van € 300.000 voor de aanleg van mantelbuizen voor glasvezelkabels.

Bron: Geactualiseerde exploitatiebegroting 2011 bedrijvenpark Baanste Noord

De meeste verschillen betreffen besparingen op investeringen (de punten 1 t/m 7, exclusief punt 2). Deze hebben voor zover met bedragen ingevuld een besparing van ten minste 4,7 mln. euro. Daar staan ook hogere investeringen tegenover (de punten 2, 8 t/m 11) met ten minste 2,8 mln. euro aan extra kosten.

### 2.3 Risico's van de grondexploitatie

#### Veel voorinvesteringen

Risico's van de grondexploitatie Baanste Noord zijn vooral verbonden aan de hoge boekwaarde van de grondexploitatie en de geplande ontwikkeling ervan in 2011, 2012 en 2013:

Boekwaarde 1-1-2011	€ 10,7 miljoen
Diverse werken 2011	€ 17,5 miljoen
Diverse werken 2012	€ 11,0 miljoen
Diverse werken 2013	<u>€ 5,4 miljoen</u>
Totaal per begin 2014	€ 44,6 miljoen

Voor dat de opbrengstenstroom uit gronduitgifte aan bedrijven opgang is gekomen zijn de noodzakelijke investeringen al ruim € 44 miljoen. Vanaf 2014 zijn de opbrengsten per jaar hoger dan de jaarlijks nog te maken kosten. Tegen 2021 zijn de totale verwachte opbrengsten groter dan de dan totaal gemaakte kosten en zal er vanaf dat jaar jaarlijks winst kunnen worden gemaakt.

Dat brengt een risico van oplopende rentelast met zich mee als de markt voor bedrijventerrein zich minder gunstig ontwikkelt, dan zoals in de fasering van de grondexploitatie is opgenomen. Er is al van een lange fasering van 19 jaar uitgegaan (2011 tot 2030; circa 4,5 hectaren per jaar). Bij een lange fasering is ook de hoogte van de rente een risico (zie ook het effect van circa € 4 miljoen van de doorgevoerde verlaging van 5% naar 4% in bovenstaand kader).

De risicoanalyse van oktober 2010 (bijgevoegd bij dit stuk) omvat een scenario waarbij een verlies op de grondexploitatie van Baanste Noord gaat optreden met uitgifte van 3 hectaren per jaar, een rente van 4%, en een opbrengstenstijging van 1% (bij een kostenstijging van 2%).

### Perspectieven gronduitgifte

Er zijn volgens de gemeente nog geen aanwijzingen dat de afzet lager zal worden dan 4,5 hectaren per jaar. In de eerste jaren wordt zelfs een iets hogere uitgifte verwacht. Er is een aantal bedrijven dat al op het gereedkomen van de eerste kavels wacht.

De onzekerheid van de uitgifte aan bedrijven valt vooralsnog mee. Het is een regionaal bedrijventerrein. In omliggende gemeenten is weinig ruimte voor nieuwe bedrijvigheid en een aantal terreinen ligt hinderlijk in de bebouwde kom, waar op verplaatsing wordt aangestuurd. In Purmerend was er de afgelopen jaren ook weinig aanbod van nieuw bedrijventerrein. Er is een zeker stuwmeer aan vraag te verwachten, waardoor de in de eerste drie jaar geraamde opname van 6 hectaren per jaar haalbaar lijkt. Later wordt een gemiddelde uitgifte van 4 hectaren per jaar verwacht. Er is feitelijk al een uitgifte met bouwvergunning verleend voor 0,2 hectare. Er hebben zich al 7 tot 8 kandidaten gemeld voor 4,5 tot 5 hectaren. Dus de aannahme van 6 hectaren in 2013 is tamelijk reëel. Zo wordt ook een verplaatsing van een bedrijf uit een andere gemeente verwacht die om 5 hectaren zal vragen. In het kader van de nut- en noodzaakdiscussie is drie jaar geleden een enquête onder bedrijven gehouden of men behoefte had aan een nieuwe locatie. Daaruit kwam al een behoefte van 50 tot 60 hectaren uitgeefbaar bedrijventerrein.

