

## Nota Grondbeleid Gemeente Bloemendaal 2013 Gemeente Bloemendaal

### Inleiding, achtergronden en uitgangspunten

Zowel de ontwikkelingen als gevolg van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) als die van grondposities binnen de gemeente Bloemendaal maken het vormen van eenduidig grondbeleid noodzakelijk. Het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid voor de gemeente Bloemendaal is tot 2023 globaal vastgelegd in de Structuurvisie Bloemendaal. In de Structuurvisie is een aantal uitvoeringsprojecten opgenomen waarbij grondbeleid een belangrijke rol speelt. Deze Nota Grondbeleid is een strategische nota die op hoofdlijnen de kaders schetst voor het grondbeleid van de gemeente Bloemendaal. Daarnaast is het gewenst kaders op te stellen die voldoen aan het gestelde in het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV).

De uitvoeringsstrategie is afhankelijk van inhoudelijke ontwikkel- en beleidsvisies van de gemeente en hoe de gemeente deze ambities optimaal denkt te kunnen waarborgen. Daarbij zijn marktomstandigheden en het risicoprofiel van ontwikkelingen belangrijke aspecten.

De gemeente Bloemendaal heeft een aantal grondposities, met de daarbij behorende financiële risico's. Voor de verschillende grondposities zijn projecten belegd. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over de realisatie en voortgang van die projecten, maar de mate waarin risico's worden gelopen komt daarin onvoldoende tot uitdrukking. Toepassing van het hierna volgende beleid zorgt voor tijdige opsporing van die risico's, het treffen van maatregelen en het vergroten van de controle op de geldstromen. Aan de hand van het voorgestelde beleid kan de gemeenteraad ook effectiever controle uitoefenen op het college. De nota biedt op de diverse taakvelden in het grondbeleid duidelijkheid over de taak- en rolverdeling tussen de raad, het college en het ambtelijk apparaat. De nota heeft overigens geen betrekking op –mogelijke -vervreemding van gemeentelijk woningbezit.

Binnen de gemeente heerst ook onduidelijkheid over de vraag wanneer grondposities ingenomen dienen te worden en wat de (financiële) kaders daarvoor zijn. Deze notitie heeft als doel te voorzien in die behoefte.

In deze nota wordt achtereenvolgens ingegaan op de principes van grondbeleid bij de gemeente Bloemendaal, de wettelijke grondslag, risicobeheersing en aanhaking bij de P&C-cyclus, projectmatig werken in relatie tot het grondbeleid en ten slotte de principes die worden gehanteerd bij de grondexploitatieberekeningen.

#### Doel van de nota

Met het vaststellen van de nota Grondbeleid wordt een aantal doelen bereikt:

- professionalisering van grondexploitaties;
- kenbaar maken van het grondbeleid aan de 'buitenwereld';
- aanpassing van het gemeentelijk grondbeleid aan nieuwe wetgeving en jurisprudentie;
- regelen van de verhoudingen tussen college en raad voor bevoegdheden ten aanzien van het grondbeleid;
- bieden van een kader voor specifieke ruimtelijke ontwikkelingen die door middel van het voeren van grondbeleid worden gerealiseerd;
- verschaffing van een naslagwerk.

De nota geeft de hoofdlijnen van het beleid weer. In de nota worden geen gedetailleerde regelingen opgenomen, zoals grondprijzen voor specifieke functies op concrete locaties. Voor het opstellen en actualiseren daarvan dient de nota als leidraad.

De nota biedt als het ware de handreikingen voor het door de Gemeente Bloemendaal te voeren grondbeleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het processuele, het juridische en het financiële kader.

Deze nota is sowieso van toepassing op elk project waarbij de gemeente een (tijdelijke) eigendomspositie wat betreft grond / onroerend goed heeft of wil verwerven en daarmee risico loopt. Bij een faciliterende rol ten aanzien van grondontwikkelingen is het deel van deze nota van toepassing dat daarop betrekking heeft.

#### Doel van het Grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om het ruimtelijk, volkshuisvestelijk en economisch beleid op een bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze te realiseren.

## Hoofdstuk 1: Actief, dan wel passief grondbeleid

Globaal kunnen de overheidsinterventies in de grondmarkt worden ingedeeld in twee categorieën. Enerzijds heeft de gemeente publiekrechtelijke instrumenten om het grondgebruik te beïnvloeden, zoals het bestemmingsplan, en anderzijds kan de gemeente optreden als private partij door zelf grond aan te kopen. In het laatste geval, wanneer de gemeente als private partij grond aankoopt en op die grond de gewenste bestemming realiseert, spreekt men van actief grondbeleid. In het geval dat de gemeentelijke sturingsrol beperkt blijft tot het publiekrecht spreekt men van passief of faciliterend grondbeleid.

Actief grondbeleid vraagt om een goed inzicht in de financiële gang van zaken gedurende de realisatie van het project en een duidelijke visie op de risico's en het nemen van beheersmaatregelen. In algemene zin kan gezegd worden dat als de gemeente geen grond heeft, dan wel de grond niet te koop is of het risico van een ontwikkeling te groot is in verband met onder meer de financiële haalbaarheid, gekozen kan worden voor het voeren van een passieve grondpolitiek. Daarbij kan alleen gestuurd worden met planologische instrumenten.

