

Grondexploitaties BUCH-gemeenten

Nota van bevindingen

Rekenkamercommissie BUCH



16 augustus 2017

Inhoud

Inleiding	1	
1.1	Vraagstelling	1
1.2	Een normenkader	2
1.3	Onderzoek en rapportage	4
Grondbeleid per gemeente	5	
1.4	Gemeente Bergen	5
1.5	Gemeente Uitgeest	8
1.6	Gemeente Castricum	9
1.7	Gemeente Heiloo	12
1.8	Een eerste vergelijking	14
Plannen en grondexploitaties	17	
1.9	Mooi Bergen	17
1.10	Plan Merici Bergen	20
1.11	De Waldijk Uitgeest	21
1.12	De Dije Uitgeest	21
1.13	Limmen-Zandzoom Castricum	23
1.14	Zuiderloo Heiloo	25
Antwoord op vragen van de rekenkamercommissie	28	
1.15	Deelvragen Vraag A	28
1.16	Deelvragen Vraag B	34
Kernpunten van de bevindingen	39	
Aanbevelingen Grondexploitatie BUCH	41	
Bestuurlijke reactie van de vier colleges	44	
Nawoord van de rekenkamercommissie	46	
BIJLAGEN	48	

Inleiding

1.1 Vraagstelling

De Rekenkamercommissie van de BUCH-gemeenten (Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo) heeft onderzoek laten doen naar de grondexploitatie in deze vier gemeenten. Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in, en een oordeel te vellen over:

- de mate waarin de vier gemeenteraden in staat zijn invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het grondbeleid / de grondexploitatie;
- de mate waarin het grondbeleid/grondexploitatie financiële risico's oplevert voor de gemeente, de mate waarin die risico's in beeld zijn en de mate waarin deze risico's zijn afgedekt ;
- de mate waarin informatievoorziening richting alle betrokkenen (raad en college) op orde is, d.w.z. doelmatig, effectief en voldoet aan de regelgeving.

De rekenkamercommissie heeft dit vertaald in drie centrale onderzoeksvragen:

- A. In welke mate biedt de manier waarop de raden formeel en in de praktijk bij grondexploitaties betrokken worden, de raden de mogelijkheid om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol?
- B. In hoeverre is de wijze waarop het grondbeleid/grondexploitatie wordt gevoerd doelmatig en rechtmatig in termen van beheerste financiële risico's en effectieve sturingsmogelijkheden?
- C. In hoeverre zijn er best practices te destilleren in de grondexploitatie en raadsinformatie van de vier verschillende gemeenten die voor alle gemeenten leerrijk zijn?

Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie dit tot 14 deelvragen uitgewerkt:

Deelvragen vraag A:

1. Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de vaststelling van het grondbeleid en de eventuele bijstelling hiervan?
2. Hoe en wanneer is de gemeenteraad geïnformeerd over de geselecteerde grondexploitatiecasussen en bijstellingen hiervan? Was dit tijdig, volledig en had de raad hierbij mogelijkheid tot sturen?
3. Hoe en wanneer wordt de gemeenteraad periodiek geïnformeerd en is dat afdoende?
4. Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad voldoende en tijdig om effectief richting te kunnen geven?
5. Op welke wijze heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt van de sturingsinformatie over grondbeleid en grondexploitatie?
6. Is de informatiewaarde van de verplichte paragrafen in begroting en jaarrekening voldoende (conform het BBV) om de Raad te informeren?
7. Heeft de gemeente SMART beleid vastgesteld voor grondbeleid en grondexploitatie (middels bijvoorbeeld een Nota Grondbeleid, een nota grondprijnsbeleid, een nota kostenverhaal, nota risicobeleid, en zijn deze nota's actueel)¹

Deelvragen vraag B:

8. Wat was de beleidstheorie achter het grondbeleid en is deze nog bijgesteld en actueel?

¹ Met gemeente wordt hier naar we veronderstellen bedoeld op de raad: deze stelt de beleidskaders vast.

9. Is de uitvoering conform het vastgestelde beleid geweest?
10. Welke sturingsmogelijkheden zijn er binnen de grondexploitatie? En hoe en in hoeverre hebben de gemeenten deze gebruikt?
11. Is er een risicoanalyse die voldoet aan de daaraan te stellen eisen? Zijn de risico's goed in beeld? Zijn er afdoende maatregelen om deze risico's af te dekken? (weerstandsvormen? reserves grondbedrijf?)
12. In hoeverre vinden er herzieningen plaats in de grondexploitaties en passen deze aanpassingen in het gemeentelijk beleid?
13. Is de informatievoorziening door college en ambtelijke leiding voldoende en tijdig om de juiste beslissingen te kunnen nemen?
14. Worden de gronden gewaardeerd conform het BBV? Is de verantwoording conform het BBV en conform de gemeentelijke financiële verordening? (art 212 GW)

1.2 Een normenkader

Gemeenten zijn voor de grondexploitatie van ruimtelijke projecten gebonden aan wet- en regelgeving van hogere overheden en aan eigen beleid en regels.

1. De ruimtelijke projecten worden beheerst door de WRO en als onderdeel daarvan sinds 2008 de Grexwet. Op grond van de Grexwet maken gemeenten afhankelijk van het type grondexploitatie een exploitatieplan en/of sluiten zijn een exploitatie-overeenkomst met derden.
2. De artikelen 15 en 16 van het BBV stellen regels hoe de gemeente het grondbeleid dient te verantwoorden in jaarrekening en begroting. De commissie BBV geeft verdere uitwerking aan deze regels in afzonderlijke notities. Grondexploitaties moeten passen in het financiële beleid, conform artikel 212 Gemeentewet. Gemeenten hanteren hierbij een financiële verordening.
3. De toerekening van kosten op een hoger schaalniveau kan de gemeente vastleggen in een afzonderlijke nota en op grond van de Grexwet toerekenen aan ruimtelijke plannen.
4. Een gemeentelijke nota Grondbeleid en Grondprijzen kan nadere uitwerking of inperking geven aan de omgang met grondexploitaties.
5. De artikelen 169 en 180 Gemeentewet bevatten regels voor de informatievoorziening aan de raad
6. Bij sommige grondexploitaties is sprake van Verbonden Partijen. De raad besluit tot deze verbinding. Vervolgens moet daarover jaarlijks worden gerapporteerd.

Dit zijn de hoofdbestanddelen van een normenkader, dat het houvast biedt om de vragen van de rekenkamercommissie te beantwoorden. De vragen van de rekenkamercommissie hebben dit als achtergrond, waarbij het accent ligt op de rol die de gemeenteraad heeft: kaderstellend, controlerend en (bij)sturend. De veertien vragen kunnen daarom als normenkader dienen.

Grondexploitaties in de praktijk

Gemeenten voeren grondexploitaties om ruimtelijke plannen te realiseren. Met de invoering van de Grexwet in 2008 heeft de gemeente meer mogelijkheden gekregen om de gemaakte of te maken kosten te verhalen bij private partijen. Een verplicht onderdeel van vastgestelde bestemmingsplannen c.q. uitwerkingsplannen is het opstellen van een exploitatieplan, tenzij vooraf een zogeheten anterieure exploitatieovereenkomst is aangegaan met de partij die het ruimtelijk plan zal uitvoeren. Dit richt zich op die delen van het bestemmingsplan die tot uitvoering moeten worden gebracht. Het grondbeleid is dus een middel om ruimtelijke projecten te realiseren.

De gemeente kan kiezen tussen het zelf actief realiseren van het plan (actief grondbeleid), dan wel dit overlaten aan derden (passief of faciliterend grondbeleid). Een tussenvorm is een publiek-private samenwerking, waarbij gemeente en een marktpartij overeenkomen het project samen te realiseren.

Gemeentelijk grondbeleid is een complex beleidsterrein met vaak een hoog 'black box' gehalte. Gemeenteraadsleden zijn gewoonlijk niet gespecialiseerd op dit terrein. De impact op de gemeentefinanciën kan groot zijn. Gemeentelijk grondbeleid stond de afgelopen jaren onder invloed van de economisch crisis, maar lijkt daar nu van te gaan herstellen. De vraag naar bouwgrond voor bedrijven, kantoren en woningen is sinds 2007 ongeveer gehalveerd en de prijzen voor vastgoed zijn gedaald. Sinds medio 2013 is sprake van toenemend herstel van omzet en prijzen. Menige gemeente heeft grondposities en grondexploitaties lager moeten waarderen en daarbij verliezen genomen, soms ten laste van de algemene middelen. De beheersing van de gemeentelijke grondexploitaties is danig op de proef gesteld.

Het grondbeleid vormt een vast onderdeel van de gemeentebegroting en jaarrekening. Die geven inzicht in de lopende grondexploitaties en de meerjarige ramingen van het resultaat daarvan. Daarbij moet de gemeente voldoen aan de voorschriften die het BBV, Besluit Begroting en Verantwoording, stelt. In de loop der tijd zijn deze voorschriften nader gespecificeerd wat betreft de wijze waarop grondexploitaties moeten worden verwerkt in de begroting en jaarrekening². Dit hing ook samen met de nadere afbakening van tijdsduur en verantwoording van bestemmingsplannen in het kader van de WRO. Zo is nader afgebakend wanneer grond en vastgoed tot NIEGG (Niet in exploitatie genomen gronden) worden gerekend en is de tijdshorizon in principe beperkt tot 10 jaar. In 2016 is deze post NIEGG vervolgens vervallen, deze gronden moeten worden ondergebracht bij materiële vaste activa (MVA)

De financiële risico's die de gemeente loopt in het grondbeleid zijn in eerste instantie af te meten aan een beperkt aantal begrotingsposten en de ontwikkeling daarvan:

1. De boekwaarden in lopende grondexploitaties (bouwgronden in exploitatie, BIE);
2. De waarden voor NIEGG;
3. De MVA Gronden en terreinen

Daarnaast is relevant wat via verbonden partijen is geïnvesteerd in een PPS en wat bij passief grondbeleid via kostenverhaal moet worden bekostigd.

Ter dekking van risico's kan de gemeente verliesvoorzieningen opnemen in de grondexploitaties of bestemmingsreserves en voorzieningen in de jaarrekening. Daarbij moet het vereiste weerstandniveau van de begroting intact blijven.

Een laag niveau aan investeringen in grond kan betekenen dat de gemeente weinig bouwt, maar kan ook komen doordat de investeringen door anderen (private partijen) worden gedaan.

De drie vormen van grondbeleid kennen ook een verschil in sturing en control. Onderstaand schema geeft een schets van de verschillen, gezien vanuit de gemeente(raad).

² De regels van het Besluit Begroting en Verantwoording worden geregeld bijgesteld en gepreciseerd door de Commissie BBV. Zie hiervoor ook www.commissiebbv.nl

	Actief	faciliterend	PPS
zeggenschap	+	--	-
risico	--	+	◊
transparantie	+	-	◊
flexibiliteit	+	◊	-
fiscale voordelen	◊	◊	+
financiering	-	+	+
private expertise	-	+	+

+ gunstig, - ongunstig, ◊ neutraal

Naast de verantwoording van het grondbeleid in begroting en jaarrekening hebben gemeenten hun grondbeleid gewoonlijk nader vastgelegd in een Nota Grondbeleid en de uitwerking op onderdelen in afzonderlijke nota's of notities. In de uitwerking komt vooral de Nota Grondprijzen of Grondprijzenbeleid vaak voor, die concrete bedragen of regels aangeeft voor de gemeentelijke grondprijzen.

1.3 Onderzoek en rapportage

RIGO heeft voor de Rekenkamercommissie BUCH onderzoekwerkzaamheden verricht om de onderzoeksvragen met betrekking tot de grondexploitaties te kunnen beantwoorden en dit verwerkt tot deze nota van bevindingen.

Het onderzoek bestond uit de analyse van raadsdocumenten, achtergrondinformatie over de grondexploitaties van een aantal ruimtelijke projecten, gesprekken met raadsleden, wethouders en ambtenaren.

Deze nota van bevindingen geeft allereerst een beknopt overzicht van raadstukken over grondbeleid en grondexploitatie (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 3 geven we weer hoe in een aantal geselecteerde projecten de grondexploitatie is verlopen.

Vervolgens beantwoorden wij in hoofdstuk 4 de 14 deelvragen van de rekenkamercommissie, waarbij we ingaan op de verschillen tussen de vier gemeenten. Dit betreft de eerste twee hoofdvragen (A en B) van de rekenkamercommissie.

De nota sluit af met in hoofdstuk 5 een beantwoording van hoofdvraag C: een selectie van best practices die we in de vier gemeenten zijn tegengekomen, naast mogelijke suggesties hiervan die we uit andere Nederlandse gemeenten kennen en die van nut kunnen zijn voor de BUCH-gemeenten. Dit mondt uit in aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Het onderzoek viel deels samen met activiteiten ter voorbereiding van de integratie van de ambtelijke diensten van de vier gemeenten, die in 2017 zijn beslag moet krijgen.

Grondbeleid per gemeente

De eerste stap in het onderzoek was de inventarisatie van het gemeentelijk grondbeleid. Dit richtte zich op door de raad vastgesteld beleid. Voorts is in beeld gebracht wat de impact was op de gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen. De gemeentelijke jaarrekeningen geven een overzicht van de lopende grondexploitaties en geïnvesteerde bedragen in deze exploitaties en in gemeentelijke grondeigendommen.

1.4 Gemeente Bergen

De gemeente Bergen heeft het grondbeleid vastgelegd in twee nota's en enkele aanvullende stukken³. Dit zijn:

- Kadernota Grondbeleid april 2006
- Nota Gronduitgifte en Grondprijzen februari 2010

En aanvullend:

- Beleidsnotitie Snippergroen februari 2008
- Strandnota juni 2008
- Beleidsnotitie Jaarrond exploitatie van strandpaviljoens 2009
- Nota Vastgoed Portefeuille Management 2013

Voor het grondbeleid zijn vooral de Kadernota en de Nota Gronduitgifte en Grondprijzen van belang. Het snippergroen, de strandnota en de exploitatie van strandpaviljoens zijn specifieke uitwerkingen voor deelaspecten, die in dit onderzoek verder niet aan de orde komen.

Kadernota

De Kadernota is relatief oud. Deze bestaat uit twee delen: (1) een bestuurlijke samenvatting en een meer gedetailleerde uitwerking en (2) een uitwerking in details (bijlage). De latere notities en nota's dienden om deelonderwerpen uit te werken.

Het gemeentelijk vastgoed maakt onderdeel uit van de paragraaf Grondbeleid. In dit onderzoek blijft dit vastgoedbeleid buiten beschouwing, tenzij het onderdeel vormt van een grondexploitatie (bijvoorbeeld herontwikkeling gemeentelijk eigendom).

De Kadernota geeft een algemeen overzicht van de gangbare regels en methoden voor het gemeentelijk grondbeleid. Men preludeerde op de komende herziening van de WRO en het instrumentarium van de Grexwet. In de nota komen alle mogelijke acties van de gemeente op het vlak van grondexploitatie aan de orde. De keuze tussen actief, passief en facilitair is mogelijk en bij ieder van vormen past een eigen instrumentarium. De gemeente kiest een stellige positie: een zo groot mogelijke invloed op plannen, een initiërende en regisserende rol en een voorkeur voor actief grondbeleid.

Het uitwerkingsdeel geeft een overzicht van de gemeentelijke bevoegdheden, de regels voor de toepassing en de instrumenten voor beleid..

De nota bevat ook een aantal vervolgacties. Een professionalisering van het gemeentelijk beleid is nodig, tegelijkertijd stelt men vast dat de gemeente in 2006 geen lopende grondexploitaties heeft. Men voorzag echter wel vier projecten waar dit kon gaan spelen.

³ Volgens opgave in de jaarrekening 2014 en 2015.

Uitwerking gronduitgifte en grondprijzen

In 2009-2010 stelt de raad een uitwerking van de Kadernota vast in de Nota gronduitgifte en grondprijzen, hetgeen tevens moet worden gezien als een actualisering van de Kadernota. Hiermee wordt enerzijds voldaan aan het uitgangspunt om het grondbeleid om de vier jaar te herzien, anderzijds zijn er dan vier grote projecten waarvoor een grondexploitatie wenselijk is: Ontwerp Ons Dorp, Lamoraal, Mooi Bergen en Schoorl Klopt. Deze nota zorgt er ook voor dat de mogelijkheden van de Grexwet in het beleid worden verwerkt.

Het belangrijkste element in deze uitwerking is dat de gemeente overgaat op het voeren van grondexploitaties, iets wat tot dan toe ad hoc werd vormgegeven door aankoopbesluiten per transactie door de raad te laten bekrachtigen. Voor het overige legt de nota voornamelijk algemene uitgangspunten vast voor gronduitgifte. In de toelichting bij de nota wordt ook ingegaan op het budgetrecht van de raad en de regels voor grondaankopen.

De herziening van de grondnota is drie jaar achter geraakt op het voorgenomen schema van om de vier jaar: dat had dan begin 2014 moeten gebeuren.

Actueel grondbeleid

In de jaarrekening 2015 is een overzicht opgenomen van de lopende activiteiten in het grondbeleid (zie de samenvattende tabel hieronder). Daarnaast kondigen enkele nieuwe locaties zich aan.

Drie van de vier in 2010 genoemde op te stellen exploitaties lopen nog. Dit hangt vermoedelijk samen met de geringe activiteiten in de jaren 2011-2013. Daarnaast is de besluitvorming voor de centrumlocaties lastig. In Schoorl en Egmond leidt dit tot opsplitsing in deelprojecten.

In een aantal projecten speelt hergebruik van bestaande gebouwen een rol. Het omvangrijkste plan is de bebouwing van gronden van het Ursulinenklooster, plan Merici, dat door projectontwikkelaar AM wordt gerealiseerd. De gemeenten heeft hierover een exploitatieovereenkomst gesloten. Dat geldt onder meer ook voor de bebouwing van landgoed De Haaf, dat echter niet wordt genoemd in de jaarrekening.

tabel 0-1 Lopende projecten in het grondbeleid, gemeente Bergen, 2015*

project	onderwerp/ fase	woningen
Mooi Bergen	in uitvoeringsfase, exploitatie herzien	29
Schoorl Klopt	opsplitsing in deelprojecten	40
Dorp en Duin	opdeling in deelprojecten	30
Slotkwartier	in planontwikkeling, hergebruik	
Boendermakershof	sociale woningbouw, afgerond	32
De Laars	woningbouw, grond uitgegeven	13
Egmond aan Zee	herontwikkeling gemeentelijk vastgoed	
Merici	exploitatieovereenkomst AM	143
Het Oude Hof	actualisering erfpacht	
MAG complex	bedrijventerrein, bsp-procedure	
Gemeentehuis	gemeentelijk vastgoed	
De Marke	herziening toekomst verzorgingshuis	74
Snppergroen	reguliere activiteit	
Strand	reguliers exploitatie	
Onrechtmatig gebruik	uitwerking beleid	
Rustenburg		16
T&O terrein		15
Verspeyckweg		14
Zendmast T-Mobile		

*Projecten volgens jaarrekening 2015, aantal woningen volgens woonvisie

In het overzicht van nieuwe plannen op de website van de gemeente is dit wel opgenomen. Deze lijst omvat ook nog een reeks kleine plannen voor uiteenlopende panden in de gemeente.

De genoemde locaties nemen met 400 woningen zo'n 40% van het woningbouwprogramma tot 2020 voor hun rekening, blijkt uit een vergelijking met de woonvisie die begin 2016 is vastgesteld.

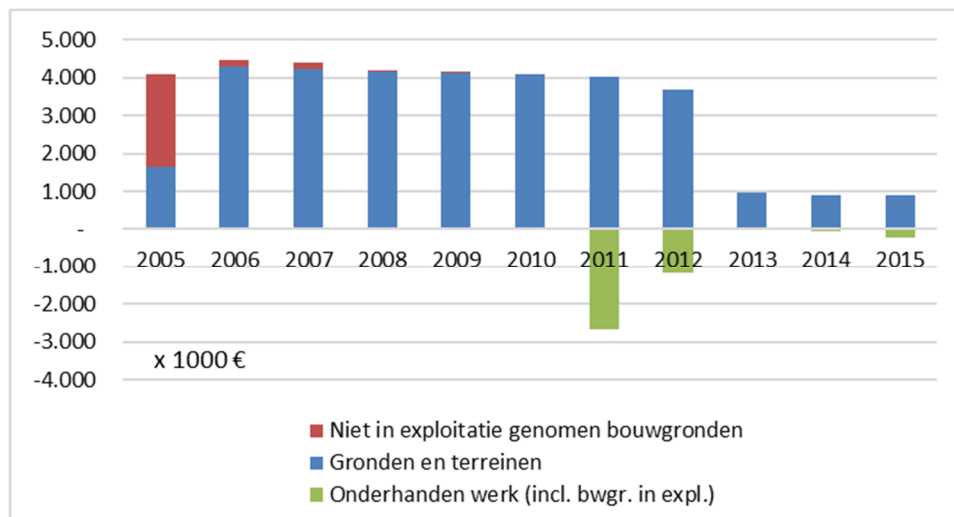
Investerings in grond

De jaarrekening 2010 kende nog geen grondexploitaties. In 2011 wordt onder de vlottende activa een post van 2,544 miljoen negatief opgenomen, als voorziening voor onderhanden werk. Daarnaast werd een bestemmingsreserve van 1 miljoen opgenomen.

