

Grondbeleid in beeld!

Onderzoek naar het grondbeleid ten
behoefte van planontwikkeling en –realisatie
in de gemeente Goirle

Rekenkamercommissie van de gemeente Goirle

Augustus 2011

VOORWOORD	2
BESTUURLIJKE NOTA	
1 INLEIDING	4
2 ONDERZOEKSVERANTWOORDING	5
3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	8
4 BESTUURLIJKE REACTIE	14
5 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	16
NOTA VAN BEVINDINGEN: DEEL I ALGEMEEN	
1 INLEIDING	18
2 VASTLEGGING GEMEENTELIJK GRONDBELEID	18
3 TOEPASSING VAN GRONDBELEID	18
4 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	19
NOTA VAN BEVINDINGEN: DEEL II DE GEMEENTE GOIRLE	
1 INLEIDING	22
2 ONTWIKKELOPGAVE	22
3 VASTLEGGING GEMEENTELIJK GRONDBELEID	26
4 TOEPASSING GEMEENTELIJK GRONDBELEID	32
5 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	40
COLOFON	47
BIJLAGE 1 OVERZICHT DOCUMENTEN	
BIJLAGE 2 OVERZICHT GEINTERVIEWDE PERSONEN	
BIJLAGE 3 TERMEN EN DEFINITIES GRONDBELEID	

VOORWOORD

Voor u ligt het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Goirle, welke wij als Rekenkamercommissie aanbieden aan de Raad en het College.

De Rekenkamercommissie heeft het advies- en ingenieursbureau DHV de opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. Er is onderzoek gedaan met als doel inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het grondbeleid en de grondexploitaties in relatie tot planontwikkeling- en realisatie. Daarbij is tevens gekeken naar de mate waarin de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol vervult. Op basis van deze bevindingen van het onderzoek zijn aanbevelingen voor verbetering gedaan.

De Rekenkamercommissie wil graag alle raadsleden, bestuurders, onderzoekers, ambtenaren en overige betrokkenen bedanken voor hun medewerking aan de totstandkoming van dit rapport.

De Rekenkamercommissie hoopt dat het onderzoek een bijdrage kan leveren aan de versterking van het grondbeleid en de kaderstellende en controlerende rol van de Raad in de gemeente.

drs J.B. Val
voorzitter Rekenkamercommissie Goirle

Leeswijzer

In het hierna volgende deel is de Bestuurlijke nota opgenomen. De Bestuurlijk nota is opgebouwd uit een inleiding, de onderzoeksverantwoording en de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek, met daarop de bestuurlijke reactie en tot slot een nawoord van de rekenkamercommissie.

In een volgend deel van het onderzoek is de Nota van Bevindingen opgenomen. Hierin worden allereerst de verschillende onderdelen van het grondbeleid beschreven (deel I + bijlage 3). Hiermee wordt een goed begrip van het daarop volgende gemeentespecifieke inhoudelijke hoofdstuk mogelijk. In deel II van de Nota van Bevindingen wordt het grondbeleid in de gemeente Goirle besproken. In zes hoofdstukken wordt het grondbeleid beschreven. In de 'inleiding' worden kort de kenmerken van de gemeente beschreven. In het hoofdstuk 'ontwikkelopgave' worden de in exploitatie zijnde en in exploitatie te nemen gebieden beschreven inclusief de ruimtelijke ontwikkelopgave die de gemeente zich voor de (nabije) toekomst stelt. Het derde hoofdstuk 'vastlegging gemeentelijk grondbeleid' beschrijft de belangrijkste beleidskaders, doelen en uitgangspunten die de gemeente ten aanzien van het grondbeleid heeft vastgelegd. Hoofdstuk vier 'toepassing gemeentelijk grondbeleid' beschrijft achtereenvolgens de organisatie van het grondbeleid, het grondexploitatieproces, de risico's, het weerstandsvermogen en de reserves en de wijze waarop de gemeente heeft ingespeeld op de nieuwe Grondexploitatiewet. Hoofdstuk 5 beschrijft de rol van de raad en de wijze van informatievoorziening aan de raad.

BESTUURLIJKE NOTA

1 INLEIDING

Grondbeleid is geen doel op zich, maar wordt gevoerd om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en om publieke doelen te realiseren. Grondbeleid is dan ook 'ondersteunend' aan ruimtelijk beleid en aan het sectoraal beleid voor onder andere wonen, werken en recreëren. Met behulp van het grondbeleid moeten ruimtelijke doelen van de gemeente Goirle worden gerealiseerd die veelal op langere termijn spelen. Dit vraagt dan ook van het grondbeleid een lange termijn visie inclusief een ontwikkelingsstrategie, waarbij rekening wordt gehouden met de beleidsontwikkelingen van medeoverheden (bv. provincie), macro-economische trends en demografische ontwikkelingen zoals bevolkingskrimp.

Voor de raad is het grondbeleid vaak een lastig te doorgronden materie terwijl aan grondbeleid grote politieke en financiële consequenties zijn verbonden. Bovendien maken de huidige economische en demografische ontwikkelingen én de aankomende bezuinigingen van de centrale overheid het voeren van een robuust gemeentelijk grondbeleid ten behoeve van planontwikkeling en –realisatie er niet eenvoudiger op. Voor een goede uitvoering van de controlerende en kaderstellende taak van de raad is het daarom van belang dat de regels goed worden vastgelegd en dat de verslaglegging en informatievoorziening richting de raad met betrekking tot de uitvoering van het grondbeleid (en daarbij behorende grondexploitaties) zo transparant mogelijk plaatsvindt.

De laatste jaren is het grondbeleid aan verschillende veranderingen onderhevig geweest. Meest recente en ingrijpende verandering is de inwerkingtreding van de nieuwe Grondexploitatiewet per 1 juli 2008, als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). In hoofdlijnen komt deze wet erop neer dat gemeenten kosten voor een gebiedsontwikkeling moeten verhalen op particuliere grondeigenaren en dat zij aan deze ontwikkeling tevens bepaalde locatie-eisen kunnen stellen.

Ook het huidige economische klimaat kan van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid. Zo manifesteert bij veel gemeenten de crisis zich onder meer in zwaardere voorwaarden die ontwikkelaars stellen en een afgenomen vraag naar woningen waardoor woningbouwprojecten vertragen, stil komen te liggen of niet van start gaan. Ook kan het gebeuren dat vanwege de hogere uitvoeringskosten voor de projectontwikkelaars, gemeenten de aanvankelijk gedachte grondprijs naar beneden moeten bijstellen om het project nog rendabel uit te kunnen voeren. Dit kan tot lagere resultaten en uiteindelijk zelfs tot verliezen voor gemeenten leiden.

De rekenkamercommissie van de gemeente Goirle (hierna te noemen rekenkamercommissie) constateert aldus dat het grondbeleid een belangrijk beleidsdomein van de gemeente is dat momenteel in de belangstelling staat. De financiële en politieke consequenties die eruit voort kunnen vloeien zijn groot. Mede gezien het feit dat het grondbeleid en de context van het beleid aan veranderingen onderhevig is, heeft de rekenkamercommissie daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar het grondbeleid in de gemeente Goirle.¹

¹ Er is tevens besloten tot een onderzoek naar het grondbeleid in de gemeente Loon op Zand.

2 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

2.1 Doelstelling en centrale vragen van het onderzoek

De rekenkamercommissie wil door middel van haar onderzoeken een constructieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Goirle. Het is haar doel om door middel van beleidsevaluaties en doelmatigheidsonderzoeken een bijdrage te leveren aan de doeltreffendheid van het beoogde beleid, alsmede de doelmatige voorbereiding en uitvoering daarvan. Daarnaast wil de rekenkamercommissie met haar onderzoeken een positieve bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende en kaderstellende rol van de raad. Het doel van dit onderzoek is dan ook als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het grondbeleid in de gemeente Goirle en de kaderstellende en controlerende rol van de raad hierbij, zodat waar mogelijk gekomen kan worden tot aanbevelingen voor verbetering.

In het licht van deze doelstelling staan de volgende vijf onderzoeksvragen centraal:

Vastlegging gemeentelijk grondbeleid

1. Welke ambities, doelen en uitgangspunten heeft de raad van Goirle in het grondbeleid vastgesteld (en hoe verhoudt dat zich met de geldende wet- en regelgeving)?
2. Biedt de wijze waarop de raad de kaders stelt voldoende grondslag voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het grondbeleid c.q. in hoeverre biedt het grondbeleid voldoende handvatten voor concrete plannen en activiteiten die bijdragen aan het realiseren van de ruimtelijke ambities?

Grondbeleid in de praktijk

3. In hoeverre wordt in de praktijk op een doeltreffende en doelmatige wijze aan het vastgestelde grondbeleid uitvoering gegeven (inhoudelijk, organisatorisch en procesmatig)?

Rol van de raad: kaderstelling en controle

4. In hoeverre wordt de raad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
5. Welke aanbevelingen voor verbetering kunnen worden gedaan ten aanzien van de beleidsformulering en uitvoering van het grondbeleid, mede in het licht van de huidige economische ontwikkelingen?

2.2 Onderzoeksopzet

In navolging van de doel- en centrale vraagstelling is dit onderzoek ingestoken als enerzijds een bestuurskundig en anderzijds een inhoudelijk vraagstuk. Deze benadering is erop gericht om ten aanzien van het grondbeleid enerzijds inzicht te krijgen in de verhouding tussen college, raad en ambtelijk apparaat en anderzijds inzicht te krijgen in de inhoudelijke vormgeving en risico's van het gevoerde grondbeleid en de ingestelde randvoorwaarden.

Deze Nota van Bevindingen is tot stand gekomen op basis van documentenstudie (zie bijlage 1) en interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau (zie bijlage 2) binnen de gemeente. Op basis van de documentenstudie is de beleidsmatige vaststelling van het grondbeleid feitelijk in beeld gebracht en is voor zover mogelijk een eerste beeld verkregen van de wijze van uitvoering van het grondbeleid. Tevens is op basis hiervan het normenkader verder uitgewerkt (zie paragraaf 2.3). Daarnaast zijn drie grondexploitaties

geselecteerd die door de rekenkamercommissie nader zijn bestudeerd en beoordeeld in het licht van het normenkader. Dit zijn de cases: Centrumplan 2000, Frankische Driehoek en De Boschkens². Deze cases worden in de tekst ter illustratie van de bevindingen aangehaald.

Gebaseerd op de uitkomsten van de documentenstudie is een interviewgide opgesteld. De uitkomsten van de documentenstudie en de interviewgide en caseselectie zijn besproken met de rekenkamercommissie. Vervolgens zijn vier (groeps)interviews gehouden. Interviews hebben plaatsgevonden met de wethouder RO, het afdelingshoofd Ontwikkeling, raadsleden, financieel (strategisch) medewerkers, beleidsmedewerkers en projectleiders. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie van de feitelijkheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Naar aanleiding hiervan zijn eventueel nog bijstellingen of aanvullingen in de verslagen doorgevoerd. De interviews hadden tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen, witte vlekken in te vullen en na te gaan in hoeverre de uitvoering conform beleid heeft plaatsgevonden. De informatie uit de documentenstudie en de interviews is in onderlinge samenhang en in het licht van de centrale doelstelling van dit onderzoek geanalyseerd. De bevindingen zijn in deze Nota van Bevindingen verwoord.

2.3 Normenkader

Om uitspraken te kunnen doen over de bevindingen van het gemeentelijk grondbeleid, is een normenkader (toetsingskader) ontwikkeld waartegen het grondbeleid van Goirle kan worden afgezet. Het normenkader is opgesteld door het grondbeleid in een aantal thema's uiteen te leggen. Deze thema's vloeien voort uit de onder paragraaf 2.1 geformuleerde onderzoeksvragen. De thematische indeling stelt de rekenkamercommissie in staat om alle belangrijke onderwerpen binnen het grondbeleid in het licht van de onderzoeksvragen te behandelen. De thema's zijn:

1. Vastlegging gemeentelijk grondbeleid;
2. Grondbeleid in de praktijk: Toepassing gemeentelijk grondbeleid;
3. Grondbeleid in de praktijk: Risico's, reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen;
4. Rol van de raad: Kaderstelling en controle.

Het normenkader is uiteindelijk gebaseerd op verschillende bronnen waar de normen voor grondbeleid uit afgeleid kunnen worden. Belangrijke bronnen zijn hierbij:

- Landelijke kaders en wet- en regelgeving (Nota Grondbeleid 2001, Nota Ruimte 2005, Wet ruimtelijke ordening, Grondexploitatiewet, Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), AMvB Ruimte etc.)
- Het grondbeleid en aanverwant ruimtelijk beleid zoals dat door de gemeente is vastgesteld;
- Overige (beleids)documenten zoals grondexploitaties, begrotingen, besluitvorming etc.;
- Beginselen van goed en behoorlijk bestuur.

² De voorbeeldprojecten worden geselecteerd op de mate waarin zij een illustratie kunnen vormen van de wijze waarop door de gemeente Goirle daadwerkelijk vorm wordt gegeven aan het grondbeleid. Dit betekent dat een zo breed mogelijke selectie van 'type' projecten wordt nagestreefd. Hiervoor zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd: 1. Ontwikkelingslocatie: Een binnenstedelijke dan wel buitenstedelijke ontwikkelingslocatie; 2. Gevoerd grondbeleid: Passief of actief grondbeleid; 3. type project: Woningbouwprojecten dan wel bedrijventerreinen; 4. De manier van samenwerken: Zelf ontwikkelen dan wel een vorm van publiek-private samenwerking; 5. Actualiteit: Om te kunnen beoordelen hoe de gemeente omgaat met en stuurt op de exploitatie is het tevens van belang dat de exploitatie van de ontwikkeling al enige tijd loopt; 6. De financiële omvang van het project; 7. De fase waarin de grondexploitatie zich bevindt.

Het normenkader luidt dan als volgt:

1. Vastlegging gemeentelijk grondbeleid

- Het gemeentelijk grondbeleid is door de raad vastgesteld conform de landelijke wet- en regelgeving (BBV, Wro (incl. Grondexploitatiewet)
- Er is vastgelegd hoe met alle verplichte onderwerpen van het grondbeleid wordt omgegaan (bv. in Nota Grondbeleid of in paragraaf Grondbeleid Programmabegroting);
- De doelen van het grondbeleid zijn SMART geformuleerd (keuze actief passief);
- De doelen van het grondbeleid hebben een eenduidige doorvertaling gekregen naar activiteiten en acties;
- De doelen en uitgangspunten van het grondbeleid zijn ondersteunend aan de realisatie van de vastgestelde ruimtelijke doelen;
- Vastgelegd is op welke wijze de gemeente om wil gaan met het grondbeleidsinstrumentarium (Wet voorkeursrecht Gemeenten, Onteigening, Kostenverhaal, Bovenwijkse voorzieningen etc.);
- De gevolgen van de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en Grondexploitatiewet zijn bekend en geïmplementeerd.

2. Grondbeleid in de praktijk: Toepassing gemeentelijk grondbeleid

- Het grondbeleid wordt door het college uitgevoerd conform hetgeen is vastgelegd (uitgevoerd conform beleid o.m. wat betreft bijvoorbeeld kostenverhaal en verevening);
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van het grondbeleid zijn vastgelegd (duidelijke mandaat- en delegatieregeling);
- De jaarrekeningen en begrotingen hebben een correcte, volledige en leesbare weergave van de realiteit;
- De raadsinformatie met betrekking tot het grondbeleid is begrijpelijk en te interpreteren;
- De exploitatieberekeningen worden jaarlijkse geactualiseerd.

3. Grondbeleid in de praktijk: Risico's, reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen

- De gemeente beschikt over een voldoende weerstandsvermogen grondbeleid dat transparant onderbouwd is, mede in het licht van de huidige economische ontwikkelingen;
- Bij de jaarlijkse actualisaties van de exploitatieberekeningen worden ook de risico's geactualiseerd;
- De gemeente heeft een duidelijke visie op risicomanagement (risicobeheersmaatregelen ingesteld) en handelt overeenkomstig;
- De gemeente heeft een duidelijke visie op reserves en voorzieningen (bijvoorbeeld in Nota Reserves en Voorzieningen);
- De gemeente heeft een volledig inzicht in de actuele kwalitatieve en kwantitatieve risico's van het grondbeleid (financieel, politiek, fysiek m.b.t. realisatie ruimtelijke doelen; risico's ook m.b.t. verevening en kostenverhaal, grondprijnsbeleid etc.);

4. Rol van de raad: Kaderstelling en controle

- De raad heeft duidelijke kaders gesteld en besluiten genomen over het te voeren grondbeleid;
- De raad wordt volledig, tijdig en juist geïnformeerd over de voortgang van het grondbeleid (voortgang van het grondbeleid incl. inzicht in risico's) om haar kaderstellende en controlerende taak te vervullen;
- De raad heeft afspraken gemaakt met het college over de wijze waarop zij geïnformeerd wil worden over het grondbeleid.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden, in het licht van de genoemde doelstelling en onderzoeksvragen en op basis van de feitelijke bevindingen uit het onderzoek (zie Nota van Bevindingen), de conclusies en aanbevelingen beschreven. Bij het weergeven van deze conclusies is het normenkader leidend geweest en is rekening gehouden met de context en omvang van de (ontwikkelingsopgave van de) gemeente Goirle.

In het onderzoek hebben de volgende onderzoeksvragen centraal gestaan:

1. Welke ambities, doelen en uitgangspunten heeft de raad van Goirle in het grondbeleid vastgesteld (en hoe verhoudt dat zich met de geldende wet- en regelgeving)?
2. Biedt de wijze waarop de raad de kaders stelt voldoende grondslag voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het grondbeleid c.q. in hoeverre biedt het grondbeleid voldoende handvatten voor concrete plannen en activiteiten die bijdragen aan het realiseren van de ruimtelijke ambities?
3. In hoeverre wordt in de praktijk op een doeltreffende en doelmatige wijze aan het vastgestelde grondbeleid uitvoering gegeven (inhoudelijk, organisatorisch en procesmatig)?
4. In hoeverre wordt de raad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
5. Welke aanbevelingen voor verbetering kunnen worden gedaan ten aanzien van de beleidsformulering en uitvoering van het grondbeleid, mede in het licht van de huidige economische ontwikkelingen?

In het licht van de bovenstaande vragen geeft de rekenkamercommissie in de navolgende paragraaf in de eerste plaats haar algemene bevinding over het grondbeleid in de gemeente Goirle. In de daaropvolgende paragrafen wordt deze bevinding nader uitgewerkt en worden de aanbevelingen van de rekenkamercommissie geformuleerd.

3.1 Algemene bevinding grondbeleid in Goirle

De rekenkamercommissie concludeert dat het grondbeleid van de gemeente over het algemeen nog niet geheel op orde is. De rekenkamercommissie wil daarbij opmerken dat de gemeente Goirle maar een beperkte ontwikkelopgave en beperkte grondposities kent. De conclusie moet in dit licht worden gewogen. Op een aantal (essentiële) punten is verbetering mogelijk. De rekenkamercommissie constateert onder meer dat wat betreft de vastlegging van grondbeleid aandacht dient te zijn voor het risicomanagement, de kaders voor kostenverhaal, gronduitgifte en het grondprijnsbeleid. Ook constateert de rekenkamercommissie dat de (grondexploitatie)werkprocessen nog niet eenduidig zijn vastgelegd en worden uitgevoerd. Voorts meent de rekenkamercommissie dat nog inspanningen nodig zijn met betrekking tot risicomanagement en de informatievoorziening aan de raad. Positief is de rekenkamercommissie onder meer over de voortvarendheid waarmee projecten binnen de gemeente worden opgepakt en de inzet van het (verwervings) instrumentarium.

