

Vaste grond

Een onderzoek naar risico's grondposities en
grondexploitaties in Leeuwarden

Rekenkamer Leeuwarden

30 juni 2015

Rekenkamer

Colofon

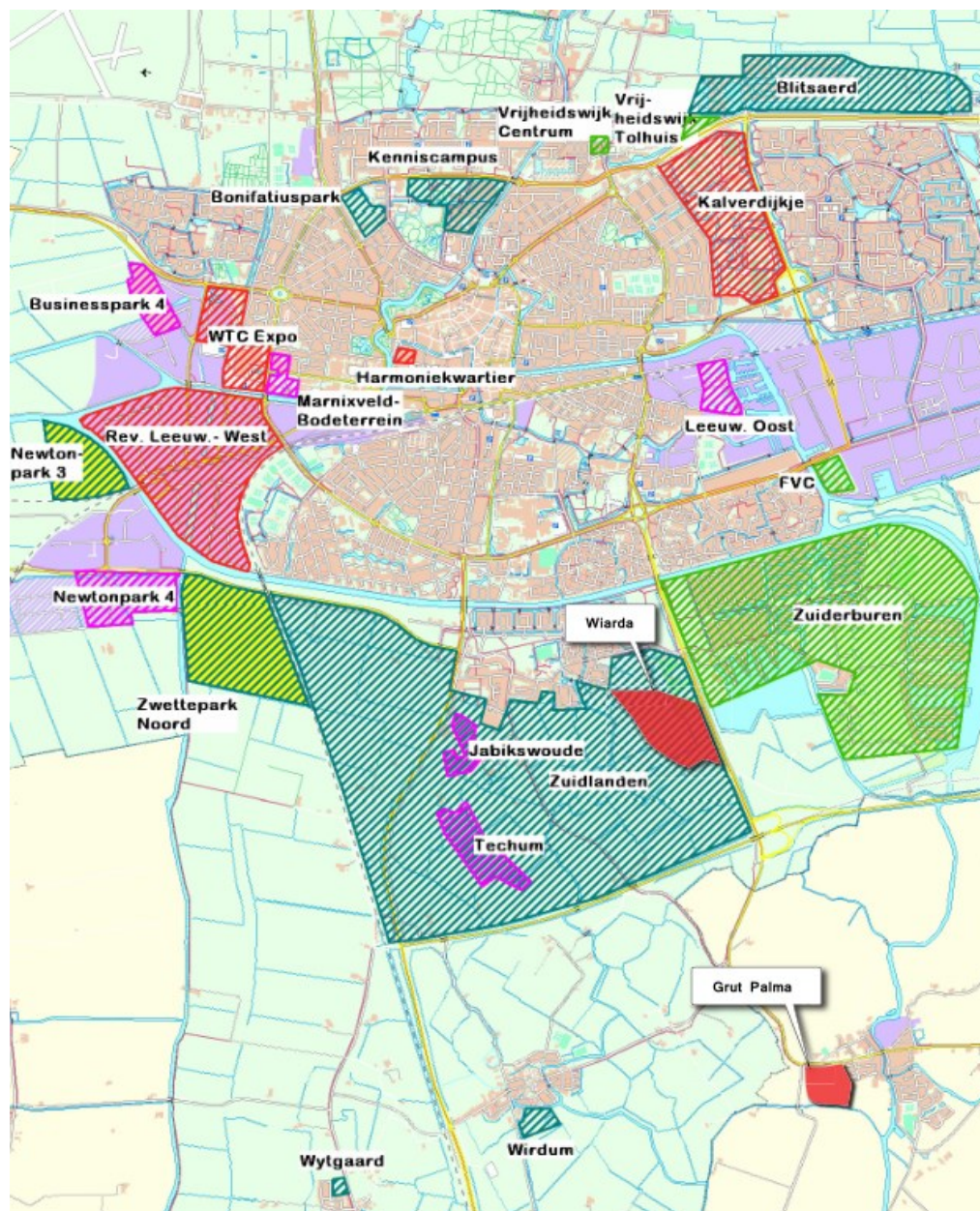
Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden
drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)
ir. E. Voorwinde
M.A. Hoekstra
mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: Rekenkamer@leeuwarden.nl

Website: www.gemeenteraadleeuwarden.nl

Gebiedsontwikkelingen in Leeuwarden



Bron: gemeente Leeuwarden

Inhoudsopgave

1	VRAAGSTELLING EN METHODIEK.....	1
1.1	KADER EN VRAAGSTELLING	1
1.2	DEELVRAGEN EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	1
1.3	IN HET ONDERZOEK ONDERSCHIEDEN TYPEN GROND	2
1.4	ONDERZOEKSMETHODEN EN NORMENKADER	3
1.5	ONTWIKKELINGEN NA AFLOOP VAN HET ONDERZOEK	3
2	WAARDERINGSBELEID, TOEPASSING EN KWALITEIT	5
2.1	HET BELEID VOOR WAARDERING VAN GRONDEN.....	5
2.2	TOEPASSING GEMEENTELIJK GRONDBELEID EN KWALITEIT VAN WAARDERINGEN.....	6
3	OPVANG VERLIEZEN EN RISICOBEBEERSING	12
3.1	OPVANG VERLIEZEN GRONDEN EN GRONDEXPLOITATIES	12
3.2	GEHANTEERDE INSTRUMENTEN VOOR BEPERKING VERLIEZEN.....	14
3.3	RISICO'S GRONDBELEID NU EN IN DE TOEKOMST.....	18
3.4	RISICO'S EN RISICOMANAGEMENT BIJ PPS-GRONDEXPLOITATIE.....	21
4	BETROKKENHEID VAN EN INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD.....	23
4.1	BETROKKENHEID RAAD BIJ GRONDEXPLOITATIES.....	23
4.2	INFORMATIEVOORZIENING RAAD	24
5	BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN EN AANBEVELINGEN.....	26
5.1	BEANTWOORDING DEELVRAGEN	26
5.2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30
BIJLAGE 1	NORMENKADER	32
BIJLAGE 2:	LITERATUUR EN GEÏNTERVIEWDEN.....	36
BIJLAGE 3:	BEGRIPPENLIJST GRONDBELEID	38

1 Vraagstelling en methodiek

1.1 Kader en vraagstelling

Nederlandse gemeenten hebben in de periode 2010 – 2012 voor in totaal € 3,3 miljard aan verlies dan wel minder winst geboekt op hun gronden. Een analyse van mogelijke toekomst-scenario's laat zien dat op gemeentelijke gronden ook voor de komende jaren nieuwe verliezen te verwachten zijn van € 0,7 tot €2,7 miljard¹. Belangrijke oorzaken hiervan zijn dat sinds 2008 de huizenprijzen sterk zijn gedaald en dat de vraag naar bouwgrond is afgenomen. Gezien de prijsontwikkeling op de markt van het vastgoed en bouwgronden is het voor gemeenten van groot belang om inzicht te hebben in de (financiële) risico's die dat met zich mee kan brengen.

Net als veel andere gemeenten bezit Leeuwarden vastgoed en gronden die zijn verworven in het kader van het ruimtelijk beleid van de gemeente. Bij het inventariseren van suggesties voor onderzoek werd dan ook door diverse fracties een onderzoek naar het risicoprofiel van de gemeente ten aanzien van gronden en vastgoed meermalen genoemd.

De vraagstelling van het onderzoek luidt:

Wat is het risicoprofiel van de gemeente Leeuwarden met betrekking tot grondexploitaties nu en in de toekomst?

1.2 Deelvragen en afbakening van het onderzoek

De Rekenkamer heeft de centrale vraagstelling van het onderzoek uitgewerkt in tien deelvragen:

1. Wat is het beleid van de gemeente voor de waardering van haar gronden en grondexploitaties (inclusief PPS)?
2. Hoe wordt het grondbeleid voor de waardering van de gronden en grondexploitaties toegepast?

¹ Bron: "Onderzoek financiële effecten crisis bij Nederlandse grondbedrijven" uit december 2013 van Deloitte, uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Vakberaad Gemeentefinanciën (de provinciale toezichthouders).

3. Wat is de kwaliteit van de waardering en worden de juiste (boek)waarden in de (grond)exploitaties gebruikt?
4. Hoe heeft de gemeente de afgelopen jaren haar verliezen op gronden en grondexploitaties opgelost?
5. Welke beheersinstrumenten (risicomanagement) heeft de gemeente ingezet om haar verliezen te beperken?
6. Welke relevante risico's loopt de gemeente met de waardering van haar gronden en grondexploitaties, nu en in de toekomst? Is de risicoreserve grondexploitaties hiervoor toereikend?
7. Welke risico's loopt de gemeente bij haar PPS constructies indien betrokken private partijen hun verplichtingen niet meer na (kunnen) komen? Is hiervoor een toereikende risicovoorziening en risicomanagement?
8. Hoe wordt de raad betrokken bij complexe grondexploitaties?
9. Hoe wordt de raad over het onderwerp van grond, lopende grondexploitaties en waardering en risico's geïnformeerd?

Afbakening

Buiten het onderzoek vallen:

- het gemeentelijk vastgoed (gebouwen die de gemeente in bezit/beheer heeft), voor zover dit vastgoed staat op gronden die niet bestemd zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling (boekwaarde per 31-12-2013 van €162,5 mln., met €10,3 mln. aan bijbehorende gronden).
- de erfpachtgronden van de gemeente (boekwaarde per 31-12-2013 van €6,2 mln.).
- de Reserve ISV III (voor stedelijke vernieuwing). De gemeente besteedt van het ISV-III budget een deel voor vernieuwing van de openbare ruimte gerelateerd aan sociale woningbouw in de 6 ISV-wijken. Er zijn geen gemeentelijke grondexploitaties waarvoor de Reserve ISV III is ingezet. Daarom is dit budget buiten het onderzoek gehouden.
- openbare groenvoorzieningen en wegen.

1.3 In het onderzoek onderscheiden typen grond

Voor het onderzoek worden vijf typen grond onderscheiden:

1. Gemeentelijke exploitatie. Dit zijn gronden die zich in een door gemeente geïnitieerd proces van bouw- en woonrijp maken, alsmede verkoop bevinden. In de grondexploitatie(begroting)² staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van de uitgeefbare bouwgrond.
2. Grondexploitaties met publiek-private samenwerking (PPS grondexploitaties). Dit zijn gronden waarbij exploitatie plaatsvindt in een samenwerkingsproces tussen private partijen en de gemeente.

² Grondexploitatie is het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatie(begroting) staan alle kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare bouwgrond. De grondexploitatie is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond inzicht te houden en waar mogelijk bij te sturen in het verloop van kosten en opbrengsten. Voor toelichting op vaktermen: zie de begrippenlijst grondbeleid aan het slot van het rapport en de website gemeentelijkgrondbeleid.nl. en de VNG handreiking grondbeleid voor raadsleden.