In dat jaar werden grondexploitaties voor Mooi Bergen en Schoorl Klopt aan de raad voorgelegd. De laatste zou als faciliterend grondbeleid weinig risico brengen. Dat gold ook voor het MAG-complex, dat de gemeente zou overnemen van het rijk (DLG) en vervolgens zou doorverkoppen aan de ontwikkelende partijen.

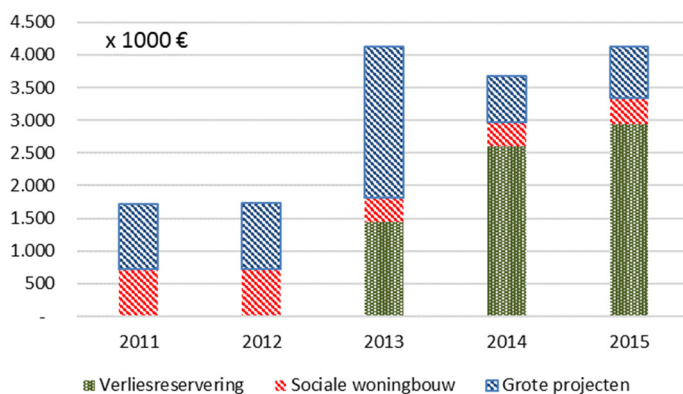
In het erop volgende jaar bleek dat het negatieve bedrag een stuk lager kon: de helft hiervan viel vrij, en werd in het jaar erna toegevoegd aan de bestemmingsreserve voor toekomstige tegenvallers. In 2013 werd de post gronden en terreinen sterk verminderd door een afwaardering van het Watertorenterrein in Egmond. Dit betrof de grond onder het sportcentrum, die door een verandering in de ontwikkelingsvisie voor dit terrein werd afgewaardeerd.

Figuur 1 Verloop drie belangrijkste posten op jaarrekening ivm grondbeleid, 2005-2015 (bron CBS en jaarrekeningen Bergen 2010-2015 en gegevens CBS)



De geringe boekwaarden in figuur 1 in de jaren 2013-2015 komen door een onder de post onderhanden werk opgenomen verliesreservering van ongeveer gelijke omvang: per saldo bleef deze post hierdoor stabiel laag. Daarnaast kenden de jaarrekeningen vanaf 2011 nog enkele bestemmingsreserves: voor sociale woningbouw (lagere grondprijzen) en voor grote projecten. Deze laatste post werd minder door een verschuiving naar de verliesreservering.

Figuur 2 Verloop reserveringen gerelateerd aan grondexploitaties in jaarrekeningen gemeente Bergen



Risicobeheersing

De gemeente Bergen laat een extern bureau een jaarlijkse risicoanalyse uitvoeren op de afzonderlijke grondexploitaties. Aan de hand van een statistische analyse wordt nagegaan binnen welke bandbreedte het resultaat van de analyse kan uitkomen. Het negatieve risico wordt vervolgens verwerkt in de post risico grote projecten. Deze post wordt vervolgens jaarlijks verwerkt in de jaarrekening van de gemeente. De gemeentelijke grondexploitatie is een relatief kleine post in de gemeentelijke jaarrekening en het weerstandvermogen van de gemeente is hoog.

1.5 Gemeente Uitgeest

Uitgeest heeft geen nota Grondbeleid, het gemeentelijk beleid beperkt zich tot regels voor de verkoop van snippergroen. In 2005 zijn hiervoor tarieven voorgesteld en een wat ruimer verkoopbeleid. In 2010 en 2015 is dit snippergroenbeleid verder bijgesteld en ingekaderd. In 2011 heeft bureau Necker Van Naem onderzoek verricht naar de kwaliteit van het grondbeleid en de grondexploitatie, voor de rekenkamercommissie Uitgeest. Dit onderzoek concentreerde zich op de grondexploitatie van het project De Waldijk. Dit was op dat moment ook de dominante factor in de grondexploitaties van de gemeente. Aanvankelijk was deze locatie ontwikkeld als een PPS-project met een zelfstandig opererend ontwikkelbedrijf. Dit is in 2008 gestopt en weer onder de gemeentelijke vleugels gebracht.

Het onderzoek was kritisch over de financiële verordening van de gemeente en de toepassing ervan. Deze is in 2012 aangepast. Ook pleit de RKC voor kwartaal- of halfjaarrapportages over grondexploitaties. Voorts kon men geen oordeel geven of de uitvoering van het grondbeleid consistent was met het vastgestelde beleid: dat was er immers niet. De afbakening van wat tot de grondexploitatie hoort zou beter moeten. Dit was mede aanleiding om in 2013 een splitsing te maken tussen de woningbouwkavels in het plan De Dije en de naastgelegen herindeling van sportvelden. Tot dan toe was dit in een exploitatie samengebracht. College en raad hebben de conclusies van de RKC overgenomen, maar dat heeft geen sterke invloed gehad op het grondbeleid. Uit de bespreking van het rapport blijkt dat een facilitair beleid overheerst, de gemeente werkt niet actief aan bouwplannen.

Actueel beeld grondexploitaties

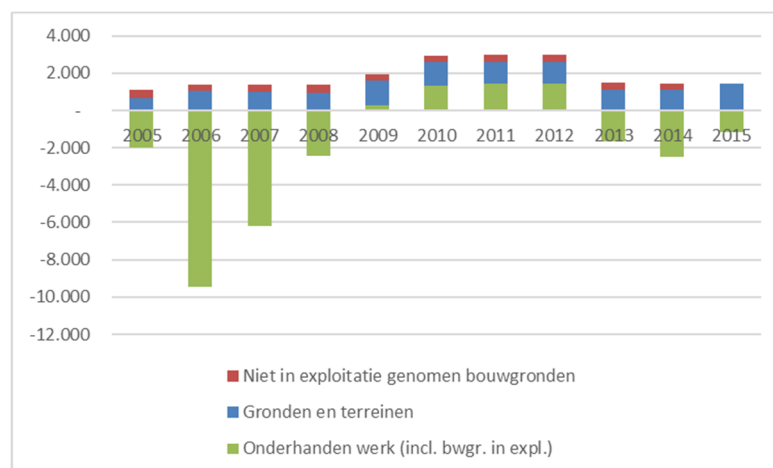
De gemeente Uitgeest heeft nog steeds geen door de raad vastgesteld grondbeleid. Wel is er een consensus van raad en college dat de gemeente geen actief grondbeleid voert.

De gemeentelijke activiteiten in grondexploitatie zijn tot op heden beperkt gebleven. Behalve een laatste deelplan van De Waldijk komen we nog maar twee andere plan tegen in de exploitaties volgens de jaarrekeningen 2012-2015: De Dije, de verkoop van 14 kavels aan particulieren (2015 de laatste verkocht) en het met De Waldijk samenhangende fabrieksterrein HMS (herontwikkeling 2013 afgerond). Eind 2015 wordt voor een deelproject van De Waldijk nog naar invulling gezocht nadat de exploitatieovereenkomst met een ontwikkelaar is ontbonden. Inmiddels is hiervoor een selectie voor een ontwikkelaar doorlopen en wordt dit laatste bouwproject ontwikkeld.

Van 2012 naar 2013 maakten de posten met betrekking tot grond een sprong in de jaarrekening, als gevolg van een afboeking op sportvelden van 2,6 miljoen euro. Tot 2012 was dit gecombineerd met de eraan gekoppelde kavelontwikkeling van De Dije.

Opvallend zijn de grote negatieve boekwaarden in 2006-2007⁴. Dit betreft de geraamde winst op de lopende exploitatie van het project Waldijk, die in 2007-2009 via winstneming verhuist naar de algemene reserves. In 2013-2015 betreft dit het verwachte positieve resultaat van De Dije en de laatste fase van De Waldijk.

Figuur 2 Verloop drie belangrijkste posten op jaarrekening ivm grondbeleid, 2005-2015, gemeente Uitgeest (bron CBS en jaarrekeningen Uitgeest)



Risicobeheersing

De gemeente Uitgeest maakt een jaarlijkse analyse van het weerstandsvermogen, waarbij een reeks van begrotingsposten in ogenschouw wordt genomen. Grondexploitaties zijn geen expliciet onderdeel hiervan. Dit is verdedigbaar omdat bij de beperkte omvang van de grondexploitaties deze vanaf 2013 een verwachte winst laten zien. Mogelijk wordt hierbij wel een potentieel verlies bij een tegenvallende ontwikkeling over het hoofd gezien, maar dit risico lijkt bij deze plannen klein. Uitgeest heeft een groot eigen vermogen en weerstandsvermogen.

1.6 Gemeente Castricum

De gemeente Castricum heeft in 2012 de nota Grondbeleid uit 2008 geactualiseerd. In 2012 werden veel plannen gehinderd door het slechte economische klimaat, een kentering die

⁴ Een negatieve boekwaarde houdt in dat de inkomsten van de grondexploitatie hoger zijn dan de uitgaven. De grondexploitatie ontwikkelt zich dus positief.

zich na het vaststellen van de eerste nota in 2008 al snel deed voelen. In 2010 was al een nota Grondprijzen vastgesteld als uitwerking van de eerste nota Grondbeleid. Deze is nog medio 2011 herzien.

Eind 2014 is in samenhang met de 'Structuurvisie Buiten Gewoon Castricum 2030' een Nota Bovenwijks 2015-2025 vastgesteld, gericht op de toerekening (kostenverhaal) van bovenwijkse investeringen aan alle plannen in ontwikkeling. De Structuurvisie incorporeert ook het Masterplan Inbreidingen. Voor het buitengebied is er nog een Vereveningsregeling Buitengebied gemeente Castricum.

Nota Grondbeleid

De nota Grondbeleid van eind 2012 bracht een toespitsing van het beleid op de zaken die rond die tijd aan de orde waren. Het veranderde economisch klimaat en de PPS-constructie voor Zandzoom waren de belangrijkste achterliggende factoren.

De belangrijkste beslispunten in de nota waren:

1. Het bepalen van de grondhouding bij iedere ruimtelijke ontwikkeling
2. Ruimte voor strategische aankopen voor het college
3. Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid
4. Jaarlijkse aanpassing grondprijzen

De nota verlegt de voorkeur van actief naar faciliterend grondbeleid, maar houdt open dat de keuze anders uitvalt. Ten minste kostendekkend is het beleidsuitgangspunt. Naast een reeks aspecten van de grondexploitatie gaat de nota ook in op risicomanagement (moet actief zijn) en organisatie en procesgang van projecten.

Nota Grondprijzen

De nota Grondprijzen (medio 2011) legt de uitgangspunten vast voor de grondprijstarieven waarmee de gemeente werkt. De nota staat op zichzelf, naast de nota Grondbeleid. De verschillende overwegingen zijn samengevat in een 'prijskaart' waarin de te hanteren prijzen en/of berekeningsmethoden naar functie zijn aangegeven. Meestal is dan sprake van maatwerk, alleen voor maatschappelijke functies en snippergroen zijn concrete bedragen per m2 vastgelegd. Bij het maatwerk speelt een onderscheid naar functie en naar type ontwikkelaar/vastgoedeigenaar. Zo wordt bij maatschappelijke voorzieningen onderscheid gemaakt naar instellingen met en zonder winstoogmerk. Voor woningen onderscheidt men sociale huur en -koop, marktsector huur en -koop en kavelverkoop aan particulieren.

De gronduitgifte is een bevoegdheid van het college.

Nota Bovenwijks

In 2014 heeft de gemeenteraad de nota Bovenwijks vastgesteld. Deze dient om een reeks van verwachte investeringen in de Structuurvisie te kunnen verhalen op de partijen die nieuwbouwplannen realiseren⁵. Er zijn een zestal voorzieningen benoemd, met de aansluiting A9 als belangrijkste. De investering wordt geraamd op 4,4 miljoen euro, waarvan ongeveer 40% kan worden toegerekend aan te ontwikkelen projecten. Het project Limmen Zandzoom neemt daarvan weer 85% voor zijn rekening, bijna 1,5 miljoen euro. Dit gebeurt op basis van een toerekening op locatieniveau naar het nut van de infrastructuur.

⁵ Het betreft de Structuurvisie "Castricum op weg naar 2030" van 4 december 2014.

Actueel grondbeleid

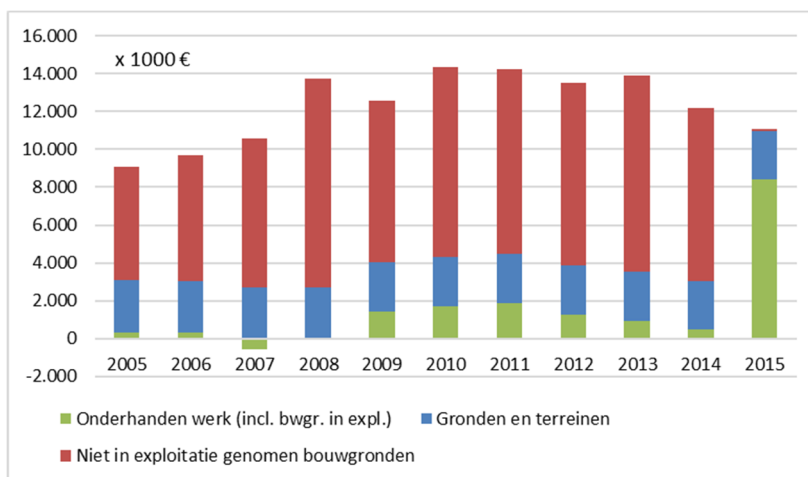
Eind 2015 kent de gemeente een achttal locaties waar wordt gebouwd of zal worden gebouwd. Drie hiervan hebben betrekking op het project Limmen-Zandzoom dat sinds 2010 in een PPS wordt gerealiseerd. De PPS is opgenomen als verbonden partij in de jaarrekeningen. Drie kleinere projecten zijn in een stadium van afronding en er zijn twee locaties die tot de categorie 'Niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG) worden gerekend maar wel gaan worden ontwikkeld (Eerste Groenelaan en Dampegheest).

Tabel 2 Projecten in jaarrekening 2015 Castricum

project	actief/- faciliterend/ PPS	opmerking
Albert's Hoeve	A	in 2015 afgerond
Rijksweg 59-61	A	
Startingerweg	F	
Nieuw Geesterhage	F	
Zandzoom, algemeen	PPS	
Zandzoom Topkavels	PPS	deelproject
Zandzoom Fase 1	PPS	deelproject
Eerste Groenelaan	-	NIEGG
Dampegheest	-	NIEGG

In de jaarrekening 2015 is een flinke omslag gemaakt van NIEGG naar Bouwgrond in exploitatie (BIE) zoals onderstaande figuur ook laat zien. Eind 2015 heeft de gemeenteraad hier toe besloten, enerzijds omdat plannen zich snel ontwikkelden en anderzijds ook omdat per 1-1-2016 het BBV een afbouw van de categorie NIEGG voorschrijft.

Figuur 3 Verloop drie belangrijkste posten op jaarrekening ivm grondbeleid, 2005-2015, gemeente Castricum (bron CBS en jaarrekeningen Castricum)



Met de omzetting van NIEGG naar BIE gaat 8-9 miljoen euro gemoeid. Eind 2014 was slechts 1 plan als BIE gecategoriseerd (Rijksweg 59-61). In de omvang van de boekwaarde heeft Zandzoom met een bedrag van rond 7 miljoen euro een zwaar gewicht.

De boekwaarden NIEGG en BIE worden enigszins geflatteerd door een in deze posten verwerkte verliesvoorziening die van 2011 naar 2015 geleidelijk oploopt van 2,5 naar bijna 3 miljoen euro, die betrekking heeft op drie planexploitaties: Rijksweg 59-61, Startingerweg en de bouw van een cultuurhuis Geesterduin.

Risicobeheersing

Voor de lopende grondexploitaties maakt de gemeente risicoanalyses, met een aanduiding van de mate van beïnvloedbaarheid. De omvang van het financiële risico wordt verwerkt in de risicoreserve en weerstandcapaciteit van de gemeente. Hierbij gebruikt de gemeente het programma NARIS.

1.7 Gemeente Heiloo

De gemeente Heiloo heeft een Nota Grondbeleid van eind 2013. De nota van begin 2011 is in de crisis versneld herzien. Er is sprake van een verschuiving in de richting van faciliterend grondbeleid. De nota gaat echter vooral sterker in op de financiële beheersing in het grondbeleid. In 2012 is een nota Grondprijzen vastgesteld, waarin ook het uitgiftebeleid is uitgewerkt. In maart 2015 is hier een nota Kostenverhaal aan toegevoegd. In deze nota is een aantal bovenwijkse projecten benoemd.

De gemeente maakt halfjaarlijkse voortgangsrapportages van ruimtelijke projecten. Momenteel zijn er zeven projecten waarover aan de raad wordt gerapporteerd.

Nota Grondbeleid

De nota Grondbeleid van 2013 volgde op aanzienlijke aanpassingen in de grondexploitaties in de jaarrekening 2012. Hierbij werden aanzienlijke bedragen afgeboekt en werden (delen van) lopende exploitaties gesloten en overgeheveld naar materiële vaste activa⁶. De post lopende exploitaties ging van 34 miljoen terug naar 12 miljoen euro. In totaal 5 miljoen werd overgeheveld naar NIEGG, ruim 11 miljoen naar MVA. Daarnaast werden de verliesvoorzieningen voor grondexploitaties na de afboekingen met 3,5 miljoen verminderd.

Het uitgangspunt in de nota Grondbeleid werd dat bouwplannen onder de nieuwe WRO voortaan met faciliterend grondbeleid kunnen worden gerealiseerd. Met exploitatieovereenkomsten of –plannen kan de gemeente het benodigde kostenverhaal doorvoeren. Voor lopende exploitaties blijft het actieve beleid gehandhaafd. Maar men voorzag ook dat voor nieuwe bestemmingsplannen voor Zuiderloo en Zandzoom een overgang zou kunnen worden gemaakt naar een faciliterend beleid.

Nota Grondprijzen

In 2012 is de nota Grondprijzen van 2009 herzien. Aanleiding hiervoor was de veranderde markt door de crisis.

Nota Kostenverhaal

In 2015 heeft de raad de nota Kostenverhaal vastgesteld. De nota identificeert voor 15,1 miljoen euro aan investeringen in infrastructuur, waarvan 5,75 miljoen kan worden toegerekend aan lopende grondexploitaties. De nota baseert zich op de Structuurvisie 2030 die in 2014 is vastgesteld. De aansluiting A9 heeft daarin een prominente plaats.

⁶ De aangekochte gronden in de Boekelermeer en in Zandzoom gingen van bouwgrond in exploitatie (BIE) naar materiële vaste activa.

Actueel grondbeleid

De voortgangsrapportage 2016, eerste halfjaar omvat 7 ruimtelijke projecten en geeft de stand van zaken weer.

Tabel 3 Projecten in voortgangsrapportage 2016-1 Heiloo

project	actief/ faciliterend	opmerking
Zuiderloo	A>F	recent exploitatieplan
Zandzoom	F	NIEGG, maken bestemmingsplan opgestart
Boekelermeer	A	bedrijventerrein
Aansluiting A9 + groen	A	infraproject, met provincie en buurgemeenten
Oosterzij	F	van bedrijven naar wonen
Campina / Melco	F	exploitatieplan vastgesteld
Varne Buiten	F	overeenkomst BPD

Bij Zuiderloo is sprake van een recent vastgestelde nieuw bestemmingsplan en exploitatieplan, nadat een deel van de locatie in voorgaande jaren actief is ontwikkeld. Voor Zandzoom, ten zuiden hiervan gelegen, wordt momenteel gewerkt aan een bestemmingsplan.

De ontwikkeling van het bedrijventerrein Boekelermeer is in 2012 gereduceerd tot deelplan A, de delen B en C zijn (vooralsnog) gestopt.

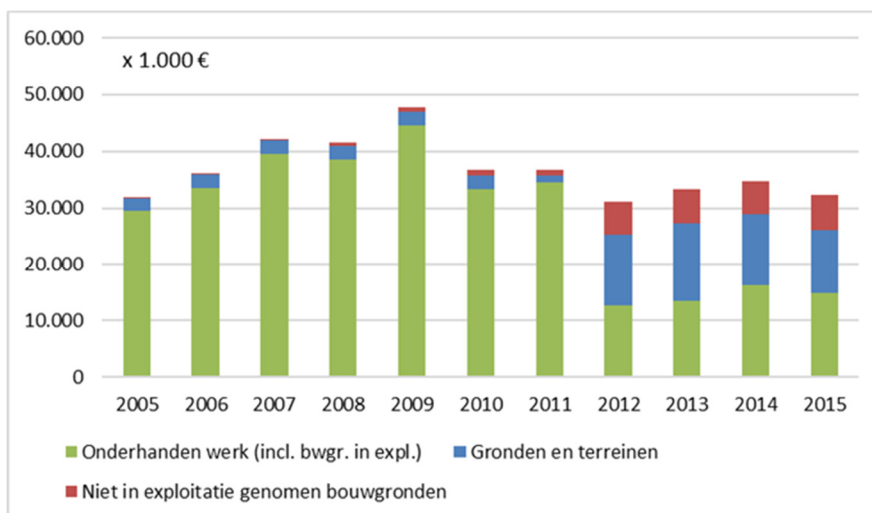
Het infraproject Aansluiting A9 is in de fase van realisatie geraakt. Onderdeel van het plan is de aanleg van 16 ha natuurcompensatie en 50 ha Natuurnetwerk Nederland, beide aan de oostzijde van de A9. Voor het project is er een overeenkomst met omliggende gemeenten en de provincie.