3.2 Vastlegging van het gemeentelijk grondbeleid

Conclusies

1. Grondbeleid vastgesteld, maar keuzes niet altijd duidelijk

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Goirle grondbeleid heeft geformuleerd, dat is bekrachtigd door de raad. Het onderwerp grondverwerving, gronduitgifte en winstneming is duidelijk in het grondbeleid uitgewerkt en de Verordening financieel beleid en Nota Reserves en Voorzieningen zijn op orde. Ook de uitgangspunten voor informatievoorziening aan de raad en belangrijke besluitvormingsmomenten zijn duidelijk vastgelegd. Het grondbeleid is minder duidelijk over een keuze voor actief dan wel passief grondbeleid. De Nota Grondbeleid definieert het actief grondbeleid als het expliciet vooraf maken van afwegingen ten aanzien van welke regierol de gemeente in welke ruimtelijke ontwikkeling wil hebben, en hoe zij deze gestalte geeft. Van een echte beleidskeuze is bij deze definitie geen sprake, zodat het voor de raad moeilijker wordt om te sturen en controleren.

2. Beperkt risicomanagement

De rekenkamercommissie concludeert dat de door het college vastgestelde Nota risicomanagement en weerstandsvermogen mager van inhoud en materieel gedateerd is. De uitgangspunten voor kostenverhaal zijn niet tot nauwelijks uitgewerkt in het beleid.

3. Kaders kostenverhaal onvoldoende geborgd

In de Nota wordt het kostenverhaal instrumentarium van de nieuwe Wro (Grondexploitatiewet) weliswaar aangekondigd, maar niet verder uitgewerkt. De kaders voor kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen zijn overigens wel vastgelegd in de nieuwe structuurvisie.

4. Kaders grondprijnsbeleid onvoldoende geborgd

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente geen vastgesteld grondprijnsbeleid heeft. De Nota Grondbeleid benoemt enkele uitgangspunten en spreekt de ambitie uit om jaarlijks een grondprijnsbrief vast te stellen voor een aantal uitgiftecategorieën en dat deze ter kennisname aan de raad wordt gestuurd. Vooral nog is geen jaarlijkse grondprijnsbrief vastgesteld.

5. Gemeente anticipeert op economische ontwikkelingen

Het grondbeleid is in beperkte mate aanwijsbaar ondersteunend aan de ruimtelijke doelen. Op basis van het uitgevoerde woonbehoefteonderzoek is echter in april de Woonvisie vastgesteld, die momenteel nog verder wordt uitgewerkt. Uit de Woonvisie vloeit onder meer een 'herschikking' van de ruimtelijke ambities voort. Ook de afwegingsnotitie Woningbouw heeft een bijdrage geleverd aan de haalbaarheid van de ruimtelijke ambities in relatie tot het grondbeleid en grondbedrijf.

Aanbevelingen

1. Risicomanagement en grondprijnsbeleid beleidsmatig verankeren

De rekenkamercommissie beveelt de gemeente Goirle aan op korte termijn aandacht te besteden aan beleid betreffende risicomanagement en het grondprijnsbeleid. Wat betreft risicomanagement is verplichte herziening van de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen in 2011 hiervoor een natuurlijk moment. Het grondprijnsbeleid kan uitgewerkt worden in een grondprijnsbrief.

2. Aandachtspunten bij herziening Nota Grondbeleid

Mede gezien de omvang van de ontwikkelopgave van de gemeente Goirle, is de rekenkamercommissie van mening dat het herzien van de Nota Grondbeleid (2012) een goed momentum is om enkele andere

beleidsmatige verbeteringen door te voeren. Aandacht is nodig voor de implementatie van het vernieuwde kostenverhaal instrumentarium uit de Wro. De rekenkamercommissie beveelt ook aan om een duidelijker keuze te maken tussen actief dan wel passief beleid, omdat dit de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten goede kan komen.

3. Grondbeleid is geen doel op zich, maar ondersteunend aan ruimtelijke ambities

Tot slot hecht de rekenkamercommissie er waarde aan om er nogmaals op te wijzen dat grondbeleid geen doel op zich is, maar wordt gevoerd om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en om publieke doelen en ruimtelijke ambities te realiseren. Gedurende het proces van het verder uitwerken van de Woonvisie dient de gemeente zich daarom steeds af te vragen in hoeverre het grondbeleid kan c.q. moet bijdragen aan het realiseren van de ambities.

3.3 Grondbeleid in de praktijk: Toepassing van het gemeentelijk grondbeleid

Conclusies

1. Werkprocessen grondbeleid onvoldoende vastgelegd om continuïteit te verzekeren

De rekenkamercommissie concludeert dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bij het grondbeleid betrokken afdelingen slecht zijn vastgelegd. Het huidige handboek projectmatig werken is momenteel zeven jaar oud en heeft nog betrekking op de oude organisatiestructuur. Dit neemt echter niet weg dat de verschillende ruimtelijke projecten binnen de gemeente voortvarend worden opgepakt. De korte lijnen en informele overlegcultuur helpen hierbij en de afstemming over de verschillende elementen van het grondbeleid verlopen in de praktijk (tot dusver) goed. Het feit dat de organisatie niet werkt conform vastgelegde werkprocessen draagt wel het risico in zich dat op het moment dat ervaren medewerkers grondbeleid de gemeente verlaten en nieuwe medewerkers in dienst treden, de continuïteit van werken niet geborgd is. Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en processen zijn dan niet inzichtelijk vastgelegd, zodat de continuïteit van goed grondbeleid niet gewaarborgd is.

2. Goed gebruik van (verwervings)instrumentarium

Wat betreft het grondexploitatieproces concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeente goed gebruik maakt van het wettelijke verwervingsinstrumentarium (Wvg en onteigening). En hoewel de Grondexploitatiewet beleidsmatig nog niet volledig verankerd is, heeft de gemeente wel al van het nieuwe instrumentarium gebruik gemaakt (bijvoorbeeld exploitatieplan Boschkens).

3. Werkprocessen grondexploitatieproces niet eenduidig

Het grondexploitatieproces is beleidsmatig niet goed vastgelegd; er worden geen expliciete omschrijvingen over de werkwijzen c.q. processen met betrekking tot grondexploitaties gegeven. In de praktijk wordt voor de start van een ruimtelijk project een projectvoorstel opgesteld, waarbij ook een startexploitatie wordt vastgesteld door de raad. De rekenkamercommissie constateert echter dat nog niet alle projecten een grondexploitatie hebben, maar hier inmiddels een inhaalslag is gemaakt. Het uitgangspunt is dat de lopende grondexploitaties jaarlijks worden herzien. Voorzover de rekenkamercommissie kan overzien, gebeurt dit voor de meeste projecten ook. De geactualiseerde exploitaties worden door het college vastgesteld.

Gezien het relatief beperkte aantal grondposities en de relatief beperkte ontwikkelopgave concludeert de rekenkamercommissie dat een gronduitgiftebeleid en grondprijnsbeleid niet leidend is in de uitvoering van

het grondbeleid. Grondprijzen komen nu tot stand in het kader van onderhandelingen met marktpartijen en worden door het college vastgesteld.

Aanbevelingen

1. Leg taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden transparant vast en handel conform

De rekenkamercommissie beveelt het college aan om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bij het grondbeleid betrokken afdelingen en functies transparant vast te leggen. Dit kan plaatsvinden in het kader van het herzien van het Handboek projectmatig werken. Vertrek kan hierbij de huidige werkwijze zijn. Dit betekent dat het vastleggen van de werkwijzen bedoeld is om continuïteit van het beleid te garanderen en niet zozeer om nieuwe procedures te creëren. Specifieke aandachtspunten in het Handboek dienen te zijn: het grondverwervingsproces, het opstellen en actualiseren van grondexploitaties en de uitgifte van gronden.

2. Vaststellen uitgangspunten gronduitgifte en grondprijnsbeleid

Wat betreft de gronduitgifte en het grondprijnsbeleid beveelt de rekenkamercommissie aan om hiervan de uitgangspunten nadrukkelijker vast te leggen. Dit komt te meer van pas als de gemeente in de toekomst vaker exploitatieplannen zal opstellen. De uitgangspunten voor grondprijnsberekening of actuele grondprijzen dienen gebaseerd te zijn op vastgelegd beleid binnen de gemeente.

3.4 Grondbeleid in de praktijk: Risico's, reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen

Conclusie

1. Onvoldoende risicomanagement

De rekenkamercommissie concludeert dat de (financiële) risico's gezien de context van de gemeente Goirle weliswaar niet zeer groot zijn, maar dat het risicomanagement zowel beleidmatig als in de praktijk niet op niveau is. Gezien de huidige economische omstandigheden en de onzekerheden in bijvoorbeeld project Boschkens, heeft dit aandacht.

In de praktijk wordt momenteel niet planmatig en structureel risicomanagement uitgevoerd. Risicomanagement vindt vooralsnog, zoals reeds geconstateerd in de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2006, binnen de afzonderlijke projecten, werkprocessen en besluitvorming plaats. De rekenkamercommissie is van mening dat dit niet voldoende is. Een structureel (kwantitatief en kwalitatief) totaalbeeld van risico's ontbreekt. Het weerstandsvermogen van het grondbedrijf van de gemeente Goirle lijkt ruim voldoende te zijn. Geconstateerd wordt echter dat niet alle risico's zijn gekwantificeerd. Omdat de marge tussen aanwezige reserve en gekwantificeerde risico's zeer ruim is, zal dit waarschijnlijk niet direct financiële gevolgen hebben.

2. Richtlijnen Commissie BBV niet toegepast

De gemeente Goirle maakt bij het bepalen van resultaatsnemingen en de waarde van strategische gronden geen gebruik van de richtlijnen die de commissie BBV hiertoe geeft. Daarnaast wordt niet duidelijk of aan de verplichting wordt voldaan om voorzieningen te treffen voor toekomstige verliezen.

Aanbeveling

1. Professionaliseren risicomanagement

De rekenkamercommissie beveelt de gemeente Goirle aan om op korte termijn het risicomanagement van het grondbeleid te professionaliseren en daarbij de richtlijnen van de commissie BBV toe te passen. Gezien de omvang van de ontwikkelopgave van de gemeente en de financiële consequenties van het grondbeleid is het niet noodzakelijk een zwaar opgetuigd systeem van risicobeheer op te zetten. Risico's moeten echter wel inzichtelijk en beheersbaar zijn. Een reële en onderbouwde afweging van risico's is daarbij van belang. Om te komen tot een goede onderbouwing van de afweging van risico's in relatie tot de realisatie van ruimtelijke doelen is het van belang een aantal kritische vragen te stellen ten aanzien van de scope, de partijen en de marktsituatie.

3.5 Rol van de raad: Kaderstelling en controle

Conclusies

1. Beperkte kaderstellende rol raad

De rekenkamercommissie concludeert dat de raad ten aanzien van het grondbeleid een beperkte kaderstellende rol vervult. De rekenkamercommissie concludeert dat raadsleden in beperkte mate bij de totstandkoming van het grondbeleid, bijvoorbeeld bij de Nota Grondbeleid, zijn betrokken en geen keuzes krijgen voorgelegd.

2. Grondbeleid voor raadsleden moeilijk te doorgronden

Tegelijkertijd geeft de raad ook aan dat het grondbeleid een complexe inhoudelijke en technische materie betreft waarin men het lastig vindt de juiste sturingsvariabelen te onderscheiden. Daardoor is het voor de raad onder meer lastig afspraken met het college te maken over de kaders voor het grondbeleid. Door het ontbreken van voor de raad begrijpelijke kaders is het ook lastig om op het grondbeleid te sturen. Dit geldt te meer nu er een nieuwe raad is geïnstalleerd.

3. Informatievoorziening aan de raad is niet op orde

De rekenkamercommissie constateert voorts dat de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot het grondbeleid en de grondexploitatie (inclusief risico's) niet op orde is. De raad is hierdoor niet goed in staat haar controlerende rol te vervullen. Informatievoorziening over het grondbeleid vindt nu voornamelijk plaats in de planning en control cyclus en middels de bestuursrapportages. Daarnaast wordt de raad op verschillende manieren 'versnipperd' over de voortgang van het grondbeleid geïnformeerd (bijlagen bij bestemmingsplannen, voortgangsmemo's projecten etc.). In de jaarrekening en begroting wordt vooralsnog geen duidelijk overzicht gegeven van de verschillende grondexploitaties. Het 'waarom plus of min' van de vermelde grondexploitaties is voor raadsleden niet/nauwelijks te begrijpen zonder toelichting. Daarom blijven de grondexploitaties vaak nog een black box voor de raad. De raad heeft aangegeven dat ze gediend zijn met een meerjarig totaaloverzicht (en perspectief) waarin een overzicht van de verschillende projecten wordt gegeven. Een dergelijk overzicht zou vervolgens idealiter voorzien worden van toelichting, zodat de bedragen (en ontwikkelingen daarin) begrijpelijker worden.

Aanbevelingen

1. Raad maakt afspraken met college over informatievoorziening

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om, vooruitlopend op de nieuwe Nota Grondbeleid, duidelijke kaders te stellen ten aanzien van het te voeren grondbeleid (zie de hiervoor opgenomen

aanbevelingen) en daarbij helder aan te geven waarop de raad wenst te sturen en te controleren. Op deze manier kan de planning en control cyclus zo ingericht worden dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan daarbij tevens aan te geven op welke wijze en op welke momenten het college daarvoor de benodigde informatie dient aan te bieden. Overwogen kan worden om daarbij te kiezen voor het jaarlijks opstellen van een Meerjaren Prognose Grondexploitatie (MPG), waarin zijn opgenomen:

1. De uitkomsten van de per ultimo het voorgaande jaar geactualiseerde grondexploitaties. Stijgingen en dalingen in de grondexploitaties dienen daarbij voorzien te worden van een begrijpelijke toelichting;
2. De gekwantificeerde algemene risico's (zoals ten aanzien van renteontwikkelingen, afzet van kavels, kostenstijgingen, enz) en eventuele kansen, alsmede de ramingen van de specifieke projectgebonden risico's;
3. De stand van de reserve grondexploitatie en de daarin op grond van de uitkomsten van de risicoberekening onder 2 aan te brengen mutaties en de wijze waarop deze worden gedekt;
4. Een actuele weergave van de nog niet in exploitatie genomen gronden met de daarbij behorende boekwaarden en de waarde in het economisch verkeer. Bij een te hoge boekwaarde dient een voorziening te worden getroffen en de dekking hiervan te worden aangegeven.

Indien gekozen wordt voor een MPG dient deze idealiter in het 1^e kwartaal te verschijnen, zodat de daarin opgenomen cijfers verwerkt kunnen worden in de jaarrekening van het afgelopen jaar en de begroting van het komende jaar en ook de begroting van het lopende jaar daarop eventueel kan worden aangepast. Hierdoor komt er een dynamisch systeem tot stand, waarbij de MPG input levert voor de planning en control cyclus. De planning en control geeft de raad dan meer houvast om te sturen en te controleren.

2. Raadsleden de mogelijkheid geven zich in het grondbeleid te verdiepen

De rekenkamercommissie wil gezien de complexiteit van het grondbeleid de raad ook in overweging geven te investeren in haar eigen kennisontwikkeling. Immers, om het binnen een gemeente gevoerde grondbeleid te kunnen begrijpen en controleren is naast een goede informatievoorziening (zie hierboven) ook een bepaalde basiskennis van het grondbeleid belangrijk. Om een goed begrip van het grondbeleid en een constructieve discussie hierover aan te kunnen gaan op het juiste abstractieniveau is te overwegen om bijvoorbeeld door een cursus of enkele informatieavonden de basiskennis van het grondbeleid bij te brengen / in herinnering te brengen. Aspecten bij dergelijke kennisontwikkeling aan de orde kunnen komen zijn:

- Vormen van grondbeleid en wettelijk instrumentarium inzake grondbeleid;
- Grondverwervings- en gronduitgiftemethodieken;
- Risicoanalyse en –beheersing;
- Kaderstelling en sturingsmogelijkheden.

4 BESTUURLIJKE REACTIE

Control

gemeente
goirle

Rekenkamercommissie van de gemeente Goirle
t.a.v. mevr. Gasseling

Correspondentie-adres
Postbus 17
5050 AA Goirle
Telefoon 013-5310610
Faxnummer 013-5343985
Info@goirle.nl

Bezoekadres
Gemeentehuis Goirle
Oranjeplein 1

Uw referentie

Uw brief van
6 juni 2011

Onze referentie

2011004529

Datum

8 juli 2011

VERZONDEN 08 JULI 2011

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op rapportage Grondbeleid in beeld

Behandeld door

Dhr. S. de Knegt
Tel 013-5310540 Fax 013-5343985

Bijlage(n)

Geachte heer, mevrouw,

Op 6 juni 2001 zond u ons het eindrapport van het door u verrichtte onderzoek naar het grondbeleid in onze gemeente, dit ten behoeve van bestuurlijk wederhoor.

Onze reactie op de rapportage luidt als volgt:

T.a.v. de ambtelijke reacties op het rapport (verwoord in brief d.d. 9 mei 2011)

Wij kunnen ons vinden in die reacties die de Rekenkamercommissie heeft overgenomen en de algehele conclusie die daaruit getrokken is.

T.a.v. de aanbevelingen

Pag. 9, punt 1: Riscomanagement en grondprijnsbeleid beleidsmatig verankeren

Inmiddels heeft ons college voor 2011 de grondprijzenbrief vastgesteld en ter informatie aan de raad gestuurd.

Pag. 9, punt 2: Aandachtspunten bij herziening Nota Grondbeleid

T.a.v. de definitie van actief grondbeleid in de Nota Grondbeleid wordt geconcludeerd dat hierin van een echte beleidskeuze geen sprake is. Als aandachtspunt wordt vervolgens neergezet dat een duidelijkere keuze gemaakt zou moeten worden tussen actief en passief grondbeleid. De huidige definitie heeft in de afgelopen jaren, inclusief de slechtere tijden door de crisis, bewezen voldoende flexibel te zijn om accuraat en gepast grondbeleid toe te passen. Ons inziens is er op dit moment geen aanleiding om een stringente keuze te maken voor het een of het ander. Integendeel, in deze economisch moeilijker tijd is het van belang om flexibele keuzes te kunnen maken.

Pag. 10, punt 1; Werkprocessen

Het nieuwe handboek Projectmatig Werken zal naar verwachting nog dit jaar door ons worden vastgesteld. Het zal echter niet gaan over het grondverwervingsproces, grondexploitaties en uitgifte van gronden omdat het handboek een bredere toepassing moet krijgen dan alleen woningbouwprojecten. De punten die de Rekenkamercommissie noemt horen eerder thuis in de nota Grondbeleid, die op dit moment wordt herzien.

Bijlage(n):

Afschrift aan:

BNG-bank 28.50.02.848

Bladnummer
2

Onze referentie

Datum
8 juli 2011

gemeente
goirle

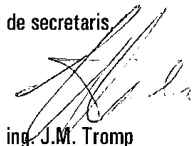
Pag. 12, punt 1: Raad maakt afspraken met college over informatievoorziening

De Meerjaren Prognose Grondexploitatie (MPG) zou een nieuwe toevoeging zijn aan het planning en control instrumentarium. Veel van de gegevens die genoemd worden door de Rekenkamercommissie staan ook al in de begroting en jaarrekening. Voordat een dergelijke nieuwe rapportagevorm wordt uitgewerkt, is er behoefte aan om van de raad (of het audit-comité) te horen wat er precies in moet komen te staan. En hoe de gegevens dan wel toegankelijk kunnen worden gemaakt.

Hoogachtend,

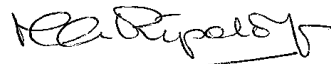
Burgemeester en wethouders van de gemeente Goirle,

de secretaris



ing. J.M. Tromp

de burgemeester,



mevrouw M.G. Rijsdorp

5 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De Rekenkamercommissie Goirle dankt het College van Burgemeester en Wethouders voor zijn bestuurlijke reactie en constateert dat het College van Burgemeester en Wethouders zich in grote lijnen kan vinden in de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar het grondbeleid in de gemeente Goirle.

Het is een goed momentum om bij de aanpassing van de Nota Grondbeleid en het nieuwe handboek Projectmatig Werken rekening te houden met een aantal gedane aanbevelingen uit ons onderzoek, waarbij het beleid en de werkprocessen nauw op elkaar afgestemd kunnen worden.

Met name het risicomanagement verdient ons inziens zeker in de huidige economische omstandigheden en onzekerheden in ruimtelijke projecten de nodige aandacht. Het regelmatig kwantificeren van de risico's is wenselijk, zodat de risico's voor de raad inzichtelijk zijn en concrete voorstellen voor beheersing kunnen worden gedaan.