3. De Reserve Bovenwijkse voorzieningen omvat verworven gronden en investeringsruimte voor Bovenwijkse voorzieningen ten nutte van meerdere grondexploitaties, zoals een bovenwijkse park of een ringweg. In Leeuwarden is de Reserve Bovenwijkse voorzieningen bedoeld voor projecten ten nutte van de grondexploitatie van De Zuidlanden.
4. 'Niet in exploitatie genomen gronden' (de NIEG-gronden), met eventueel vastgoed wat daar op staat. Dit zijn gronden die door de gemeente zijn verworven om later een nieuwe bestemming te krijgen en in een grondexploitatie te worden opgenomen.
5. Cultuurgronden. Dit zijn gronden die de komende 15 jaar nog niet in exploitatie worden genomen.

1.4 Onderzoeksmethoden en normenkader

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- a. Document- en literatuurstudie: Voor wat de gemeentelijke beleidsdocumenten betreft, zijn documenten over het grondbeleid bestudeerd die betrekking hebben op de periode 2011 tot 2014
- b. Analyse van de volgende vier casussen:
 - De Zuidlanden;
 - Newtonpark 4;
 - NIEG-gronden en cultuurgronden en
 - PPS Blitsaerd.

De casussen hadden als functie om inzicht te krijgen in hoe in zijn algemeenheid wordt omgegaan met grondwaardering, beheersing van risico's en informatievoorziening aan de raad. De cases hadden niet als doel om hierover specifiek een oordeel te geven.
- c. Interviews;
- d. Groepsgesprek met raadsleden.

Een lijst met gesproken personen en bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 2.

Normenkader

Voor het onderzoek is een normenkader opgesteld waaraan de bevindingen zijn getoetst. De normen zijn ontleend aan:

- Het eigen gemeentelijk beleid;
- wetgeving en richtlijnen van hogere overheden (zoals het BBV en de Gemeentewet) en
- deskundigennormen (gebaseerd op praktijkkennis van deskundigen).

Het normenkader is opgenomen in bijlage 1.

De Rekenkamer heeft zich in dit onderzoek laten ondersteunen door de heer G. Keers, van RIGO Research en Advies te Amsterdam.

1.5 Ontwikkelingen na afloop van het onderzoek

De gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld tot december 2014. Na deze periode zijn er enkele ontwikkelingen ten aanzien van het grondbeleid geweest. Te noemen is bijvoorbeeld een second opinion van het bureau Metrum naar de gebruikte parameters bij grondexploitaties.

Deze second opinion is verricht op verzoek van de accountant naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole 2014. Ook is in de ambtelijke reactie op een conceptrapport aangegeven dat de gemeente op een subsidie mag rekenen in het kader van Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE), om zodoende braakliggende grond meer te kunnen laten renderen. Deze ontwikkelingen van na de periode van gegevensverzameling zijn niet bestudeerd en beoordeeld in het onderzoek en om die reden niet meegenomen in de beschrijving van de bevindingen.

2 Waarderingsbeleid, toepassing en kwaliteit

2.1 Het beleid voor waardering van gronden.

In deze paragraaf staat de volgende vraag centraal:

Deelvraag 1. Wat is het beleid van de gemeente voor de waardering van haar gronden en grondexploitaties (inclusief PPS)?

Het gemeentelijk beleid voor de waardering van gronden en grondexploitaties is beschreven in de volgende documenten:

- De Nota grondbeleid, zoals door de raad vastgesteld op 24 september 2012. In deze nota is het beleid beschreven voor de gemeentelijke grondexploitaties, de Reserve Bovenwijkse voorzieningen en NIEG-gronden.
- De paragrafen Weerstandsvermogen en Verbonden partijen van de jaarrekeningen. Hierin is het waarderingsbeleid voor PPS-grondexploitaties vastgelegd.

Hieronder wordt voor de verschillende typen grond kort beschreven wat is bepaald over het gemeentelijk waarderingsbeleid voor gronden en grondexploitaties.

Waarderingsbeleid gemeentelijke grondexploitaties.

Voor de gemeentelijke grondexploitaties geldt dat de Nota grondbeleid 2012 als uitgangspunt hanteert dat de waardering van deze gronden jaarlijks moet worden herzien. De nota geeft aan dat de waardering dient plaats te vinden op basis van een zo reëel mogelijk financieel beeld van de nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten. Voor de resultaten van grondexploitaties is de Reserve Grondexploitaties gevormd. Winsten op grondexploitaties worden hieraan toegevoegd. Verliezen op grondexploitaties worden aan deze reserve onttrokken. Om bij tegenvallende resultaten niet direct terug te moeten vallen op de Reserve grondexploitaties wordt als uitgangspunt gehanteerd om in de grondexploitatie een buffer op te nemen van 5% van de geraamde opbrengsten³. Verliezen dienen te worden genomen op het moment dat deze uit de jaarlijks herziene waardering van deze gronden blijken. Het voorziene verlies dient op dat moment te worden onttrokken aan de Reserve grondexploitaties en ten gunste van de 'voorziening verliesgevende complexen' te worden gebracht.

³ Het opnemen van een buffer is beleid sinds het vaststellen van de nota Grondbeleid 2012.

Waarderingsbeleid PPS-grondexploitaties

Voor PPS-grondexploitaties is in de paragraaf Weerstandsvermogen en Verbonden partijen van de Begroting en Jaarrekening vastgelegd dat de waarde jaarlijks dient te worden bepaald op basis van de waarde van aandelen in de PPS (CV/BV).

Waarderingsbeleid Reserve Bovenwijkse voorzieningen

Deze reserve heeft betrekking op de grondexploitatie van De Zuidlanden. De nota grondbeleid geeft aan dat voor de realisatie van de beoogde voorzieningen pas kosten mogen worden gemaakt als de opbrengsten ervoor in de Reserve aanwezig zijn.

Waarderingsbeleid 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEG-gronden)

De waardering van de NIEG-gronden dient volgens de Nota grondbeleid jaarlijks te worden beoordeeld. De verwervingsprijs is het uitgangspunt voor de waardering. Daarbij worden in principe de rente- en zakelijke lasten en de kosten voor tijdelijk beheer opgeteld en mogelijke huur- of pachttopbrengsten afgetrokken. Bij deze waarderingssystematiek dient te worden opgemerkt dat de boekwaarde van de gronden niet hoger mag zijn dan de marktwaarde.⁴ Als aanscherping in de waardering geldt dat als de verwachte termijn van ontwikkeling 15 jaar of langer is, er uitgegaan moet worden van de waarde van de huidige bestemming en niet die van de toekomstige bestemming. Dit is met name van belang bij gronden met een agrarische bestemming aangezien landbouwgrond een lagere waarde heeft dan grond met een woonbestemming. In alle gevallen geldt dat als bij de jaarlijkse herziening de boekwaarde hoger wordt dan de marktwaarde (of de marktwaarde daalt onder de boekwaarde) het verschil moet worden afgeboekt om niet boven de marktwaarde uit te komen. In de Nota grondbeleid wordt aangegeven dat de richtlijnen voor de waardering van NIEG-gronden van het BBV van februari 2012 door de gemeente worden gevolgd.⁵

Waarderingsbeleid cultuurgronden

Voor cultuurgronden bestaat geen door de raad vastgesteld beleid.

2.2 Toepassing gemeentelijk grondbeleid en kwaliteit van waarderingen

In deze paragraaf staan de volgende vragen centraal:

Deelvraag 2. Hoe wordt het vastgestelde grondbeleid voor de waardering van de gronden en grondexploitaties toegepast?

Deelvraag 3. Wat is de kwaliteit van deze waardering en worden de juiste (boek)waarden in de juiste (grond)exploitaties gebruikt?

⁴ De Nota grondbeleid geeft niet aan hoe de marktwaarde wordt bepaald. De commissie BBV (rijksoverheid) geeft ook geen richtlijnen voor de marktwaarde. De marktwaarde kan in de praktijk op verschillende manieren worden bepaald, door bijvoorbeeld uit te gaan van gehanteerde prijzen voor vergelijkbare gronden.

⁵ Gemeente Leeuwarden, Nota grondbeleid 2012, blz. 8; Commissie BBV, Notitie grondexploitatie (bijgesteld), Den Haag, februari 2012, hoofdstuk 4. De gemeente Leeuwarden heeft hier met de 15 jaartermijn een eigen invulling aangegeven. De termijn is van invloed op de waardering van gronden. Bij een kortere termijn zou er eerder moeten worden afgeboekt op NIEG-gronden naar de waarde van huidige bestemming, en ook op delen van grondexploitaties die pas starten na 15 jaar. Bij gemeenten die naar aanleiding van de BBV-aanscherping een termijn van bijvoorbeeld 10 jaar of korter zijn gaan hanteren waren bij hoge boekwaarden grote afwaarderingen (verliesnemingen) het gevolg.

Alvorens per type grond in te gaan op de toepassingen van het beleid voor waardering van gronden (deelvraag 2) en de kwaliteit van de waarderingen (deelvraag 3) wordt eerst ingegaan op de bedragen waarvoor de verschillende typen gronden zijn gewaardeerd.

Waardering gronden

De (ontwikkeling van de) waardering van de in dit onderzoek centraal staande typen grond (exclusief PPS) is samengevat weergegeven in tabel 2-1.

Tabel 2-1 Boekwaarden gronden samengevat (excl. PPS)

Boekwaarde	1-1 2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014
Woningbouw grondexploitaties*	-2,9	15,4	119,5	128,6
Bedrijven grondexploitaties*	4,2	3,1	1,6	4,3
Reserve Bovenwijkse voorzieningen	-2,2	-2,2	-2,2	-2,3
NIEG-gronden	96,4	115,8	6,6	9,4
Cultuurgronden	0,9	1,8	2,3	2,1
Totaal boekwaarden	96,4	134,1	127,8	142,1

* In de boekwaarde van de grondexploitaties is de voorziening negatieve complexen verdisconteerd. Ook zijn de per de 1/1/2014 verkregen gronden voor Grut Palma en Frisia verwerkt (tezamen €5,2 mln.).

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de totale boekwaarde van de onderscheiden typen grond van de gemeente Leeuwarden in 2011 tot 2014 met bijna €46 mln. is opgelopen van €96,4 mln. in 2011 tot €142,1 mln. per 1 januari 2014. De grondexploitaties voor woningbouw hebben hierin de grootste boekwaarde van €128,6 mln.), gevolgd door NIEG-gronden (€9,4 mln.) en de gronden voor bedrijven (€4,3 mln.).

De boekwaarde van de grondexploitatie De Zuidlanden bedraagt per 1 januari 2014 €114,5 mln. en bepaalt daarmee (de ontwikkelingen van) de boekwaarde in sterke mate. De boekwaarde van de NIEG-gronden was begin 2011 met €96,4 mln. omvangrijk. De grondbank Zuidlanden (met strategisch verworven grond voor deze nieuwe locatie) was hiervan de grootste.