De bestemmingsplannen binnen de gemeente Bloemendaal hebben een conserverend karakter, met een accent op het behoud van cultuur en natuur. In zoverre is – anders dan in het recente verleden – thans de algemene teneur het aanhangen van een passief grondbeleid. Daarbij komt ook dat de economische recessie en de verslechterde financiële positie van de gemeente nopen tot het betrachten van terughoudendheid. Thans wordt dan ook gekozen voor een overwegend passief grondbeleid. Uitzondering op de hoofdregel kunnen voorzieningen vormen met een maatschappelijk belang. Onder omstandigheden dienen dergelijke voorzieningen door de gemeente gefaciliteerd te worden. Daarmee wordt bedoeld dat als er geen realisatie mogelijk is zonder interventie van de gemeente, in beginsel op de gemeente de inspanningsverplichting rust een en ander te faciliteren. Het faciliteren hoeft uiteraard niet te bestaan uit het bekostigen van de voorziening. Faciliteren kan bijvoorbeeld ook bestaan uit het medewerking verlenen bij wijzigingen in het bestemmingsplan of het ter beschikking stellen van leegstaande gebouwen. Indien er in een uitzonderlijk geval toch sprake is van financiering/ bekostiging door de gemeente dient een voorstel daartoe voorzien te zijn van gegronde redenen en van een adequate dekking.

Binnen de gemeente bestaat voorts behoefte aan duidelijkheid over de financiële kaders voor projecten. Uitgangspunt is dat voor alle projecten over de totale looptijd onderbouwde exploitatieberekeningen worden gemaakt, welke jaarlijks worden herzien, en in totaliteit ten minste kostenneutraal zijn.

De gemeente voert een passief grondbeleid. Slechts onder bijzondere omstandigheden wordt van een actief grondbeleid gebruik gemaakt. De structuurvisie is leidraad voor afwijking van dit uitgangspunt.

De hoofdregel is dat ieder project/grondcomplex over de totale looptijd ten minste kostenneutraal dient te zijn. Zich mogelijk voordoende calamiteiten/risico's dienen te worden afgedekt.

Uitzondering op de hoofdregel kunnen voorzieningen vormen met een maatschappelijk belang. Onder omstandigheden dienen dergelijke voorzieningen door de gemeente gefaciliteerd te worden. Daarmee wordt bedoeld dat als er geen realisatie mogelijk is zonder interventie van de gemeente, in beginsel op de gemeente de inspanningsverplichting rust een en ander te faciliteren. Deze uitzondering dient overigens beperkt toegepast te worden en er dient zorgvuldig mee te worden omgegaan. Richtlijn voor uitzondering op de hoofdregel is dat er naar verevening in andere projecten moet worden gezocht\*.

\* Deze vorm van verevening dient onderscheiden te worden van de verevening voortvloeiend uit de Grexwet.

## Hoofdstuk 2: Wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag wordt gevormd door de Grondexploitatiewet en het BBV. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de Grex-wet. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaders die vanuit het BBV worden gesteld.

Artikel 16 van de BBV acht het wenselijk dat gemeenten met betrekking tot het voeren van grondbeleid in de begroting en jaarrekening een paragraaf grondbeleid opnemen. In deze paragraaf dient inzicht te worden verstrekt op (ten minste) de volgende punten:

1. Een visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's, zoals bijvoorbeeld de woonvisie en structuurvisie.
2. De wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
3. Actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.

4. Onderbouwing van tussentijdse winstneming.
5. De beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

De invoering van het BBV, mede in relatie tot het dualisme, verplicht gemeenten om de grondexploitatie bij ruimtelijke ontwikkelingen transparant te maken en te houden. Daarbij dient onder meer inzicht gegeven te worden in de financiële positie, het weerstandsvermogen en risicomanagement. De risico's, voortvloeiend uit voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen, dienen in relatie te worden gebracht met de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente.

In de Grex-wet staat beschreven hoe met kosten en baten van grondexploitatie omgegaan dient te worden. Dat is het raamwerk voor welke kosten verhaald moeten worden en hoe dat in zijn werk gaat. Vanwege het belang hiervan wordt hieronder in hoofdlijnen op deze wet ingegaan.

#### Grex-wet

De Grondexploitatiewet, vaak afgekort als Grex-wet, is een onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening die op 1 juli 2008 in werking is getreden. De Grex-wet biedt gemeenten onder meer instrumenten om kosten van de planontwikkeling bij grondeigenaren, veelal projectontwikkelaars, te verhalen. Daarnaast zijn er zaken geregeld omtrent planschade.

#### Kosten verhalen

Indien sprake is van een bouwplan (art. 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening Bro) en voor de goedkeuring van dit bouwplan een wijziging van een ruimtelijk besluit (bijv. bestemmingsplan) nodig is, is een gemeente conform de Wro verplicht om haar kosten op de initiatiefnemer te verhalen. Deze kosten zijn limitatief opgenomen in de kostensoortenlijst, die is opgenomen in de artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Er zijn drie soorten manieren voor gemeenten om kosten te verhalen op projectontwikkelaars. Een vrijwillige overeenkomst met een grondeigenaar -een anterieure overeenkomst- is het uitgangspunt van de wet (6.24 Wro). Hierin kunnen beide partijen over alle mogelijke onderwerpen afspraken met elkaar maken. Indien de gemeente met één van de grondeigenaren geen anterieure overeenkomst heeft afgesloten, dient de gemeente een exploitatieplan op te stellen. Nadat een exploitatieplan opgesteld is, kan de gemeente alsnog afspraken maken met een grondeigenaar. In deze posterieure overeenkomst kunnen echter alleen zaken worden behandeld die ook in het exploitatieplan staan vermeld. Toch kan dit voor zowel de gemeente als de grondeigenaar voordelen hebben. Indien de gemeente zelf eigenaar is van de gronden dan worden de kosten verhaald door de uitgifte (verkoop) van gronden.

