

Bijlagen rekenkamerbrief kernvariabelen grondexploitaties



Inhoudsopgave bijlagen

Scenario's voor de verwachte vraag	1
Samenvattende conclusies kadernota grondbeleid 2010.....	2
Inleiding grondbeleid en grondexploitaties	3
Wettelijk kader	13
Samenvatting rekenkameronderzoek grondbeleid (2009)	18
Samenvatting rekenkameronderzoek woningbouwprogramma (2011)	24
Overzicht grondexploitaties	27
Berekening weerstandsvermogen en afdrachten.....	28

Scenario's voor de verwachte vraag.

De raad heeft op 29 januari 2013 bij vaststelling van de herijking van de structuurvisie besloten uit te gaan van het behoedzame scenario. Hieronder staan de scenario's waaruit de selectie is gemaakt. Deze scenario's zijn o.a. gebaseerd op de prognose Primos 2011.

Scenario's voor de verwachte ontwikkeling van de vraag		
Status quo	Het huidige beleid voortzetten met: <ul style="list-style-type: none"> – 400 woningen/jaar. – 8 ha/jaar regulier bedrijventerrein: <ul style="list-style-type: none"> • 9 ha Larserknoop/OMALA en • 6 ha Flevokust). – 5.000 m2 bvo/jaar oppervlakte kantoren. 	Geen uitleg.
Behoedzaam	Beleid vooral gericht op vertragen, uitstellen en in koelkast zetten: <ul style="list-style-type: none"> – 200 woningen/jaar. – 5 ha/jaar regulier bedrijventerrein: <ul style="list-style-type: none"> • 4 ha Larserknoop/OMALA en • 6 ha Flevokust,. – 2.500 m2 bvo/jaar oppervlakte kantoren. 	Voor het scenario 'Behoedzaam' is niet gekeken naar het verleden (niet geëxtrapoleerd). Dit is een inschatting van de marktontwikkeling voor de komende jaren. Voor kantoren is uitgegaan van de gemiddelde uitgifte per jaar over de afgelopen 20 jaar.
Somber	Beleid gericht op stopzetten en herontwikkelen: <ul style="list-style-type: none"> – 100 woningen/jaar. – 2 ha ha/jaar bedrijventerrein: <ul style="list-style-type: none"> • 0 ha Larserknoop/OMALA en • 0 ha Flevokust. – 500 m2 bvo/jaar oppervlakte kantoren. 	Voor het scenario 'Somber' is alleen uitgegaan van de vervangingsvraag van kantoren. Er vindt geen uitgifte meer plaats van bedrijventerreinen. In dit scenario worden Larserknoop/OMALA en Flevokust niet ontwikkeld.

Grondbedrijf zal in 2013 weer een scenariostudie uitvoeren voor bedrijventerreinen. Deze scenario's zullen o.a. gebaseerd worden op de meest recente versie van Primos.

Samenvattende conclusies kadernota grondbeleid 2010.

Samengevat leiden de voorgaande hoofdstukken tot de volgende kaderstellende conclusies:

Hoofdstuk 1

- Het grondbeleid is instrumenteel ondersteunend aan het inhoudelijk ruimtelijk, economische en volkshuisvestingsbeleid
- Lelystad bekijkt de doelstellingen vanuit de invalshoek efficiency, effectiviteit en beheersing van het ruimtelijk proces.

Hoofdstuk 2

- De gemeente Lelystad gaat in principe uit van het voeren van actief grondbeleid.
- Zet instrumenten in om actief grondbeleid mogelijk te maken.
- Is dit niet mogelijk dan wordt een exploitatieovereenkomst gesloten (anterieur)
- Indien dit ook niet mogelijk is wordt het instrument van exploitatieplan ingezet. (sluiten van een posterieure overeenkomst of de exploitatiebijdrage via een financieel voorschrift aan de bouwvergunning koppelen).

Hoofdstuk 3

- Voor de sturing en beheersing van locatieontwikkelingen met actief grondbeleid wordt gebruik gemaakt van grondexploitaties
- Zolang er nog geen vastgestelde grondexploitatie ligt, worden de kosten verantwoord op de A-staat, met instemming van de raad
- Het college heeft tot € 100.000,-- per exploitatiegebied mandaat om grondexploitaties voor te bereiden.
- Wanneer de voorbereidingskosten hoger worden geraamd wordt een voorbereidingskrediet gevraagd aan de raad.
- De voorbereidingskosten voor het opstellen van grondexploitaties worden uiteindelijk gedekt in de betreffende exploitaties.
- Bij gronduitgifte worden in principe marktconforme grondprijzen gehanteerd.
- Per grondexploitatie zal de prijsvorming voor het betreffende gebied worden verantwoord.

Hoofdstuk 4

- Nemen van resultaten gedurende de exploitatieperiode is mogelijk op basis van de gekozen systematiek.
- Echter, geen winstneming over grond die nog niet getransporteerd is.
- Een keer per vier jaar wordt beoordeeld of de Algemene Reserve Grondbedrijf toereikend is.
- De twee reserves van het grondbedrijf hanteren als buffer voor niet afgedekte risico's van de vastgestelde grondexploitaties en de nog vast te stellen grondexploitaties.
- Handhaven van een Grondbedrijf waarbij een controlerol bij het concern is belegd en de aansturing vanuit EVO plaatsvindt.
- Bij de keuze van actief grondbeleid hoort een actief grondbedrijf;

Hoofdstuk 5

- Door het vaststellen van de grondexploitatie op het niveau van de investeringen en opbrengsten (kostenregels) en de afwijkingen daarop te kwantificeren is de vrijheid van handelen door het college omkaderd.
- Per grondexploitatie verleent de raad mandaat aan het college tot het doen van uitgaven en investeringen.
- Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd en worden de resultaten verwerkt in de MPG.
- Daarnaast worden de grondexploitaties geheel herzien wanneer omstandigheden zich wijzigen en/of budgetten naar eindwaarde gerekend niet meer toereikend lijken te zijn.
- De meerwaarde van een MPG ten opzichte de huidige Nota Weerstandsvermogen is:
 - o toevoegen van programmatische consequenties;
 - o nota opstellen aansluitend aan de jaarrekening;
 - o aandeel in de programma's van de voorjaarsnota.

Inleiding grondbeleid en grondexploitaties

Grondbeleid is voor veel raadsleden een ingewikkeld onderwerp waar veel geld en risico's mee gemoeid is. Daarom hieronder een theoretische inleiding. Eerst gaan we in op de beleidsmatige en procesmatige en daarna op de financiële aspecten aan grondbeleid en grondexploitaties.

Beleidsmatige en procesmatige aspecten

Waarom voert een gemeente grondbeleid?

Grond is schaars. De gemeente gebruikt grond vaak als middel om (maatschappelijke) doelen op het gebied van wonen, werken en recreëren te bereiken. Deze doelen (plannen) kunnen gevolgen hebben voor het grondgebruik in de gemeente. Vaak verandert dan het bestaande grondgebruik. Grondbeleid is bedoeld om op deze lange termijnontwikkelingen te kunnen sturen.

Grondbeleid is het *doelgericht ingrijpen van de (lokale) overheid in de grondmarkt.*

Met grondbeleid kan de gemeente het bereiken van haar eigen beleidsdoelen veilig stellen. Grondbeleid is afgeleid van het ruimtelijke beleid van een gemeente. Het is ondersteunend aan het beleid voor volkshuisvesting, economische ontwikkeling, openbare ruimte, infrastructuur, recreatie en natuur. In het bestemmingsplan legt de gemeente de bestemming voor gronden vast. Met het grondbeleid heeft de gemeente instrumenten in handen om te sturen en participeren in de grondmarkt.

Grondbeleid heeft in het algemeen drie doelen:

- Invloed op het soort ruimtegebruik: komt grond op het juiste moment op de juiste plaats beschikbaar voor de juiste functie? De gemeente kan kaders stellen met het bestemmingsplan. Daarna kan de gemeente zelf de gewenste bestemming realiseren (met eigen grond of aankoop van grond) of dit aan de markt overlaten.
- Invloed op de kwaliteit van het ruimtegebruik. De gemeente kan deze rol op zich nemen of voorwaarden scheppen voor particuliere ontwikkeling. Ook regelt de gemeente de zeggenschap die de inwoner daarover heeft.
- Rechtmatige verdeling van kosten en opbrengsten. De kaders voor verdeling van kosten en opbrengsten wanneer de overheid ingrijpt in de grondmarkt. Bijvoorbeeld bij wijziging van het bestemmingsplan of bij investeringen in bouw- en woonrijp maken van grond.

Welke vormen van grondbeleid zijn er?

Er zijn globaal drie vormen van grondbeleid:

1. Passief of faciliterend grondbeleid. De gemeente voert faciliterend grondbeleid als haar doelen probeert te bereiken door het geven van heldere kaders in bestemmingsplannen en in overleg met marktpartijen. De gemeente koopt dan geen grond aan en de gehele uitvoering ligt bij derden (projectontwikkelaars). De gemeente loopt veel minder risico's. De ontwikkelingsrisico's liggen meer bij de marktpartijen. Groot nadeel van faciliterend grondbeleid is, dat de gemeente vaak minder sturingsmogelijkheden heeft.
2. Actief grondbeleid. De gemeente voert actief grondbeleid wanneer ze zelf alle gronden aankoopt of in bezit heeft. Hiertoe kan de gemeente ook strategische grondaankopen doen. Vervolgens maakt de gemeente voor eigen rekening en risico gronden bouwrijp en verkoopt deze aan derden. De gemeente legt de benodigde voorzieningen¹ aan. In principe kan de gemeente alle productiekosten doorberekenen in de grondprijzen. Vaak kan de gemeente met actief grondbeleid beter sturen. De gemeente heeft dan vaak meer invloed op de kwaliteit, het (bouw)programma en het bouwtempo. Bovendien kan de gemeenschap profiteren van de publieke investeringen in wegen en andere infrastructuur (groen, water, gebouwde voorzieningen). Een groot nadeel van actief grondbeleid is het grote (financiële) risico dat er vaak mee gemoeid is. Die risico's liggen in

¹ Onder een voorziening verstaan we een vorm van vermogen dat met een duidelijk doel is gereserveerd.

het algemeen op het vlak van afzet (tempo en omvang), de bouw- en ontwikkelingskosten, de verwervingskosten, rentekosten, etc.

3. Publiek-private samenwerking (PPS). Dit is een tussenvorm van de twee eerdergenoemde vormen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om een samenwerkingsverband van de gemeente en een projectontwikkelaar in een gezamenlijke dochteronderneming voor het realiseren van een bepaald project. In zo'n geval maakt de gemeente gebruik van zowel haar publiekrechtelijke instrumenten als haar invloed op het grondgebruik als aandeelhouder in de PPS.

De keuze voor één van deze vormen van grondbeleid wordt vaak bepaald door wie op dat moment eigenaar is van de grond. Wil een gemeente actief grondbeleid voeren, moet zij gronden in eigendom krijgen. Dat kan via minnelijke aankoop of via onteigening². Daarnaast heeft de gemeente nog de mogelijkheid om een voorkeurspositie te krijgen, via het vestigen van een zogenaamd voorkeursrecht. In dat geval moet een eigenaar zijn grond eerst aan de gemeente aanbieden, als hij deze wil verkopen.

Hoe kan de raad sturen op grondbeleid en grondexploitaties?

De raad heeft een belangrijke kaderstellende en sturende taak bij de bestemming en verdeling van grond. De raad kan hierop sturen via het vaststellen van:

- Bestemmingsplannen op basis van de Wet ruimtelijke ordening.
- Een verordening grondzaken.
- Een nota grondbeleid.
- Een jaarlijkse nota grondprijzenbeleid³.
- Een bouwprogramma⁴ en grondexploitatie per project.
- (Eventuele) bestuurlijke voortgangsrapportages.

De raad de financiële uitkomst (het resultaat) van een grondexploitatieproject beïnvloeden. Hij kan de kaders van een project aanpassen. Belangrijke 'knoppen' waarmee de raad invloed kan hebben op de resultaten van een grondexploitatie zijn:

- Het tijdsverloop (versnellen, vertragen, schuiven)
- De grondopbrengsten (grondprijzenbeleid)
- Programma (kwaliteiten, verdichten, verdunnen, typering)
- Kosten (stelposten, versoberen, aandeel onvoorzien)
- Overige kenmerken (zoals rente, indexering kosten en opbrengsten)

Bijvoorbeeld door de grondprijs te verhogen of te verlagen of door het programma te veranderen (kantoren of bedrijfspanden met vooral opslagruimte, dure of goedkope woningen). Door het veranderen van bepaalde uitgangspunten (kaders) kan het resultaat (opbrengst of verlies) omhoog of omlaag.

Hoewel de raad een grondexploitatie voor de gehele looptijd van het project vaststelt, kan de raad door middel van de (verplichte) jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie nog wat bijsturen. De raad zou bijvoorbeeld kunnen beslissen om een lopende grondexploitatie die verlies dreigt te maken, niet vast te stellen. De raad zou het college dan opdracht kunnen geven deze grondexploitatie te herzien⁵. In de praktijk komt dit echter niet vaak voor.