Grondbeleid flexibel kunnen toepassen is zeker van belang, maar grondbeleid is geen doel op zichzelf. Het gaat om het toepassen ten behoeve van het bereiken van de publieke doelen en ruimtelijke ambities. Een meer expliciete basiskeus tussen actief dan wel passief grondbeleid kan daarbij tot steun zijn.

Tot ons genoegen constateren wij de nadrukkelijke bereidheid van het College nadere afspraken te maken met de Raad over de informatievoorziening. Een MPG (Meerjaren Perspectief Grondexploitatie) kan hierbij een belangrijke rol spelen.

De rekenkamercommissie hoopt met dit onderzoek een bijdrage geleverd te hebben aan de verdere versterking van het grondbeleid alsmede het verder verbeteren van de informatievoorziening over de uitvoering van het grondbeleid. We zullen de ontwikkelingen met interesse volgen.

drs J.B. Val
voorzitter Rekenkamercommissie Goirle

NOTA VAN BEVINDINGEN: DEEL I ALGEMEEN

1 INLEIDING

In dit deel worden de hoofdlijnen van het gemeentelijk grondbeleid in het algemeen beschreven en worden de daarbij behorende kernbegrippen benoemd, welke in een separate begrippenlijst nader worden gedefinieerd.

Ingegaan wordt onder meer op de wettelijke verplichtingen die een gemeente heeft voor wat betreft haar grondbeleid, veelal volgens het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten), en op het wettelijk instrumentarium dat voor de uitvoering van het grondbeleid beschikbaar is.

Het doel van dit deel van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds wordt in eenvoudige taal de complexe materie van het grondbeleid beschreven, in dezelfde volgorde waarin dit in de volgende hoofdstukken voor wordt uitgewerkt. De schuin gedrukte termen uit het grondbeleid worden in een bijlage toegelicht (bijlage 3). Anderzijds wordt in dit hoofdstuk een uitwerking gegeven van het toetsingskader bij dit onderzoek.

2 VASTLEGGING GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Volgens het BBV dient een gemeente haar grondbeleid vast te leggen in de *Paragraaf Grondbeleid bij de Begroting*. Deze vastlegging omvat tenminste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de programmatische doelstellingen
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert

Over het detailniveau van de beleidsvastlegging worden echter geen uitspraken gedaan.

Een gemeente is niet verplicht om haar grondbeleid in een aparte beleidsnota (*Nota Grondbeleid*) vast te leggen. Zij kan zich die verplichting wel opleggen, door dit op te nemen in haar *Verordening Financieel Beleid* (ingevolge artikel 212 van de Gemeentewet).

Overige documenten waarin (een deel van) het grondbeleid of een nadere uitwerking daarvan kan worden vastgelegd, zijn de *Exploitatieverordening*, de Verordening Financieel Beleid, de *Nota Grondprijnsbeleid* en de *Nota Kostenverhaal*. Al deze beleidsnota's zijn echter niet verplicht.

3 TOEPASSING VAN GRONDBELEID

De gemeente heeft wettelijk instrumentarium ter beschikking, waarmee zij het door haar gewenste en vastgelegde grondbeleid (beter) kan uitvoeren. Of de gemeente het haar geboden instrumentarium al dan niet zal toepassen, is in beginsel afhankelijk van het grondbeleid dat zij wenst te voeren. Op hoofdlijnen wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen *actief grondbeleid* en *faciliterend grondbeleid*. Er zijn echter ook vele tussenvormen denkbaar, met elementen uit beide beleidsvormen.

De toepassing van actief grondbeleid leidt tot een actieve rol van de gemeente op de grondmarkt. Gronden worden zoveel mogelijk door de gemeente aangekocht en gereed gemaakt voor bebouwing. Veel gemeenten kiezen er zelfs voor om ook *strategische grondaankopen* te doen, waarbij gronden worden verworven, zonder dat daar een directe ontwikkeling op is voorzien.

Om deze actieve rol te kunnen invullen heeft de gemeente de mogelijkheid tot *minnelijke verwerving*, maar ook tot het toepassen van de *Wet voorkeursrecht gemeenten* of de *Onteigeningswet*. Deze instrumenten

maken het mogelijk dat derden hun gronden alleen aan de gemeente kunnen verkopen of zelfs verplicht worden dat te doen.

Tenslotte kan de gemeente, wanneer zij niet alle gronden heeft kunnen aankopen, met grondeigenaren tot overeenstemming komen over het aankopen van hun gronden, op voorwaarde dat deze grondeigenaren zelf daarop uiteindelijk mogen bouwen. Dit wordt het *bouwclaimmodel* genoemd.

Bij de toepassing van faciliterend grondbeleid laat de gemeente de ruimtelijke ontwikkelingen in meer of mindere mate aan de markt over. Zij zal zich dan niet zelf actief op de grondmarkt begeven, maar wel de ruimtelijke kaders vastleggen waarbinnen de ontwikkeling moet worden gerealiseerd. Eventueel gemeentelijk grondbezit wordt dan of ingebracht in een gezamenlijke ontwikkeling, een zogenaamde *Publiek Private samenwerking*, of verkocht aan de ontwikkelende partij (*concessiemodel*).

Vaak blijft de gemeente echter met kosten zitten, die zij bij actief grondbeleid had kunnen verrekenen. Om ervoor te kunnen zorgen dat de kosten worden betaald door de partij die ervan profiteert, kan de gemeente een *exploitatieovereenkomst* met deze partij afsluiten of kostenverhaal afdwingen via het *exploitatieplan*.

De financiële gevolgen van een ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd in een *grondexploitatie*. Dit is een kosten- en opbrengstenraming, uitgezet in de tijd. Het doel van een grondexploitatie is het beoordelen van de haalbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling, het inschatten en beheersen van kosten, opbrengsten en risico's en het vaststellen van een basis voor mandatering van de met de uitvoering belaste functionarissen. Een grondexploitatie wordt dan ook vastgesteld door de raad. In het kader van het bestemmingsplan zal het detailniveau van de grondexploitatie (of actualisatie hiervan) in ieder geval voldoende zijn om de financiële paragraaf in het bestemmingsplan in te kunnen vullen (onderbouwing financieel economische uitvoerbaarheid).

Er zijn twee typen grondexploitaties te onderscheiden, namelijk *kostprijsdekkende grondexploitaties* en *winst- of verliesgevende grondexploitaties*. De vorm die wordt gekozen, is met name afhankelijk van de wijze waarop een gemeente haar grondprijzen vast wil stellen. Wanneer zij het slechts van belang vindt dat alle door de gemeente gemaakte kosten worden gedekt, zal zij haar grondprijzen bepalen op basis van de *kostprijsmethode*. Wanneer zij kiest voor volledige marktwerking, dan ligt toepassing van de *residuele grondwaarde* of een daarvan afgeleide *grondquote* voor de hand. Dit kan zowel tot een winstgevende als tot een verliesgevende grondexploitatie leiden. Ook mogelijk is om met de *comperatieve methode* zoveel mogelijk aan te sluiten bij het beleid van de omliggende gemeenten.

In het BBV is tevens bepaald dat in de paragraaf grondbeleid onder meer de beleidsuitgangspunten worden vermeld omtrent de *reserves voor grondexploitaties*. Een algemeen uitgangspunt is dat de gemeente een passend financieel *weerstandsvermogen* opbouwt om de risico's van grondexploitaties op te kunnen vangen.

4 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Het is aan de raad om te controleren of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de door de raad gestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven, dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren.

Van belang is dat de raad bewuste keuzes maakt welke kaders zij wel of niet vastlegt. Hoe meer vastgelegde kaders, hoe meer sturingsmogelijkheden de raad heeft. Daar tegenover staat dat daarmee een slagvaardige uitvoering van het beleid veelal wordt bemoeilijkt.

Idealiter heeft de gemeente vanuit de ruimtelijke ordening een visie op de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente. Daarbij gaat het onder meer om ontwikkelingen ten aanzien van woningbouw, bedrijvigheid, infrastructurele en andere voorzieningen. Om aan deze gewenste ontwikkelingen concreet invulling te geven worden vervolgens verschillende plannen ontwikkeld. De kaders en uitgangspunten voor deze planontwikkeling en planrealisatie liggen voor een belangrijk deel vast in het grondbeleid. Zo moeten bijvoorbeeld keuzes gemaakt worden ten aanzien van de grondbeleidstrategie (*actief* of *faciliterend grondbeleid*) en de daartoe in te zetten instrumenten. Welke kaders daarbij van te voren al worden vastgelegd is aan de raad.

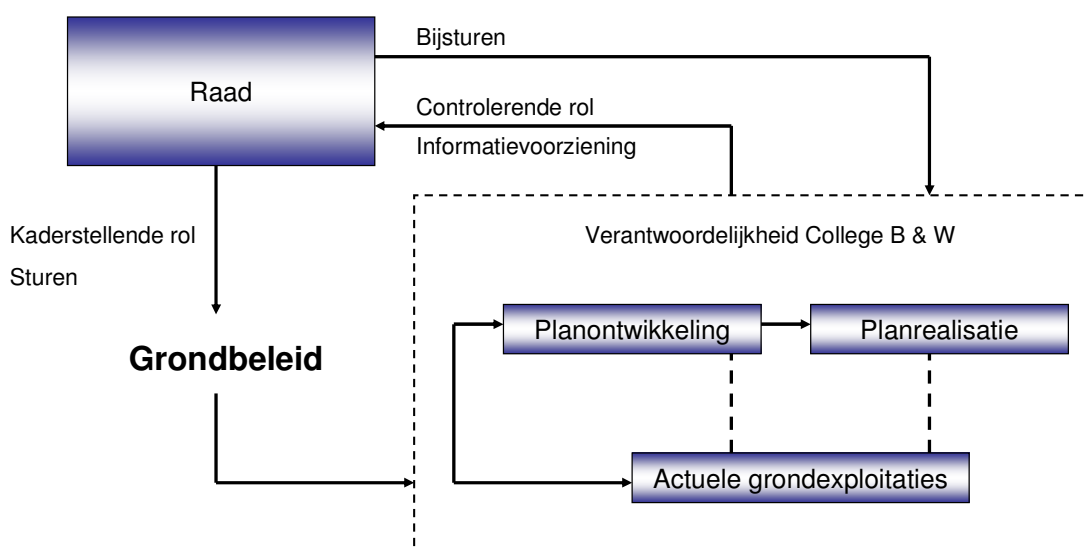
De *grondexploitatie* is voor de raad een middel om de financiële gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen sturen. Allereerst wordt daarmee een financieel kader meegegeven, waarbinnen de ontwikkeling gerealiseerd zal moeten worden. Daarnaast is de verplichte jaarlijkse herziening ervan een middel om invulling te geven aan de controlerende rol van de raad. Deze herzieningen kunnen verschillend vorm worden gegeven, maar dienen volgens het BBV tenminste aan de volgende eisen te voldoen:

- er moet een zo reëel mogelijk financieel beeld worden gegeven
- de risico's moeten in kaart gebracht worden
- de wijzigingen moeten duidelijk worden toegelicht
- voor exploitaties met een voorzien negatief saldo moet een voorziening worden getroffen

Ook op dit punt is het aan de raad op welk detailniveau zij kaders wil stellen. De vraag die zij zichzelf daarbij zou moeten stellen is of zij wil sturen op exploitatieresultaat of op "straatsteen-niveau", of iets daar tussen in.

Tijdens de planrealisatie stelt het college de raad in staat haar controlerende rol te vervullen door een periodieke informatievoorziening ten aanzien van de financiële voortgang, planning, kwaliteit en geactualiseerde risico-inschattingen. Tussen raad en college moeten dan ook duidelijke afspraken worden gemaakt ten aanzien van de informatievoorziening (op welke momenten wil de raad van welke informatie worden voorzien). Belangrijk daarbij is een juiste inrichting van de Planning en Control-cyclus. Alleen op die manier kan de raad zicht houden op een doeltreffend en doelmatig verloop van planontwikkeling en planrealisatie vanuit de optiek van het grondbeleid.

In de onderstaande figuur is het bovenstaande visueel weergegeven.



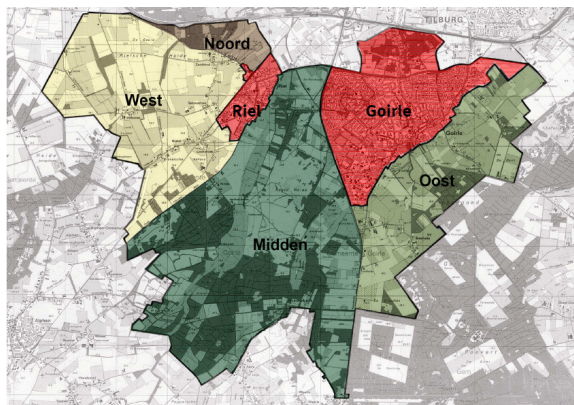
NOTA VAN BEVINDINGEN: DEEL II DE GEMEENTE GOIRLE

1 INLEIDING



De gemeente Goirle is gelegen in de provincie Noord-Brabant, direct ten zuiden van Tilburg, en telt op 1 januari 2010 22.804 inwoners. De gemeente heeft een omvang van circa 2.550 hectare. De gemeente kent twee kernen (Goirle en Riel) en vier buitengebieden (oost, midden, noord, west). De kern Goirle wordt globaal begrensd door de Turnhoutsebaan in het westen, Rillaersebaan en de rijksweg A58 in het noorden, en het beekdal van de Nieuwe Ley in het zuid(oost)en. Momenteel vindt er met het plan De Boschkens, gelegen tussen de Rillaersebaan en de rijksweg A58, een grote uitbreiding van het Goirlese woningaanbod plaats. Aan de zuidzijde van de kern Goirle, langs de Turnhoutsebaan, bevinden zich grootschalige functies in de vorm van sportpark Van den Wildenberg en bedrijventerrein Tijnvoort. Centraal in de kern bevindt zich het recentelijk gereconstrueerde centrumgebied De Hovel met een breed voorzieningenaanbod. De kern Riel wordt aan de west- en oostzijde begrensd door respectievelijk het fietspad Bels Lijntje en het beekdal van de Ley. De begrenzing aan de noord- en zuidzijde wordt gevormd door de bestaande woonbebouwing en het tennispark in het noorden en het bedrijventerrein aan de Alphenseweg / sportpark De Krim aan de zuidzijde.³

De bestaande woonvoorraad van Goirle bestaat uit 9298 woningen.⁴ De gemeente Goirle kent twee bedrijventerreinen: Veertels (Riel) en het hierboven genoemde Tijnvoort (Goirle).



Gebiedsindeling structuurvisie 2010 gemeente Goirle

2 ONTWIKKELOPGAVE

In de Nota Grondbeleid 2008 wordt inzicht gegeven in de hoofdlijnen van de ontwikkelopgave van de gemeente Goirle. De Nota Grondbeleid sluit daarbij aan op de kaders die in andere beleidsdocumenten zijn vastgelegd, waarvan de belangrijkste zijn 'Kaders Volkshuisvesting 2006', 'Toekomstvisie Goirle 2007/2008', 'Buitengebied in Beweging 2006' en de 'Nota Economische Beleid 2007'.

In de Toekomstvisie 2007/2008 en de nota Kaders Volkshuisvesting 2006 is aangegeven dat de kracht van Goirle meer ligt in het zijn van een woongemeente dan een werkgemeente en dat de gemeente een regionale taakstelling voor de woningbouw heeft.

Beleidsvoornemens

Mede gezien de demografische ontwikkelingen (zie tekstbox 2.1) heeft de gemeente Goirle een regionale woningbouwopgave van circa 1600 woningen tot 2015 (eerste tranche) en een opgave van 900 woningen voor de periode 2015-2024 (tweede tranche). De 1600 eerste tranche woningen zijn of worden gerealiseerd in Boschkens (870 woningen) en in het centrum worden ruim 300 woningen gerealiseerd. De

³ Ontwerp Structuurvisie Goirle 2010

⁴ Bron: CBS, woningvoorraad op 31 december 2009

overige woningen bevinden zich op diverse inbreidingslocaties in Goirle (o.a. Frankische Driehoek en Centrumplan) en Riel.

Over de tweede tranche heeft de gemeenteraad in de Toekomstvisie 2007/2008 ook de kaders gesteld, maar door voortschrijdend inzicht en het economische ontwikkelingen is hier recentelijk een en ander in veranderd (zie verderop). Het beleidsvoornemen bestond uit de bouw van circa 400 woningen bij sportpark Van den Wildenberg, 100 woningen bij Transformatiegebied Noord en 100 woningen bij de locatie Van Besouw. Daarnaast is in het beleid aangegeven dat mochten deze aantallen gezien de toekomstige demografische ontwikkelingen ontoereikend zijn, dan verder wordt gekeken naar de locatie Spaanse Hoek en verschillende kleinere inbreidingslocaties in de bestaande woningvoorraad.

Tekstbox 2.1. Bevolkingsprognose gemeente Goirle

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben in hun publicatie 'Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040' het onderstaande demografische beeld becijferd voor de gemeente Goirle. Goirle is geen typische 'krimpgemeente'. Vanaf 2030 is echter wel een absolute bevolkingsdaling geprognoseerd.

Gemeente	Goirle
Aantal inwoners	
2010	22.374
2020	22.663
2030	23.635
2040	23.373
Bevolkingsgroei (in %)	
2010-2020	1,3
2010-2030	5,6
2010-2040	4,5

De gemeente heeft bij de ontwikkeling van de woningvoorraad aangegeven een woningvoorraad te willen nastreven met een woningdifferentiatie van 50% betaalbare woningen, met aandacht voor goedkope woningen (< 212.000 euro prijspeil 2007) en waarbij de onderverdeling wordt gehanteerd van 15% 'bereikbare huur' en 35% 'betaalbare koop'.

Herdefiniëring ruimtelijke ambities: strategische afwegingsnotitie woningbouw

Medio 2010 is de ruimtelijke ambitie van de gemeente en de financiële haalbaarheid hiervan opnieuw onder de loep genomen. De bevindingen zijn verwoord in de 'strategische afwegingsnotitie woningbouw'. Aanleiding hiertoe was dat het nieuwe college, met name gezien de economische omstandigheden, bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode een totaalbeeld wilde hebben van de financiële positie van de gemeente, inclusief de grondexploitaties.

In de afwegingsnotitie staat de vraag centraal hoe de gemeente vervolg moet geven aan de (lopende) ruimte projecten ('hoe nu verder?'). In de afwegingsnotitie wordt geadviseerd Sportpark Van den Wildenberg niet te verplaatsen naar het Riels Kwadrant, waarover in 2008 besluitvorming had plaatsgevonden. Belangrijke overwegingen, die ook in de afwegingsnotitie staan vermeld, zijn dat de woningbouwprojecten van de gemeente op dit moment als gevolg van de financiële crisis veel vertraging oplopen. Hierdoor worden de risico's voor de gemeente groter, juist bij de projecten die de gemeente zelf ontwikkelt. De vertraging is voornamelijk van toepassing op de woningbouwproductie in Boschkens. Daarnaast werd er bij de verdere uitvoering van plan Boschkens samenloop verwacht met de woningbouwproductie op de locatie van het sportpark Van den Wildenberg. En omdat de gemeente beide projecten zelf ontwikkelt en voorfinanciert, werden de financiële risico's voor de gemeente te groot geacht. Met de uitloop van de projecten en de hiermee gepaard gaande stijging van de rentelasten, bestond de

vrees dat (één van de) projecten verliesgevend wordt/worden, met name door de vastgelopen afzetmarkt voor woningen.

Deze omstandigheden hebben ertoe geleid dat het college de raad heeft geadviseerd om terug te komen op het besluit tot verplaatsing van het sportpark (2009) en het sportpark toch op te knappen in plaats van te verplaatsen.

Herdefiniëring woningbouwprogramma: Woonbehoefteonderzoek 2010 en Woonvisie

Begin 2010 heeft de gemeente een woonbehoefteonderzoek laten uitvoeren. Naast aandacht voor de woningbehoefte in Goirle, wordt in het onderzoek ook aandacht besteed aan aspecten als de inrichting van de openbare ruimte en de behoefte aan zorgvoorzieningen. Op basis van deze inzichten en bestaande kaders uit het Volkshuisvestingsbeleid is in april een nieuwe Woonvisie vastgesteld die momenteel verder wordt uitgewerkt.