#### Exploitatieplan

In het exploitatieplan staat een berekening van de exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen. Daarnaast kunnen er zaken worden geregeld over bijvoorbeeld woningcategorieën en betalingsvoorwaarden. De kosten die de gemeente mag verhalen zijn dus in het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) vastgesteld. Dit is een gelimiteerde lijst, dit in tegenstelling tot wat van toepassing was onder de oude regels, en is opgesteld door NEPROM en VNG. Het exploitatieplan wordt opgesteld door de gemeente en dient door de gemeenteraad gelijktijdig goedgekeurd te worden met het bijbehorende ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld een bestemmingsplan (6.12, lid 4 Wro). Wanneer het project gereed is, dient de gemeente de exploitatiebijdrage te herberekenen met de werkelijk gemaakte kosten (6.20, lid 2 Wro), waarna eventueel maatregelen genomen dienen te worden. De kosten verbonden aan de exploitatie worden uiteindelijk verhaald door aan de te verlenen omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden tot het betalen van de exploitatiebijdrage (6.17 lid 1 Wro)

#### Macro aftopping

Indien het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door het gemeentebestuur in verband met die exploitatie reeds ontvangen of toekomstig te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, mag de gemeente slechts kosten verhalen tot ten hoogste het bedrag van die opbrengsten (artikel 6.16 Wro). Dit betekent dat indien de grondexploitatie een tekort vertoont, de gemeente dus niet alle kosten kan verhalen op de exploitanten en de niet te verhalen kosten voor rekening van de gemeente komen. In het omgekeerde geval dat de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, mag de gemeente ook nooit meer dan de totale kosten verhalen.

Naast genoemd wettelijk kader vormt de Verordening financieel beheer Bloemendaal ex artikel 212 van de Gemeentewet leidraad voor het grondbeleid.

#### Prijsvorming en waardebeoordeling

Voor alle partijen is van belang hoe de grondwaarde wordt bepaald. Daarom wordt hieronder nader ingegaan op verschillende methoden hiervoor.

Voor de bepaling van de grondwaarde worden twee hoofdmethoden onderscheiden:

- Kostprijsbenadering
- Marktwaardemethode

De kostprijsbenadering is een rekenmethodiek waarmee op basis van zowel directe als indirecte kosten voor verwerving en bouwrijp maken een grondprijs bij uitgifte wordt bepaald. Er wordt geen positief saldo op de grondexploitatie nagestreefd; een saldo nul is voldoende.

Veelal wordt de grondprijs op basis van de kostprijsbenadering gezien als het minimale bedrag waarvoor grond moet worden uitgegeven om de grondexploitatie sluitend te krijgen. Er is doorgaans sprake van een marktwaardebenadering, die in grote lijnen in de volgende gedaanten voorkomt:

- residuele grondwaardeberekening
- grondquotemethode
- vergelijkingswaardemethode

De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde ex Btw; vrij op naam prijs).

Deze benadering geniet de voorkeur van de VNG, de ontwikkelaars/bouwers en het Ministerie van VROM.

De grondquotebenadering drukt de grondwaarde uit in een percentage van de opbrengstwaarde van de betreffende ontwikkeling. Deze methode wordt hoofdzakelijk bij woningbouw in grote bouwopgaven met vaak een wat langere looptijd toegepast. De quote is een afgeleide van een residuele berekening aan de hand van referentieprojecten. De grondquotemethodiek gaat er van uit dat de verhouding tussen marktwaarde en bouwkosten in projecten vrij stabiel is. De grondwaarde wordt definitief vastgesteld op basis van de eerder in een project bepaalde grondquote, op het moment dat de ontwikkelaar een project in de verkoop brengt en derhalve verkoopprijzen bekend zijn. Schommelingen in de waardeontwikkeling in de plan- en ontwikkelfase (zowel positief als negatief) zijn derhalve van invloed op de vast te stellen grondprijs. Het is een passende methode om in een dynamische markt of vroege planfase grondprijfsafspraken te maken. Onderhandelingen op detailniveau in een late ontwikkelfase worden hiermee vermeden.

De vergelijkingswaardemethode bepaalt de grondwaarde door een vergelijking te maken met de grondprijzen van vergelijkbare ontwikkelingen in gemeenten in de naaste omgeving.

#### Verbod op staatssteun

Bij verkopen van onroerend goed / uitgifte van kavels moet de gemeente rekening houden met het feit dat er geen ongeoorloofde staatssteun verstrekt mag worden. Dit houdt in dat de verkopen dienen plaats te vinden tegen de geldende marktprijs.

Volgens de Europese Commissie kan de marktprijs alleen maar tot stand komen in een open markt:

1. via een openbare biedprocedure, dan wel
2. via een onafhankelijke taxatie.

De Commissie gaat er van uit dat de marktprijs daarmee objectief bepaalbaar is. In Nederland worden dus verschillende manieren gebruikt om de grondwaarde te bepalen. De Commissie heeft zich niet uitgesproken welke methode de juiste is voor het vaststellen van de marktwaarde. De keuze is dus aan de partijen om tot een reële marktwaardebepaling te komen.