² Een eigenaar is echter niet verplicht diens grond aan de gemeente te verkopen. Als een eigenaar aangeeft dat hij zelf 'in staat en bereid' is het door de gemeente gewenste grondgebruik te realiseren, de gemeente de eigenaar niet onteigenen.

³ Een nota waarin de prijzen voor gronduitgifte met een onderhandelingsmarge en onderhandeling voor gronduitgifte voor het daaropvolgende jaar wordt vastgelegd.

⁴ Met daarin soorten en aantallen woningen / bedrijfsgebouwen / voorzieningen met daarbij een stedenbouwkundig ontwerp. Daarin staan o.a. de kwaliteitseisen.

⁵ Als de wijzigingen in een grondexploitatieplan zo groot zijn dat er ruimtelijk, programmatisch en financieel een heel ander plan ontstaat, moet het college de grondexploitatie herzien. Dan moet de raad de grondexploitatie helemaal opnieuw vaststellen.

Wat is de rolverdeling tussen raad en college?

De uitvoering van het Grondbeleid is een taak van het college. De kaders van het grondbeleid worden vastgesteld door de raad. Ook controleert de raad achteraf of de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven. De verslaglegging over het gevoerde grondbeleid moet de raad in staat stellen, zijn controlerende functie naar behoren uit te voeren. De rolverdeling tussen raad en college is niet wettelijk vastgelegd.

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moet het college jaarlijks bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen in de paragraaf grondbeleid. Bij de jaarrekening moet het college verslag doen en verantwoording afleggen over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar. De jaarrekening moet inzicht bieden in de geactualiseerde grondexploitaties en eventuele afwijkingen in programma's, tijdsplanningen en / of saldo⁶ ten opzichte van de door de raad vastgestelde uitgangspunten. Ook de af te sluiten plannen en de eventuele strategische aankopen staan in de jaarrekening. Daarnaast komen ook winstnemingen / verliesnemingen, risico's en weerstandsvermogen aan bod in de jaarrekening. Dit overzicht mag ook los van de jaarrekening in een jaarlijkse rapportage worden gegeven. In dat geval moet het college ook inzicht geven in de plannen die in voorbereiding zijn in relatie tot het vastgestelde beleid.

In aanvulling daarop kan de raad het college vragen een nota grondbeleid op te stellen. Hierin kan worden vastgelegd of en hoe de raad tussentijds wordt geïnformeerd over eventuele grote wijzigingen in de projecten. Ook kunnen in deze nota bepalingen staan over vorm van het te voeren grondbeleid, verwervingen en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerkingen (PPS-constructies), (bouw)programma's en kwaliteit en sturing en verantwoording.

Wat is een grondexploitatie?

Als de raad besluit om actief grondbeleid te voeren, krijgt hij te maken met zogenaamde grondexploitaties. De grondexploitatie geeft de financiële kant van het (bouw)project weer samen met de risico's van het project. Het is een totaaloverzicht van allerlei kosten⁷ en opbrengsten⁸ die samenhangen met de productie van uitgeefbare grond⁹ gedurende de hele looptijd van een grondproject. De grondexploitatie is een instrument dat inzicht kan bieden in:

- De haalbaarheid van een project.
- De financiële dekking.
- Het verloop van kosten en opbrengsten door de jaren heen.
- De onderbouwing van de keuze tussen (beleids)alternatieven.
- De afwegingen over de invulling van een plangebied¹⁰.

Bij een grondexploitatie gaat het vaak om projecten met een lange looptijd (planperiode). De looptijd van een grondexploitatie is vaak jaren.

De input voor de grondexploitatie bestaat uit:

- Het programma (aantal en kwaliteit woningen, winkels, groen, water, etc.)
- De betrokken partijen (gemeente, marktpartijen)
- Fysieke omgeving (locatie, bodem, milieu)
- Financiën (budget, investeringsruimte)
- Fasering (planning ontwikkeling)
- Kenmerken zoals rente, kosten- en opbrengstenstijgingen (of –dalingen).

⁶ Het saldo van een grondexploitatie komt tot stand door kosten en opbrengsten (inclusief inflatie) te verdelen over de looptijd van het plan. Op de einddatum van de exploitatie wordt de eindwaarde van het plansaldo bepaald. Door dit terug te rekenen naar de euro's van nu (Netto Contante Waarde), worden plansaldi van exploitaties met verschillende looptijden onderling vergelijkbaar.

⁷ Kosten voor verwerving, investeringen, apparaatskosten, diverse kosten, rente.

⁸ Opbrengsten komen uit grondverkoop en uit eventuele subsidies vanuit rijk, provincie en regio.

⁹ Bouwrijpe en woonrijpe grond.

¹⁰ Zoals de verhouding tussen sociale woningbouw, woningbouw in de marktsector, kantoren, etc.

Hiermee wordt een raming opgesteld, die in de beginfase van de planperiode globaal is. De raming wordt steeds specifieker, naarmate de planvorming vordert. In de loop van de tijd worden de risico's in een grondexploitatie steeds kleiner. De beïnvloedbaarheid van de ontwikkeling en daarmee de sturingsmogelijkheden voor de raad worden daarmee ook steeds minder.

De raad is bevoegd grondexploitaties te openen, vast te stellen en af te sluiten. Deze bevoegdheid kan de raad delegeren aan het college¹¹.

In principe stelt de raad de grondexploitatie bij de start van een project vast voor de hele planperiode. Daarmee geeft hij het college een (financieel) kader. Binnen dat financiële kader kan het college investeringen doen, die het later weer moet terugverdienen¹².

Het college moet de grondexploitatie na de vaststelling door de raad tenminste jaarlijks actualiseren. Het college moet eventuele wijzigingen bij de actualisatie duidelijk toelichten. Jaarlijks moeten ook de risico's in kaart worden gebracht (actief risicomanagement)¹³. Tegenover deze risico's moet binnen de gemeente een financieel weerstandsvermogen aanwezig zijn (bijv. in een reserve grondbedrijf) om schommelingen in de ramingen op te kunnen vangen¹⁴. Omdat de raad de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie vaststelt, blijft er samenhang tussen grondexploitaties en de jaarlijkse begrotingscyclus. De raad besluit immers steeds over de begroting voor het komende jaar.

Wat is het meerjarenperspectief grondexploitaties?

Het meerjarenperspectief grondexploitaties is een nota van het college waarin het college inzicht geeft in de stand van zaken van lopende grondexploitaties per 1 januari van enig jaar. Het geeft hierin o.a. de kansen en risico's in deze grondexploitaties weer en de gevolgen voor de reserve van het grondbedrijf.

Welke fases kent de grondexploitatie?

Afhankelijk van de fase van een project, heeft de grondexploitatie een andere functie. Hoe meer het project vordert, hoe gedetailleerder en betrouwbaarder de grondexploitatie.

In de haalbaarheidsfase is de grondexploitatie indicatief. Het is dan nog geen echt financieel kader voor investeringen. De grondexploitatie heet in deze fase soms ook wel een 'studieplan'. De apparaatskosten voor het uitwerken van het studieplan komen ten laste van een daarvoor toegekend budget.

In de operationele fase (ook wel voorbereidingsfase) zijn voldoende ruimtelijke en financiële kaders bekend, om het plan te kunnen starten. Dit is vaak het moment om de grondexploitatie vast te stellen als financieel kader voor kosten (investeringen) en opbrengsten in de toekomst. De in de grondexploitatie opgenomen budgetten moeten gedurende de gehele looptijd van het project worden bewaakt. Om dat goed te kunnen doen, moet het college de grondexploitaties periodiek actualiseren. Zo kunnen de gedane investeringen en gerealiseerde opbrengsten worden bijgehouden. Maar ook om wijzigingen en/of onvoorziene omstandigheden te verwerken in de grondexploitatie. Mochten die wijzigingen zo groot zijn dat er ruimtelijk, programmatisch en financieel een heel ander plan ontstaat, moet het college de grondexploitatie herzien. Dan moet de raad de grondexploitatie helemaal opnieuw vaststellen.

¹¹ Op die manier hoeft niet bij ieder nieuw project een begrotingswijziging te worden aangevraagd. Vaak wordt de raad dan wel ingelicht.

¹² De investeringen (kosten) maakt de gemeente meestal aan het begin en de opbrengsten volgen pas aan het einde van de looptijd (bij verkoop).

¹³ Naarmate de uitvoering van het project vordert, wordt de berekening van kosten en opbrengsten immers steeds reëler en meer betrouwbaar.

¹⁴ Voor exploitaties met een voorzien negatief saldo moet dit direct in een voorziening worden gedekt. Winstnemingen bij plannen met een voorzien positief saldo is slechts bij realisatie van die winst toegestaan (niet al op voorhand). Deze regels zijn opgenomen in het BBV.

Hoe worden grondexploitaties onderbouwd?

Grondexploitaties van gemeenten worden onderbouwd in termen van:

1. Programma (kwaliteit),
2. Prijs (geld) en
3. Planning (tijd).

Deze factoren bepalen in hoge mate of een grondexploitatie voldoende op zal brengen.

De grondexploitatie moet inzicht geven in de mate, waarin de waarde van de grond toeneemt gedurende het proces van verandering van het gebruik (de bestemming) van de grond. Het zogenaamde 'kostenverhaal' in de grondexploitatie moet inzicht geven in de mate waarin de opbrengsten uit gronden, eventuele bijdragen uit subsidies¹⁵ en andere geldbronnen voldoende zijn om de kosten (investeringen) uit de grondexploitatie te dekken¹⁶.

Ad 1: Programma.

De gemeente stelt voorafgaand aan de voorbereiding en –uitvoeringsfase stedenbouwkundige (master)plannen op. Dit zijn de bouwprogramma's¹⁷. Die (master)plannen zijn meestal gebaseerd op gebieds- of structuurvisies. In deze visiedocumenten doet het gemeentebestuur uitspraken over ruimtelijke kwaliteit, leefmilieus, koppelingen met de bestaande stad en de maximale opnamecapaciteit. Met de programma's worden (politieke) doelstellingen van de stad gerealiseerd. Meestal zijn programma's gebaseerd op groeiscenario's¹⁸. Dat heet dan aanbodgestuurd programmeren. Op die manier probeert het gemeentebestuur het vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijven te verbeteren. Het college toetst idealiter periodiek het geprogrammeerde aanbod aan de ontwikkeling van de vraag in de stad. Daarbij wordt eventueel overaanbod in de programma's kritisch gevolgd. Zo nodig moeten programma's worden bijgesteld. Met name in een krimpende markt is het belangrijk vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen. Op die manier kan het gemeentebestuur programma-uitval op tijd opvangen.

Ad 2: Prijs.

Grondprijzen komen tot stand op basis van ramingen. Aan de hand van bijvoorbeeld kengetallen, ervaringscijfers en taxaties wordt in eerste instantie een prijs gevormd. Deze grondprijs wordt nauwkeuriger naarmate het plan vordert. Immers, de detaillering van de plannen verbetert en de kwaliteiten worden explicieter benoemd. Wanneer het college het voorlopig en definitief ontwerp laat uitwerken kunnen de prijzen op besteksniveau¹⁹ worden berekend. De te maken grondkosten zijn dan ook duidelijker. Deze kosten en mogelijke overige opbrengsten zijn meestal van invloed op de grondprijs:

- De gemeente moet de kosten voor het aankopen van gronden terug verdienen. De te betalen prijs van aan te kopen objecten en gronden bepaalt de gemeente meestal aan de hand van taxaties van vastgoedwaarden en eventuele schadeloosstellingen²⁰.

¹⁵ Met name in binnenstedelijke gebieden zijn wel eens subsidies beschikbaar voor diverse doeleinden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bodemsanering, stedelijke vernieuwing en infrastructuur. Deze subsidies worden als opbrengsten in de grondexploitatie opgenomen. De fasering van de te ontvangen subsidies is afhankelijk van de beschikkingsvoorwaarden.

¹⁶ Als er een tekort ontstaat wanneer kosten en baten (inclusief subsidies) zijn verwerkt moet de gemeente dit tekort afdekken. De BBV schrijft voor dat begrote tekorten direct moeten leiden tot een voorziening voor die tekorten. Onder een voorziening verstaan we een vorm van vermogen dat met een duidelijk doel is gereserveerd. Uiteindelijk moet die voorziening de tekorten kunnen afdekken die door het vaststellen van het plan ontstaan. Dat betekent dat de jaarlijks geactualiseerde grondexploitaties leiden tot een jaarlijks nieuw vast te stellen voorziening ter afdekking van de tekorten. Dat vindt bij voorkeur bij de jaarrekening plaats.

¹⁷ Bijvoorbeeld het Lelystadse woningbouwprogramma of het masterplan stadshart.

¹⁸ Bijvoorbeeld meer arbeidsplaatsen in het centrum, groter aantal gezinnen in de stad, meer appartementen rondom de ov-knooppunten.