Nu wordt reeds geconstateerd dat het huidige woningbouwprogramma niet één-op-één aansluit op de huidige woonbehoefte. Een voorbeeld hiervan is dat het programma niet voorziet in goedkope en betaalbare appartementen voor ouderen in de buurt van voorzieningen.

In het kader van het vaststellen van het woningbouwprogramma heeft het College eerder reeds een differentiatie aangebracht in de te ontwikkelen locaties binnen de gemeente. Het onderscheid dat hierbij wordt gemaakt is driedig:

1. locaties die momenteel worden ontwikkeld;
2. geplande ontwikkelingen op de middellange termijn (2020);
3. geplande ontwikkelingen op de lange termijn (na 2020).

Op basis de Woonvisie en het woonbehoefteonderzoek zal er een 'herschikking' van de lopende projecten en geplande ontwikkelingen plaatsvinden. Financiële overwegingen worden hierbij nadrukkelijk meegenomen.

In tekstbox 2.2 (onderstaand) is een overzicht opgenomen van de projecten die op het moment van het uitvoeren van het rekenkameronderzoek binnen de gemeente lopen.

Tekstbox 2.2 Lopende woningbouwprojecten binnen de gemeente Goirle (november 2010)

- Plan Boschkens. Het project loopt sinds eind jaren 90. Fase 1-3 zijn gerealiseerd en de uitvoering van fase 4-6 loopt nog. Het betreft de realisatie van ruim 800 woningen op een uitbreidingslocatie;
- Herontwikkeling Vennerode. Dit project betreft een herontwikkeling van een voormalig bejaardencentrum. De huidige bebouwing, bestaande seniorenwoningen en het verzorgingshuis Vennerode, wordt gesloopt. De komende jaren worden ruim 30 nieuwe woningen gebouwd. De bouw van de nieuwe woningen wordt door woonstichting Leyakkers gerealiseerd;
- De herontwikkeling van het Hogendorplein in de wijk Hoogeind. Deze herontwikkeling betreft ruim 70 appartementen, waarvan een deel zorgappartementen. Daarnaast is er ruimte voor winkelvoorzieningen;
- Project Frankische Driehoek. Voor deze herontwikkeling heeft de gemeente een bouwclaimovereenkomst afgesloten met woonstichting Leyakkers. Het betreft project betreft woningbouw en bouw van voorzieningen;
- Gemeentewerf Riel. Herontwikkeling van de voormalige gemeentewerf door middel van de bouw van starters-koopwoningen, huurwoningen en patiowoningen. Het project bevindt zich in de eindfase van de uitvoering;
- Vierkwartieren III Riel. Het plan bestaat uit grofweg 40 woningen. De grondverwerving is rond en de grond wordt momenteel bouwrijp gemaakt. Het bestemmingsplan ligt ter inzage;
- Heisteeg Riel. Woningbouwproject voor duurdere huizen. Bij het doorlopen van de planologische procedure zijn problemen geconstateerd met betrekking tot de milieuzonering (voormalig houtzagerij) en er loopt nog een planschade risico analyse;

Naast de bovengenoemde ruimtelijke ontwikkelingen lopen er nog andere projecten, maar die zitten momenteel in portefeuille in verband met nadere planvorming.

Ontwikkeling Kloosterplein

Een grote ontwikkelopgave is de centrumontwikkeling in Goirle en de voorgenomen herinrichting van het Kloosterplein. De ontwikkeling tot een groot Kloosterplein als speerpunt van beleid opgenomen in de Voorjaarsnota 2009. De raad heeft in 2009 richting gegeven aan de uitwerking van een raadsvoorstel tot ontwikkeling van een Groot Kloosterplein, waarbij het opstellen van een integraal ontwerp en een gefaseerde uitvoering aan de hand van de beschikbare middelen de belangrijkste uitgangspunten zijn.

In de gesprekken bij de gemeente is aangegeven dat de plannen met betrekking tot de (her)ontwikkeling van het Kloosterplein momenteel worden heroverwogen. Wat deze heroverweging inhoudt, is in dit onderzoek niet aan de orde gekomen.

Voor het Kloosterplein is een separate reserve gevormd binnen de grondexploitatie. Recentelijk is aan de raad voorgelegd om voorlopig niet te sparen voor het Kloosterplein.

Bedrijventerreinen en buitengebied

Over bedrijventerreinen wordt in de Nota Economisch beleid opgemerkt dat er een gefaseerde aanleg van 5 hectare extra bedrijventerrein tot 2020 zal plaatsvinden. Het betreft een uitbreiding van bedrijventerrein Tijvoort. In gesprekken met de gemeente is aangegeven dat de visie voor Tijvoort in concept gereed is. Het betreft de herstructurering van bestaand terrein en de uitgifte van 5 hectare nieuw bedrijventerrein.

In de Nota Buitengebied in beweging 2006 wordt het beleidskader gegeven voor de ontwikkeling van het buitengebied. De ontwikkeling is enerzijds gericht op behoud van natuur en landbouwgebieden en anderzijds op transformatie van het buitengebied ten gunste van natuur en recreatie.

3 VASTLEGGING GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Nota Grondbeleid

In de Nota Grondbeleid van de gemeente Goirle, die is vastgesteld door de raad op 29 januari 2008, worden in een bijlage verschillende opties voor het te voeren grondbeleid en bijbehorende instrumenten uiteengezet, waaruit in de hoofdtekst een onderbouwde keuze wordt gemaakt voor het grondbeleid in Goirle. De Nota volgt de Nota Grondbeleid uit 2003, met aanpassingen in 2005, op.

De gemeente omschrijft een drieledige hoofddoelstelling van de nota:

1. Sturen: het bieden van eenduidige toetsbare kaders, beleid en het formuleren van een werkwijze voor betere sturing en beheersing van het grondbeleid;
2. Faciliteren: het aandragen en met elkaar in relatie brengen van middelen, instrumenten en strategieën om de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren;
3. Informeren: zorgdragen voor een transparant grondbeleid door passende informatie over alle aspecten voor zowel het bestuur, de interne organisatie als voor externe partijen.

De hoofdlijnen van het grondbeleid worden hierna puntsgewijs weergegeven.

Actief grondbeleid

De gemeente Goirle geeft in de Nota Grondbeleid een toelichting op haar interpretatie van de term *actief grondbeleid*. Aangegeven wordt dat actief grondbeleid niet per definitie een actieve rol voor de gemeente in elke ruimtelijke ontwikkeling betekent. De gemeente stelt wel dat het een proactieve houding vereist is om te kunnen komen tot regisserend grondbeleid. Goirle definieert het actief grondbeleid uiteindelijk als volgt: het expliciet vooraf maken van afwegingen ten aanzien van welke regierol de gemeente in welke ruimtelijke ontwikkeling wil hebben, en hoe zij deze gestalte geeft. In de nota staat vervolgens beschreven dat de afweging die gemaakt wordt in het kader van actief grondbeleid kan leiden tot de conclusie dat een faciliterende of passieve houding het beste in een bepaalde situatie past.

In gesprekken met de gemeente is verder toegelicht dat onder actief grondbeleid wordt verstaan het expliciet vooraf maken van afwegingen ten aanzien van *welke regierol* de gemeente in welke ruimtelijke ontwikkeling wil hebben, en hoe zij deze gestalte geeft. Kern van het beleidsuitgangspunt is dat de gemeente grip heeft op en kan sturen op de ruimtelijke projecten. Aangegeven is daarbij dat de gemeente in voorkomende gevallen bereid is risico's te dragen.

Tekstbox 3.1 Voorbeeld van actief grondbeleid in Goirle

Binnen de gemeente wordt het project Frankische Driehoek genoemd als een project met actief grondbeleid. Bij het project is de sturing van de gemeente van initiatieffase tot uitvoeringsfase aanwezig geweest. Het project betreft de herontwikkeling van een locatie met een oude supermarkt, een sporthal en de aanwezigheid van twee scholen. De ruimtelijke ambitie van het gebied bestond onder meer uit het oprichten van een brede school.

Voor deze herontwikkeling heeft de gemeente een (anterieure) overeenkomst afgesloten met woonstichting Leyakkers. De actieve sturing van de gemeente blijkt uit het initiatief van de gemeente om een partner voor de locatie-ontwikkeling te zoeken. Actieve sturing van de gemeente blijkt ook uit het feit dat de gemeente de financiële kaders heeft gesteld, heeft gestuurd op de inrichting van de openbare ruimte en betrokken is geweest bij het bouwprogramma. De gemeente heeft bij de Frankische Driehoek de gronden van de twee oude scholen ingebracht en de ondergronden van de sporthal. De gemeente heeft voor het project aen aronden verworven.

Een actieve houding wordt vooral kansrijk geacht in het buitengebied, en op locaties binnen de bebouwde kommen van Riel en Goirle die strategisch van belang zijn, zoals bijvoorbeeld inbreidingslocaties en locaties voor maatschappelijke doeleinden. Om actief grondbeleid te kunnen voeren stelt de gemeente dat dit naast een actieve houding voor minnelijke onderhandeling, ook een actieve houding vergt als het gaat om het vestigen van een voorkeursrecht (Wvg) of het uitvoeren van onteigening. Passief grondbeleid wordt door de gemeente vooral gezien binnen de bebouwde kommen van Riel en Goirle, waar blijkens de nota weinig strategische of beleidsmatige noodzaak is om actief gronden te verwerven, te exploiteren of te verkopen.

In de nota is aangegeven dat de gemeente per potentiële ontwikkelingslocatie een strategie zal doordenken. Hierin wordt de gewenste regierol geëffectueerd en worden locatie-eisen gerealiseerd (en daarmee de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente). De strategie bepaling zal voorafgegaan worden door een analyse van de potentiële ontwikkelingslocaties. Per locatie worden de kwalitatieve en kwantitatieve eisen gesteld, de wenselijke grondstrategie en de daarbij passende regierol van de gemeente. Aangegeven wordt in de nota dat per potentiële locatie (waar dit wenselijk is) een korte vertrouwelijke analyse wordt gemaakt. Deze analyses en inzichten worden jaarlijks uitgebreid en geactualiseerd. De Nota biedt geen uitsluitel of de keuze voor welke regierol aan de raad wordt voorgelegd of dat die een zelfstandige taak van het college is.

In een tekstbox in de Nota Grondbeleid worden de uitgangspunten voor het actieve grondbeleid nogmaals kernachtig weergegeven. De belangrijkste uitgangspunten hiervan zijn in het onderstaande kader opgenomen.

Belangrijke uitgangspunten actief grondbeleid gemeente Goirle

- De gemeente zorgt ervoor dat ze voor elke potentiële ontwikkelingslocaties haar gewenste regierol in beeld heeft;
- De gemeente zorgt ervoor dat ze tijdig de ruimtelijke en architectonische kwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte op hoofdlijnen heeft bepaald voor de potentiële ontwikkelingslocatie;
- Per ruimtelijk project wordt er vroegtijdig op vertrouwelijk basis de grondstrategie bepaald;
- Bij de start van een ruimtelijk project dienen duidelijke sturende, toetsende en controle momenten voor de toekomst te worden aangegeven;
- Alle beschikbare grondinstrumenten kunnen in principe worden toegepast;
- Het grondbeleid is ondersteunend aan de jaarlijkse vast te stellen programma's van de gemeente en al het ruimtelijk en financieel beleid zoals dat is vastgesteld;
- Per grondexploitatie moet er permanent een zo volledig mogelijk beeld zijn van alle planeconomische en financiële aspecten. Door middel van de begroting en jaarrekening word het bestuur geïnformeerd. Bij tussentijdse aanmerkelijke afwijkingen wordt hierover gerapporteerd in de tussentijdse bestuursrapportages.

(Strategische) verwerving van gronden

In de Nota Grondbeleid staat vermeld dat voor de verwerving van gronden per ontwikkelingslocatie wordt bepaald wat de wijze waarop is en welke instrumenten en mogelijkheden ten aanzien van verwerving worden ingezet (de 'grondstrategie'). In de Nota Grondbeleid worden verschillende uitgangspunten voor verwerving benoemd. Zo dient er bij verwerving een vertrouwelijke grondstrategie of aankoopplan te zijn, met een risicoanalyse. Een taxatierapport op basis van de marktwaarde opgesteld door een extern bureau vormt voor de gemeente in principe de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar. De onderhandelingen zijn altijd voorbehouden aan bestuurlijke goedkeuring. Het college toetst de aankoop van gronden op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en aan het grondbeleid.

Indien (project)kaders en budget niet vooraf door de gemeenteraad zijn aangegeven zal voorafgaand aan het definitieve besluit tot aankoop, het voornemen tot aankoop (de koopovereenkomst) worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

In het beleid is aangegeven dat om snel te kunnen inspelen op kansen in de markt de raad aan het college een budget ter beschikking stelt, waardoor het college (en de ambtelijke organisatie) handelingsruimte hebben voor het verwerven van gronden. Om de raad de mogelijkheid te geven het handelen van het college te kunnen toetsen en controleren zijn er in de Nota Grondbeleid uitgangspunten voor strategische verwerving benoemd:

1. Per strategische verwerving dient het college de volgende afweging te maken:
 - Het is te voorzien dat de grond binnen een periode van 10 jaar wordt (her) ontwikkeld, bijvoorkeur aan te tonen met beleid of een planologische visie. In gesprekken met de gemeente is toegelicht dat de structuurvisie en Woonvisie leidend zijn;
 - Met de aankoop wordt de regiefunctie van de gemeente substantieel versterkt;
 - Koopsom, verwacht renteverlies en te generen exploitatie-inkomsten zijn dusdanig dat de kans groot is dat er geen substantieel verlies wordt geleden op de aankoop of de toekomstige grondexploitatie;
 - De aankoop past binnen de vertrouwelijke grondstrategie per locatie.
2. De raad stelt een bedrag ter beschikking aan het college, de strategische reserve. Dit bedrag wordt geormerkt binnen de Algemene reserve grondexploitatie;
3. De gemeenteraad wordt jaarlijks geïnformeerd over de hoogte van de strategische aankopen en de afdekking van het financiële risico.

In gesprekken met de gemeente is toegelicht dat de gemeente niet veel gronden verwerft en in bezit heeft. Er wordt in de praktijk voornamelijk met het bouwclaim model gewerkt.

Kostenverhaal

In de Nota Grondbeleid is aangegeven dat de gemeente Goirle streeft naar een rechtvaardige en optimale verdeling van de kosten van de voorzieningen van openbaar nut en de maatschappelijke gewenste ruimtelijke inrichting. In gesprekken met de gemeente is toegelicht dat de gemeente met het kostenverhaal bij actief grondbeleid er naar streeft om uit opbrengsten van winstgevende locaties op andere, niet winstgevende locaties, de ruimtelijke ambities van de gemeente te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Bovenwijkse voorzieningen, in het verleden bijvoorbeeld het cultureel centrum;
- De gewenste kwaliteit van het woningbouwprogramma (50 procent van het totale woningbouwprogramma dient ten dienste te staan van betaalbare woningen, waarvan 50 procent goedkoop, in zowel de huur- als koopsector).

De gemeente kent drie afdrachtregimes die kosten verhalen ten behoeve van de goede ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente: de Reserve Groen, de Reserve verfraaiing gemeente en de Reserve bovenwijkse voorzieningen (zie verder paragraaf 3.4.3).

In de Nota worden drie mogelijkheden tot kostenverhaal genoemd, die ten tijde van het opstellen van de Nota (begin 2008) golden. In de eerste plaats het sluiten van een exploitatie-overeenkomst op basis van de gemeentelijke exploitatieverordening (zie verderop onder 'exploitatieverordening'). Daarnaast kan de gemeente privaatrechtelijke (samenwerkings) overeenkomsten sluiten al dan niet via publiek-private samenwerking of een bouwclaim-model. Tot slot wordt het heffen van baatbelasting genoemd.

In de Nota Grondbeleid wordt aangegeven dat binnen de gemeente slechts beperkt gebruik wordt gemaakt van de Exploitatieverordening en bijbehorende model-exploitatieverordening. In de Nota wordt

het kostenverhaal instrumentarium van de nieuwe Wro (Grondexploitatiewet) aangekondigd, maar niet verder uitgewerkt.

Kaders Grondprijsbeleid

In de Nota Grondbeleid worden wel enkele kaders gesteld voor het grondprijsbeleid. Aangegeven wordt dat in Goirle zoveel mogelijk wordt uitgegaan van marktconforme prijzen die gebaseerd zijn op een comparatieve (vergelijking)- en residuele berekeningsmethodiek. In principe wordt uitgegaan van de residuele grondwaarde, daarbij rekening houdend met de comparatief bepaalde marktconforme prijs, of bij kleinschalige projecten, een grondquote en met de kwaliteit van de bebouwing als uitgangspunt. In de Nota worden voorts enkele uitgangspunten opgesomd voor het grondprijsbeleid, waaronder over de inhuur van externe expertise in verband met waardebeoordeling en het volgen van de prijsontwikkeling van regionale markten.

Tot op heden kent de gemeente geen jaarlijks bestuurlijk vast te stellen grondprijzenbrief. In de Nota Grondbeleid wordt gesteld dat dit verband houdt met het beperkt aantal gemeentelijke gronduitgiftes op jaarbasis. In de Nota wordt wel de ambitie uitgesproken dat het college jaarlijks een grondprijzenbrief vaststelt voor een aantal uitgiftecategorieën en dat deze ter kennisname aan de raad wordt gestuurd. Vooralsnog is geen jaarlijkse grondprijzenbrief vastgesteld.

Paragraaf grondbeleid in programmabegroting en jaarrekening

In Goirle bevatten de jaarrekening en de programmabegroting een paragraaf grondbeleid. In deze paragraaf wordt kort verwezen naar de Nota Grondbeleid. Inhoudelijk wordt in de paragraaf niet ingegaan op het (actieve) grondbeleid. In de programmabegroting wordt per exploitatie het gecalculerde saldo (voordelig dan wel nadelig) weergegeven. Ook wordt de stand van de algemene reserve grondexploitaties weergegeven. De volledige verantwoording over de mutaties in de grondexploitaties is niet in de jaarstukken opgenomen.

In de programmabegroting en jaarrekening wordt in de paragraaf grondbeleid eveneens het overschot aan middelen uitgerekend. Vervolgens wordt aangegeven welke strategische grondaankopen/claims op deze middelen leggen.

Exploitatieverordening⁵

Op 15 juli 2003 heeft de raad de huidige exploitatieverordening van de gemeente Goirle vastgesteld. Deze verordening beschrijft onder welke voorwaarden het gemeentebestuur een exploitatieovereenkomst met een ontwikkelaar afsluit.

De exploitatieverordening van de gemeente Goirle kent een standaardopbouw (model VNG) en bevat onder meer de volgende onderdelen: de kosten van een exploitatie, de wijze van toerekening, vaststelling exploitatiebijdrage en inhoud exploitatieovereenkomst. Artikel 2 van de exploitatieverordening bevat de kostenbegroting, hierin staan alle kosten die bij een ontwikkeling aan bod komen zoals onder meer, inbrengwaarde van de gronden, kosten van planontwikkeling, voorbereiding en toezicht en de kosten van voorzieningen van openbaar nut.

De exploitatieverordening sluit echter niet aan op de ruimere kostenverhaalmogelijkheden van de nieuwe Wro. De regeling voor kostenverhaal is nu te vinden in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Verordening financieel beleid⁶

⁵ Exploitatieverordening wordt toegelicht in paragraaf 2.2.

In de raadsvergadering van 7 april 2009 is de 'Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Goirle 2009' vastgesteld. In deze Verordening zijn de spelregels tussen het college en de raad vastgelegd over de volgende onderwerpen; kaderstelling, uitvoering, beheersing & interne controle en rapportage & verantwoording met betrekking tot de begroting. Hierin is onder meer vastgelegd (artikel 2.5, lid 4): 'voor investeringen in de loop van het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het autoriseren van een investeringskrediet aan de raad voor, wanneer de jaarlijkse lasten die voortvloeien uit de investering een bedrag van 10.000 euro overtreffen.' Verder is in de verordening aangegeven dat het college ten minste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota 'Reserves en voorzieningen' (art. 3.3) en een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement (art. 4.2 én een (bijgestelde) nota 'Grondbeleid' aan de raad aanbiedt (art. 4.7). Aangegeven is dat in de Nota Grondbeleid aandacht besteed moet worden aan:

- a. De strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- b. Te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- c. De verwerving en uitgifte van gronden;
- d. De uitgangspunten voor de prijsstelling van de verkoop van gronden.