Het Gerecht van Eerste Aanleg van het Europese Hof van Justitie heeft zich wel uitgesproken over de eisen die aan een taxatierapport moeten worden gesteld. Deze eisen zijn:

- een onafhankelijk taxateur moet onderzoek ter plekke doen;
- de taxatie moet berusten op objectief en verifieerbare criteria;
- de taxatie moet berusten op vergelijking met de prijzen die zijn bepaald bij andere verkopen van de betrokken gemeente en bij de verkoop van gronden door andere eigenaars;
- een niet onderbouwde verklaring in een taxatierapport volstaat niet.

Indien de verkoop door de gemeente plaatsvindt tegen minimaal de waarde die door de onafhankelijke taxatie is vastgesteld, hoeft conform de regelgeving geen melding aan de Commissie te worden gedaan.

Bij een faciliterend grondbeleid geeft de Grex-wet voldoende mogelijkheden om de kosten van de gemeente te verhalen. Voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat –financiële- risico's van de gemeente sterk beperkt worden.

In Bloemendaal wordt voor actieve grondexploitaties doorgaans de residuele grondwaardemethode gehanteerd. Bekostiging van voorzieningen kan leiden tot differentiaties in grondprijzen.

### Hoofdstuk 3: De financiële beheersing

Grondbeleid en vooral de financiële gevolgen van grondbeleid, hebben hun invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Hieraan zijn risico's verbonden die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant moeten zijn en vooral zo volledig mogelijk onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken. In dit hoofdstuk zijn de instrumenten beschreven, die bijdragen aan de financiële transparantie en beheersbaarheid.

#### De grondbedrijfsfunctie

Bouwgrondactiviteiten worden op een inzichtelijke wijze geadmistreerd en beheerd. Deze beheersfunctie wordt ook wel aangeduid als de 'grondbedrijfsfunctie'. Ook de gemeente Bloemendaal heeft een grondbedrijfsfunctie, die direct is verbonden aan het uitvoeren van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. De grondbedrijfsfunctie richt zich alleen op de financiële beheersing van bouwgrondactiviteiten. Opstalexploitaties of investeringsprojecten maken hier geen deel van uit.

De grondbedrijfsfunctie draagt zorg voor bedrijfseconomische optimalisatie bij het ontwikkelen van plannen en het gemeentebestuur wordt geadviseerd over de financieel economische gevolgen van de ontwikkeling van ruimtelijke plannen. Het grondgebruik wordt zo gehandhaafd, dan wel worden gewenste veranderingen zo in gang gezet, dat dit past binnen de doelstellingen van de gemeente. Dit geldt bij toepassing van zowel actief als passief grondbeleid. Beide toepassingen maken onderdeel uit van de grondbedrijfsfunctie.

#### Exploitatieopzetten

De exploitatieopzet is van belang bij besluitvorming over eventuele aankoop, ontwikkeling (ook facilitair) en verkoop van grondcomplexen.

De kosten en opbrengsten van een grondexploitatie worden opgenomen in een exploitatieopzet naar dynamisch model. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met prijs- en opbrengststijgingen en met de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. Het programma en het grondgebruik, gebaseerd op de beleidsmatige en planologische uitgangspunten, vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Met een dergelijke grondexploitatie kan worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan(wijziging) economisch haalbaar is. Ook voor facilitaire projecten wordt een exploitatieopzet opgesteld. Voor kostenverhaal is het ook hier van belang om inzicht te hebben in historische en toekomstige kosten. Een exploitatieopzet bij een facilitair project is over het algemeen minder uitgebreid en complex dan bij projecten onder actief grondbeleid.

Een exploitatieopzet wordt jaarlijks geactualiseerd bij begroting en jaarrekening (deze verplichting vloeit ook voort uit artikel 6.15, lid 1 Wro). Voor zover het significante wijzigingen betreffen, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad ten behoeve van de besluitvorming hierover expliciet te worden geïnformeerd. Bijdragen aan fondsen kunnen onderdeel uitmaken van een exploitatieopzet. Een eventuele bijdrage aan een fonds dient te zijn voorafgegaan door bestuurlijke besluitvorming.

Voor alle projecten binnen de portefeuille van de grondexploitatiefunctie worden onderbouwde exploitatieopzetten gemaakt, die jaarlijks worden herzien.

#### Rente en inflatie

In de exploitatieopzetten wordt uitgegaan van jaarlijks vastgestelde parameters voor rente en inflatie. Deze parameters worden in de gebruikelijke planning- en control systematiek van de gemeente Bloemendaal vastgesteld door de gemeenteraad. Daarbij is voor grondexploitaties de debetrente gelijk aan de creditrente.

#### Reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen zijn een belangrijk onderdeel in de totale beheersing van de grondexploitaties. Alle financiële consequenties van de activiteiten binnen de grondbedrijfsfunctie worden met elkaar in verband gebracht en vertaald in een meerjarige staat van reserves en voorzieningen. Uitgangspunt is dat binnen de grondbedrijfsfunctie alle mogelijke financiële tegenvallers en negatieve resultaten primair worden gedekt door activiteiten met een voordelig saldo. Conform de geldende voorschriften mag een reserve daarbij nooit een nadelig saldo hebben.

Het stelsel van reserves en voorzieningen van de grondbedrijfsfunctie bestaat uit:

- De Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG);
- Eventuele voorzieningen ter afdekking van nadelige resultaten van projecten.

### Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG)

De ARG is een algemene reserve, waarmee alle positieve en negatieve resultaten van de activiteiten binnen de grondbedrijfsfunctie worden verrekend.