Oosterzij behelsde aanvankelijk de revitalisering van een bedrijventerrein maar wordt omgezet in een woningbouwontwikkeling, mogelijk met behoud van HIRB-subsidie.

Campina/Melco en Varne Buiten zijn woningbouwprojecten die door ontwikkelaars worden gerealiseerd door verandering van de bestemming (resp. melkfabriek en campingterrein).

In vergelijking met de drie andere gemeenten is de omvang van de grondexploitaties in Heiloo sterk afwijkend: tientallen miljoenen euro's tegen ongeveer 15 miljoen in Castricum en minder dan 5 miljoen in Bergen en Uitgeest.

Figuur 4 Verloop drie belangrijkste posten op jaarrekening ivm grondbeleid, 2005-2015, gemeente Heiloo (bron CBS en jaarrekeningen Heiloo)



In 2010 en 2012 is er een forse herziening geweest van de grondexploitaties, die zichtbaar is in figuur 4. In 2010 zijn de lopende exploitaties afgewaardeerd met een verliesvoorziening van ruim 12 miljoen euro. Het accent lag hierbij op Zuiderloo en Boekelermeer fase A. In 2012 is de boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie (BIE) nogmaals sterk gereduceerd (gehalveerd) door een fasering van projecten waarbij verworven gronden werden overgeheveld naar MVA (gronden en terreinen) en NIEGG. Dit betrof vooral Zandzoom en volgende fasen van Boekelermeer. De verliesvoorziening kon hierbij wel worden teruggebracht van ca. 12 miljoen euro naar 8,4 miljoen.

Risicobeheersing

De gemeente Heiloo maakt halfjaarlijks een analyse van de afzonderlijke grondexploitaties met een bijstelling van de realisatie en prognose en parameters. Aan de hand van scenario's worden de risico's per grondexploitatie en voor de grondexploitaties tezamen in beeld gebracht. Met behulp van het programma NARIS wordt dit ook verwerkt in de verliesvoorziening en in een aanpassing van het weerstandsvermogen. De gemeente geeft aan het risicomanagement en de beheersmaatregelen in 2017 nog verder te willen uitbouwen.

1.8 Een eerste vergelijking

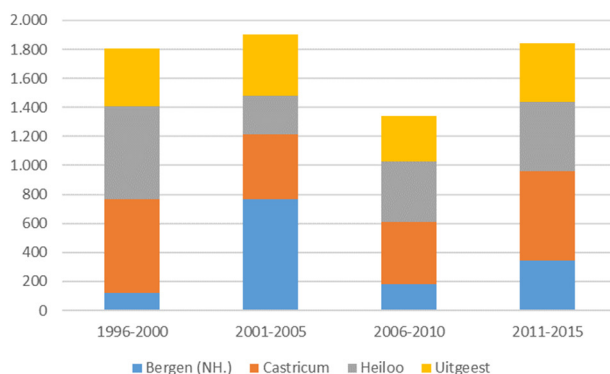
De nota grondbeleid en investeringen

De gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo hebben vergelijkbare vormen van grondbeleid, die voor Castricum en Heiloo ook zijn uitgebouwd met een nota Bovenwijks en Kostenverhaal als grondslag voor kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie. Uitgeest is sterk afwijkend: de gemeente heeft geen grondbeleid vastgesteld en beperkt zich tot een jaarlijkse bijstelling van lopende grondexploitaties. Die zijn beperkt van omvang.

In volume verschillen de gemeentelijke investeringen in bouwgronden sterk. Heiloo en Castricum hebben aanzienlijke boekwaarden in grondinvesteringen, in Bergen en Uitgeest zijn deze beperkt. De verschillen zijn aanmerkelijk groter dan uit bijvoorbeeld de productie van nieuwe woningen te verwachten zou zijn. Zo hadden Castricum en Uitgeest in de periode 2005-2015 een vergelijkbare woningproductie, maar was de boekwaarde in Uitgeest niet meer dan een vijfde van die in Castricum.

Dit weerspiegelt echter vooral de lange investeringstermijn voor sommige projecten: bij Castricum en Heiloo is sprake van aanzienlijke voorinvesteringen voor nog uit te voeren plannen in de komende jaren, zoals Zandzoom en Boekelermeer, bij Uitgeest was het beleid vroeger verlegd naar facilitair en heeft men ook nog kunnen profiteren van goede jaren (2004-2007).

figuur 0-1 Aantallen bouwvergunningen voor nieuwe woningen per 5-jaars periode in de vier gemeenten (bron CBS)



De woningvoorraad van de vier BUCH-gemeenten gezamenlijk groeide in de laatste jaren met 250 tot 300 woningen per jaar. Het totaal ligt anno 2016 op ruim 46.000.

Impact van de crisis

In alle vier gemeenten heeft de crisisperiode van 2008 tot 2014 flinke gevolgen gehad voor de grondexploitaties en het grondbeleid. De exploitaties moesten worden bijgesteld, en vaak ook de bouwplannen. Op ingekochte gronden of verwachte opbrengsten moest worden afgeboekt, maar de omvang daarvan verschilde sterk tussen de gemeenten. In verhouding moest Heiloo het sterkst ingrijpen in de exploitatie van gronden en terreinen.

Een tweede gevolg van de crisis is dat de gemeenten het accent hebben verlegd naar faciliterend grondbeleid. Mede dankzij de Grexwet werd het mogelijk de gemeentelijke kosten van ruimtelijke plannen te verhalen op de particuliere investeerders, inclusief hun aandeel in bovenwijkse voorzieningen. Ook konden vaak afspraken worden gemaakt over het aandeel van sociale woningbouw in de projecten, hetzij direct in het project, hetzij via compensatiebijdragen in een specifiek fonds.

Gemeentelijke terreinen en gebouwen

Met het verleggen van het grondbeleid naar het faciliteren van projecten krijgen de gemeenten meer aandacht voor de mogelijkheden en herontwikkelingskansen van eigen gebouwen en terreinen. Daarop heeft de gemeente meer greep en meer dynamiek in hun ruimtegebruik is vaak ook wenselijk of nodig. Projecten als fusies van sportverenigingen, uitbreiding van sportvelden, herontwikkeling van schoolgebouwen leveren ook ruimte voor andere functies. Het gemeentelijk eigendom maakt het mogelijk hier een wel actiever beleid te voeren, zonder dat dit grote risico's van verwerving en renteverliezen met zich meebrengt.

Risicobeheersing

De wijze waarop de risico's rond grondexploitaties worden beheerst verschilt tussen de gemeenten. Castricum en Heiloo hebben hiervoor meer kennis en technieken in huis. Bergen haalt die kennis van buiten, terwijl Uitgeest er beperkt aandacht aan besteedt. De extra aandacht in Castricum en Heiloo is ook nodig, omdat de omvang van de investeringen een groter beslag hebben in de jaarrekening en het weerstandsvermogen (eigen vermogen en reserves gedeeld door de potentiële risico's) van de gemeente duidelijk lager is. In Bergen is het weerstandsvermogen in verhouding erg hoog, in Uitgeest de solvabiliteit. In Heiloo is

het gewicht van de grondexploitaties hoog. Bergen heeft in verhouding hogere gemeentelijke belastingen (afgemeten aan het landelijk gemiddelde).

tabel 0-2 Gemeentelijke kengetallen vergeleken uit de jaarrekeningen 2015

	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo	norm:
Weerstandsvermogen	9,07	4,01	2,05	1,24	> 1,0
Netto schuld quote	108%	-3%	90%	95%	hoe lager hoe beter
Nette schuld excl. leningen	87%	-3%	71%	95%	hoe lager hoe beter
Solvabiliteit	17%	52%	24%	22%	hoe hoger hoe beter
Grondexploitatie	4%	-4%	14%	39%	hoe lager hoe beter
Structurele exploitatieruimte	4%	-2%	-1%	5%	hoe lager hoe beter
Belastingruimte	138%	102%	103%	93%	100% is landelijk gemiddelde

Plannen en grondexploitaties

Uit het overzicht van de vier gemeenten zijn enkele projecten geselecteerd ten behoeve van de case-studies en enkele thema's voor verdere uitdieping. Per gemeente selecteerden we een project dat als exemplarisch kan worden beschouwd voor de gemeentelijke grondexploitaties. Hierbij is rekening gehouden met suggesties van een klankbordgroep van raadsleden en tevens gezocht naar een staalkaart van verschillende typen grondexploitaties.

In Bergen is dit het plan Mooi Bergen in het centrum van Bergen. Voor Uitgeest selecteerden we zowel De Dije, een kleine binnengemeentelijke nieuwbouwverkaveling, en de laatste planfase van het plan De Waldijk. In Castricum werd de PPS Limmen Zandzoom bekeken, en in Heiloo het plan Zuiderloo, beiden eerste plandelen van de grote woningbouwlocatie die Limmen en Heiloo met elkaar gaat verbinden.

1.9 Mooi Bergen

Voor het Centrumgebied in Bergen wordt vanaf 2008 gewerkt aan een herontwikkeling van zowel de openbare ruimte als de omliggende bebouwing. Het gebied is al 40 jaar onderhevig aan herontwikkelingen, het werd tijd voor een totaalvisie. In de planvorming was er een actieve rol voor de ondernemers in het gebied. Dit resulteerde in 2011 in een structuurvisie die uitging van een actieve grondpolitiek, met WVG en onteigening.

figuur 0-1 Het plangebied Mooi Bergen in het centrum van Bergen



Dit plan 1.0 voorzag in een grote ondergrondse parkeervoorziening en een aantal winkelverhuizingen naar nieuwe panden. In 2012-2013 volgde een Europese aanbesteding. Maar deze

mislukte, er kwam geen geldige inschrijving. Dat had te maken met enerzijds de strakke eisen, bijvoorbeeld de bouwplicht en verplichte fasering van het project, en anderzijds de slechte vastgoedmarkt in 2012-2013. In de jaren 2011-2013 had dit project een dominante invloed op de uitkomsten van de grondexploitaties in de gemeentelijke jaarrekening, zowel qua investeringen als qua risico-inschatting.

figuur 0-2 De forse parkeervoorziening in het plan Mooi Bergen 1.0: 300 plaatsen erbij

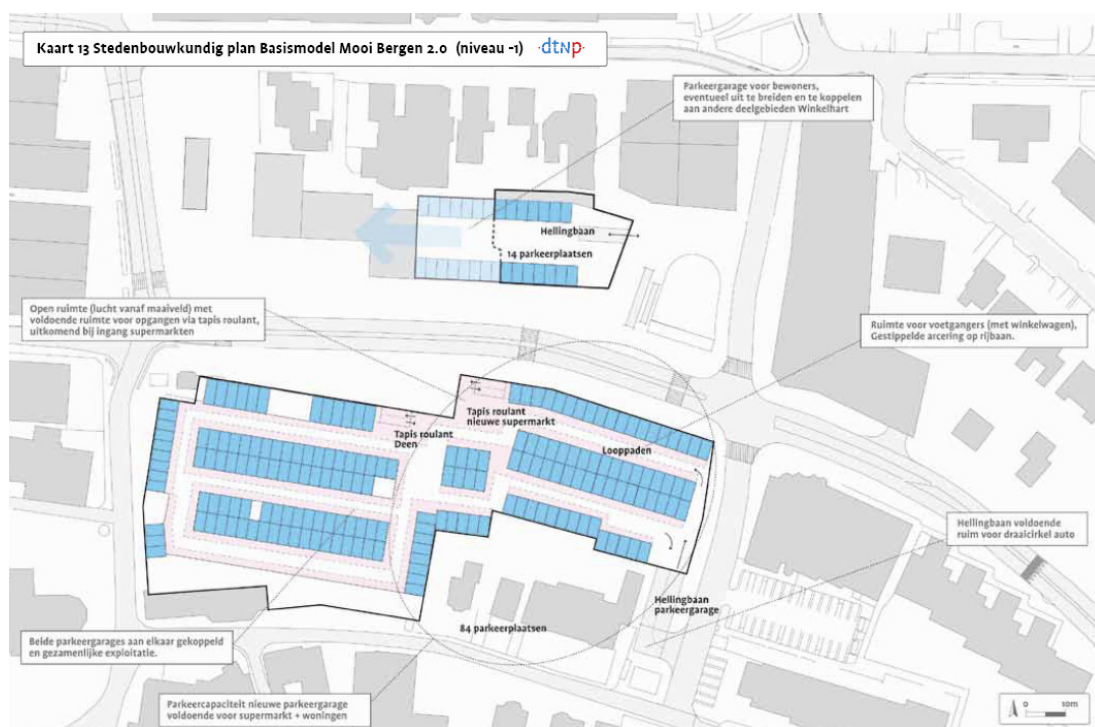


Vervolgens is aan Droogh Trommelen en Partners opdracht verstrekt om het plan te herzien. Dit resulteerde in 2014 in een plan 2.0. De nieuwe structuurvisie ging uit van een minder ingrijpende aanpak, een opdeling van het project in meerdere plandelen en van een andere rolverdeling in de realisatie: meer overlaten aan de ontwikkelaars van de plandelen.

Hierbij worden de plandelen gerealiseerd door marktpartijen, de openbare ruimte is voor de gemeente. De gemeente had historisch een flink deel van het gebied in eigendom, zo'n 70%. De realisatie van het geheel werd geraamd op 2,6 miljoen negatief, waarvoor een bestemmingsreserve is aangelegd.

Een eerste fase was al langer geleden gerealiseerd, besluitvorming loopt op dit moment over fase 2, De Harmonie (5 op bovenstaande kaart). Op een ondergrondse parkeervoorziening worden een supermarkt en circa twintig appartementen gerealiseerd. Vervolgens zijn er nog 2 plandelen en de openbare ruimte te gaan. Voor het plandeel Harmonielocatie lag er nu ook een alternatief plan van betrokken bewoners, met een minder intensieve en meer diverse bebouwing. De raad heeft onlangs een keuze gemaakt, waarbij mede een rol speelde dat de exploitatie duidelijk anders uitpakt voor de twee plannen. Het door de raad gekozen project Zeven Dorpelingen heeft een geraamd resultaat van €1,2 miljoen positief, In Harmonie van de bewoners naar schatting €0,5 tot €0,8 miljoen negatief voor de gemeente.

figuur 0-3 Gereduceerde parkeervoorziening in plan Mooi Bergen 2.0 (groot deel hiervan is al bestaand en wordt gekoppeld met de uitbreiding op de Harmonielocatie, 90-120 plaatsen erbij)



Het financiële resultaat voor het geheel ligt nog steeds in dezelfde orde van grootte als de 1.0 versie, waarbij het negatieve resultaat vooral het gevolg is van de gemeentelijke kosten voor de openbare ruimte. Enkele plandelen met een positieve opbrengst zijn uit de grondexploitatie gehaald –deze kunnen door de vastgoedeigenaren worden gerealiseerd–, maar ook de grote ondergrondse parkeervoorziening die verliesgevend zou zijn. De gewijzigde opzet kon toe met een aanzienlijk lagere risicoreserve, die daardoor vrijviel. Een deel daarvan was nodig voor een hogere verliesreservering.

Van jaar tot jaar is voor het plan Mooi Bergen een bijgestelde versie van de grondexploitatie gemaakt, inclusief een gedetailleerde risico-inschatting. Het gewijzigde risico is verwerkt in de bestemmingsreserve grote projecten, terwijl het geschatte exploitatietekort is verwerkt als verliesvoorziening in de grondexploitatie.

Politieke besluitvorming

De opeenvolgende versies van het plan Mooi Bergen hebben veel aandacht en discussie gehad in de gemeenteraad. Raadsleden geven aan dat ze tevreden zijn over de informatievoorziening met betrekking tot de grondexploitatie. Dat geldt voor de mislukte aanbesteding en het vervolg daarop, maar ook voor de recente afweging van het gekozen plan voor de Harmonielocatie tegenover het bewonersinitiatief. Enkele raadsleden geven aan dat ze afwegingen en speelruimte in de grondexploitatie graag in een vroeger stadium zouden willen bezien omdat op dat moment nog meer mogelijkheden zijn om nog een nadere richting te bepalen in de planvorming. Er zijn bijvoorbeeld vragen te stellen bij de hoogte van de bouwkosten in de residuele grondwaardebepaling: die hebben een groot effect op de uitkomst voor gemeente en ontwikkelaar.

1.10 Plan Merici Bergen

Ontwikkelaar AM heeft van de Zusters Ursulinen de tuinen van het voormalige klooster gekocht en eind 2014 met de gemeente Bergen een anterieure exploitatieovereenkomst gesloten. Het project voorziet in de bouw van maximaal 172 woningen, waarvan 40% sociale huur. De hele ontwikkeling van het project gebeurt door AM, die ook de benodigde gemeentelijke plankosten betaalt. Na realisatie wordt de openbare ruimte om niet overgedragen aan de gemeente. Het programma van eisen voor de ontwikkeling is medio 2013 door de gemeenteraad van Bergen vastgesteld, eind 2014 is het bestemmingsplan vastgesteld.

Het betreft een faciliterende grondexploitatie, die voor de gemeente nagenoeg risicoloos verloopt. De ontwikkelaar bepaalt het tempo van de realisatie. De gemeente bespaart zich met de overeenkomst het opstellen van een exploitatieplan, dat jaarlijks moet worden bijgesteld.

In dit facilitaire grondbeleid is het risicoprofiel voor de gemeente heel anders. Bij tussentijds faillissement van de ontwikkelaar is het de vraag of de gemeente nog de openbare ruimte geleverd krijgt. Ook de kwaliteit ervan bij oplevering en eventuele kwaliteitsgaranties zijn belangrijk voor de gemeente. Tenslotte heeft de gemeente veel minder greep op het bouwtempo dan bij een actief beleid.

Politieke besluitvorming

De besluitvorming in de raad omvatte het stedenbouwkundig plan, de goedkeuring van de anterieure overeenkomst en het vaststellen van het bestemmingsplan. Over dit plan is weinig discussie geweest. De ontwikkelaar volgt in het plan de gemeentelijke voorwaarden voor de programmering, waarbij het aandeel sociale huurwoningen belangrijk was. De ontwikkelaar conformeerde zich aan de gemeentelijke eis van 40% sociale woningbouw.

figuur 0-4 Bestemmingsplan landgoed Merici aan de zuidrand van Bergen (geel: woonbestemming)



1.11 De Waldijk Uitgeest

De Waldijk is een omvangrijke nieuwbouwlocatie waarmee Uitgeest de wijk over het spoor uitbouwde. In totaal worden 742 woningen gerealiseerd. De ontwikkeling van de locatie is al in 1997 gestart en voor een belangrijk deel voor de crisis in 2008 gerealiseerd. Dat was een winstgevend project voor de gemeente. In 2008 is de ontwikkeling van het gebied door een zelfstandig (gemeentelijk) ontwikkelingsbedrijf weer overgegaan naar de gemeentelijke organisatie. Op dat moment werd een gedeelte van de gerealiseerde winst (€ 4 miljoen) toegevoegd aan de (bestemmings)reserves van de gemeente.

De laatste fase van het project, een driehoekig gebied langs het spoor heeft lange tijd geduurd. Oorspronkelijk was een kantoorbestemming voorzien. Maar toen de Melksuikerfabriek van Campina vrijkwam verviel de milieucontour en kon hier woningbouw worden gerealiseerd. De aanvankelijk beoogde ontwikkelaar heeft lange tijd getreuzeld met de afname van de grond, waarna de gemeente de overeenkomst heeft ontbonden en na een nieuwe inschrijving de locatie recent heeft uitgegeven aan een andere ontwikkelaar. Deze zal appartementen realiseren met ten dele sociale huurwoningen. Dit drukt de grondopbrengst, maar levert de gemeente niettemin een laatste extra opbrengst voor het plan De Waldijk⁷.

figuur 0-5 Smallekamplaan Uitgeest: de laatste bouwlocatie in De Waldijk



1.12 De Dije Uitgeest

Bij De Dije was aanvankelijk sprake van een gecombineerd grondexploitatie met de sportvelden. Doorerschikking van de sportvelden en omzetting in kunstgras kwam ruimte vrij voor 14 woningbouwkavels. De grondprijs van de kavels is bij de start in 2009 op basis van meerdere taxaties vastgesteld. Bij de ontwikkeling van deze kavels was een winst van € 2,9 miljoen euro geraamd, die mede bestemd was voor de kosten van de sportvelden. Er was

⁷ De overdracht van de grond aan de ontwikkelaar heeft inmiddels plaatsgevonden.

daarom ook eerst de voorwaarde gesteld dat 70% van de kavels moest zijn verkocht voordat de sportvelden zouden worden aangelegd. Deze koppeling heeft de raad later laten varen. Door de crisis bleken de kavels tegen deze prijzen van 2009 slecht te verkopen. Aanvankelijk zijn er vier kavels verkocht, maar daarna viel de verkoop stil. Later zijn de kavelprijzen stevig verlaagd. Er bleek geen goede weging van de kavelprijzen te zijn gemaakt in de moeilijke markt van 2009 tot 2013. Inmiddels zijn alle kavels verkocht en kan de grondexploitatie worden afgesloten. De uiteindelijke opbrengst was 1,9 miljoen euro.