Alle bovengenoemde punten met uitzondering van punt b worden in de Nota Grondbeleid behandeld.

Verder is aangegeven dat het college naast de verplichte onderdelen uit het BBV in ieder geval in gaat op:

- a. De verwerving van gronden;
- b. De te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

In de paragraaf grondbeleid van de jaarstukken wordt op beide aspecten ingegaan. Op andere verplichte onderdelen uit het BBV wordt in de jaarstukken niet ingegaan.

Structuurvisie

Het opstellen van een gemeentelijke structuurvisie is een wettelijke verplichting. De Wro geeft met de structuurvisie de gemeente bevoegdheden die voorheen niet door de wet voorzien werden, zoals bovenplanse verevening, basis voor reserve Bovenwijkse Voorzieningen, basis voor vestigen Voorkeursrecht, opname van beleidsregels (bijvoorbeeld over de wijze waarop projectbesluiten genomen worden of criteria die aangehouden worden als een burger een verzoek tot bestemmingswijziging doet). De structuurvisie is op 20 juli 2010 door de raad vastgesteld.

Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2006

In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen wordt het wettelijk kader risicomanagement toegelicht en wordt aandacht besteed aan de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit en aan het weerstandsvermogen in relatie tot de gemeentelijke situatie (situatie 2006). In de Nota wordt na zelfanalyse geconstateerd dat een algehele inventarisatie en kwantificering van alle risico's binnen Goirle niet voorhanden is en op dat moment geen berekening van het weerstandsvermogen kan worden gemaakt. Een opzet wordt gemaakt in de nota met betrekking tot de wijze waarop risicomanagement binnen de gemeentelijke organisatie zal worden geïmplementeerd.

Nota reserves en voorzieningen

In Goirle is in 2004, 2005, 2006 en 2007 een Nota reserves en voorzieningen opgesteld. De meest recente nota is in de raadsvergadering van 9 oktober 2007 vastgesteld. Conform de (oude) financiële verordening van de gemeente worden in deze nota de volgende onderwerpen behandeld:

1. de vorming, besteding en eventueel de vrijval van de reserves;

⁶ Verordening financieel beleid wordt toegelicht in paragraaf 2.2.

2. de vorming, besteding en eventueel vrijval van de voorzieningen;
3. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en voorzieningen in relatie tot de nota weerstandsvermogen

Voor dit onderzoek zijn de volgende reserves en voorzieningen van belang die hieronder kort worden beschreven:

Algemene reserve grondexploitatie

Deze reserve is bedoeld als weerstandsvermogen voor de risico's verband houdend met de grondexploitatie. Aangegeven wordt dat uit de actualisatie van de Nota Grondbeleid voor de komende jaren zal blijken welke hoogte de algemene reserve grondexploitatie dient te hebben. In de Nota Grondbeleid 2008 is aangegeven dat voor het peiljaar 2007 geldt dat een weerstandsvermogen van 2 mln euro voldoende is.

In de nota staat vermeld dat de algemene reserve grondexploitatie per 1 januari 2008 5,8 mln euro bedraagt (prognose). Gezien de vele projecten die de gemeente heeft lopen (Boschkens, Centrum, Frankische Driehoek, Vierkwartieren e.d.) wordt dit rechtvaardig geacht. In de programmabegroting 2010 staat vermeld dat de reserve grondexploitatie 4.226.000 euro bedraagt.

Bestemmingsreserve Kloosterplein

Deze reserve is bedoeld ter dekking van de uitgaven die worden gedaan voor de herinrichting van het Kloosterplein. In de programmabegroting 2010 is het voorstel gedaan om in het kader van de begroting 2010 een bedrag van € 300.000,00 van beschikbare bedrag van circa € 900.000,00 voor de ontwikkeling van het Kloosterplein te storten in de Algemene Weerstandsreserve zodat nu ruim 600.000 resteert.

Bestemmingsreserve groen

Het groenfonds, ingesteld 25 oktober 2005, is ingesteld om de uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag dat ten koste gaat van het buitengebied, te compenseren met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit elders in het buitengebied (rood-met-groen-koppeling). Voor de voeding van het groenfonds is besloten tot een eenmalige onttrekking uit de algemene reserve van de grondexploitatie en vervolgens wordt het groenfonds gevoed door het hanteren van 2,5 euro per m² grond die voor woningbouw of bedrijventerrein verkocht of aangewend wordt. De stand van de algemene reserve is op 1 januari 2008 25.000 euro (prognose). Een actuele stand van de bestemmingsreserve groen is in de jaarrekening of begroting niet terug te vinden.

Bestemmingsreserve verfraaiing gemeente

Door middel van een 1% regeling bij door de raad beschikbaar gestelde kredieten voor het uitvoeren van werkzaamheden die betrekking hebben op bepaalde fysieke projecten wordt deze reserve gevoed. De reserve dient ter dekking van uitgaven die voortvloeien uit de toepassing van de Nota kunst en cultuurbeleid. De reserve bedraagt € 85.955 per 1 januari 2008 (prognose). 25 % van deze reserve vloeit toe aan de reserve Bestemmingsreserve monumenten met een maximum van € 45.378. Een actuele stand van de bestemmingsreserve verfraaiing gemeente is in de jaarrekening of begroting niet terug te vinden.

Bestemmingsreserve Volkshuisvesting

In de Nota Reserves en Voorzieningen staat vermeld dat de gemeente een bestemmingsreserve volkshuisvesting heeft met een omvang van € 283.518 per 1 januari 2008. In de programmabegroting 2010 staat vermeld dat deze reserve per 2010 € 565.000 bedraagt.

Voorziening centrumplan

De gemeente Goirle heeft een voorziening getroffen die wordt aangewend voor uitgaven in het centrum conform het centrumplan. De prognose van de voorziening per 1 januari 2008 is € 5.096.673. Een actuele stand van de voorziening centrumplan is in de jaarrekening of begroting niet terug te vinden.

Samenvatting verplichte onderwerpen voor het grondbeleid conform BBV. Aanwezig binnen de gemeente:

- Nota Grondbeleid en een visie op grondbeleid (actief/passief)
- Kaders omtrent grondverwerving en bijbehorende instrumenten en gronduitgifte
- Paragraaf grondbeleid bij jaarrekening en begroting

Onderdelen die niet conform BBV zijn vastgelegd:

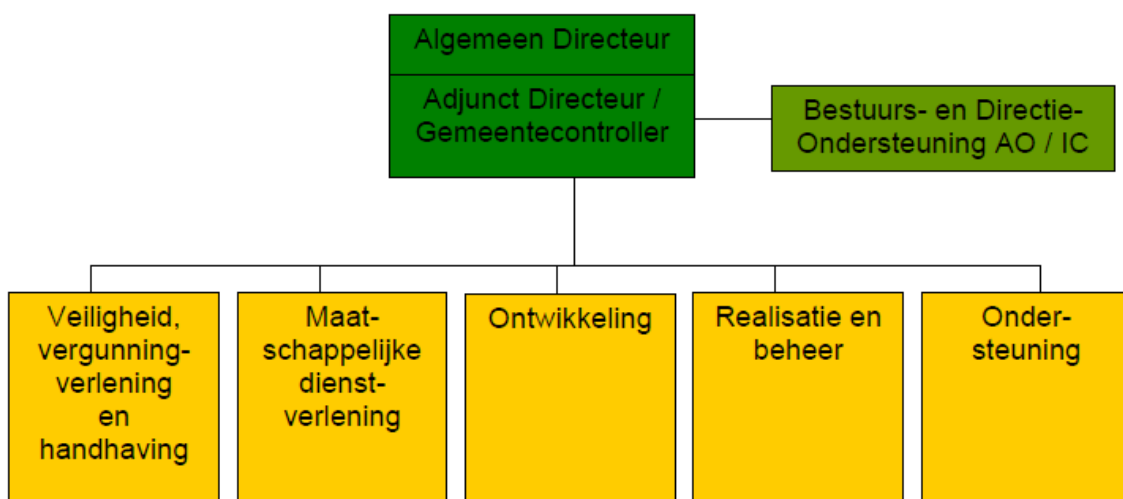
- Een continue en actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- Een onderbouwing van de geraamde winsten en winstneming.

4 TOEPASSING GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Deze paragraaf beschrijft kort de wijze waarop aan het grondbeleid, zoals in boven beschreven documenten vastgelegd door de gemeente Goirle, uitvoering wordt gegeven. Daarbij wordt ingegaan op de gemeentelijke organisatie van het grondbeleid, het grondexploitatieproces, de risico's, het weerstandsvermogen en de reserves en de mate waarin de gemeente voorbereid is op nieuwe ontwikkelingen binnen het grondbeleid.

4.1 Organisatie van het grondbeleid

In het beleid is weinig vastgelegd over de organisatie van het grondbeleid. Uit gesprekken bij de gemeente



blijkt dat de organisatie van de (uitvoering van) het grondbeleid als volgt is vormgegeven. De grondexploitatie valt onder de afdeling Ontwikkeling en is een aparte administratieve organisatie. De grondexploitaties worden, ondersteund door externe adviseurs, binnen de afdeling Ontwikkeling opgesteld. De administratie bestaat uit boekwaarden en verplichtingen voor de afzonderlijke ruimtelijke projecten. Reserves en fondsen vallen onder de Algemene Dienst. Het opstellen van de jaarrekening en begroting (planning en control) gebeurt onder verantwoordelijkheid van afdeling Ondersteuning, onderdeel Financiën.

Binnen de afdeling Ontwikkeling zijn de projectleiders van de verschillende ruimtelijke projecten werkzaam. Tevens is binnen deze afdeling de medewerker grondzaken werkzaam. Binnen de afdeling Ontwikkeling wordt door de projectleiders samengewerkt met andere, voor het project relevante, inhoudelijke beleidsvelden (bijvoorbeeld RO, Milieu, Financiën).

Bij de afdeling Ondersteuning, onderdeel Financiën, is de strategisch financieel adviseur werkzaam. De afdeling Ondersteuning, onderdeel Financiën is tevens verantwoordelijk voor de integratie van de financiële administratie van het grondbedrijf in de algemene financiële administratie en begroting van de gemeente.

In het geval het grondbeleid de openbare ruimte betreft, dan zijn de medewerkers van afdeling Realisatie en Beheer betrokken.

Werkprocessen en overlegstructuur ruimtelijke projecten

De werkprocessen voor het werken aan en uitvoeren van ruimtelijke projecten in de gemeente Goirle is niet actueel vastgelegd. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw handboek projectmatig werken. Het huidige handboek is nu ongeveer 7 jaar oud en heeft nog betrekking op de oude organisatiestructuur. Binnen de organisatie bestaat behoefte aan een nieuw handboek, zodat voor iedereen helder is hoe er binnen de gemeente wordt gewerkt. Het oude handboek is geëvalueerd in de vorm van een werksessie.

In het algemeen geldt nu dat de projectleiders één keer per maand budgetoverleg hebben. Medewerkers van afdeling Ondersteuning, onderdeel financiën schuiven bij deze overleggen aan. Bij sommige projecten vindt ook meer ad hoc overleg plaats. Projecten met een hoog bestuurlijk karakter, veelal in de voor- en startfase van projecten, kennen een stuurgroep.

In gesprekken met de gemeente wordt gesproken van een open cultuur binnen de gemeente. De drempel is laag om bij elkaar naar binnen te lopen om zaken af te stemmen. Dit geldt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Verantwoordelijke wethouders

Twee wethouders zijn betrokken bij het grondbeleid. Een wethouder heeft onder meer de volgende onderwerpen in portefeuille: Ruimtelijke ordening; Projecten Ruimtelijke ordening; Volkshuisvesting en Grondzaken/Grondbedrijf. De andere wethouder heeft de onderwerpen Financiën en Economische zaken in portefeuille. In gesprekken bij de gemeente is aangegeven dat laatstgenoemde wethouder politiek verantwoordelijk is voor de totale gemeentefinanciën en daarmee ook voor de financiën van het grondbedrijf. De eerstgenoemde wethouder is verantwoordelijk voor de afzonderlijke ruimtelijke projecten en politiek verantwoordelijk in het geval een project (financieel) uit de ban springt. In het beleid, bijvoorbeeld het collegeprogramma, zijn de verantwoordelijkheden niet verder uitgewerkt.

4.2 Grondexploitatieproces

Grondverwerving

In paragraaf 3.3. zijn de uitgangspunten van verwerving opgenomen, zoals omschreven in de Nota Grondbeleid. In gesprekken is aangegeven dat het college handelt binnen het door de raad gegeven verwervingsmandaat. Gesteld wordt dat de gemeente bij de verwervingen ongeveer tien jaar vooruit kijkt. De structuurvisie en de woonvisie zijn hierbij leidend. Vervolgens wordt gekeken waar de ambitie gerealiseerd kan worden en daaropvolgend worden de financiële consequenties doorgerekend. Deze overwegingen worden vervolgens voorgelegd aan de raad. Feit is dat in Goirle niet veel gronden worden verworven.

Voor het beperkte aantal verwerving gebruikt de gemeente het volledige instrumentarium zoals omschreven in de Nota Grondbeleid: minnelijke verwerving, verwerving door middel van de inzet van Wvg en eventueel onteigening. Per locatie wordt de 'grondstrategie' bepaald. Zo lag voor de verplaatsing van het Sportpark naar Riels Kwadrant is gewerkt met Wvg en lag het onteigeningsplan gereed. Voor project Boschkens fase 5 is een concept onteigeningsplan opgesteld. De minnelijke verwerving is hier tot nu toe niet succesvol. Voor Boschkens fase 4 wordt geprobeerd de gronden minnelijk te verwerven. Gezien de economische crisis is dit echter een moeizaam proces.

Daar waar de gemeente er in de Boschkens niet in slaagt het kostenverhaal middels anterieure overeenkomsten te verzekeren, wordt gebruik gemaakt van het exploitatieplan. In het plan kan de gemeente het kostenverhaal verzekeren, locatie-eisen opnemen en de fasering van het project regelen.

Grondexploitatie

In de Nota Grondbeleid is geen expliciete omschrijving over de werkwijzen c.q. processen opgenomen met betrekking tot de grondexploitaties. In gesprekken met de gemeente is toegelicht dat voor de start van een project een projectvoorstel wordt opgesteld, waarbij ook de startexploitatie wordt vastgesteld. Deze wordt vervolgens vastgesteld door de raad. In gesprekken met de gemeente is aangegeven is dat nog niet alle projecten een eigen grondexploitatie hebben.⁷

Voor project Boschkens geldt dat de startexploitatie in 2002 is vastgesteld door de raad. Het betreft hier een overkoepelende exploitatie voor alle projectfasen. Sindsdien heeft het college elk jaar een actuele grondexploitatie vastgesteld. De geactualiseerde exploitaties worden niet aangeboden aan de raad, maar over wijzigingen in de grondexploitatie wordt gerapporteerd in de planning en control cyclus. De actualisaties van de grondexploitaties worden door een extern adviesbureau verzorgd. De projectgroepleden vanuit de gemeente leveren aan het externe bureau de gegevens aan (realisatie, verwervingen etc.). Een verdiepende analyse van grondexploitatie Boschkens is opgenomen in tekstbox 4.2.

⁷ Deze informatie, gebaseerd op interviews, dateert van november 2010. Per mei 2011 geldt dat slechts project Heisteeg nog geen eigen grondexploitatie heeft.

Tekstbox 4.2 Grondexploitatie Boschkens

Een gebied van circa 45,6 Ha met bestaand bos, waarop circa 16,9 Ha uitgeefbaar gebied zal worden gerealiseerd. Er zijn zes deelgebieden en zeven fasen (deelgebied 3 omvat twee fasen). In 2004 is gestart met de ontwikkeling. Op basis van de beschikbare informatie is onduidelijk wanneer de grondexploitatie is vastgesteld. Inmiddels zijn de eerste twee fasen volledig gereed en worden in fase 3A nog 14 kavels uitgegeven en woonrijpmaakkosten gemaakt. Fase 3B (32 woningen) wordt in 2013 ontwikkeld, fase 5 en 6 in de periode 2010-2016 (334 woningen) en fase 4 in 2016 (135 woningen).

De laatste actualisatie van de grondexploitatie van Boschkens is in mei 2010 door B&W is vastgesteld.

Fase	Resultaat	Stand van Zaken
1	+ € 519.835	In uitvoering
2	+ € 3.853.412	Gerealiseerd
3A	+ € 4.917.945	Verwacht
3B	- € 492.131	Verwacht
4	- € 5.206.016	Verwacht
5	+ € 621.191	Verwacht
6	- € 209.257	Verwacht
TOT	+ € 4.004.980	Verwacht

Aandachtspunten voor project Boschkens zijn:

- Er moet nog voor circa € 3,6 mln aan gronden worden verworven (contante waarde)
- Er wordt gerekend met een afdracht van € 6,81 per m2 uitgeefbaar voor Fonds Bovenwijks (niet geïndexeerd)
- Er wordt gerekend met een afdracht van € 2,50 per m2 uitgeefbaar voor Groenfonds (niet geïndexeerd), alleen in de fasen 4, 5 en 6. Voor fasen 1, 2 en 3 afgekocht door AD.
- In afspraken met ontwikkelaars zijn vaste grondprijzen afgesproken die onder de oorspronkelijke grondprijzen liggen. Dit geldt voor de fasen 1, 2, 3 en 6. Voor fase 6 omvat dit een tegenvaller van circa € 1,2 mln.
- De ontwikkeling van de contante waarde verloopt aflopend. Door terugave bedrag Tilburg in 2010 weer op peil.
- Er worden risico's geconstateerd (marktontwikkeling, uitgifte tempo, grondprijsonderhandelingen, tegenvallende planontwikkelingskosten, relatief veel nutskosten, kosten warmtepompen, grondwatervervuiling fase 6, tegenvallende verwervingen, tijdelijke voorzieningen fase 5 en 6), maar niet gekwantificeerd opgenomen in de grondexploitatie.

Voor het Centrumplan is in 2000 een grondexploitatie opgesteld door een extern adviesbureau. Omstreeks 2005 bleek bij het aantreden van de nieuwe externe projectleider dat de grondexploitatie te krap was voor het ambitieniveau. Dit had niet te maken met een verkeerde raming, maar met het toevoegen van enkele wegen in het plangebied. Naar aanleiding van deze constatering en ontwikkeling is door de raad extra budget ter beschikking gesteld. Na 2005 is net als bij project Boschkens jaarlijks de grondexploitatie geactualiseerd.

Gronduitgifte

Grondprijnsbeleid

Het grondprijnsbeleid is een belangrijk instrument bij actief grondbeleid en de uitgifte van (bouwrijpe) grond. Door dit instrument kan sturing aan de grondopbrengsten worden gegeven, en daarmee ook aan het

resultaat van de grondexploitatie. In de Nota Grondbeleid zijn enkele uitgangspunten van de gemeente voor het grondprijnsbeleid opgenomen. De gemeente Goirle beschikt niet over een aparte Nota Grondprijnsbeleid. In gesprekken bij de gemeente is aangegeven dat in de praktijk de projectleider van het ruimtelijk project verantwoordelijk is voor het prijsbeleid. De prijs komt in eerste instantie tot stand in het kader van de onderhandelingen over de PPS samenwerkingsovereenkomst, waarover het college vervolgens beslist. Zo geldt ook voor plan Boschkens dat voor fase 1-3 afspraken zijn gemaakt over de grondprijns gedurende het onderhandelingsproces. Hierbij zijn tevens afspraken gemaakt over de meeropbrengst bij de woningverkoop, zodat de gemeente hiervan meeprofiteert. De grondprijnsafspraken van fase 1-3 worden nu doorvertaald naar fase 4-6.