¹⁹ Een bestek is een nauwkeurige beschrijving van een werk, met alle inlichtingen aangaande de gang en de uitvoering ervan, de te gebruiken materialen, de regeling van werkzaamheden, etc.

²⁰ Voor civiele werken wordt veelal gebruik gemaakt van kengetallen, welke in combinatie met het ruimtegebruik tot een prijsstelling leiden.

- Voor de doorbelasting van personeelskosten in grondexploitaties moet een reëel bedrag worden toegerekend. Personeelskosten / apparaatskosten (intern en extern) worden vaak ingeschat met een percentage van de begrote kosten²¹ of met een zogenaamde plankostenscan²².
- Overige kosten worden doorgaans bepaald door stelposten of voorschriften voor bovenwijkse kosten²³, regionale afdrachten, etc.
- Overige opbrengsten kunnen ook van invloed zijn op de grondprijs. Deze worden bepaald door subsidiebeschikkingen en eventuele interne bijdragen.

Het de verwachte opbrengst uit gronden wordt in de grondexploitaties per eenheid weergegeven. Per type vastgoed wordt een mogelijke grondprijs vast afgeleid uit de zogenaamde grondprijzennota. Er zijn twee gangbare methoden voor het berekenen van grondprijzen:

1. **Residuele berekening:** de prijs van het kavel wordt bepaald door de kosten voor bouw en ontwikkeling af te trekken van de marktwaarde van het te realiseren vastgoed. Voor het bepalen van de marktwaarde wordt een taxatie van de verkoopwaarde van het te realiseren vastgoed.
2. **Comparatieve berekening:** de grondprijs wordt gebaseerd op een vergelijking met transacties in omliggende gemeenten. Het is een inzichtelijke en eenvoudige methode die regelmatig wordt toegepast voor kantoren en bedrijfsgebouwen. Voordeel is dat voor raadsleden goed is vast te stellen als er grote afwijkingen in de prijs plaatsvinden. Nadeel is dat lokale omstandigheden sterk kunnen verschillen en dat deze methode daarom niet altijd een nauwkeurige marktwaarde oplevert.

Ad 3: Planning.

In de grondexploitatie wordt de planning van het project vertaald in het verloop van de kosten en baten. Uit de fasering blijkt in hoeverre de 'kost voor de baat' uitgaat. Meestal ontstaan in de eerste jaren nadelige kasstroom, die vanaf het moment van gronduitgifte wordt goedge maakt.

De fasering van de kosten wordt vaak bepaald door het gewenste verkooptempo²⁴. Wanneer de grondexploitatie één op één wordt gefaseerd aan de hand de projectplanning, leidt dat vaak tot een te optimistische planning. Een zogenaamde 'boeggolf' kan dan ontstaan. Niet gerealiseerde kosten en baten worden dan steeds naar een volgend jaar worden doorgeschoven, als de planning niet gehaald blijkt. Het is meestal niet realistisch te veronderstellen dat in een volgend jaar een inhaalslag kan worden gemaakt.

Wat is het belang van een goede planbegeleiding?

Om het proces van verfijning en uitwerking van de planonderdelen en de bijbehorende financiële verplichtingen in verband te brengen met de prognose/begroting in de grondexploitatie, is actieve planbegeleiding nodig. In interne protocollen kan de ambtelijke organisatie hiervoor nadere voorschriften vastleggen. Binnen de geraamde onderdelen / hoofdstukken van de grondexploitatie wordt daarbij vaak het vereveningsprincipe toegepast. Dat wil zeggen dat onderschrijdingen op planonderdelen overschrijdingen compenseren. Ook verevening tussen kostencategorieën en zelfs tussen kosten en baten in de grondexploitatie kan voorkomen.

²¹ Een percentage van 25 tot 30% wordt meestal als reëel geacht.

²² De plankostenscan is ontwikkeld door het voormalige ministerie van VROM. De scan dient als onderbouwing van de plankosten bij kostenverhaal middels een (grond)exploitatieplan. Uiteindelijk is elk project maatwerk. Met de plankostenscan kan voortdurend een realistische inschatting van plankosten worden gemaakt.

²³ Bovenwijkse kosten zijn kosten voor werken van (hoofd-) infrastructurele aard, zoals de aanleg van rondwegen, rioolpersleidingen, bijzondere verkeersvoorzieningen, parkeervoorzieningen, verbindingswegen etc. Volgens bestaande jurisprudentie behoren de aanleg of bouw van maatschappelijke voorzieningen (voorbeeld: sporthal, school, etc.) niet tot de definitie van het begrip bovenwijkse voorzieningen.

²⁴ Bijvoorbeeld: het bouwrijp maken start drie jaar voor aanvang bouw. Een aantal jaren voor het bouwrijp maken zal de gemeente grond aankopen of de grond die zij al in bezit heeft inbrengen in het plan.

Indirect is actieve planbegeleiding ook van belang voor de planning- en controlproducten van de gemeente²⁵. Immers, de waarde van de 'bouwgrond in exploitatie' wordt bepaald door de grondexploitatie. Het is daarom van belang begrotingen, verplichtingen en realisaties in het kader van de grondexploitaties eenduidig vast te leggen. Het doel daarvan is het binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders houden van begroting en realisatie. Aansluiting op de financiële administratie (boekhouding) van de gemeente is hierbij van belang.

Financiële aspecten

Hoe staan grondexploitaties op de balans van de gemeente?

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) omschrijft drie verschillende manieren voor het weergeven van gronden op de gemeentelijke balans:

- *Grond als vast activum*: dit zijn gronden die de gemeente 'vast' in eigendom heeft. De gemeente heeft geen plannen voor een ander grondgebruik van deze gronden. Deze gronden zijn bijvoorbeeld parken of pleinen. De gemeente schrijft geen kosten (zoals bijvoorbeeld rente) bij op deze gronden en schrijft ook niet af op deze gronden. De waarde van deze gronden op de balans verandert dus niet. Voor de grondexploitatie is deze categorie niet van belang.
- *Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)*: deze gronden zijn 'voorraden' op de balans. De gemeente heeft voor deze gronden plannen voor een ander gebruik. Echter, die plannen zijn nog niet exact vastgesteld. Let op: de verwachting dat het gebruik van deze grond verandert, moet wel gebaseerd moet zijn op een raadsbesluit.
- *Bouwgronden in exploitatie (BIE)*: voor deze gronden is door de raad een grondexploitatie vastgesteld. Op basis van die grondexploitatie wordt het plan om de bestemming van de grond te veranderen uitgevoerd.

Wat zijn grondkosten?

Een gemeentelijke grondexploitatie is meestal bedoeld voor de financiële bewaking van en sturing op een veranderingsproces van ruwe bouwgrond of bestaand onroerend goed naar een nieuwe bestemming. De investeringen die worden gedaan bij dit veranderingsproces heten grondkosten. Grondkosten houden verband met de productie van uitgeefbare grond. Het gaat dan om kosten voor:

- Verwerving²⁶.
- Bouwrijp maken²⁷.
- Woonrijp maken²⁸.
- Diverse kosten²⁹.
- Apparaatskosten (intern en extern)³⁰.
- Rente³¹.

Welke invloed hebben gemaakte (grond)kosten op de waarde van de grond op de balans?

Op de balans van de gemeente staan de bezittingen en schulden. Kosten en opbrengsten van de grondexploitatie hebben invloed op de waarde van de gronden (bezittingen) van de gemeente. Het

²⁵ Zoals de begroting en de jaarrekening.

²⁶ Kosten voor ontruiming, tijdelijk beheer en sloopwerken.

²⁷ Bouwrijp maken: (het maken van kosten voor) grondsanering / bodemsanering, verhardingen, riolering, bouwwegen, bruggen.

²⁸ Woonrijp maken: (het maken van kosten voor) definitief afwerken van wegen, verlichting en andere openbare voorzieningen zoals groen.

²⁹ Kosten voor eventuele omslagen / heffingen, tijdelijke voorzieningen, parkmanagement, kunstbijdrage, niet verrekenbare BTW, etc.

³⁰ Personele kosten voor voorbereiding, toezicht en administratie. Voor het realiseren van een project is personele inzet nodig. Bijvoorbeeld voor het onderzoeken voor en doorlopen van ruimtelijke procedures, het opstellen van een stedenbouwkundige visie, controle op de werkzaamheden en begeleiding bij het uitgeven van kavels.

³¹ Rentekosten over de boekwaarde.

principe dat de investeringen in gronden later moeten worden terugverdiend, is dus ook te zien op de balans.

Kosten die de gemeente maakt binnen de grondexploitatie, mag de gemeente 'activeren'. 'Activeren' wil zeggen dat de gemaakte kosten worden toegevoegd aan de waarde van de grond op de balans. Op papier stijgt de waarde van de gemeentelijke grond hiermee³². Op de balans lijkt het dan alsof de gemeente steeds rijker wordt. Maar het saldo van de grondexploitatie is dan negatief.

Wanneer de gemeente deze grond later weer verkoopt, ontvangt de gemeente de opbrengsten. Daarmee daalt boekwaarde van de grond op de balans. Het saldo van de grondexploitatie wordt weer positief, als de opbrengsten uit verkoop hoger zijn dan de gemaakte kosten.

Maar als de gemeente de gemaakte kosten (investeringen) niet kan terugverdienen met de verkoop³³, moet de gemeente geld bijleggen. De gemeente moet dan 'haar verlies nemen'. Bij gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen, heet dit ook wel 'afboeken'. Bij afboeken moet gemeente moet geld vrijmaken om de verliezen te dekken. De gemeente heeft dan geen keus.

De gemeente moet dus de boekwaarde van de grond aan het einde van de planperiode verrekenen binnen de totale gemeentelijke begroting. Zijn er meer kosten gemaakt dan opbrengsten (boekwaarde positief), blijft er een verlies over en moet de gemeentelijke organisatie geld bijleggen. Zijn er meer opbrengsten dan kosten (boekwaarde negatief), krijgt de gemeentelijke organisatie geld uit de grondexploitatie. Het afsluiten van een grondexploitatie en het verrekenen van de boekwaarde heet ook wel het *liquideren* van een project.

Hoe mag de gemeente kosten toerekenen bij bouwgronden?

De gemeente mag kosten activeren op zowel in exploitatie genomen gronden als op niet in exploitatie genomen gronden. Voor in exploitatie genomen gronden is de grondexploitatiebegroting het financiële kader daarvoor. Uit die begroting moet ook blijken in hoeverre de gemeente de geactiveerde kosten terug kan verdienen. Als uit de grondexploitatiebegroting blijkt dat de gemeente de gemaakte kosten niet geheel kan terug verdienen, moet de gemeente dat verlies nemen.

Voor niet in exploitatie genomen gronden is nog niet zo duidelijk of de gemeente de gemaakte kosten nog terug kan verdienen. Er ligt immers nog geen vastgestelde grondexploitatiebegroting. Deze gronden mogen op de balans staan tegen de geldende marktwaarde (artikel 65 BBV). Wordt de waarde van de grond op de balans hoger dan de marktwaarde³⁴, moet de gemeente het teveel aan waarde afboeken.

Volgens de commissie BBV mogen gronden niet zomaar tot de categorie 'niet in exploitatie genomen gronden' gerekend worden³⁵. De gemeente moet een 'reëel en stellig' voornemen hebben deze gronden in exploitatie te nemen. De raad moet over zo'n voornemen expliciet een (raads)besluit nemen.

Hoe rekening te houden met onvoorziene kosten?

Aangezien de uitwerking en de ruimtelijke ontwikkeling gedurende een langere periode plaatsvindt³⁶, moet rekening worden gehouden met detaillering en onvoorziene omstandigheden. In de begroting van kosten en baten wordt daarom bij vaststelling van een grondexploitatie vaak een onzekerheidsreserve opgenomen. Die wordt meestal aangeduid met de term 'onvoorzien'.

³² Dit is op de balans terug te vinden onder de post *Vlottende activa*. Daar worden twee posten genoemd: *'bouwgronden in exploitatie'* en *'niet in exploitatie genomen gronden'* (soms afgekort tot *'BIE'* en *'NIEGG'*).

³³ De grond blijkt minder waard te zijn dan de waarde op de balans.

³⁴ Bijvoorbeeld door rentebijdragen of door investeringen in de grond. Investeringen zijn bijvoorbeeld de kosten voor bouwrijp en woonrijp maken.

³⁵ Bij veel gemeenten is dit een soort restcategorie. Hierin worden dan alle gronden, die niet in exploitatie genomen zijn, opgenomen.

³⁶ Daarmee bedoelen we de hele looptijd van het grondexploitatieplan: van de fase van stedenbouwkundig plan tot inrichtingsontwerp en uitvoering.

