



E&M CONSULTANTS

Onderzoek naar de (financiële) beheersing van de grondexploitatie van de gemeente Dalfsen

Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie Dalfsen

December 2013



E&M CONSULTANTS

Aan de Rekenkamercommissie van de gemeente Dalfsen
T.a.v. mr. J. Smit
Postbus 35
7720 AA DALFSEN

Datum

16 december 2013

Behandeld door

Drs. F.H. Engberts

Kenmerk

EM/FHE/005

Onderwerp

Rapport rekenkameronderzoek

Uw kenmerk

Geachte rekenkamercommissie,

Met genoegen bieden wij u ons rapport aan met de uitkomsten van het onderzoek naar de (financiële) beheersing van de grondexploitaties van de gemeente Dalfsen.

Wij hebben onze conceptbevindingen voorgelegd aan de ambtelijke organisatie en op- en aanmerkingen eventueel verwerkt.

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij graag bereid.

Wij willen graag van deze gelegenheid gebruik maken om de rekenkamercommissie, de griffie en de medewerkers van de gemeente te bedanken voor de plezierige samenwerking.

Met vriendelijke groet,

E&M Consultants LLP

Drs. F.H. Engberts

Drs. G. (Gert) Meuleman RA



Inhoud

| | |
|--|----|
| Managementsamenvatting | 2 |
| 1. Inleiding | 4 |
| 1.1 Algemeen | 4 |
| 1.2 Doel en onderzoeksvragen | 4 |
| 1.3 Aanpak | 4 |
| 1.4 Leeswijzer..... | 4 |
| 2. Hoe zou het moeten? | 5 |
| 2.1 Inleiding..... | 5 |
| 2.2 Sturing en beheersing grondbedrijf | 5 |
| 2.2.1 Algemeen en stuurknoppen grondexploitatie | 5 |
| 2.2.2 Heldere governancycyclus bij het proces Grondexploitatie | 7 |
| 2.2.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk verdeeld | 9 |
| 2.2.4 Adequate risicobeheersing grondexploitatie | 10 |
| 2.3 Reëel niveau van parameters | 12 |
| 2.3.1 Programmering en fasering (vraag- en aanbod) | 12 |
| 2.3.2 Parameters waardering in exploitatie genomen gronden | 13 |
| 2.3.3 Parameters niet in exploitatie genomen gronden | 16 |
| 2.3.4 Parameters waardering overige gronden..... | 17 |
| 3. Wat is de praktijk? | 18 |
| 3.1 Vraag 1: Hoe vindt de aansturing van het grondbedrijf plaats en hoe is risicobeheersing geborgd?..... | 18 |
| 3.2 Vraag 2: Wat is de vraag naar grond in Dalfsen de laatste jaren geweest? Zijn de ramingen daarop aangepast?..... | 21 |
| 3.2.1 Werkelijke verkopen in relatie tot begrote verkopen 2009-2013 van de in exploitatie genomen gronden | 21 |
| 3.2.2 Effect van de lagere verkopen op de toekomstige grondexploitaties..... | 24 |
| 3.3 Vraag 3: Wat is het realiteitsgehalte van de gehanteerde parameters?..... | 25 |
| 3.3.1 Programmering en fasering vanuit het ruimtelijke beleid | 25 |
| 3.3.2 Programmering en fasering vanuit de grondexploitaties..... | 27 |
| 3.3.3 Parameters waardering in exploitatie genomen gronden | 28 |
| 3.3.4 Parameters niet in exploitatie genomen gronden | 30 |
| 3.3.5 Parameters waardering overige gronden..... | 30 |
| 4. Aanbevelingen | 31 |
| | |
| Bijlage 1 Normenkader, bevindingen en aanbevelingen per norm | |
| Bijlage 2 Geraadpleegde documenten | |
| Bijlage 3 Geïnterviewde personen | |

Managementsamenvatting

De onderzoeksvragen zijn:

- Onderzoeksvraag 1: hoe vindt de aansturing van het grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?
- Onderzoeksvraag 2: wat is de vraag naar gronden in Dalfsen de laatste jaren geweest? Zijn de geraamde hoeveelheden van de uitgifte daarop aangepast? En is als gevolg daarvan de termijn van uitgifte van gronden in de ramingen ook aangepast?
- Onderzoeksvraag 3: wat is het realiteitsgehalte van de gehanteerde parameters?

De belangrijke bevindingen zijn:

1. Er is geen zichtbare koppeling tussen de ruimtelijke beleidsuitgangspunten (bijv. aantal, soort woningen en fasering) zoals opgenomen in onder ander het woningbouwprogramma en de verwerking in de kostprijscalculaties van de grondexploitaties;
2. Er wordt onvoldoende gedaan aan risicomanagement:
 - a. risico's worden niet geïnventariseerd en beoordeeld op kans * impact;
 - b. de control-functie in de organisatie ten aanzien van het grondbeleid (de koppeling tussen het ruimtelijk beleid, de kostprijscalculaties en de financiële verwerking) is onvoldoende belegd. De afdeling financiën is verantwoordelijk voor Planning & Control (P&C) maar heeft een onvoldoende controlerende en toetsende rol t.a.v. de grondexploitaties;
 - c. er wordt onvoldoende gewerkt met scenario- / gevoeligheidsanalyses;
 - d. de relatie tussen de weerstandscapaciteit (aanwezige buffers) en de risico's is niet (zichtbaar) aanwezig.

De essentie van risicomanagement is bewustwording en beheersing in plaats van de vorming van een risicobuffer.

3. De huidige informatievoorziening aan de raad geeft niet het noodzakelijke inzicht en overzicht op hoofdlijnen ten aanzien van de aspecten:
 - a. financiën;
 - b. tijd / fasering;
 - c. kwaliteit / programma;
 - d. nacalculatie t.o.v. voorgaand boekjaar.
4. De geprognosticeerde verkopen in de herziene exploitatieopzetten 2013 zijn erg positief. Naar ons oordeel is er sprake van planoptimisme gezien:
 - a. het feit dat de opgenomen uitgifte aantallen voor de periode 2014 - 2015 in het woningbouwprogramma lager zijn dan de doorgerekende verkopen in de exploitatieopzetten;
 - b. het feit dat de werkelijke verkopen in de periode 2009-2013 fors lager waren dan de begrote verkopen;
 - c. het feit dat de begrote verkopen in de periode 2014-2016 (exclusief toekomstige exploitatie "Oosterdalfsen") bedragen +/- € 9 mln. per jaar. Dit terwijl in de jaren 2009 - 2013 gemiddeld € 4 mln. per jaar aan verkopen is gerealiseerd;

Dit planoptimisme leidt tot risico's in de waardering van de in exploitatie genomen complexen. De huidige winsten kunnen na realistische bijstelling van de begrote verkopen mogelijk omslaan in verliezen. De grootste risico's qua verkopen en planoptimisme zijn terug te vinden in de complexen "De Grift 3" en "Westerbouwlanden Noord". Het planoptimisme heeft mogelijk ook gevolgen voor het reëel en stellig voornemen van de (nog) niet in exploitatie genomen complexen "Oosterdalfsen" en "Oosterbouwlanden".

5. De gehanteerde uitgangspunten (aantallen, fasering, kostenstijging, opbrengstenstijging, rentepercentage, percentage onvoorzien) bij de jaarlijkse herziening van exploitatieopzetten zijn bestuurlijk onvoldoende inzichtelijk en niet vastgesteld via bijvoorbeeld een nota van uitgangspunten;

De belangrijke aanbevelingen zijn:

1. Maak voor het college en gemeenteraad een zichtbare koppeling tussen de ruimtelijke beleidsuitgangspunten (bijv.: aantal woningen, fasering) en de verwerking daarvan in de grondexploitaties. Neem hierbij tevens een vergelijking op met prestatieafspraken met de Provincie en licht eventuele verschillen toe.
2. Wij adviseren jaarlijks een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling op te stellen. Het doel van een MPG is inzicht en overzicht. Daarbij kunnen de exploitaties nader worden toegelicht en kan het totaal overzicht van alle exploitaties in beeld worden gebracht met visuele middelen. Hierbij kan de indeling naar planfasen worden gehanteerd, waarbij aan de raad duidelijk kan worden gemaakt welke plannen zich in welke fase bevinden. Het MPG kan inzicht bieden in financiën, tijd en kwaliteit. De raad krijgt door het MPG inzicht op programmaniveau in de relatie met de beleidsuitgangspunten (bijv. zoveel woningen per categorie per jaar) en de planning. Wij adviseren na invoering van een MPG de afzonderlijke jaarrekening grondbedrijf en de jaarlijkse vaststellingen van de herziening exploitatieopzetten af te schaffen.
3. Leg taken en verantwoordelijkheden tussen portefeuilles (volkshuisvesting, ruimtelijke beleid en grondbeleid) vast evenals de noodzakelijke checks en balances in het proces. Voorgaande kan een onderdeel zijn van het door de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken opgestarte traject Lean.
4. Verbeter de control-functie ten aanzien van de grondexploitatie waarbij de control-functie een onafhankelijke en kritische rol vervuld ten opzichte van het proces van de totstandkoming van de grondexploitaties.
5. Wij adviseren jaarlijks een nota op te stellen waarin de uitgangspunten (programma woningbouw en bedrijventerrein, fasering en financiële parameters) worden onderbouwd en vastgesteld door B&W. De nota is de basis voor de actualisatie van de grondexploitaties.
6. Stel een proces van risicomanagement op met daarin aandacht voor:
 - o de methode, de rollen, verantwoordelijkheden, wijze van rapporteren e.d.
 - o minimaal jaarlijks een financiële risicoanalyse (per complex) met een inschatting van de kans * impact en laat deze beoordelen door de afdeling Financiën;
 - o een jaarlijkse gevoeligheidsanalyse op de geprognosticeerde uitkomsten van de grondexploitaties;
 - o Maak een koppeling tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de risico's wat leidt tot een weerstandsvermogen. De essentie van risicomanagement is bewustwording in plaats van de vorming van een risicobuffer.Bovenstaande uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG.
7. Licht inhoudelijke aanpassingen per complex toe indien verwacht resultaat >€ 25.000 afwijkt van voorgaand jaar. Rapporteer tevens de uitfasering per complex waarbij tevens wordt aangegeven wat de financiële impact van de uitfasering is op het verwachte eindresultaat van het complex. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG.
8. Informeer de raad gedurende het jaar over de realisatie t.o.v. herziene exploitatieopzetten op de punten: financiën, fasering en programmering.



1. Inleiding

1.1 Algemeen

Dit rapport doet verslag van het ons onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie Dalfsen naar de (financiële) beheersing van de grondexploitaties van gemeente Dalfsen.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doelen van het onderzoek

Door de rekenkamercommissie zijn de onderzoeksdoelen geformuleerd. De kern is als volgt samen te vatten:

- a. inzicht verkrijgen in het beleid, verantwoording en uitvoering van de grondexploitaties. Beleid en de verantwoording (verhouding gemeenteraad en college) en het niveau van de uitvoering (verhouding college en ambtelijke organisatie);
- b. inzicht verkrijgen in de parameters in relatie tot de waardering van de in niet in exploitatie, in exploitatie en overige complexen;
- c. Inzicht verkrijgen in vraag- en aanbod in theorie (marktanalyse, contingent provincie) en de praktijk (exploitatieplannen in relatie tot de werkelijke aan- en verkopen).

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen sluiten bij de doelen aan. De onderzoeksvragen zijn als volgt:

- Onderzoeksvraag 1: hoe vindt de aansturing van het grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?
- Onderzoeksvraag 2: wat is de vraag naar gronden in Dalfsen de laatste jaren geweest? Zijn de geraamde hoeveelheden van de uitgifte daarop aangepast? En is als gevolg daarvan de termijn van uitgifte van gronden in de ramingen ook aangepast?
- Onderzoeksvraag 3: wat is het realiteitsgehalte van de gehanteerde parameters?

De onderzoeksperiode is 2009-2013 omdat de grondexploitatie langetermijnbeleid vereist, waardoor een bestudering van één of twee jaren onvoldoende zicht geeft op een trend.

1.3 Aanpak

Het onderzoek bestaat uit een combinatie van bureauonderzoek en interviews. De voornaamste documenten zijn de programmabegrotingen, bestuursrapportages en jaarstukken en diverse documenten over specifiek het beleid en de uitvoering van het grondbeleid. Een complete lijst van gebruikte documenten staat in bijlage 2. Interviews zijn gehouden met de wethouders die verantwoordelijk zijn voor de financiën, het grondbedrijf en ruimtelijke ordening, de directieleden, een afvaardiging van het grondbedrijf, een afvaardiging van de afdeling financiën alsmede een groepsinterview met raadsleden. De lijst van geïnterviewde personen staat in bijlage 3.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de normen waartegen we de bevindingen afzetten. Dat is van belang omdat het oordeel over de aangetroffen feiten afhankelijk is van de norm. Hoofdstuk 3 geeft een antwoord op de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 geven wij aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek.

2. Hoe zou het moeten?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord op welke wijze de grondexploitatie moet worden aangestuurd, inclusief risicobeheersing en bepaling parameters. Bij de beantwoording is gebruik gemaakt van onder andere:

- handboek Grondbeleid van Deloitte;
- handboek Projecten in Control van Deloitte;
- richtlijnen vanuit het BBV;
- rapportage Deloitte inzake financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven;
- Nota Ruimte (VROM 2006);
- Raadsenquête "Grip op Grond" gemeente Enschede zomer 2012.

De beantwoording van de vraag "hoe zou het moeten?" is de basis geweest voor het ontwikkelde normenkader welke in bijlage 1 is opgenomen.

2.2 Sturing en beheersing grondbedrijf

2.2.1 Algemeen en stuurknoppen grondexploitatie

Het grondbeleid van de gemeente is een instrument om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Die doelstellingen liggen op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en openbare ruimte (infrastructuur, recreatie en natuur). Ruimtelijk beleid is de visie van de gemeente op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. In de visie geeft de gemeente aan waar welke woningen worden gebouwd, waar welke bedrijvigheid wordt beoogd en welke voorzieningen nodig zijn om een woonontwikkeling tot zijn recht te laten komen. Het economisch beleid van de gemeente richt zich op het creëren of behouden van werkgelegenheid. Dit vertaalt zich ruimtelijk naar de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen.

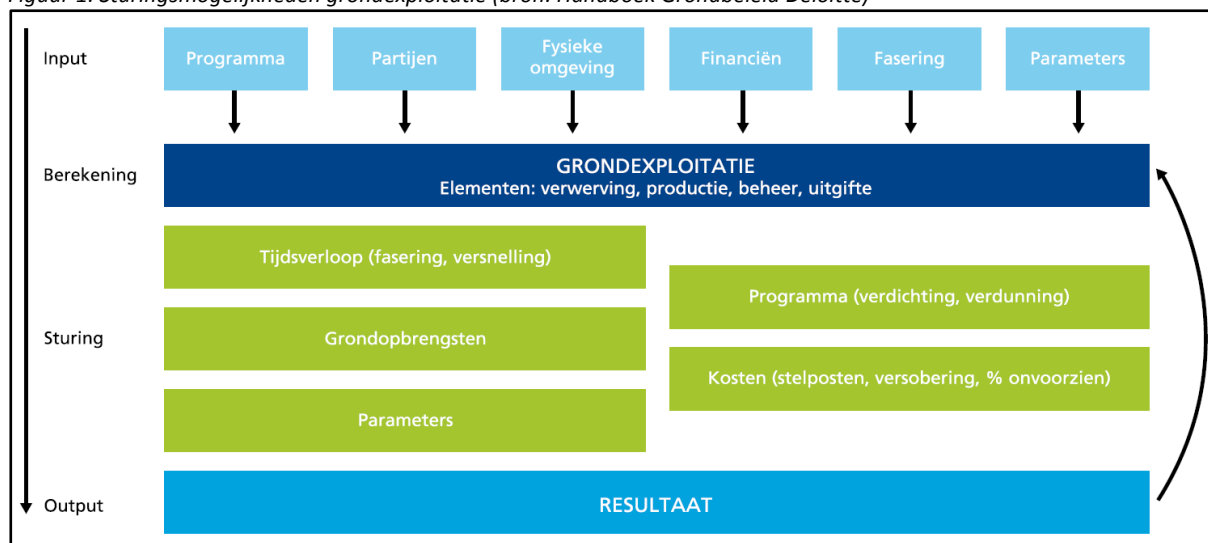
Het grondbeleid vertaalt de uitgangspunten uit het ruimtelijk beleid naar concrete plannen. Daarbij is allereerst de keus tussen actief en faciliterend grondbeleid aan de orde. De vertaling van het grondbeleid naar projectniveau geeft inzicht in de financiële en ruimtelijke haalbaarheid. Een grondexploitatie is een raming van kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling in de tijd. Een grondexploitatieberekening is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid, voor risicobeheersing, scenarioanalyse, voor mandatering en budgetbeheersing.

Met de uitvoering van het grondbeleid en daarmee de exploitatie van gronden is veel geld gemoeid. Daarnaast is er sprake van complexe projecten met lange doorlooptijden en daardoor forse (financiële) risico's. Hierdoor is sturing, verantwoording, transparantie, inzicht in de risico's en stuurknoppen en de beheersing daarvan essentieel.

Stuurknoppen binnen een grondexploitatie

In figuur 1 zijn de sturingsmogelijkheden bij grondexploitaties schematisch in beeld gebracht. Alle variabelen in figuur 1 vormen stuurknoppen die er toe bijdragen dat het voorziene plansaldo kan worden beïnvloed.