De 4 hectaren per jaar is ook gebaseerd op de opname op ander terreinen die eerder zijn ontwikkeld, zoals Baanste Oost. Baanste Noord heeft daarnaast ook een sterkere regionale functie. De risico's aan de opbrengstenkant van de grondexploitatie lijken dus niet zo groot.

### Grondprijs per m2

Daarnaast is er nog het risico van een daling van de grondprijzen per eenheid.



Bron: website BaansteNoord.nl

Grondprijzen fase 1 Baanste Noord: I €290 per m2 ex btw; II €190; III €175 en IV €160.

De gemeente Amsterdam is volgens het raadsstuk bij de grondexploitatie-rekening 2011 bezig met het verlagen van de grondprijzen voor bedrijventerreinen. Dat kan zijn uitstraling hebben op Baanste Noord met als gevolg ook een daling van het grondprijsniveau. Als de grondprijzen op Baanste Noord in de eerste 3 jaar van uitgifte, 2012-2015 met 25% worden verlaagd dan is er nog steeds een positief resultaat van € 6 miljoen te verwachten, bij gelijkblijvende andere uitgangspunten.

De inschatting is dat die ingreep niet nodig is, omdat het prijsniveau ten opzichte van de omgeving, inclusief Amsterdam als concurrerend wordt gezien. Bovendien gaat het om een lokale en regionale markt ten noorden van de hoofdstad. De kosten van alternatieve vestiging worden hoger ingeschat, zodat het niet loont voor een andere locatie te kiezen. De marketing kan ook nog worden versterkt, hetgeen naar verhouding weinig kosten met zich brengt.

### Risico's en risicomarges

Risico's van de grondexploitatie zitten vooral bij het rentepercentage en de parameters kosten en opbrengstenstijging en afzettingtempo van de grond. Bij een geraamde winst van € 18 miljoen (rekening 2012 € 28 miljoen.) is er het nodige aan tegenvallers op te vangen. En dan zijn er nog financiële marges in de raming.



Deze risicomarges zitten bij kostenposten en in een verwachte lager stijging van de opbrengsten (2%) en een hogere stijging van de kosten (3%). Mogelijk is het oppervlak uitgeefbaar terrein ook nog hoger dan waar nu van wordt uitgegaan.

## 2.4 Rol van de raad

Volgens ambtelijke bron is over Baanste Noord in de gemeenteraad vooral in 2008 veel discussie geweest naar aanleiding van acties vanuit de bevolking tegen het bestemmingsplan voor het bedrijvenpark. Er waren twijfels over nut en noodzaak van de aanleg van zo'n groot terrein, en dus ook over de financiële risico's van de benodigde grootschalige grondverwerving. Dit was ook al in de context van de economische crisis.

Daarna is Baanste Noord in rustiger vaarwater terecht gekomen.

De Commissie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer heeft de raad geadviseerd in te stemmen met de actualisatie van de grondexploitatie Baanste Noord van 2011, met uitzondering van D66 dat het nog mee terugnam naar de fractie.<sup>5</sup>

## 2.5 Conclusies Baanste Noord

De globaal onderzochte eerste en de meest recente door de raad vastgestelde grondexploitatie-rekeningen voor bedrijvenpark Baanste Noord zijn in belangrijke mate transparant. Sinds 2010 is er ook een risicoanalyse uitgevoerd en worden de belangrijkste veranderingen in de grondexploitatie verantwoord.

De beheersing van de grondexploitatie is positief te beoordelen.

Aandachtspunt is het gegeven dat de grondexploitatie voor het bedrijvenpark vanaf het begin belast wordt met de financiering van extra hoeveelheden groen en water (circa 40 hectaren van de bijna 160 hectaren). Dit 'rood betaalt voor groen' staat voor hogere kosten van naar schatting € 10miljoen.

Ook is nadere verantwoording mogelijk van de verwachte gronduitgifte. Bij ambtelijke navraag in de casestudie bleek de aannahme van de gronduitgifte in de eerste paar jaren te zijn gebaseerd op verschillende feitelijke bronnen.

De risico's bij Baanste Noord zitten bij het rentepercentage, de parameters kostenstijging en opbrengstenstijging en de fasering van gronduitgifte met opbrengsten. Veel kosten zijn over een paar jaar al gemaakt. Het betreft daarna vooral de verkopen van bouwgrond aan bedrijven op Baanste Noord. De vooruitzichten voor de gronduitgifte zijn niet ongunstig.