Bij de grotere projecten wordt een stuurgroep ingesteld waarin afgevaardigden van het college zitten (portefeuillehouder). Hierin wordt ook de grondprijns afgestemd.

Uitgangspunten uitgifte en beheer

In de Nota Grondbeleid is aangegeven dat op een groot aantal locaties binnen de gemeente Goirle door particulieren gebruikt gemaakt wordt van gronden die in eigendom zijn van de gemeente. Er is in de loop der jaren veel onduidelijkheid ontstaan over het (al dan niet legaal) in gebruik zijn van gronden die in eigendom zijn van de gemeente. Blijkens de Nota bestaat er binnen de gemeente grote behoefte om duidelijkheid te krijgen over en grip te krijgen op de ontstane situatie. Uitgangspunt daarbij is dat binnen de gemeente op een eenduidige, heldere manier wordt omgegaan met het gebruik van gemeentegrond en dat de gemeente een heldere registratie van het gebruik krijgt. Een benoemde ambitie uit de Nota is dan ook dat er een actuele registratie tot stand komt en de voorwaarden waaronder gronden in gebruik zijn dan wel worden gegeven voor iedere gebruiker gelijk zijn.

In de Nota zijn voorts uitgangspunten opgenomen over het in aanmerking komen van gronden voor uitgifte/verkoop.

Uitgangspunten overheveling gronden van Algemene Dienst naar de grondexploitatie, uitgangspunten positief exploitatieresultaat of verkoop en uitgangspunten winstneming

In de Nota Grondbeleid staan de uitgangspunten opgesomd die de gemeente Goirle aanhoudt bij de overheveling van gronden van de Algemene dienst naar de grondexploitatie. Tevens staan de uitgangspunten vermeld in het geval van een positief resultaat van exploitatie of verkoop van grond. En omdat tijdens het opstellen van de nota gebleken is dat er niet altijd een duidelijke beleidslijn was voor de winstneming uit de grondexploitaties, zijn hiervoor ook uitgangspunten benoemd. Meer hierover is opgenomen in paragraaf 4.3 risico's, weerstandsvermogen en reserves.

4.3 Risico's, weerstandsvermogen en reserves

Risicobeheersing

In de Nota Grondbeleid worden enkele opmerkingen gemaakt over risicomanagement in algemene zin. Zo worden verschillende soorten risico's onderscheiden. In de Nota staat vermeld dat voor Goirle geldt dat bij elke grondexploitatie de risico's in het project worden geanalyseerd. In de Nota wordt aangegeven dat deze worden toegelicht in de rapportages over de grondexploitaties, bij de bestuurlijke besluitvorming over de afzonderlijke projecten en op hoofdlijnen in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en jaarrekening.

In de praktijk vindt risicomanagement nog niet gestructureerd plaats. Eind 2006 werd in Goirle de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld door het College. In de nota wordt geconstateerd dat de gemeente binnen de besluitvorming en de werkprocessen wel aan risicomanagement doet, maar dat dit nog geen structureel planmatig risicomanagement is dat als zodanig is vastgelegd en wordt uitgevoerd. In deze beleidsnota wordt voorgesteld om risicomanagement in het vervolg structureel toe te passen in de bedrijfsvoering en onderdeel uit te laten maken van de planning en controlcyclus.

Uit gesprekken bij de gemeente blijkt dat risicomanagement vooralsnog niet planmatig en structureel wordt uitgevoerd. Dit gebeurt, zoals ook geconstateerd in de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen, binnen de werkprocessen en besluitvorming. Zo geldt voor project Boschkens dat bij de vaststelling van de grondexploitatie een document is opgesteld waarin de risico's worden benoemd. De risico's worden hierbij onderverdeeld in risico's die zijn opgenomen in de grondexploitatie (gekwantificeerd) en risico's die naast de grondexploitatie bestaan. Echter, niet bij alle projecten vindt een dergelijke expliciete risicobeoordeling plaats en risico's worden niet standaard geactualiseerd. Bij projecten met een duidelijke positieve grondexploitatie wordt geen aparte risiconotitie opgesteld en blijft het bij een risicobeoordeling in de exploitatie. Wel worden voor alle afzonderlijke projecten 'voorstudies' gemaakt om een vinger aan de pols te kunnen houden. Hierbij worden feitelijke ontwikkelingen die zich binnen de projecten voordoen (bijvoorbeeld een aanpassing in de fasering) gekwantificeerd en wordt bekeken in hoeverre dit invloed heeft op het positieve saldo.

In gesprekken met de gemeente wordt het goed inschatten van de risico's in de afzonderlijke grondexploitaties een groeiproces genoemd. De (financieel) strategisch adviseur van de gemeente, werkzaam binnen afdeling Ondersteuning, onderdeel Financiën, wordt sinds een jaar betrokken bij de actualisering van alle grondexploitaties. Vanuit zijn functie waakt hij over de kwaliteit en de helderheid van de exploitaties en brengt ook de risico's (al dan niet opnieuw) in kaart. In de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de programmabegroting worden de risico's niet uitgewerkt.

Reserves

Afspraken over de algemene reserve van het grondbedrijf zijn opgenomen in de Nota Grondbeleid. In gesprekken bij de gemeente is toegelicht dat één keer per jaar de algemene reserve wordt doorgerekend. Er geldt hierbij een minimum. Het meerdere is niet vrij beschikbaar, maar blijft onderdeel van de algemene reserve. Onttrekking aan de algemene reserve grondbedrijf geschiedt per besluit door B&W en de gemeenteraad.

Zoals aangegeven, kent de gemeente Goirle drie afdrachtregimes die kosten verhalen ten behoeve van de goede ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente: de Reserve Groen, de Reserve verfraaiing gemeente en de Reserve bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast is er een aparte bestemmingsreserve Kloosterplein en een voorziening Centrumplan. In de Nota Grondbeleid 2008 is voor de drie eerstgenoemde reserves het doel, de voeding en de aanwending omschreven. In de onderstaande tabel is hiervan een samenvatting opgenomen. Daarbij is informatie uit de structuurvisie onder 'aanwending' opgenomen.

(Bestemmings)reserves gemeente Goirle	
Reserve Groen (Groenfonds)	
Doel	De raad heeft in 2005 een Groenfonds ingesteld om het stedelijk ruimtebeslag van het buitengebied elders te compenseren ('rood voor groen').
Voeding	Exploitanten of grondeigenaren dienen 2,50 euro per m2 uitgeefbare grond die voor woningbouw of bedrijventerreinen verkocht of aangewend wordt in de reserve te storten.
Aanwending	Projecten of maatregelen die een verbetering betekenen van de landschappelijke of ecologische kwaliteiten in het buitengebied. In de Structuurvisie 2010 is opgenomen dat de bijdrage uit het Groenfonds volledig wordt toegerekend aan STIKA.
Reserve verfraaiing gemeente	
Doel	1%-regeling ingesteld door de raad in 1994 voor het uitvoeren van beleid op het terrein van de kunstzinnige verfraaiing van de gemeente
Voeding	De gelden voor de 1%-regeling komen uit de door de raad beschikbaar gestelde kredieten voor het uitvoeren van werkzaamheden die betrekking hebben op o.a. nieuwbouw en ingrijpende vernieuwing gemeentelijke gebouwen; nieuwbouw bruggen, tunnels e.d., bouw- en woonrijp maken van nieuwe wijken, aanleg ondergrondse voorzieningen zoals rioleringen, projecten voor sport en opluchtrecreatie.
Aanwending	Het geld wordt gebruikt voor: het geven van een kunstopdracht t.b.v. een monumentale opdracht; het inschakelen van een kunstenaar bij de vormgeving van de omgeving, een adviserende functie voor een kunstenaar en de aankoop van losse kunstvoorwerpen
Reserve bovenwijkse voorzieningen	
Doel	De profijt hebbende exploitatiegebieden naar rato een financiële bijdrage laten leveren aan de bovenwijkse voorzieningen in de gemeente Goirle.
Voeding	De bijdrage aan de Reserve bovenwijkse voorzieningen kan een omslag per uitgeefbare m2 grond zijn (6,82 euro per m2 (2008) jaarlijks geïndexeerd) of een vast omslagbedrag afhankelijk van locatie en profijt. Op basis van een door de raad vast te stellen beleidsnotitie Bovenwijkse Voorzieningen kan door voortschrijdend inzicht de hoogte van de afdracht, en de wijze van voeding van de reserve bepaald worden. De beleidsnotitie Bovenwijkse Voorzieningen is vooralsnog niet opgesteld.
Aanwending	Het geld wordt gebruikt voor gebouwde en ongebouwde (semi-)openbare voorzieningen zoals (compensatie)groen, water, infrastructuur of sociaal maatschappelijke functies. In de structuurvisie is opgenomen dat bijdragen uit het fonds volledig besteed zullen worden aan de herinrichting van het Kloosterplein.

Een voor het grondbeleid relevant kwantitatief overzicht van reserves en voorzieningen is niet overzichtelijk in de jaarstukken opgenomen. Op basis van verschillende documenten kan tot het volgende overzicht gekomen worden:

Reserve/voorziening	Omvang	Vindplaats
Algemene reserve grondbedrijf	€ 4.226.000	Programmabegroting 2010
Kloosterplein	€ 600.000	Programmabegroting 2010
Groen	€ 25.000	Nota Reserves & Voorzieningen 2007
Verfraaiing gemeente	€ 85.955	Nota Reserves & Voorzieningen 2007
Volkshuisvesting	€ 565.000	Programmabegroting 2010
Centrumplan	€ 5.096.673	Nota Reserves & Voorzieningen 2007

Aanwenden reserves

De aanwending van reserves is in de jaarstukken niet opgenomen. In gesprekken met de gemeente is toegelicht dat tot het instellen en aanwenden van reserves en voorzieningen wordt besloten door de raad. Het huidige college is terughoudend met het treffen van voorzieningen. Raadsleden hebben aangegeven na vaststelling van de reserves de raad geen zicht meer heeft op hoe en waaraan de reserves worden aangewend. Van de reserve Bovenwijkse Voorzieningen is bijvoorbeeld onduidelijk wat er mee kan worden gerealiseerd. Slechts over de aanwending van de reserve Kloosterplein is door de raad expliciet besloten. Welke andere projecten 'op de lijst staan' is voor de raadsleden onduidelijk.

Weerstandsvermogen

De formule voor de berekening van het weerstandvermogen is gegeven in de Nota Grondbeleid In gesprekken bij de gemeente is aangegeven dat deze formule op meerdere manieren is te interpreteren. Met name de mate waarin risico's in de formule worden gekwantificeerd en meegenomen is voor discussie vatbaar.

In de programmabegroting 2010 wordt de meest recente berekening van het weerstandsvermogen gegeven (zie onderstaand kader). Daarbij wordt aangegeven dat de opbouw voor het berekenen van het weerstandsvermogen conform het besluit in de Nota Grondbeleid 2008 heeft plaatsgevonden.

Algemene reservegrondexploitatie	€ 4.681.000,00
Geprognosticeerd resultaat complexen grondexploitatie (Boschkens, echter pas na 90% realisatie)	€ 0,00
50% van de boekwaarde van de strategische aankopen	<u>€ 2.610.000,00</u>
Aanwezige weerstandscapaciteit	€ 2.071.000,00
Geschatte risico's voor de komende jaren (vereiste weerstandscapaciteit)	<u>€ 750.000,00</u>
Weerstandsvermogen	€ 1.321.000,00

Opvallend is dat er niet wordt gesproken over voorzieningen voor geprognosticeerde verliezen. Wel wordt de post "geprognosticeerde winsten" vermeld, hoewel deze € 0,00 bedraagt. Bij laatstgenoemde post is het uitgangspunt dat resultaten pas genomen worden na 90% van de realisatie. De commissie BBV adviseert echter pas resultaten te nemen als duidelijk is dat de nog te maken kosten lager liggen dan het al gerealiseerde resultaat (het zogenaamde "voorzichtigheidsbeginsel"). Op basis van de informatie uit de programmabegroting is het voor de rekenkamercommissie onduidelijk of de gemeente aan het voorzichtigheidsbeginsel voldoet.

Voor de "strategische gronden" wordt een voorziening ter hoogte van 50% van de boekwaarde getroffen. Daarmee is echter geen verband gelegd met de huidige en/of verwachte waarde van deze gronden, zoals de commissie BBV adviseert.

Het vrije deel van de reserves, de weerstandscapaciteit, bedraagt per 1-1-2010 € 2.071.000,=. Deze reserve zou voldoende moeten zijn om de geprognosticeerde risico's te kunnen afdekken. Deze risico's zijn per 1-1-2010 gekwantificeerd op € 750.000,=. Daaruit kan worden geconcludeerd dat er ruim voldoende middelen aanwezig zijn om deze risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen (de verhouding tussen de gekwantificeerde risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit) bedraagt per 1-1-2010 circa 2,8. Daarmee wordt voldaan aan de eis die de gemeente Goirle zichzelf stelt dat deze ratio minimaal 2,0 moet bedragen.

De berekening van het weerstandsvermogen staat of valt met een juiste inschatting en kwantificering van de risico's. Theoretisch gesproken zou, wanneer sprake is van een degelijk risicomanagement, een weerstandsvermogen van tenminste 1,0 voldoende moeten zijn. In de gemeente Goirle wordt echter lang niet bij elk complex een kwantificering van de risico's gegeven. Ook is onduidelijk in hoeverre de wel gekwantificeerde risico's volledig zijn.

4.4 Voorbereid op de toekomst

Zoals gesteld in hoofdstuk 2 zal op basis van de Woonvisie en het woonbehoefteonderzoek een 'herschikking' plaatsvinden van de per 2015 geplande 'nieuwe' projecten en ontwikkelingen. Financiële overwegingen worden hierbij nadrukkelijk meegenomen. Voor de 'herschikking' van lopende projecten geldt dat sommige projecten inmiddels in een fase zitten dat de ontwikkeling niet teruggedraaid kan worden. Project Boschkens is hiervan een voorbeeld.

Gezien de economische ontwikkelingen wordt in gesprekken gesteld dat het niet ondenkbaar is dat huidige afspraken worden opengebroken om de haalbaarheid van de projecten te vergroten. Gedacht kan worden aan programmatische aanpassingen om het project uiteindelijk toch van de grond te krijgen. In het licht van de huidige economische omstandigheden is dit geen eenvoudige opgave. De rentelasten van de verworven gronden drukken op de grondexploitatie, de gemeente dient nog verschillende gronden te verwerven en de ontwikkelaars hebben last van de teruglopende woningmarkt.

Uit gesprekken blijkt dat de gemeente in het huidige economische klimaat steeds meer gedwongen wordt om naar de vraagzijde van de markt te kijken. Dit blijkt onder meer uit de ervaring die de gemeente heeft gehad bij het Van Hogendorpplein, waar (programmatische) starterswoningen moeilijk worden verkocht. In gesprekken bij de gemeente is aangegeven dat gezien de huidige economische ontwikkelingen het ook de vraag is of de ambitie, vastgesteld door de raad, dat de helft van de te bouwen woningen, betaalbare woningen dienen te zijn en 25% 'goedkope' woningen, gehandhaafd kan blijven.

Voorbereid op de toekomst vanuit financieel perspectief

In de gesprekken bij de gemeente is aangegeven dat men in Goirle heeft proberen te anticiperen op de toekomst door de "strategische afwegingsnotitie" op te stellen. Vanuit financieel perspectief bezien, is het besluit tot afzien van de verplaatsing van het Sportpark een essentiële stap geweest.

Ook kwam in de gesprekken als zorgpunt naar voren dat de inzet van een aantal projectleiders volledig wordt gefinancierd uit één specifieke grondexploitatie en daarmee dus mede uit het toekomstige (nog niet gerealiseerde) resultaat daarvan. Als de grondexploitatie stagneert of het bijbehorende project wordt afgeblazen, kunnen hierdoor directe problemen ontstaan. Er is dan namelijk op geen enkele wijze dekking voor de inzet van deze werknemers, omdat hun functie in de lijnorganisatie feitelijk niet voor komt. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot onevenredig hoge voorzieningen voor stagnerende projecten.

5 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Kaderstellende rol raad bij grondbeleid

De Nota Grondbeleid is in 2008 door de raad vastgesteld. De Nota is intern opgesteld, waarbij ondersteuning is geleverd door een extern adviesbureau. Bij de totstandkoming van de Nota is de raad niet betrokken geweest. Er heeft geen interactieve beleidsvorming plaatsgevonden. In gesprekken bij de

gemeente merken raadsleden op dat de Nota het karakter had van een 'hamerstuk', waarbij geen beleidskeuzes, zoals het detailniveau waarop de raad over het grondbeleid en de afzonderlijke exploitaties geïnformeerd wil worden, zijn voorgelegd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het vaststellen van de Nota Grondbeleid ook geen onderwerp was dat erg bij de raadsleden leefde.

Kaders informatievoorziening

De raad heeft in de Nota Grondbeleid 2008 de bevoegdheid van de raad, het college en de ambtelijke organisatie met betrekking tot het grondbeleid vastgesteld. Hiermee zijn ook de kaders van de informatievoorziening omtrent het grondbeleid vastgesteld.

Uitgangspunten bevoegdheden raad, college en ambtelijke organisatie				
	Bevoegdheid die altijd door de raad of het college wordt uitgevoerd		Al dan niet passend binnen de vastgestelde grondexploitatiebegroting	
	Gemeenteraad	College B&W	Niet passend	Wel passend
			College B&W	Ambtelijke org.
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid, één keer per vier jaar			
(Strategische) Verwerving	Beschikbaar stellen kredieten Vestigen Wvg Toepassen Onteigeningswet Aankopen > 1mln per transactie	Aankopen onroerende zaken i.h.k.v strategische verwerving Verwervingsplan/strategie Aankopen < 1mln per transactie	Aankopen onroerende zaken i.h.k.v. actieve verwerving	Aankopen onroerende zaken i.h.k.v. actieve verwerving Aankopen < 1 mln per transactie
Beheer				Het (ver)huren en (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven/nemen van onroerende zaken
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid			Aanbesteding werken en diensten
Uitgifte	Vaststellen algemene voorwaarden en beleid voor verkoop en uitgifte Beleid voor selectiemethode/eigen aanwasbeleid	Vaststellen grondprijzen Uitgifte van niet functioneel groen/openbaar gebied Keuze selectiemethode op projectniveau	Het in eigendom of in erfpacht uitgeven van bouwrijpe grond	Het in eigendom of in erfpacht uitgeven van bouwrijpe grond Uitvoeren van selectieproces
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieverordening Invoering baatbelasting		Sluiten exploitatie-overeenkomsten	Sluiten exploitatie-overeenkomsten

	Vaststellen beleid Reserve bovenwijkse voorzieningen/ Groenfonds/Reserve verfraaiing gemeente	Aanwending Reserve bovenwijkse voorzieningen/ Groenfonds/Reserve verfraaiing gemeente		
Samenwerking		Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Intentieovereenkomst Samenwerkings- overeenkomst	Intentieovereenkomst Samenwerkings- overeenkomst
Grondexploitatie Begroting	Vaststellen jaarlijkse begroting (en jaarrekening) en i.c. grondexploitatieplan	Globale haalbaarheidsberekening		

Verderop in de Nota Grondbeleid worden meer in detail kaders gesteld over de informatievoorziening. Aangegeven wordt dat de ambtelijke organisatie vier keer per jaar een rapportage grondexploitaties opstelt voor het college en dat de commissie en de raad twee keer per jaar bij de jaarrekening en de begroting wordt geïnformeerd. De Nota vermeldt dat deze rapportage de volgende elementen bevat:

- actuele stand van zaken van de verschillende grondexploitaties;
- verschillen analyse en risico's per grondexploitatie;
- stand van zaken en verstrekte kredieten;
- strategische aankopen;
- afdrachten aan reserves;
- stand van zaken reserves en voorzieningen;
- weerstandsvermogen.

Opgemerkt wordt dat in de bestuursrapportages melding wordt gemaakt van eventueel aanmerkelijke afwijkingen in de grondexploitaties ten opzichte van de begroting en jaarrekening.

Over de paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening wordt opgemerkt dat hierin jaarlijks de bestuurlijke verantwoording plaatsvindt over de grondexploitaties en totale financiële positie van het Grondbedrijf met haar reserves en voorzieningen. In de paragraaf Grondbeleid bij de programmabegroting zal jaarlijks gerapporteerd worden over nieuwe ontwikkelingen prognoses.