Figuur 1: Sturingsmogelijkheden grondexploitatie (bron: Handboek Grondbeleid Deloitte)



Toelichting variabelen:

- **Programma**
Verhoging van het aantal en de kwaliteit van de te realiseren woningen, bedrijven kan leiden tot meer opbrengsten. Het aandeel groen, water en de kwaliteit van de openbare ruimte en dergelijke beïnvloeden de hoogte van de kosten.
- **Partijen**
Het betrekken van meer partijen met grondposities, deskundigheid en kennis kan leiden tot een beter plan en tot een grotere mate van risicodeling en daardoor risicovermindering voor de gemeente. Met meer partijen ontstaat daarentegen ook een samenwerkingsrisico.
- **Fysieke omgeving**
Vergroting of verkleining van het plangebied, het netto uit te geven gebied, de inrichting van de locatie, de wijze waarop met bodemgesteldheid en bestaande infrastructuur wordt omgegaan, is uiteraard ook van invloed op de haalbaarheid van het plan.
- **Financiën**
Het cashflowverloop en de financieringsaspecten (rente) beïnvloeden het planresultaat.
- **Fasering**
Fasering of versnelling, schuiven met kosten en/of opbrengsten, is ook een mogelijkheid om het planresultaat te beïnvloeden.
- **Parameters**
De keuze voor bepaalde aannames met betrekking tot kosten- en opbrengststijgingen in de tijd dan wel de rente zijn van invloed.

Voor al deze stuurknoppen geldt dat er geen 'juiste' aannames zijn, maar dat het van belang is de uitgangspunten te expliciteren en te onderbouwen, evenals het bewustzijn te creëren dat hier sprake is van bestuurlijke keuzes en geen technische zekerheden.

2.2.2 Heldere governancycclus bij het proces Grondexploitatie

Een goede governance richt zich op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen en draagt bij aan het voorkomen van onzekerheden en fouten.

Figuur 2 laat de governancycclus zien in relatie tot het grondbeleid. De vier kernbegrippen van governance - sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden - liggen ten grondslag aan een goede uitvoering van het gemeentelijke grondbeleid. Essentiële elementen hierbij zijn: afbakenen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden; bewerkstelligen van transparantie; meetbaar maken van resultaten; op een open wijze communiceren en nemen van effectieve beheersmaatregelen.

Sturen op doelstellingen

Bij het sturen gaat het om duidelijke afspraken over doelstellingen, prestaties en budgetten. Deze zijn te vinden in de programmabegroting en aan de hand van de door het BBV voorgeschreven verplichte onderdelen van het grondbeleid. De kaderstelling vindt plaats door middel van de nota grondbeleid, die duidelijke kaders behoort te bevatten over output, randvoorwaarden en financiële kaders. Daarnaast kan een Meerjaren Prognose Gebiedontwikkeling (MPG), in aanvulling op de nota grondbeleid, inzicht bieden in de aansluiting tussen grondbeleid en ruimtelijk beleid.

De in het BBV opgenomen verplichte onderdelen van het grondbeleid geven de stuurmogelijkheden weer. De volgende vijf onderdelen van de paragraaf grondbeleid zijn verplicht:

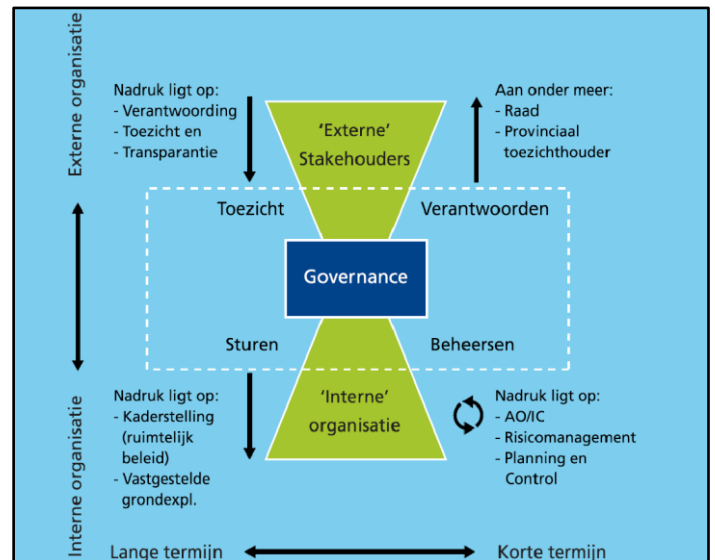
1. een integrale visie van het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. een onderbouwing van de geraamde winstnemingen;
5. de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

In aanvulling op de nota grondbeleid kan een gemeente een MPG opstellen ter uitwerking van het programmerings- en monitoringsinstrumentarium. Het doel is inzicht en overzicht. Daarbij kunnen de exploitaties nader worden toegelicht en kan het totaal overzicht van alle exploitaties in beeld worden gebracht met visuele middelen. Hierbij kan de indeling naar planfasen worden gehanteerd, waarbij aan de raad duidelijk kan worden gemaakt welke plannen zich in welke fase bevinden. Het MPG kan inzicht bieden in financiën, tijd en kwaliteit. De raad krijgt door het MPG inzicht op programmaniveau in de relatie met de beleidsuitgangspunten (bijv. zoveel woningen per categorie per jaar) en de planning.

Beheersen op geld en inhoud

Bij beheersing - is het grondbedrijf in control? - gaat het om maatregelen en procedures waarmee bijsturing mogelijk is om de gedefinieerde doelstellingen te realiseren. Daarbij behoren afbakening

Figuur 2: Governancycclus (bron: Handboek Grondbeleid Deloitte)



van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (zie tevens par. 2.2.3.), afspraken over informatieverstrekking met het oog op bijsturen van beleid en de uitvoering daarvan. Ook het inzichtelijk maken van risico's (zie tevens par. 2.2.4.), effecten van gewijzigde parameters (zie tevens par. 2.5.) en optimaliseringsmogelijkheden in de plannen behoren daartoe.

Beheersen bestaat uit een stelsel van procedures en maatregelen. Zo heeft de gemeente de zekerheid dat verrassingen bij de grondexploitaties worden vermeden. De gemeente kan bijsturen wanneer werkelijkheid en planning uit elkaar lopen. In het kader van beheersen is het belangrijk dat er afspraken zijn over projectmatig werken met bestuurlijke besluitvorming per planfase.

De gemeenteraad stelt de kaders vast waarbinnen het college uitvoering geeft aan de verwezenlijking van de gestelde doelen. De uitvoering van het beleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat, meer in het bijzonder de afdeling belast met grondzaken. Op basis van bestuurlijk goedgekeurde plannen/exploitaties of projectdocumenten worden de overeengekomen activiteiten uitgevoerd: verwervingen, uitgiftes, opdrachten voor bouw- en woonrijp maken, etc. College en ambtelijk apparaat hebben ieder hun eigen rol. Het college behoudt de bevoegdheid tot goed- of afkeuring van de feitelijk verrichte werkzaamheden.




Verantwoorden over resultaten en acties



De verantwoording over grondexploitaties moet volledig, juist, tijdig en inzichtelijk zijn. Heldere rapportages over programma's, looptijden, saldi van plannen evenals van de ontwikkeling van reserves en voorzieningen voor grondexploitaties zijn essentieel.

Eén van de basisvereisten is dat rapportages een volledig beeld van de verwachte werkelijkheid geven. Dat betekent dat ze inzicht geven in risico's, stelposten, mogelijke optimalisaties, eventuele bijdragen en subsidies. De volledigheid geldt zowel ten aanzien van projecten op zichzelf, als voor het totaal van de projecten. Daarnaast geldt deze volledigheid ook voor het inzicht in zowel financiële als programmatische informatie.

Figuur 3: Voorbeeld rapportage Grondexploitatie (bron: Handboek Grondbeleid Deloitte)

De MPG en de jaarrekening kunnen inzicht geven in de mutaties per grondexploitatie. Aanpassingen en mutaties van de ramingen en / of faseringen van kosten en opbrengsten behoeven - afhankelijk van de omvang - bestuurlijke toelichting. Daarnaast is het wenselijk om de raad inzicht te geven in de toekomstige ontwikkeling van de exploitatiereserve. Dit geeft de bestuurlijke ruimte aan om in de toekomst bijvoorbeeld nieuwe plannen op te kunnen starten.

| Project | Contante waarde plansaldo (x € 1.000,-) | Looptijd | Programma | | |    |
|-----------|---|------------|------------|---------------------------|----------------------------|---|
| | | | # woningen | # m ² kantoren | # m ² bedrijven | |
| Project A | -8.036 | 2001- 2010 | 295 | | |  |
| Project B | -2.800 | 2001- 2010 | 132 | | |  |
| Project C | 3.230 | 2001- 2011 | 380 | 108.500 | |  |
| Project D | -3.297 | 2000-2012 | 420 | 131.502 | 24.000 |  |
| Project E | -952 | 2004-2018 | 111 | | |  |

-  Project verloopt volgens bestuurlijk vastgesteld plan (grondexpl. en stedenbouwk. plan)
-  Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op één of meer onderdelen:
 - kosten/opbrengsten: afwijking < € 250.000
 - plansaldo: afwijking < € 250.000 en/of < 10%
 - programma: afwijking < 5%
-  Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op in ieder geval één van de onderdelen:
 - kosten/opbrengsten: afwijking > € 250.000
 - plansaldo: afwijking > € 250.000 en/of > 10%
 - programma: afwijking > 5%



Toezicht op realisatie binnen de gestelde kaders

De gemeenteraad heeft ook ten aanzien van het grondbeleid een kaderstellende en controlerende rol. Daarbij stelt de raad vast wat de doelstellingen, de randvoorwaarden en de instrumenten zijn (op programma en complex niveau) en hoe geïnformeerd over de uitvoering hiervan.

De gemeentewet heeft met het dualisme een stelsel van toezicht in het leven geroepen. De kaderstellende en controlerende rol is expliciet neergelegd bij de gemeenteraad. De raad stelt vooraf de regels op het gewenste detailniveau en oefent een controlerende rol uit. Dat doet de raad op basis informatieverhuizing door het college (en de organisatie) en door gerichte zelfstandige en opgedragen controlewerkzaamheden.

Het college dient zorg te dragen voor een zodanige inrichting van de organisatie, dat wordt voldaan aan de eisen van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. In de praktijk is het vrijwel altijd het college, dat in samenwerking met de ambtelijke organisatie de besluitvorming voorbereidt op het gebied van grondexploitaties. De veelheid aan alternatieve keuzes maakt het belangrijk, dat besluitvorming door de gemeenteraad gepaard gaat met goed gedoseerde en kwalitatief goede beslissingsinformatie.

Het monitoren van de afwijkingen tussen plan en werkelijkheid vraagt dat het college bij de inrichting van de organisatie rondom grondexploitaties een goed evenwicht aanbrengt tussen verschillende functies (voorcalculatie, toezicht op de uitvoering en nacalculatie/verschillenanalyse). Evenwicht en scheiding van deze functies waarborgt in opzet de betrouwbaarheid van de monitoringsgegevens.

2.2.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk verdeeld

Het is belangrijk dat in het proces van ruimtelijke ontwikkelingen duidelijk is hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld. Indien binnen de gemeente niet helder is wie wat wanneer iets te zeggen heeft over ruimtelijke plannen, kan planvorming en besluitvorming onnodig vertraagd worden met extra kosten tot gevolg. In figuur 4 is per fase de hoofdlijn voor sturing en verantwoording opgenomen. De belangrijkste fasen zijn: initiatief, haalbaarheid, realisatie en beheer.

Figuur 4: Planfasen (bron: Handboek Grondbeleid Deloitte)

| | Initiatief | Haalbaarheid | Realisatie | Beheer |
|------------------------------|--|--|---|--------------------------------------|
| Doel van de fase | - Projectvoorstel | - Planuitwerking | - Uitvoering | - Continuïteit |
| Uitgangspunten | - Nota's/besluitstukken | - Startdocument | - Plan | - Openbare ruimte/ infrastructuur |
| Eindproduct | - Startdocument | - Ontwerp | - Openbare ruimte/ infrastructuur | - Beheer |
| Activiteiten | - Behoeft onderzoek - Toetsing beleid | - Programma van eisen - Voorlopig ontwerp | - Aanbesteding steden- bouwkundig plan - Definitief ontwerp grondexploitatie | - Beheerplan |
| Verantwoordelijke afdelingen | - RO/Stedelijke ontwikkeling | - Stedelijke ontwikkeling | - Stadsbeheer | - Stadsbeheer |
| Budgettair kader | - Voorbereidingskrediet/ budgetverwerving | - Voorbereidingskrediet/ budgetverwerving | - Grondexploitatie | - Begroting |
| Bestuurlijke besluitvorming | - Raad (gedelegeerd aan college) | - Raad (gedelegeerd aan college) | - Raad | - College |

2.2.4 Adequate risicobeheersing grondexploitatie

Wat zijn risico's

Organisatieonderdelen die betrokken zijn bij de uitvoering en realisatie van grondexploitatie lopen diverse risico's. Deze zijn het gevolg van een lange looptijd van plannen en planvorming, inschatting van parameters aan het begin van de planperiode, marktwerking en betrokkenheid van partijen en de hiermee corresponderende belangen. De definitie van een risico is dan ook een mogelijke gebeurtenis die een negatieve of positieve invloed kan hebben op het realiseren van de strategie, doelstellingen of uitkomsten van een grondexploitatie, zoals effecten planvertragingen, rentestijgingen, etc.

Belangrijke kenmerken van risicoprofielen grondexploitaties:

- plannen binnen een grondexploitatie kennen vaak een langjarige looptijd;
- plannen zijn afhankelijk van de markt, derde partijen en wetgeving van de ontwikkeling en uitvoering;
- de opzet van de plannen gaat zowel inhoudelijk als financieel van grof naar fijn. Dat wil zeggen dat de onderbouwing en hardheid van de plannen ook steeds duidelijker wordt bij het verstrijken van de looptijd van een plan;
- een grondexploitatie kent vele variabelen en uitgangspunten die als gevolg van bijstelling een forse impact kunnen hebben op de beoogde planuitkomsten.

Risicomanagement

Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Hierbij moet altijd rekening worden gehouden met een afweging van kosten en baten. Wanneer de risicokans laag is en de kosten van beperken hoog, is het niet interessant om beheersmaatregelen te treffen. Daarnaast moet een relatie worden gelegd tussen de risico's en het gewenste weerstandsvermogen, alsmede

de optimalisatiemogelijkheden in de plannen. Risicomanagement is dus meer dan het inventariseren van risico's, maar zal ook haar doorvertaling moeten krijgen in werkprocessen, methoden, afspraken en rapportages.

Van belang is risico's te kwantificeren en planmatig om te gaan met het inschatten en onderkennen van risico's binnen de individuele grondexploitaties. Als risico's zich voordoen en leiden tot bijstellingen van het plansaldo van plannen met een voorzien verlies, hebben de mutaties direct financiële consequenties voor de gemeente door het verhogen of verlagen van de voorziening voor verlieslatende complexen. Daarom is het van belang om de bandbreedte van de risico's af te zetten tegen (de ontwikkeling van) het weerstandsvermogen voor de grondexploitaties. De risicobandbreedte moet jaarlijks opnieuw worden berekend: nieuwe projecten worden toegevoegd, lopende projecten veranderen en sommige worden afgesloten.

Periodiek dient een risico-inschatting te worden opgesteld per exploitatie, niet in exploitatie gronden en overige gronden. Van belang is dat de volgende werkzaamheden worden verricht c.q. beschikbaar zijn:

- duidelijk de uitgangspunten van de verschillende complexen vastleggen;
- benoemen van de mogelijke risicogebieden die binnen een grondexploitatie bestaan;
- inschatten van de kans en impact van het optreden van de risico's;
- benoemen van verschillende scenario's. Risico's kunnen zich voordoen in verschillende gedaanten en dus scenario's. We gaan uit van drie scenario's: hoog, midden en laag risico;
- nagaan welke beheersmaatregelen getroffen kunnen worden om de risico's te beperken.

Het weerstandsvermogen bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet-begrote kosten te dekken die onverwachts en substantieel zijn. De weerstandscapaciteit omvat die middelen die ingezet kunnen worden voor het afdekken van risico's. De onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn: de algemene reserve, stille reserves en het saldo voor onvoorzien.

Samenvatting belangrijkste normen:

- Er zijn meetbare gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot het ruimtelijk beleid. Deze zijn bestuurlijk vastgesteld.
- Er is inzicht in de koppeling tussen de beleidsuitgangspunten (bijv.: aantal en soort woningen, ruimtelijke kwaliteit) en de verwerking daarvan in de grondexploitaties.
- De taken en verantwoordelijkheden (ambtelijk, B&W en Raad) zijn voldoende / duidelijk afgebakend.
- De stappen in de ruimtelijke projecten (initiatie, haalbaarheid, realisatie, beheer) zijn afgebakend inclusief bestuurlijke besluitvorming en projectdocumenten per fase.
- Er is sprake van functiescheiding tussen degene die beleidsmatig en projectmatig betrokken zijn bij de grondexploitatie en degene die de rapportages beoordelen en hierover adviseren aan B&W.
- De gemeente beschikt over een risicomanagementmethode waarbij risico's (fasering, markt, looptijd/rente, organisatie, milieu, waardering, verwervingen, claims, subsidies, e.d.) worden geïnventariseerd per project inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt.
- De financiële omvang van risico's zijn niet exact te bepalen. Daarom wordt uitgegaan van verschillende scenario's (laag, midden en hoog).
- Er zijn afspraken gemaakt over de informatie (qua inhoud en vorm) die moet worden opgeleverd over de realisatie.