De post onvoorzien kan een aantal doeleinden hebben. Een geaccepteerde systematiek voor het begroten van onvoorziene kosten is de SSK-methode³⁷. In deze methode wordt voor het opnemen van onvoorziene posten in de ramingen het volgende onderscheid gemaakt:

- Nader te detailleren. De ontwerpdetailering bij uitwerking van schetsen naar voorlopige en definitieve ontwerpen.
- Object onvoorzien. Hiermee wordt geanticipeerd op ontwerpwijzigingen, complexiteit in het project en voortschrijdend inzicht in bijvoorbeeld toepassing van bepaalde technische oplossingen.
- Project onvoorzien. idem object onvoorzien, maar niet te koppelen aan een specifiek onderdeel van het project. Dit is dus een aannahme op projectniveau.

De kostenraming inclusief deze posten geeft het meest reële beeld voor de te maken kosten. Vervolgens kan een onzekerheidsreserve bepaald worden. Deze reserve is bedoeld om de kans op kostenoverschrijdingen in algemene zin te beperken. Deze post kan op basis van een eigen inschatting³⁸ worden bepaald of via een kansberekening³⁹.

Hoe worden risico's ingecalculeerd?

Het weerstandsvermogen⁴⁰ wordt bepaald door de verhouding tussen de weerstandscapaciteit⁴¹ van de gemeente en de risico's⁴² die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van de gemeente⁴³. Voor deze risico's mogen nog geen andere maatregelen zijn getroffen. De gemeente moet er in principe door goed risicomanagement voor zorgen, dat normale risico's worden herkend voordat deze zich voordoen. Daarvoor moet de gemeente beheersmaatregelen en/of voorzieningen⁴⁴ treffen. Bij weerstandsvermogen moet de nadruk liggen op risico's die minder regulier van aard zijn, maar die toch leiden tot onverwachte tegenvallers wanneer ze werkelijkheid worden.

De weerstandscapaciteit zijn de middelen en mogelijkheden die de gemeente heeft of kan hebben om niet begrote kosten te dekken. Het BBV maakt onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De middelen die de incidentele weerstandscapaciteit bepalen zijn:

- de algemene- en bestemmingsreserves;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven, voor zover hier geen bestemming aan is gegeven;
- de stille reserves, voor zover deze op korte termijn te gelde te maken zijn.

De middelen die de structurele weerstandscapaciteit bepalen zijn:

- de resterende (onbenutte) belastingcapaciteit;
- bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
- cumulatief begrote onvoorziene uitgaven.

Om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen dienen de risico's in de grondexploitaties bepaald te worden. Deze risico's worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit in de begrotingen, reserves en dergelijke. Hieruit wordt het weerstandsvermogen afgeleid.

³⁷ *Standaard Systematiek voor Kostenramingen, door het CROW*

³⁸ *Bijvoorbeeld een percentage.*

³⁹ *Bijvoorbeeld een Monte Carlo analyse.*

⁴⁰ *Het deel van de weerstandscapaciteit dat niet nodig is voor afdekking van alle risico's. Ofwel: weerstandsvermogen = weerstandscapaciteit -/- totaal van alle risico's.*

⁴¹ *De middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt om substantiële niet begrote, onverwachte kosten af te dekken zonder dat dit ten koste gaat van het bestaand beleid.*

⁴² *Het gevaar voor schade of verlies, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie.*

⁴³ *Artikel 11 BBV.*

⁴⁴ *Onder een voorziening verstaan we een vorm van vermogen dat met een duidelijk doel is gereserveerd.*

Wat is het belang van een goede (financiële) administratie?

Vanwege de grote verwevenheid van kosten en baten en de lange planperioden, is eenduidige administratie van groot belang om goede bestuurlijke en managementinformatie te kunnen afleiden. De informatie moet een goede sturing op het resultaat van grondexploitaties vooraf (begroting) en achteraf (verantwoording) mogelijk maken.

Er zijn geen standaarden voor de administratie van grondexploitaties. In de Wet op de ruimtelijke ordening⁴⁵ worden wel enkele eisen gesteld aan de op te nemen kosten en baten in een grondexploitatie. Het gaat hierbij om profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid van kosten en baten aan een plan.

Bij de vastlegging van grondexploitaties speelt de eenduidige administratie van de kosten, baten en planning daarvan een belangrijke rol. Ook het kunnen afleiden van een correcte netto contante waarde is belangrijk⁴⁶.

Voor de jaarlijkse verantwoording in de jaarrekening is het nodig inzicht te hebben in de restant begrotingen en de gerealiseerde kosten en baten inclusief rentekosten en –baten in het grondexploitatieplan. Het actuele plansaldo dat daarbij hoort wordt vergeleken met de laatst vastgestelde versie (vaak de laatste jaarrekening). De mutatie in het plansaldo dient via een verschillenverklaring voor de kosten en baten te kunnen worden afgeleid. Hierbij kan het volgende aan de orde zijn:

- overschrijding realisatie t.o.v. begrote post;
- hogere begrote posten als gevolg van actuele inzichten in het plan;
- planningsaanpassingen met gevolgen voor rentetoerekening en prijsindices.

In de werkprocessen van de uitvoerende dienst, moet vastgelegd worden welke beslissers (projectleiding, ambtelijke opdrachtgever, bestuurlijke opdrachtgever) tot welke mutaties bevoegd zijn te besluiten (meldingsnormen). Het vastleggen van dergelijke besluiten in projectteams, directies of college is nodig om een sluitende verantwoording te kunnen aanbieden aan de raad.

⁴⁵ Afdeling Grondexploitatiewet.

⁴⁶ *Het saldo van (ingeschatte) baten en kosten van een project. Een grondexploitatieproject heeft in het ene jaar een andere waarde dan in het daaropvolgende jaar. Dat komt door rente en inflatie (geldontwaarding). Die spelen elk een eigen rol. Als u nu geld op de bank zet komt er in de komende jaren rente bij. Als u over vijf jaar het geld uitgeeft, kunt u er minder voor kopen dan nu (inflatie). De percentages voor rente en inflatie zijn meestal niet aan elkaar gelijk. Om de resultaten van grondexploitaties met elkaar te kunnen vergelijken, worden de kosten en opbrengsten gedurende de planperiode teruggerekend naar een geldwaarde op eenzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van een bepaald jaar. Dat is dan de Netto Contante Waarde.*

Wettelijk kader

Inleiding en samenvatting

Het Rijk heeft in een aantal wetten en besluiten regels voor de grondexploitatie vastgelegd. De belangrijkste zijn het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de regels die voortvloeien uit het budgetrecht van de gemeenteraad (gemeentewet), de regels uit de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening en het bijbehorende Besluit, de Grondexploitatiewet met de kostensoortenlijst en de plankostenplan.

Samenvatting

Het Rijk heeft de wettelijke mogelijkheden gegeven om grondbeleid te voeren via onder andere de Ontheffingswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en in de Grondexploitatiewet. Met de instrumenten uit deze wetten kan de gemeente grondbeleid uitvoeren.

Grondbeleid gaat vaak over aan- en verkopen van grond. De Gemeentewet geeft het college de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het aan- en verkopen van grond is zo'n privaatrechtelijke rechtshandeling (Gemeentewet 160, lid 1, sub e). Dat betekent dat de uitvoering van actief grondbeleid vooral tot de bevoegdheden van het college behoort. Maar het college is wel verplicht de raad vooraf te informeren over transacties wanneer deze mogelijk grote gevolgen voor de gemeente kunnen hebben (Gemeentewet artikel 169). Ook wanneer de raad daarom vraagt is het college verplicht de raad op voorhand te informeren.

Ook heeft het Rijk eisen gesteld aan de informatievoorziening over de uitvoering van het grondbeleid. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) staan bepalingen over gemeentelijke doelen voor en (financiële) informatievoorziening over het grondbeleid. Het college moet volgens de BBV in de jaarlijkse programmabegroting en het programmaverslag aandacht besteden aan grondbeleid en grondexploitatie. Deze bepalingen zijn in het leven geroepen om de raad in staat te stellen te sturen en controleren.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten

Het BBV verplicht gemeenten een programmabegroting en -verantwoording op te stellen, met daarin een paragraaf over het grondbeleid. Het BBV schrijft ook voor op welke manier het college de grondexploitaties moet opnemen in haar begroting en verantwoording. Bovendien bepaalt het BBV op welke uitgangspunten die informatie gebaseerd moet zijn. De grondexploitaties worden ten minste op twee plaatsen in de begroting en jaarrekening beschreven. Allereerst in de verplichte paragraaf grondbeleid. Daarnaast in de toelichting op de balans. Het doel van deze regels is dat het bestuur van de gemeente, in het bijzonder de raad, een adequaat beeld heeft van de grondexploitaties.

Artikel 16 van het BBV schrijft voor waarover de gemeente in begroting en jaarverslag dient te rapporteren in de paragraaf grondbeleid.

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

Toelichting per punt:

Ad. a. De visie op grondbeleid brengt de grondexploitatie in verband met de doelstellingen die de gemeente daarmee wil bereiken. De achterliggende veronderstelling hierbij is dat de

gemeente grondbeleid en grondexploitatie ziet als instrumenteel voor ruimtelijk beleid en sectoraal beleid. Met ruimtelijk beleid en sectoraal beleid bedoelen we beleid voor wonen, werken en infrastructuur. Dat betekent dat het grondbeleid bepaalt hoe de gemeente verschillende functies realiseert. Dat deze functies gerealiseerd worden en de locaties daarvan, wordt elders bepaald.

- Ad. b. De gemeente kan grondbeleid op verschillende manieren uitvoeren: actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid of (een tussenvorm) in samenwerking met private partijen. Bij actief grondbeleid is de financiële inzet van de gemeente het grootst. Bij faciliterend grondbeleid is die het kleinst. Ook de regiemogelijkheden van de gemeente zijn groter bij actief grondbeleid dan bij faciliterend grondbeleid. De keuze voor de vorm is afhankelijk van bepaalde afwegingen. Is regie wenselijk? Is financiële inzet wenselijk of kan die zelfs tot winst leiden?
- Ad. c. Volgens de commissie BBV moet het college de prognose van de resultaten (winst of verlies?) van grondexploitaties ten minste jaarlijks actualiseren. Dat is ook belangrijk voor de risicobeheersing bij de grondexploitaties, omdat de resultaten sterk afhankelijk zijn van marktomstandigheden.
- Ad. d. De gemeente kan bij grote projecten die meerdere jaren tussentijdse winst nemen. Het project moet dan wel in herkenbare delen zijn onderverdeeld. Tussentijdse winstneming is alleen mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst al is gemaakt en er geen verder verlies te verwachten is⁴⁷.
Het BBV geeft geen regels voor hoe en wanneer er winst bij grondexploitaties kan worden genomen. De richtlijnen voor het jaarverslag geven wel regels voor winstneming van onderhanden werk. Het gemeentebestuur heeft op dit punt dus enige beleidsvrijheid. Gemeenten kiezen vaak voor de 'completion-methode'. Daarbij is tussentijdse winstneming naar rato mogelijk als:
- er een betrouwbare kostprijscalculatie in de grondexploitatie is;
 - de opbrengsten voldoende zeker zijn. Dat wil zeggen dat er geen belangrijke verkopen meer plaatsvinden;
 - de nog te maken kosten goed in te schatten en toe te kennen zijn aan het gerealiseerde en niet-gerealiseerde deel van de grondexploitatie.
- Ad. e. De raad wordt in de paragraaf grondbeleid geïnformeerd over de risico's van het grondbeleid en de daaraan gerelateerde reserves. Het grondbeleid heeft altijd bepaalde financiële risico's. Zeker bij eigen gemeentelijke grondexploitaties. Om die risico's op te kunnen vangen, is een risicoreserve nodig. Dat kan een afzonderlijke reserve of een deel van de algemene gemeentelijke reserve zijn. In de paragraaf grondbeleid staat duidelijk welke risico's er zijn en in hoeverre de beschikbare reserve voldoende is om die op te vangen.
In de gemeentelijke financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) kan het gemeentebestuur de voorschriften voor de paragraaf grondbeleid nader invullen. Daarin kan een bepaling staan dat de raad periodiek een nota grondbeleid vaststelt.

BBV artikel 70

In artikel 70 van het BBV staat hoe het college in de toelichting op de balans moet rapporteren over de bouwgronden in exploitatie en de niet in exploitatie genomen gronden.

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
 - a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
 - c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
 - d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;

⁴⁷ Tenzij de gemeentebestuur voor dat verlies voldoende voorzieningen heeft getroffen.

- e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
 - f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
 - g. het geraamde eindresultaat;
 - h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

De commissie BBV beoordeelt de kosten- en opbrengstentoekening ook bij actief grondbeleid naar de richtlijnen van de Grondexploitatiewet⁴⁸.

Regelgeving vanuit de gemeentewet

Aan- en verkoop onroerende zaken door college

In de Gemeentewet is bepaald dat het college bevoegd is tot aan- en verkoop van onroerende zaken (artikel 160). Voorwaarden zijn (artikel 169 Gemeentewet):

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

Het college mag dus ook gronden verkopen of andere gronden aankopen en daarvoor de prijs vaststellen. Het college moet hierbij wel binnen de door de raad vastgestelde begroting (van de grondexploitatie) blijven. Daarnaast kan de raad een budget vaststellen voor strategische grondaankopen buiten de lopende grondexploitaties om. Als transacties mogelijk grote gevolgen hebben voor de gemeente, moet het college de raad voorafgaand hierover informeren.