In 2011 is de boekwaarde bij de woningbouw grondexploitaties opgelopen met €18,3 mln. Dat is grotendeels het gevolg van de opname van de boekwaarde van de drie grondexploitaties (Techum, Jabikswoude en Wiarda) van De Zuidlanden, die daarvoor PPS-grondexploitaties waren en dus niet ten laste van gemeentelijke exploitaties kwamen.

Toepassing waarderingsbeleid en kwaliteit waardering gemeentelijke grondexploitaties

De gronden die de gemeente in exploitatie heeft, kennen per 1 januari 2014 een *boekwaarde* van €132,9 mln. Van deze boekwaarde heeft €4,3 mln. betrekking op bedrijventerreinen en €128,6 op gronden voor woningbouw (zie tabel 2-1). De waarde van de gronden voor woningbouw is inclusief de per 1/1/2014 verkregen gronden voor Grut Palma en Frisia (totaal €5,2 mln.). De gemeentelijke grondexploitaties zijn conform het vastgestelde beleid jaarlijks herzien in de Jaarstukken. De waardering in de Jaarstukken komt aan de orde in de

jaarlijkse Rapportage voortgang grondexploitaties voor het betreffende begrotingsjaar en de Begroting voor het daaropvolgende jaar.

Het *verwachte resultaat* van alle lopende gemeentelijke grondexploitaties tezamen (woningbouw- en bedrijventerreinen) is in de periode beging 2012-begin 2014 gedaald met €10 mln., van + €7,6 mln. naar -€2,4 mln. (zie tabel 2-2). Exclusief Grut Palma en Frisia van de voormalige gemeente Boarnsterhim (samen een tekort van -€3,1 mln.), zou het verwachte resultaat 1 januari 2014 nog net positief (+€0,7 mln.) zijn geweest. De daling van het verwachte totale resultaat is vooral een gevolg van de daling van het verwachte resultaat van De Zuidlanden met €7,5 mln. (van +€10,2 mln. in 2012 naar +€2,7 mln. in 2014⁶). Voor de verwachte verliezen op grondexploitaties zijn voorzieningen getroffen⁷.

Tabel 2-2 Verwacht resultaat lopende gemeentelijke grondexploitaties

	Verwacht resultaat		
Woningbouwlocaties	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014
Vrijheidswijk Tolhuis (AZC)*	0	0	+0,1
Vrijheidswijk Centrum	+0,2	+0,4	+1,0
Zuiderburen	+0,5	+0,4	+0,4
Grut Palma	nvt	nvt	-1,6
Wirdum Hekkemieden	-	-0,1	+0,1
Wytgaard Uitbreiding	-	-0,1	-0,1
De Zuidlanden (totaal)	+10,2	+5,5	+2,7
Totaal woningbouwlocaties	+10,9	+6,0	+2,5
Sportcomplex FVC Hemrik	0	0	+0,1
Leeuwarden Oost*	0	0	+0,1
Businesspark 4	-1,0	-1,8	-1,8
Newtonpark 4	-2,2	-1,4	-1,7
Frisia	nvt	nvt	-1,5
Totaal bedrijventerreinen	-3,3	-3,3	-4,9
Totaal alle grondexploitaties	+7,6	+2,7	-2,4

* Verwacht Vrijheidswijk Tolhuis (AZC) per 1/1/2013 en Leeuwarden Oost per 1/1/2012 en 1/1/2013 betreft de verwachting na tussentijdse winstneming.

Bron: Gemeente Leeuwarden, Rapportage voortgang grondexploitaties 2013 (blz. 5) en 2014 (blz. 5)

⁶ In 2011 was het verwachte resultaat van De Zuidlanden nog bijna +€22 mln.

⁷ De boekwaarde van een grondexploitatie betreft de totale tot dan toe voor de betreffende grondexploitatie gedane investeringen verminderd met de totaal verkregen opbrengsten in een grondexploitatie. Het verwachte resultaat van een grondexploitatie is het saldo van alle (gedane en te maken) kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare bouwgrond.

Het verwachte resultaat bij alle grondexploitaties voor woningbouw is sinds 2012 teruggelopen van +€10,9 mln. naar +€2,5 mln. Het verwachte resultaat van alle bedrijventerreinen was in 2012 -€3,3 mln. Dit verlies is per 1/1/2014 opgelopen tot -€4,9 mln.

Over de toepassing van de 5% buffer bij de opbrengsten in de grondexploitatie is in de documenten voor de raad geen informatie gevonden. Volgens informatie uit interviews wordt de buffer bij de start van een grondexploitatie toegepast..

Bij de verwachte resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties is een afwijking van het beleidskader naar voren gekomen. Dit betreft de exploitatie van De Zuidlanden. Bij de herziene exploitatie in de periode 2010-2013 werd elk jaar een lager resultaat verwacht. De verwachte winst was in 2011 +€10,2 mln., in 2012 +€5,5 mln. en in 2013 +€2,7 mln. Deze verwachte winst wordt echter onder andere veroorzaakt doordat de exploitatie van De Zuidlanden in 2012 en 2013 voor in totaal €4.5 mln. bijdragen uit de Reserve grondexploitaties heeft ontvangen. Volgens het geldende beleid mag een dergelijke bijdrage uit deze reserve alleen plaatsvinden bij een verwacht verlies. In dit geval zou zonder de bijdrage uit deze reserve weliswaar sprake zijn van een verwacht verlies. Echter, de gedane onttrekking aan de Reserve grondexploitaties overstijgt het verwachte verlies. Dit verlies had moeten worden toegevoegd aan de voorziening negatieve complexen (in plaats van direct in mindering gebracht op de grondexploitatie). De bijdragen uit de Reserve grondexploitaties aan De Zuidlanden zijn in de jaarrekening wel apart verantwoord bij de mutaties van de Reserve grondexploitatie (zie tabel 3-1 in paragraaf 3.1). De raad is met deze mutatie akkoord gegaan.

Ten aanzien van de verwachte resultaten kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst:

1. Bij de onderscheiden kostensoorten is in de afzonderlijke grondexploitaties een kostenpost 'exploitatie' opgenomen, waarin zowel plankosten als rentekosten zijn ondergebracht. Dit bemoeilijkt het inzicht in de totale rentekosten en plankosten. Voor De Zuidlanden zijn deze kosten wel apart gespecificeerd;
2. De accountant waarschuwt voor te optimistische waarderingen. Gewezen is op een te optimistische rente van 3.5% terwijl 4% meer gebruikelijk is. Ook de opbrengstenstijging van de gronden van 1% (De Zuidlanden 2%) wordt als optimistisch getypeerd. Daar tegenover staat dat bij de meeste grondexploitaties de parameter voor kostenstijgingen met jaarlijks 3% groter is dan het percentage voor opbrengstenstijgingen. De stijging van de kosten worden in die gevallen dus hoger geraamd dan de stijging van de opbrengsten. Bij De Zuidlanden zijn de in de begroting gehanteerde parameters voor kostenstijgingen en opbrengstenstijgingen gelijk.
3. Gelet op de huidige marktsituatie kenschetst de accountant de verkoopraming van De Zuidlanden (70 woningen in 2014, 100 in 2015 en 2016, oplopend naar gemiddeld 335 in 2020 tot 2033) als ambitieus;
4. De grondexploitatie De Zuidlanden loopt tot en met het jaar 2033. De laatste fase van De Zuidlanden zal in 2025 met de uitvoering starten, en valt daarmee dus binnen de 15 jaartermijn. Daardoor kan de boekwaarde van de gronden van De Zuidlanden (met uitzondering van de Zuidlanden Oost dat niet binnen in exploitatie zal komen) als actieve grondexploitatie worden gewaardeerd. De lange looptijd van deze grondexploitatie en de hoge rentelast van de boekwaarde⁸ brengt gezien de huidige marktontwikkelingen onzekerheid met zich mee.

⁸ De totale rentelast in de grondexploitatie is met 15% van de totale kosten hoog, vergeleken met kengetallen. Dat geldt ook voor de plankosten, omdat de historische plankosten van de PPS in de exploitatie zijn opgenomen.

Gelet op bovenstaande en op basis van de analyse van de casestudies kan worden opgemerkt dat het verwachte resultaat van de grondexploitaties mogelijk aan de gunstige kant is geraamd.

Toepassing waarderingsbeleid en kwaliteit waardering PPS-grondexploitaties

De waarde van de PPS-grondexploitaties wordt jaarlijks bepaald op basis van de waarde van de aandelen van de betreffende PPS. De (kwaliteit van de) waardering is beperkt beoordeeld vanwege het private en vertrouwelijke karakter van deze exploitaties. Om die redenen hebben wij informatie over de PPS-exploitaties in een vertrouwelijke brief ter kennis gebracht van de gemeenteraad.

Toepassing waarderingsbeleid en kwaliteit waardering Reserve Bovenwijks

De reserve Bovenwijks had een boekwaarde van -€2,2 mln. ultimo 2011. De afgelopen jaren zijn er geen inkomsten verkregen en ook geen uitgaven gedaan. In 2013 was er een kleine verhoging van de waarde voor inflatiecorrectie, waardoor de waarde begin 2014 -€2,3 bedroeg.

De Reserve Bovenwijks wordt daarnaast gebruikt als dekkingsmiddel voor de Vrijbaanprojecten. De voeding van de ingestelde Reserve Bovenwijks is voor het overgrote deel afkomstig van de grondexploitatie De Zuidlanden. De afdracht vanuit De Zuidlanden is voorlopig gemaximeerd op €2,2 mln. De waardering van de Reserve Bovenwijks is volgens het gestelde beleidskader.

Toepassing waarderingsbeleid en kwaliteit waardering NIEG gronden

De NIEG gronden kennen per 1 januari 2014 een boekwaarde van €9,4 mln. (zie tabel 2.1). De waardering van de NIEG-gronden komt jaarlijks aan de orde in de Rapportage voortgang grondexploitaties voor het betreffende begrotingsjaar en de Begroting voor het daaropvolgende jaar. De kaderstelling voor de NIEG-gronden uit de Nota grondbeleid 2012 (pas waarde huidige bestemming toe bij ontwikkeling na 15 jaar; bij kortere periode toekomstige bestemming) is in de praktijk gevolgd.

In de jaarstukken wordt aangegeven welke NIEG-complexen er zijn, met per complex de boekwaardemutaties en een korte toelichting van de verandering in boekwaarden. De waardering van de NIEG-gronden is in deze documenten moeilijk te beoordelen, omdat de waarde per m² niet wordt gegeven, noch de oppervlakte, noch de (huidige of toekomstige) bestemming. Ook wordt in de Jaarstukken niet aangegeven of de waardering is gebaseerd op de huidige of toekomstige bestemming. Uit de afzonderlijke grondexploitaties blijkt wel op basis van welke bestemming de waardering heeft plaatsgevonden, namelijk op basis van toekomstige bestemming.