2.3 Reëel niveau van parameters

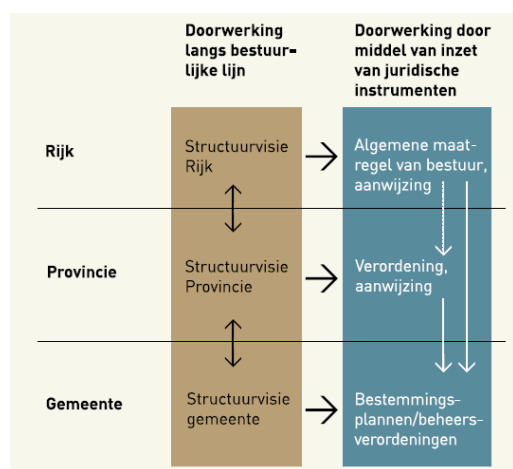
2.3.1 Programmering en fasering (vraag- en aanbod)

De programmering en de fasering van de grondexploitatie (aanbod) dient afgestemd te zijn op het ruimtelijke beleid van de gemeente. Het ruimtelijk beleid is mede gebaseerd op de vraag vanuit de markt naar gronden. Wij zullen hieronder eerst ingaan op de totstandkoming van het ruimtelijk beleid van een gemeente. Vervolgens zullen wij ingaan op het aanbod en de afstemming tussen vraag en aanbod.

De ruimtelijke plannen die bepalen hoe Nederland er in de toekomst uit zal zien, vinden hun basis in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna WRO). Voor de gemeente zijn de belangrijkste planningsinstrumenten de structuurvisie en het bestemmingsplan. In de nieuwe WRO (2006) die op 1 juli 2008 in werking is getreden is geregeld dat de het rijk verantwoordelijk is voor de nationale belangen en de provincie verantwoordelijk is voor de bovengemeentelijke belangen.

De WRO is de basis voor het ruimtelijk beleid in Nederland. De WRO geeft de verplichting om als gemeente een structuurvisie op te stellen. Een structuurvisie bevat de hoofdlijnen voor de voorgenomen ontwikkeling en het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid (artikel 2.1 WRO). Uit onderstaand schema blijkt dat de structuurvisies op de diverse niveaus op elkaar zijn afgestemd.

Figuur 5: Bestuurlijke lijnen ruimte (bron: Nota Ruimte)



De structuurvisie van de gemeente is de basis voor de woonvisie en de bedrijventerreinvisie. De structuurvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en is mede gebaseerd op de structuurvisie van de Provincie en is tevens door de provincie getoetst. De structuurvisie moet vertaald worden in een woonvisie en bedrijventerreinvisie.

De woonvisie gaat specifiek in op de ontwikkelingen op het gebied van wonen waarbij de woonvisie dient te zijn voorzien van prognoses voor de vraag naar woningen op de korte (5 jaar), middellange (10 jaar) en lange termijn (> 10 jaar). Deze prognose dient te zijn gebaseerd op demografische ontwikkelingen. Veelal wordt de Primos prognose als uitgangspunt gebruikt die ontwikkelingen aangeeft inzake bevolkingsgroei, inkomensgroei, verdeling bevolking in leeftijden enz. Vaak speelt de provincie ook een rol in de woonvisie waarbij woningbouwcontingenten worden afgesloten tussen



provincie en gemeenten om te komen tot een evenwichtige spreiding van het aantal te bouwen woningen die is afgestemd op een breed pakket aan uitgangspunten (ligging, natuur e.d.). De woonvisie wordt meestal voor een middellange periode vastgesteld (vaak 4 á 5 jaar). De demografische ontwikkelingen dienen wel jaarlijks of tweejaarlijks beoordeeld te worden om vast te stellen of de aannames vanuit de woonvisie en de bedrijventerreinvisie nog realistisch zijn.

De woonvisie (vertaald naar een woningbouwprogramma) en de bedrijventerreinvisie zijn feitelijk de basis voor de grondexploitaties. Er is echter geen directe 1 op 1 relatie te leggen aangezien er ook sprake kan zijn van particuliere initiatieven en initiatieven van projectontwikkelaars. Rekening houdend met de ontwikkeling vanuit de markt kan de gemeente grondexploitaties ontwikkelen.

De bedrijventerreinvisie is tevens gebaseerd op de structuurvisie van de provincie en de structuurvisie van de gemeenten en geeft een nadere uitwerking van de plannen voor bedrijventerreinen. De geprognosticeerde ontwikkeling van bedrijventerreinen is o.a. gebaseerd op de groei-index inzake werkgelegenheid, de bevolkingsprognose, bevolkingssamenstelling e.d. Tevens worden diverse scenario's gebruikt inzake de ontwikkeling van de economie.

Anticiperend op de vraag zoals is weergegeven in de woonvisie en bedrijventerreinvisie worden gronden aangekocht om in de toekomstige behoefte te voorzien.

De complexen binnen de grondexploitatie hebben vaak een lange looptijd. Het aantal te bouwen woningen per jaarschrijf over alle grondexploitaties dient afgestemd te zijn op de aantallen per jaarschrijf volgens de woonvisie (woningbouwprogramma). Deze koppeling dient zichtbaar te zijn gemaakt in de stukken, bijvoorbeeld een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling (MPG).

Samenvatting normen programmering en fasering:

- De doelstellingen met betrekking tot het ruimtelijk beleid in de regio zijn meetbaar en deze zijn bestuurlijk afgestemd en vastgesteld
- De ruimtelijke doelstellingen van de gemeente passen binnen de regionale doelstellingen en zijn bestuurlijk afgestemd
- De ruimtelijke doelstellingen zijn gebaseerd op een actuele bevolkingsprognose (aantallen)
- De programmering is gebaseerd op een periodiek marktonderzoek naar behoeftesoorten (prijzen)
- Er is een relatie gelegd tussen het grondbeleid en het ruimtelijk beleid.

2.3.2 Parameters waardering in exploitatie genomen gronden

In exploitatie genomen gronden betreffen grondexploitaties in uitvoering. De grondexploitatiebegroting is het financieel kader van de gebiedsontwikkeling met in achtname van de ruimtelijke doelstellingen (bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen in de sociale sector) die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd. De Gemeenteraad heeft dan de grondexploitatiebegroting vastgesteld die wordt uitgevoerd. Dat geeft vervaardigingskosten van bouwrijp en woonrijp maken van de locatie. Die kosten worden geactiveerd ofwel bijgeschreven op het balansactief. Activering van de gemaakte kosten is acceptabel omdat een grondexploitatie geen één jarig proces is. Is er sprake van een gepland tekort dan wordt dat verlies onmiddellijk genomen in de vorm van een afboeking of een voorziening. Is er echter sprake van een gepland overschot dan wordt het resultaat

gewoonlijk genomen voor zover dat met voldoende zekerheid gerealiseerd is of bij voortdurende onzekerheid pas geheel aan het einde van het proces.

De in de grondexploitatie opgenomen locatiegrootte en doorlooptijd ligt in het verlengde van de in het bestemmingsplan gemaakte keuze. De commissie BBV is van mening dat het werken met relatief grote grondexploitaties met daarnaast een grote doorlooptijd uit het oogpunt van financiële sturing en beperking van risico's niet verstandig is. De prognose van het resultaat van grote locaties met een grote doorlooptijd kan immers gemakkelijk worden overschat, wanneer ongunstige conjuncturele effecten niet tijdig (kunnen) worden opgemerkt. Denk hierbij aan de (voor velen onverwacht) uitgebroken financiële crisis. Gemeente zijn vrij om zelf de locatiegrootte en de doorlooptijd te bepalen. De commissie BBV beveelt wel nadrukkelijk aan in het kader van efficiënte bedrijfsvoering goed te bezien of looptijd en grootte van de grondexploitatie in verhouding staan tot een adequate beheersing van alle aspecten van dat plan en hierover verantwoording af te leggen in de gemeentelijke nota grondbeleid. In het kader van de interne beheersing van het plan kan het wenselijk zijn het plan op te knippen in deelplannen.

In de grondexploitatie wordt naast de parameter inzake de hoeveelheid (programmering en fasering) gewerkt met parameters inzake de prijs.

Grondexploitaties hebben een lange looptijd, waardoor de factor tijd een belangrijke rol speelt. Om die reden worden grondexploitaties veelal opgesteld volgens een zogenaamde dynamische eindwaardeberekening. Dat wil zeggen dat een inschatting wordt gemaakt van de nog te maken kosten en opbrengsten in de tijd. Ook moet rekening worden gehouden met de toekomstige prijsontwikkelingen (kosten en opbrengsten) en rente. Hiervoor is het nodig dat een parameter voor de verwachte kosten- en opbrengstenstijging wordt gebruikt.

Dergelijke parameters worden niet door een instantie of kennisinstituut voor de langere termijn voorspeld. Gemeenten moeten zelf een inschatting maken. Vanwege de gevoeligheid van de parameters op het resultaat van het grondbedrijf vraagt dit om een zorgvuldige onderbouwing.

Het inschatten van de parameters staat niet op zichzelf. Ze zijn namelijk afhankelijk van onder andere het gehanteerde kostenniveau voor civieltechnische werken en overige kosten, maar ook van de huidige gehanteerde grondprijzen voor de diverse bestemmingen / functies. Uitgangspunt bij de keuze voor de parameter is dat de kosten en opbrengsten reëel zijn begroot. Daarnaast is ook de fasering waarin de kosten en opbrengsten in de grondexploitaties zijn opgenomen van belang.

De volgende parameters zijn te onderscheiden:

- a) Verkoopprijzen
- b) Kostprijzen
- c) Kostenstijging
- d) Opbrengstenstijging
- e) Rente

Ad a) Voor de verkoopprijzen zijn geen harde normen voorhanden. De verkoopprijzen zijn ook afhankelijk van de locatie, regio e.d. Veelal toetsen de gemeenten de verkoopprijzen van de gronden aan de Prijsindex Bestaande Koopwoningen (PBK) van het kadaster. Daarnaast wordt vaak een benchmark met omliggende gemeenten uitgevoerd.

Ad b) Voor de kostprijzen zijn geen harde normen voorhanden. Bij het opstellen van exploitaties wordt een kosteninschatting gemaakt die jaarlijks wordt herzien bij de actualisatie van de exploitatieopzetten. Deze kosteninschatting is gebaseerd op ervaringscijfers uit de markt en standaardprijzenbestanden.

Ad c) Aangezien een grondexploitatie over meerdere jaarschrijven verloopt dient jaarlijks de kosteninschatting aangepast te worden. Het inschatten van de parameters staat niet op zichzelf. Ze zijn namelijk afhankelijk van onder andere de gehanteerde verkoopprijzen en de gehanteerde kostprijzen. Uitgangspunt bij de keuze voor de parameter is dat de kosten en opbrengsten reëel zijn begroot. Daarnaast is ook de fasering waarin de kosten en opbrengsten in de grondexploitaties zijn opgenomen van belang.

Voor de te hanteren kostenstijging geeft de GWW overall-bouwkostenindex van bouwkostenkompas een beeld van de gerealiseerde stijgingen in het verleden. Dit indexcijfer geeft een beeld van de algemene bouwkostenstijging. Deze algemene bouwkostenstijging kan aangevuld worden met het algemene inflatiecijfer (CPI). Afhankelijk van de omvang van de verschillende kosten binnen de grondexploitatie kan men kiezen voor één of een combinatie van beide indexcijfers als basis voor de te hanteren kostenstijging op de lange termijn. Voor de korte termijn kan afgeweken worden van het langjarig gemiddelde. De korte termijn wordt veel meer bepaald door actuele marktontwikkelingen, het aantal opdrachten op de markt en het aantal inschrijvers op deze opdrachten. In een marktsituatie met veel opdrachtnemers en weinig opdrachten staat de prijs onder druk en is veelal sprake van aanbestedingsvoordeel voor de opdrachtgever. Deze ontwikkeling komt tot uitdrukking in de GWW bouwkosten aanbestedingsindex.

Ad d) Er is in tegenstelling tot de parameter kostenstijging geen eenduidige index die de opbrengstontwikkeling van bouwgrond in beeld brengt. Wat meeweegt op de lange termijn is de relatie tussen de kosten- en de opbrengstenstijging. Voor de lange termijn is het verdedigbaar om uit te gaan van een grondprijsstijging die (op lange termijn) de kostprijsontwikkeling volgt. Daarbij kan men uitgaan van gelijk oplopende prijsontwikkelingen of tot 1,0% verschil, als het gewenst is voorzichtigheid of optimisme in te bouwen in de grondexploitatiebegrotingen. Deze afweging hangt sterk samen met:

1. verwacht herstel/ ontwikkeling van de markt, mate van onzekerheid;
2. actualiteit grondprijzen, wanneer is bodem bereikt;
3. realiteit van fasering en programma, vraag en aanbod, samenstelling portefeuille;
4. looptijd grondexploitaties, hoe langer hoe meer onzekerheden, hoe groter het risico enerzijds en anderzijds een positief risico dat opbrengstenontwikkeling dichterbij kostenontwikkeling ligt;
5. overige toekomstige risico's.

ad e) De complexen in ontwikkeling moeten worden gefinancierd. Financiering kan plaatsvinden vanuit het eigen vermogen of vanuit leningen. Voor financiering middels eigen vermogen wordt vaak gerekend met interne rente, voor financiering met leningen wordt gerekend met betaalde rente. Rentepercentages fluctueren. De rentedoorberekening in de exploitaties dient gebaseerd te zijn op het gemiddelde rentepercentage in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.



Samenvatting normen parameters waardering in exploitatie genomen gronden:

- Verkoopprijzen worden periodiek getoetst aan het prijsbeleid in de regio, het verloop van de verkopen en de Prijsindex Bestaande Koopwoningen (PBK) van het kadaster.
- De kosteninschatting is gebaseerd op ervaringscijfers uit de markt en standaardprijzenbestanden.
- Het beleid ten aanzien van de te hanteren kostenstijging dient onderbouwd te worden en bestuurlijk vastgesteld te worden en is gebaseerd op de GWW overall-bouwkostenindex van bouwkostenkompas en het algemene inflatiecijfer (CPI).
- Voor het percentage opbrengstenstijging zijn geen harde normen voorhanden.
- Het rentepercentage in de exploitatieopzetten dient gebaseerd te zijn op het gehanteerde rentepercentage in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

2.3.3 Parameters niet in exploitatie genomen gronden

Niet in exploitatie genomen (bouw)grond (NIEGG) is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Bij aankoop van gronden voor toekomstige uitbreiding zijn de aangekochte gronden meestal te classificeren als niet in exploitatie genomen gronden. Er is dan nog geen grondexploitatiebegroting, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwinguitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. De verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, gezien de budgettaire gevolgen (op middellange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan ambitie en planperiode. De commissie BBV verbindt geen vormvereisten aan dit besluit. NIEGG bevindt zich dan als het ware op de startlijn van de “vervaardigingsfase” vanwege de intenties met de grond. Ontbreekt het raadsbesluit dan heeft de grond niet de status van NIEGG maar van voorraad grond- en hulpstoffen (38 lid a sub 2).

Naast het reële en stellige voornemen gebaseerd op een raadsbesluit waarin ambitie en planperiode zijn vastgelegd (zoals beschreven in paragraaf 2.3.1) is de enige parameter nog de waardering.

Wanneer gronden worden aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, is het redelijk te veronderstellen dat de uiteindelijk te realiseren uitgifteprijs verband hebben met wat in de markt gevraagd kan worden. De commissie BBV is daarom van oordeel dat het activeren van vervaardigingskosten naast de verkrijgingsprijs en bijkomende kosten op NIEGG aanvaardbaar is, maar beperkt dient te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Wanneer na een raadsbesluit meer duidelijkheid bestaat over de nader invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe nog te maken kosten, kan de voorzichtig geraamde verwachte marktwaarde in de toekomstige bestemming als toets worden gebruikt. Dit ligt in lijn met artikel 65, 2e lid. Dat betekent concreet het volgende:

- a. de boekwaarde kan nooit hoger zijn dan de verwachte marktwaarde;
- b. de ruimte voor activering wordt in eerste instantie bepaald door het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde in de huidige bestemming;
- c. bij de bepaling van het verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde moet rekening gehouden worden met de overige nog te maken kosten (bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen) in het verdere verloop van het transformatieproces naar de verwachte toekomstige bestemming. Deze bepaling dient jaarlijks gemaakt te worden;



- d. als de waardering het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd;
- e. als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

Samenvatting normen parameters niet in exploitatie genomen gronden:

- reëel en stellige voornemen om de niet in exploitatie genomen complexen op de middellange termijn te ontwikkelen. Dit dient vastgelegd te zijn in een raadsbesluit waarin ambitie en planperiode zijn vastgelegd.
- waardering tegen verkrijgingsprijs en / of vervaardigingsprijs waarbij de boekwaarde nooit hoger kan zijn dan de verwachte (in geval van ontwikkeling) marktwaarde.

2.3.4 Parameters waardering overige gronden

Overige gronden betreffen gronden in eigendom bij de gemeente waarvoor geen reëel en stellig voornemen is om deze te ontwikkelen. Deze gronden kunnen aangekocht zijn als ruilgronden of als strategische voorraad.

Waardering van overige gronden dient plaats te vinden tegen historische kostprijs of lagere marktwaarde. De lagere marktwaarde kan gebaseerd worden op basis van taxaties. De historische kostprijs is altijd het uitgangspunt en de basis. Wanneer de grond op basis van een actuele taxatie meer waard is geworden dan is de historische kostprijs leidend voor de waardering. Wanneer de marktwaarde op basis van een taxatie lager is dan de historische kostprijs, dient een afwaardering plaats te vinden.

Samenvatting normen parameters overige gronden:

- Overige gronden betreffen gronden in eigendom bij de gemeente waarvoor geen reëel en stellig voornemen is om deze te ontwikkelen.
- Waardering vindt plaats tegen historische kostprijs of lagere marktwaarde.



3 Wat is de praktijk?

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord op welke wijze de grondexploitatie in de praktijk worden aangestuurd, inclusief risicobeheersing en bepaling parameters. In bijlage 1 zijn de bevindingen per norm opgenomen. In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 is per deelvraag een recapitulatie van de bevindingen opgenomen.