De bevoegdheid van het college om privaatrechtelijke rechtshandelingen te doen, doet overigens niets af aan het budgetrecht van de raad (bijvoorbeeld besluiten over een voorbereidingskrediet voor verwerving van grond voor een plan).

Budgetrecht gemeenteraad (Gemeentewet)

De raad heeft het budgetrecht (artikel 189). Het is de raad zelfs bij wet verboden die bevoegdheid over te dragen (artikel 156). Het budgetrecht oefent de raad vooral uit door het vaststellen van de jaarlijkse begroting.

Bij grondexploitaties worden voor de gehele looptijd van een project vastgesteld in plaats van voor één jaar. Dit gebeurt bij het vaststellen van de grondexploitatie. Vanuit het perspectief van het budgetrecht zou de raad de grondexploitaties moeten vaststellen. Immers, de gemeente legt zich dan voor wat betreft het budget voor lange tijd vast.

Wet ruimtelijke ordening/Besluit ruimtelijke ordening ('Grexwet')

In 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Onderdeel van deze wet is de Grondexploitatiewet. De Grondexploitatiewet gaat over grondexploitaties die niet door de gemeente worden uitgevoerd. Indirect speelt de wet ook bij gemeentelijke grondexploitaties een rol. Bijvoorbeeld als delen van een plan door grondeigenaren zelf worden uitgevoerd. In deze wet zijn regels opgenomen over kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties. Volledig kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties is verplicht. De gemeenteraad moet nu tegelijkertijd met de vaststelling van het bestemmingsplan een zogeheten exploitatieplan vaststellen. Met dat exploitatieplan kunnen bijdragen van derden ingevorderd worden. Deze bijdragen zijn bedoeld als dekking van de door de gemeente gemaakte kosten. Het vaststellen van een exploitatieplan is niet verplicht wanneer het verhaal van de gemeentelijke kosten op een andere wijze gegarandeerd is. Bij actief grondbeleid is dat o.a. het geval wanneer de kosten terugverdiend worden door grondverkoop of door het afsluiten van een exploitatieovereenkomst.

⁴⁸ BBV Toerekening kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties, 26 april 2013.

Kosten en opbrengsten in de grondexploitatie

Bij de Grondexploitatiewet hoort een lijst van kosten en opbrengsten die tot de grondexploitatie behoren. Deze lijst is inmiddels opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening. De achterliggende gedachte bij deze lijst is dat wanneer het voor de gemeente mogelijk wordt om bijdragen van derden aan de grondexploitatie af te dwingen, daar dan beperkingen aan moet worden gesteld. Zonder deze limitatieve kostensoortenlijst zou het voor gemeenten mogelijk zijn willekeurige kosten via de grondexploitatie aan derden door te berekenen.

Formeel geldt de kostensoortenlijst niet voor gemeentelijke grondexploitaties. De commissie BBV vindt het wel dat het wenselijk dat ook gemeenten zich bij actief grondbeleid tot die lijst beperken⁴⁹. Het geeft hiermee een handvat voor de maximaal aan een grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten. Kostensoorten die niet in de kostensoortenlijst voorkomen, zou de gemeente op een andere manier moeten dekken.

Plankostenplan

Een uitwerking van de kostensoortenlijst is de Plankostenplan. Deze is als ministeriële regeling behorend bij de Wet ruimtelijke ordening vastgesteld. De achterliggende gedachte achter deze regeling is het beperken van de door de gemeente op een derde te verhalen kosten. In dit geval gaat het om een specifiek type kosten. Namelijk de kosten voor het gemeentelijk apparaat om het plan voor te bereiden en uit te voeren.

Volgens de kostensoortenlijst is zijn apparaatskosten verhaalbaar. Dat is ook wel logisch, want de gemeente maakt bij ieder ruimtelijk plan dergelijke kosten. Bijvoorbeeld de kosten voor het opstellen en vaststellen van het bestemmingsplan. Zonder limiet zou dit echter kunnen leiden tot (onbedoelde) inefficiëntie van de zijde van de gemeente. Als voor een plan gemaakte apparaatskosten verhaalbaar kunnen worden op derden, kan dat stimuleren om zoveel mogelijk kosten van het gemeentelijk apparaat op één of andere manier aan het plan toe te rekenen. Om dat tegen te gaan, heeft de regering de plankostenplan opgesteld. Hierbij heeft de regering samengewerkt met projectontwikkelaarsorganisatie NEPROM, de Vereniging van Grondbedrijven en de VNG.

In de plankostenplan staat per onderdeel van het grondexploitatieproces welke inzet en welk tarief de gemeente maximaal mag rekenen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten plannen. Bijvoorbeeld binnenstedelijke plannen en uitleglocaties of plannen waar wel en plannen waar geen integraal ophogen en voorbelasten noodzakelijk is. De scan wijst zo voor elk plan een maximaal te verhalen bedrag voor gemeentelijke apparaatskosten uit. Formeel geldt de plankostenplan niet voor gemeentelijke grondexploitaties. Maar indirect heeft deze er wel een normerende werking. Wanneer de gemeente bij een plan meer apparaatskosten opvoert, dan volgens de scan bij die bepaalde grondexploitatie toegestaan zou zijn, kan dat erop wijzen dat het plan niet doelmatig uitgevoerd wordt.

Europese regelgeving

Gemeenten zijn bij het vormgeven van hun grondbeleid ook gebonden aan de Europese regelgeving. Een voorbeeld zijn de regels op het gebied van staatsteun. Aan- en verkoop van gronden mag alleen plaatsvinden op basis van een onvoorwaardelijke biedprocedure of na taxatie door een onafhankelijke deskundige. Daarnaast geven de Europese aanbestedingsregels drempelbedragen en kaders voor de opdrachtverlening door de overheid. Bij overschrijding van de drempel moeten de gemeente aanbestedingsregels toepassen.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Het voorkeursrecht houdt in dat eigenaren bij verkoop van gronden eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de betreffende onroerende zaak te kopen. Op deze manier biedt het voorkeursrecht de gemeente tijdens het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen.

⁴⁹ Bijgestelde notitie grondexploitatie, commissie BBV, februari 2012.

De onteigeningswet

Wanneer de gemeente grond niet op de gebruikelijke manier kan kopen, kan de gemeente een onteigeningsprocedure inzetten. Onteigening is alleen mogelijk als dit in het algemeen belang is, onder bepaalde voorwaarden en tegen schadeloosstelling.

De financiële verordening van de gemeente Lelystad (2012)

In de financiële verordening van de gemeente Lelystad zijn ook nog enkele artikelen opgenomen over het grondbeleid.

Artikel 10 Paragraaf grondbeleid

1. De paragraaf grondbeleid bevat naast de wettelijk voorgeschreven informatie in ieder geval:
 - a. Informatie over voornemens inzake grondverwerving.
 - b. Een overzicht van de te ontwikkelen en in ontwikkeling te nemen exploitaties, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen actief en faciliterend beleid.

Artikel 13 Grondbeleid

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota grondbeleid aan, die in ieder geval behandelt:
 - a. de relatie met de programma's van de begroting;
 - b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
 - e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.
2. Alle grondexploitaties worden ten minste eens per jaar geactualiseerd.
3. Verliezen op grondexploitaties worden berekend over de gehele looptijd van deze exploitaties en worden genomen zodra ze bekend of voorzienbaar zijn.
4. Winsten op grondexploitaties worden berekend over de gehele looptijd van deze exploitaties en worden genomen nadat ze zijn gerealiseerd.

Samenvatting rekenkameronderzoek grondbeleid (2009)

In 2009 publiceerde de rekenkamer Lelystad haar rapport over het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Lelystad. De rekenkamer wilde met dit onderzoek inzicht krijgen in de manier waarop de raad stuurt op de doeltreffendheid van het grondbeleid. Ook wilde de rekenkamer weten of de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het grondbeleid duidelijk zijn vastgelegd. De rekenkamer heeft ook onderzoek gedaan naar de risicobeheersing en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad.

De rekenkamer concludeert als volgt:

1. de gemeente Lelystad heeft veel kaderstellende documenten voor het ruimtelijk beleid, grondbeleid en de uitwerking daarvan. Dit zijn echter wel grote stukken. Die stukken worden ook versnipperd en in een minder logische volgorde aan de raad aangeboden. De samenhang tussen die stukken laat te wensen over. De uitwerking van de stukken kan soms beter. Door dit alles heeft de raad waarschijnlijk op onderdelen onvoldoende overzicht.
2. Het college heeft veel doelstellingen geformuleerd voor het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Sommige daarvan kunnen nog worden aangescherpt (SMART).
3. De verantwoordingsstukken over ruimtelijk beleid en grondbeleid zijn voor verbetering vatbaar.
4. De gemeente Lelystad gebruikt nog geen Meerjaren prognose Grondexploitaties (MPG).
5. Een aantal grondexploitaties wordt niet jaarlijks geactualiseerd.
6. De methode van winstneming die de gemeente Lelystad hanteert, staat haaks op de uitgangspunten van het BBV. De methode staat ook op gespannen voet met het voorzichtigheidsbeginsel. De gemeente loopt hiermee het risico, dat geld wordt uitgegeven dat de gemeente eigenlijk (nog) niet heeft.
7. Strategische grondaankopen zullen bij de gemeente Lelystad niet vaak nodig zijn. De gemeente heeft namelijk contractafspraken met Domeinen over de aankoop van gronden. Deze afspraken zijn min of meer bekend bij de betrokken ambtenaren.
8. De taken en verantwoordelijkheden van het grondbedrijf staan duidelijk in de Uitwerkingsnota Grondbeleid. Wel mogen rolverdeling en afspraken tussen college en raad over het grondbeleid duidelijker.
9. De raad krijgt veel informatie over de risico's van de grondexploitaties. Maar de informatie is misschien niet inzichtelijk en begrijpelijk genoeg voor de raad.
10. De sturing door de raad is niet optimaal.

Kaderstelling ruimtelijk beleid en grondbeleid

Ruimtelijk beleid. Het inhoudelijke beleid (ruimtelijk beleid) moet leidend zijn voor het grondbeleid. Het college voorziet de raad voorziet van relatief veel beleidsdocumenten over het ruimtelijk beleid. De gemeente heeft kaderstellende beleidsdocumenten, waarin de doelstellingen voor woon-, zorg- en werklocaties worden uitgewerkt (o.a. Visie op Wonen, Nota Kernvoorraad, Visie op Werken). Deze doelen worden ook periodiek geactualiseerd (Koersnotitie, meerjaren bouwprogramma's). De doelstellingen zijn over het algemeen helder geformuleerd. Ze zijn grotendeels goed meetbaar en in tijd weergegeven. Een deel van die doelstellingen kan het college aanscherpen volgens het SMART principe (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden). Op die manier kan de raad beter toetsen en sturen.

Tussen de beleidsdocumenten is enige samenhang en structuur. Maar vanwege de grote omvang en veelheid van de stukken ontstaat misschien versnippering. Dat kan ertoe leiden dat de raad gebrek aan overzicht en inzicht heeft. Ook de vele doelstellingen kunnen het volgen en sturen op de resultaten bemoeilijken. Overigens staat in de onderzochte raadsverslagen niet nadrukkelijk, dat de raad dit een probleem vindt.

Ook de volgorde waarin het college stukken over ruimtelijk beleid aan de raad heeft aangeboden kan leiden tot een gebrek aan overzicht. Eerst kreeg de raad algemene doelstellingen, daarna een uitwerking daarvan en daarna weer algemene doelstellingen. Het was beter geweest als de raad eerst alle algemene doelstellingen had kunnen vaststellen en daarna de uitwerking daarvan (trechtermodel).

Grondbeleid en uitwerking daarvan. Voor het grondbeleid en de uitwerking daarvan heeft de gemeente ruimschoots voldoende kaderstellende documenten. Maar helaas legt het college geen

duidelijke relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. De raad moet weten waarom de gemeente Lelystad kiest voor een actief grondbeleid. Ook moet de raad weten waarom bepaalde grondaankopen voor de resterende bouwopgave nodig zijn. De raad heeft beperkt inzicht in de resterende bouwopgave. Daardoor is niet duidelijk of de gemeente strategische grondaankopen moet doen.

Het college heeft de kaders in de Uitwerkingsnota Grondbeleid op onderdelen beleidsregie, exploitatieresultaat, winstneming en risico's en reserves te beperkt uitgewerkt. De huidige uitwerking is niet in lijn met artikel 16 van het BBV. Ook ontbreekt een toelichting op belangrijke beleidsaspecten, zoals:

- de onderbouwing van strategische/anticiperende grondaankopen,
- de relatie met Domeinen,
- staatssteun,
- onteigening,
- planschade,
- kostenverhaal,
- taken, verantwoordelijkheden en organisatie bij ruimtelijke projecten.