De reserve wordt gevoed door:

- het toevoegen van batige saldi van afgesloten grondcomplexen en uit tussentijdse winstnemingen vanuit lopende grondexploitaties;
- opbrengsten van verkopen van vastgoed binnen de grondbedrijfsfunctie;
- incidentele bijdragen uit de Algemene Dienst;
- mutaties in de eventuele (verlies)voorzieningen. Deze kunnen leiden tot het terugvloeien van middelen naar de ARG.

Onttrekkingen aan de ARG kunnen worden gedaan voor:

- het vormen van voorzieningen ter afdekking van negatieve exploitatiesaldi;
- afroming ten gunste van de Algemene Dienst;
- overige incidentele uitgaven ten behoeve van de grondbedrijfsfunctie.

In de ARG dienen voldoende middelen beschikbaar te zijn om alle noodzakelijke voorzieningen te treffen. De ARG kent een minimale omvang voor het structureel opvangen van conjuncturele risico's binnen de grondbedrijfsfunctie, het weerstandsvermogen. De minimale omvang wordt jaarlijks in de risicoanalyse grondbedrijfsfunctie berekend. Indien de ARG daarvoor te weinig ruimte biedt, zal het college de gemeenteraad een voorstel doen om de ARG weer op peil te brengen ten laste van de algemene middelen.

Middelen in de ARG, waarvan is vastgesteld dat deze niet nodig zijn om lopende activiteiten binnen de grondbedrijfsfunctie te dekken, kunnen worden aangemerkt als ruimte voor nieuw beleid. Het is aan de gemeenteraad om deze middelen te bestemmen, hetzij aan doelen binnen de grondbedrijfsfunctie (bv. nieuwe projecten), hetzij door deze (geheel of gedeeltelijk) toe te voegen aan de algemene middelen. Het toevoegen van middelen uit de ARG aan de algemene dienst wordt aangeduid als 'afroming van de ARG'.

### Voorzieningen grondbedrijfsfunctie

Een voorziening binnen de grondbedrijfsfunctie dient voor de dekking van een geprognoseerd verlies bij afsluiting van een complex. De voorziening dient voldoende middelen te bevatten om het gehele verlies te kunnen afdekken. Een dergelijke voorziening wordt gevormd ten laste van de ARG. Mutaties van deze voorziening als gevolg van herberekening gaan eveneens ten laste of ten gunste van de ARG. Voor ieder complex met een geprognoseerd verlies wordt een afzonderlijke voorziening ingesteld. Jaarlijks wordt op basis van de herziening van de grondexploitatieberekeningen de noodzakelijke omvang van de voorzieningen opnieuw bepaald.

Uitgangspunt is dat binnen de grondbedrijfsfunctie alle mogelijke financiële tegenvallers en negatieve resultaten primair worden gedekt door activiteiten met een voordelig saldo. Daarvoor is de Algemene Reserve Grondexploitatie (ARG) ingesteld, die het karakter van een vereveningsreserve heeft. Het onttrekken van middelen uit de grondbedrijfsfunctie kan alleen plaatsvinden door het afromen van de ARG. Daartoe dienen ook in meerjarig perspectief voldoende middelen in de ARG voorhanden te zijn. Bij een tekort aan middelen in de ARG dient een toevoeging van middelen ten laste van de algemene dienst plaats te vinden. Als op basis van de berekeningen blijkt dat er sprake is van een structurele overdekking in de ARG, dan is het aan de raad om deze middelen te bestemmen. Het onttrekken van gelden aan de ARG ten gunste van de algemene dienst is daarbij expliciet een optie. Het college zal de raad daarbij vanuit de verantwoordelijkheid voor de grondbedrijfsfunctie adviseren.

### Winst- en verliesneming

Een eventueel batig saldo van de grondexploitatie wordt bij afsluiting aan de Algemene Reserve Grondexploitaties toegevoegd. Bij voorzienbare tekorten wordt ten laste van deze reserve een voorziening getroffen.

In principe wordt de gehele winst van een grondexploitatie genomen bij afsluiting van de grondexploitatie, tenzij het mogelijk is om op verantwoorde wijze al vooruitlopend op de afsluiting een deel van de winst te nemen.

Voorwaarde is dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van gerealiseerde winsten in de grondexploitatie én dat die uit oogpunt van verantwoorde bedrijfsvoering (rekening houdend met nog te realiseren kosten en opbrengsten) ook kunnen worden genomen.

De vraag kan worden gesteld waarom een gemeente voortijdig winst uit een grondexploitatie zou willen nemen. Het meest veilige is immers om pas 'af te rekenen' als alle kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd en de grondexploitatie wordt afgesloten. Er is dan geen sprake meer van risico's en er kan

nauwkeurig worden bepaald hoe groot de winst nu feitelijk is. Het antwoord op die vraag komt voort uit het besef dat met winsten van een grondexploitatie andere verliesgevendende grondexploitaties kunnen worden gedekt, op risico's kan worden geanticipeerd en –in geval van een overschot binnen de grondbedrijfsfunctie- ook andere maatschappelijke doelen kunnen worden gediend. Deze bestedingsbehoefte lopen zelden in de pas met de afsluiting van winstgevendende grondexploitaties. Door op een verantwoorde wijze tussentijds winst uit grondexploitaties te nemen, wordt het mogelijk beter in te spelen op de behoefte aan middelen binnen de grondbedrijfsfunctie maar ook aan middelen ten behoeve van andere maatschappelijke doelen. Het onnodig vasthouden van winsten in een grondexploitatie wordt beschouwd als ongewenste reservevorming. De sleutel van de discussie ligt in de verantwoorde wijze waarop winsten kunnen worden uitgenomen. Er dient sprake te zijn van feitelijk gerealiseerde winst, zonder dat toekomstige ontwikkelingen (voor zover in te schatten) deze winst nog teniet kunnen doen. Dit alles om te voorkomen dat de gemeente middelen besteedt die achteraf niet besteed hadden kunnen worden, waardoor in de toekomst financiële problemen kunnen ontstaan. Ook hier gaat het feitelijk om risicobeheersing.