NIEG-gronden die zijn afgewaardeerd naar huidige bestemming, betroffen gronden die door gewijzigde marktvraag pas na 15 jaar tot ontwikkeling kunnen komen: Zwettepark (Noord) in 2011 en De Zuidlanden Oost in 2012. Bij afwaardering naar huidige (agrarische) bestemming zijn deze gronden bij de post cultuurgronden van materiële vaste activa ondergebracht.

Bij de afwaardering van NIEG-gronden is een afwijking van het beleidskader naar voren gekomen. De afwaardering van de gronden De Zuidlanden Oost (eerder bedoeld voor 270 woningen) vergde circa €12 mln. Volgens het vastgestelde beleid zou deze verliesneming ten laste moeten komen van de Reserve grondexploitaties. De afwaardering De Zuidlanden Oost is echter gedekt vanuit de algemene middelen. De afboeking van deze € 12 mln. op de

voormalige NIEG-gronden De Zuidlanden Oost is daardoor niet terug te vinden in het jaarlijkse overzicht van de mutaties van de Reserve grondexploitaties (zie tabel 3-1 in paragraaf 3.1). Over deze afboeking is door de raad een besluit genomen.

Gegevens over boekwaarde en marktwaarde per m2 zijn er wel bij de drie NIEG-complexen, te weten Omgeving WTC/EXPO, Watercampus en Newtonpark 3. Hierover kan worden opgemerkt dat de marktwaarde hoger is dan de boekwaarden, dan wel dat deze in evenwicht zijn.

Toepassing waarderingsbeleid en kwaliteit waardering cultuurgronden

Zoals hiervoor opgemerkt is in de nota grondbeleid geen door de raad vastgesteld beleid voor de waardering van cultuurgronden opgenomen. In de begroting en de jaarstukken wordt alleen de totale boekwaarde vermeld (per 1 januari 2014 2,1 mln.). In de praktijk is er echter wel waarderingsbeleid. De cultuurgronden worden gewaardeerd voor €2 per m2. Die waarde is lager dan de agrarische waarde, waardoor de rentelast laag wordt gehouden. Deze jaarlijkse rentelast wordt gedekt uit de algemene middelen. Door de vaste prijs per m2 blijft de boekwaarde van een complex cultuurgrond bij de jaarlijkse waardering gelijk. De totale boekwaarde van cultuurgronden verandert pas als er een complex bij komt of afgaat.⁹ Uitgaande van een waardering van grond met een agrarische bestemming op basis van een marktprijs van €4 - €6 per m2 is bij de cultuurgronden sprake van een stille reserve. Op basis van de genoemde prijs per m2 zou bij een voorraad van 126 ha de stille reserve tussen de €2,5 tot €5 mln. bedragen.

De boekwaarde van de cultuurgronden is in 2010-2013 met €1,2 mln. toegenomen tot €2,1 mln. eind 2013. Gronden die hieraan zijn toegevoegd komen volgens de Rapportages voortgang grondexploitaties vanuit NIEG-gronden: in 2011 het complex Zwettepark (een beoogd bedrijventerrein op lange termijn, na 15 jaar) en in 2012 de gronden van De Zuidlanden Oost. In 2014 worden nog 7 ha van de locaties Grut Palma en Frisia van de Boarnsterhim toegevoegd.

⁹ Er komen cultuurgronden bij door: afwaardering van NIEG-Gronden of van actieve grondexploitaties of door aankoop van strategische gronden. Er gaan cultuurgronden af door: overboeking van cultuurgronden naar NIEG-gronden of naar een actieve exploitatie dan wel door verkoop.

3 Opvang verliezen en risicobeheersing

3.1 Opvang verliezen gronden en grondexploitaties

Deelvraag 4. Hoe heeft de gemeente de afgelopen jaren haar verliezen op gronden en grondexploitaties opgelost?

Voor winsten en verliezen op gronden vervult de Reserve grondexploitaties een sleutelfunctie. Het beleid is dat winsten worden bijgeboekt op de Reserve grondexploitaties en dat verliezen op gronden ten laste van deze reserve worden gebracht. Op de afboeking van Zuidlanden Oost na, is dit in de praktijk ook gedaan. De lagere waardering van Zuidlanden Oost bedraagt in totaal €12 mln en is ten laste van de algemene middelen gebracht. Naast dit bedrag is vanuit de Algemene Reserve nog €3,4 mln. toegevoegd aan de reserve grondexploitaties om deze reserve op het benodigde peil te brengen. Door deze toevoeging bevindt de Reserve Grondexploitaties zich per 31 december 2014 op het benodigde niveau. Dit benodigde niveau volgt uit berekeningen van de risico's (zie daarvoor ook paragraaf 3.3).

Opgemerkt kan nog worden dat alleen bij grondexploitaties, NIEG-gronden en PPS-grondexploitaties tekorten aan de orde zijn. Bij cultuurgronden en de Reserve Bovenwijken zijn geen verliezen aan de orde. De cultuurgronden zijn lager gewaardeerd dan de agrarische waarde, zodat hier geen risico's voor verlies aan zijn verbonden. Bij de Reserve Bovenwijken mogen alleen investeringen worden gedaan als er opbrengsten voor zijn, waardoor er geen verlies kan zijn.

Het verloop van de Reserve Grondexploitaties is weergegeven in tabel 3-1. Het bedrag dat voor de Zuidlanden ten laste van de algemene middelen is gebracht is weergegeven in tabel 3-2.

Tabel 3-1 Mutaties van de Reserve Grondexploitaties gemeente Leeuwarden, 2011 tot en met 2014 (in mln. euro's) en bijdragen vanuit algemene middelen / reserve

	2011	2012	2013	2014(1)	Totaal
Stand reserve per 1-1	+17,4	+11,1	+9,5	+8,6	
rentebijbeschrijving	+0,7	+0,4	+0,5	+0,3	+1,9
Afdracht bijdrage SIOF	-0,9	-	-	-	-0,9
Aanvulling voorziening negatieve complexen	-1,5	-1,3	-0,2	-3,3	-6,3
Afwaardering NIEG-gronden(2)	-3,5	-0,1	-0,3	-0,2	-4,1
Onrendabele top strat. verwerv. (kosten verwerving > marktwaarde)	-3,2	-0,3	-0,1	-0,2	-3,8
Afboeken resultaat De Zuidlanden	-	-2,4	-2,1	-	-4,5
Winst afgesloten complexen	+0,1	+1,7	+0,7	+0,4	+2,9
Tussentijdse winstneming	+2,1	+0,5	+0,4	+0,1	+3,1
Overig	-0,1	-0,2	+0,2	-	-0,1
Stand reserve 31-12 (voor toevoegingen algemene reserve)	+11,1	+9,4	+8,6	+5,7	
Benodigde reserve	+12,1	+9,0	+7,0	+9,1	
Aanvulling Algemene middelen	-	-	-	+3,4	+3,4 ¹⁰
Stand reserve 31-12 (na toevoegingen algemene reserve)	+11,1	+9,4	+8,6	+9,1	

Bron: Gemeente Leeuwarden, Jaarstukken 2011, 2012 en 2013, 2014: (1) Verwachting volgens gemeentelijke Rapportage voortgang grondexploitaties 2014; (2) Newtonpark 3 en Zwestepark in 2011; daarna vooral rentelasten boekwaarde Newtonpark 3.

¹⁰ De raad heeft op 29 september 2014 bij de behandeling van de Rapportage voortgang grondexploitaties 2014 onder andere besloten deze aanvulling te doen ten laste van het begrotingsjaar 2014 en akkoord te gaan met de afwaardering van een deel van gronden Grut Palma en Frisia naar cultuurgrond en het verlies daarop via de Aanvulling voorziening negatieve complexen ten laste van de Reserve grondexploitaties te brengen.

Tabel 3-2: Bedragen ten laste van de algemene middelen

	2011	2012	2013	2014(1)	Totaal
Bijdrage Zuidlanden Oost (1) voor afboeking grond De Zuidlanden Oost	-	+12	-	-	+12
Totaal	-	12	-	-	12

(1) Raadbesluit begroting 2013 17899 KR, 6-11-2012.

Uit de tabellen is op te maken dat er in de periode 2011 - 2014 door de gemeente Leeuwarden in totaal €30,7 mln. aan verlies op gronden is genomen. Dit betreffen de volgende posten:

- -€4,5 mln. op De Zuidlanden ('afboeken resultaat De Zuidlanden'),
- -€6,3 mln. op de overige gemeentelijke grondexploitaties ('aanvulling voorziening negatieve complexen'),
- -€4,1 mln. 'NIEG-gronden',
- -€3,8 mln. 'onrendabele top strategische verwerving' en
- -€12 mln. voor De Zuidlanden Oost (buiten de Reserve grondexploitaties om afgevaardeerd naar cultuurgronden).

Verliezen kunnen door de gemeente op verschillende manieren worden afgedekt::

1. winsten of tussentijdse winsten op andere grondexploitaties (verevening);
2. Algemene middelen (aanvulling via de gemeentelijke exploitatie).
3. Reserve grondexploitaties of vrijval van andere reserves en voorzieningen

De gemeente Leeuwarden heeft deze drie bronnen als volgt ingezet voor dekking van het totale verlies van €30,7 mln.:

1. €6,0 mln. (tussentijdse) winsten van andere grondexploitaties (€2,9 mln. + €3,1 mln.),
2. €12 mln. uit de algemene middelen.
3. €12,7 mln. uit de Reserve grondexploitaties.

3.2 Gehanteerde instrumenten voor beperking verliezen

Deelvraag 5. Welke beheersinstrumenten (risicomanagement) heeft de gemeente ingezet om haar verliezen te beperken?

Bij de beheersing van verliezen kan een onderscheid worden gemaakt naar:

- beheersing van verliezen van grondexploitaties,
- beheersing van verliezen van NIEG-gronden en cultuurgronden
- Beheersing door middel van tijdelijk beheer en
- overige beheersinstrumenten van belang voor grondexploitaties (voortkomend uit het woon- en economisch beleid).

Op de beheersing van risico's ten aanzien van de Reserve Bovenwijks wordt niet nader ingegaan. Aangezien bij deze gronden niet meer kan worden uitgegeven dan er geld in de reserve zit, zijn hier weinig risico's aan verbonden.

Deze hierboven genoemde beheersmaatregelen worden hieronder toegelicht.

Beheersing verliezen grondexploitaties

Voor de beheersing van de risico's van grondexploitaties treft de gemeente de volgende maatregelen:

- Het in de grondexploitaties opnemen van een buffer voor risico's
- Het aanpassen van de programmering / fasering

Beide punten worden hieronder toegelicht.