De accountant heeft al snel aangegeven dat de sportvelden een eigen exploitatie moesten krijgen, de koppeling met De Dije was boekhoudkundig niet juist en onduidelijk. In de gemeentelijke besluitvorming was wel sprake van een koppeling van investering in de sportvelden en opbrengsten van De Dije. Door de ontkoppeling en verlaging van de opbrengst is de dekking van het plan met ongeveer 1 miljoen euro verminderd.

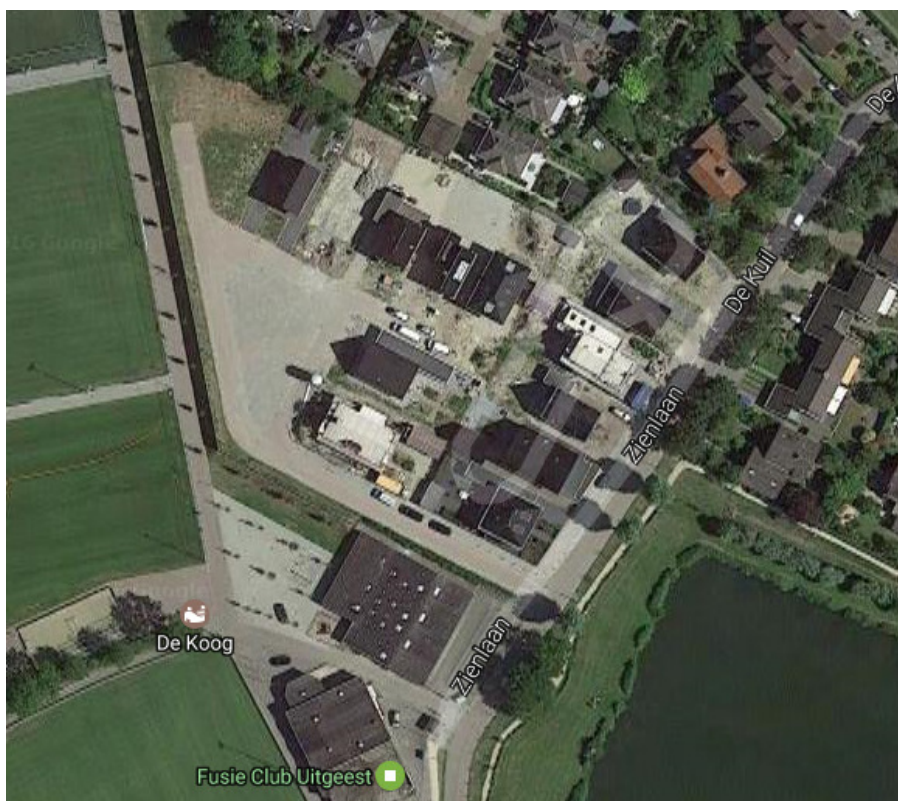
Politieke besluitvorming

Het plan voor de woningbouw was onlosmakelijk verbonden met een herinrichting van de sportvelden: hierdoor kwam er ruimte voor de kavels. En de uitgifte van de kavels bood de financiële ruimte om de sportvelden opnieuw in te richten. De raad stemde in met een koppeling van beide via een eis van tenminste 70% van de kavels verkocht voordat de investering in de sportvelden kon plaatsvinden.

Door de crisis moest deze eis worden verlaten: dit is met instemming van de raad gebeurd. Dit komt bij de bespreking van het RKC-rapport over De Waldijk ook nog weer aan de orde.

In de periode 2010-2012 stopt de verkoop. Begin 2013 stemt de raad in met het voorstel van B&W tot verlaging van de grondprijzen voor de resterende 10 kavels. In de periode 2013-2015 worden vervolgens al deze kavels verkocht.

figuur 0-6 De locatie De Dije in Uitgeest, 14 woningbouwkavels



1.13 Limmen-Zandzoom Castricum

In de periode 2002-2008 heeft Castricum al omvangrijke aankopen gedaan voor de te ontwikkelen locatie in het onbebouwd gebied tussen Limmen en Heiloo. De plannen daarvoor waren nog niet uitgewerkt. Een lokale vastgoedondernemer deed dat in deze periode ook. Toen in de periode na 2008 de woningmarkt sterk verslechterde hebben beide partijen zich verbonden om in een publiek private samenwerking de locatie verder te brengen. Daartoe werd november 2010 een samenwerkingsovereenkomst gesloten en een CV/BV Limmen Zandzoom opgericht. In de overeenkomst werden veel risico's voor de gemeente afgedekt. Voorafgaand aan de overeenkomst heeft de gemeente een aantal potentiële risico's van de samenwerking laten onderzoeken, met name de solvabiliteit van de vastgoedondernemer. Beide partijen hadden een gelijk doel: de zo gunstig mogelijke uitgifte van bouwterreinen, waarbij ze geen binding hadden met bouwende partijen. In veel andere CV/BV constructies heeft de ontwikkelaar een bouwende partij achter zich.

Het plan behelst in hoofdzaak de bouw van zo'n 600 woningen, waarvan 60-80 in het top-segment en de overige in de verhouding 40% sociale woningbouw, 30% middelduur en 30% duur. De bouwgronden liggen als inbreidingslocaties tussen de lintbebouwing aan de noord-zijde van Limmen.

De overeenkomst liep vooruit op de besluitvorming over de aansluiting A9, die voor het plan nodig was. Dit leidde tot latere aanpassingen van de samenwerkingsovereenkomst, om de afspraken over deze aansluiting in te passen in het project. Dit betrof vooral de bijdragen uit het project aan deze bovenwijkse voorzieningen.

Omdat niet alle gronden van het plangebied werden verworven was het nodig om een exploitatieplan op te stellen voor de gehele ontwikkeling. In de planrealisatie konden de al

verworven gebieden als eerste worden ontwikkeld. Acht kavels werden vooruitlopend op de eerste uitwerkingsplannen al uitgegeven. De opbrengst gaf dekking voor al gemaakte plannkosten.

Het exploitatieplan moet jaarlijks worden geactualiseerd, hetgeen vooral een administratieve belasting vormt. Terwijl de CV/BV constructie de risico's voor de gemeente belangrijk heeft beperkt, is er nog wel een risico verbonden aan de afstand die de gemeente moet houden tot de CV. Als commanditair vennoot dient de gemeente zich te onthouden van sturing in de activiteiten van de CV, deze managementtaak ligt bij (de directeuren van) de BV. Doorbreking hiervan kan misschien nadelige effecten hebben in aansprakelijkheid en fiscaliteit. Dit risico vergt aandacht van het college.

Politieke besluitvorming

In de periode 2004-2008 zijn voorbereidingen getroffen voor de woningbouwontwikkeling 'Wonen in het Groen', voor het plangebied tussen Limmen en Heiloo.

De samenwerking met de lokale vastgoedondernemer in de vorm van een CV/BV constructie is met instemming van de gemeenteraad tot stand gekomen. De gemeente faciliteert deze CV/BV door de ontwikkeling van ruimtelijke planvorming voor de locatie en door in te stemmen met de aansluiting A9 met bijkomende werkzaamheden en afspraken.

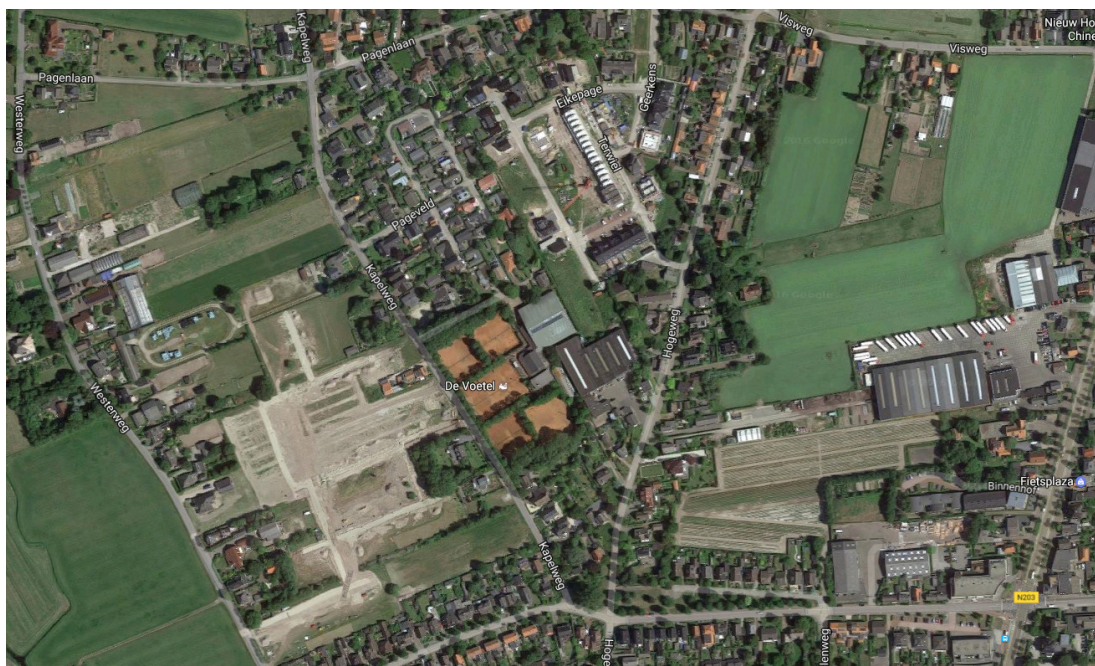
In 2011 is het bestemmingsplan en exploitatieplan vastgesteld.

De gemeente heeft nog invloed op de vaststelling van uitwerkingsplannen voor de vervolgfasen. In 2014 is de samenwerkingsovereenkomst aangepast voor het kostenverhaal voor de aansluiting A9 en de bijkomende natuurontwikkeling.

De CV/BV constructie heeft de raad en het college op afstand geplaatst voor verdere besluitvorming over de planrealisatie. Het is aan de aandeelhouders in de BV om dit bestuur van de CV sturing te geven.

De raad van Castricum krijgt tweemaal per jaar een voortgangsrapportage over de ontwikkelingen in de PPS-constructie.

figuur 0-7 Eerste plandelen van Limmen Zandzoom tussen lintbebouwing aan noord-zijde Limmen



1.14 Zuiderloo Heiloo

De gemeente Heiloo heeft in de periode voor 2008 een aanzienlijke voorraad gronden verworven voor de woningbouw tussen Heiloo en Limmen. Door de crisis is het tempo uit de ontwikkeling verdwenen, maar is nog wel het plan Zuiderloo, als eerste fase grenzend aan de bestaande bebouwing verder gebracht. Het programma voorzag oorspronkelijk in de bouw van 700 woningen, maar dit is vanwege een lagere inschatting van de woningbehoefte in 2013 teruggebracht naar 550 woningen.

In 2011-2012 zijn met twee partijen contracten aangegaan over de realisatie van de woningen op de gemeentelijke gronden in dit plan. Allereerst eind 2011 met BPD (en Kennemer Wonen voor de sociale huur) en medio 2012 met Timpaan. In de erop volgende jaren is een beperkt aantal woningen gerealiseerd op basis van het bestemmingsplan uit 2005 (73 van de 550). Deze overeenkomsten hebben vooral het risico van een verdere afwaardering afgedekt, maar zijn vervolgens door het inzakken van de woningmarkt pas veel later verder uitgewerkt.

In de periode 2010-2012 is in relatie tot de afgesloten overeenkomsten met Timpaan en BPD de verworven grond afgewaardeerd met een verliesvoorziening. Eind 2015 bedroeg deze voorziening bijna 5 miljoen euro.

In 2015 is ook het bestemmingsplan herzien en een exploitatieplan opgesteld. Dit laatste was nodig omdat nog de nodige gronden (40%) in handen van particulieren zijn die deze mogelijk zelf willen bebouwen. Met het exploitatieplan is dan kostenverhaal mogelijk, ook voor de bovenwijkse voorzieningen (aansluiting A9 en groencompensatie). Door dit exploitatieplan is de grondexploitatie voor het resterende deel verschoven van actief naar faciliterend. Het is aan de 50 particulieren in het gebied dit te bebouwen of door verkoop aan ontwikkelaars te laten bebouwen.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de gemeenteraad via een amendement voorwaarden vastgelegd over de bouwhoogte en de woningdifferentiatie in het plan. De bouwhoogte zou beperkt moeten blijven en de verdeling over woningcategorieën bij voorkeur 40-30-30 moeten zijn in plaats van 30-40-30, dus meer goedkope woningbouw. De raad dient te worden geïnformeerd bij afwijkingen.

figuur 0-8 Plangebied Zuiderloo aan Zuidzijde Heiloo



De gang van zaken bij Zuiderloo is tekenend voor de traagheid die door de crisis in de woningbouw is geslopen. Daarbij heeft de gemeente Heiloo vooralsnog flinke verliezen opgelopen. Was het voornemen in het eerdere bestemmingsplan (2005) om 700 woningen te bouwen, eind 2015 stond de teller op 73. Door de sterk verbeterde situatie op de woningmarkt kan er nu wel tempo worden gemaakt, maar het is aan de grondeigenaren en marktpartijen om dat te doen.

De gemeente heeft via de contracten met ontwikkelaars in 2011-2012 gekozen voor risicobeperking. De mogelijkheid om nog mee te delen in gunstiger omstandigheden in de toekomst is beperkt⁸.

Politieke besluitvorming

Al in 2005 is een globaal bestemmingsplan vastgesteld voor Zuiderloo. In 2008 zijn de eerste uitwerkingsplannen vastgesteld. De realisatie daarvan gebeurde door Kennemer Wonen / Bouwfonds Ontwikkeling. Na een advies van Fakton in 2009 is besloten de planrealisatie van

⁸ Het contract met Timpaan biedt wel zo'n 'opswing' clause.

een tweede deel Europees aan te besteden aan een ontwikkelaar. In 2011 is Timpaan geselecteerd. In 2012 heeft de raad besloten een deel van de benodigde gronden te onteigenen. In 2013 zijn de grondexploitaties voor de plandelen gesplitst, voor 170 en 265 woningen. Vervolgens is ook in 2013 een nieuw stedenbouwkundig plan vastgesteld dat door Timpaan is ontwikkeld. Vervolgens is eind 2015 een nieuw bestemmingsplan vastgesteld.

De raad is bij al deze stappen in het planproces betrokken, dat geldt ook voor de bijstellingen in de grondexploitaties die in de periode 2008-2013 nodig bleken door de veranderende situatie op de woningmarkt.

Antwoord op vragen van de rekenkamercommissie

Aan de hand van documentanalyse, interviews en de hiervoor beschreven cases is een beeld samen te stellen van de grondexploitatiepraktijk in de vier BUCH-gemeenten die we hier achtereenvolgens trachten te beantwoorden.

1.15 Deelvragen Vraag A

De eerste hoofdvraag van de rekenkamercommissie is: In welke mate biedt de manier waarop de raden formeel en in de praktijk bij grondexploitaties betrokken worden, de raden de mogelijkheid om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol? Hierbij staat centraal hoe het grondbeleid is geformuleerd, hoe raad en college dit beleid toepassen en op welke wijze besluiten worden genomen en de resultaten van het beleid worden gevolgd.

1. Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de vaststelling van het grondbeleid en de eventuele bijstelling hiervan?

De gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo hebben een nota Grondbeleid die door de raad is vastgesteld. Uitgeest heeft geen vastgesteld grondbeleid. De bijstelling van de nota's gebeurt in principe, conform BBV-aanbevelingen, eens in de vier jaar of indien omstandigheden daartoe aanleiding geven. Alleen Heiloo voldoet nog daaraan, met een nota uit 2013. Die van Castricum dateert uit 2012, die van Bergen uit 2010. De nieuwe WRO in 2008 was een belangrijke aanleiding voor herziening, en later de doorwerking van de kredietcrisis op de vastgoedmarkt. Dit zien we terug in deze drie nota's.

	nota grondbeleid	type grondexploitatie	kernpunten	uitgangspunt grondexploitatie
Bergen	2010	algemeen raamwerk	regels gronduitgifte en berekening grondprijzen, strategische aankopen, maken grondexploitaties	kostendekkend, 40% sociale huur,
Uitgeest	-	faciliterend*	-	-
Castricum	2012	faciliterend	raad bepaalt grondhouding, strategische aankopen college, voorkeur faciliterend met anterieure overeenkomst	faciliterend, minimaal kostendekkend, maximaal kostenverhaal, actief risicomanagement
Heiloo	2013	algemeen raamwerk	beschrijving van beleidskaders, financiële beheersing en rolverdeling in grondbeleid	nadruk op sterkere financiële beheersing

* dit blijkt uit uitspraken raadsleden en wethouder

De nota Gronduitgifte en Grondprijzen van Bergen (2010) is een uitwerking van de (lijvige) nota Grondbeleid uit 2006, die nog steeds als achtergrondkader fungeert voor het grondbeleid. Beide nota's zijn door de raad vastgesteld. Er is hierbij geen sprake geweest van een vierjaarlijkse herziening die als een van de actiepunten in 2006 is vastgelegd. Hierdoor is ook niet helder of de zeven andere actiepunten uit 2006 zijn uitgevoerd of bijgesteld.

De nota's Grondbeleid hebben een algemeen karakter: ze beschrijven hoe de gemeente dit beleid kunnen inzetten ter realisatie van ruimtelijke plannen, maar dit kan van geval tot geval verschillen. Daarmee creëren ze soms een flinke speelruimte voor het college om per

project te bepalen hoe daarmee om te gaan. Voor Castricum is dit nader uitgewerkt: bij iedere exploitatie bepaalt de gemeenteraad een grondhouding, waarbij vervolgens is aangegeven dat faciliterende grondexploitatie de voorkeur geniet en grondexploitaties tenminste kostendekkend dienen te zijn.

De nota's geven geen vastomlijnde doelstellingen weer, maar geven voornamelijk weer uit welke elementen het grondbeleid bestaat.

Heiloo en Castricum hebben recente nota's vastgesteld ten behoeve van het kostenverhaal bij het faciliterend grondbeleid.

De gemeente Uitgeest geeft aan een faciliterend grondbeleid voor te staan, maar dit is niet vastgelegd. Het is meer een uitvloeisel van beleidswijziging in het verleden: de opheffing van het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf. Ook de jaarrekening en programmabegroting geeft geen uitwerking aan het grondbeleid, maar beperkt zich tot de stand van de grondexploitaties.

Conclusie *De gemeenteraad van Uitgeest heeft geen grondbeleid geformuleerd. De nota's van Bergen en Castricum zijn verouderd. De nota van Heiloo raakt ook aan herziening toe. De gemeenten hebben hun grondbeleid bijgesteld van actief naar faciliterend. Dat is in Bergen, Castricum en Heiloo door de raad vastgelegd via de jaarrekeningen en begrotingen, waarin de bijstellingen in het grondbeleid worden verwerkt. Heiloo en Castricum hebben een nota opgesteld ten behoeve van het kostenverhaal.*

2. Hoe en wanneer is de gemeenteraad geïnformeerd over de geselecteerde grond-exploitatiecasussen en bijstellingen hiervan? Was dit tijdig, volledig en had de raad hierbij mogelijkheid tot sturen?

De gemeenteraden in de vier gemeenten hebben een vast jaarlijks moment waarop ze vertrouwelijk worden geïnformeerd over alle lopende grondexploitaties, in januari, mede ter voorbereiding van de jaarrekening. De raadsleden kunnen vragen stellen en krijgen een beeld van de bijstellingen en de risicoanalyses die bij de exploitaties worden gemaakt. In de interviews geven de raadsleden aan dat hun kennisniveau op dit vlak uiteen loopt. Sommigen zijn zelf professioneel actief op dit gebied, anderen zien zich als amateurs, die wel de nodige bijscholing hebben gehad van gemeenteambtenaren of cursusaanbod voor raadsleden. In de praktijk wordt dan ook veel geleund op de kennis van ambtenaren en de voorstellen van het college.

Een primair moment van informatie voor de casussen is bij de vaststelling van bestemmingsplannen of uitwerkingsplannen. Vaak wordt dit nog voorafgegaan door de formulering van uitgangspunten voor de ruimtelijke ontwikkeling. Bij deze uitgangspunten hoort een indicatief beeld van de haalbaarheid en financiële onderbouwing, als ook van de keuze voor een type grondexploitatie (actief, pps, faciliterend, met overeenkomst en/of exploitatieplan).

Bij het vaststellen van het bestemmingsplan is er sprake van een actieve gemeentelijke grondexploitatie, een anterieure exploitatieovereenkomst of een exploitatieplan. Ook is er dan zicht op een mogelijke fasering van het plan in delen.