Het beleid omtrent tussentijdse winstneming uit grondexploitaties zal als volgt komen te luiden: bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het op zich denkbaar tussentijds winst te nemen. Het is dan echter wenselijk dat het project is onderverdeeld in duidelijke herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd, en er geen verlies wordt verwacht op andere deelprojecten (of daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen). Bij een meerjarig project kan tussentijdse winstneming alleen plaatsvinden als tussentijdse prestaties verantwoord zijn te bepalen. Dat is het geval als:

- er geen overwegende onzekerheid over de totale omvang van het project is;
- er geen overwegende onzekerheden bestaan over de ontvangst van de overeengekomen bedragen;
- de nog te maken kosten en de mate van de voortgang van het project op verantwoorde wijze kunnen worden bepaald;
- de vergelijking van de werkelijke kosten met de voorcalculatie per fase van het project mogelijk is;
- de verantwoording in de jaarrekening heeft plaatsgevonden.

Als aan deze voorwaarden kan worden voldaan, mag de winstneming naar rato van de voortgang van het project plaatsvinden. Zodra bijv. 75% van de voorgecalculeerde verkoopopbrengst is gerealiseerd, zal worden overgegaan tot het naar rato (i.c. 75%) nemen van winst.

Indien er aanleiding bestaat dit beleid omtrent tussentijdse winstneming uit grondexploitaties te wijzigen, zal de gemeenteraad daartoe een onderbouwd voorstel ter vaststelling worden voorgelegd.

Van projecten binnen de portefeuille van de grondbedrijfsfunctie worden eventuele winsten toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondexploitatie. In principe is dat het geval bij afsluiting van de exploitatie, tenzij tussentijdse winstneming verantwoord is.

#### Risicomanagement en -beheersing

Grondexploitatie is risicovol. Dit vraagt om adequaat management en beheersing van de risico's. In het kader van risicomanagement is het van belang te beseffen in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is, kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen of tot aanpassingen in het plan.

Bij grondexploitaties is een adequate informatievoorziening van belang. Hierdoor kan actief worden gestuurd op risico's, planning en realisatie.

Met de aankoop van gronden en gebouwen zijn investeringen gemoeid. Gelet op de omvang van de investeringen en de vaak lange looptijd van veel projecten loopt de gemeente hier risico's. Denk hierbij aan vertraging in de uitvoering en/of afstel van de beoogde doelstellingen van de gemeente waardoor de gemeente geconfronteerd wordt met hogere rentekosten en/of lagere grondopbrengsten. Een transparant beeld van de bedrijfsprocessen en de daaraan verbonden risico's is onmisbaar voor de bestuurlijke sturing en besluitvorming op grondexploitaties. Om een juist inzicht te krijgen in de mogelijke risico's binnen een project is het noodzakelijk om voor alle projecten een risicoscan uit te voeren. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend en zo mogelijk worden geëlimineerd, verkleind of worden beheerst. Deze risico's, en de wijze waarop deze worden beheerst, dienen te worden meegenomen bij de projectopdracht en projectrapportages.

Voor het afleggen van verantwoording gelden in ieder geval de volgende uitgangspunten:

- grondexploitatieberekeningen zijn transparant opgesteld, er wordt behoedzaam in geraamd;
- grondexploitaties worden minstens eenmaal per jaar herzien, zodat de effecten van gewijzigde omstandigheden zichtbaar worden en er zondig kan worden bijgestuurd;
- de informatievoorziening vindt juist, volledig en tijdig plaats waarbij wordt aangehaakt bij de P&C-cyclus;
- bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg kunnen zijn van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua financiële effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn;
- de verantwoordelijkheid voor het bovenstaande ligt bij de budgethouder, hierbij ondersteund door projectleiders. Projectleiders zijn verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van de gevraagde informatie.

De hierboven beschreven risico's zullen zich niet tegelijk en over de hele periode in dezelfde omvang voordoen. Per fase zullen de risico's fluctueren. Bij projecten met een looptijd langer dan vijf jaar wordt een risicomarge aangehouden van 25% van de totale projectkosten. Bij projecten met een looptijd korter dan vijf jaar bedraagt deze risicomarge 15%.

De post onvoorzien zal, als het goed is, per vervolgfase (zie hoofdstuk 4) naar beneden toe kunnen worden bijgesteld, aangezien de kosten steeds nauwkeuriger en met grotere mate van zekerheid kunnen worden begroot naarmate het project vordert, maar zal ten minste 10% van de totale projectkosten blijven bedragen.

Naast het inzetten van de post onvoorzien is het tevens noodzakelijk om regelmatig systematisch onderzoek naar risico's uit te voeren die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen én daarbij de formulering en toepassing van maatregelen te bepalen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Een risico wordt in dit kader gedefinieerd als 'het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten die zich gegeven een bepaald reëel scenario op termijn kan voordoen'.