3.1 Vraag 1: Hoe vindt de aansturing van het grondbedrijf plaats en hoe is risicobeheersing geborgd?

Sturen op ruimtelijke doelstellingen

De gemeente Dalfsen heeft haar ruimtelijke doelstellingen vastgelegd in een structuurvisie kernen (2010), een structuurvisie buitengebied (2013), een woonvisie (2011) en een bedrijventerreinvisie (2010). Bovengenoemde documenten zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Jaarlijks wordt door B&W een woningbouwprogramma vastgesteld met een terug- en vooruitblik van drie jaar met daarin meetbare doelstellingen qua aantallen woningen. De gemeente heeft geen bedrijventerreinprogramma welke jaarlijks wordt vastgesteld.

Eind 2009 heeft B&W met de Gedeputeerde Staten van Overijssel overeenstemming bereikt over de 'Prestatieafspraken Wonen' voor de periode 2010-2015. Met de midterm review van juni 2012 zijn deze afspraken geactualiseerd. De opgenomen aantallen 2013 - 2015 in het woningbouwprogramma (aantal 790) van 2013 wijken echter af de met de provincie gemaakte afspraken (aantal 600) uit de midterm review van juni 2012.

De gemeente Dalfsen heeft geen koppeling tussen de ruimtelijke beleidsuitgangspunten (bijv. aantal, soort woningen en fasering) zoals opgenomen in onder ander het woningbouwprogramma en de verwerking in de kostprijscalculatie van de grondexploitaties.

Taken en verantwoordelijkheden

De taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college zijn t.a.v. de onderwerpen die spelen bij ruimtelijke projecten (ruimtelijke beleid, grondbeleid, verwerving en beheer, bouw- en woonrijp maken, uitgifte, kostenverhaal, samenwerking, grondexploitatie, programma en kwaliteit, sturing en verantwoording) voldoende vastgelegd in beleidsnota's.

De rollen van het college en de gemeenteraad zijn bekend als het gaat om bestuurlijke besluitvorming. Uit eigen onderzoek van de vakafdeling (traject Lean) blijkt echter dat er sprake is van:

- veel processtappen;
- veel intern en extern overleg;
- processen na elkaar i.p.v. parallel;
- planaanpak ieder keer anders;
- lange doorlooptijd maakt dat omgevingsfactoren veranderen.



De taken en verantwoordelijkheden tussen portefeuilles (volkshuisvesting, ruimtelijk beleid, grondbeleid) en afdelingen kan verder verbeterd worden. De gemeente beschikt niet over een AO/IC beschrijving van het proces grondexploitatie.

De control-functie vanuit de afdeling Financiën ten aanzien van de beheersing van de grondexploitaties kan verder verbeterd worden. De vakafdeling stelt het woningbouwprogramma, de actualisaties van de exploitatieopzetten, de jaarrekening grondbedrijf, etc. op. De afdeling Financiën verwerkt deze cijfers in de gemeentelijke jaarrekening. Daarnaast is in proces van totstandkoming van de B&W-voorstellen ingeregeld dat Financiën advies uitbrengt ten aanzien van de financiële inbedding van het voorstel. Uit onze onderzoeksbevindingen blijkt echter dat de controlerende en toetsende rol in de afgelopen jaren onvoldoende heeft gefunctioneerd. In de afgelopen jaren heeft onvoldoende interne controle op de herziening van de exploitaties plaatsgevonden.

Risicobeheersing

In de nota Grondbeleid is opgenomen dat er jaarlijks bij het opstellen van de jaarrekening, of als omstandigheden daartoe aanleiding geven op een ander moment, een financiële risicoanalyse wordt gemaakt met betrekking tot de gemeentelijke grondposities. In de gemeentelijke jaarrekening en de jaarrekening van het grondbedrijf is echter geen analyse van de risico's en een gevoeligheidsanalyse opgenomen. Een dergelijke inschatting van risico's met kans * impact wordt niet gemaakt.

Er is geen koppeling tussen de aanwezige weerstandscapaciteit (reserves) en werkelijk aanwezige risico's wat leidt tot een weerstandsvermogen. In de nota reserves en voorzieningen 2010 is de systematiek van de vorming van de algemene reserve grondexploitatie beschreven. Bij deze systematiek worden de risico's per complex niet inzichtelijk gemaakt.

De gemeente beschikt niet over een proces van risicomanagement waarin de methode, rollen, verantwoordelijkheden e.d. zijn vormgegeven. De essentie van risicomanagement zou moeten zijn bewustwording en beheersing in plaats van de vorming van een risicobuffer.

De uitgangspunten qua fasering en programmering welke gehanteerd zijn bij de projectie van resultaten zijn niet opgenomen in reguliere P&C-documenten of bij de herziening grondexploitaties.

Informatievoorziening

In de nota grondbeleid is opgenomen dat de raad o.a. geïnformeerd wordt over de mogelijke af- en opwaardering van gronden, de hoogte van het weerstandsvermogen en de reserve bovenwijkse voorzieningen. Verder wordt de raad op de hoogte gebracht over de uitgifte van bouwgrond, prijsbepaling van bouwgrond en gemeentelijke grondposities. Er zijn geen afspraken gemaakt over de vorm waarin de informatie beschikbaar wordt gesteld.

In de nota Grondbeleid is opgenomen dat de raad jaarlijks de herziening van de exploitatiebegroting vaststelt en daarmee zicht krijgt op financiële afwijkingen. Bij de raadstukken inzake de herziening van de exploitaties wordt niet of nauwelijks ingegaan op inhoudelijke aanpassingen (programma, fasering, e.d.) per complex. In het raadsbesluit herziening exploitatiebegrotingen wordt in hoofdlijnen ingegaan op gehanteerde parameters en wijzigingen t.o.v. het voorgaande jaar.

De bestaande P&C-documenten geven naar ons oordeel onvoldoende inzicht en overzicht van de ontwikkelingen t.a.v. de grondexploitatie. De raad heeft geen inzicht op programmaniveau in de



gehanteerde beleidsuitgangspunten (bijv. zoveel woningen per categorie per jaar), de fasering in de grondexploitatie, de risico's in relatie tot weerstandscapaciteit en scenario- / gevoeligheidsanalyses.

Belangrijkste bevindingen:

- Er is geen koppeling tussen het ruimtelijk beleid, de benodigde grondpositie en de verwerking in de grondexploitaties (OHW)
- Er wordt onvoldoende gedaan aan risicomanagement:
 - risico's worden niet geïventariseerd en beoordeeld op kans * impact;
 - de control-functie in de organisatie ten aanzien van het grondbeleid (de koppeling tussen het ruimtelijk beleid, de kostprijscalculaties en de financiële verwerking) is onvoldoende belegd. De afdeling financiën is verantwoordelijk voor Planning & Control (P&C) maar heeft een onvoldoende controlerende en toetsende rol t.a.v. de grondexploitaties;
 - er wordt onvoldoende gewerkt met scenario- / gevoeligheidsanalyses;
 - er is geen koppeling tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en risico's wat leidt tot een weerstandsvermogen.
- De huidige informatievoorziening aan de raad geeft niet het noodzakelijke inzicht en overzicht op hoofdlijnen ten aanzien van de aspecten:
 - financiën;
 - tijd / fasering;
 - kwaliteit / programma.



3.2 Vraag 2: Wat is de vraag naar grond in Dalfsen de laatste jaren geweest? Zijn de ramingen daarop aangepast?

In deze paragraaf geven wij in 3.2.1 eerst inzicht in de werkelijke vraag naar gronden ten opzichte van de prognoses over de jaren 2009-2013 en geven tevens de prognoses weer vanuit de herziene exploitaties 2013 voor de verwachte verkopen in komende jaren. Vervolgens gaan wij in paragraaf 3.2.2 in op de mogelijk effecten van de uitkomsten in paragraaf 3.2.1 op de toekomstig te ontwikkelen grondexploitaties (niet in exploitatie genomen gronden).

3.2.1 Werkelijke verkopen in relatie tot begrote verkopen 2009-2013 van de in exploitatie genomen gronden

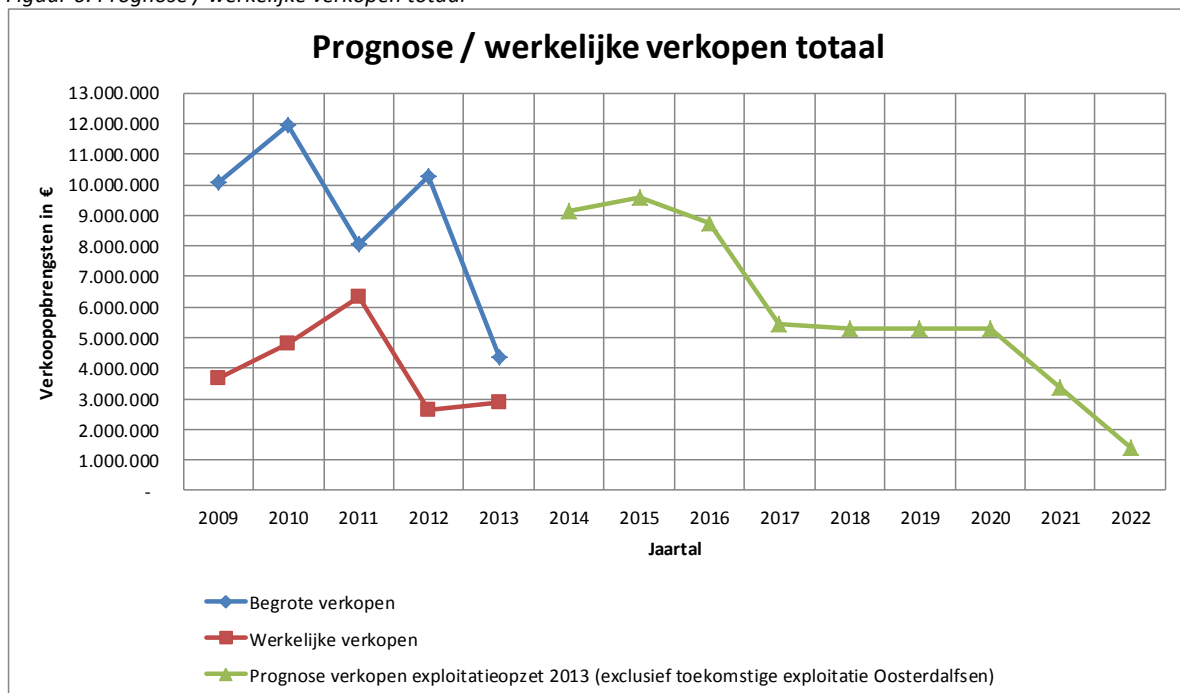
Om inzicht te krijgen in de vraag naar gronden in de jaren 2009-2013 hebben wij de werkelijke verkoopopbrengsten afgezet tegenover de begrote verkoopopbrengsten zoals zijn opgenomen in de jaarlijks geactualiseerde exploitatieopzetten van de diverse complexen. Het gaat hier dus over de verkopen van kavels vanuit de in exploitatie genomen complexen. De overige grondverkopen (bijvoorbeeld verkopen van niet in exploitatie genomen gronden en ruilgronden zijn hierin buiten beschouwing gelaten).

In deze analyse hebben wij de werkelijke verkopen 2013 gebaseerd op de werkelijke verkopen t/m oktober 2013 inclusief een prognose voor de laatste twee maanden van 2013.

Woningbouw en bedrijventerreinen:

De totale verkopen van de in exploitatie genomen gronden ten opzichte van de ramingen in de exploitatieopzetten van de diverse complexen is als volgt:

Figuur 6: Prognose / werkelijke verkopen totaal



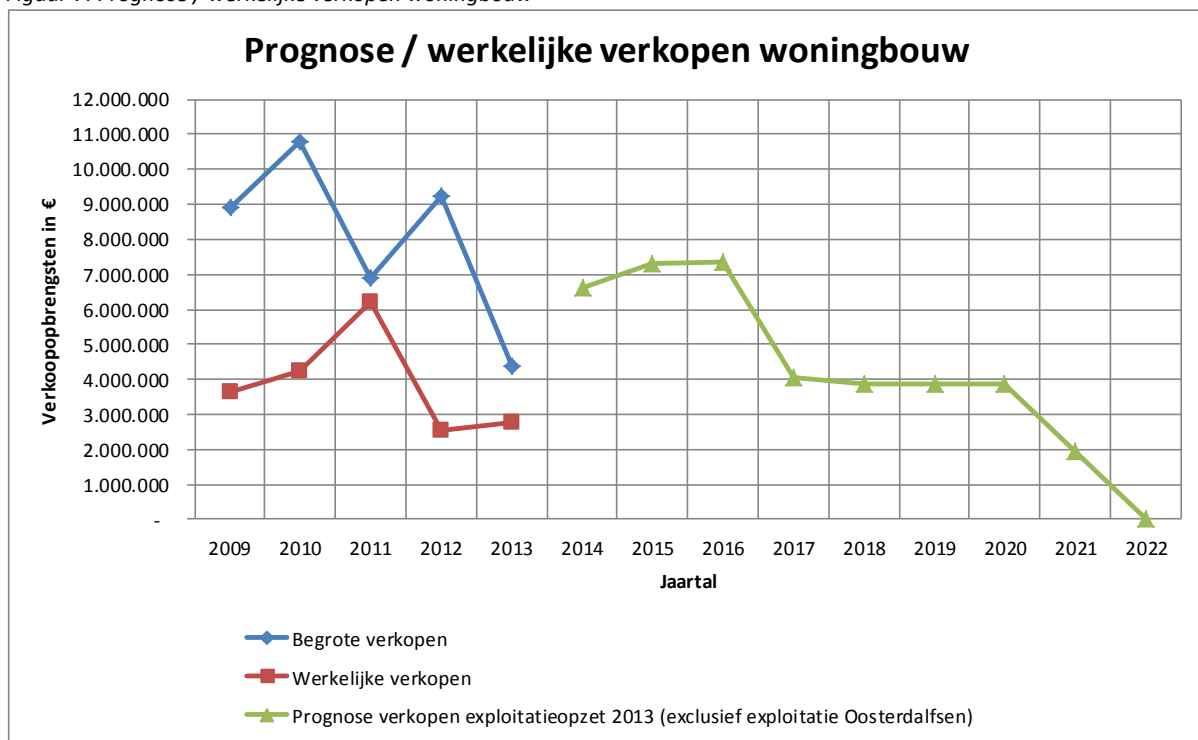


Uit dit overzicht is af te leiden dat de werkelijke verkopen fors lager zijn dan de begrote verkopen. De prognoses volgens de laatst herziene exploitatieopzet zijn tevens fors hoger dan de werkelijke verkopen in de periode 2009-2013. Naar verwachting komt het uitbreidingscomplex Oosterdalfsen in 2014 in exploitatie. Hierdoor zal de prognose qua verkopen tevens fors gaan stijgen.

Woningbouw

De verkopen in het kader van woningbouw inzake de in exploitatie genomen gronden ten opzichte van de ramingen in de exploitatieopzetten van de diverse complexen is als volgt:

Figuur 7: Prognose / werkelijke verkopen woningbouw

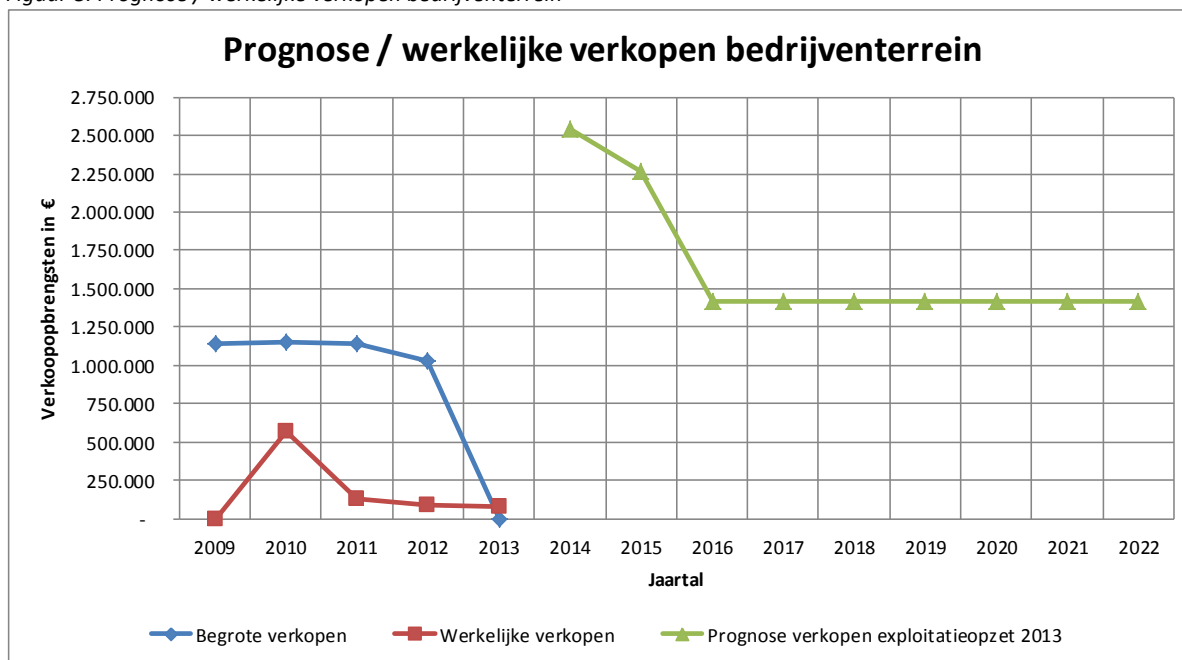


Uit dit overzicht is af te leiden dat de werkelijke verkopen fors lager zijn dan de begrote verkopen in de jaren 2009-2013. Bovendien zijn de begrote verkopen in de jaren 2014-2016 erg hoog ingeschat (in de jaren 2014, 2015 en 2016 ongeveer € 7 miljoen aan begrote opbrengsten waarbij nog geen rekening is gehouden met het op korte termijn in exploitatie te nemen complex Oosterdalfsen). Op basis van de werkelijke verkopen in afgelopen jaren zetten wij vraagtekens bij de prognose voor de komende jaren.