Over de paragraaf Grondbeleid wordt voorts gesteld dat deze de volgende inhoud bevat:

- nieuwe ontwikkelingen in het grondbeleid en ruimtelijke projecten;
- een actuele prognose van het grondexploitatie resultaat;
- aan- en verkooptransacties van onroerend goed (o.a. in projecten);
- ontwikkelingen/afwijkingen in ruimtelijke projecten i.r.t. de grondexploitatie;
- financiële risico's;
- getroffen reserves en voorzieningen.

Uit de navolgende paragrafen blijkt dat in de praktijk de informatievoorziening echter niet aan het bovengenoemde kader voldoet.

Informatievoorziening in de jaarrekening en begroting

De bovengenoemde inhoud maakt in de praktijk geen onderdeel uit van de verplichte paragraaf grondbeleid. In de paragrafen wordt slechts per exploitatie (niet uitputtend) het gecalculerde saldo (voordelig dan wel nadelig) weergegeven. Ook wordt de stand van de algemene reserve grondexploitaties weergegeven en is er aandacht voor strategische grondverwerving.

In gesprekken met de gemeente is aangegeven dat in de praktijk nog niet alle projecten een eigen grondexploitatie hebben. Wel is aangegeven dat de gemeente de ambitie heeft dit op korte termijn te realiseren.⁸ De grondexploitaties komen vooralsnog niet afzonderlijk terug in de bestuursrapportages en de voortgang per project en ontwikkelingen (kwalitatief, kwantitatief) in de individuele grondexploitaties komen niet tot uitdrukking in de planning en control cyclus.

Informatievoorziening individuele exploitaties

In de beleving van raadsleden is de informatievoorziening met betrekking tot afzonderlijke grondexploitaties summier. De raadsleden stellen dat niet bij alle projecten de 'startexploitaties' aan de raad gepresenteerd zijn. De startexploitaties bij de raadsleden in herinnering zijn de startexploitaties van Sportpark Van den Wildenberg, Frankische Driehoek en De Boschkens. Zelden tot nooit komen actualisaties van grondexploitaties langs de raad.

Voor de exploitaties De Boschkens, Frankische Driehoek en Centrumplan geldt dat de informatie over deze grondexploitaties ook langs zijn gekomen in algemene overzichten, zoals jaarrekening/begroting en (m.u.v de nog niet geopende exploitatie Frankische Driehoek) bij het grondbeleid. Deze informatie wordt door de raadsleden als summier beschouwd.

1. Centrumplan. De informatievoorziening met betrekking tot het Centrumplan en de bijbehorende exploitatie wordt door de raad als positief ervaren. De planeconoom heeft de raadsleden in de raadscommissies verschillende malen bijgepraat.
2. Frankische Driehoek. In maart 2009 heeft de raad de exploitatie bij het bestemmingsplan vastgesteld. Daarna heeft de raad bij weten van de raadsleden geen informatie over de grondexploitatie meer ontvangen.
3. De Boschkens. De startexploitatie is door de raad vastgesteld. Daarna heeft de raad bij weten van de raadsleden geen informatie over de grondexploitatie meer ontvangen.

Raadsleden en de informatie uit jaarrekening en begroting

Raadsleden geven aan dat de informatie in de jaarstukken zeer summier en niet eenvoudig leesbaar is. De kwantitatieve informatie is niet voorzien van een kwalitatieve toelichting. De bedragen die genoemd worden zijn daarom niet te koppelen aan de feitelijke ontwikkelingen die zich binnen de verschillende projecten (complexen) voordoen. De gebreken aan de informatievoorziening worden binnen de organisatie erkend. De eerste verbetermogelijkheden zijn doorgevoerd en er wordt momenteel ambtelijk verder gekeken naar andere verbeteringen (tekstbox 5.1).

⁸ Deze informatie, gebaseerd op interviews, dateert van november 2010. Per mei 2011 geldt dat slechts project Heisteeg nog geen eigen grondexploitatie heeft.

Tekstbox 5.1 Verbetertrajecten informatievoorziening

Tot voor kort werden de individuele projecten alleen in financiële zin opgenomen in de bestuursrapportages en werd volstaan met het melden van afwijkingen ten aanzien van het vastgesteld beleid. Daarnaast werd tegelijk met het Woningbouwprogramma informatie verstrekt over de stand van de projecten. Geconstateerd is dat dit een te magere rapportagevorm is. Bij de laatste bestuursrapportage is daarom een matrix opgenomen waarin de stand van zaken per project wordt benoemd.

In gesprekken met de gemeente wordt verder opgemerkt dat er veel verschillende momenten zijn waarop de raad wordt geïnformeerd over het grondbeleid en bijbehorende ruimtelijke projecten (projectmemo's, bijlagen bij bestemmingsplannen etc.). Een (financieel, meerjarig) overzicht van de verschillende projecten en het actuele saldo van het grondbedrijf is op dit moment echter nog geen onderdeel van de informatiecyclus. Momenteel wordt gezocht naar een geschikte vorm om een dergelijk overzicht op te stellen.

De huidige onduidelijkheid in de informatie over het grondbeleid en de stand van zaken van de grondexploitaties leidt ertoe dat er binnen de raad interpretatieverschillen ontstaan over het (financieel) presteren van het grondbedrijf. Zo blijkt uit gesprekken met raadsleden dat een raadslid op basis van de begroting tot de conclusie komen dat het grondbedrijf gedurende de afgelopen vijf jaar een verlies noteert. Dit terwijl andere raadsleden menen dat het grondbedrijf al vele jaren winstgevend is. Hoe dit ook zij, dit illustreert dat de raad geen grip heeft op het saldo van het grondbedrijf. Vooralsnog worden cijfers verschillend beleefd.

Een passage uit de paragraaf grondbeleid uit de programmabegroting 2010 (tekstbox 5.2) illustreert dat het saldo grondbedrijf - voor zelfs de geoefende lezer - niet is af te leiden. Het ontbreken van een kwalitatieve toelichting leidt ertoe dat de lezer niet op weg wordt geholpen.

Tekstbox. 5.2 Fragment informatievoorziening raadsleden uit Programmabegroting 2010**Complex Contante waarde
voordelig saldo 1-1-2009**

De Boschkens (voordelig 31-12-2014: € 1.571.000,00)	€ 1.231.000,00
Frankische Driehoek (voordelig 31-12-2013: € 17.000,00)	€ 14.000,00
Ontwikkeling sportpark v/d Wildenberg/RielsKwadrant (voordelig 31-12-2020: € 67.000,00)	€ 39.000,00

	€ 1.284.000,00

**Aanwezige dekkingsmiddelen Contante waarde
per 01-01-2009**

Totale algemene reserve grondexploitatie	€ 3.378.000,00
Reserve volkshuisvesting	€ 565.000,00

	€ 3.943.000,00

Recapitulatie

Totaal voordelig saldo	€ 1.284.000,00
Totaal aanwezige dekkingsmiddelen	€ 3.943.000,00

	€ 5.227.000,00

Overschot aan middelen derhalve € 5.227.000,00

De claims op dit bedrag bestaan voornamelijk uit strategische aankopen. Hiervan zal zijn uitgegeven per 1 januari 2010:

Strategische aankopen algemeen	€ 1.589.000,00
van Hogendorpplein	€ 592.000,00
Ruimte voor Ruimte	€ 1.606.000,00
de VierKwartieren III	€ 1.432.000,00

	€ 5.219.000,00

Grondbeleid is complex en krijgt wisselend aandacht

In gesprekken bij de gemeente is aangegeven dat de betrokkenheid van de raad bij het grondbeleid verschilt per beleidsonderdeel en project. De aandacht van de raad voor het grondbeleid is veelal casuïstisch. Het grondbeleid is echter voor de raad niet altijd in de volle breedte als beleidsveld te overzien, te meer nu er een nieuwe raad is geïnstalleerd. Een terugkerend discussiepunt is vaak de wisselwerking die bestaat tussen het ambitieniveau van de plannen enerzijds en de opbrengsten vanuit de grondexploitatie anderzijds. Het feit dat ambities (kwaliteit) en de opbrengsten van plannen direct met elkaar samenhangen, is niet bij alle raadsleden geland.

Opgemerkt wordt ook dat er recentelijk meer vragen in de raad worden gesteld over het grondbeleid. Dit hangt samen met de economische ontwikkelingen en de vertraging die optreedt in ruimtelijke projecten. De raad signaleert negatieve saldi en ziet de (financiële) risico's van de gemeente stijgen. De raad wenst meer inzicht in wat dit betekent voor de ruimtelijke ambities van Goirle. Eén en ander is ook aan de orde gekomen bij de discussie rond sportpark Van den Wildenberg, waarbij werd gerekend met een bijdrage uit het grondbedrijf om het project sluitend te maken.

Ook nu steeds vaker naar de algemene reserve wordt gekeken om projecten sluitend te krijgen, is er een toenemende alertheid vanuit de raad. In 'goede tijden' was deze alertheid er minder.

COLOFON

Opdrachtgever	: Rekenkamercommissie van de gemeente Goirle
Project	: Grondbeleid in beeld!
Auteur	: ir. Th. Ram, mr.drs. Coen Geerdes, drs.ing. Noord Bouwens
Bijdrage	: -
Projectleider	: drs. ing. N. Bouwens
Projectmanager	: ir. Job van den Berg
Datum	: mei 2011
Naam/Paraaf	:

DHV B.V.

*Ruimte en Mobiliteit
Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort
T (033) 468 20 00
F (033) 468 28 01*

www.dhv.nl

BIJLAGE 1 OVERZICHT DOCUMENTEN

Algemeen

- Notitie grondexploitatie, BBV, januari 2008
- Deloitte, Gemeente Governance Grond(ig) beleid, september 2007
- De Groot, J.F. et al., Parlementaire geschiedenis Grondexploitatiewet, 2008

Gemeente Goirle

- Programmabegroting en jaarstukken 2007
- Programmabegroting en jaarstukken 2008
- Programmabegroting en jaarstukken 2009
- Programmabegroting 2010
- Bestuursrapportages I & II 2007
- Bestuursrapportages I & II 2008
- Bestuursrapportages I & II 2009
- Collegeprogramma 'voor 'n vitale gemeente: ambitieus en realistisch'
- Nota Grondbeleid 2003, 2005, 2008
- Ontwerp structuurvisie Goirle
- Nota Reserves en Voorzieningen 2004, 2005, 2006, 2007
- Toekomstvisie 2008
- Kaders Volkshuisvesting 2006
- Woningbouwprogramma 2009
- Strategische afwegingsnotitie woningbouw 2010
- Woonbehoefteonderzoek 2010 "De woningmarkt in Goirle 2010-2015"
- Buitengebied in Beweging: De Toekomst van het Buitengebied in de Gemeente Goirle 2006
- Nota Economisch Beleid Gemeente Goirle 2008
- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Goirle 2009
- (Herziening) Exploitatieverordening 2003
- Algemeen mandaatbesluit 2005
- Werkinstructie uitoefening mandaatbevoegdheden 2005
- Centrumplan, samenvatting Grondexploitatie Centrumplan d.d. 8 juli 2009
- Centrumplan, samenvatting en Fasering Grondexploitatie Deelgebied Fraterstuin d.d. 30-3-2010
- Centrumplan, samenvatting en Fasering Grondexploitatie Deelgebied Oranjeplein d.d. 8-7-2009
- Centrumplan, samenvatting en Fasering Grondexploitatie Deelgebied Tilburgseweg d.d. 8-7-2009
- Centrumplan, financiële administratie Centrumplan (deelgebieden Fraterstuin, Oranjeplein & Tilburgseweg) d.d. 28-9-2010
- Casus Frankische Driehoek, overzicht kosten, opbrengsten en voorzieningen per 16 juni 2010
- Casus Boschkens, herziening Grondexploitatie Boschkens 2010 d.d. 25 mei 2010

BIJLAGE 2 OVERZICHT GEINTERVIEWDE PERSONEN

Dhr. Beurskens	Projectleider Frankische Driehoek en De Boschkens fase 4-6
Mw. Bolt	Hoofd afdeling Ontwikkeling
Mw. Van den Brand	Raadslid
Dhr. Van den Broek	Strategisch financieel adviseur
Dhr. Van Gulik	Raadslid
Dhr. De Knegt	Adjunct secretaris/gemeentelijk controller
Dhr. De Rooij	Raadslid
Dhr. Slingerland	Beleidsmedewerker Grondzaken
Dhr. Swaans	Raadslid
Dhr. Trommels	Projectleider Centrumplan 2000
Dhr. Verhoeven	Wethouder
Dhr. Van 't Westeinde	Raadsgriffier

BIJLAGE 3 TERMEN EN DEFINITIES GRONDBELEID

Paragraaf Grondbeleid bij Begroting en Jaarrekening

De Paragraaf Grondbeleid is een verplicht onderdeel bij de begroting van de gemeente. Het college moet in deze paragraaf de beleidsvoornemens met betrekking tot het te voeren grondbeleid voor het komende jaar neerleggen. De gemeente kan daarin jaarlijks opnieuw de keuze maken tussen vormen van actief of faciliterend grondbeleid voor het ontwikkelen van nieuwe plannen. De paragraaf Grondbeleid moet ten minste de volgende onderdelen bevatten:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- Een onderbouwing van de geraamde winsten.

De verantwoording van de beleidskaders vindt vervolgens plaats in de Paragraaf Grondbeleid bij de jaarrekening (zie paragraaf 2.4.5).

Nota Grondbeleid

De raad kan het college vragen om een Nota Grondbeleid op te stellen in aanvulling op de Paragraaf Grondbeleid. In een dergelijke nota kan worden ingegaan op de vorm van het te voeren grondbeleid, verwervingen en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerkingen, programma's, kwaliteit, sturing en verantwoording. Het opstellen van een Nota Grondbeleid is geen wettelijke verplichting voor een gemeente. Wel kan een gemeente zichzelf opleggen om periodiek (in de regel eens per 4 jaar) een dergelijke beleidsnota vast te stellen. Dit is veelal afhankelijk van de ruimtelijke taakstelling en ambitie van de gemeente. Wanneer de gemeente een Nota Grondbeleid heeft, kan in de Paragraaf Grondbeleid bij de Begroting en de Jaarrekening, voor wat betreft visie op grondbeleid en de aanduiding van de wijze waarop de gemeente grondbeleid voert, worden volstaan met een verwijzing naar deze beleidsnota.

Exploitatieverordening

Een Exploitatieverordening was een wettelijk verplicht instrument ten behoeve van faciliterend grondbeleid. Bij een ruimtelijke ontwikkeling door een particuliere ontwikkelaar is vrijwel altijd de aanleg van de openbare voorzieningen (wegen, fietspaden, groenvoorzieningen e.d.) aan de orde. De aanleg van openbare voorzieningen is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Een particuliere ontwikkelaar kan de gemeente verzoeken deze openbare voorzieningen aan te leggen. De gemeente kan vervolgens de kosten daarvan verhalen op de particuliere ontwikkelaar op grond van de door haar vastgestelde gemeentelijke Exploitatieverordening. Deze verordening beschrijft de voorwaarden waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden door private partijen. Met de inwerking getreden Wro op 1 juli 2008 is de verplichting een Exploitatieverordening vast te stellen vervallen. Kostenverhaal is dan geregeld door middel van de grondexploitiewet. De Exploitatieverordening blijft echter van kracht voor bestemmingsplannen die voor 1 juli 2008 zijn vastgesteld. Aangezien de wettelijk maximale looptijd van een bestemmingsplan 10 jaar bedraagt, blijft dit instrument tot 1 juli 2018 bestaan.

Verordening financieel beleid

In artikel 212 van de Gemeentewet is opgenomen dat de gemeenteraad een financiële verordening moet vaststellen. Met dit instrument kan de raad invloed uitoefenen op het financiële proces van de gemeente. Deze verordening bevat spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel

beheer. In de financiële verordening is vaak opgenomen dat een nota reserves en voorzieningen moet worden aangeboden aan de raad. De inhoud van de nota reserves en voorziening is afgeleid van de regelgeving BBV. De totstandkoming van het weerstandsvermogen kan worden beschreven. Daarnaast kunnen regels voor winstneming, rentetoe rekening, vervaardigingskosten en marktwaardebepaling worden opgenomen in de financiële verordening.

Actief grondbeleid

Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf de benodigde gronden verwerft, deze gronden bouwrijp maakt en vervolgens deze weer als bouwkavels uitgeeft. Met een actief grondbeleid heeft de gemeente een maximale sturende rol in locatieontwikkelingen. Daarnaast worden in beginsel alle gemaakte kosten (voor het verwerven en het bouwrijp maken van de gronden) doorberekend in de gronduitgifteprijs. Meer dan ooit is de noodzaak aanwezig, wil de gemeente haar regiefunctie kunnen blijven waarmaken, om voldoende posities op de grondmarkt in te nemen. De mate waarin de gemeente de regiefunctie kan waarmaken hangt immers niet alleen af van haar onderhandelingsvaardigheden maar zeker van haar onderhandelingspositie. Grondeigendom kan de onderhandelingspositie in hoge mate versterken. Met een actief grondbeleid dat gericht is op de realisatie van de doelstellingen van de gemeente en regelmatig op de actualiteit wordt aangepast kan de gemeente haar gestelde doelstellingen optimaal waarborgen.

Voordelen:

- De beschikkingsmacht van grond stelt de gemeente in staat gemeentelijke doelstellingen te realiseren, die niet via publiekrechtelijke regels en voorschriften gerealiseerd kunnen worden;
- Met de beschikkingsmacht van de grond kan de gemeente voldoende sturen op kwaliteit en fasering van de planontwikkeling; bijvoorbeeld op het grondgebruik, het bouwprogramma, de inrichting van het gebied, prijzen en uitgiftevoorwaarden;
- Via marktconforme uitgifteprijs kunnen de kosten van de grondexploitatie maar ook andere (in)directe met de ruimtelijke ontwikkeling verband houdende kosten van publieke voorzieningen worden terugverdiend;
- Door middel van gronduitgifte kunnen positieve financiële resultaten ingezet worden, bijvoorbeeld voor bovenwijkse voorzieningen;
- Door de beschikkingsmacht over de grond heeft de gemeente invloed op het proces, waardoor tijdverlies van de plannen wordt voorkomen, waardoor kosten bespaard worden en de doorloop snelheid van het proces beter gewaarborgd is;
- Door het tijdig in bezit hebben van gronden wordt speculatie van beleggers e.d. voorkomen en blijft de grondprijs binnen de perken.

(Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat met de invoering van de Grondexploitatiewet een deel van genoemde voordelen ook bereikt kunnen worden met een meer faciliterend grondbeleid).

Nadelen:

- Een actieve participatie op de grondmarkt brengt met zich mee dat de gemeente vaak al in een vroeg stadium van de planvorming grote investeringen moet doen die rentekosten met zich mee brengen;
- De gemeente wordt geconfronteerd met het ondernemersrisico van de grondexploitatie, en is daarmee gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen;
- Er kan een niet-transparante vermenging ontstaan tussen de publiekrechtelijke taak van de gemeente en de privaatrechtelijke belangen van diezelfde gemeente, wat kan leiden tot een ongewenste dubbelrol. Bijvoorbeeld bij sanering van verontreinigde grond, dan moet de gemeente de sanering controleren, die zij zelf als eigenaar doet. Duidelijke en inzichtelijke procedures moeten dit nadeel beperken.

Faciliterend grondbeleid

Faciliterend of passief grondbeleid houdt in dat de gemeente zich, als overheid, beperkt tot de regiefunctie. Dit houdt in dat de gemeente de aankoop van gronden, de exploitatie en de verkoop van bouwkavels overlaat aan een particuliere partij.

Het is bij een faciliterend grondbeleid niet zo dat de gemeente niets doet en afwacht wat voor initiatieven er worden genomen. Het is heel goed mogelijk dat de gemeente een visie op een gebied ontwikkelt, maar de realisatie onder haar regie aan derden overlaat. Dit kan een keuze zijn, teneinde de ondernemersrisico's van de gemeente te beperken of omdat de prioriteiten elders liggen. Ook de eigendomssituatie – op het moment dat een initiatief ontstaat – heeft invloed op deze keuze. Altijd zal de gemeente af moeten wegen wat in een specifieke situatie tot het beste resultaat leidt.