Bij het opstellen van een exploitatieberekening wordt ook een risicoanalyse opgesteld. Zoals gezegd wordt vervolgens jaarlijks ten behoeve van de jaarrekening (dus uiterlijk februari van het opvolgende jaar) of bij een tussentijdse actualisering van de exploitatieberekening de risicoanalyse herzien. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

- Planeconomische risico's, zijnde risico's die direct aan de voorbereiding of uitvoering van een specifiek project verbonden zijn;
- Conjuncturele risico's, zijnde de effecten die op basis van economische scenario's op de gehele portefeuille van toepassing zijn.

Indien een significant risico zich voordoet, wordt de gemeenteraad hierover expliciet geïnformeerd.

Bij projecten met een looptijd langer dan vijf jaar wordt een risicomarge aangehouden van 25% van de totale projectkosten. Bij projecten met een looptijd korter dan vijf jaar bedraagt deze risicomarge 15%.

Een exploitatieberekening dient altijd geflankeerd te zijn door een actuele risicoanalyse. Deze analyse wordt vastgesteld door het college en ter kennis gebracht aan de gemeenteraad. Ten minste bij het opmaken van het jaarverslag wordt deze risicoanalyse geactualiseerd. Een format hiervoor is opgenomen in de bijlage.

#### Hoofdstuk 4: Projectmatig werken in relatie tot het grondbeleid

Het realiseren van doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid, de gemeentelijke grondposities en de regie op werkzaamheden die hiermee samenhangen, krijgen thans projectmatig vorm. Naast de 'lijnverantwoordelijkheid' van de budgethouder / het afdelingshoofd die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, is er dus sprake van projectverantwoordelijkheden en -taken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op projectmatig werken bij de uitvoering van het grondbeleid. De begrote kosten en middelen dienen aan te sluiten bij de reguliere P&C-cyclus.

De Bloemendaalse Methode voor projectmatig werken is leidend. De methode biedt diverse formats en instrumenten voor een projectmatige aanpak. Er wordt gewerkt met de organisatiebrede formats voor een projectopdracht, een plan van aanpak, een voortgangsrapportage en een evaluatierapport. De sturing op het project is altijd belegd in de driehoek van bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgever en de opdrachtnemer (de projectleider). De methode biedt bovendien diverse instrumenten voor gedegen risicomangement, voor de uitvoering van een krachtenveldanalyse (omgevingsmanagement) en voor het opstellen van een realistische en gedragen projectplanning. Hierdoor is geregeld dat de ontwikkeling



en uitvoering van projecten in fasen is verdeeld, waarbij elke fase een door besluitvorming gemarkeerd begin- en eindpunt heeft.

De projectmatige aanpak volgens de Bloemendaalse Methode kent de volgende fasering. Bij iedere fase is onderstreept welk projectdocument bestuurlijk dient te worden vastgesteld. De raad stelt per fase geld ter beschikking.

1. **Fuzzy First phase**  
Een idee, probleem, kans doet zich voor en een globale verkenning ervan start. Hiervoor wordt een budget beschikbaar gesteld waarvan de lasten in de exploitatie worden verantwoord en beheerd.
2. **Initiatiefase**  
De verkenning van het idee, probleem of kans leidt tot opstellen en vaststellen van een projectopdracht en vervolgens de project-start-up. De aanschaf van de grond en de realisatie van voorzieningen op die grond kunnen in separate projectopdrachten worden vastgelegd. De (globale) beschrijving van de volgende punten maakt altijd onderdeel uit van de projectopdracht:
  - Onderwerp, opdrachtgever en opdrachtnemer.
  - Aanleiding en achtergrond.
  - Besluit college/directie.
  - Doel/beoogd effect (outcome).
  - Resultaat (output).
  - Randvoorwaarden (van de opdrachtgever).
  - Afbakening.
  - Organisatie en inzet.
  - Risico's (juridisch, financieel en politiek etc.) en maatregelen.
  - Activiteitenplan (met daarin duidelijke bestuurlijke besluitmomenten (go/no go)).
  - Communicatieplan.
3. **Ontwerp- haalbaarheidsfase**  
De project-start-up vormt het einde van de initiatiefase en het begin van de ontwerpfase. Samen met het projectteam legt de projectleider in een plan van aanpak vast HOE, WAT en WAARMEE het project wordt uitgevoerd. Dit leidt tot besluitvorming over het plan van aanpak. Een belangrijk onderdeel bij de uitvoering van het grondbeleid is een gedegen risicoanalyse, inclusief de beheersmaatregelen.
4. **Realisatiefase**  
De realisatie van het plan van aanpak. Periodieke rapportages beschrijven in deze fase de inhoudelijke en financiële voortgang. De voortgangsrapportages beschrijven in ieder geval de volgende punten:
  - Algemene voortgang.
  - Gerealiseerde mijlpalen.
  - Geplande, gerealiseerde en benodigde:
    - tijd;
    - geld;
    - kwaliteit.
  - Risico's en maatregelen.
  - Wijzigingsvoorstellen.
  - Te nemen go/no go beslissingen: keuze + advies.
  - Doorkijk komende periode.
  - Actiepunten (inclusief hulpvragen).  
Er dient op basis van de voortgangsrapportages, als de vastgestelde kaders worden overschreden, tijdig te worden gemeld in de voor- en najaarsnota en / of jaarrekening. Door de afspraak om de voortgangsrapportages aan te leveren tegelijkertijd met de P&C documenten (voor- en najaarsnota) wordt voor de onderbouwing van eventuele overschrijdingen zorg gedragen. Dit betekent dat er voor elk project dat door college en raad als project is gedefinieerd minimaal twee voortgangsrapportages per jaar worden opgesteld in lijn met de P&C-cyclus.  
Bij projectmatig werken in algemene zin wordt voor de fasen 2, 3 en 4 door de raad een krediet beschikbaar gesteld welke onderdeel wordt van de reguliere voortgangsrapportages. Bij grondzaken wordt tevens aansluiting gezocht bij de te volgen ruimtelijke procedures.
5. **Nazorg- beheerfase**  
Door middel van een eindevaluatierapport wordt het project afgesloten en de projectleider gedechargeerd van zijn taken. Tevens wordt de overdracht van beheer en overige werkzaamheden vastgelegd.