Inzetten buffer

De meeste grondexploitaties zijn vastgesteld voor de vaststelling van de Nota Grondbeleid en kennen geen buffer. Dat geldt niet voor de Zuidlanden. De Zuidlanden heeft een risico-buffer 2% van de totale opbrengsten (€ 8,1 mln.) en is daarmee een uitzondering. Door gebruik van de buffer hoeft niet direct op de reserve Grondexploitaties te worden teruggevalen. De opvang van financiële tegenvallers gebeurt daardoor eerst binnen de afzonderlijke grondexploitatie. Mochten de financiële middelen binnen de afzonderlijke grondexploitaties niet toereikend zijn, dan wordt mogelijk aanspraak gedaan op de reserve Grondexploitaties.

Aanpassing programmering/fasering

Het gemeentelijk woningbouwprogramma is verlaagd van 400-640 woningen per jaar (Woonplan Leeuwarden 2008-2013) naar 300-400 woningen per jaar (Nota Wonen 2012).¹¹ De streefcijfers zijn voor 2013 gerealiseerd. Er zijn in dat jaar 377 woningen gerealiseerd. Bij de bedrijventerreinen was de verwachte behoefte aan bedrijventerreinen circa 9,2 ha per jaar tot 2020. Feitelijk is er in de periode 2010-2013 1,2 ha per jaar uitgegeven.

De gemeente heeft bij de terugval in marktvraag naar grond met haar grondbeleid vooral bijgestuurd door middel van verlenging van de looptijd van de grondexploitaties met minder kavelsverkopen per jaar. Op ruimtelijke kwaliteit is niet of nauwelijks bespaard. Zo zijn kavels niet verdicht en is er geen sprake van lagere kwaliteit van bestratingen, groenaanleg etc. De grondprijzen zijn stabiel gehouden en waar mogelijk aangepast aan de inflatie. De grondprijzen bij projectmatige woningbouw vormen hier een uitzondering op. Hier hebben de grondprijzen meer meebewogen met de woningprijzen, als gevolg van de methodiek van grondprijsberekening. De kavelprijs is bij projectmatige bouw namelijk een vastgesteld percentage van de woningprijs.

¹¹ Gemeente Leeuwarden, Vaststelling Nota grondbeleid 2012 en Nota Wonen 2012, 17 juli 2012. Het betreft streefcijfers voor de bruto woningbouw. Bij bruto woningbouw wordt ook bouw in het kader van vervanging door sloop en andere onttrekkingen aan de woningvoorraad meegenomen. Voor uitbreidingslocaties is de woningbouw voor uitbreiding van de woningvoorraad van belang.

Tabel 3-3 Kosten en opbrengsten grondexploitaties en NIEG-gronden, mutaties boekwaarde (in € mln.)

		2011	2012	2013
	Boekwaarde 1/1	97,8	134,4	127,7
Bij	Plankosten	34,5	6,4	1,4
	Aankopen grond	21,8	-10,4	0,7
	Bouw- & woonrijp maken	14,2	6,3	3,5
	Rentebijverschrijving	4,1	5,0	5,2
	Tijdelijk beheer/exploitatie NIEG	1,9	0,3	0,2
	<u>Uitnames/gerealiseerde winsten</u>	2,9	2,2	1,2
	Overig	-	0,4	0,1
Bij	Totaal	79,4	10,1	12,3
Af	Verkoop grond	23,7	7,7	3,0
	Subsidies/bijdragen	17,4	7,8	-0,3
	Voorziening verlies complexen	1,6	1,4	0,2
Af	Totaal	42,7	16,9	2,9
	Mutatie boekwaarde	36,7	-6,8	9,4
	Boekwaarde 31-12	134,4	127,7	137,1

Bron: Gemeente Leeuwarden, Jaarstukken 2011 (blz. 234), 2012 (blz. 224) en 2-13 (blz. 213)

Beheersing verliezen NIEG-gronden en cultuurgronden

Volgens informatie uit interviews, zullen enkele complexen met NIEG-gronden binnen een paar jaar voordelig worden afgesloten. Newtonpark 3 is volgens geïnterviewden over enkele jaren een grondexploitatie, die aan de raad zal worden voorgelegd. Bijsturing heeft verder plaatsgevonden door verliezen te nemen, onder andere door de afboeking van twee complexen NIEG-gronden naar cultuurgronden (Zwettepark in 2011 en De Zuidlanden Oost in 2012).

Zoals al aangegeven hebben de cultuurgronden een waarde die lager is dan de huidige agrarische (markt)waarde, waardoor een stille reserve ontstaat. Als reden hiervoor wordt het beheersen van rentelasten genoemd.

Tijdelijk slimmer beheer

Voor tijdelijk beheer van gronden heeft de raad bij het vaststellen van de Nota Grondbeleid op 24 september 2012 de motie 'Slimmer beheer van gronden' aangenomen. Met de motie is optimalisering (financieel en maatschappelijk) van het tijdelijk beheer van gronden als doel gesteld. De motie stelt de volgende maatregelen voor:

- Te onderzoeken welke tijdelijke functies tot een beter financieel en maatschappelijk rendabel beheer van de gronden kunnen leiden;
- Hierbij specifiek te onderzoeken welke terreinen in de gemeente Leeuwarden mogelijkheden bieden voor financieel rendabele opwekking van zonne-energie;

- Bij dit onderzoek nadrukkelijk de denkkraft van inwoners, onderwijsinstellingen en bedrijven bij elkaar te brengen;
- Een prijsvraag uit te schrijven voor de best bruikbare ideeën voor betere benutting van braakliggende gronden en gemeentelijke gebouwen;
- Bestemmingsplannen waar nodig aan te passen zodat het opwekken van zonne-energie door middel van zonnepanelen niet wordt beperkt;

Het is niet duidelijk of de motie volledig in uitvoering is gebracht en tot welke positieve financiële voordelen dit heeft geleid. Wel zijn in de commissievergadering Stadsontwikkeling van 15 mei 2013 vragen gesteld door de D66 fractie over een aantal bestemmingsplannen. De uitwerking van de motie 'slim beheer van braakliggende grond' in deze bestemmingsplannen was voor hen niet duidelijk. De fractie heeft ambtelijke overleg gehad over de mogelijkheden van plaatsing bouwwerken voor zonne-energie en windenergie op braakliggende gronden. Zij wilde onder andere weten of het college beschikt over een overzicht van terreinen en braakliggende gronden in de gemeente Leeuwarden. Ook wilde zij weten hoe de uitvoering van de motie is verwerkt in de bestemmingsplannen. Het college zegt in haar antwoord dat zij een inventarisatie heeft gemaakt van terreinen en braakliggende gronden die geschikt zijn voor het opwekken van zonnestroom. Het verwerken van de uitvoering van de motie 'slim beheer van braakliggende grond' in de bestemmingsplannen vraagt volgens het college om maatwerk. De ruimtelijke omstandigheden verschillen namelijk sterk per gebiedsdeel. Toch zegt het college dat binnen de meeste bestemmingsplannen in de gemeente het mogelijk is om duurzame voorzieningen op te richten zoals bijvoorbeeld zonnepanelen of kleine windturbines¹².

Zoals gezegd is over de uitvoering en resultaten van de motie weinig bekend. Opgemerkt kan worden dat de daling van de jaarlijkse kosten voor tijdelijk beheer van NIEG gronden van €1,9 mln. in 2011, naar €0,2 in 2013 (zie tabel 3.3) niet wordt veroorzaakt door slimmer beheer. Deze daling komt, volgens informatie uit interviews, door overheveling van de tijdelijke beheerskosten van De Zuidlanden naar de grondexploitatie. Wel kan worden genoemd dat –zoals ook reeds in de Nota grondbeleid 2012 is genoemd– er naar wordt gestreefd de pachtopbrengsten voor cultuurgronden te verhogen door het afsluiten van langere pachtcontracten. In 2013 bedroegen de pachtopbrengsten voor cultuurgronden €50.000, terwijl de rentelasten €78.000 bedroegen. Daarbij kan worden opgemerkt dat voor een deel van de cultuurgronden contractueel is vastgelegd dat er enkele jaren kostenvrij gepacht kon worden. De termijn daarmee loopt op korte termijn af.

Overige beheersmaatregelen

Buiten het grondbeleid zijn er maatregelen in het woon- en economisch beleid genomen om de gedaalde vraag naar bouwgrond, te stimuleren. Uit de bestudeerde verantwoordingsinformatie over het grondbeleid komt onder andere samenhang met het woon- en economisch beleid aan de orde.¹³ Voorbeelden hiervan zijn:

- In maart 2009 heeft de raadscommissie Stadsontwikkeling met marktpartijen en corporaties gesproken over maatregelen om de woningbouw op peil te houden. Dat heeft geleid tot de oprichting van het Platform Aanpak Woningmarkt Leeuwarden (in 2011 omgezet in Platform Wonen Leeuwarden). In juni 2009 kwam het platform met een Plan van Aanpak met 33 maatregelen
- In 2013 hebben gemeenten en marktpartijen meegewerkt aan het provinciale Aanvalsplan Woningmarkt. Van een provinciale bijdrage voor de stimulering van huurwoningen

¹² Inmiddels heeft het college een SDE subsidie gekregen om braakliggende grond meer te laten renderen.

¹³ Voor het economisch beleid: zie onder andere: gemeente Leeuwarden, Bedrijfshuisvesting in Leeuwarden, juni 2014, blz. 4 en 5; idem., Jaarstukken 2011, blz. 49-55. Idem., Jaarstukken 2012, blz. 43-51.

in de vrije sector heeft Leeuwarden ook gebruik gemaakt in een project met 40 beleggershuurwoningen in De Zuidlanden. De gemeente heeft gebruik gemaakt van de provinciale bijdrage die uit voortkwam.

- In de nota Wonen 2012 is –zoals eerder reeds aangegeven de doelstelling voor de woningbouw (inclusief vervanging) verlaagd van 440-640 nieuwe woningen (Woonplan Leeuwarden 2008-2013) naar 300 tot 400 woningen per jaar. De Nota wonen 2012 geeft drie speerpunten voor het woonbeleid:
 1. Evenwicht onderkant woningmarkt. Behoud en zo mogelijk verbetering van dit even-wicht door kwaliteitsverbetering in de lagere prijssegmenten.
 2. Faciliteren woonbehoefte kleine huishoudens (waaronder studenten). Op basis van meer inzicht in de woonwensen van deze diverse doelgroep, de bestaande woningvoorraad en het nieuwbouwprogramma beter afstemmen op de woonvraag van kleine huishoudens.
 3. Sturen in het planaanbod. Het aanbod van nieuwbouw moet beter op elkaar worden afgestemd om onnodige stagnatie van projecten te voorkomen. Dit vraagt om inzicht in woonwensen en -mogelijkheden. Dit speerpunt houdt ook in dat nieuwe woningbouwlocaties binnen bestaand stedelijk gebied niet mogen concurreren met bestaande grondexploitaties, zoals De Zuidlanden en Blitsaerd.