Bij initiatieven van derden kan het nadeel ontstaan dat de gemeente de beleidskeuzen met betrekking tot een gebied niet snel genoeg kan ontwikkelen waardoor de initiatiefnemer een grote invloed op de te maken keuzen krijgt. Een goed kader van beleidsuitgangspunten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling en beheer van het openbaar gebied maakt het mogelijk om snel tot een standpuntbepaling te komen en op deze initiatieven adequaat te reageren. De gemeente stelt kaders voor de activiteiten van de particuliere partij; zij voert de publiekrechtelijke procedures. De kosten die de gemeente maakt kunnen niet worden verhaald op de ontwikkelaar via de gronduitgifte, daarom is zij aangewezen op het sluiten van anterieure⁹ overeenkomsten of het opstellen van een exploitatieplan.

Omdat de medewerking van de gemeente bij het wijzigen van de bestemming altijd nodig is geeft dat haar de mogelijkheid om, ook bij faciliterend grondbeleid, voorwaarden te stellen aan de ontwikkeling. Is de bestemmingswijziging eenmaal gerealiseerd, dan beperkt dat de mogelijkheden aanzienlijk.

Vooraf wordt daarom vastgelegd aan welke eisen deze openbare ruimte moet voldoen. Meestal legt een particuliere partij op eigen terrein volgens gemeentelijke kwaliteitseisen en onder toezicht van de gemeente de openbare ruimte aan, die vervolgens in eigendom en beheer worden overgedragen aan de gemeente.

Voordelen:

- Bij een passief grondbeleid zijn de financiële risico's beperkt, de gemeente hoeft geen investeringen te doen en heeft daardoor ook geen rentekosten en loopt geen prijs- en afzetrisico;
- Minder belasting van het ambtelijk apparaat.

Nadelen:

- De gemeente is beperkt in haar sturingsmogelijkheden op gemeentelijke doelen en planontwikkeling;
- In de regel heeft de gemeente geen krachtige markt-/onderhandelingspositie.

Strategische grondaankopen

Om actief grondbeleid te kunnen voeren, is het doen van strategische grondaankopen noodzakelijk. Er zijn een aantal redenen voor strategische aankopen. De eerste is het hebben van gronden om over te kunnen gaan tot het ontwikkelen van deze gronden. Daarbij kan het in een vroeg stadium verwerven van gronden leiden tot een lagere verwervingsprijs. Een andere reden voor strategische grondaankopen is het verwerven van ruilgronden. Deze gronden kunnen in een later stadium worden ingezet als onderhandelingspositie. Op ruilgronden mag geen rente worden bijgeschreven (vast actief)

Aandachtspunt bij strategische grondverwerving is de risico's die zich voor kunnen doen. Gronden kunnen langdurig in bezit zijn van gemeenten. De gemeente loopt daarmee het risico dat de marktwaarde overschreden wordt. Dit kan er toe leiden dat de gemeente de gronden zal moeten afwaarderen. Dit heeft gevolgen voor het weerstandsvermogen van de gemeente.

⁹ Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst die de gemeente met een particuliere partij sluit voordat het exploitatieplan wordt vastgesteld. In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten, de werkzaamheden en de verantwoordelijkheden.

Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving houdt in dat grond wordt verworven op de vrije markt of via onderhandelingen waarbij onderlinge overeenstemming over aan- en verkoop wordt bereikt.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Het voorkeursrecht (volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten: Wvg) is bedoeld om gemeenten een betere uitgangspositie op de grondmarkt te geven. Het is een instrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. Door het vestigen van een voorkeursrecht wordt de gemeente in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verwerven van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden. Wanneer één van de grondeigenaren in het betreffende gebied zijn gronden wil verkopen, dan moeten die eerst aan de gemeente worden aangeboden. Hiermee kan een gemeente ongewenste grondposities van projectontwikkelaars voorkomen.

Opgemerkt moet worden dat aan de toepassing van deze wet strenge regels en procedures verbonden zijn. Dit vergt een goede voorbereiding en een goed geregisseerd proces.

Onteigening

Het meest verregaande instrument dat een gemeente kan inzetten om gronden te verwerven is gebaseerd op de Onteigeningswet. In deze wet is vastgelegd dat een gemeente, na het doorlopen van een gerechtelijke procedure en alleen met volledige schadeloosstelling, gronden kan onteigenen. Dit betekent dat de eigenaar verplicht wordt zijn gronden te verkopen aan de gemeente.

Uiteraard ligt het toepassen van deze wettelijke mogelijkheid erg gevoelig. De machtspositie van de overheid wordt ermee sterk benadrukt, hoewel de vergoeding voor de betreffende grondeigenaar op geen enkele manier nadelige financiële gevolgen kan en mag hebben.

Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

Niet in exploitatie genomen (bouw)gronden zijn meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Er is dan nog geen grondexploitatiebegroting, maar de verwachting is dat de grond noodzakelijk is voor de realisatie van het gemeentelijke ruimtelijk beleid. Voor deze grond zal een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting kan zijn gebaseerd op interne besluitvorming of op een structuurvisie die aan het bestemmingsplan voorafgaat.

Rentekosten over de NIEGG kunnen geactiveerd worden. Als de NIEGG vervolgens in exploitatie worden gebracht, dan heeft dat tot gevolg dat deze rentekosten, als de marktwaarde van de grond dit toelaat, in de vervaardigingsprijs kunnen worden opgenomen. Het is dan wel van belang dat de boekwaarde de marktwaarde niet overstijgt.

Kostprijs dekkende (sluitende) grondexploitatie

Sommige gemeenten hanteren het uitgangspunt van de kostprijsdekkende grondexploitatie. Hierbij is een sluitend saldo van de grondexploitatie op basis van de te verwachten realisatiekosten voldoende. In de praktijk wordt bij deze methode een raming opgesteld van alle te verwachten kosten voor verwerving, inrichting en planbegeleiding. Deze totale kosten worden vervolgens gedeeld door de hoeveelheid uit te geven gronden voor bebouwing, waarmee de gemiddelde grondprijs is bepaald. Bij het hanteren van de op deze wijze berekende grondprijs is het saldo van de grondexploitatie per definitie nul.

Winstgevende exploitaties

Een gemeente kan streven naar een positief/winstgevende exploitatie, om daarmee bijvoorbeeld budget te creëren voor andere (verliesgevende) ontwikkelingen van de gemeente of om de risicoreserve te vullen. Om een positief saldo op de grondexploitatie te behalen is een marktconforme grondprijs voor de gronduitgifte van belang. Er wordt daarmee gestreefd naar een grondprijs die hoger ligt dan de hiervoor

omschreven kostprijs, en die gebaseerd is op de waarde die in de vrije markt van vraag en aanbod kan worden behaald.

Onderdelen in een grondexploitatie

Een grondexploitatie kan worden onderverdeeld in kosten, opbrengsten en te hanteren parameters. In onderstaand kader wordt een opsomming gegeven van de hoofdonderdelen die in een grondexploitatie aan de orde komen. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit geen uitputtende lijst is en dat er door gemeenten verschillende keuzes worden gemaakt, als het gaat om de manier waarop kosten en opbrengsten worden omschreven en opgenomen in de grondexploitaties.

Onderdelen Grondexploitatie	
<u>KOSTEN:</u>	<u>OPBRENGSTEN:</u>
Boekwaarde	Grondopbrengsten
Verwerving	
Rente	- Woningbouw
Sloopkosten	- Bedrijven
Onderzoekskosten	- Kantoren
Bouwrijp maken:	- Maatschappelijke voorzieningen
- Grondwerkzaamheden	Subsidies
- Riolering	Tijdelijke (huur)opbrengsten
- Verharding	
- Kabels en leidingen, nutsvoorzieningen	
Woonrijp maken:	<u>PARAMETERS:</u>
- Definitieve verharding	Kostenstijging
- Groenvoorzieningen	Opbrengstenstijging
- Lichtmasten	Rentewinst
Planschades	Renteverlies
Planbegeleidingskosten	
Bovenwijkse voorzieningen	
Onvoorzien/Risicobuffer	

In een grondexploitatie worden een aantal parameters gehanteerd, te weten kostenstijging, opbrengstenstijging en rente¹⁰. De inschatting van de voor deze parameters geldende percentages over de gehele looptijd van de ruimtelijke ontwikkeling kan een grote invloed hebben op het exploitatiesaldo. Deze parameters moeten dan ook per grondexploitatie inzichtelijk worden weergegeven.

Comperatieve grondwaardemethode

Met de comparatieve methode wordt de grondprijs vastgesteld door te onderzoeken wat grondprijzen voor vergelijkbare locaties in de omgeving zijn. Deze grondprijzen worden vervolgens vertaald naar (gemiddelde) grondprijzen voor de eigen gemeente.

Residuele grondwaarde

¹⁰ Rentewinst kan ontstaan doordat de gemeente meer opbrengsten heeft ontvangen dan kosten gemaakt er ontstaat dan een positief resultaat. Over dit resultaat ontvangt de gemeente een rentewinst. Als er minder opbrengsten zijn dan aan kosten gemaakt dan ontstaat er een negatief resultaat. Over dit resultaat betaalt de gemeente rente.

De residuele grondwaarde is het verschil tussen enerzijds de *commerciële waarde van het gerealiseerde vastgoed* (grond plus opstallen) en anderzijds de *totale bouw- en bijkomende kosten* (inclusief ontwikkelwinst). Dit verschil, het “residu”, is de waarde die aan de grond kan worden toegerekend. In de praktijk wordt onderzocht welke waarde het te realiseren vastgoed in de vrije markt heeft (bijvoorbeeld de vrij-op-naam-prijs van een woning). Na aftrek van de kosten om deze woning te bouwen, ontstaat de “marktconforme grondprijs”.

Grondquote

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs door middel van een percentage gerelateerd aan de verkoopprijs van het te realiseren vastgoed, teneinde een directe relatie te leggen tussen de marktprijs en de grondprijs. In de grondquote wordt de grondwaarde uitgedrukt in een percentage van de marktprijs (meestal de vrij-op-naam-prijs van de woning). Realisering van een hogere verkoopprijs betekent een hogere grondprijs. Op deze wijze kan de gemeente als grondeigenaar mee profiteren van een stijgende markt.

Kostprijsmethode

De kostprijsmethode is een enkelvoudige methodiek. Alle geraamde kosten voor de ontwikkeling van een ruimtelijk plan worden volgens een vastgestelde systematiek gedeeld op het aantal vierkante meters uit te geven bouw kavels. Deze methode houdt geen rekening met invloeden in de tijd (rente, kostenstijging en opbrengstenstijging) en kan derhalve vooraf geen reëel beeld geven van het uiteindelijke resultaat van een grondexploitatie.

Het bouwclaimmodel

De marktpartijen verkopen hun gronden aan de overheid (eventueel voor een lagere prijs dan waarvoor is aangekocht). De marktpartijen kunnen later bij de gronduitgifte na het bouw- en woonrijp maken door de overheid in aanmerking komen voor een aantal bouw kavels. De marktpartijen maken hun winst bij de bouw en de verkoop van de kavels. De overheid draagt het exploitatierisico, maar kan dit soms beperken door een afnameplicht van de marktpartijen te eisen. De afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Weerstandsvermogen

In het kader van het grondbeleid is het ook van belang zicht te hebben op het weerstandsvermogen van de gemeente. Het weerstandsvermogen van een gemeente is het vermogen om (niet) structurele risico's op te kunnen vangen, zodat het afgesproken gemeentelijke takenpakket toch onverkort kan worden uitgevoerd. Het weerstandsvermogen biedt een buffer voor echt onvoorziene zaken, die de grenzen van de stelpost voor onvoorziene uitgaven op de begroting fors overschrijden (ook van grondexploitaties). Voor de raad is inzicht in het weerstandsvermogen dus van belang om onder meer de ‘financiële gezondheid’ van de gemeente te kunnen bepalen.

Het weerstandsvermogen voor het grondbedrijf is afhankelijk van de mogelijke risico's die zich in de grondexploitaties kunnen voordoen, afgezet tegen de binnen het grondbedrijf beschikbare weerstandscapaciteit. De risico's kunnen met behulp van een risicomodel worden bepaald. De weerstandscapaciteit wordt gevormd door de vrije delen van de reserves gerelateerd aan het grondbedrijf. Het weerstandsvermogen dient minimaal 1 te zijn. Dit betekent dat de weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan de hoogte van de ingeschatte risico's.

Verliesgevende exploitaties

Wanneer voor een grondexploitatie een verwacht verlies ontstaat, dan is de gemeente verplicht een voorziening te treffen. Deze voorziening kan ten laste van de reserve voor grondexploitaties worden gebracht. Een andere mogelijkheid is dat het verlies ten laste van de algemene middelen komt.

Reserve grondexploitatie

Voor de noodzakelijke omvang van de reserves bestaan geen voorschriften, er zijn meerdere mogelijkheden. De reserve grondexploitatie wordt gevoed door positief afgesloten grondexploitaties, dan wel door een storting vanuit de algemene middelen. Onttrekkingen die ten laste van de reserve grondexploitatie komen zijn gerealiseerde verliezen van grondexploitaties en voorzieningen ten behoeve van verwachte verliezen.

Om de benodigde omvang van de reserve te bepalen worden de risico's van de grondexploitaties in kaart gebracht. Dit kan met behulp van een risicomodel bepaald worden. De "berekende" reserve kan dan geconfronteerd worden met de werkelijke reserve, een eventueel overschot biedt ruimte voor een verantwoorde afdracht aan de algemene middelen en een tekort wordt ten laste van de algemene middelen gebracht.

De reserve grondexploitatie en het weerstandsvermogen vertonen veel gelijkenissen. Wanneer de risico's bij de reserve grondexploitatie goed in kaart zijn gebracht en de werkelijke stand van de reserve voldoende is om de risico's af te dekken, dan is het weerstandsvermogen voldoende. Als de stand niet voldoende is kunnen er vrije delen van reserves gerelateerd aan het grondbedrijf worden meegeteld. Als dit bedrag voldoende is om de risico's af te kunnen dekken is het weerstandsvermogen van de gemeente alsnog voldoende.

Kostenverhaal

Het verhalen van kosten op ontwikkelaars kan via twee sporen plaatsvinden: het privaatrechtelijke spoor en het publiekrechtelijke spoor. Voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit kan de gemeente met initiatiefnemers van locatieontwikkelingen een overeenkomst sluiten. We noemen dit een anterieure overeenkomst. Op deze overeenkomst is het privaatrecht van toepassing en geldt een ruime mate van contractsvrijheid.

Als er geen overeenkomst tot stand is gekomen over kostenverhaal en de gemeente wil toch het bestemmingsplan, projectbesluit of wijzigingsplan vaststellen, dan moet tegelijk met dit ruimtelijk plan ook een exploitatieplan worden vastgesteld. Uit het exploitatieplan, dan een publiekrechtelijk besluit is, blijkt de hoogte van de door een initiatiefnemer te betalen bijdrage in de kosten locatieontwikkeling.

Ook als er wel een anterieure overeenkomst tot stand is gekomen, kunnen er redenen zijn om toch tot vaststelling van een exploitatieplan over te gaan, bijvoorbeeld als er onvoldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke betaling van het kostenverhaal of de nakoming van de locatie-eisen (bijvoorbeeld als de marktpartij failliet gaat en de contractpositie wordt verkocht).

Na vaststelling van het exploitatieplan heeft een initiatiefnemer de keuze om ofwel alsnog een overeenkomst met de gemeente te sluiten. Dit noemen we een posterieure overeenkomst. Deze overeenkomst moet inhoudelijk overeen stemmen met het exploitatieplan. Als geen overeenkomst gesloten wordt, dan moet aan de bouwvergunning een financiële voorwaarde verbonden worden. Om betaling van de bijdrage af te dwingen heeft de gemeente allerlei publiekrechtelijke instrumenten ter beschikking, waaronder het opleggen van een bouwstop of het intrekken van de bouwvergunning.

Nota Kostenverhaal

De gemeente is bevoegd en verplicht de kosten die zij maakt te verhalen. Welke kosten dat zijn, is limitatief omschreven op de zogenaamde kostensoortenlijst, art. 6.2.4-6.2.5 Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op deze lijst komen onder andere voor kosten voor onderzoeken, kosten voor het opstellen van ruimtelijke plannen, kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering en kosten voor de aanleg van voorzieningen. Deze voorzieningen kunnen zowel binnen als buiten het exploitatiegebied gelegen zijn. De voorzieningen waarvan de kosten verhaald kunnen worden zijn omschreven in artikel 6.2.5. Het gaat dan om voorzieningen als riolering, infrastructuur, groenvoorzieningen, verlichting, brandkranen, straatmeubilair, speeltoestellen, ed. Een voorziening wordt bovenwijks genoemd als de voorziening niet

alleen profijt oplevert voor het exploitatiegebied, maar ook voor andere ontwikkelingen. Om kosten van voorzieningen te mogen verhalen dient voldaan te zijn aan drie criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Tenslotte is van belang dat de locatieontwikkeling de kosten kan dragen. Als kosten verhaald worden op basis van een exploitatieplan geldt namelijk dat er niet meer kosten verhaald mogen worden dan er opbrengsten zijn (art. 6.16 Wro). Bij kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst geldt dit niet.

Zoals hierboven aangegeven hoeft geen exploitatieplan te worden opgesteld als de gemeente voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan of projectbesluit een overeenkomst over grondexploitatie heeft gesloten met de initiatiefnemers. Deze overeenkomst regelt het kostenverhaal en, indien nodig, bijvoorbeeld ook eisen aan het openbaar gebied en de nutsvoorzieningen en de overdracht van het openbaar gebied. Deze overeenkomst kan ook afspraken bevatten over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is een bijdrage die de gemeente en de initiatiefnemer op basis van vrijwilligheid afspreken. Het gaat hierbij niet om kostenposten die genoemd zijn op de kostensoortenlijst, maar om een bijdrage aan belangrijke, fysieke maatschappelijke functies als bijvoorbeeld natuur, waterberging, recreatie, infrastructuur, culturele en maatschappelijke voorzieningen. Anders dan bij het verhalen van kosten gelden de drie criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid niet voor bijdragen aan 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Om een bijdrage te mogen vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen is slechts van belang dat er op een hoger schaalniveau sprake is van samenhang tussen de betreffende (opbrengstgevende) ontwikkeling en de ruimtelijke ontwikkeling, waarvoor een bijdrage wordt gevraagd. De ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd dient te zijn vastgelegd in een vastgestelde structuurvisie.

De wet geeft ook een regeling ten aanzien van bovenplanse kosten (artikel 6.13 lid 7 Wro), deze komt er op neer dat de tekorten van de ene locatie worden gedekt door de positieve resultaten van een andere locatie (bovenplanse verevening). Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld, welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. De criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zijn van toepassing als deze kosten middels het exploitatieplan worden verhaald. Voor bovenplanse verevening kan wel in een anterieure overeenkomst een bijdrage worden overeengekomen, dit is dan de eerder besproken bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen.

Nota Grondprijsbeleid

In een Nota Grondprijsbeleid staat beschreven op welke wijze de gemeente de waarden van haar uit te geven gronden bepaalt. Het grondprijsbeleid is een belangrijk instrument bij actief grondbeleid. Door dit instrument kan sturing aan de grondopbrengsten worden gegeven, en daarmee ook aan het resultaat van de grondexploitatie. Het grondprijsbeleid wordt bij voorkeur in een afzonderlijke nota vastgelegd en jaarlijks herzien. De bevoegdheid tot het vaststellen van een nota grondprijzenbeleid ligt bij het college. Dit vloeit voort uit de Gemeentewet, waarin het college de bevoegdheid heeft tot het aan- en verkopen. Omdat het college die bevoegdheid heeft, mag het college tevens het beleid daaromtrent vaststellen. Dit is vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht. De nota grondprijsbeleid bevat minimaal de methoden voor de waardebeoordeling, de grondprijs per type woning, uitgeefbaar groen, commerciële doeleinden enz.