Bedrijventerreinen:

De vraag naar gronden ten opzichte van de ramingen ten aanzien van de bedrijventerreinen zijn als volgt:

Figuur 8: Prognose / werkelijke verkopen bedrijventerrein



Uit dit overzicht is af te leiden dat de werkelijke verkopen fors lager zijn dan de begrote verkopen. De werkelijke verkopen zijn vanaf 2009 niet boven de € 500.000 per jaar geweest terwijl de begrote verkopen in de jaren 2014, 2015 en vanaf 2016 op jaarbasis meer dan 1,4 miljoen per jaar zijn. Op basis van de werkelijke verkopen in afgelopen jaren zetten wij vraagtekens bij de prognose voor de komende jaren.

Doorkijk naar de toekomst van de in exploitatie genomen complexen:

Op basis van bovenstaande overzichten concluderen wij een planoptimisme in de grondexploitaties. De werkelijke verkopen zijn fors minder dan de begrote verkopen over de afgelopen 5 jaar en de prognoses voor de komende jaren zijn erg rooskleurig ingeschat. Wanneer de hoge prognoses naar beneden worden bijgesteld zal dit leiden tot verliezen in de grondexploitaties. De volgende complexen zullen naar verwachting een erg lange doorlooptijd krijgen waarbij afgevraagd moet worden of het niet verstandig is deze complexen te “knippen” in kleinere complexen.

Wij denken hierbij aan:

- Bedrijventerreincomplex De Grift 3; dit complex heeft een doorlooptijd t/m 2022 waarbij er volgens de huidige prognose jaarlijks 1,6 hectare moet worden verkocht. De huidige resultaatverwachting is ruim € 900.000 positief. De huidige rentekosten voor dit complex zijn op jaarbasis € 335.000 waardoor een uitfasering van 3 jaar gaat leiden tot een negatief resultaat op dit complex.



- Woningbouwcomplex Westerbouwlanden Noord; dit complex heeft een doorlooptijd t/m 2021 waarbij er volgens de huidige prognose jaarlijks voor € 3 miljoen aan verkoopopbrengsten moet worden gerealiseerd. De huidige resultaatverwachting is ruim € 3,5 miljoen positief. De huidige rentekosten voor dit complex zijn € 500.000 per jaar.

3.2.2 Effect van de lagere verkopen op de toekomstige grondexploitaties

Gemeente Dalfsen heeft onder de niet in exploitatie genomen gronden de aangekochte gronden opgenomen waarvoor een reëel en stellig voornemen bestaat om deze in de toekomst te ontwikkelen. Dit reëel en stellige voornemen is gebaseerd op een raadsbesluit waarin ambitie en planperiode zijn opgenomen.

De volgende verwachte relatief grote grondexploitaties zijn opgenomen onder de niet in exploitatie genomen gronden:

- Oosterdalfsen
- Oosterbouwlanden

Het complex "Oosterdalfsen" betreft een uitbreidingslocatie voor de kern Dalfsen. Het huidige uitbreidingscomplex in de kern Dalfsen "De Gerner Marke" is bijna verkocht (op een aantal grote kavels na). Het complex "Oosterdalfsen" wordt een groot uitbreidingscomplex van 16,3 hectare. In 2012 is een deel van het complex "Oosterdalfsen" al overgeboekt naar de overige gronden (3,4 hectare). Dit wordt "Oosterdalfsen 2" genoemd. De huidige verwachting is dat in 2014 de grondexploitatiebegroting wordt vastgesteld en het complex in exploitatie wordt genomen. Gezien de uitkomsten uit paragraaf 3.2.1 is het te overwegen om het complex Oosterdalfsen in deelfases te ontwikkelen waarbij het complex in delen in exploitatie wordt genomen. Dit om de grondexploitatie beheersbaar te houden en tijdig te kunnen inspelen op economische ontwikkelingen.

Het complex "Oosterbouwlanden" betreft het vervolg op het huidige in exploitatie genomen complex "Westerbouwlanden Noord". Het in exploitatie genomen complex "Westerbouwlanden Noord" heeft op basis van de prognose een verwachte doorlooptijd t/m 2021 en is in 2012 in exploitatie genomen. Op basis van de werkelijke verkopen 2009 t/m 2013 is het maar de vraag of de huidige prognose realistisch is. Er kunnen vervolgens ook vraagtekens worden geplaatst bij de ontwikkeling van het complex "Oosterbouwlanden". Het uitbreidingscomplex beslaat 10,7 hectare (opgenomen onder de NIEGG). In 2012 is al een deel van het complex (12 hectare) overgeboekt naar overige gronden. Het BBV geeft aan dat voor een niet in exploitatie genomen complex er een reëel en stellig voornemen moet bestaan dat het complex wordt ontwikkeld en dat in het raadsbesluit de ambitie en planperiode is opgenomen. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij het realisme, de ambitie en de planperiode. Op zijn minst zou het verstandig zijn om de toekomstige ontwikkeling van dit complex te heroverwegen. Wanneer er geen reëel en stellig voornemen meer is om dit complex op de middellange termijn te ontwikkelen aangezien ambitie en planperiode niet realistisch is, dient ook een afwaardering plaats te vinden van de boekwaarde van deze gronden.

Bevindingen samengevat:

- De geprognosticeerde verkopen in de herziene exploitatieopzetten 2013 zijn erg positief. Naar ons oordeel is er sprake van planoptimisme gezien:
 - het feit dat de werkelijke verkopen in de periode 2009-2013 fors lager waren de begrote verkopen;
 - het feit dat de begrote verkopen in de periode 2014-2016 (exclusief toekomstige exploitatie "Oosterdalfsen") bedragen +/- € 9 mln. per jaar. Dit terwijl in de jaren 2009 - 2013 gemiddeld € 4 mln. per jaar aan verkopen is gerealiseerd;
- Dit planoptimisme leidt tot risico's in de waardering van de in exploitatie genomen complexen. De huidige winsten kunnen na realistische bijstelling van de begrote verkopen mogelijk omslaan in verliezen. De grootste risico's qua verkopen en planoptimisme zijn terug te vinden in de complexen "De Grift 3" en "Westerbouwlanden Noord". Het planoptimisme heeft mogelijk ook gevolgen voor het reëel en stellig voornemen van de (nog) niet in exploitatie genomen complexen "Oosterdalfsen" en "Oosterbouwlanden".

3.3 Vraag 3: Wat is het realiteitsgehalte van de gehanteerde parameters?

In deze paragraaf gaan wij in 3.3.1 eerst in op de programmering en fasering op basis van het ruimtelijke beleid. In paragraaf 3.3.2 gaan wij in op de programmering en fasering in de grondexploitaties en de afstemming met het ruimtelijke beleid. Vervolgens gaan wij in op de specifieke parameters voor de waardering van de in exploitatie genomen gronden in paragraaf 3.3.3. In paragraaf 3.3.4 gaan wij in op de specifieke parameters voor de waardering van de niet in exploitatie genomen gronden waarna wij in paragraaf 3.3.5 afsluiten met de specifieke parameters voor de waardering van de overige gronden.

3.3.1 Programmering en fasering vanuit het ruimtelijke beleid

Programmering en fasering vanuit de provinciale beleidsdocumenten en afspraken:

Provincie Overijssel heeft haar structuurvisie (omgevingsvisie) op 1 juli 2009 vastgesteld, in de zomer van 2013 is de omgevingsvisie geactualiseerd vanuit de provincie en opnieuw vastgesteld.

Op basis van de omgevingsvisie uit 2009 heeft de Provincie Overijssel prestatieafspraken per gemeente opgesteld. Op 20 januari 2010 zijn de prestatieafspraken wonen gemeente Dalfsen 2010 t/m 2014 door het College ondertekend. Middels dit document is overeengekomen dat gemeente Dalfsen in deze periode 790 woningen aan haar woningvoorraad toevoegt. In deze aantallen is de toename van de woningen voor bijzondere doelgroepen niet meegenomen. De netto toename van 790 woningen is gebaseerd op woningbehoeftecijfers van Primos prognose 2007.

Tevens zijn op 27 mei 2010 prestatieafspraken voor bedrijventerreinen van gemeente Dalfsen 2010-2015 overeengekomen. In deze prestatieafspraken zijn afspraken opgenomen inzake herstructurering en planontwikkeling. Er zijn geen concrete aantallen genoemd (ha).

In de zomer van 2012 heeft een midterm review plaatsgevonden door de Provincie. Op 8 juni 2010 zijn deze geactualiseerde prestatieafspraken door het College ondertekend. In deze midterm review is tevens de actualisatie van de Primos prognose 2011 opgenomen. Hieruit blijkt dat de woningbehoefte daalt wat in de periode 2010 t/m 2015 leidt tot een bijstelling van het aantal te

bouwen woningen van een netto toename van 790 woningen naar een netto toename van 600 woningen. Dit is een bijstelling naar beneden van 190 woningen.

Programmering en fasering vanuit de gemeentelijke beleidsdocumenten:

De gemeenteraad van gemeente Dalfsen heeft op 27 september 2010 de structuurvisie kernen vastgesteld. Op 25 juni 2012 heeft de gemeenteraad van gemeente Dalfsen de structuurvisie buitengebied vastgesteld. In deze structuurvisies wordt ingegaan op de toekomstige ontwikkeling van gemeente Dalfsen en haar kernen. In deze visies wordt ingegaan op diverse ruimtelijke aspecten wat uiteindelijk leidt tot een uitvoeringsprogramma.

In de structuurvisie kernen 2010 zijn de volgende aantallen (woningen) opgenomen:

Figuur 9: structuurvisie kernen 2010

| Soort / jaren | 2010-2014 | 2015-2019 | 2020-2024 | Totaal 2010-2024 |
|---|------------|------------|------------|------------------|
| <u>netto toevoeging aan de woningvoorraad</u> | <u>790</u> | <u>680</u> | <u>570</u> | <u>2.040</u> |
| opgave sloop / vervangende nieuwbouw | 60 | 70 | 80 | 210 |
| totaal bruto programma | 850 | 750 | 650 | 2.250 |
| waarvan binnenstedelijk | 255 | 75 | 65 | 395 |
| waarvan uitleg | 595 | 675 | 585 | 1.855 |

Op basis van deze structuurvisie heeft de gemeenteraad een woonvisie 2011-2016 en een bedrijventerreinvisie gemeente Dalfsen 2010 vastgesteld.

In de woonvisie 2011-2016 wordt ingegaan op het bouwprogramma 2011-2016. Dit is gebaseerd op de op dat moment harde nieuwbouwplannen.

Figuur 10: bouwprogramma 2011-2016 uit woonvisie 2011-2016

| Soort / jaren | 2011-2016 | 2016-2020 | Totaal 2011-2020 |
|------------------------|-----------|-----------|------------------|
| Harde nieuwbouwplannen | 737 | 748 | 1.485 |

De aantallen in de woonvisie zijn gebaseerd op eigen demografisch onderzoek uit 2008. In oktober 2008 heeft SGBO op basis van de Primos-prognose 2007 van ABF Research het rapport 'Demografische ontwikkelingen en maatschappelijke trends in Dalfsen' opgesteld. In de kadernotitie woonvisie uit 2009 wordt uitgebreid ingegaan op de demografische ontwikkelingen. Deze kadernotitie is het voorbereidingsdocument voor de vastgestelde woonvisie 2011-2016.

De huidige woonvisie is dus gebaseerd op een demografisch onderzoek uit 2008. Uit de geactualiseerde prestatieafspraken met de provincie in de zomer van 2012 (midterm review) blijkt dat een negatieve bijstelling heeft plaatsgevonden van de aantallen op basis van de Primos prognose 2011.

Op basis van de woonvisie 2011-2016 wordt jaarlijks een woningbouwprogramma door het College vastgesteld en aan de gemeenteraad ter informatie aangeboden. Het woningbouwprogramma geeft een vertaling in jaarschijven van de harde nieuwbouwplannen in relatie tot de aantallen in de woonvisie. Tevens wordt in het woningbouwprogramma een relatie gelegd met de prestatieafspraken met de provincie.

Uit het door het College vastgestelde woningbouwprogramma 2013 blijkt het geplande aantal op te leveren woningen in de periode 2010-2014 744 te zijn tegenover 600 woningen volgens de prestatieafspraken met de provincie. De geprognosticeerde woningbouwproductie ligt in deze periode dus boven de prognose op basis van demografisch onderzoek.

3.3.2 Programmering en fasering vanuit de grondexploitaties

Het totale aanbod aan gronden in gemeente Dalfsen is per 1 januari 2013 is als volgt:

Figuur 11: overzicht gronden

| Overzicht beschikbare gronden per 1 januari 2013 | | |
|---|------------------|------------------|
| In exploitatie genomen gebieden | Aantal m2 | Aantal ha |
| Bedrijventerrein in m2 | 165.804 | 16,6 |
| Woningbouw in m2 | 186.211 | 18,6 |
| Totaal | 352.015 | 35,2 |
| Niet in exploitatie genomen gronden | Aantal m2 | Aantal ha |
| Bedrijventerrein in m2 | 17.820 | 1,8 |
| Woningbouw in m2 | 435.839 | 43,6 |
| Totaal | 453.659 | 45,4 |
| Overige gronden | Aantal m2 | Aantal ha |
| Overige gronden | 787.002 | 78,7 |
| Totaal | 787.002 | 78,7 |
| Totaal gronden | Aantal m2 | Aantal ha |
| Totaal bedrijventerrein in m2 | 183.624 | 18,4 |
| Totaal woningbouw in m2 | 1.409.052 | 140,9 |
| Totaal bruto voorraad | 1.592.676 | 159,3 |
| Intentie om te verkopen (ruilgronden) | 486.331 | 48,6 |
| Totaal netto voorraad na verkoop 48,6 ha | 1.106.345 | 110,6 |

Dit betreft echter de totale voorraad inclusief groen, wegen e.d. Een deel van deze gronden worden daadwerkelijk via kavels verkocht.

De 35,2 hectare aan in exploitatie genomen gronden worden naar huidige prognose in de periode 2013-2022 verkocht.

Van de in totaal 45,4 hectare niet in exploitatie genomen gronden wordt naar verwachting in 2014 een deel in exploitatie genomen (complex Oosterdalfsen bestaat uit 16,3 hectare waarvan naar verwachting een deel in exploitatie wordt genomen). Echter aan de niet in exploitatie genomen gronden ligt op dit moment een reëel en stellig voornemen ten grondslag om deze op de middellange termijn te ontwikkelen. Zoals in hoofdstuk 3.2 al is aangegeven is het maar de vraag of dit het stellig voornemen voor ontwikkeling op de middellange termijn reëel is.

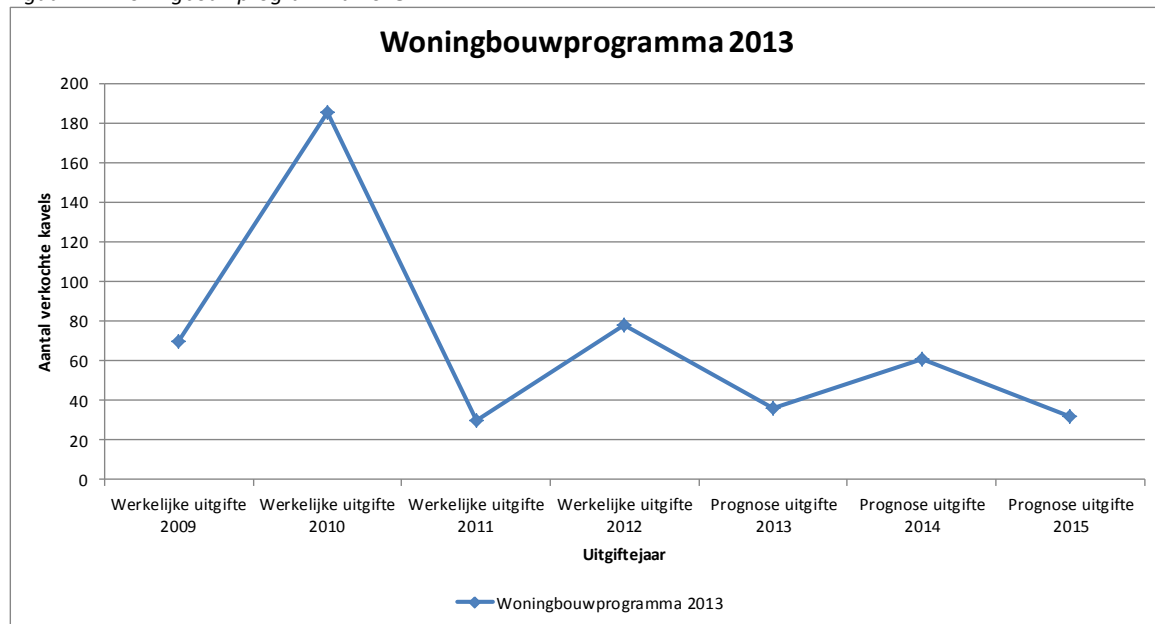
De programmering en fasering vanuit de grondexploitaties voor de in exploitatie genomen gronden hebben wij al weergegeven in paragraaf 3.2. Uit dit hoofdstuk blijkt dat er naar ons oordeel sprake is



van planoptimisme. Paragraaf 3.2 is gebaseerd op de verkopen in euro's. Uit de herziene exploitaties blijkt per jaarschrijf geen duidelijke relatie tussen het aantal m², het aantal kavels en de prijzen per kavel. Hierdoor is er ook geen exacte relatie te leggen tussen het ruimtelijke beleid wat gebaseerd is op het aantal kavels en het aantal m² en de programmering en fasering in de grondexploitatie.