Maar het is niet verkeerd een keer de vraag te stellen wat de alternatieven zijn als er problemen dreigen, zonder dat direct voorzieningen moeten worden getroffen. Aan welke andere knoppen kan dan nog gedraaid worden. Voor een belangrijk project met veel voorinvesteringen (die pas volgens huidige aannahme tegen 2020 geheel met opbrengsten gedekt zijn, zodat erna winst gemaakt wordt tot 2029) mag naast de gepaste aandacht voor risicomanagement ook een 'rampscenario' klaar liggen. Dat gebeurt ook op andere beleidsterreinen.

<sup>5</sup> Commissie SOB, Afsprakenlijst openbare vergadering, 8 november 2011.

# Bijlage normenkader grondbeleid

Dit normenkader van RIGO is ontwikkeld voor de gemeente Noordoostpolder. Onderdelen hiervan gebruikt voor de scan van het grondbeleid van Purmerend.

## I Bronnen voor normen

### Eigen gemeentelijk beleid

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

### Richtlijnen hogere overheden

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

### Deskundigennormen

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

Het normenkader is geënt op drie thema's: risicobeheersing (paragraaf II), rolverdeling raad en college (paragraaf III) en de informatievoorziening aan de raad voor sturing en controle (paragraaf IV).

## II Normen risicobeheersing

De gemeenteraad zelf heeft in de Nota Grondbeleid 2007 beleid voor risicomanagement formuleerd. Voor de gemeente Purmerend wordt dit hier overgenomen.

### **Uitgangspunten financiën bij grondexploitaties gemeente Noordoostpolder**

Met betrekking tot financiën bij locatieontwikkeling gelden de volgende uitgangspunten van beleid:

1. De gemeente Noordoostpolder gaat over tot maximaal kostenverhaal. Ten behoeve van de duidelijkheid van toerekenbaarheid van kosten die verband houden met bovenwijkse voorzieningen wordt een nota reserve bovenwijkse voorzieningen opgesteld;
2. Het financiële beleid sluit aan bij de ambities en opgaven zoals deze bestaan op het gebied van grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente een planning en control cyclus inricht die voldoet aan de eisen van actieve informatievoorziening en tijdige en adequate verantwoording over de gedelegeerde bevoegdheden;
3. Er wordt inzicht gegeven in de financiële en inhoudelijke ontwikkeling van de in exploitatie genomen gronden door herzieningen;
4. De gemeente volgt in het grondbeleid de wettelijke kaders voor verslaglegging (BBV);
5. Jaarlijks zal mede ter bepaling van een goed inzicht in de financiële positie actualisatie gegeven worden van de grondexploitaties inclusief winstneming, voorzieningen, risico's en relatie met het weerstandsvermogen en periodiek een doorkijk middels een Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG);
6. De gemeente voert risicomanagement. Dit houdt in dat de risico's worden benoemd en doorgerekend. Dit vindt plaats in een dynamisch en continu proces, waarbij per projectfase risicoanalyse en- sturing plaatsvinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend waardoor risico's geëlimineerd, verkleind of beheerst kunnen worden;
7. Het weerstandsvermogen moet passend zijn ten opzichte van de risico's die worden gelopen bij de uitvoering van het grondbeleid.

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

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

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

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

#### **Indicatoren voor doelmatigheid**

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

*Tekstvak 1: Indicatoren voor de doelmatigheid van het grondbeleid*

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

#### **Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondexploitatie**

Aanpassing parameters rente, kosten en opbrengstenstijgingen.