In de nota Bovenwijkse voorzieningen ontbreekt bovendien een rekenkundige onderbouwing hoe kosten van bovenwijkse voorzieningen aan individuele grondexploitatie moeten worden toegerekend. Het college vindt deze rekenkundige onderbouwing vooral van belang is voor faciliterend grondbeleid. De rekenkamer wijst erop dat er ook bij actief grondbeleid een verband moet zijn tussen toegerekende kosten en de desbetreffende grondexploitaties⁵⁰. De raad krijgt nu niet voldoende informatie voor optimale controle op de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Met name de financiële kaders bieden de raad onvoldoende handvatten voor sturing en controle⁵¹.

Verantwoording over ruimtelijk beleid en grondbeleid

De raad krijgt veel verantwoordingsinformatie met betrekking over het ruimtelijk beleid en het grondbeleid (grondexploitaties). Maar de informatievoorziening heeft onvoldoende logische samenhang. Deze verantwoording is ook bevat soms niet alle benodigde informatie en is onvoldoende inzichtelijk. Als het college de informatie over het grondbeleid op een andere manier aan de raad presenteert, is dat al een hele verbetering. Ook is de aangeboden informatie niet altijd actueel. Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat de grondexploitaties niet jaarlijks worden geactualiseerd. Zonder actuele cijfers is de raad niet in staat op de juiste wijze te controleren of te sturen. Hierdoor heeft de raad geen actueel beeld van de risico's en de benodigde financiële buffer. Op projectniveau heeft de raad onvoldoende zicht op belangrijke afwijkingen en de onderbouwing van de winstneming.

Meerjaren prognose Grondexploitaties (MPG)

De gemeente Lelystad gebruikt helaas nog geen Meerjaren prognose Grondexploitaties (MPG). Hiermee kan het college inzicht geven in de verhouding tussen de resterende bouwopgave, de huidige planportefeuille en de algemene reserve grondbedrijf. Hiermee kan het college het benodigde weerstandsvermogen onderbouwen. Een MPG zou jaarlijks in het voorjaar kunnen verschijnen. Deze kan de onderlegger zijn voor de jaarrekening en de begroting van het komende jaar. Het jaarlijks opstellen van een MPG zal leiden tot een aanmerkelijke verbetering van de sturing van het grondbedrijf. De raad krijgt dan een totaalbeeld van:

- de stand van zaken van de grondexploitaties,
- de verwachtingen daarover in de toekomst,
- een actueel inzicht in de risico's en

⁵⁰ Conform het stelsel van baten en lasten dienen de aan de grondexploitatie(s) toegerekende kosten hiermee een oorzakelijk verband te hebben (zie ook de Notitie grondexploitatie van januari 2008 van de commissie BBV).

⁵¹ De raad heeft in werkelijkheid beperkt zicht op de huidige kosten en opbrengsten van een project. Ook heeft de raad geen duidelijk zicht op significante afwijkingen in plannen (programmatisch en financieel), de ontwikkeling van de boekwaarden en de onderbouwing van de winstneming. Kortom, in totaliteit wordt de raad veelvuldig voorzien van informatie. Maar op de volledigheid en inhoud is voor verbetering vatbaar. Het gaat hier met name om het jaarverslag Grondbedrijf en de nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf.

- de stand van de daaraan gerelateerde risicoreserve(s).

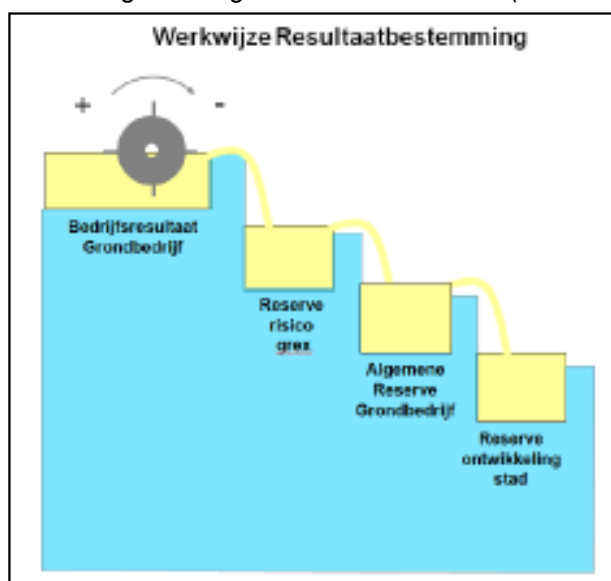
Volgens het college wordt dit perspectief al opgenomen in de jaarlijkse Nota Weerstandsvormogen Grondbedrijf. Het college kan de Nota Weerstandsvormogen hiervoor gebruiken, maar wel onder voorwaarden⁵².

Winstneming

In de nota Nota Weerstandsvormogen Grondbedrijf staat de methode beschreven die de gemeente Lelystad gebruikt voor tussentijdse winstneming. Deze methode staat haaks op de uitgangspunten van de BBV en staat op gespannen voet met het voorzichtigheidsbeginsel⁵³. De *verwachte (dus niet gerealiseerde)* winst wordt namelijk jaarlijks naar rato van de gerealiseerde grondopbrengsten in dat jaar genomen. Maar alle gemaakte kosten⁵⁴

voor de grondexploitatie hoeven dan nog niet volledig gedekt te zijn. Op die manier neemt de gemeente als winst, die ze nog niet (volledig) gemaakt heeft. Daarna wordt de winst in een reservefonds gestort. De raad mag in principe bestedingsvoorstellen doen voor reserves. Op die manier loopt de gemeente het risico, dat de in de reserve gestorte – nog niet gerealiseerde winst – door de raad uitgegeven wordt. Er is dus een risico, dat geld wordt uitgegeven dat de gemeente misschien eigenlijk niet heeft. Misschien wist de raad niet helemaal duidelijk, wat de gevolgen kunnen zijn van deze methode van winstneming. Het college vindt de reservepositie van het grondbedrijf voldoende om dit risico en andere risico's op te vangen.

Volgens de rekenkamer moet de wijze van winstneming de risico's van de gemeente niet vergroten. Het college hanteert negen risicoprofielen bij het risicomanagement van de grondexploitatie. Bij deze negen is geen profiel opgenomen, dat het risico van eventuele voortijdige winstneming kan bepalen. Kortom: winst nemen en het bepalen en afdekken van risico's zijn twee op zichzelf staande zaken.



Contract met Domeinen

Strategische grondaankopen zullen bij de gemeente Lelystad niet vaak nodig zijn. De gemeente heeft namelijk contractafspraken over de aankoop van gronden met Domeinen. Deze afspraken zijn min of meer bekend bij de betrokken ambtenaren. Maar het contract zelf is niet bij alle betrokkenen bekend. Het is daarom belangrijk, dat het college de keuzes en overwegingen over dat contract duidelijk omschrijft. De beleidskeuze voor actief grondbeleid onderbouwt het college goed.

Sturing raad

De raad stuurt het ruimtelijk beleid op inhoud bij. De raad is ook kritisch op het jaarlijkse bouwprogramma. Maar de bouwdoelstellingen worden telkens niet gehaald. De raad wil dat het college de marktomstandigheden volgt en dat het tijdig aansluiting zoekt op de marktvraag. Zowel het college als de raad accepteren in feite, dat een hogere bouwproductie door marktomstandigheden niet haalbaar is⁵⁵. Op het grondbeleid is de raad kritisch, maar de raad stuurt hierop niet optimaal⁵⁶. De

⁵² Deze randvoorwaarden staan de laatste twee alinea's op pagina 49 van het onderzoeksrapport.

⁵³ Het voorzichtigheidsbeginsel is één van de basisregels bij de winstbepaling van rechtspersonen. De grondregel is, dat nog niet gerealiseerde winsten niet genomen mogen worden. Nog niet gerealiseerde, maar wel reeds voorziene verliezen mogen wel genomen worden.

⁵⁴ Boekwaarde.

⁵⁵ De raad heeft enkele malen aangegeven dat de jaarlijkse doelstelling niet realistisch is. Tegelijkertijd geeft de raad aan dat het geen harde doelstelling is. Hiermee doet de raad afbreuk aan de door hem zelf vastgestelde kaders en wordt sturing hierop moeilijker.

raad heeft de Kadernota en Uitwerkingsnota Grondbeleid vastgesteld. Maar deze stukken waren bij vaststelling niet compleet. Een belangrijke omissie was het ontbreken van samenhang met het ruimtelijk beleid. De raad kan maar lastig sturen op programma- en projectniveau. Ook heeft de raad ingestemd met de wijze van winstneming. Mogelijk heeft het gebrekkige inzicht van de raad in de risico's van de methode een rol hierbij gespeeld. Gegeven de financiële omvang van grondexploitaties in het totaal van de gemeentelijke begroting en het risicoprofiel daarvan, is de actieve informatieplicht en de wijze van rapporteren en presenteren vanuit het College naar de raad toe des te belangrijker.

Taken en verantwoordelijkheden

De taken en verantwoordelijkheden van het Grondbedrijf staan duidelijk in de uitwerkingsnota Grondbeleid. Dit stuk biedt wat dat betreft voldoende handvatten voor de raad. Wel mag rolverdeling en afspraken tussen college en raad over het grondbeleid op besluitvormingsmomenten duidelijker. De raad kan nu niet overzien welke producten per fase gereed moeten zijn en ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Toezicht en sturing vanuit de raad wordt als gevolg hiervan beperkt mogelijk.

Risicomanagement

De raad hoort voldoende zicht te hebben op alle risico's van het grondbeleid en de financiële dekking die daarbij hoort. De raad krijgt ook vaak informatie over de risico's van de grondexploitaties. Maar de informatie die het college hierover aanlevert, is misschien niet inzichtelijk en begrijpelijk genoeg voor de raad. Uit interviews blijkt namelijk dat raadsleden niet voldoende bekend zijn met de materie en niet op de hoogte zijn van risicoanalyses.

Actualisatie/herziening grondexploitaties

Ook blijkt uit dit onderzoek dat een aantal grondexploitaties niet jaarlijks wordt geactualiseerd. Zo hebben college en raad onvoldoende inzicht in de resultaten van grondexploitaties. Dat is bovendien in strijd met het BBV. Het college maakt onderscheid tussen actualisatie en herziening van grondexploitaties. Het college is van mening dat de raad alleen besluit over de herziene exploitaties. De rekenkamer vindt dat het college *alle* grondexploitaties jaarlijks moet actualiseren⁵⁷. Deze geactualiseerde grondexploitaties kunnen vervolgens als bijlagen bij de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf worden opgenomen. Zo kan de raad deze bij de besluitvorming over de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf vaststellen.

Aanbevelingen

De rekenkamer geeft 16 aanbevelingen voor raad en college.

1. Beperk het aantal beleidsproducten voor het ruimtelijk beleid en beperk de omvang. Maak ook de samenhang tussen de stukken uit dit afgeslankte pakket beleidsproducten duidelijk⁵⁸. Hierbij moet inzichtelijk worden:
 - wat de resterende bouwopgave is;
 - wat de noodzaak voor strategische aankopen is;
 - wat de invloed is van (de afspraken met) Domeinen.
2. Stel jaarlijks een Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG) op. Hiermee kan het college de raad inzicht geven in:
 - de (actieve) grondexploitaties,
 - het (benodigde) weerstandsvermogen,

⁵⁶ De raad moet ook zelf actief te sturen op de kwaliteit van de aangeleverde verantwoordingsdocumenten. Als de raad documenten vaststelt die kwalitatief niet op orde zijn, wijst dat erop dat de raad zijn controlerende taak onvoldoende uitvoert en niet voldoende bijstuurt.

⁵⁷ en de uitkomsten van deze actualisatie in de jaarrekening te verwerken (evenals in de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf).

⁵⁸ De samenhang tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid moet duidelijker worden beschreven op een aantal punten in de Uitwerkingsnota Grondbeleid en de paragraaf Grondbeleid.

- de voorgenomen plannen (met vermelding van de gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen),
 - de noodzakelijke voorbereidingskredieten voor plankosten en/of aankopen (inclusief de bijbehorende dekking),
 - een prognose op basis van actuele grondexploitaties voor de te verwachten resultaten per exploitatie (zowel programmatisch als financieel),
 - de risico's - projectrisico's,
 - de effecten van de algemeen economische risico's op de grondexploitaties in het algemeen en
 - het verband te worden gelegd met de beschikbare weerstandsreserve voor het grondbedrijf.
 - Voor grondexploitatie die verlies draaien (negatief financieel resultaat) moet ook het verband met de voor verliezen getroffen voorziening worden gelegd.
3. Actualiseer de grondexploitatie minstens een keer per jaar. Bij voorkeur vlak na het einde van het jaar. Baseer de cijfers in de Meerjarenprognose Grondexploitaties en de jaarrekening dan op de meest recente gegevens.
 4. Verduidelijk in de (Uitwerkings)nota Grondbeleid⁵⁹ het beleid voor:
 - winstneming,
 - reserves en risico's,
 - kostenverhaal,
 - planschade,
 - onteigening,
 - organisatie bij ruimtelijke projecten,
 - staatssteun en
 - aanbesteding.
 5. Onderbouw de nota Bovenwijkse Voorzieningen rekenkundig. Gebruik hierbij de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit uit de Grondexploitatiewet.
 6. Gebruik een voorzichtiger methodiek voor tussentijdse winstneming. Volg hierbij de aanbevelingen uit de notitie grondexploitaties van de commissie BBV (januari 2008)⁶⁰.
 7. Maak de doelstellingen van het ruimtelijk beleid en het grondbeleid zoveel mogelijk SMART.
 8. Maak beleid voor afwijkingen:
 - wat is een (substantiële) afwijking en
 - waarover moet het college rapporteren aan de raad?
 9. Verbeter de informatievoorziening over grondbeleid aan de raad door informatie anders te presenteren. Maak de beschikbare informatie over toegankelijker en de transparanter. Bijvoorbeeld door het organiseren van korte workshops en compacte presentaties bij de behandeling van belangrijke stukken in de raad.