Volgens bijlage 2 uit het woningbouwprogramma 2013 is de uitgifte van kavels als volgt:

Figuur 12: woningbouwprogramma 2013



In figuur 12 is de uitgifte van kavels weergegeven. De geprognosticeerde uitgifte van kavels in het woningbouwprogramma heeft geen één op één relatie met de verkoopopbrengsten in grondexploitatie. Wel kunnen wij uit figuur 12 concluderen dat de prognose 2014 en 2015 van de uitgifte van kavels fors lager is dan de geraamde verkoopopbrengsten in de grondexploitatie voor woningbouw. Zie voor de geraamde verkoopopbrengsten figuur 7 in paragraaf 3.2. Door voorgaande zijn wij van oordeel dat er geen relatie bestaat tussen het woningbouwprogramma en de exploitatieopzetten.

De herziene exploitatieopzetten geven feitelijk alleen de euro's weer. Het zou een verbetering zijn wanneer de herziene exploitatieopzetten ook ingaan op het aantal kavels per jaarschrijf.

Tevens blijkt uit de uitkomsten van vraag 2 (werkelijke verkopen in relatie tot de prognose) dat de fasering van de verkopen in jaarschrijven in werkelijkheid niet overeenkomt met de begrote verkopen. Hierdoor heeft in de periode 2009-2013 uitfasering plaatsgevonden van de lopende plannen waarbij tevens een aantal nieuwe complexen in exploitatie zijn genomen wat leidt tot een fors aanbod en forse verkoopprognoses in de komende jaren.

3.3.3 Parameters waardering in exploitatie genomen gronden

Vanuit het normenkader zijn de volgende parameters benoemd:

- Verkoopprijzen
- Kostprijzen

- c) Kostenstijging
- d) Opbrengstenstijging
- e) Rente

Jaarlijks worden bovengenoemde parameters door de ambtelijke organisatie herzien.

Ad a) Verkooprijksbeleid is vanaf 2007 geharmoniseerd, er vindt een jaarlijkse indexatie van de prijzen plaats. Voor een aantal complexen gelden vanaf 2012 lagere verkoopprijzen (met name grotere kavels). Eind 2013 is een onderzoek gestart naar de gehanteerde verkoopprijzen door de gemeente Dalfsen ten opzichte van de prijzen van omliggende gemeenten.

Ad b) De kosteninschatting van de grondexploitaties is gebaseerd op ervaringscijfers uit de markt en standaardprijzenbestanden. Bij het opstellen van exploitaties wordt een kosteninschatting gemaakt. Door de ambtelijke organisatie wordt jaarlijks een nieuwe berekening gemaakt waarbij inhoudelijke wijzigingen in het plan worden betrokken.

Wij constateren echter dat er geen zichtbare nacalculatie plaatsvindt bij de grondexploitatiecomplexen. Hierdoor is er ook geen inzicht in de ontwikkeling van de kostprijs van een complex en welke tegenvallers en meevallers er tijdens de ontwikkeling zicht hebben voorgedaan.

Bovendien is er in het gemeentelijke beleidskader niets geregeld inzake de kosteninschatting. In de exploitatieopzetten wordt geen afzonderlijke post onvoorzien opgenomen, maar is per kostensoort 10% aan onvoorziene kosten meegenomen.

Ad c) Het verwachte percentage kostenstijging heeft een directe relatie met de gehanteerde verkoopprijzen en de gehanteerde kostprijzen in de exploitaties. Tevens is de fasering (looptijd complex in relatie tot de jaren waarin de kosten worden gemaakt) ook van belang. Vanaf 2012 wordt in de exploitatieopzetten gerekend met een kostenstijging van 0%. Ook voor de lange termijn wordt gerekend met 0%. Op korte termijn kunnen er aanbestedingsvoordelen zijn, echter is het naar ons oordeel onrealistisch om voor een complex wat tot 2021 / 2022 loopt een kostenstijging van 0% te hanteren.

Ad d) Het gehanteerde percentage opbrengstenstijging heeft een directe relatie met de gehanteerde verkoopprijzen en de looptijd van de complexen. Bovendien is het percentage opbrengstenstijging sterk afhankelijk van de conjuncturele ontwikkelingen. Vanaf 2012 wordt in de exploitatieopzetten gerekend met een opbrengstenstijging van 0%. Ons inziens is dit op dit moment een voorzichtig beleid.

Ad e) Het gehanteerde rentepercentage in de in exploitatie genomen complexen is 5% ingaande 2014 bedraagt dit percentage 4%. Dit is gelijk aan de gehanteerde rekenrente in de gemeentelijke begroting en rekening waarmee de andere producten worden belast.



3.3.4 Parameters niet in exploitatie genomen gronden

De niet in exploitatie genomen gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs en / of vervaardigingsprijs. Uit de administratie blijkt dat voorbereidingskosten zoals voorbereiding en toezicht en rentekosten jaarlijks worden toegevoegd aan de waarde van de gronden. Dit betekent dat de waarde van de gronden stijgt. Wanneer de in exploitatie genomen complexen worden uitgefaseerd waardoor de niet in exploitatie genomen complexen later worden ontwikkeld, leidt dit tot risico's in de waardering van deze complexen.

3.3.5 Parameters waardering overige gronden

De overige gronden zijn gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde. Uit de jaarrekening 2012 blijkt dat bijna alle overige gronden zijn gewaardeerd tegen landbouwprijs (rond de € 4,= per m²).

Bevindingen samengevat:

- De programmering en fasering vanuit het ruimtelijk beleid is niet afgestemd met de programmering en fasering vanuit de grondexploitaties.
- De programmering en fasering van de grondexploitaties is qua prognoses erg positief.
- Ten aanzien van de parameters inzake waardering is geen duidelijk beleid geformuleerd.
- De verkoopprijzen van de kavels zijn in afgelopen jaren gelijk gebleven of gestegen. Er ligt geen marktonderzoek aan ten grondslag (onderzoek vindt trouwens eind 2013 wel plaats).
- Er vindt geen zichtbare nacalculatie plaats waardoor er geen goed zicht is op de realisatie ten opzichte van de prognoses.
- De kostenstijging in de in exploitatie genomen complexen is langjarig 0%. Gezien de lange doorlooptijd van de exploitaties in relatie tot diverse indexcijfers is dit niet realistisch.
- Het percentage opbrengstenstijging in de in exploitatie genomen complexen is uit voorzichtigheid op 0% gezet.
- Het gehanteerde rentepercentage in de grondexploitaties is gelijk aan de interne rekenrente van de gemeente.
- Kosten inzake voorbereiding en toezicht en rentekosten worden toegerekend aan de niet in exploitatie genomen complexen waardoor de boekwaarde jaarlijks stijgt. Bij uitfasering van lopende complexen en latere ontwikkeling van de niet in exploitatie genomen complexen geeft dit een waarderingsrisico.
- De overige gronden zijn voorzichtig gewaardeerd (lagere marktwaarde).

4 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen naar aanleiding van ons onderzoek opgenomen. In bijlage 1 zijn de eventuele aanbevelingen per norm opgenomen.

De aanbevelingen zijn op basis van de uitkomsten van ons onderzoek onderverdeeld naar de vier kernbegrippen van governance: Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezicht.

Onderdeel Sturen:

1. Maak voor het college en gemeenteraad een zichtbare koppeling tussen de ruimtelijke beleidsuitgangspunten (bijv.: aantal woningen, fasering) en de verwerking daarvan in de grondexploitaties. Neem hierbij tevens een vergelijking op met prestatieafspraken met de Provincie en licht eventuele verschillen toe.
2. Wij adviseren jaarlijks een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling op te stellen. Het doel van een MPG is inzicht en overzicht. Daarbij kunnen de exploitaties nader worden toegelicht en kan het totaal overzicht van alle exploitaties in beeld worden gebracht met visuele middelen. Hierbij kan de indeling naar planfasen worden gehanteerd, waarbij aan de raad duidelijk kan worden gemaakt welke plannen zich in welke fase bevinden. Het MPG kan inzicht bieden in financiën, tijd en kwaliteit. De raad krijgt door het MPG inzicht op programmaniveau in de relatie met de beleidsuitgangspunten (bijv. zoveel woningen per categorie per jaar) en de planning.
3. Wij adviseren na invoering van een MPG de afzonderlijke jaarrekening grondbedrijf en de jaarlijkse vaststellingen van de herziening exploitatieopzetten af te schaffen.

Onderdeel Beheersen:

4. Leg taken en verantwoordelijkheden tussen portefeuilles (volkshuisvesting, ruimtelijke beleid en grondbeleid) vast evenals de noodzakelijke checks en balances in het proces. Voorgaande kan een onderdeel zijn van het door de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken opgestarte traject Lean.
5. Zorg voor een projectmatige manier van werken met bijbehorende projectdocumenten per fase.
6. Verbeter de control-functie ten aanzien van de grondexploitatie waarbij de control-functie een onafhankelijke en kritische rol vervult ten opzichte van het proces van de totstandkoming van de grondexploitaties.
7. Wij adviseren jaarlijks een nota op te stellen waarin de uitgangspunten (programma woningbouw en bedrijventerrein, fasering en financiële parameters) worden onderbouwd en vastgesteld door B&W. De nota is de basis voor de actualisatie van de grondexploitaties.
8. Stel een proces van risicomanagement op met daarin aandacht voor de methode, de rollen, verantwoordelijkheden, wijze van rapporteren e.d.
9. Stel minimaal jaarlijks een financiële risicoanalyse (per complex) op met een inschatting van de kans * impact en laat deze beoordelen door de afdeling Financiën. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG.
10. Stel jaarlijks een gevoeligheidsanalyse op van de geprognosticeerde uitkomsten van de grondexploitaties. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG.
11. Maak een koppeling tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de risico's wat leidt tot een weerstandsvermogen. De essentie van risicomanagement is bewustwording in plaats van de vorming van een risicobuffer. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG.



Onderdeel Verantwoorden:

12. Wij adviseren jaarlijks een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling op te stellen.
13. Wij adviseren na invoering van een MPG de afzonderlijke jaarrekening grondbedrijf en de jaarlijkse vaststellingen van de herziening exploitatieopzetten af te schaffen.
14. Licht inhoudelijke aanpassingen per complex toe indien verwacht resultaat >€ 25.000 afwijkt van voorgaand jaar. Rapporteer tevens de uitfasering per complex waarbij tevens wordt aangegeven wat de financiële impact van de uitfasering is op het verwachte eindresultaat van het complex. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG.
15. Informeer de raad gedurende het jaar over de realisatie t.o.v. herziene exploitatieopzetten op de punten: financiën, fasering en programmering.

Onderdeel Toetsen:

Na opvolging van bovenstaande aanbevelingen kan de raad haar toetsende rol goed invullen.

Bijlage 1 Normenkader, bevindingen en aanbevelingen per norm

In deze bijlage is het gehanteerde normenkader opgenomen ("hoe zou het moeten") evenals het oordeel over de praktijk ("wat is de praktijk"). Het normenkader is onderverdeeld naar de drie hoofdvragen:

1. Hoe vindt de aansturing van het grondbedrijf plaats en hoe is risicobeheersing geborgd?
2. Wat is het realiteitsgehalte van de gehanteerde parameters?
3. Wat is de vraag naar gronden in Dalfsen de laatste jaren geweest? Zijn de geraamde hoeveelheden van uitgifte daar op aangepast? En is als gevolg daarvan de geraamde termijn van uitgifte van gronden in de ramingen ook aangepast?

De normen per hoofdvraag zijn gerubriceerd naar deelgebieden.

Het oordeel is weergegeven op basis van de volgende legenda:

| | |
|--------|---|
| Rood | Er wordt niet voldaan aan de norm. |
| Oranje | Er wordt niet geheel voldaan aan de norm. |
| Groen | Er wordt voldaan aan de norm |

Hoofdvraag 1: hoe vindt de aansturing van het grondbedrijf plaats en hoe is risicobeheersing geborgd?

1.1 Normen in het kader van het sturen op doelstellingen

Ruimtelijk beleid

| Norm | Document waar dit geregeld is | Praktijk-oordeel | Toelichting oordeel | Aanbeveling |
|--|---|------------------|--|---|
| Er zijn meetbare gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot het ruimtelijk beleid. Deze zijn bestuurlijk vastgesteld. | <ul style="list-style-type: none"> - Structuurvisie - Woonvisie - Bedrijventerreinvisie - Jaarlijks woningbouwprogramma - Prestatieafspraken met provincie | ✓ | <p>De gemeente heeft een structuurvisie kernen (2010), een structuurvisie buitengebied (2013), een woonvisie (2011) en een bedrijventerreinvisie (2010). Bovengenoemde documenten zijn vastgesteld door de gemeenteraad.</p> <p>Jaarlijks wordt door B&W een woningbouwprogramma vastgesteld met een terug- en vooruitblik van drie jaar met</p> | Stel een bedrijventerreinprogramma op welke jaarlijks door B&W wordt vastgesteld. |

| Norm | Document waar dit geregeld is | Praktijk-oordeel | Toelichting oordeel | Aanbeveling |
|---|---|------------------|--|---|
| | | | <p>daarin meetbare doelstellingen qua aantallen woningen.</p> <p>De gemeente stelt geen bedrijventerreinprogramma op welke door B&W jaarlijks wordt vastgesteld.</p> | |
| <p>De gemeentelijke doelstellingen passen binnen het ruimtelijke beleid van de regio, deze zijn afgestemd met de provincie.</p> | <p>Prestatieafspraken met provincie</p> | | <p>Eind 2009 heeft B&W met de Gedeputeerde Staten van Overijssel overeenstemming bereikt over de 'Prestatieafspraken Wonen' voor de periode 2010-2015. Met de midterm review van juni 2012 zijn deze afspraken geactualiseerd.</p> <p>De opgenomen aantallen 2013 - 2015 in het woningbouwprogramma (aantal 790) van 2013 wijken echter fors af de met de provincie gemaakte afspraken (aantal 600) uit de midterm review van juni 2012.</p> | |
| <p>Er is inzicht in de koppeling tussen de beleidsuitgangspunten (bijv.: aantal en soort woningen, ruimtelijke kwaliteit) en de verwerking daarvan in de grondexploitaties.</p> | <p>- Programmabegroting & -verantwoording</p> | | <p>In de begroting en de jaarrekening is het gevraagde inzicht niet opgenomen. Een koppeling tussen de beleidsuitgangspunten en de planning in de grondexploitaties wordt op dit moment ook niet in andere stukken zichtbaar gemaakt.</p> | <p>Maak een zichtbare koppeling tussen de beleidsuitgangspunten en de verwerking daarvan in de grondexploitaties. Neem hierbij tevens een vergelijking op met prestatieafspraken en ligt eventuele verschillen toe.</p> |
| <p>De volgende vijf onderdelen van de paragraaf grondbeleid uit het BBV zijn verplicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een integrale visie van 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 winstnemingen; - de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's. | <p>- Programmabegroting & -verantwoording</p> | | <p>In de begroting is geen actuele prognose van de te verwachten resultaten van de grondexploitatie opgenomen. Daarnaast ontbreekt een relatie tussen de beschikbare reserves grondzaken en de benodigde weerstandscapaciteit o.b.v. een risico-inschatting.</p> | <p>Neem een actuele prognose op in de begroting van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.</p> <p>Leg een relatie tussen de beschikbare reserves en de gekwantificeerde risico's wat resulteert in het weerstandsvermogen.</p> |

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|---|--|-------------------------|---|--------------------|
| Er zijn afspraken over actief en anticiperende grondverwervingen. | - nota Grondbeleid | | In de nota Grondbeleid is opgenomen dat de gemeente Dalfsen gebruik maakt van strategische, actieve en passieve methoden van grondverwerving. In de nota Grondbeleid is opgenomen dat grondaankopen buiten een vastgestelde grondexploitatie kunnen plaatsvinden binnen het door de raad beschikbaar gestelde budget van € 2 mln. Het college legt over deze aankopen via de jaarrekening verantwoording af aan de raad. | Nvt. |
| Er zijn afspraken en beleid over uitgifteprijzen. | - nota Grondbeleid - jaarlijks B&W besluit inzake grondprijzen | | In de nota Grondbeleid is opgenomen dat de verkoopprijzen jaarlijks door B&W per complex worden vastgesteld. De verkoopprijzen komen tot stand op basis van een vergelijking met omliggende gemeenten. Daarnaast wordt in 2013 een marktonderzoek naar de verkoopprijzen uitgevoerd. De uitkomsten zijn op dit moment nog niet bekend. | Nvt. |
| Er is beleid t.a.v. bovenwijkse voorzieningen. | - nota Kostenverhaal (normaliter is dit beleid opgenomen in een nota BoVo) | | Het beleid ten aanzien van bovenwijkse voorzieningen is opgenomen in de nota Kostenverhaal. | Nvt. |

Informatievoorziening

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|---|--------------------------------------|-------------------------|---|---|
| Er zijn afspraken gemaakt over: | | | | |
| - wanneer en hoe vaak informatie wordt opgeleverd over het verloop van de grondexploitatie | - nota Grondbeleid | | In de nota Grondbeleid is opgenomen dat de raad meerdere keren per jaar over de financiële stand van zaken van het grondbeleid wordt geïnformeerd, namelijk bij: - de vaststelling van de herziene exploitatiebegrotingen; - de jaarrekening; - de begroting; - de voor- en najaarsnota; - zo nodig tussentijds. | Nvt. |
| - hoe majeure afwijkingen zijn gedefinieerd waarover de raad tussentijds wordt geïnformeerd in het kader van de | - nota Grondbeleid | | In de nota Grondbeleid zijn majeure afwijkingen niet gedefinieerd. | Definieer in de nota Grondbeleid majeure afwijkingen waarover de raad tussentijds moet worden geïnformeerd. |