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

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

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

Betere beheersing van plankosten

Mogelijkheden tijdelijk of alternatief gebruik van de gronden

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

Treffen van extra voorzieningen voor tegenvallers in lopende grondexploitaties

Afwaardering van gronden en/of het afstoten van gronden

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

*Tekstvak 2: Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondexploitatie*

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

### Mogelijke maatregelen beheersing risico's grondposities

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

Mogelijkheden tijdelijk of alternatief gebruik van de gronden

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

Afwaardering van gronden en/of het afstoten van gronden

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

### Normen samenwerking met private partijen

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

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

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

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

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

### III Normen rolverdeling gemeenteraad – college

De normen voor de rolverdeling tussen raad en college zijn ontleend aan de rolverdeling die in het dualisme bedoeld is: de raad stelt kaders, het college voert uit en de raad toetst op zijn beurt weer of de uitvoering conform de kaders is. Deze algemene norm van het Rijk wordt uitgewerkt voor het thema grondbeleid. Op strategisch en tactisch niveau (zie tabel 1) betekent dit dat de gemeenteraad de kaders vast hoort te stellen waarbinnen het college het beleid uitvoert. Het gaat dan om financieel-economische uitgangspunten, kwaliteitseisen voor grondexploitaties, kwaliteitseisen aan de openbare ruimte en bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast kan de gemeenteraad op projectniveau in de grondexploitatie zelf kaders vaststellen; dat is echter niet noodzakelijk.

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

Tabel 1: Referentiemodel documenten gemeentelijk grondbeleid # in de betreffende paragraaf van de begroting en het jaarverslag

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

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

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

De wet geeft echter twee verbijzonderingen:

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

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

Tekstvak 3: Richtlijnen Gemeentewet voor aan- en verkoop onroerende zaken

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

#### IV Normen volledigheid en kwaliteit informatievoorziening

Belangrijke eisen aan informatievoorziening over het grondbeleid worden door de gemeente zelf geformuleerd in de financiële verordening (Gemeentewet artikel 212) en mogelijk in een nota grondbeleid. Eisen die hierin gesteld worden gaan bijvoorbeeld in op de gewenste termijn waarop de nota grondbeleid vernieuwd moet worden of over de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd dient te worden over strategische grondaankopen.

Vanuit het Rijk worden in het BBV eisen gesteld aan de informatievoorziening over grondbeleid (artikel 16, tekstvak 5) en grondexploitaties (artikel 70, tekstvak 6) aan de gemeenteraad.

##### 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 5: Eisen BBV aan informatievoorziening grondbeleid*

##### Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

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

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

2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m<sup>2</sup> vermeld.

*Tekstvak 6: Eisen BBV aan informatievoorziening over grondexploitaties*

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

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

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

De informatievoorziening over grondexploitatie en de sturingsmogelijkheden van de raad verschillen ook naar vorm van grondbeleid. De hierboven genoemde regels van het BBV hebben

betrekking op gemeentelijke grondexploitaties en in beginsel ook PPS-exploitaties, maar niet op private grondexploitaties.

### Vorm van grondbeleid en sturingsmogelijkheden en informatie gemeenteraad

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

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

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

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

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

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

<b>Programma en ruimtegebruik (<u>kwaliteit</u>) &amp; planfasering (investeringen en opbrengsten) (<u>tijd</u>)</b>	
<b>Kosten</b>	<b>Opbrengsten</b>
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
<b>Totale kosten</b>	<b>Totale opbrengsten</b>
<b>Saldo kosten en opbrengsten</b>	

Tabel 2: Hoofdposten van de grondexploitatie

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



**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 plannings. 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.

*Tekstvak 7 Normen voor sturing van grondbeleid op projectniveau*

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

	Antwoord	Score
<b>A. Beleidskaders</b>	< 4 jaar	10
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota grondbeleid vastgesteld?	>= 4 jaar en < 6 jaar	5
2) Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	Ja	10
3) Beschikt u over:	Wel prognose, geen relatie met jaarrekening en/of begroting	5
-Uitgewerkt beleid voor grondverwerving en gronduitgifte;	Ja	10
-Algemene voorwaarden uitgiftebeleid;	Ja	10
-Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw;	Ja	10
-Beleid voor kostenverhaal dat voldoet aan de Grondexploitatiewet?	Ja	10
4) Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	10
5) Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, Europese regelgeving, convenanten met corporaties, etc.)?	Ja	10
<b>Maximale score A</b>		<b>80</b>
<b>B. Proces</b>		
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 de uitvoeringskwaliteit van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van de inrichting van de openbare ruimte in uw plannen mogelijk is?	Ja	20
8) Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	Ja	20
<b>Maximale score B</b>		<b>60</b>
<b>C. Uitvoering</b>	< 10%	20
9) Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	>=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
<b>Maximale score C</b>		<b>60</b>
<b>Totaal te behalen score</b>	<b>Maximale score</b>	<b>200</b>

Tabel 3: Transparantieladder