Bij de onderzochte casussen zijn deze stappen doorlopen. Vaak zijn plannen tussentijds aangepast. In schema is het beeld hiervan als volgt:

Schema met enkele kernpunten van de onderzochte casussen

gemeente	project	grex*	kenmerkend voor project	invloed raad	financieel resultaat
Bergen	plan Merici	F	Anterieure overeenkomst, (nog) geen wijzigingen	Ruimtelijk plan en overeenkomst goedgekeurd door de raad	Neutraal voor gemeente
	Mooi Bergen	A	Eerste plan gestrand, plan minder ingrijpend gemaakt, vervolgens uitvoering van deelplannen	Raad heeft gekozen voor plan Schrama BV in fase 2, in plaats van alternatief plan Bergenaren	Verliesgevend door investeringen openbare ruimte
Uitgeest	Waldijk (laatste fase)	F	Bestemming herzien, overeenkomst met ontwikkelaar herzien, nu opnieuw aanbesteed	Raad heeft gekozen voor groter aandeel sociale huur, ten koste van plansaldo	Winstgevend, wat verminderd door groter aandeel sociale huur
	De Dije	A	Kavelverkoop sterk vertraagd door crisis, na prijsverlaging nu alle kavels verkocht	Raad heeft ingestemd met ontkoppeling plan van aanleg sportvelden	Winstgevend, maar dekt niet de kosten van de sportvelden
Castricum	Limmen Zandzoom	PPS	Na aanzienlijke strategische aankopen samenwerking met private partij, gefaseerde uitvoering in PPS-constructie	Raad heeft ingestemd met de PPS-constructie, die invloed van de raad inperkt. Wel geregelde rapportages	Waarschijnlijk neutraal voor gemeente + kostenverhaal
Heiloo	Zuiderloo	A > F	Forse voorinvesteringen in verwerving, waarop gemeente heeft afgeboekt. Gekozen voor uitgifte aan ontwikkelaars. Bestemmingsplan 2005 in 2015 herzien	Uitwerkingsplannen worden aan de raad voorgelegd. Tussentijds overstap van actief naar faciliterend beleid	Verliesgevend door hoge investeringen in verwerving, verliesvoorziening getroffen

* A=actief, F=faciliterend, PPS=publiek private samenwerking

Raadsleden geven aan dat op het moment dat de raad plannen bespreekt vaak weinig meer valt bij te sturen, terwijl er op onderdelen wel eens vragen zijn of het zo moet als het college voorstelt.

Conclusie *Bij de grote plannen, Limmen Zandzoom en Zuiderloo, is de gemeenteraad geïnformeerd over alle planontwikkelingen en de bijstellingen van de grondexploitaties. Hierbij is sprake van specifieke voortgangsrapportages aan de raad, gewoonlijk tweemaal per jaar. Mooi Bergen staat sterk in de aandacht, waarbij planalternatieven door de raad worden afgewogen. Bij plan Merici is de rol van de raad beperkter door het faciliterend beleid: de overeenkomst met de ontwikkelaar en de plancondities daarbij zijn door de raad vastgesteld, de uitvoering ligt sterk bij de ontwikkelaar. De twee kleine projecten in Uitgeest zijn ook meerdere malen door de raad besproken vanwege bijstellingen van programma en exploitaties. We beoordelen dit als tijdig en volledig. De raad kon op deze momenten sturen in de planontwikkeling en exploitatie. Maar de raadsleden zouden op sommige momenten meer kunnen worden meegenomen in de afwegingen die het college heeft gemaakt.*

3. Hoe en wanneer wordt de gemeenteraad periodiek geïnformeerd en is dat afdoende?

De informatievoorziening voor de gemeenteraad over grondexploitaties concentreert zich op twee momenten: (1) ter voorbereiding van en verwerking in de jaarrekening een jaarlijkse presentatie van de bijstelling van de actieve grondexploitaties, waarbij ook de risico's worden toegelicht, en (2) de vaststelling, c.q. bijstelling van exploitatieplannen of anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars. Dit laatste is afhankelijk van het moment waarop dit per project opportuun is. Deze beide momenten zijn essentieel om aan de geldende regelgeving te voldoen. De raden in de BUCH-gemeenten worden hierover geïnformeerd.

De informatievoorziening aan de raad zou erop gericht moeten zijn om de raad mee te nemen in de te maken keuzen bij ruimtelijke plannen en de mogelijke gevolgen voor de exploi-

tatie. In onderstaand schema is dit weergegeven voor allereerst de start van een grondexploitatie: op dat moment zijn de keuzemogelijkheden het grootst. Tijdens de uitvoering van plannen gaat het om mogelijke bijstellingen in het plan en de exploitatiegevolgen daarvan.

Knoppen voor de raad op hoofdlijn

Bij de start van een grondexploitatie/bestemmingsplan is de sturing maximaal, en dat zijn de risico's ook. Daarbij wordt invulling gegeven aan gestelde kaders van de Structuurvisie, c.q. Omgevingsvisie, Woonvisie, Economische Visie en Nota grondbeleid.

Knoppen bij start grondexploitatie
In bestemmingsplan
<i>Programma, ruimtegebruik, kwaliteit</i>
In nota grondbeleid
<i>Keuze type grondbeleid</i>
<i>Verwervingsbeleid</i>
<i>Grondprijnsbeleid</i>
In grondexploitatie
<i>Uitwerking programma, ruimtegebruik, kwaliteit</i>
<i>Ramingen en risico's</i>
<i>Parameters kosten- en opbrengsten, rente</i>
<i>Fasering kosten en opbrengsten</i>
<i>Risico's en risicomanagement</i>

Gaandeweg de uitvoering nemen de sturingsmogelijkheden en risico's af, omdat het plan/de grondexploitatie eigen kaders heeft en er meer en meer is gerealiseerd.

Knoppen tijdens de uitvoering
Programma
<i>Meer/minder en andere woningtypen, etc.</i>
<i>Grondprijsaanpassing</i>
Kwaliteit
<i>Bouw-/woonrijp maken, plankosten</i>
<i>Ruimtegebruik</i>
Fasering
<i>Snellere uitgifte (met lagere prijzen)</i>
<i>Wachten met investeren</i>
Risico's en risicomanagement

Meerdere raadsleden hebben aangegeven dat het wenselijk zou zijn om ook bij of zelfs voor de start van een project de uitgangspunten en mogelijke bandbreedte van de grondexploitatie te kunnen bespreken. De nota Grondbeleid van Castricum definieert dit als het vaststellen van de 'grondhouding', waarbij het niet duidelijk is hoe dit in de praktijk is vormgegeven.

Het PPS-project in Castricum wijkt als enige af van de gangbare actieve of faciliterende grondexploitaties. De raad wordt tweemaal per jaar geïnformeerd over de voortgang. In de jaarrekening en begroting neemt het ook een afwijkende positie in: als project onder het hoofdstuk 'verbonden partijen'. Daarbij wordt geen afzonderlijke analyse van het risico gepresenteerd.

In Heiloo is recent een vroege oriënterende discussie gevoerd over het project Zandzoom. Daarbij zijn de implicaties van variaties in het woningbouwprogramma aangegeven. Dit is een goed voorbeeld van de wijze waarop de raad kan sturen aan deze knoppen.

Conclusie De raden worden periodiek geïnformeerd over de grondexploitaties. Dat is op zichzelf afdoende voor de financiële verantwoording. Maar om de raad mee te nemen in de besluitvorming over plannen is het wenselijk dat de raad inzicht krijgt in het sturen aan de knoppen van het plan en de planexploitatie.

4. Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad voldoende en tijdig om effectief richting te kunnen geven?

Zoals uit het antwoord op de vorige vraag kan worden opgemaakt menen verschillende raadsleden dat een vroege raadpleging van de raad over te hanteren uitgangspunten en principes bij ieder project wenselijk zou zijn. Bij sommige plannen krijgt de raad ook die ruimte.

Men kan echter ook aanvoeren dat het aan het college is om aan de hand van hetgeen in raadsnota's is vastgelegd over grondbeleid en grondprijzen projecten ten uitvoer te brengen. De uitgewerkte plannen en planexploitaties worden dan weer aan de raad voorgelegd.

De gemeenteraden kunnen zelf een keuze maken voor de wijze en de momenten waarop ze invloed kunnen hebben op projecten. Dit is een element dat in een nota grondbeleid kan worden uitgewerkt, en vervolgens in de praktijk ten uitvoer gelegd. De nota van Castricum geeft dit aan met het bepalen van de grondhouding bij de start van de ruimtelijke planvorming. De drie andere gemeenten hebben dit niet uitgewerkt in een nota grondbeleid.

Conclusie *Bij een enge interpretatie van de rol van de raad kunnen we stellen dat de raad voldoende informatie krijgt om plannen te kunnen beoordelen en vaststellen. Maar als de raad een bewuste afweging wil kunnen maken van de mogelijkheden en het keuzeproces dat achter het voorgestelde plan ligt vergt dit meer onderbouwing van plannen en de gevolgen voor de exploitaties. In de vier gemeenten zijn hiervan ook goede voorbeelden te zien, maar dit kan mogelijk in het grondbeleid worden versterkt.*

5. Op welke wijze heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt van de sturingsinformatie over grondbeleid en grondexploitatie?

De sturingsinformatie heeft in elk geval ten doel de jaarrekening te kunnen opmaken en daarbij de risico's te kunnen beoordelen in relatie tot de vermogensbalans. Ook geeft dit inzicht in het realisatietempo van de afzonderlijke projecten en de benodigde infrastructurele werken voor de gemeente. Sommige beleidsdoelen krijgen expliciet aandacht, zoals het aandeel sociale huur in het programma en tenminste kostenneutrale exploitaties. We zien minder nadruk op de bewaking van voortgang en productie, maar dit heeft te maken met de moeilijke periode voor het grondbeleid in de periode 2008-2014.

De raad heeft deze informatie vooral gebruikt in haar controlerende taak, door toe te zien hoe dit is verwerkt in begroting en jaarrekening. De gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo beschikken hierbij over goede risicoanalyses voor de actieve grondexploitaties van de gemeente en gebruiken deze voor het bepalen van de hoogte van de verliesvoorzieningen en bestemmingsreserves.

In Uitgeest gebeurt dit op beperkte schaal, met ook een beperkte investeringsomvang.

Conclusie *De raad is door de beschikbare informatie goed op de hoogte van de stand van de grondexploitaties en de risico's die de gemeente loopt. Voor de voortgangsbewaking en beoogde productie biedt de informatie in jaarrekening en begroting minder houvast.*

6. Is de informatiewaarde van de verplichte paragrafen in begroting en jaarrekening voldoende (conform het BBV) om de raad te informeren?

Uit de gesprekken blijkt dat vooral de vertrouwelijke bespreking van de grondexploitaties voorafgaand aan het vaststellen van de jaarrekening fungeert als informatiebron voor de raad. Voor de actieve grondexploitaties wordt hierbij jaarlijks een risicoanalyse bijgesteld.

De verplichte paragrafen in begroting en jaarrekening vormen vervolgens een weerslag daarvan. In combinatie met een analyse van de risico's en de gevolgtrekking daaruit voor het risicomanagement beschikt de raad over een adequaat inzicht in de ontwikkeling van de grondexploitaties. In Uitgeest ontbreekt een beeld van het grondbeleid: de verantwoording beperkt zich tot de grondexploitaties.

Voor de plannen met faciliterend grondbeleid is de weerslag daarvan op begroting en jaarrekening minder duidelijk: deze plannen hebben minder financiële gevolgen voor de gemeente. In Bergen ontbreekt een project in dit overzicht (De Haaf). Het risicoprofiel van de plannen met faciliterend grondbeleid is anders dan bij de actieve grondexploitaties.

Als we de paragrafen in de jaarrekening 2015 toetsen aan de onderwerpen die het BBV als vereiste ziet in deze paragraaf geeft dit het volgende beeld voor de vier gemeenten:

Grondbeleid in jaarrekening 2015		bergen	uitgeest	castricum	heiloo
a	visie	+	--	+	+
b	wijze uitvoering	+	--	+	+
c	prognose resultaten	+++ (1)	--	+	+
d	geraamde winstneming	+	--	+	+
e	reserve en risico's	+++ (1)	--	+(2)	+
(1) de jaarrekening bevat wel een prognose en raming risico's en bestemmingsreserve, maar geen toelichting hiervan in de paragraaf grondbeleid					
(2) de risicoanalyse van Limmen-Zandzoom ontbreekt bij de verbonden partijen					

Voor Castricum spelen ook de BBV-vereisten voor verbonden partijen mee. De risicoanalyse voor Limmen-Zandzoom beperkt zich daar tot de geïnvesteerde bedragen in de CV/BV constructie, terwijl ook de investeringen in grondverwerving verbonden zijn aan deze CV/BV.

De informatie in de paragrafen grondbeleid en verbonden partijen in de begrotingen 2016 verschilt niet wezenlijk van die in de jaarekeningen 2015.

Conclusie *De informatie in de verplichte paragrafen van Bergen, Castricum en Heiloo voldoet. In Uitgeest ontbreekt deze informatie over het grondbeleid.*

7. Heeft de gemeente SMART beleid vastgesteld voor grondbeleid en grondexploitatie (middels bijvoorbeeld een Nota Grondbeleid, een nota grondprijnsbeleid, een nota kostenverhaal, nota risicobeleid, en zijn deze nota's actueel).

Bij vraag 1 is de situatie weergegeven voor de Nota's Grondbeleid: alleen Heiloo heeft een nota die nog geen vier jaar oud is (eind 2017 wordt dat punt bereikt). Heiloo en Castricum hebben actuele nota's Kostenverhaal, waarin de aanleg aansluiting A9 en natuur een belangrijk onderdeel zijn. Heiloo heeft een nota Grondprijzen uit 2012. De nota's Grondbeleid/Grondprijzen van Bergen dateren van 2010 en 2006, Uitgeest heeft geen beleidsnota's hiervoor.

De beoogde doelen van het grondbeleid zijn niet duidelijk afgebakend. Het kostenverhaal in Heiloo en Castricum is wel concreet uitgewerkt.

Het accent bij het grondbeleid en de grondexploitaties ligt voor alle vier gemeenten sterk op de verantwoording en bijstelling zoals deze in de opeenvolgende jaarrekeningen en programmabegrotingen wordt weergegeven. Hierbij hebben Bergen, Castricum en Heiloo goede risicoanalyses.

Conclusie *De gemeenten zouden de doelen van het grondbeleid en de grondexploitaties beter moeten uitwerken. Voor een SMART beleid zou dat op een kernachtige wijze in nieuwe nota's grondbeleid kunnen gebeuren.*

1.16 Deelvragen Vraag B

De tweede hoofdvraag van de rekenkamercommissie luidt: In hoeverre is de wijze waarop het grondbeleid/grondexploitatie wordt gevoerd doelmatig en rechtmatig in termen van beheerste financiële risico's en effectieve sturingsmogelijkheden? Deze vraag gaat meer in op de uitvoering en resultaten van de grondexploitaties en de vraag hoe raad en college hierin hebben gestuurd. In de loop der tijd is hier het nodige in gewijzigd, door omstandigheden en door regelgeving.

8. Wat was de beleidstheorie achter het grondbeleid en is deze nog bijgesteld en actueel?

De gangbare opvatting van het grondbeleid was dat de gemeente met een actief grondbeleid de ruimtelijke inrichting kon vormgeven en daarbij ook nog een financieel resultaat kon behalen. Uitgeest was hiervoor exemplarisch: de gemeente had een afzonderlijk ontwikkelingsbedrijf in het leven geroepen dat in 2008 zijn werk beëindigde, met een winstgevende exploitatie.

De crisis heeft veel gemeenten van deze opvatting af gebracht. Met de Grexwet die in 2008 in werking is getreden hebben gemeenten nieuw instrumentarium gekregen om grondbeleid te voeren. Tot die tijd voerden Castricum en Heiloo een actief grondbeleid, waarbij aanzienlijke bedragen zijn geïnvesteerd in de verwerving van te ontwikkelen gebieden. De opgave om het gebied tussen Limmen en Heiloo te ontwikkelen is ook groot. De gemeente Bergen voerde in deze periode nauwelijks een grondbeleid, de Kadernota van 2006 vormde een opmaat voor een aantal op te zetten grondexploitaties, die pas na 2010 gingen lopen.

De veronderstelling van de rijksoverheid bij de invoering van de Grexwet was dat de gebiedsexploitatie hierdoor eenvoudiger, transparanter, rechtvaardiger en sneller zou worden.

In de jaren na 2008 hebben alle vier gemeenten mede hierdoor hun beleid verlegd naar in principe faciliterend, al waren er doorlopende niet afgeronde actieve grondexploitaties van de periode ervoor. In de jaren 2009-2013 stond de ontwikkeling en uitwerking van ruimtelijke plannen echter op een laag pitje. Pas in 2014 is de planontwikkeling en projectrealisatie weer op gang gekomen.

Het faciliterend grondbeleid legt de uitvoering van ruimtelijke projecten bij grondeigenaren en ontwikkelaars. Het biedt de gemeente de mogelijkheid eigen kosten op de projecten te verhalen. De voorwaarde daarvoor is wel dat die kosten expliciet gemaakt worden in het exploitatieplan, zowel voor het project als voor bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast maken de gemeenten gebruik van de mogelijkheid het programma te bepalen, met de nadruk op de realisatie van 40% sociale woningbouw.

Conclusie *De BUCH-gemeenten hebben het beleid verlegd van een actief naar een faciliterend grondbeleid. Dat is een bijstelling van de gangbare beleidstheorie, die ook door het Rijk is geacommodeerd met de Grexwet.*

9. Is de uitvoering conform het vastgestelde beleid geweest?

Grote delen van het grondbeleid kunnen worden gekarakteriseerd als situationeel: het is afhankelijk van ruimtelijke plan, eigendomsverhoudingen, provinciaal beleidskader, regelgeving wat op een bepaalde locatie de optimale of meest adequate aanpak is. Het gemeentelijk handelen is daarin naar bevind van zaken.

Castricum en Heiloo hebben voor met name de grote woningbouwlocatie tussen Limmen en Heiloo en de kosten van de aansluiting A9 specifiek beleid uitgewerkt, gericht op faciliterend grondbeleid en kostenverhaal, ook van bovenwijkse infrastructuur. De toerekening daarvan gebeurt naar het profijt ervan per locatie.

In de crisis hebben de gemeenten hun plannen moeten bijstellen en hierbij vaak verliezen moeten verwerken. Dit was niet voorzien in het beleid. De gemeente Heiloo heeft eind 2013 de nota Grondbeleid van begin 2011 bijgesteld, waarbij met nadruk de financiële beheersing is uitgewerkt.

Conclusie *De uitvoering van de ruimtelijke plannen verloopt in de vier gemeenten conform het beleid dat daarvoor is vastgesteld. Op verschillende momenten hebben de gemeenten deze plannen wel aangepast aan de veranderde omstandigheden. De gevolgen daarvan zijn verwerkt in de grondexploitaties.*

10. Welke sturingsmogelijkheden zijn er binnen de grondexploitatie? En hoe en in hoeverre hebben de gemeenten deze gebruikt?

Bij vraag 3 zijn de knoppen aangegeven die de grondexploitatie sturen. De gemeenten passen ze toe, in elk geval het college en de ambtenaren in de planopzet en de uitwerking. In de verschillende typen grondexploitaties werken deze knoppen anders.

De primaire keuze in de *faciliterende* grondexploitaties is die voor een anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar of een exploitatieplan. De anterieure overeenkomst biedt meer vormvrijheid en is minder bewerkelijk dan een exploitatieplan, dat uitgebreid moet worden onderbouwd en geregeld bijgesteld. Dat is voor beide partijen aantrekkelijker. Een voorwaarde is hierbij wel dat de overeenkomst het exploitatiegebied grotendeels dekt: anders moet alsnog een exploitatieplan worden opgesteld om andere delen mee te nemen. De sturing concentreert zich op het moment dat de overeenkomst of het exploitatieplan wordt gemaakt.

Bij de oudere *actieve* grondexploitaties kan de gemeente binnen het haalbare zelf het plan bepalen: de gemeente zit aan de knoppen. De grondexploitaties worden jaarlijks en zo nodig tussentijds bijgesteld. Daarover wordt de raad tenminste een keer per jaar geïnformeerd. Bij deze grondexploitaties is de bijsturing in de afgelopen periode vooral negatief geweest, door het afboeken op het resultaat met verliesvoorzieningen en/of bestemmingsreserves.

Bij anterieure overeenkomsten ligt het financiële kader vast, maar is er een groter risico dat de beoogde kwaliteit niet wordt geleverd. Hier zal dus vooral de bewaking van die kwaliteit nodig zijn als vorm van sturing en risicobeheersing.

Het PPS-project in Castricum kent veel beperkter sturingsmogelijkheden. De raad staat op afstand, de bijsturing verloopt via de aansturing als aandeelhouder en via de voor 50% door de gemeente aangestelde directie. De samenwerkingsovereenkomst is het moment van sturing van dit project, maar er zijn ook bijstellingen geweest in verband met de Nota Kostenverhaal.

Conclusie *De gemeente kan in de grondexploitaties sturen op programma, ruimtegebruik en kwaliteit. In de actieve grondexploitaties komen daar de financiële aspecten bij: parameters, risicoanalyses, beheersing van kosten en opbrengsten. Deze mogelijkheden worden gebruikt in de opzet en uitvoering van de plannen. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over deze aspecten bij de vaststelling van ruimtelijke plannen en bij de jaarlijkse toelichting bij de stand van zaken van de grondexploitaties.*

11. Is er een risicoanalyse die voldoet aan de daaraan te stellen eisen? Zijn de risico's goed in beeld? Zijn er afdoende maatregelen om deze risico's af te dekken? (weerstandvermogen? reserves grondbedrijf?)

De gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo maken risicoanalyses van de grondexploitaties, zowel op het niveau van de afzonderlijke grondexploitatie als op het niveau van de gemeentelijke jaarrekening (bepalen weerstandvermogen). Dit laatste gebeurt in Castricum en Heiloo met het NARIS-programma, in Bergen met een MonteCarlo doorrekening. Bergen en Castricum beschikken daarnaast over goed onderbouwde (MonteCarlo-)risicoanalyses op projectniveau. Op basis van de risicoanalyses worden verliesvoorzieningen opgenomen in de exploitaties en daarnaast bestemmingsreserves opgevoerd. De verliesvoorzieningen dekken verwachte afwaarderingen, terwijl de bestemmingsreserves een voorzien risico afdekken, waarbij het minder zeker is dat het betreffende risico zich zal voordoen.

Uitgeest kent wel een risicomanagement op het niveau van de jaarrekening, maar de grondexploitatie heeft daar geen specifieke plek. De impact was ook beperkt en een verliesrisico lijkt afwezig.

De weerstandvermogens van de vier gemeenten lopen zeer uiteen. Hoge investeringen in de grondexploitaties hangen duidelijk samen met een geringer weerstandvermogen. In Bergen en Uitgeest zijn de risico's gering, Heiloo vaart in dit opzicht scherp aan de wind.

Heiloo heeft door de grote omvang van geïnvesteerde bedragen, afboekingen en verliesvoorzieningen in gronden een groter risico dat door toekomstige tegenvallers de financiële positie onder druk komt te staan en hierdoor een grotere opgave om dit risico te beheersen. Door de herzieningen in het grondbeleid heeft Heiloo ook een aanzienlijke post MVA-gronden en terreinen, die mogelijk in 2016 nog verder toeneemt met enkele NIEGG-gronden. Deze post MVA vormt zolang niet duidelijk is wat ermee kan een beklemd vermogen voor de gemeente.

Een bijzonder risico-element is de rol van de gemeentelijke aandeelhouder in de CV/BV-constructie van het PPS-project Limmen-Zandzoom. Daar is het nodig om als commanditair vennoot afstand te houden van de directe sturing van het project, omdat dit de CV/BV-verhouding kan verstoren. Het college moet zich sterker bewust zijn van dit risico.

Conclusie *Bergen, Castricum en Heiloo maken adequate risicoanalyses en hebben de risico's verwerkt door verliesvoorzieningen te treffen en bestemmingsreserves op te nemen. Heiloo heeft door de investeringen in grond in het verleden een minder gunstige financiële positie. Uitgeest heeft geen risicoanalyses voor de grondexploitaties, maar acht dit risico in de lopende exploitaties afwezig.*

12. In hoeverre vinden er herzieningen plaats in de grondexploitaties en passen deze aanpassingen in het gemeentelijk beleid?

De vier gemeenten herzien tenminste jaarlijks de lopende grondexploitaties. Hierbij zijn door alle gemeenten verliesvoorzieningen getroffen wanneer dit nodig was.

De getroffen verliesvoorzieningen hebben betrekking op actieve grondexploitaties en op gronden die vooralsnog niet worden ontwikkeld. We zien dat dit waar nodig gebeurt. Heiloo geeft aan dat de verliesvoorzieningen van 2010 voorliepen op de afboekingen die veel gemeenten pas later deden.

Bij faciliterend grondbeleid met een exploitatieplan is de regelgeving dwingend: het opgestelde exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien.

De overgang van actieve naar faciliterende grondexploitatie vond de afgelopen jaren plaats in het verlengde van de wijzigingen in de WRO.

Conclusie *De gemeenten passen de grondexploitaties aan wanneer dat nodig is. Jaarlijks worden de aanpassingen verwerkt in de jaarrekening. De gevolgen van deze aanpassingen waren vooral in Heiloo groot.*

13. Is de informatievoorziening door college en ambtelijke leiding voldoende en tijdig om de juiste beslissingen te kunnen nemen?

Uit de gesprekken die we voerden komt naar voren dat de ambtelijke diensten en college actief werken aan de ruimtelijke projecten met de bijbehorende grondexploitaties. Hierbij is een duidelijke relatie zichtbaar met de omvang van de bedragen die ermee gemoeid gaan: Heiloo en Castricum hebben gezien de geïnvesteerde bedragen een groter belang bij een adequate projectbeheersing, terwijl de materie door de omvang van de projecten ook complexer is. Dat krijgt in de gemeentelijke organisatie meer tijd en aandacht.

Vanuit de gemeenteraden komt de wens naar voren om in een vroeg stadium van de planontwikkeling zicht te hebben op de speelruimte, de risico's en benodigde risicobeheersing bij de ruimtelijke projecten. Bij een actief grondbeleid geldt dit voor het hele plantraject, bij het faciliterend grondbeleid ligt het accent op de startfase waarin de overeenkomst tot stand komt.

Conclusie *De gemeentelijke organisatie lijkt passend bij het gewicht van het grondbeleid. De raad wordt geregeld en tijdig geïnformeerd. Maar er kan gezocht worden naar meer uitwisseling met de raad: van de gemaakte afwegingen en van de keuzemogelijkheden bij het maken en uitvoeren van plannen.*

14. Worden de gronden gewaardeerd conform het BBV? Is de verantwoording conform het BBV en conform de gemeentelijke financiële verordening? (art. 212 GW).

Ons beeld uit de documentanalyse, grondexploitaties van de geselecteerde projecten en de interviews is dat de gemeenten een over het geheel genomen goed overzicht geven van de grondexploitaties in de jaarrekening en begroting conform het BBV. Maar er zijn enkele kanttekeningen te maken.

- In Bergen ontbrak een plan in het overzicht van de projecten (De Haaf).
- In de paragraaf Grondbeleid van Bergen ontbreekt de risicoanalyse⁹.
- Ook in Uitgeest ontbreekt dit, evenals de verantwoording over het grondbeleid.
- De risicoanalyse van Limmen-Zandzoom ontbreekt in de paragraaf Verbonden Partijen van Castricum.
- De wijzigingen van het BBV in 2016 zullen nog wel wijzigingen brengen ten opzichte van de balans van eind 2015: de gronden die als NIEGG staan geregistreerd zullen moeten worden gerubriceerd als MVA of BIE in de jaarrekening 2016.

Een groot deel is inmiddels van NIEGG naar MVA of BIE verschoven. Heiloo en Castricum hadden eind 2015 nog enkele NIEGG-posten op de balans staan.

Conclusie *De overzichten die de gemeenten in de jaarrekening op basis van de planinformatie hebben gemaakt zijn in grote lijnen conform het BBV. Het BBV stelt hogere eisen aan de*

⁹ De risicoanalyse is wel opgenomen in de paragraaf Weerstandvermogen. Het BBV vereist echter dat dit ook in de paragraaf Grondbeleid gebeurt.

risicoanalyse van Limmen Zandzoom bij de verbonden partijen. De informatie van Uitgeest over het grondbeleid ontbreekt. In Bergen dient de (beschikbare) risicoanalyse in de paragrafen grondbeleid te worden opgenomen.

Beknopt de antwoorden op de vragen samengevat:

VRAAG	BERGEN	UITGEEST	CASTRICUM	HEILOO
1 Betrokkenheid raad bij grondbeleid	Grondbeleid Bergen is verouderd	Uitgeest heeft geen beleid geformuleerd	Castricum heeft beleid geformuleerd, nota is nu verouderd	Heiloo heeft een nota Grondbeleid, dient in 2017 geactualiseerd
1a Bijstelling grondbeleid	op projectniveau en in jaarrekening/begroting	op projectniveau en in jaarrekening/begroting	op projectniveau en in jaarrekening/begroting kostenverhaal toegevoegd	op projectniveau en in jaarrekening/begroting kostenverhaal toegevoegd
2 Informatie over grondexploitatie en bijstelling	bij planvaststelling, bij jaarrekening	bij planvaststelling, bij jaarrekening	bij planvaststelling, bij jaarrekening en via voortgangsrapportages	bij planvaststelling, bij jaarrekening en via voortgangsrapportages
2a tijdig, volledig, bij te sturen door raad?	ja	ja	ja	ja
3 Periodieke informatie voldoet?	ja	ja	ja	ja
4 Raad kan hiermee richting geven	ja, maar raad kan meer meegenomen in keuzen en afwegingen	ja, maar raad kan meer meegenomen in keuzen en afwegingen	ja, maar raad kan meer meegenomen in keuzen en afwegingen	ja, maar raad kan meer meegenomen in keuzen en afwegingen
5 Hoe is sturingsinformatie gebruikt?	wel voor verantwoording en beheersing risico, minder voor voortgangsbewaking en halen productiedoelen	wel voor verantwoording en beheersing risico, minder voor voortgangsbewaking en halen productiedoelen	wel voor verantwoording en beheersing risico, minder voor voortgangsbewaking en halen productiedoelen	wel voor verantwoording en beheersing risico, minder voor voortgangsbewaking en halen productiedoelen
6 voldoen paragrafen grondbeleid en verbonden partijen	risicoanalyse grondbeleid niet in paragraaf	grondbeleid ontbreekt	risicoanalyse ontbreekt bij verbonden partijen	voldoet
7 Is het beleid SMART vastgesteld	moet beter uitgewerkt en aktueller	beleid ontbreekt	moet beter uitgewerkt en aktueller	kan beter worden uitgewerkt
8 Beleidstheorie? Bijgesteld?	verlegd van actief naar faciliterend	verlegd van actief naar faciliterend	verlegd van actief naar faciliterend	verlegd van actief naar faciliterend
9 Uitvoering conform beleid	ja	ja	ja	ja
10 Sturing grondexploitatie	gemeenteraad wordt geïnformeerd over exploitaties, parameters, etc.	gemeenteraad wordt geïnformeerd over exploitaties, parameters, etc.	raad krijgt de benodigde informatie, maar in PPS kan de raad weinig beïnvloeden	gemeenteraad wordt geïnformeerd over exploitaties, parameters, etc.
11 Risicoanalyse beschikbaar	ja	nee	ja	ja
11a Risico's voldoende afgedekt?	ja, bij betreffend project en solide financiële positie	nee (niet van toepassing)	in PPS-project minder goed te overzien	ja, risico's zijn groter dan bij andere gemeenten
12 Herzieningen grondexploitaties, passend in beleid	jaarlijks in jaarrekening, en tussentijds indien noodzakelijk	jaarlijks in jaarrekening, en tussentijds indien noodzakelijk	jaarlijks in jaarrekening, en tussentijds indien noodzakelijk	jaarlijks in jaarrekening, en tussentijds indien noodzakelijk
13 Informatievoorziening voldoende en tijdig	ja, meer toelichting keuzen en afwegingen mogelijk	ja, meer toelichting keuzen en afwegingen mogelijk	ja, meer toelichting keuzen en afwegingen mogelijk	ja, meer toelichting keuzen en afwegingen mogelijk
14 Gronden goed gewaardeerd en verantwoord?	een project ontbrak, risicoanalyse niet in paragraaf grondbeleid	grondbeleid en onderbouwing niet in paragraaf grondbeleid	risicoanalyse PPS niet helder, NIEGG moet nog afgebouwd	ja, NIEGG moet nog afgebouwd

Kernpunten van de bevindingen

De derde hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de toekomst: In hoeverre zijn er best practices te destilleren in de grondexploitatie en raadsinformatie van de vier verschillende gemeenten die voor alle gemeenten leerrijk zijn? Wat is er te leren uit de praktijk van de grondexploitaties van de afgelopen periode van de vier gemeenten?

Een belangrijk doel van dit onderzoek is te leren van hetgeen de andere BUCH-gemeenten doen. We geven hier een samenvattend beeld van hetgeen uit de analyses en gesprekken naar voren komt als praktijkbeeld en als lessen uit de praktijk:

1. Vooral Castricum en Heiloo, en in iets mindere mate Bergen, beschikken via nota's Grondbeleid en Grondprijzen over een door de raad gesteld kader voor grondexploitaties. Deze nota's zijn echter verouderd geraakt, en zijn vrij algemeen gesteld. Bij de noodzakelijke vernieuwing van deze nota's is het gewenst beknopt en helder de doelen van het grondbeleid te formuleren en de uitgangspunten die daaruit voortvloeien.
2. Bij deze doelen kan een verbinding worden gelegd met de beleidsterreinen die worden bediend –wonen, leefomgeving, voorzieningen, economie– en een gewenst productieniveau of resultaat worden aangegeven.
3. Het BBV is leidend voor het opstellen en bijhouden van deze exploitaties en de verwerking ervan in de gemeentelijke administratie en jaarrekeningen. Het BBV dwingt daarbij tot oplettendheid: van jaar tot jaar is er sprake van aanpassingen in de wijze waarop gronden en grondexploitaties worden verwerkt in de administratie. In de vier gemeenten is dit goed uitgewerkt. De analyse van het weerstandsvermogen en het gemeentelijk risicomanagement ligt voor Bergen, Castricum en Heiloo daarmee in lijn. Voor Uitgeest ligt er een opgave dit verder te ontwikkelen, zeker indien zich nu enkele grotere ruimtelijke projecten aandienen.
4. De overgang van een actief grondbeleid naar faciliterend beperkt de financiële risico's voor de gemeenten. Alle vier gemeenten hebben het beleid in die richting verlegd. De schaduwkant hiervan is dat de gemeente dan ook minder in staat is om de investeringen in ruimtelijke projecten in de tijd te plannen. Marktposities en -inschattingen van derden bepalen het tempo, en dat kan soms lager liggen dan de gemeente zou wensen en bij een actief grondbeleid kan organiseren (waarbij de gemeente meer gebruik kan maken van concurrentie in de markt).
5. Het is niet zo dat in faciliterend grondbeleid alle risico's zijn verdwenen. Er is een risico van faillissement waarbij de gemeente het nakijken heeft wat betreft de levering van de openbare ruimte. Dit risico kan met bankgaranties worden ondervangen, maar dit is nog geen staande praktijk bij de gemeenten.
6. Daarnaast is er in plaats van een financieel risico een risico van kwaliteitsafbreuk. Bij exploitatieovereenkomsten ligt het financiële kader vast maar is het belangrijk de gerealiseerde kwaliteit te monitoren en zo nodig de ontwikkelaar hierop aan te spreken en bij te sturen. Dat geldt ook voor de gemeentelijke sturing van het ruimtelijk programma, wat betreft sociale huurwoningen en binnenkort mogelijk ook voor het middenhuursegment.
7. De crisisperiode van 2009 tot 2014 heeft stevige gevolgen gehad voor de gemeentelijke grondexploitaties en de realisatie van plannen sterk vertraagd. De aanpassing van plannen leidde tot extra plankosten, die ook niet uit extra opbrengsten konden worden bekostigd. De opgetreden verliezen door afwaardering en verliezen op projecten waren een belangrijke motivatie voor de overgang naar faciliterend beleid.

8. De crisis heeft ook laten zien dat een actief beleid de weggevallen vraag niet tot leven kan brengen. Achteraf kan worden vastgesteld dat uitstel met tijdelijke afboeking mogelijk gunstiger was geweest dan transacties in het dieptepunt van de markt, waarmee de afboeking op de grondwaarde definitief werd.
9. De Grexwet heeft een aantal nadelige kanten van een faciliterend beleid verminderd, maar brengt via het opstellen en bijstellen van exploitatieplannen het nodige werk met zich mee, dat dan via kostenverhaal zal moeten worden bekostigd. Voor zover er sprake is van bovenwijkse plankosten is het nodig via een afzonderlijke nota en bijstelling daarvan deze in ruimtelijke projecten te kunnen doorberekenen.
10. Strategische aankopen kunnen belangrijker worden voor de gemeenten. Ze kunnen dienen als een hefboom in het faciliterend beleid. Een uitwerking hiervan in een nota Grondbeleid is nodig om de slagvaardigheid van het college op dit vlak te legitimeren. Voor Uitgeest ontbreekt deze vooralsnog.
11. Ook het eigen grondbezit en vastgoed zal meer nadruk kunnen krijgen in het ruimtelijk beleid. Enerzijds vanwege de gewenste dynamiek in dat bezit, en anderzijds om als gemeente waar het kan initiatief te nemen.
12. Gemeenteraadsleden geven aan dat ze graag in een vroeg stadium een beeld hebben van de financiële kanten van het ruimtelijk beleid. Op dat moment is er nog een keuze mogelijk tussen varianten. De nota Grondbeleid van Castricum benoemt dit als het bepalen door de raad van de 'grondhouding' per op te pakken project. Bij het onderzochte PPS-project is dit gebeurd bij het aangaan van de samenwerking. In Heiloo wordt momenteel zo'n gesprek gevoerd over de opzet van Zandzoom. In Uitgeest speelt een discussie over varianten van herontwikkeling van een centrumgebied. Vaak zal zo'n overleg tussen college en raad over exploitatieramingen in de vertrouwelijke sfeer moeten worden gevoerd. Elementen in zo'n bespreking zijn de mogelijke variatie in programma, de uitgangspunten voor grondprijzen en de wijze van marktbenadering, met hun effecten voor de grondexploitatie.

Aanbevelingen Grondexploitatie BUCH

De rekenkamercommissie is van mening dat de grondexploitaties in de vier BUCH-gemeenten op hoofdlijnen goed worden gemaakt en uitgevoerd. Het van jaar tot jaar gegeven beeld hieromtrent acht de rekenkamercommissie in essentie verantwoord.

Wel ziet de rekenkamercommissie op basis van de bevindingen in het uitgevoerde onderzoek, en op grond van ervaringen met het grondbeleid elders in het land, nog een aantal duidelijke verbetermogelijkheden. Voor het actualiseren van het grondbeleid en voor het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden beveelt de rekenkamercommissie het volgende aan:

1. Het opstellen van een Nota Grondbeleid door de gemeente Uitgeest en het actualiseren van de verouderde nota's Grondbeleid door Bergen, Uitgeest en Heiloo. Zo'n nota Grondbeleid dient de kernpunten van het grondbeleid te bevatten en kan dus bondig worden geformuleerd. Het accent zou daarbij moeten liggen op de dienende functie van het grondbeleid in relatie tot al het ruimtelijk beleid, dat de gemeente in Structuurvisie, Woonvisie, Economisch beleid, etc. heeft vastgelegd. Ook dient de nota Grondbeleid duidelijk in te gaan op de wijze waarop de raad telkens betrokken wordt, zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ook in de vroege planvorming kan vormgeven.
2. De nota grondprijzen in de alle vier gemeenten is eveneens verouderd geraakt en dient daarom ook herzien te worden.
3. Het grondbeleid dient vanaf 2017 meer vorm gegeven te worden. Betrek daarbij de nieuwe benodigde bouwlocaties, de ambities van het college-akkoord, de regionale positie van de gemeente en de gevolgen daarvan voor het grondbeleid. Ook kan hierbij worden gekeken naar mogelijke samenwerking in Buch-verband.
4. De doelen van het grondbeleid dienen concreet (SMART) geformuleerd te worden, zodat het bereiken van doelstellingen jaarlijks te meten valt en kan worden gebruikt in de verantwoordingstukken. Dit betreft bijvoorbeeld de jaarlijks verwachte grondverkoop voor woningen en bedrijven. De raad kan daarmee zijn kaderstellende en controlerende rol beter vormgeven.
5. Voor de vernieuwing van de nota Grondbeleid stelt de Rekenkamercommissie tot slot aan de colleges voor dat traject te starten met een workshop met de raad over:
 - de uitgangspunten voor de nieuwe Nota grondbeleid
 - de vorm waarin de aanbevelingen in de nieuwe Nota grondbeleid kunnen worden opgenomen
 - hoe de raad zijn sturende en controlerende rol meer kan invullen.

Het strekt ter aanbeveling de nota Grondbeleid beknopt te houden, gericht op doelen en uitgangspunten van het gemeentelijke grondbeleid en deze periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier tot zeven jaar) te herzien om deze actueel te houden. Een grote economische schok als de kredietcrisis zou ook aanleiding moeten zijn voor een herziening van de nota grondbeleid en de nota grondprijzen.