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|---|--------------------------------------|-------------------------|--|--|
| actieve informatieplicht - welke informatie (qua inhoud en vorm) moet worden opgeleverd over de realisatie | - nota Grondbeleid | | <p>In de nota grondbeleid is opgenomen dat de raad o.a. geïnformeerd wordt over de mogelijke af- en opwaardering van gronden, de hoogte van het weerstandsvermogen en de reserve bovenwijkse voorzieningen. Verder wordt de raad op de hoogte gebracht over de uitgifte van bouwgrond, prijsbepaling van bouwgrond en gemeentelijke grondposities.</p> <p>Er zijn geen afspraken gemaakt over de vorm waarin de informatie beschikbaar wordt gesteld. Daarnaast is de bepaling in het grondbedrijf "zo nodig tussentijds" niet nader gedefinieerd.</p> | <p>Maak afspraken over de vorm waarin informatie over de realisatie moet worden aangeleverd.</p> <p>Wij adviseren jaarlijks een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling op te stellen. Het doel van een MPG is inzicht en overzicht. Daarbij kunnen de exploitaties nader worden toegelicht en kan het totaal overzicht van alle exploitaties in beeld worden gebracht met visuele middelen. Hierbij kan de indeling naar planfasen worden gehanteerd, waarbij aan de raad duidelijk kan worden gemaakt welke plannen zich in welke fase bevinden. Het MPG kan inzicht bieden in financiën, tijd en kwaliteit. De raad krijgt door het MPG inzicht op programmaniveau in de relatie met de beleidsuitgangspunten (bijv. zoveel woningen per categorie per jaar) en de planning.</p> |

Meetbaarheid / output per grondexploitatie

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|---|--|-------------------------|---|--|
| Er is inzicht in: | | | | |
| - de financiële resultaten (plansaldi per complex) | - vastgestelde grondexploitatie - jaarlijkse herzieningen - jaarrekening | | Door de raad is de initiële grondexploitatie vastgesteld met daarin opgenomen het verwachte financiële planresultaat. Daarnaast worden jaarlijks de grondexploitaties herzien en zijn de geprognosticeerde financiële resultaten per complex inzichtelijk via de jaarrekening. | Nvt. |
| - de outputcategorieën qua programma: woningbouw (vrije sector, sociaal, koop en huur) en bedrijventerrein. | - jaarlijks woningbouwprogramma | | <p>Jaarlijks wordt door B&W een woningbouwprogramma vastgesteld met een terug- en vooruitblik van drie jaar met daarin meetbare doelstellingen qua aantallen woningen per complex.</p> <p>De gemeente stelt geen bedrijventerreinprogramma op welke door B&W jaarlijks wordt vastgesteld.</p> | Maak een zichtbare koppeling tussen de beleidsuitgangspunten en de verwerking daarvan in de grondexploitaties. Wij adviseren jaarlijks een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling op te stellen waaruit o.a. de outputcategorieën qua programma en de verwerking in de grondexploitaties blijkt. |

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|-------------|--------------------------------------|-------------------------|---|--------------------|
| | | | Er is geen zichtbare koppeling tussen de beleidsuitgangspunten (bijv.: aantal en soort woningen, ruimtelijke kwaliteit) en de verwerking daarvan in de grondexploitaties. | |

Taken en verantwoordelijkheden

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|--|-------------------------|---|--|
| De taken en verantwoordelijkheden (ambtelijk, B&W en Raad) zijn voldoende / duidelijk afgebakend. | <ul style="list-style-type: none"> - art. 212 Gemeentewet - nota Grondbeleid - nota Kostenverhaal - nota Reserves en Voorzieningen - Organisatieverordening en mandaatreglementen - AO/IC beschrijving | | <p>De taken en verantwoordelijkheden tussen raad en B&W zijn t.a.v. de onderwerpen die spelen bij ruimtelijke projecten (grondbeleid, verwerving en beheer, bouw- en woonrijp maken, uitgifte, kostenverhaal, samenwerking, grondexploitatie, programma en kwaliteit, sturing en verantwoording) voldoende vastgelegd in beleidsnota's.</p> <p>De taken en verantwoordelijkheden tussen portefeuilles (volkshuisvesting, ruimtelijk beleid, grondbeleid) en afdelingen kan verder verbeterd worden. De gemeente beschikt daarnaast niet over een AO/IC beschrijving van het proces grondexploitatie.</p> | <p>Leg taken en verantwoordelijkheden tussen portefeuilles (volkshuisvesting, ruimtelijke beleid en grondbeleid) vast evenals de noodzakelijke checks en balances in het proces.</p> <p>Bovenstaande kan een onderdeel zijn van het door de afdeling Ontwikkeling en Grondzaken opgestarte traject Lean.</p> |
| Er is sprake van functiescheiding tussen degene die beleidsmatig en projectmatig betrokken zijn bij de grondexploitatie en degene die de rapportages beoordelen en hierover adviseren aan B&W. | - AO/IC beschrijving | | De control-functie vanuit de afdeling Financiën ten aanzien van de beheersing van de grondexploitaties kan verder verbeterd worden. De vakafdeling stelt het woningbouwprogramma, de actualisaties van de exploitatieopzetten, de jaarrekening grondbedrijf, etc. op. De afdeling Financiën verwerkt deze cijfers in de gemeentelijke jaarrekening. Daarnaast is het in proces van totstandkoming van de B&W-voorstellen ingeregeld dat Financiën advies uitbrengt ten aanzien van de financiële inbedding van het voorstel. Uit onze onderzoeksbevindingen blijkt echter dat de controlerende en toetsende rol in de afgelopen jaren onvoldoende heeft gefunctioneerd. In de afgelopen jaren heeft onvoldoende interne controle op de herziening van de exploitaties plaatsgevonden. | Verbeter de controlfunctie die een onafhankelijke en kritische rol ten opzichte van de totstandkoming van de grondexploitaties kan vervullen. |

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|--------------------------------------|-------------------------|---|--|
| De stappen in de ruimtelijke projecten (pre-initiatie, initiatie, etc.) zijn afgebakend inclusief bestuurlijke besluitvorming en projectdocumenten per fase. | - nota Grondbeleid | | De rollen van B&W en raad zijn bekend als het gaat om bestuurlijke besluitvorming. Uit eigen onderzoek van de vakafdeling (traject Lean) blijkt echter dat er sprake is van: <ul style="list-style-type: none"> - veel processtappen; - veel intern en extern overleg; - processen na elkaar i.p.v. parallel; - planaanpak ieder keer anders; - lange doorlooptijd maakt dat omgevingsfactoren veranderen. | Zorg voor een projectmatige manier van werken met bijbehorende projectdocumenten per fase. |

1.2 Normen in het kader van het beheersen op geld en inhoud

Informatiebeheer

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|---|-------------------------|--|--|
| Alle grondexploitaties worden jaarlijks herzien (planning kosten en opbrengsten). | - nota Grondbeleid - Raadsbesluit herziening grex. | | Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien en zijn de geprognosticeerde financiële resultaten per complex inzichtelijk via de jaarrekening. | Nvt. |
| Majeure afwijkingen vanuit de herziening worden adequaat toegelicht. | - nota Grondbeleid | | In de nota Grondbeleid is opgenomen dat de raad jaarlijks de herziening van de exploitatiebegroting vaststelt en daarmee zicht krijgt op financiële afwijkingen. Bij de raadstukken inzake de herziening van de exploitaties wordt niet of nauwelijks ingegaan op inhoudelijke aanpassingen (programma, fasering, e.d.) per complex. In het raadsbesluit herziening exploitatiebegrotingen wordt in hoofdlijnen ingegaan op gehanteerde parameters en wijzigingen t.o.v. het voorgaande jaar. | Licht inhoudelijke aanpassingen per complex toe indien verwacht resultaat >€ 25.000 afwijkt van voorgaand jaar. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG. |
| De raad wordt gedurende het jaar geïnformeerd over realisatie beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken, realisatie versus budget, majeure afwijkingen in plansaldo. | - maraps | | In de voorjaarsnota en najaarsnota is de raad niet geïnformeerd over ontwikkelingen in het lopende boekjaar t.a.v. realisatie beleidsdoelstelling (aantal woningen, e.d.), ontwikkelingen kosten en opbrengsten, etc. | Informeer de raad gedurende het jaar over de realisatie t.o.v. herziene exploitatieopzetten op de punten: financiën, fasering en programmering. |
| De aangeboden cijfers worden intern getoetst op juistheid, volledigheid en rechtmatigheid (bijv. interne controle). | - organisatieverordening | | Op de begroting, maraps, actualisatie van de grondexploitaties en de jaarrekening heeft tot 3e kwartaal 2013 beperkte verbijzonderde IC plaatsgevonden. | Voer gedurende het jaar verbijzonderde IC uit op het proces Grondexploitatie. |

Risicomanagement

| Norm | Document waar dit geregeld is | Praktijk-oordeel | Toelichting oordeel | Aanbeveling |
|---|--|------------------|---|---|
| De gemeente beschikt over een risicomanagementmethode waarbij risico's (fasering, markt, looptijd/rente, organisatie, milieu, waardering, verwervingen, claims, subsidies, e.d.) worden geïnventariseerd per project inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt. Er is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicomanagement. | - nota grondbeleid - nota reserves en voorzieningen | | In de nota Grondbeleid is opgenomen dat er jaarlijks bij het opstellen van de jaarrekening, of als omstandigheden daartoe aanleiding geven op een ander moment, een financiële risicoanalyse wordt gemaakt met betrekking tot de gemeentelijke grondposities. In de jaarrekening is echter geen analyse van de risico's en gevoeligheidsanalyse opgenomen. Een dergelijke inschatting van risico's met kans * impact wordt niet gemaakt. De gemeente beschikt niet over een proces van risicomanagement waarin de methode, rollen, e.d. zijn vormgegeven. | Stel een proces van risicomanagement op met daarin aandacht voor de methode, de rollen, verantwoordelijkheden, wijze van rapporteren e.d. |
| De uitgangspunten en veronderstellingen die gehanteerd zijn bij de projectie van toekomstige resultaten zijn onderbouwd. | | | De uitgangspunten qua fasering en programmering welke gehanteerd zijn bij de projectie van resultaten zijn niet opgenomen in reguliere P&C-documenten of bij de herziening grondexploitaties. | Wij adviseren jaarlijks een nota op te stellen waarin de uitgangspunten (programma woningbouw en bedrijventerrein, fasering en financiële parameters) worden onderbouwd en vastgesteld door B&W. De nota is de basis voor de actualisatie van de grondexploitaties. |
| De risico-inschatting (kansfactor * financieel gevolg) en de beoordeling daarvan vindt niet door dezelfde persoon c.q. afdeling plaats (functiescheiding). De afdeling financiën vervult daardoor een onafhankelijke en kritische rol ten opzichte van 'het grondbedrijf' c.q. de grondexploitaties. | | | De gemeente beschikt niet over een model voor inschatting kans * impact van geïdentificeerde risico's. | Stel minimaal jaarlijks een financiële risicoanalyse (per complex) op met een inschatting van de kans * impact en laat deze beoordelen door de afdeling Financiën. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG. |
| De financiële omvang van risico's zijn niet exact te bepalen daarom wordt uitgegaan van verschillende scenario's (laag, midden en hoog). | | | De gemeente werkt op dit moment niet met scenario- / gevoeligheidsanalyses. | Stel jaarlijks een gevoeligheidsanalyse op de geprognosticeerde uitkomsten van de grondexploitaties op te stellen. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG. |

1.3 Normen in het kader van het verantwoorden

Frequentie

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|--------------------------------------|-------------------------|--|--|
| Binnen de reguliere P&C-cyclus wordt er gerapporteerd over afwijkingen binnen de grondexploitatie. | - maraps - jaarrekening | | In de maraps en de jaarrekening wordt niet gerapporteerd over afwijkingen (inhoudelijk en financieel) binnen de OHW-complexen. | Rapporteer in de voorjaars- en najaarsnota over de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen van de grondexploitaties. |

Volledigheid

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|---|---|-------------------------|--|--|
| Over alle projecten wordt gerapporteerd. | - jaarrekening gemeente (incl. paragraaf grondbeleid) - herziening exploitaties | | Alle OHW, NIEGG en overige gronden zijn betrokken in de rapportage. | Nvt. |
| De rapportage per project is volledig (qua geld, tijd en programma). | - jaarrekening grondbedrijf - jaarrekening gemeente (incl. paragraaf grondbeleid) - herziening exploitaties | | Uit de gemeentelijke jaarrekening 2012 blijken niet de looptijden, het programma en de fasering van de complexen. | Wij adviseren jaarlijks een Meerjaren Prognose Gebiedsontwikkeling op te stellen. Zie ook de punten 1.1. onderdeel informatievoorziening en 1.2. |
| De relevante ontwikkelingen per complex zijn benoemd. | Idem | | De ontwikkelingen per complex niveau worden niet benoemd. | Idem. |
| Er is een risicoanalyse van de grondexploitatie opgenomen. | Idem | | In de paragraaf grondbeleid bij de begroting 2014 zijn algemene risico's benoemd. Deze zijn echter niet gekwantificeerd. | Idem. |
| Er is een prognose van het verloop van de reserve grondexploitatie opgenomen. | Idem | | Er is een prognose van het verloop van de reserve t/m 2015 opgenomen in de begroting 2014. | Wij adviseren een meerjarige (bijv. begrotingsperiode van 4 jaar) prognose op te nemen. |

1.4 Normen in het kader van het toezicht op realisatie binnen gestelde kaders

Controle

| Norm | Document waar dit geregeld is | Praktijk-oordeel | Toelichting oordeel | Aanbeveling |
|---|-------------------------------|------------------|--|-------------|
| De raad heeft de volgende controlemiddelen: | | | | |
| - kaderstelling vooraf | | | Zie onder andere het onderdeel ruimtelijk beleid. | Nvt. |
| - tussentijdse informatievoorziening | | | Zie onder andere het onderdeel informatievoorziening. | Nvt. |
| - paragraaf grondbeleid | | | Paragraaf grondbeleid is opgenomen in begroting en jaarrekening. | Nvt. |
| - interne controlesystemen | | | De interne controle is tot en met najaarsnota 2013 beperkt vorm gegeven. Daarnaast moet de rol van de afdeling Financiën (verantwoordelijk voor Planning & Control) nog meer onafhankelijk en kritisch zijn ten opzichte van 'het grondbedrijf' c.q. de grondexploitaties. | |
| - accountantscontrole | | | | Nvt. |
| - enquêterecht | | | | Nvt. |
| - rekenkameronderzoek | | | | Nvt. |

Toetsen

| Norm | Document waar dit geregeld is | Praktijk-oordeel | Toelichting oordeel | Aanbeveling |
|--|-------------------------------|------------------|---|---|
| De toezichthouder beschikt over toereikende informatie om te kunnen controleren: | | | Er is geen koppeling tussen de beleidsuitgangspunten en de gevolgen daarvan voor de benodigde grondpositie en de verwerking in de grondexploitaties (OHW). | Zie de verschillende aanbevelingen hierboven. |
| - hoe de organisatie presteert | | | | |
| - of de risico's goed worden gemanaged | | | | |
| - is de financiële toestand solide (solvabiliteit) | | | | |
| - is de organisatie 'in control' | | | | |
| - de toezichtsoordelen van de provincie zijn beschikbaar | Nvt. | | Er wordt onvoldoende gedaan aan risicomanagement: - risico's worden niet geïnventariseerd en beoordeeld op kans * impact; - de control-functie kan verbeterd worden. Financiën is verantwoordelijk voor Planning & Control maar heeft een onvoldoende controlerende en toetsende rol t.a.v. de totstandkoming van de grondexploitaties; - er wordt niet gewerkt met scenario- / gevoeligheidsanalyses; - er is geen koppeling tussen de aanwezige | |

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|-------------|--------------------------------------|-------------------------|--|--------------------|
| | | | <p>weerstandscapaciteit en risico's wat leidt tot een weerstandsvermogen. De essentie van risicomanagement is bewustwording in plaats van de vorming van een risicobuffer.</p> <p>De huidige informatievoorziening geeft niet het noodzakelijke inzicht en overzicht ten aanzien van de aspecten: financiën, tijd/fasering en kwaliteit/programma.</p> | |

Hoofdvraag 3: wat is het realiteitsgehalte van de gehanteerde parameters (o.a. schattingen van kosten en opbrengsten)?