⁵⁹ Op deze wijze kan de gemeente voldoen aan de wens om een integrale Nota Grondbeleid op te stellen.

⁶⁰ Red.: Anno 2013 is de methode van winstneming nog dezelfde als ten tijde van dit rekenkameronderzoek naar het grondbeleid. Winstnemingen vinden nog steeds plaats op basis van de te realiseren winstverwachting. Naar rato van realisatie van de opbrengsten vindt de afdracht van de verwachte winst aan de algemene reserve grondbedrijf plaats (dus 25% van de gerealiseerde grondopbrengst betekent storting van 25% van de geprognosticeerde winst op contante waarde per 1 januari van het betreffende jaar in de reserve). Als het plafond van de algemene reserve grondbedrijf is bereikt, wordt gestort in de reserve ontwikkeling stad. Deze stortingen worden per project bepaald. Bij herziening van een grondexploitatie vindt een eventuele correctie plaats. Het actueel houden van de grondexploitaties maakt een belangrijk onderdeel uit van deze systematiek. Er wordt echter geen winst genomen over grond die nog niet getransporteerd (overdragen naar andere eigenaar) is.

10. T.a.v. de raad: weeg expliciet af of de Grondexploitatiewet tot aanpassing van (onderdelen van het) Lelystadse grondbeleid moet leiden.
11. T.a.v. de raad: stel de hoofdlijnen voor (projectmatig) werken⁶¹ vast., vast te stellen. Zo bepaalt de raad hoe de verdeling is van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Ook wordt dan duidelijk op welke momenten in het grondexploitatieproces voorstellen ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.
12. Zorg voor uniforme en complete projectdossiers in het centrale archief. Stel ook overdrachtsdocumenten op bij wijzigingen in het projectteam.
13. Scherp het risicomanagement voor de grondexploitaties aan. Het college moet op projectniveau periodiek een risicoanalyse uitvoeren. Hierin moeten zowel kwalitatieve als kwantitatieve risico's aan de orde komen. Ook staat in de analyse wat de kans is dat het beschreven risico zich voordoet. Voor de benoemde risico's moet het college beheersmaatregelen treffen. De risico's moeten adequaat worden bewaakt.
14. Verduidelijk zowel in de jaarbegroting als de jaarrekening de visie op het grondbeleid en de relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Maak duidelijke spelregels voor het actualiseren van grondexploitatieberekeningen⁶².
15. Rapporteer in de reguliere P&C cyclus over substantiële afwijkingen⁶³. Stel ook zelfstandig leesbare voortgangsrapportages op. Hierin staan e actuele ontwikkelingen. Hierin staan ook de gevolgen van actuele ontwikkelingen voor een plan of project⁶⁴ afgezet tegen de laatst vastgestelde grondexploitatie. Voor de besluitvorming in de raad schetst het college met een aantal alternatieve scenario's, hoe het gemeentebestuur met deze afwijkingen kan omgaan.
16. Overweeg of een afzonderlijk jaarverslag grondbedrijf nodig is. Dit kan een goed aanvulling zijn op de reguliere verantwoording⁶⁵.

⁶¹ Zoals opgenomen in PROTOS.

⁶² Bijvoorbeeld ten aanzien van planning, programma, financiën en risico's. Dit met het oog op het risicoprofiel van grondexploitaties en de financiële consequenties die daaruit kunnen voortvloeien.

⁶³ In geld en/of programma. Wat substantiële afwijkingen zijn moet nog nader worden gedefinieerd.

⁶⁴ In termen van tijd, geld en programma.

⁶⁵ In het programma, waarin het grondbeleid is opgenomen, en in de paragraaf grondbeleid in de programmarekening.

Samenvatting rekenkameronderzoek woningbouwprogramma (2011)

In 2011 publiceerde de rekenkamer Lelystad haar rapport Groei in Balans (vooronderzoek naar woningbouwprogramma van de gemeente Lelystad). De rekenkamer concludeert in dit onderzoek, dat de gemeente Lelystad te lang hoge ambities heeft gehad voor de woningbouw. Het blijven inzetten op groei kan leiden tot ongewenste neveneffecten. Het evenwicht op de stedelijke woningmarkt dreigt (verder) onder druk te raken⁶⁶. De deelconclusies van de rekenkamer waren:

1. Het gemeentebestuur heeft de effecten van een stagnerende woningmarkt onderschat.
2. De risico's van sturen op kwantitatieve groei voor de kwaliteit van de stad zijn onvoldoende onderkend.
3. In het verleden waren kwalitatieve doelstellingen ondergeschikt aan kwantitatieve doelstellingen.
4. Er is spanning tussen de ambitie en het realiteitsgehalte van die ambitie. Raad en college gaan elk op hun eigen manier met dit spanningsveld om.
5. De toekomstige groeiambitie is nog steeds sterk afhankelijk van hoge verwachte instroom van inwoners van buiten de stad.
6. De kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad is voor verbetering vatbaar.

Wat zijn de landelijke ontwikkelingen?

Veel gemeenten hebben woningbouwprojecten uitgesteld of afgeblazen vanwege de economische crisis. In het hele land staan steeds meer woningen te koop. De verkoopprijzen zijn gedaald. Woningen staan ook langer te koop. Wanneer een stad probeert te groeien door het opleveren van nieuwe woningen, kleven daar (o.a. financiële en kwalitatieve) risico's aan. Als er minder woningen worden verkocht dan er worden gebouwd, leidt dat vaak tot uitstel, leegstand en prijsdaling. Wanneer de gemeente woningen wil toevoegen aan een toch al ontspannen woningmarkt, is er een risico voor de kwaliteit van de stad. Het evenwicht van de woningvoorraad kan afnemen. Door te veel aanbod neemt de verkoopbaarheid van woningen af. Daardoor kan de doorstroming vertragen. Het is ook ongunstig, dat veel woonconsumenten onzeker zijn door de stijgende werkloosheid en de wijzigingen van de hypotheekrenteaftrek.

Wat waren de ontwikkelingen in Lelystad?

Sinds midden jaren negentig probeert Lelystad door te groeien naar 80.000 inwoners. Om dit te bereiken, wilde de gemeente 650 woningen per jaar laten bouwen. Die ambitie heeft de gemeente lang gehad. Het gemeentebestuur baseerde die ambitie op resultaten uit de periode rond het jaar 2000. Lelystad groeide toen snel. Het gemeentebestuur had vertrouwen in de toekomst. Maar de economische crisis heeft deze ambitie onder druk gezet. Vanwege de terroristische dreiging na 11 september 2001, kwam er een economische dip. Toen stagneerde ook de Lelystadse woningmarkt. Maar Lelystad hield vast aan haar hoge ambities. Daardoor maakte Lelystad zich sterk afhankelijk van de instroom van nieuwe inwoners. De bouwambitie bleef achter bij de ambitie. De stad kreeg namelijk veel minder nieuwe inwoners dan verwacht⁶⁷. Het gemeentebestuur heeft de externe invloeden op de lokale woningmarkt wat onderschat. De groei ging trager dan de gemeente Lelystad hoopte. In een poging vast te houden aan de gewenste groei, heeft het gemeentebestuur de afgelopen jaren vooral

⁶⁶ De kwetsbare bestaande wijken kunnen de nadelige gevolgen hiervan ondervinden. Als het vestigingsoverschot ook de komende jaren blijft tegenvallen, kan een situatie ontstaan waarin de aantrekkelijkheid en daarmee de toekomstbestendigheid van de bestaande wijken sneller afneemt. Het realiseren van concurrerende nieuwbouw kan een verdringingseffect teweegbrengen.

⁶⁷ Sinds 2005 komt slechts 15 procent van de totale Lelystadse bevolkingsgroei uit het vestigingsoverschot.

Bron: *bevolkingsprognose 2010 – 2026 gemeente Lelystad*.

Sinds 2005 blijft het jaarlijkse vestigingsoverschot sterk achter bij de wenselijk geachte instroom van 350 huishoudens per jaar. De instroom van buiten Lelystad is na een piek in 2002 fors gedaald. Daarna is de instroom stabiel gebleven met ongeveer 100 huishoudens per jaar. Gemiddeld was het vestigingsoverschot 102 huishoudens per jaar tussen 2000 en 2009. Bron: *tabellenboek Woningmarkt 2010 (p 25) gemeente Lelystad*.

De vergrijzing zal in Lelystad na 2010 versneld toeslaan. In 2015 is het aantal Lelystedelingen van vijftenzestig jaar en ouder bijna verdubbeld ten opzichte van 1995. Na 2015 zet de vergrijzing nog verder door. De groep die woningen koopt bestaat grofweg uit 25- tot 55-jarigen. Deze groep groeit nog enigszins in absolute aantallen. Maar verhoudingsgewijs wordt die groep wel kleiner. Bron: *gemeente Lelystad (GBA)/Bevolkingsprognose 2010-2026*.

gestuurd op aantallen te bouwen woningen. Naast cijfermatige doelen, heeft de gemeente in veel beleidsdocumenten ook kwalitatieve doelen geformuleerd. De kwalitatieve doelen lijken ondergeschikt aan de kwantitatieve. Misschien komt dat ook omdat ze minder concreet (SMART) geformuleerd zijn. Maar de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad is wel een groeiend punt van zorg. In een 'gezonde' woningmarkt is sprake van een beperkt aanbod en waardebehoud. In Lelystad lijkt de balans door te schieten naar een situatie van te veel aanbod (vooral in het goedkope segment) en waardeverlies.

Begin 2009 probeerde de gemeente met een pakket van stimuleringsmaatregelen (*Het Antwoord van Lelystad*) in te spelen op de economische crisis. Het bestuur hoopte zo de crisis in Lelystad een 'zachte landing' te geven. Maar het bestuur hield ook nog steeds vast aan haar hoge bouwambitie van 650 te bouwen woningen per jaar. Daarbij ging het college ervan uit, dat ze eventuele vertragingen in de jaren daarna kon inhalen door meer woningen te plannen. Sinds 2005 zijn jaarlijks gemiddeld 410 nieuwe woningen opgeleverd. In 2010 lag het aantal opgeleverde woningen zelfs nog iets lager. Pas in december 2010 stelde het gemeentebestuur de bouwambitie bij naar 400 woningen per jaar.

Het college wilde de ontwikkelingen in de woningmarkt kritischer volgen. Daarom is het beleids- en beheersingsinstrumentarium geleidelijk verfijnd. De gemeente had al het *Meerjarenbouwprogramma* en de *Woningmarktmonitor*. Sinds begin 2009 gebruikt de gemeente een derde instrument om een vinger aan de pols te houden: de *Bouwstroommeter*. Maar met instrumenten als de *Bouwstroommeter* en het *Meerjarenbouwprogramma* wordt vooral becijferd, hoe de bouwambities kunnen worden gerealiseerd. Er is minder aandacht voor de marktvraag en de verkoopbaarheid van woningen.

De Lelystadse planningsmachine ging de afgelopen tien jaar vooral uit van vastomlijnde groeiambities en van maakbaarheidsdenken. Maakbaarheidsdenken hoort bij een relatief nieuwe stad. Bij groeiambities horen ook ambitieuze groeiscenario's. Maar de gemeente moet die scenario's wel regelmatig toetsen aan de werkelijkheid. Bij de gehanteerde woningbouwprogramma's en bevolkingsprognoses was dat maar beperkt het geval. De raad heeft beperkt bijgestuurd op het woningbouwbeleid. Hij reageerde vooral op plannen van het college en besloot meestal conform het voorstel van het college. Er was een verschil in de manier waarop raad en college omgaan met ambities en realiteit. De raad was geneigd vast te houden aan 'oude' groeiambities, omdat hij ervan overtuigd was dat Lelystad moet blijven groeien.