#### Vroegtijdige aandacht voor de kaders van het project

Voor de uitvoering van het grondbeleid is het met nadruk van belang voorafgaand aan de project-start-up, door middel van de projectopdracht, duidelijke kaders vast te laten stellen door het college. Deze kaders zijn zowel inhoudelijk als procedureel van aard.

Binnen de procedurele kaders kan de projectleiding in afstemming met de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever een plan van aanpak opstellen, het project uitvoeren, over de voortgang rapporteren en afronden.

Daarnaast dient bij alle projecten voor de uitvoering van het grondbeleid expliciete besluitvorming plaats te vinden over de inhoudelijke uitgangspunten, bij voorkeur door vaststelling van een programma van eisen. Ook dient er bij grondexploitatieprojecten specifieke aandacht uit te gaan naar de planeconomische randvoorwaarden. Daarbij dient onder andere duidelijk geschetst te worden met welke budgetten en financiële taakstellingen het project te rekenen heeft. Per fase in het planproces dient de opgestelde grondexploitatie geactualiseerd te worden. Tevens dient daarbij een meerjarenprognose te worden gegeven. De diverse fasen in het proces dienen afgesloten te worden met een document dat bestuurlijk wordt vastgesteld. Ten slotte dient -zoals aangegeven- de bijstelling van de geformuleerde uitgangspunten of planning via de voortgangsrapportages verantwoord te worden.

De Bloemendaalse Methode voor projectmatig werken is leidend bij het voeren van het grondbeleid. Daarbij wordt gewerkt in de volgende vijf fasen:

1. Fuzzy first phase.
2. Initiatiefase.
3. Definitiefase.
4. Realisatiefase.
5. Nazorgfase.

Bij grondzaken wordt tevens aansluiting gezocht bij de te volgen ruimtelijke procedures.

#### **Hoofdstuk 5: Wie is verantwoordelijk**

De ambtelijk opdrachtgever (de budgethouder) is eindverantwoordelijk voor de tijdigheid en kwaliteit van de documenten. De projectleider draagt zorg voor de inhoud (input). Overigens worden de voortgangsrapportages door de projectleider opgesteld.

De organisatie wordt zodanig ingericht dat er voldoende controlemechanismen zijn ingebouwd. Er dienen voldoende 'checks en balances' te zijn ingebouwd om risico's beheersbaar te houden. Hierbij is belangrijk dat de informatievoorziening op orde is en regelmatig voor go/no go besluitvorming wordt teruggekeerd naar bijv. stuurgroep, college of raad. Zie voor de verdere uitwerking hiervan het vorige hoofdstuk projectmatig werken in relatie tot het grondbeleid.

De projectleider is verantwoordelijk voor de inhoud van:

- a) de actuele risicoanalyse en de prognose van de te verwachten resultaten van de individuele grondcomplexen en de grondexploitatie in totaliteit;
- b) de adequate raming van baten en lasten per grondcomplex, waarbij de ambtelijk opdrachtgever eindverantwoordelijk is voor de tijdigheid en de kwaliteit;
- c) de tijdige en adequate besluitvorming rond mijlpalen in het project;
- d) de onderbouwing van tussentijdse winstneming.

De afdeling Bouwen en Wonen is verantwoordelijk voor de visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's, zoals bijvoorbeeld de woonvisie en structuurvisie;

Mee ingestemd door de raad op 29 november 2012

In werking: 1 januari 2013

*Overveen, 2 oktober 2012*

*Burgemeester en wethouders van Bloemendaal,  
burgemeester,*

*secretaris,*

**Bijlage: Format t.b.v. ramingen per grondcomplex**

**Paragraaf 1 : Prognose totale baten en lasten**

baten:

- prognose verkoopopbrengst:
- prognose verhuren/verpachten:
- bijdragen en subsidies:
- etc.

Lasten:

- Kosten fuzzy fase:
- totale verwervingskosten:
- rentekosten:
- milieukosten:
- plankosten:
- kosten bouwrijp maken:
- kosten woonrijp maken:
- kosten civiele techniek
- ambtelijke kosten:
- onvoorzien:
- etc.

**Paragraaf 2 : hoogte van het door raad ter beschikking gestelde totale krediet, alsmede voor de lopende fase en het resterende saldo van dat krediet.**

**Paragraaf 3 : Prognose van de begroting baten en lasten per boekjaar, alsmede tot het einde van de looptijd van het project.**

**Paragraaf 4 : scenarioanalyse m.b.t. grondexploitatie (ook "slecht-weer scenario")**

**Paragraaf 5 : inventarisatie van de grootste risico's, uitgaande van het "slecht-weer scenario".**

*Financieel:*

*Bestuurlijk:*

*Juridisch:*

**Paragraaf 6 : reeds getroffen of nog te treffen beheersmaatregelen om de risico's het hoofd te bieden.**