6. Het opstellen en bijhouden van grondexploitaties en de verwerking ervan in de gemeentelijke administratie en jaarrekeningen dient te voldoen aan de vereisten van het Besluit begroting en verantwoording (BBV). De analyse van het weerstandsvermogen en het gemeentelijk risicomanagement dient vooral in Uitgeest verder ontwikkeld te worden, zeker indien zich nu enkele grotere ruimtelijke projecten aandienen. In de jaarrekening van Uitgeest ontbreekt deze informatie in de verplichte paragrafen over het grondbeleid. Evenmin beschikt de gemeente Uitgeest over risicoanalyses van grondexploitaties.
7. Om de raadsleden meer inzicht te geven in de voortgangsbewaking en beoogde productie kunnen de jaarrekening en begroting versterkt worden. Dit kan door in beide documenten meer samenhang in de informatievoorziening over het grondbeleid in de paragraaf Grondbeleid te bieden. Bijvoorbeeld door te verwijzen naar die andere paragrafen, hoofdstukken en bijlagen waarin ook informatie over het grondbeleid is opgenomen. Inhoudelijk dient de essentie daarvan in de paragraaf Grondbeleid te staan. Geef daar ook één meerjarig totaaloverzicht 'stand grondbeleid'. Voeg daarbij voortgangsinformatie per project (jaarlijks verwachte en gerealiseerde verkoop naar marktsegment/differentiatie) en de uitgangspunten over grondexploitatieberekeningen.
8. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties met risicoanalyse voor beheersing van de grondexploitaties moet worden voorgezet. Wel kunnen de belangrijkste risico's en de marges (ook in termen van geld) beter inzichtelijk worden gemaakt. Dit biedt de raad meer inzicht voor hun kaderstellende en controlerende rol.
9. De effecten van eerder genomen maatregelen om risico's van grondexploitaties te beheersen dienen geëvalueerd te worden, bijvoorbeeld in de vorm van een artikel 213A Gemeentewet-onderzoek. De resultaten van deze evaluatie kunnen het risicomanagement versterken. Informeer de raad daar ook over.
10. Bij iedere nieuwe grondexploitatie dient de raad vroegtijdig inzicht te krijgen in welke knoppen van het grondbeleid de raad ter beschikking staan, waar sturingsmogelijkheden liggen en waar die beperkt zijn en wat mogelijke gevolgen kunnen zijn. Door middel van het bepalen van de 'grondhouding' - zoals in Castricum en Heiloo al gebeurt -, krijgen raadsleden in een vroeg stadium een beeld van de financiële kanten van het ruimtelijk beleid. Op dat moment is er nog een keuze mogelijk tussen varianten.
11. De raad dient tijdig keuzemogelijkheden bij een belangrijk besluit over een grondexploitatie (inclusief herziening) te krijgen. Werk dan met beleidsscenario's met aandacht voor de mogelijke gevolgen. Informeer de raad bijvoorbeeld vooraf bij een dreigende overschrijding van een grondexploitatie. Maak bij een belangrijk besluit ook inzichtelijk welke kaders daarbij gelden, zoals raadsbesluiten die eerder zijn genomen op andere terreinen die consequenties hebben voor het grondbeleid.
12. Tijdens planning en uitvoering heeft de raad de onderstaande 'knoppen' om haar kaderstellende en controlerende rol mee vorm te geven.

Knoppen voor de raad op hoofdlijn

Bij de start van een grondexploitatie/bestemmingsplan is de sturing maximaal, en dat zijn de risico's ook. Daarbij wordt invulling gegeven aan gestelde kaders van de Structuurvisie, c.q. Omgevingsvisie, Woonvisie, Economische Visie en Nota grondbeleid.

Knoppen bij start grondexploitatie
In bestemmingsplan
<i>Programma, ruimtegebruik, kwaliteit</i>
In nota grondbeleid
<i>Keuze type grondbeleid</i>
<i>Verwervingsbeleid</i>
<i>Grondprijsbeleid</i>
In grondexploitatie
<i>Uitwerking programma, ruimtegebruik, kwaliteit</i>
<i>Ramingen en risico's</i>
<i>Parameters kosten- en opbrengsten, rente</i>
<i>Fasering kosten en opbrengsten</i>
<i>Risico's en risicomanagement</i>

Gaandeweg de uitvoering nemen de sturingsmogelijkheden en risico's af, omdat het plan/de grondexploitatie eigen kaders heeft en er meer en meer is gerealiseerd.

Knoppen tijdens de uitvoering
Programma
<i>Meer/minder en andere woningtypen, etc.</i>
<i>Grondprijsaanpassing</i>
Kwaliteit
<i>Bouw-/woonrijp maken, plankosten</i>
<i>Ruimtegebruik</i>
Fasering
<i>Snellere uitgifte (met lagere prijzen)</i>
<i>Wachten met investeren</i>
Risico's en risicomanagement

13. Openbaarheid is de norm van het openbaar bestuur. Mocht geheimhouding van gegevens noodzakelijk zijn, dan dienen de wettelijke voorschriften daaromtrent te worden gevolgd. De geheimhouding moet worden beargumenteerd en binnen de restricties moeten de Raadsleden de gegevens altijd kunnen inzien. Ook moet duidelijk worden aangegeven wanneer de geheimhouding eindigt. Als dat moment is aangebroken dienen ook maatregelen te worden getroffen om de normale toegankelijkheid van de gegevens te waarborgen.

Bestuurlijke reactie van de vier colleges

Op 13 juli 2017 ontving de rekenkamercommissie een gezamenlijke reactie van de vier colleges op het rapport. De colleges schrijven:

“Naar aanleiding van uw aanbeveling zoals deze in uw rapport geformuleerd heeft het college nog een aantal vragen die wij willen stellen en een aanvullende reactie. Hiervoor houden wij dezelfde nummering aan als gebruikt in het rapport.”

Naar aanleiding van aanbeveling 1:

“Begin 2017 heeft de gemeente Heiloo de Nota Grondbeleid herzien. Deze Nota is opgesteld door bureau ‘Overmorgen’. De planning is vooralsnog, de Nota na de zomer aan het college voor te leggen en daarna aan de raad ter vaststelling aan te bieden. De Nota is uitgebreid en vanuit de planeconomie, cijfermatig en juridisch opgesteld. De gemeente Uitgeest is voornemens een Nota Grondbeleid conform aanbeveling op te stellen, de gemeenten Bergen en Castricum zijn voornemens de verouderde Nota’s Grondbeleid te herzien. Aangestuurd wordt op een bondige Nota die de kernpunten van het grondbeleid bevat en de raad in staat stelt, waar mogelijk, nog beter zijn kaderstellende – en controlerende rol vorm te geven.”

Naar aanleiding van aanbeveling 2:

“Idem, zie ad. 1.”

Naar aanleiding van aanbeveling 3:

“Graag ontvangen wij van u een toelichting op deze aanbeveling. Wat bedoelt u met ‘meer vorm geven’?

Vanzelfsprekend worden – nu al – bij de uitvoering van het grondbeleid nieuwe locaties betrokken, evenals de ambities van het college, het RAP Wonen en waar mogelijk naar samenwerking gekeken.”

Naar aanleiding van aanbeveling 4:

“Als er sprake is van een grondexploitatie wordt in principe de jaarlijks verwachte grondverkoop geprognostiseerd als gefaseerde grondopbrengst in de grondexploitatie. Om de grondexploitaties te monitoren worden deze opgenomen als (geheime) bijlage in de financiële rapportages.

Als de gemeente geen grondpositie heeft, wordt faciliterend ingestoken. De gemeente heeft bij een faciliterend grondbeleid geen directe invloed op de grondverkoop.

Ons inziens hoort deze aanbeveling niet thuis in de Nota Grondbeleid maar zoals u eigenlijk ook al aangeeft, in de P&C Cyclus.”

Naar aanleiding van aanbeveling 5:

“Uw aanbeveling voor een workshop nemen wij over. Als u daarover beschikt, ontvangen wij van u graag een voorbeeld (format) van een Nota, dat voldoet aan uw aanbevelingen.”

Naar aanleiding van aanbeveling 6:

“Deze aanbeveling wordt overgenomen.”

Naar aanleiding van aanbeveling 7:

“Zie het antwoord op vraag 4 en 5.”

Naar aanleiding van aanbeveling 8:

“Zie het antwoord op vraag 4 en 5.”

Naar aanleiding van aanbeveling 9:

“Artikel 213A

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Wat is ten aanzien van dit artikel uw precieze aanbeveling? Op welke eerder genomen maatregelen doelt u? Resultaten uit een dergelijk onderzoek leiden vanzelfsprekend tot verbeteringen waarover de raad geïnformeerd wordt.”

Naar aanleiding van aanbeveling 10:

“Deze aanbeveling wordt opgenomen in de te herziene Nota’s Grondbeleid. Bij iedere nieuwe grondexploitatie wordt de raad geadviseerd welk grondbeleid per ontwikkeling de beste keuze is.”

Naar aanleiding van aanbeveling 11:

“Deze aanbeveling wordt opgenomen in de te herziene Nota’s. Waar mogelijk wordt deze uitgevoerd.”

Naar aanleiding van aanbeveling 12:

“De ‘knoppen’ worden opgenomen in de te herziene Nota’s.”

Naar aanleiding van aanbeveling 13:

“Deze aanbeveling wordt opgenomen in de te herziene Nota’s.”

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is verheugd om te constateren dat de vier colleges van Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo de aanbevelingen overnemen en is in het bijzonder er over te spreken dat de colleges spoedig zullen starten – of zelfs al gestart zijn – met het opstellen van nieuwe nota's grondexploitatie en daarin de aanbevelingen van de commissies verwerken en betrekken. Dit is voor de rekenkamercommissie het kernpunt in de reactie van de colleges.

Ook de aanbevelingen ten aanzien van de financiële inzichtelijkheid en het grondiger en consistentere naleven van de regels van het BBV en de aanbevelingen ten aanzien van de geheimhouding worden door de colleges overgenomen. De rekenkamercommissie ziet dit als een positieve zaak.

Daarnaast hebben de colleges een viertal vragen over de aanbevelingen aan de rekenkamercommissie gesteld. Als antwoord op de vier vragen van de colleges over de aanbevelingen merkt de rekenkamercommissie het volgende op:

Naar aanleiding van aanbeveling 3:

De rekenkamercommissie constateert dat de nota's Grondbeleid en Grondprijzen verouderd zijn geraakt, en vrij algemeen gesteld zijn. Bij de noodzakelijke vernieuwing van deze nota's is het gewenst beknopt en helder de doelen van het grondbeleid te formuleren en de uitgangspunten die daaruit voortvloeien. Met het 'meer vormgeven' van het grondbeleid bedoelt de rekenkamercommissie dat het, naast het beknopt en helder formuleren van de doelen en uitgangspunten van het beleid, ook aanbeveling verdient om de gevolgen van het te sluiten college-akkoord en eventuele nieuwe bouwlocaties, veranderende marktvraag en regionale positie van de gemeenten te betrekken. De rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat door de nieuwe werkorganisatie een (nog) grotere professionaliteit op dit dossier ontstaat die voor alle vier gemeenten aangewend kan worden.

Naar aanleiding van aanbeveling 5:

Een goed recent voorbeeld is de Nota Grondbeleid van de gemeente Uden. Die is te vinden via de volgende link : <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/publiek/geavanceerd-zoeken.aspx?t=Grondbeleid>

Op de website van de Vereniging Nederlandse Gemeenten is een dossier Grondbeleid en een databank met praktijkvoorbeelden beschikbaar. De rekenkamercommissie hoopt dat alle geïnteresseerden uit de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zich gestimuleerd voelen daar -of elders - verder te zoeken naar interessante en bruikbare voorbeelden.

Naar aanleiding van aanbeveling 9:

Risicomanagement en het gebruik van risicoanalysemethoden zijn onderdeel van een prudent grondbeleid. Deze zijn geen uitgebreid onderdeel geweest van dit onderzoek. Met deze aanbeveling willen wij de gemeenten aansporen om de risicobeheersing bij grondexploitaties actueel te houden. Met het oog op de sterk veranderende omstandigheden sinds het

uitbrengen van de nota's grondbeleid en grondprijzen lijkt het logisch om de doeltreffendheid van de risicoanalyse te onderzoeken. Als middel om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het eigen beleid en de gemeentelijke organisatie te onderzoeken houden alle gemeenten regelmatig zogenaamd artikel 213a onderzoeken. In haar brief van 24 oktober 2016 aan de raden heeft de rekenkamercommissie aanbevelingen gedaan voor betere doelmatigheidsonderzoek(systematiek) Een onderzoek naar de doelmatigheid van het risicomanagement van grondexploitaties lijkt de rekenkamercommissie een zinvolle suggestie voor de door uw colleges te houden 213a-onderzoeken.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Gemeente Bergen

Eric van Hout, projectleider Mooi Bergen

Stefan Lopez Noordeloos, teammanager plannen en projecten BUCH

Hugo Sabilie, wethouder

André van der Leij, raadslid

Solita Groen-Bruschken, raadslid

Melvin Wals, raadslid

Gemeente Uitgeest

Saskia Engelhart, projectleider De Waldijk

Peter Jaap Don, controller

Jack Zwarthoed, wethouder

Wim Rodenburg, raadslid

Bert Weijers, raadslid

Gemeente Castricum

Jeroen Drenth, projectleider Limmen Zandzoom

Wouter Voerman, planeconoom

Jan van Boven, afdeling Ontwikkeling

Marcel Steeman, wethouder

Wim Swart, wethouder

Hannie Lutke Schipholt, raadslid

Harold Ebels, raadslid

Dave van Ooijen, raadslid

Gemeente Heiloo

Jeroen van den Berg, hoofd grondbedrijf

Laureen Geuther, planeconoom

Fred Dellelijn, wethouder

Mart Brouwer de Koning, raadslid

Ko Hemminga, raadslid

Bijlage 2 Begrippen grondbeleid

Actief grondbeleid	Als de overheid zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Instrumenten van actief grondbeleid zijn – uiteraard naast de vrijwillige verwerving – onder meer het voorkeursrecht (volgens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) of de onteigening (Onteigeningswet).
Anterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en een particuliere eigenaar over de grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van de planologische maatregel/bestemmingsplan (en dus ook voor de vaststelling van een exploitatieplan volgens de Grondexploitatiewet).
Anticiperend verwerven	Aankopen van gronden en vastgoed voorafgaand aan een door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie op een locatie waarvoor een structuurplan is vastgesteld. De middelen voor een anticiperende verwerving worden beschikbaar gesteld door de gemeenteraad.
Anti-speculatiebeding	Onderdeel van gronduitgifte voorwaarden waarin is opgenomen dat kopers van een kavel zelf in de woning moeten gaan wonen en deze niet direct door mogen verkopen.
(Algemene) Reserve Grond(bedrijf)	De reserve grondbedrijf of grondexploitaties of ARG is een aparte financiële buffer die de gemeente aanhoudt om ingeschatte risico's van de grondexploitaties op te vangen. De ARG is ook een middel om te verevenen tussen winstgevende en verliesmakende grondexploitaties. Een risicoreserve voor grondexploitatie risico's kan ook onderdeel uitmaken van de algemene reserve.
Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	Circulaire van het ministerie van BZK, die sinds 1 januari 2004 van kracht is. Hierin zijn de voorschriften opgenomen voor onder andere het opstellen van de begroting en jaarstukken, de financiële positie, waardering activa en informatie voor derden. Voor het grondbeleid is het BBV bijgesteld in 2012.
Benchmarking	Vergelijking binnen sectoren.
Binnenplanse verevening	De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgiftepreizen en inbrengwaarden.
Boekwaarde	De totale gedane investeringen verminderd met de totaal verkregen opbrengsten in een grondexploitatie.
Bouwclaimmodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar haar grondbezit overdraagt aan de gemeente in ruil voor de garantie dat zij een deel van de te bouwen woningen mag realiseren.
Bouwrijpe grond	Een kavel vrij van obstakels waarop een gebouw gerealiseerd kan worden.

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

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

Grondbeleid	Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen is dat de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veiligstellen. Het hele palet aan instrumenten dat een overheidsorgaan ter beschikking staat om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, wordt grondbeleid genoemd. Het omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening, grondprijsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) etc.																														
Grondbeleidsstrategieën	Verschiedende manieren om grondbeleid uit te voeren, bijvoorbeeld actief en faciliterend grondbeleid.																														
Grondexploitatie	Grondexploitatie is het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatie(begroting) staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare bouwgrond. De grondexploitatie is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten en dit waar mogelijk te kunnen bijsturen. Hoofdposten grondexploitatie <table border="1"> <thead> <tr> <th>Programma en ruimtegebruik (kwaliteit) & planfasering (investerings en opbrengsten) (tijd)</th><th></th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Kosten</td><td>Opbrengsten</td></tr> <tr> <td>Verwerving</td><td>Goedkope woningbouw</td></tr> <tr> <td>Sloop & Grondwerk</td><td>Middeldure woningbouw</td></tr> <tr> <td>Riolering</td><td>Duur woningbouw</td></tr> <tr> <td>Verharding</td><td>Bijzondere (maatschappelijke) doelstellingen</td></tr> <tr> <td>Groen en water</td><td>Commerciële functies (winkels, kantoren, bedrijven)</td></tr> <tr> <td>Lichtmasten & brandkranen</td><td></td></tr> <tr> <td>Kunstwerken (bruggen e.d.)</td><td></td></tr> <tr> <td>V&T (planvoorbereiding en toezicht uitvoering)</td><td>Subsidies (rijk, provincie, EU)</td></tr> <tr> <td>Bijdrage bovenwijkse voorzieningen</td><td></td></tr> <tr> <td>Rentekosten</td><td>Rentebaten</td></tr> <tr> <td>Kostenstijging</td><td>Opbrengstenstijging</td></tr> <tr> <td>Totale kosten</td><td>Totale opbrengsten</td></tr> <tr> <td>Saldo kosten en opbrengsten</td><td></td></tr> </tbody> </table>	Programma en ruimtegebruik (kwaliteit) & planfasering (investerings en opbrengsten) (tijd)		Kosten	Opbrengsten	Verwerving	Goedkope woningbouw	Sloop & Grondwerk	Middeldure woningbouw	Riolering	Duur woningbouw	Verharding	Bijzondere (maatschappelijke) doelstellingen	Groen en water	Commerciële functies (winkels, kantoren, bedrijven)	Lichtmasten & brandkranen		Kunstwerken (bruggen e.d.)		V&T (planvoorbereiding en toezicht uitvoering)	Subsidies (rijk, provincie, EU)	Bijdrage bovenwijkse voorzieningen		Rentekosten	Rentebaten	Kostenstijging	Opbrengstenstijging	Totale kosten	Totale opbrengsten	Saldo kosten en opbrengsten	
Programma en ruimtegebruik (kwaliteit) & planfasering (investerings en opbrengsten) (tijd)																															
Kosten	Opbrengsten																														
Verwerving	Goedkope woningbouw																														
Sloop & Grondwerk	Middeldure woningbouw																														
Riolering	Duur woningbouw																														
Verharding	Bijzondere (maatschappelijke) doelstellingen																														
Groen en water	Commerciële functies (winkels, kantoren, bedrijven)																														
Lichtmasten & brandkranen																															
Kunstwerken (bruggen e.d.)																															
V&T (planvoorbereiding en toezicht uitvoering)	Subsidies (rijk, provincie, EU)																														
Bijdrage bovenwijkse voorzieningen																															
Rentekosten	Rentebaten																														
Kostenstijging	Opbrengstenstijging																														
Totale kosten	Totale opbrengsten																														
Saldo kosten en opbrengsten																															
Grondexploitatiewet	Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting.																														
Grondgebruik	De indeling van het te ontwikkelen plangebied naar uitgeefbaar terrein (voor woningen, voorzieningen, kantoren of bedrijven), de openbare verhardingen (wegen,- fiets en voetpaden) en het openbare groen en water.																														
Grondproductiekosten	De totale kosten die verbonden zijn aan verwerving van ruwe bebouwgrond, het bouw en woonrijp maken van een locatie, toegerekende bovenwijkse voorzieningen, planontwikkeling (V&T) en rente/fasering.																														

Grondprijsbeleid	Voor de uitgifte van de grond rekent de gemeente een bepaalde prijs. In de meeste gevallen wordt daar binnen de gemeente beleid voor gemaakt. Ook voor de prijzen waartegen grond wordt uitgegeven kan beleid worden opgesteld. Gewoonlijk wordt dat binnen een gemeente jaarlijks gedaan door het college van B&W. In veel gevallen worden de vastgestelde grondprijzen ter inzage gelegd voor de gemeenteraad.
Grondquote	Bij de grondquote benadering wordt de waarde van de grond bepaald als percentage van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.
Gronduitgifte categorie	Gebruikscategorie van grond. Per uitgiftecategorie wordt een uitgifteprijs vastgesteld aan de hand van de marktwaarde. Een voorbeeld: grond voor vrije sectorwoningen heeft een hogere prijs dan sociale woningbouw en grond voor sociale woningbouw heeft weer een hogere prijs dan grond bestemd voor volkstuinen.
IFLO-‘norm’	Een methode om het minimaal benodigde weerstandsvermogen snel te kunnen bepalen: 10% van de boekwaarde plus 10% over de nog te plegen investeringen in lopende grondexploitaties (van de gemeente). De ‘norm’ (niet als norm te beschouwen) is afkomstig van de Inspectie Financiën Lagere Overheden van het ministerie van BZK. Een indicatieve benadering voor het benodigde weerstandsvermogen zijn 3 tot 4 jaar rente over de boekwaarde.
Inbreidingslocaties	Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing.
Inbrengwaarde	De waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.
Incidentele weerstandscapaciteit	De financiële ruimte om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van gemeentelijke taken. Hiertoe kan worden gerekend: de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd, raming voor incidentele onvoorziene uitgaven, de stille reserves en eventuele incidentele voordelen van ombuigingsmaatregelen.
In exploitatie genomen gronden	Gronden worden meestal officieel in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vastgesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt. Gronden waarop nog geen programma is vastgesteld en ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet ligt worden niet in exploitatie genomen. Wel worden deze ontwikkelingen betrokken bij het bepalen van de financiële positie. Dit zijn de zogenaamde NIEG-gronden.
Joint-venture	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk zorg dragen voor het bouwen woonrijp maken en de uitgifte van gronden.