Samengevat richt het grondbeleid zich, volgens de Begroting 2014, samen met het woonbeleid op maatregelen om de productie op gang te houden.¹⁴

3.3 Risico's grondbeleid nu en in de toekomst

Deelvraag 6. Welke relevante risico's loopt de gemeente met de waardering van haar gronden en grondexploitaties, nu en in de toekomst? Is de Risicoreserve grondexploitaties hiervoor toereikend?

Voor deze vraag wordt eerst ingegaan op de risicoanalyse, vervolgens op de risico's bij grondexploitaties (op korte en langere termijn) en bij NIEG- en cultuurgronden. Daarna wordt de relatie gelegd tussen de risico's en de (risico)reserve Grondexploitaties. De risico's van PPS-grondexploitaties komen in paragraaf 3.4 aan de orde. Op de risico's ten aanzien van de Reserve Bovenwijken wordt niet ingegaan aangezien hier weinig tot geen risico's aan zijn verbonden (zie ook de opmerkingen hierover in 3.2).

Risico's in beeld

De financiële risico's worden jaarlijks bepaald. In een voor de gemeente nieuwe systematiek (Monte Carlo simulatie) wordt voor alle risico's een totaalkansberekening gemaakt, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voordoen.¹⁵

Duidelijk is dat risico's van grondexploitaties en NIEG-gronden in beeld worden gebracht en gekwantificeerd. De toelichting op de risico's staat vermeld in de paragraaf Grondbeleid van de Begroting. In de Begroting 2014 was de risicobeschrijving vrijwel gelijk aan die van de begroting 2015. Daarbij zijn maatregelen voor risicobeheersing genoemd. Daarbij wordt niet genoemd welk effect de maatregelen hebben.

¹⁴ Gemeente Leeuwarden, Begroting 2014, paragraaf Grondbeleid, blz. 159-160.

¹⁵ Gemeente Leeuwarden, Begroting 2014, blz. 161 en 162; idem., Begroting 2015, blz. 112.

Bij de cultuurgronden (126 ha) worden nauwelijks risico's gelopen. Door de lage waardering van €2 per m² (onder de agrarische waarde, vanwege het voorzichtigheidsbeginsel en beheersing van rentelasten) is hier eerder sprake van een stille reserve.

Risico's grondexploitaties op kortere termijn

Voor het opvangen van risico's is berekend dat omvang van de Reserve grondexploitaties per 31 december 2014 in totaal €9,1 mln. zou moeten zijn. Daarvan heeft €5,4 mln. betrekking op De Zuidlanden en €3,7 mln. op de overige grondexploitaties.¹⁶ In de begroting 2014 en 2015 worden deze risico's toegelicht naar risicosoorten die de Nota grondbeleid 2012 benoemt.¹⁷

Opgemerkt kan worden dat de hoogte van de Reserve grondexploitaties niet het totale risico aangeeft. De Reserve Grondexploitaties is bedoeld om risico's op te vangen die niet in de grondexploitatie zelf kunnen worden opgevangen. In de grondexploitaties kunnen buffers worden opgenomen, waarmee risico's kunnen worden opgevangen. Zo is het totale risico voor De Zuidlanden geschat op €16,1 mln., waarvan €10,7¹⁸ in de grondexploitatie zelf kan worden opgevangen en €5,4 mln. in de Reserve grondexploitaties. De bandbreedte van het grondexploitatiesaldo van De Zuidlanden kwam in de risicosimulatie uit op een verlies van €18 mln. tot een winst van €23 mln (afhankelijk van de gekozen uitgangspunten in de risicosimulatie).

Gelet op de boekwaarde van de gronden liggen de meeste risico's voor de gemeente bij Grut Palma, Frisia, Newtonpark 4, Businesspark 4 en De Zuidlanden. Bij Newtonpark 4 en Businesspark 4 zijn er vooral marktrisico's van mogelijk lagere grondopbrengsten. Dit geldt ook voor Grut Palma, Frisia en De Zuidlanden, maar voor deze grondexploitaties geldt daarnaast dat deze grondexploitaties nog een lange looptijd hebben waarin de gemeente nog de nodige investeringen zal moeten doen.

Risico's grondexploitaties op langere termijn

Een aantal grondexploitaties kent een langere doorlooptijd dan de gebruikelijk 10 jaar. In deze grondexploitaties is voor de langere termijn risico's al in de grondexploitatie rekening gehouden met de belangrijkste: de fasering van opbrengsten en kosten, waarbij bij de meeste grondexploitaties is aangenomen dat jaarlijks de kosten meer stijgen dan de opbrengsten. Doordat in de begroting wordt aangenomen dat de kosten meer stijgen dan de opbrengsten wordt min of meer een extra marge ingebouwd voor onzekerheden. Bij De Zuidlanden is niet uitgegaan van een hogere stijging van kosten dan opbrengsten. Parameters voor kostenstijgingen en opbrengststijgingen zijn in die begroting gelijk. Daarbij zijn de te maken kosten kleiner dan de te realiseren opbrengsten over een lange periode, waardoor er positieve netto opbrengststijgingen worden berekend. Als de grondprijzen minder snel stijgen dan aangenomen dan is er sprake van een financiële tegenvaller en vice versa.

Voor de berekening van risico's op de langere termijn kijkt de gemeente alleen nader naar De Zuidlanden. De Zuidlanden kent een relatief hoge boekwaarde en die moet op langere termijn (uitgangspunt tot 2034) worden terugverdiend met grondopbrengsten. Begin 2014 moet ruim 90% van de opbrengsten nog gerealiseerd worden. De extra rentelast bij een extra jaar geen opbrengsten is bij de huidige boekwaarde circa €4 mln. Het plan heeft door de lange termijn van de grondexploitatie en de hoge boekwaarde een geraamde hoge en

¹⁶ Gemeente Leeuwarden, Rapportage voortgang grondexploitaties 2014, blz. 12.

¹⁷ Gemeente Leeuwarden, Begroting 2014, blz. 161.

¹⁸ De €10,7 mln. bestaat uit een geraamde winst van ongeveer €2,7 mln. en een buffer van afgerond €8,1 mln.

oplopende rentelast. Ieder jaar dat opbrengsten uitgesteld worden, loopt de rentelast op. De opbrengstkant staat echter door de crisis onder druk.

Inmiddels is de planning van de woningbouwaantallen verlaagd naar een niveau van 70 woningen per jaar in 2013-2017. Dat aantal is in 2014 gehaald. Maar bij een blijvende verkoop van 70 kavels per jaar is dat nog onvoldoende om de boekwaarde terug te dringen. In de grondexploitatie De Zuidlanden is er vanuit gegaan dat in 2020 een positieve cashflow ontstaat (de jaarlijkse opbrengsten worden dan hoger dan te plegen investeringen en de rentelasten).

Voor de lange termijn tot 2034 zijn de risico's van De Zuidlanden berekend, waarbij er geen rekening is gehouden met een 'zwaar weer scenario'. Dat zwaardere weer lijkt met recente lagere woningbehoefteramingen op langere termijn een meer serieus scenario te kunnen worden. Tegen 2034 kunnen volgens berekening van RIGO 750 woningen nog niet zijn afgezet. In een scenario met meer 'zwaar weer' voor de lange termijn kan volgens een globale berekening van RIGO het verwachte grondexploitatiesaldo op €40 mln. negatief uit komen.

Risico's NIEG-gronden en cultuurgronden

Tegen 2016 zal de boekwaarde van de NIEG-gronden (€9,4 mln. eind 2013) aanzienlijk afnemen tot vrijwel nihil of omslaan in negatieve boekwaarde (winst). Als reden hiervoor wordt in interviews genoemd dat de volgende NIEG complexen bijna een grondexploitatiekarakter hebben en waarschijnlijk per saldo financieel voordelig zullen worden afgerond:

- *Omgeving WTC/EXPO* met een boekwaarde van €3,8 mln. (7,4 ha, boekwaarde €51 per m²). De grond wordt in 2015 ingebracht in het project IJshal en deels verkocht aan Waterskip. De verwachte opbrengst is meer dan de boekwaarde.
- *Watercampus* met een boekwaarde van €1 mln. (2,5 ha, boekwaarde €40 per m²). Fase 1 is in aanbouw.
- *Newtonpark 3* met een boekwaarde van €4,8 mln. (48 ha, boekwaarde €9,9 per m²). Deze gronden zijn bedoeld voor bedrijventerrein en worden waarschijnlijk in 2015 in een grondexploitatie gebracht (zie Notitie bedrijventerreinen van juni 2014). De verwachting is dat dit een sluitende grondexploitatie kan worden.

Bij de NIEG-gronden zitten volgende de verwachting van de gemeente op kortere termijn en ook op langere termijn weinig risico's meer. De huidige portefeuille zal over enkele jaren 'leeg' zijn.

Risicoreserve

Voor de opvang van risico's die niet (met de buffer) in de grondexploitaties kunnen worden opgevangen heeft de gemeente de Reserve Grondexploitaties. Deze reserve heeft zoals aangegeven per 31 december 2014 een saldo van €9,1 mln. Dit saldo is tot stand gekomen na een toevoeging vanuit de algemene middelen van €3,4 mln. Met deze toevoeging is de Reserve grondexploitaties op de uit risicoberekening van de gemeente voortkomende stand gebracht. De reserve grondexploitaties zal in de periode 2015-2019 met circa €2 mln. toenemen met name door rentebaten over de reserve en per saldo een kleine winst op grondexploitaties. De ontwikkeling van de reserve grondexploitaties is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 3-4 Verwachte ontwikkeling Reserve grondexploitaties, 2015-2019 (€ x 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019
Omvang Reserve grondexploitaties per 1 januari	9.109	10.457	11.004	13.118	11.595
Rentemutaties	553	600	620	693	
Afdrachten Algemene Reserve / SIOF	0	0	0	0	
Resultaten grondexploitaties	1.098	0	1.548	-2.161	
Afwaardering gronden + overigen	-303	-53	-54	-55	

Bron: Gemeente Leeuwarden, Begroting 2015, blz. 167 Dit is beeld is vergelijkbaar met de tabel in Begroting 2014, blz. 160.

Bij de boekwaarde van €137,1 mln. eind 2013 is er een jaarlijkse rentelast van €5,2 mln. (zie tabel 3.3). Die rentelast kan bij aanhoudende vertraging in opbrengsten en meer investeren nog oplopen (in 2011 was de rentelast nog €4 mln.). De reserve van €9,1 mln. is voldoende om circa 2 jaar (extra) geheel geen opbrengsten op te vangen. Dat past binnen een te hanteren vuistregel voor de benodigde buffer (2 tot 3 jaar geen opbrengsten).

De huidige Reserve grondexploitaties is voor de korte termijn voldoende. Voor risico's in de toekomst is vooral De Zuidlanden relevant aangezien deze grondexploitatie een lange looptijd kent waardoor hier veel onzekerheden zijn.