Parameters ruimtelijk beleid:

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|---|-------------------------|---|--------------------|
| De provincie heeft kaders gesteld in het kader van het ruimtelijke beleid. | Structuurvisie Prestatieafspraken wonen 2010-2015 Provincie Overijssel Woonvisie 2011-2016 -Prestatieafpraak bedrijventerreinen 2010-2015 provincie Overijssel -Bedrijventerreinvisie gemeente Dalfsen 2010 | | <p>Provincie Overijssel heeft haar structuurvisie (omgevingsvisie) op 1 juli 2009 vastgesteld (in de zomer van 2013 is de omgevingsvisie geactualiseerd vanuit de provincie en opnieuw vastgesteld).</p> <p>Op basis van de omgevingsvisie uit 2009 heeft de Provincie Overijssel prestatieafspraken per gemeente opgesteld. Op 20 januari 2010 zijn de prestatieafspraken wonen gemeente Dalfsen 2010 t/m 2014 door het College ondertekend. Middels dit document is overeengekomen dat gemeente Dalfsen in deze periode 790 woningen aan haar woningvoorraad toevoegt. In deze aantallen is de toename van de woningen voor bijzondere doelgroepen niet meegenomen. De netto toename van 790 woningen is gebaseerd op woningbehoeftecijfers van Primos 2007.</p> <p>Tevens zijn op 27 mei 2010 prestatieafspraken voor bedrijventerreinen van gemeente Dalfsen 2010-2015 overeengekomen. In deze prestatieafspraken zijn afspraken opgenomen inzake herstructurering en planontwikkeling. Er zijn geen concrete aantallen genoemd (ha).</p> <p>In de zomer van 2012 heeft een midterm review plaatsgevonden door de Provincie. Op 8 juni 2010 zijn deze geactualiseerde prestatieafspraken door het College ondertekend. In deze midterm review is tevens de actualisatie van de Primos prognose 2011 opgenomen. Hieruit blijkt dat de woningbehoefte daalt wat in de periode 2010 t/m 2015 leidt tot een bijstelling van het aantal te bouwen woningen van een netto toename van 790 woningen naar een netto toename van 600 woningen. Dit is een bijstelling naar beneden van 190 woningen.</p> | Geen |

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|--|-------------------------|---|---|
| De kaders van de provincie in het kader van het ruimtelijk beleid zijn juist vertaald in de eigen kaders die zijn vastgesteld door de gemeenteraad. | Structuurvisie Woonvisie 2011-2016 Woningbouwprogramma 2013-2016 -Structuurvisie -Bedrijventerreinvisie gemeente Dalfsen 2010 | | De gemeenteraad van gemeente Dalfsen heeft op 27 september 2010 de structuurvisie kernen vastgesteld. Op 25 juni 2012 heeft de gemeenteraad van gemeente Dalfsen de structuurvisie buitengebied vastgesteld. In deze structuurvisies wordt ingegaan op de toekomstige ontwikkeling van gemeente Dalfsen en haar kernen. In deze visies wordt ingegaan op diverse ruimtelijke aspecten wat uiteindelijk leidt tot een uitvoeringsprogramma. Op basis van deze structuurvisie heeft de gemeenteraad een woonvisie 2011-2016 en een bedrijventerreinvisie gemeente Dalfsen 2010 vastgesteld. In de woonvisie 2011-2016 wordt ingegaan op het bouwprogramma 2011-2016. Dit is gebaseerd op de op dat moment harde nieuwbouwplannen. De aantallen in de woonvisie zijn gebaseerd op eigen demografisch onderzoek uit 2008. In oktober 2008 heeft SGBO op basis van de Primos-prognose 2007 van ABF Research het rapport 'Demografische ontwikkelingen en maatschappelijke trends in Dalfsen' opgesteld. In de kadernotitie woonvisie uit 2009 wordt uitgebreid ingegaan op de demografische ontwikkelingen. Deze kadernotitie is het voorbereidingsdocument voor de vastgestelde woonvisie 2011-2016. | Advies om de bijstelling van het aantal te bouwen woningen in de periode 2010 t/m 2014 zoals is overeengekomen tijdens de midterm review in 2012 te vertalen in het eigen beleid middels een tussentijdse bijstelling van de woonvisie. |
| De kaders van de provincie en de eigen kaders inzake het ruimtelijk beleid worden periodiek getoetst middels extern (landelijk, provincie) of eigen onderzoek. | | | Het huidige woningbouwprogramma is gebaseerd op een demografisch onderzoek uit 2008. Uit de geactualiseerde prestatieafspraken met de provincie in de zomer van 2012 (midterm review) blijkt dat een negatieve bijstelling heeft plaatsgevonden van de aantallen op basis van de Primos prognose 2011. | Het huidige woningbouwprogramma is nog gebaseerd qua aantallen op een demografisch onderzoek uit 2008. Advies om periodiek zelf demografisch onderzoek uit te voeren en op basis hiervan de woonvisie en bedrijventerreinvisie te actualiseren. |
| De kaders van de provincie en de eigen kaders inzake het ruimtelijk beleid zijn juist vertaald in het | Structuurvisie Woonvisie 2011-2016 Woningbouwprogramma 2013- | | Op basis van de woonvisie 2011-2016 wordt jaarlijks een woningbouwprogramma aan het College vastgesteld en aan de gemeenteraad ter informatie aangeboden. Het | |

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|--|-------------------------|--|--|
| woningbouwprogramma. | 2016 | | <p>woningbouwprogramma geeft een vertaling in jaarschijven van de harde nieuwbouwplannen in relatie tot de aantallen in de woonvisie. Tevens wordt in het woningbouwprogramma een relatie gelegd met de prestatieafspraken met de provincie.</p> <p>Uit het door het College vastgestelde woningbouwprogramma 2013 blijkt het geplande aantal op te leveren woningen in de periode 2010-2014 744 te zijn tegenover 600 woningen volgens de prestatieafpraak met de provincie. De woningbouwproductie ligt in deze periode dus boven de prognose op basis van demografisch onderzoek. Het woningbouwprogramma en de prestatieafspraken zijn echter gebaseerd op de oplevering van woningen. De daling van de verkopen werkt dus vertraagd door in de realisatie van de verkopen aangezien tussen verkoop van een kavel en oplevering een gemiddelde tijdsperiode ligt van 1 á 1,5 jaar.</p> | |
| Er is een duidelijke koppeling tussen het ruimtelijke beleid en de grondexploitaties | Woonvisie 2011-2016 Woningbouwprogramma 2013-2015 | | Uit de bestudeerde informatie en uit navraag tijdens de interviews constateren wij dat er geen duidelijke relatie ligt tussen de geraamde verkopen en oplevering volgens de woonvisie en het woningbouwprogramma en de geraamde verkopen uit de exploitatieberekeningen. | Leg een duidelijke koppeling tussen het ruimtelijk beleid en de grondexploitaties. |

Parameters waardering in exploitatie genomen gronden:

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|--|-------------------------|---|--|
| <p>Inschatting opbrengsten (prijscomponent): Verkooprijzen worden periodiek getoetst aan het prijsbeleid in de regio, het verloop van de verkopen en de Prijsindex Bestaande Koopwoningen (PBK) van het kadaster.</p> | <p>-Nota grondbeleid -Herziene exploitatieopzetten</p> | | <p>Verkooprijzenbeleid vanaf 2007 geharmoniseerd. Jaarlijkse indexatie van de prijzen. Voor een aantal complexen vanaf 2012 lagere verkooprijzen (met name grotere kavels). Eind 2013 een onderzoek naar de gehanteerde verkooprijzen Dalfsen ten opzichte van de prijzen van omliggende gemeenten.</p> | <p>Verwerkt de uitkomsten van het marktonderzoek in de exploitatieopzetten 2014.</p> |
| <p>Inschatting kosten; De kosteninschatting is gebaseerd op ervaringscijfers uit de markt en standaardprijzenbestanden.</p> | <p>-Nota grondbeleid -Herziene exploitatieopzetten</p> | | <p>De kosteninschatting van de grondexploitaties is gebaseerd op ervaringscijfers uit de markt en standaardprijzenbestanden. Bij het opstellen van exploitaties wordt een kosteninschatting gemaakt. Door de ambtelijke organisatie wordt jaarlijks een nieuwe berekening gemaakt waarbij inhoudelijke wijzigingen in het plan worden betrokken.</p> <p>Wij constateren echter dat er geen zichtbare nacalculatie plaatsvindt bij de grondexploitatiecomplexen. Hierdoor is er ook geen inzicht in de ontwikkeling van de kostprijs van een complex en welke tegenvallers en meevallers er tijdens de ontwikkeling zicht hebben voorgedaan.</p> <p>Bovendien is er in het gemeentelijke beleidskader niets geregeld inzake de kosteninschatting. In de exploitatieopzetten wordt geen afzonderlijke post onvoorzien opgenomen, maar is per kostensoort 10% aan onvoorziene kosten meegenomen.</p> | <p>Ligt inhoudelijke aanpassingen per complex toe indien verwacht resultaat >€ 25.000 afwijkt van voorgaand jaar. De uitkomsten kunnen worden opgenomen in de MPG.</p> <p>Leg de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de kosteninschatting (wel of geen post onvoorzien, nacalculatie) jaarlijks vast.</p> |
| <p>Kostenstijging: Het beleid ten aanzien van de te hanteren kostenstijging dient onderbouwd te worden en bestuurlijk vastgesteld te worden en is gebaseerd op de GWW overall-bouwkostenindex van bouwkostenkompas en het algemene inflatiecijfer (CPI).</p> | <p>-Herziene exploitatieopzetten</p> | | <p>Het verwachte percentage kostenstijging heeft een directe relatie met de gehanteerde verkooprijzen en de gehanteerde kostprijzen in de exploitaties. Tevens is de fasering (looptijd complex in relatie tot de jaren waarin de kosten worden gemaakt) ook van belang. Vanaf 2012 wordt in de exploitatieopzetten gerekend met een kostenstijging van 0%. Ook voor de lange termijn wordt gerekend met 0%. Op korte termijn kunnen er aanbestedingsvoordelen zijn, echter het ins ons inziens</p> | <p>Advies om het beleid ten aanzien van de kostenstijging vast te leggen in een uitgangspuntennotitie</p> <p>Advies om het beleid ten aanzien van de 0% kostenstijging op lange termijn te heroverwegen.</p> |

| | | | | |
|---|-------------------------------|--|--|--|
| | | | onvoorzichtig om voor een complex wat tot 2021 / 2022 loopt een kostenstijging van 0% te hanteren. Wij adviseren dit nader te onderzoeken en in een beleidsnotitie (bij voorkeur de nota grondbeleid) de beleidsuitgangspunten inzake de kostenstijging vast te leggen. | |
| Opbrengstenstijging: voor het percentage opbrengstenstijging zijn geen harde normen voorhanden. Er dient wel een relatie te zijn tussen de verkoopprijzen op basis van marktonderzoek en het percentage kostenstijging. | -Herziene exploitatieopzetten | | Het gehanteerde percentage opbrengstenstijging heeft een directe relatie met de gehanteerde verkoopprijzen en de looptijd van de complexen. Bovendien is het percentage opbrengstenstijging sterk afhankelijk van de conjuncturele ontwikkelingen. Vanaf 2012 wordt in de exploitatieopzetten gerekend met een opbrengstenstijging van 0%. Ons inziens is dit op dit moment een voorzichtig beleid. Wij adviseren wel om de beleidsuitgangspunten inzake de opbrengstenstijging vast te leggen in een beleidsnotitie (bij voorkeur de nota grondbeleid). | Advies om het beleid ten aanzien van de opbrengstenstijging vast te leggen in een nota van uitgangspunten. |
| Rentepercentage: Het rentepercentage in de exploitatieopzetten dient gebaseerd te zijn op het gehanteerde rentepercentage in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. | -Herziene exploitatieopzetten | | Het gehanteerde rentepercentage in de in exploitatie genomen complexen is 5%. Dit is gelijk aan de gehanteerde rekenrente in de gemeentelijke begroting en rekening waarmee de andere producten worden belast. | |

Parameters waardering niet in exploitatie genomen gronden:

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|---|-------------------------|---|---|
| Voor de niet in exploitatie genomen gronden moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit. In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan de ambitie en de planperiode. | -Nota grondbeleid -Woonvisie -Woningbouwprogramma 2013-2015 | | Uit inventarisatie blijkt dat er 45.4 ha aan niet in exploitatie genomen gronden zijn waarvan 16 ha voor Oosterdalfsen en 10,7 ha voor Oosterbouwlanden. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij het realisme, de ambitie en de planperiode. Op zijn minst zou het verstandig zijn om de toekomstige ontwikkeling van dit complex te heroverwegen. Wanneer er geen reëel en stellig voornemen meer is om dit complex op de middellange termijn te ontwikkelen aangezien ambitie en planperiode niet realistisch is, dient ook een afwaardering plaats te vinden van de boekwaarde van deze gronden. | Advies om toekomstige ontwikkeling Oosterbouwlanden te heroverwegen. |
| Waardering; waardering dient plaats te vinden tegen aankoopwaarde, lagere marktwaarde op basis van de huidige bestemming, lagere marktwaarde op basis van de toekomstige bestemming, verwachte marktwaarde bij het in exploitatie nemen van het complex? | -Nota grondbeleid -Woonvisie -Woningbouwprogramma 2013-2015 | | De niet in exploitatie genomen gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs en / of vervaardigingsprijs. Uit de administratie blijkt dat voorbereidingskosten zoals voorbereiding en toezicht en rentekosten jaarlijks worden toegevoegd aan de waarde van de gronden. Dit betekent dat de waarde van de gronden stijgt. Wanneer de in exploitatie genomen complexen worden uitgefaseerd waardoor de niet in exploitatie genomen complexen later worden ontwikkeld, leidt dit tot risico's in de waardering van deze complexen. | Advies om jaarlijkse bijschrijving van rente en overige kosten aan de boekwaarden te heroverwegen in relatie tot het reële en stellige voornemen. |

Parameters waardering overige gronden:

| <u>Norm</u> | <u>Document waar dit geregeld is</u> | <u>Praktijk-oordeel</u> | <u>Toelichting oordeel</u> | <u>Aanbeveling</u> |
|--|---|-------------------------|---|--------------------|
| <p>Overige gronden betreffen gronden in eigendom bij de gemeente waarvoor geen reëel en stellig voornemen is om deze te ontwikkelen.</p> <p>Waardering vindt plaats tegen historische kostprijs of lagere marktwaarde.</p> | <p>-Nota grondbeleid -Exploitatieopzetten</p> | | <p>De overige gronden zijn gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde. Uit de jaarrekening 2012 blijkt dat bijna alle overige gronden zijn gewaardeerd tegen landbouwprijs (rond de € 4,= per m2).</p> | <p>Geen</p> |

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

| Document omschrijving |
|--|
| Programmabegroting 2009 - 2012 |
| Programmabegroting 2010 - 2013 |
| Programmabegroting 2011 - 2014 |
| Programmabegroting 2012 - 2015 |
| Programmabegroting 2013 - 2016 |
| Programmabegroting 2014 - 2017 |
| Jaarverslag & Jaarrekening 2009 |
| Jaarverslag & Jaarrekening 2010 |
| Jaarverslag & Jaarrekening 2011 |
| Jaarverslag & Jaarrekening 2012 |
| Jaarrekening Grondexploitaties 2009 |
| Jaarrekening Grondexploitaties 2010 |
| Jaarrekening Grondexploitaties 2011 |
| Jaarrekening Grondexploitaties 2012 |
| Voorjaarsnota 2013 |
| Najaarsnota 2013 |
| Exploitiatieberekeningen 2009 |
| Exploitiatieberekeningen 2010 |
| Exploitiatieberekeningen 2011 |
| Exploitiatieberekeningen 2012 |
| Exploitiatieberekeningen 2013 |
| Herziening grondexploitaties 2013 (raadsbesluit) |
| Mandaatbesluit 2013 |
| Organisatieverordening 2008 |
| Planning begroting en grondexploitaties oktober 2013 |
| Managementletter 2009 |
| Managementletter 2010 |
| Managementletter 2011 |

| |
|--|
| Managementletter 2012 |
| Accountantsverslag 2009 |
| Accountantsverslag 2010 |
| Accountantsverslag 2011 |
| Accountantsverslag 2012 |
| Interne controle blad 2012 |
| Actuele stand bevolking, huishoudens, etc. |
| Dalfsen demografisch onderzoek_concept3 |
| Details woningvoorraad |
| Primos en Pearl prognose bevolking, huishoudens woningbouw |
| Artikel 212 Gemeentewet |
| Nota Grondbeleid 2012 |
| Nota Kostenverhaal 2013 |
| Nota Reserves en Voorzieningen 2012 |
| Structuurvisie kernen 2010 |
| Structuurvisie buitengebied 2013 |
| Kadernotitie woonvisie 2011 - 2015 |
| Woonvisie 2011 - 2016 |
| Prestatieafspraken wonen provincie Overijssel 2010 - 2015 |
| Mid-term review prestatieafspraken provincie Overijssel 2010 - 2015 |
| Woningbouwprogramma 2010 - 2012 |
| Woningbouwprogramma 2011 - 2013 |
| Woningbouwprogramma 2012 - 2014 |
| Woningbouwprogramma 2013 - 2015 |
| Bedrijventerreinvisie 2010 |
| Prestatieafpraak bedrijventerreinen provincie Overijssel 2010 - 2015 |
| Omgevingsvisie provincie Overijssel |
| Onderzoek demografische ontwikkelingen en maatschappelijke trend in de gemeente Dalfsen 2008 |
| Nota Ruimte ministerie van VROM 2006 |
| 2010 verkopen |
| 2011 verkopen |
| 2012 verkopen |
| 2013 verkopen |

| |
|---|
| Verkopen woningbouwkavels 2013 |
| Verkopen bedrijventerrein |
| Logboek aankopen |
| Woningbouwkavels afgewerkt 2009 |
| Samenvatting overleg actualisatie grex 2012 afdeling Ontwikkeling en Grondzaken |
| Presentatie Lean Raad 4-11-2013 |
| Gevolgen uitstel verkopen 1 & 2 jaar |
| Reactie Deloitte op nota Reserves en Voorzieningen 2010 |
| Rapport PWC "bestuursopdracht P&C" 2012 |

Bijlage 3 Geïnterviewde personen

| Persoon | Functie |
|---------------------|---|
| Johan Wiltvank | Raadslid (PvdA) |
| Gerrit Schoonhoven | Raadslid (VVD) |
| Arend Jan Schuurman | Raadslid (CDA) |
| Evert Goldsteen | Wethouder met financiën en grondbedrijf in portefeuille |
| Klaas Agricola | Wethouder met ruimte in de portefeuille |
| Herman Zwart | Gemeentesecretaris |
| Hans Berends | Directeur Organisatie en Middelen |
| Ab Goeree | Directeur Ruimte en Samenleving |
| Bert Spies | Afdelingshoofd Ruimte en Ontwikkeling |
| Henri Brouwer | Afdelingshoofd Financiën |
| Jan v.d. Kolk | Medewerker afdeling Ruimte en Ontwikkeling |
| David Roemers | Medewerker afdeling Ruimte en Ontwikkeling |
| Mark Vukkink | Medewerker afdeling Financiën |
| Jan v.d. Weerd | Medewerker afdeling Financiën |