Kostensoorten	Voor het kostenverhaal (Grondexploitatiewet) is in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.
Kostenverhaal bij private grondexploitatie (via Grondexploitatiewet)	Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning.
Kosten voorbereiding en toezicht (kosten V&T of VAT-kosten)	De kosten voor apparaat en andere bijkomende kosten voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen die geen onderdeel uitmaken van de directe kosten als verwerving, slopen, bouw- en woonrijp maken en uitgifte.
Locatie-eisen	Eisen die de gemeente stelt aan een bouwlocatie via het bestemmingsplan. Kunnen betrekking hebben op de woningdifferentiatie (aandeel sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap), het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen.
Marktrisico's	Risico's bij planontwikkeling die verband houden met de afzet van bouwrijpe grond en die veelal in meerdere plannen tegelijk optreden.
Meerjaren Prognose Grondexploitatie (MPG)	De rapportage over het te verwachten resultaat van de grondexploitaties (en NIEG-gronden) die door het Grondbedrijf /Ontwikkelingsbedrijf worden uitgevoerd. Het bevat derhalve naast programmatieke informatie vooral financiële informatie. Hierin kunnen ook toekomstscenario's zijn opgenomen, ook voor de mogelijke ontwikkeling van risicoreserve.
Minnelijke verwerving	Minnelijke verwerving is de eerst aangewezen manier voor de gemeente om gronden te verwerven. Minnelijke verwerving betekent dat gronden op vrijwillige basis worden aangekocht.
Monte Carlo simulatie	In de Monte Carlo methode voor risicoanalyse worden effecten berekend van mogelijke veranderingen in de grondexploitatie op het grondexploitatie saldo ('wat als' bijvoorbeeld de grondprijzen met 15% dalen of de looptijd ¼ langer wordt). Daarbij wordt ook ingeschat wat de kans is dat het betreffende risico kan optreden.
Netto Contante Waarde	Het resultaat van alle kasstromen van een grondexploitatie die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het lopende boekjaar. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor benodigde uitgaven af te dekken.

Niet In Exploitatie Genomen gronden (NIEG-gronden)	Gronden worden meestal in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vastgesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt. Voor gronden die vroegtijdig strategisch worden verworven om actief grondbeleid mogelijk te maken is nog geen programma vastgesteld en ligt de ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet. Deze grondposities kunnen dus nog niet in exploitatie worden genomen. Wel worden deze gronden betrokken bij het bepalen van de financiële positie. Dit zijn de zogenaamde NIEG-gronden.
Nota Grondbeleid	Het belangrijkste kaderstellende instrument voor de gemeenteraad is de Nota Grondbeleid. In een dergelijke nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren.
Onteigening	Verwerving van grond op basis van een geldige onteigeningstitel, hetzij verwerving in der minne (art. 17 Onteigeningswet), hetzij verwerving via gerechtelijke onteigening.
Ontwikkelingsbedrijf	Een ontwikkelingsbedrijf onderscheidt zich van een zelfstandig grondbedrijf doordat het veelal een combinatie is van een projectorganisatie en het traditionele grondbedrijf. Daarnaast is het soms nog uitgebreid met economische activiteiten als citymarketing en acquisitie.
Ontwikkelingsopgave	Aantal toegezegde te ontwikkelen woningen en/of bedrijventerreinen.
Ontwikkelingsstrategie	Het op gemeentelijk niveau vastleggen van de te hanteren grondbeleidsinstrumenten om de beleidsuitgangspunten zo optimaal mogelijk uit te voeren. De toe te passen grondbeleidsinstrumenten kunnen per gebied in de gemeente worden uitgewerkt.
Opstalontwikkeling	Ontwikkeling van onroerend goed.
Paragraaf Grondbeleid	De paragraaf van de programmabegroting en de jaarrekening, waarin de keuzes voor het te voeren grondbeleid zijn vastgelegd en waarin het gevoerde grondbeleid wordt verantwoord.
Paragraaf Verbonden partijen	De paragraaf van de programmabegroting en de jaarrekening, waarin de keuzes voor het te voeren beleid voor samenwerkingsverbanden tussen de gemeente en andere partijen (zoals marktpartijen bij een publiek-private samenwerking voor de realisatie van een grondexploitatie) zijn vastgelegd en waarin het gevoerde beleid wordt verantwoord.
Paragraaf Weerstandsvormen	De paragraaf van de programmabegroting en de jaarrekening, waarin de risico's van het gemeentelijk beleid worden aangeven met de financiële gevolgen ervan. PPS-grondexploitaties kunnen hieronder vallen. Voor de financiële risico's moet de benodigde weerstandsvormen worden gereserveerd. De risico's van het gemeentelijk grondbeleid kunnen hier ook onder zijn gebracht als er geen aparte reserve voor is ingesteld.

Parameters	Financiële uitgangspunten voor de verwachting van de hoogte van kosten- en opbrengstenstijging en rente.
Particuliere initiatieven	Planontwikkeling door particuliere partijen waarbij geen sprake is van actieve gemeentelijke betrokkenheid.
Particulier opdrachtgeverschap	Situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.
Passief grondbeleid	Zie faciliterend grondbeleid
Planologische medewerking	Het verlenen van medewerking door de gemeente aan private grond-exploitaties door 1) wijzigen van of vrijstelling verlenen op het bestemmingsplan en 2) het toekennen van andere benodigde vergunningen of vrijstellingen.
Posterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grond-exploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan.
Projectbesluit	Besluit waarbij ten behoeve van de realisatie van een ruimtelijk project wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Het projectbesluit maakt een sneller begin van bouwprojecten mogelijk. Met het bouwen kan al begonnen worden voordat het bestemmingsplan is gewijzigd.
Project specifieke risico's	Risico's bij planontwikkeling die zich voordoen in een specifiek project.
Publiek private samenwerking (PPS)	Publiek Private Samenwerking. Gemeenten en marktpartijen pakken gezamenlijk ruimtelijke plannen op en maken afspraken over onder andere programma, fasering en risico's.
Residuele grondwaarde	De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het te realiseren vastgoed.
Risicomanagement	Het op gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's gerelateerd aan de grondexploitaties.
Risicoanalyse-methoden	Voor het risicomanagement zijn methoden voor risicoanalyses beschikbaar, zoals Risman, 'visgraat' en de Monte Carlo simulatie (zie Monte Carlo simulatie).
Ruimtelijk besluit	Besluit betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of project afwijkingsbesluit.
Strategisch grondbeleid	Beleid waarbij ruimtelijke ontwikkelingen tot stand komen op basis van een mix van actief en passief grondbeleid en PPS-en. De gemeente zet de meest effectieve vorm van grondbeleid in, gegeven de locatie en de doelstelling.

Strategisch verwerven	Aankopen van gronden en vastgoed voorafgaand aan een door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie op een locatie waarvoor nog geen structuurplan is vastgesteld. De middelen voor een strategische verwerving worden beschikbaar gesteld door de gemeenteraad.
Structurele weerstandscapaciteit	Het vermogen om onverwachte tegenvallers in de begroting op te vangen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de voortzetting van gemeentelijke taken. De middelen die dat vermogen bepalen, zijn: de onbenutte belastingcapaciteit, raming voor onvoorziene uitgaven en de eventuele structurele voordelen van ombuigingsmaatregelen.
Structuurvisie	Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.
Uitbreidingslocatie	Zie uitleglocatie.
Uitleglocatie	Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.
Verevening	Financiële herverdeling: winst op ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.
Voorzichtigheidsbeginsel	De resultaten van de grondexploitatie worden verwerkt volgens het voorzichtigheidsbeginsel. Dat wil zeggen dat verliezen genomen worden op het moment dat deze zichtbaar worden en winsten genomen worden op het moment dat deze daadwerkelijk worden gerealiseerd. Voor de verliezen wordt een voorziening gevormd die ten laste wordt gebracht van het eigen vermogen binnen de grondexploitatie.
Waarderingsrisico's	Deze risico's omvatten het risico dat een aangekocht perceel niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen kan worden en het risico van de rentelasten van verworven percelen.
Weerstandscapaciteit	Onder te verdelen naar benodigde weerstandscapaciteit en beschikbare weerstandscapaciteit. Benodigde weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die nodig is om de risico's op te kunnen vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen.
Weerstandsvermogen	De mate waarin de gemeente in staat is om de gevolg van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Als maatstaf te berekenen als de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit.
Winstnemen	Het nemen van winst op een grondexploitatie.
Woningbouwcategorie	Een in het Besluit ruimtelijke ordening aangewezen financieringscategorie voor woningbouw, waarover in het ruimtelijk besluit en exploitatieplan regels kunnen worden gesteld.
Woonrijp maken	De werkzaamheden aan het openbaar gebied nadat de onroerende zaken gerealiseerd zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van de definitieve bestrating, aanleg openbare verlichting, aanleg groen etc.
Zelfrealisatiebeginsel	Hij of zij die de grond verwerft, verwerft ook het bouwrecht volgens het gestelde in het bestemmingsplan.

Zelfvoorzienende grondexploitatie	Het geheel van gemeentelijke grondexploitaties moet zelfvoorzienend zijn. Dat wil zeggen dat het in de grondexploitatie neergelegde programma met eigen, uit de grondexploitatie gegenereerde middelen tot stand moet komen. Hierdoor drukken de risico's van de grondexploitatie niet direct op de concernbegroting.
--	---

Bijlage 3 Reactie colleges



Rekenkamercommissie gemeente Bergen
Postbus 175
1860 AD BERGEN (NH)

Domein	: Ruimtelijke Ontwikkeling	Ons kenmerk	: 17uit02587
Team	: Beleid & Vastgoed	Zaaknummer	: 17z0002273
Contactpersoon	: Paula van der Starre	Uw brief van	:
Telefoonnummer	: (072) 535 67 81	Uw kenmerk	:
Bijlage(n)	:	Verzenddatum	: 13 juli 2017

Onderwerp : Reactie op rapport rekenkamer

Geachte heer, mevrouw,

De Rekenkamercommissie heeft het rapport "Grondexploitatie BUCH-gemeenten, Nota van bevindingen en aanbevelingen Rekenkamercommissie BUCH" aan de colleges voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Naar aanleiding van uw aanbevelingen zoals deze in uw rapport zijn geformuleerd heeft het college nog een aantal vragen die wij willen stellen en een aanvullende reactie. Hiervoor houden wij dezelfde nummering aan als gebruikt in het rapport. Wij herhalen de vraag en geven onze vraag of reactie in cursief onder uw tekst direct weer.

1. Het opstellen van een Nota Grondbeleid door de gemeente Uitgeest en het actualiseren van de verouderde nota's Grondbeleid door Bergen, Castricum en Heiloo. Zo'n Nota Grondbeleid dient de kernpunten van het grondbeleid te bevatten en kan dus bondig worden geformuleerd. Het accent zou daarbij moeten liggen op de dienende functie van het grondbeleid in relatie tot al het ruimtelijk beleid, dat de gemeente in Structuurvisie, Woonvisie, Economisch beleid, etc. heeft vastgelegd. Ook dient de Nota Grondbeleid duidelijk in te gaan op de wijze waarop de raad telkens betrokken wordt, zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ook in de vroege planvorming kan vormgeven.

Ad. 1) Begin 2017 heeft de gemeente Heiloo de Nota Grondbeleid herzien. Deze Nota is opgesteld door bureau 'Overmorgen'. De planning is vooralsnog, de Nota na de zomer aan het college voor te leggen en daarna aan de raad ter vaststelling aan te bieden. De Nota is uitgebreid en vanuit de planeconomie, cijfermatig en juridisch opgesteld. De gemeente Uitgeest is voornemens een Nota Grondbeleid conform aanbeveling op te stellen, de gemeenten Bergen en Castricum zijn voornemens de verouderde Nota's Grondbeleid te herzien. Aangestuurd wordt op een bondige Nota die de kernpunten van het grondbeleid bevat en de raad in staat stelt, waar mogelijk, nog beter zijn kaderstellende – en controlerende rol vorm te geven.

2. De Nota Grondprijzen in de alle vier gemeenten is eveneens verouderd geraakt en dient daarom ook herzien te worden.

Ad. 2) Idem zie ad. 1.

3. Het grondbeleid dient vanaf 2017 meer vorm gegeven te worden. Betrek daarbij de nieuwe benodigde bouwlocaties, de ambities van het college-akkoord, de regionale positie van de gemeente en de gevolgen daarvan voor het grondbeleid. Ook kan hierbij worden gekeken naar mogelijke samenwerking in BUCH-verband.

Ad. 3) Graag ontvangen wij van u een toelichting op deze aanbeveling. Wat bedoelt u met "meer vorm geven"?

Vanzelfsprekend worden - nu al - bij de uitvoering van het grondbeleid nieuwe locaties betrokken, evenals de ambities van het college, het RAP Wonen en waar mogelijk naar samenwerking gekeken.

4. De doelen van het grondbeleid dienen concreet (SMART) geformuleerd te worden, zodat het bereiken van doelstellingen jaarlijks te meten valt en kan worden gebruikt in de verantwoordingstukken. Dit betreft bijvoorbeeld de jaarlijks verwachte grondverkoop voor woningen en bedrijven. De raad kan daarmee zijn kaderstellende en controlerende rol beter vormgeven.

Ad. 4) Als er sprake is van een grondexploitatie wordt in principe de jaarlijks verwachte grondverkoop geprognoseerd als gefaseerde grondopbrengst in de grondexploitatie. Om de grondexploitaties te monitoren worden deze opgenomen als (geheime) bijlage in de financiële rapportages.

Als de gemeente geen grondpositie heeft, wordt faciliterend ingestoken. De gemeente heeft bij een faciliterend grondbeleid geen directe invloed op grondverkoop.

Ons inziens hoort deze aanbeveling niet thuis in de Nota Grondbeleid maar zoals u eigenlijk ook al aangeeft, in de P&C cyclus.

5. Voor de vernieuwing van de Nota Grondbeleid stelt de Rekenkamercommissie tot slot aan de colleges voor dat traject te starten met een workshop met de raad over:
- de uitgangspunten voor de nieuwe Nota Grondbeleid
 - de vorm waarin de aanbevelingen in de nieuwe Nota Grondbeleid kunnen worden opgenomen
 - hoe de raad zijn sturende en controlerende rol meer kan invullen.

Het strekt ter aanbeveling de Nota Grondbeleid beknopt te houden, gericht op doelen en uitgangspunten van het gemeentelijke grondbeleid en deze periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier tot zeven jaar) te herzien om deze actueel te houden. Een grote economische schok als de kredietcrisis zou ook aanleiding moeten zijn voor een herziening van de Nota Grondbeleid en de Nota Grondprijzen.

Ad. 5) Uw aanbeveling voor een workshop nemen wij over. Als u daarover beschikt, ontvangen wij van u graag een voorbeeld (format) van een Nota, dat voldoet aan uw aanbevelingen.

6. Het opstellen en bijhouden van grondexploitaties en de verwerking ervan in de gemeentelijke administratie en jaarrekeningen dient te voldoen aan de vereisten van het Besluit begroting en verantwoording (BBV). De analyse van het weerstandsvermogen en het gemeentelijk risicomanagement dient vooral in Uitgeest verder ontwikkeld te worden, zeker indien zich nu enkele grotere ruimtelijke projecten aandienen. In de jaarrekening van Uitgeest ontbreekt deze informatie in de verplichte paragrafen over het grondbeleid. Evenmin beschikt de gemeente Uitgeest over risicoanalyses van grondexploitaties.
- Ad. 6) Deze aanbeveling wordt overgenomen.*

7. Om de raadsleden meer inzicht te geven in de voortgangsbewaking en beoogde productie kunnen de jaarrekening en begroting versterkt worden. Dit kan door in beide documenten meer samenhang in de informatievoorziening over het grondbeleid in de paragraaf Grondbeleid te bieden. Bijvoorbeeld door te verwijzen naar die andere paragrafen, hoofdstukken en bijlagen waarin ook informatie over het grondbeleid is opgenomen. Inhoudelijk dient de essentie daarvan in de paragraaf Grondbeleid te staan. Geef daar ook één meerjarig totaaloverzicht 'stand grondbeleid'. Voeg daarbij voortgangsinformatie per project (jaarlijks verwachte en gerealiseerde verkoop naar marktsegment/differentiatie) en de uitgangspunten over grondexploitatieberekeningen.
- Ad. 7) Zie het antwoord op vraag 4 en 5.*

8. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties met risicoanalyse voor beheersing van de grondexploitaties moet worden voorgezet. Wel kunnen de belangrijkste risico's en de marges (ook in termen van geld) beter inzichtelijk worden gemaakt. Dit biedt de raad meer inzicht voor hun kaderstellende en controlerende rol.
- Ad. 8) Zie het antwoord op vraag 4 en 5.*

9. De effecten van eerder genomen maatregelen om risico's van grondexploitaties te beheersen dienen geëvalueerd te worden, bijvoorbeeld in de vorm van een artikel 213A Gemeentewet-onderzoek. De resultaten van deze evaluatie kunnen het risicomanagement versterken. Informeer de raad daar ook over.

Ad.9) Artikel 213A

1 Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.

2 Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.

3 Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Wat is ten aanzien van dit artikel uw precieze aanbeveling? Op welke eerder genomen maatregelen doet u? Resultaten uit een dergelijk onderzoek leiden vanzelfsprekend tot verbeteringen waarover de raad geïnformeerd wordt.

10. Bij iedere nieuwe grondexploitatie dient de raad vroegtijdig inzicht te krijgen in welke knoppen van het grondbeleid de raad ter beschikking staan, waar sturingsmogelijkheden liggen en waar die beperkt zijn en wat mogelijke gevolgen kunnen zijn. Door middel van het bepalen van de 'grondhouding' - zoals in Castricum en Heiloo al gebeurt -, krijgen raadsleden in een vroeg stadium een beeld van de

financiële kanten van het ruimtelijk beleid. Op dat moment is er nog een keuze mogelijk tussen varianten.

Ad. 10) Deze aanbeveling wordt opgenomen in de te herziene Nota's Grondbeleid. Bij iedere nieuwe grondexploitatie wordt de raad geadviseerd welk grondbeleid per ontwikkeling de beste keuze is.

11. De raad dient tijdig keuzemogelijkheden bij een belangrijk besluit over een grondexploitatie (inclusief herziening) te krijgen. Werk dan met beleidsscenario's met aandacht voor de mogelijke gevolgen. Informeer de raad bijvoorbeeld vooraf bij een dreigende overschrijding van een grondexploitatie. Maak bij een belangrijk besluit ook inzichtelijk welke kaders daarbij gelden, zoals raadsbesluiten die eerder zijn genomen op andere terreinen die consequenties hebben voor het grondbeleid.

Ad. 11) Deze aanbeveling wordt opgenomen in de te herziene Nota's. Waar mogelijk wordt deze uitgevoerd.

12. Tijdens planning en uitvoering heeft de raad de onderstaande 'knoppen' om haar kaderstellende en controlerende rol mee vorm te geven.

Ad. 12) De "knoppen" worden opgenomen in de te herziene Nota's.

Knoppen voor de raad op hoofdlijn

Bij de start van een grondexploitatie/bestemmingsplan is de sturing maximaal, en dat zijn de risico's ook. Daarbij wordt invulling gegeven aan gestelde kaders van de Structuurvisie, c.q. Omgevingsvisie, Woonvisie, Economische Visie en Nota grondbeleid.

Knoppen bij start grondexploitatie
In bestemmingsplan
Programma, ruimtegebruik, kwaliteit
In nota grondbeleid
Keuze type grondbeleid
Verwervingsbeleid
Grondprijsbeleid
In grondexploitatie
Uitwerking programma, ruimtegebruik, kwaliteit
Ramingen en risico's
Parameters kosten- en opbrengsten, rente
Fasering kosten en opbrengsten
Risico's en risicomanagement

Gaandeweg de uitvoering nemen de sturingsmogelijkheden en risico's af, omdat het plan/de grondexploitatie eigen kaders heeft en er meer en meer is gerealiseerd.

Knoppen tijdens de uitvoering
Programma
Meer/minder en andere woningtypen, etc.
Grondprijsaanpassing
Kwaliteit
Bouw-/woontype maken, plankosten
Ruimtegebruik
Fasering
Snellere uitgifte (met lagere prijzen)
Wachten met investeren
Risico's en risicomanagement

13. Openbaarheid is de norm van het openbaar bestuur. Mocht geheimhouding van gegevens noodzakelijk zijn, dan dienen de wettelijke voorschriften daaromtrent te worden gevolgd. De geheimhouding moet worden beargumenteerd en binnen de restricties moeten de Raadsleden de gegevens altijd kunnen inzien. Ook moet duidelijk worden aangegeven wanneer de geheimhouding eindigt. Als dat moment is aangebroken dienen ook maatregelen te worden getroffen om de normale toegankelijkheid van de gegevens te waarborgen.

Ad. 13) Deze aanbeveling wordt genomen in de te herziene Nota's.

Tot slot

Hebt u nog vragen? Neemt u dan contact op met Paula van der Starre, medewerker vastgoed en grondzaken van het team Beleid & Vastgoed via telefoonnummer 072 535 67 81. Wilt u bij correspondentie het kenmerk 17uit02587 vermelden?

Met vriendelijke groet,
college van Bergen,



mr. M.N. Schroor
secretaris

b.a.


drs. H. Hafkamp
burgemeester