3.4 Risico's en risicomanagement bij PPS-grondexploitatie

Deelvraag 7. Welke risico's loopt de gemeente bij haar PPS constructies, indien betrokken private partijen hun verplichtingen niet meer na (kunnen) komen? Is hiervoor een toereikende risicovoorziening en risicomanagement?

Van de PPS-constructies, waarin de gemeente Leeuwarden deelneemt, heeft Blitsaerd het leeuwendeel van de aandelenwaarde.

Op de woningbouwlocatie Blitsaerd moeten van de geplande 400 woningen in hogere marktsegmenten nog 290 woningen worden gerealiseerd. In 2012-2013 zijn er in totaal 5 woningen gebouwd, waarvan 2 in 2012. De verwachting van de gemeente is dat de kavels voor de laatste woningen eind 2028 zijn verkocht.

Op basis van de casestudie van Blitsaerd kan gesteld worden dat de gemeente jaarlijks de risico's van de PPS Blitsaerd onderzoekt, in geld uitgedrukt en voorziet van een benodigde risicovoorziening. De belangrijkste grondexploitatierisico's bij Blitsaerd zijn marktrisico's, waarvoor maar beperkt risicomanagement mogelijk is. De gemeente loopt als deelnemer in de onderneming CV/BV Blitsaerd een beperkt financieel risico tot maximaal het aandeel van de gemeente in het aandelenkapitaal. De gemeente heeft net als de marktpartij €2,2 mln. aan vermogen ingebracht en heeft verder geen andere kapitaalsverstrekkingen gedaan. Risicomanagement van de grondexploitatie vanuit de gemeente is beperkt mogelijk gezien de CV/BV constructie. De gemeente is stille vennoot en mag de CV/BV dus niet meesturen.

4 Betrokkenheid van en informatievoorziening aan de raad

4.1 Betrokkenheid raad bij grondexploitaties

Deelvraag 8. Hoe wordt de raad betrokken bij complexe grondexploitaties?

In kaderstellende zin is de raad met name betrokken door de vaststelling van de nota grondbeleid 2012. Deze nota is het kader waarbinnen het grondbeleid moet worden uitgewerkt en uitgevoerd. In de nota grondbeleid worden onder andere kaders gesteld voor:

- de waardering van gronden die nog niet in exploitatie zijn,
- de resultaatbepaling van (lopende) grondexploitaties,
- het afsluiten van grondexploitaties,
- (tussentijdse) verlies- en winstneming,
- buffervorming bij aanvang van grondexploitaties,
- risicobeheer,
- de reserve grondexploitaties,
- tijdelijk beheer en strategische grondverwerving.

Belangrijke momenten waarop de raad bij concrete grondexploitaties wordt betrokken zijn bij de start, een herziening of de beëindiging van een grondexploitatie. Bij herziening van een groot project wordt de Raad geïnformeerd. Ook relevante ontwikkelingen van een groot project worden in (vertrouwelijke) vergaderingen aan de orde gesteld. Hierbij is zelden sprake van scenario's waar de raad een keuze uit kan maken. Bij De Zuidlanden en Blitsaerd is wel sprake van risicosimulatie om de bandbreedte van risico's in geld te kunnen inschatten, echter dit betrof een beperkte bandbreedte. Voor De Zuidlanden heeft de raad een second opinion laten uitvoeren. Tot slot wordt de waardering van de gronden jaarlijks herzien en aan de raad aangeboden.

Specifiek voor De Zuidlanden geldt dat de gemeenteraad twee maal per jaar wordt uitgenodigd voor een werkbezoek aan De Zuidlanden. De deelnemers (doorgaans 15 tot 20 raadsleden) worden dan geïnformeerd over de financiën en wat er inhoudelijk speelt. Deze nauwe betrokkenheid is niet het geval bij het andere grote project van de gemeente: Blitsaerd. In de voor deze PPS opgerichte CV/BV is de gemeente een stille vennoot die niet kan meesturen. Wel wordt de raad twee keer per jaar in een vertrouwelijke bijeenkomst geïnformeerd over de ontwikkelingen van Blitsaerd.

4.2 Informatievoorziening raad

Deelvraag 9 Hoe wordt de raad over het complexe onderwerp van grond, lopende grondexploitaties en waardering en risico's geïnformeerd?

Informatie in begroting en jaarstukken

Belangrijke documenten waarin de raad op totaalniveau wordt geïnformeerd over grondexploitaties zijn de begroting en jaarstukken. In de paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen van de begroting en de jaarstukken staat informatie over grote complexe projecten, zoals De Zuidlanden en Blitsaerd. De jaarstukken worden vergezeld door de vertrouwelijke bijlagen Calculaties grondexploitaties en Actualisatie De Zuidlanden en het jaarverslag van de CV/BV Blitsaerd. Ook de Rapportage voortgang grondexploitaties wordt aan de raad verstrekt.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad in de begroting en jaarstukken voldoet grotendeels aan de vereisten van het BBV. Over de volgende zaken wordt in de begroting en jaarstukken geen informatie gegeven, terwijl dat volgens het BBV wel zou moeten:

- de gegevens over de nog te maken (plan)kosten van de grondexploitaties en de nog te realiseren opbrengsten van de grondexploitaties.
- De boekwaarde per m² van NIEG-gronden.

De informatievoorziening in de jaarstukken en de begroting over het grondbeleid is voor niet ingewijden moeilijk te doorgronden. Voor een beeld hoe het grondbeleid er voor staat is de informatie verspreid over diverse onderdelen van de jaarstukken en begroting. Deels komt dit door de vereisten van het BBV. Echter, er wordt niet altijd doorverwezen naar andere relevante hoofdstukken in de begroting en jaarstukken (wonen, economische zaken) en de balans en de toelichting.

Overige relevante documenten voor informatievoorziening

Gelijktijdig met de jaarstukken krijgt de Raad het document Majeure projectrapportage¹⁹ met informatie over de voortgang van grote projecten. De informatie die hierin is opgenomen over De Zuidlanden en Blitsaerd is vergelijkbaar met de informatie over deze grote exploitaties in de jaarrekening en begroting.

Veel financiële informatie over grote gemeentelijke grondexploitatieprojecten is opgenomen in andere, vaak vertrouwelijke documenten. Ook kunnen raadsleden altijd direct informatieve vragen over een project stellen aan de ambtelijke organisatie. Van deze mogelijkheid wordt geregeld gebruik gemaakt.

Het (tijdelijk) beheer van de grondvoorraden is een belangrijk onderdeel van de kaderstelling in de Nota Grondbeleid. Over dit beheer heeft de raad een motie 'Slimmer beheer' aangenomen. Over de uitvoering van deze motie is niet aan de raad gerapporteerd (zie ook paragraaf 3.2).

Informatievoorziening over risico's

¹⁹

Gemeente Leeuwarden, Majeure projectrapportage, april 2014, blz.1.

De informatie over de risico's van grondbeleid is –weliswaar conform BBV- summier in openbare stukken terug te vinden. Alleen in de paragraaf Grondbeleid van de Begroting worden de risico's van grondexploitaties en NIEG-gronden risico beschreven. Voor de grondexploitaties betreft dat een samenvatting van de informatie uit de vertrouwelijke documenten van de grondexploitatie De Zuidlanden in de bijlage Calculaties grondexploitaties. De samenhang met maatregelen die buiten het grondbeleid zijn genomen om de risico's te beperken, zoals maatregelen om de vraag naar woningbouw- en bedrijventerreinen te stimuleren, zijn in de jaarstukken beperkt aangegeven.

Bij grondexploitaties worden risico's in belangrijke mate bepaald door de voortgang van en de prognoses voor de afzet van de gronden. Samenhangende informatie over de jaarlijks geplande afzet van bouwkavels en gerealiseerde afzet op gemeentelijke grondexploitaties en PPS-exploitaties ontbreekt in relatie tot het totale programma waarin ook private grondexploitaties en (private) panden die mogelijk een andere bestemming krijgen zijn opgenomen. Er kan onvoldoende worden beoordeeld wat de feitelijke voortgang is geweest, zowel voor afzonderlijke projecten als voor alle projecten voor woningbouw en bedrijventerreinen.²⁰

Ervaring raadsleden over de informatievoorziening

Het onderwerp grondbeleid kan rekenen op actieve belangstelling van de Raad. Raadsleden blijken goed geïnformeerd, waardoor zij het gevoel hebben de materie te beheersen. Raadsleden vinden de informatievoorziening over het grondbeleid en het financieel risicoprofiel ervan nu en in de toekomst goed. Men ziet het grondbeleid als complex maar niet als een 'black box'. De informatievoorziening laat volgens raadsleden op enkele onderdelen te wensen over:

- inzicht in de plankosten en de grondverkopen (gepland versus gerealiseerd),
- strategische informatie over de programmering van binnenstedelijke locaties en uitleglocaties,
- de samenhang tussen de planning voor De Zuidlanden en demografische ontwikkelingen en prognoses.

²⁰ Zie ook bijlage 4 en Rekenkamer Leeuwarden, Gegronde regie – het grondbeleid van de gemeente Leeuwarden tegen het licht, 2007, blz. 50.

5 Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

5.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat is het beleid van de gemeente voor de waardering van haar gronden en grondexploitaties (inclusief PPS)?

Het beleid voor de waardering van gronden is met name vastgelegd in de Nota grondbeleid, (vastgesteld op 24 september 2012). In deze nota is het beleid beschreven voor NIEG-gronden, de gemeentelijke grondexploitaties en de Reserve Bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast is in de paragrafen Weerstandsvermogen en Verbonden partijen van de jaarrekening het waarderingsbeleid voor PPS-grondexploitaties beschreven. Voor cultuurgronden kent de gemeente geen door de raad vastgesteld beleid. Voor een beschrijving van het waarderingsbeleid van de gemeente wordt verwezen naar paragraaf 2.1.

Deelvraag 2: Hoe wordt het vastgestelde grondbeleid voor de waardering van de gronden en grondexploitaties toegepast?

Over het algemeen wordt het waarderingsbeleid gevolgd. In het onderzoek is twee keer een afwijking van het door de raad vastgestelde waarderingsbeleid aangetroffen. In één geval ging het daarbij om een afboeking die ten laste van de algemene middelen is gebracht, terwijl deze volgens het geldende beleid ten laste van de Reserve grondexploitaties hadden moeten worden gebracht (afwaardering NIEG-gronden De Zuidlanden Oost met €12 mln.). Hoewel deze afboeking afwijkt van het door de raad vastgestelde waarderingsbeleid, heeft de raad tot deze wijze van afboeken besloten en daarmee de afwijking van het beleid geacordeerd. Bij het tweede geval gaat het om bijdragen van in totaal €4,5 mln. die de exploitatie van De Zuidlanden in 2012 en 2013 uit de Reserve grondexploitaties heeft ontvangen. Volgens het geldende beleid mag een dergelijke bijdrage uit deze reserve alleen plaatsvinden bij een verwacht verlies. De gedane onttrekking aan de Reserve grondexploitaties oversteeg het verwachte verlies en het verlies had moeten worden toegevoegd aan de voorziening negatieve complexen.