Recente veranderingen in de gemeente Lelystad

De gemeente zit nu in een overgangsfase. Ze gaat van grootschalige ontwikkelingsplannen naar een werkwijze met kleine ontwikkelkorrels. Daarmee kan ze beter inspelen op de marktomstandigheden. De huidige Lelystadse woningmarkt is kwetsbaar en zeer ontspannen. De kloof tussen vraag en aanbod neemt toe. Woningen staan gemiddeld langer te koop. De (procentuele) nieuwbouweeegstand stijgt sinds 2006⁶⁸. Voor de toekomst brengt dit nieuwe risico's met zich mee, vooral voor de kwaliteit van de stad. De huidige marktsituatie vraagt om sterkere sturing op kwaliteit, variatie en toekomstbestendigheid. Een voorwaarde daarbij is, dat het accent verschuift van een aanbodgericht woningbouwbeleid naar een beleid waarin vraag en aanbod nauw op elkaar aansluiten⁶⁹. Het beleids- en planningsinstrumentarium is – met onder meer de *Bouwstroommeter*, de *Woningmarktmonitor* en de *Bouwenvelop* – de afgelopen jaren dusdanig verfijnd dat sturing op kwaliteit beter mogelijk is. Deze beweging lijkt in de loop van 2010 al voorzichtig ingezet. De ambitie in de *Woningmarktmonitor 2010* om vitale wijken te realiseren vormt hierbij een belangrijke factor.

Achteraf gezien had het gemeentebestuur de hoge bouwambitie al eerder kunnen terugbrengen. De recente bijstelling van het woningbouwprogramma getuigt van meer realiteitszin in het woonbeleid. Maar de aanpassing naar 400 te bouwen woningen per jaar uit 2010 lijkt nog steeds vrij optimistisch. Vanaf 2013 wordt in het *Meerjarenbouwprogramma 2011-2014* opnieuw een forse instroom van

⁶⁸ Een gezonde nieuwbouweeegstand is 3%. De nieuwbouweeegstand is volgens de *Woningmarktmonitor 2010* in Lelystad gestegen van 4% in 2006 naar 10% in 2008.

⁶⁹ Zowel op lange als op korte termijn.

buiten verwacht. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen, dat deze gewenste instroom ook echt kan worden bereikt in die periode.

Aanbevelingen

De rekenkamer beveelt de raad aan om:

1. Het woningbouwbeleid sterker te richten op de ambities voor de kwaliteit van de stad. Streef naar een evenwichtige bevolkingsopbouw en woningvoorraad in de toekomst.
2. De woningbouwplanningen in overeenstemming te brengen met de feitelijke realiteit en haalbaarheid⁷⁰.
3. Het vasthouden van spanning op de woningmarkt expliciet als beleidsdoelstelling te benoemen.
4. Het woningbouwbeleid en het woningbouwprogramma niet alleen op basis van ambitieuze groeidoelstellingen kritisch te volgen. Ontwikkel daarnaast contra-indicatoren te die inzicht geven in de stand van de woningmarkt en de vraag⁷¹.
5. Te focussen op de kwalitatieve aspecten van de Lelystadse woningmarkt. Waarborg zo de duurzame kwaliteit en de toekomstbestendigheid van de woningvoorraad⁷².
6. De informatievoorziening aan de raad beter af te stemmen op de kaderstellende rol van de raad⁷³.

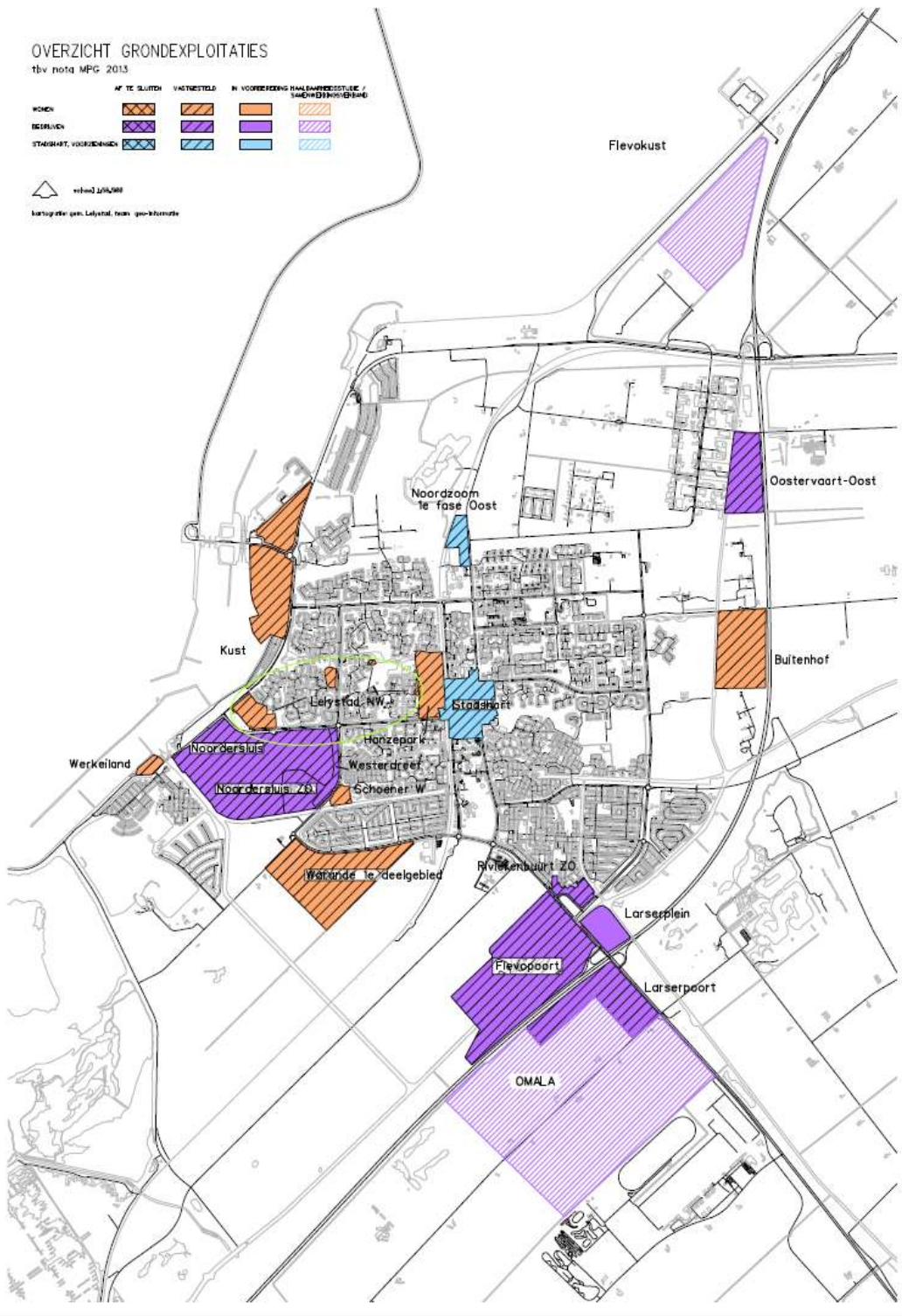
⁷⁰ *Neem in het woningbouwprogramma een duidelijke correctie op voor de het aantal gebouwde woningen dat de gemeente echt verwacht.*

⁷¹ *Hierbij kan worden gedacht aan indicatoren die inzicht geven in (nieuwbouw)leegstand, verkoopduur / transactietijd, prijseffecten (marktconforme verkoopprijzen), wachttijden voor huurwoningen, etc.*

⁷² *Niet alleen realiseren wat op korte termijn afzetbaar is, maar ook te zorgen voor voldoende doorstroombmogelijkheden. Feitelijk gaat het om differentiatie van de woningvoorraad (naar woningtype en prijssegment). Rekening houden met potentiële concurrentie tussen de bestaande wijken en nieuwe uitleglocaties. Spanning op de woningmarkt creëren door temporisering op basis van feitelijke afzetbaarheid (rekening houdend met de vergrijzing en mogelijke bevolkingsdaling).*

⁷³ *Steekwoorden voor deze verbeteringslag zijn: minder lijvig en gedetailleerd, handzame overzichten, compacte, heldere teksten op hoofdlijnen over behaalde resultaten en de voor- en nadelen van beleidsopties (scenariostudies).*

Overzicht grondexploitaties



Berekening weerstandsvermogen en afdrachten

Berekening weerstandsvermogen en afdrachten

Omschrijving	verwacht resultaat	gevoelen voorziening	Stortingen t.v. Groeidepakket																	TOTAAL		
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029			
Stadsraat	0,0	-2.917.514	2.917.514	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Buizenhof	1,7	-57.483	57.483	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oostervaart-oost	1,8	946.781	0	12.479	43.862	87.806	72.491	0	26.110	46.926	39.845	34.041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
WOP ne	0,0	790.543	0	0	0	27.821	0	6.398	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HorzePark	2,2	-3.781.804	3.781.804	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Schoener-west	2,4	827.992	0	24.496	84.365	84.365	84.365	84.365	84.365	84.365	84.365	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuyl-Batavastad	2,3	-1.425.779	1.425.779	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuyl-Batavastad	2,3	1.730.023	0	1.012.430	51.198	57.866	591.124	-6.989	-6.989	37.142	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kuyl-Houtribhoogte	2,3	-470.990	470.990	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Noordboom-oost	2,7	30.493	0	1	3.267	3.364	3.364	3.364	3.364	2.553	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Werkeland	3,5	-2.979	2.979	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Noorderskus	3,8	6.419.129	0	32.244	32.244	311.880	228.988	327.582	244.880	53.167	53.167	53.167	53.167	53.167	53.167	53.167	0	0	0	0	0	0
Noorderskus z	3,8	4.606.150	0	75.199	75.199	105.219	120.259	120.259	180.313	150.313	150.313	116.321	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Westerdreef	3,8	596.696	0	1	0	0	0	0	160.761	0	168.031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pruviersvaart z	4,2	620.552	0	107.457	63.737	0	64.004	0	24.835	0	24.835	0	34.903	15.094	0	0	0	0	0	0	0	0
Pruviersvaart	5,0	335.141	0	10.565	10.434	16.694	11.999	17.735	13.584	15.129	16.694	16.694	16.694	16.694	25.042	25.042	25.042	0	0	0	0	0
Wagende 19e deelgebied	5,9	144.810	0	30.974	8.964	12.534	10.943	12.877	18.412	16.850	20.042	13.513	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lanserpoot	7,8	4.519.159	0	110.460	110.460	147.260	147.260	174.398	174.398	174.398	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAAL		12.593.872	6.885.758	1.416.292	493.688	894.149	1.329.798	737.488	890.953	676.688	752.288	236.737	104.766	64.956	79.209	25.042	25.042	6.419	0	0	0	7.586.697
Nog te maken kosten				160.763.161	87.590.451	79.411.220	69.144.807	61.695.040	65.604.474	48.529.824	37.656.897	25.100.245	19.530.054	10.068.296	7.039.579	4.939.289	2.922.049	1.143.382	65.217	0	0	0
Nog te verwachten opbrengsten				271.465.528	207.007.019	191.889.305	169.737.897	150.893.035	130.519.228	107.660.620	83.707.773	58.602.811	40.691.565	31.269.757	24.040.665	16.046.437	9.875.838	2.953.350	0	0	0	0
SCM				322.239.699	244.567.470	271.410.525	236.862.799	212.698.975	188.123.702	154.180.443	120.846.668	83.702.658	60.221.819	44.337.954	31.077.244	20.984.725	12.467.879	4.099.732	65.217	0	0	0
Buffer	1,3%			6.802.000	9.033.432	7.949.842	7.077.389	6.193.435	5.130.494	4.021.283	2.785.289	2.003.929	1.476.372	1.034.124	698.286	415.878	136.289	2.170	0	0	0	0
Stand buffer op 01-01				6.549.941	4.553.897	7.337.385	7.949.842	7.077.389	6.193.435	5.130.494	4.021.283	2.785.289	2.003.929	1.476.372	1.034.124	698.286	415.878	136.289	2.170	0	0	6.549.941
Storting				1.416.292	493.688	894.149	1.329.798	737.488	890.953	676.688	752.288	236.737	104.766	64.956	79.209	25.042	25.042	6.419	0	0	0	7.586.697
Benodigde buffer				3.992.000	9.031.432	7.949.842	7.077.389	6.193.435	5.130.494	4.021.283	2.785.289	2.003.929	1.476.372	1.034.124	698.286	415.878	136.289	2.170	0	0	0	0
Overig resultaat Grensbedrijf 2013				300.000	300.000	300.000	300.000	300.000														1.500.000
Getroffen voorziening onderhanden werk				-1.712.596																		-1.712.596
Egalisatie Algemene Reserve nieuwe systematiek				0	0	622.460	1.577.508	0														2.100.000
Beschikbaar voor eventuele afdrachten				0	0	0	623.854	1.621.643	1.953.894	1.667.900	1.986.282	1.617.997	633.321	626.205	414.047	307.449	354.031	143.538	2.170	0	0	11.824.032
Naar Reserve Ontwikkeling Tilburg				0	0	0	623.854	1.621.643	1.953.894	1.667.900	1.986.282	1.617.997	633.321	626.205	414.047	307.449	354.031	143.538	2.170	0	0	11.824.032