Deelvraag 3: Wat is de kwaliteit van deze waardering en worden de juiste (boek)waarden in de juiste (grond)exploitaties gebruikt?

Over de kwaliteit van de waarderingen is het volgende te zeggen:

- De boekwaarde van de grondexploitaties wordt voor het overgrote deel bepaald door de grondexploitatie van De Zuidlanden. Het verwachte resultaat van deze grondexploitatie is gezien de lange looptijd van de grondexploitatie,

de hoge rentelasten en de marktontwikkeling onzeker en mogelijk aan de gunstige kant geraamd.

- Naar de waardering van de PPS grondexploitaties is gezien het private en vertrouwelijke karakter geen nader onderzoek gedaan.
- De Reserve Bovenwijks betreft een budget dat kan worden besteed voor Bovenwijkse voorzieningen. De hoogte van de reserve bepaalt het maximaal uit te geven bedrag.
- Bij NIEG-gronden is de marktwaarde hoger of gelijk aan de boekwaarde.
- Voor cultuurgronden geldt dat deze zijn gewaardeerd tegen €2 per m², terwijl de marktprijs €4-€6 bedraagt. Hierdoor ontstaat een stille reserve van tussen de €2,5 mln. en €5 mln.

Deelvraag 4: Hoe heeft de gemeente de afgelopen jaren haar verliezen op gronden en grondexploitaties opgelost?

In de periode 2011 - 2014 is door de gemeente Leeuwarden in totaal €30,7 mln. aan verlies bij het grondbeleid genomen. Dit betreffen de volgende posten:

- -€4,5 mln. op De Zuidlanden ('afboeken resultaat De Zuidlanden'),
- -€6,3 mln. op de overige gemeentelijke grondexploitaties ('aanvulling voorziening negatieve complexen'),
- -€4,1 mln. 'NIEG-gronden',
- -€3,8 mln. 'onrendabele top strategische verwerving' en
- -€12 mln. voor De Zuidlanden Oost (afwaardering naar cultuurgronden, geregeld buiten de Reserve grondexploitaties om).

De gemeente Leeuwarden heeft drie bronnen ingezet voor dekking van het totale verlies van €30,7 mln.:

- €6,0 mln. (tussentijdse) winsten van andere grondexploitaties (€2,9 mln. + €3,1 mln.),
- €12 mln. uit de algemene middelen.
- €12,7 mln. uit de Reserve grondexploitaties.

Deelvraag 5: Welke beheersinstrumenten (risicomanagement) heeft de gemeente ingezet om haar verliezen te beperken?

Om risico's te beheersen heeft de gemeente in de eerste plaats maatregelen getroffen die specifiek gelden voor de verschillende soorten grond:

- Grondexploitaties: De beheersing van de risico's van grondexploitaties vindt met name plaats door het in de grondexploitaties opnemen van een buffer voor risico's en het aanpassen van de fasering van grondexploitaties (verlaging van 400-640 woningen per jaar naar 300-400 woningen per jaar). Met 377 gerealiseerde woningen zijn de streefcijfers voor 2013 gerealiseerd.
- PPS-constructies: zie vraag 7.
- Reserve Bovenwijks: Voor deze reserve geldt dat niet meer kan worden uitgegeven dan er in deze reserve zit. Hierdoor zijn er weinig risico's aan verbonden.
- NIEG-gronden en cultuurgronden: bijsturing heeft verder plaatsgevonden door verliezen te nemen, onder andere door de afboeking van twee complexen NIEG-gronden naar cultuurgronden (Zwettepark in 2011 en De Zuidlanden Oost in 2012). Ook kan genoemd worden dat cultuurgronden een lagere boekwaarde hebben dan de huidige agrarische (markt)waarde. Als reden hiervoor wordt het beheersen van rentelasten genoemd.

Naast bovengenoemde maatregelen zijn de volgende meer algemene –en voor meerdere soorten grond geldende- maatregelen te noemen:

- Voor tijdelijk beheer van gronden heeft de raad de motie 'Slimmer beheer van gronden' aangenomen. Hierin zijn enkele maatregelen voorgesteld die optimalisering (financieel en maatschappelijk) van het tijdelijk beheer van gronden als doel hebben.
- Buiten het grondbeleid zijn er maatregelen in het woon- en economisch beleid genomen om de gedaalde vraag naar bouwgrond te stimuleren en de productie op gang te houden. Voorbeelden zijn de oprichting van het Platform Aanpak Woningmarkt Leeuwarden, medewerking aan het provinciale Aanvalsplan Woningmarkt.

Deelvraag 6: Welke relevante risico's loopt de gemeente met de waardering van haar gronden en grondexploitaties, nu en in de toekomst? Is de risicoreserve grondexploitaties hier voor toereikend?

Voor het verkrijgen van inzicht in de risico's wordt jaarlijks een risicoberekening gemaakt aan de hand van een Monte Carlo simulatie. Over de (relevante) risico's die zijn verbonden aan de verschillende soorten gronden is samengevat het volgende te zeggen:

- Grondexploitaties: De meeste risico's liggen voor de gemeente bij Grut Palma, Frisia, Newtonpark 4, Businesspark 4 en De Zuidlanden. Voor het opvangen van risico's volgt uit berekeningen dat de omvang van de Reserve grondexploitaties per 31 december 2014 in totaal €9,1 mln. moet zijn. Hiervan heeft €5,4 mln. betrekking op de Zuidlanden. De hoogte van deze reserve geeft niet het totale risico aan dat de gemeente loopt op grondexploitaties aangezien ook een deel van de risico's met een buffer in de grondexploitaties zelf kunnen worden opgevangen.
- PPS-constructies: Op de risico's met betrekking tot PPS-constructies wordt ingegaan bij deelvraag 7.
- Reserve bovenwijks: Zoals ook bij deelvraag 5 is aangegeven zijn hier weinig risico's aan verbonden.
- NIEG-gronden: Tegen 2016 zal de boekwaarde van de NIEG-gronden (€9,4 mln. eind 2013) afnemen tot vrijwel nihil of omslaan in negatieve boekwaarde (winst). Als reden hiervoor wordt genoemd dat enkele NIEG complexen bijna een grondexploitatiekarakter hebben en waarschijnlijk financieel voordelig zullen worden afgerond. De huidige portefeuille zal over enkele jaren 'leeg' zijn. Bij de NIEG-gronden zitten volgens de verwachting dan ook weinig risico's meer.
- Cultuurgronden: De cultuurgronden kennen een waardering van €2 per m². Deze waarde is lager dan de marktwaarden waardoor hier nauwelijks risico's zijn en eerder sprake is van een stille reserve.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de Reserve Grondexploitaties toereikend is, kan gesteld worden dat de huidige omvang van €9,1 mln. voldoende is om circa 2 jaar geheel geen opbrengsten op te vangen. Dat past binnen een te hanteren vuistregel voor de benodigde hoogte van deze reserve (2 tot 3 jaar geen opbrengsten). De huidige Reserve grondexploitaties is daarmee voor de korte termijn voldoende. Voor de lange termijn zijn er meer onzekerheden. Met name de Zuidlanden is daarbij een aandachtspunt. Voor De Zuidlanden geldt dat weliswaar risico's tot 2034 zijn berekend, maar dat er geen rekening is gehouden met een 'zwaar weer scenario'. Uit berekeningen in dit onderzoek volgt dat bij zwaar weer het verwachte grondexploitatiesaldo op €40 mln. negatief uit kan komen. De risicosimulaties die de gemeente heeft gehanteerd gaan uit van een bandbreedte van een verlies van €18 mln. tot een winst van €23 mln.

Deelvraag 7: Welke risico's loopt de gemeente bij haar PPS constructies indien betrokken private partijen hun verplichtingen niet meer na (kunnen) komen? Is hiervoor een toereikende risicovoorziening en risicomanagement?

De PPS Blitsaerd vormt het leeuwendeel van de PPS-constructies waarin de gemeente deelneemt. Het maximale risico dat de gemeente loopt is de waarde van het aandelenkapitaal. De gemeente heeft net als de marktpartij €2,2 mln. aan vermogen ingebracht en heeft verder geen andere kapitaalsverstrekkingen gedaan. De gemeente onderzoekt jaarlijks de risico's van de PPS Blitsaerd, drukt deze in geld uit en zorgt voor de benodigde risicovoorziening. Doordat de gemeente stille vennoot is kan de gemeente niet meesturen in de CV/BV constructie. De belangrijkste grondexploitatie- en risico's bij Blitsaerd zijn marktrisico's, waarvoor maar beperkt risicomanagement mogelijk is.

Deelvraag 8: Hoe wordt de raad betrokken bij complexe grondexploitaties?

De vaststelling van de nota grondbeleid 2012 is een belangrijk moment waarop de raad in kaderstellende zin is betrokken bij het grondbeleid. Verder wordt de raad betrokken bij de start, de herziening en de beëindiging van grondexploitaties. Hierbij is overigens zelden sprake van scenario's waaruit de raad kan kiezen. De herziene waardering van gronden wordt jaarlijks aan de raad aangeboden. Ten slotte is te noemen dat raadsleden twee maal per jaar worden uitgenodigd voor een werkbezoek aan De Zuidlanden en er twee maal per jaar voor raadsleden een vertrouwelijke bijeenkomst wordt georganiseerd over de ontwikkelingen van Blitsaerd.

Deelvraag 9: Hoe wordt de raad over het complexe onderwerp van grond, lopende grondexploitaties en waardering en risico's geïnformeerd?

De begroting en de jaarstukken zijn belangrijke documenten waarin raadsleden op totaalniveau worden geïnformeerd over grondexploitaties. De informatie in de jaarstukken en de begroting is moeilijk te doorgronden voor niet ingewijden. De informatie is verspreid over verschillende onderdelen van deze documenten. Dit is deels te verklaren door de vereisten van het BBV. Er wordt echter ook niet altijd verwezen naar andere relevante hoofdstukken in de documenten en de balans en de toelichting. Gelijktijdig met de begroting en de jaarstukken worden de raadsleden geïnformeerd door middel van de Majeure projectrapportage, waarin veelal dezelfde informatie staat als in de begroting en de jaarstukken. Ten slotte is te noemen dat raadsleden worden geïnformeerd door middel van vertrouwelijke documenten.

De informatievoorziening over risico's is summier. Alleen in de paragraaf Grondbeleid van de Begroting wordt hier aandacht aanbesteed. Een integraal beeld van de jaarlijks geplande afzet van bouw kavels en gerealiseerde afzet op gemeentelijke grondexploitaties ontbreekt in relatie tot het totale programma in de gemeente, waardoor onvoldoende kan worden beoordeeld wat de feitelijke voortgang is geweest. Raadsleden vinden de informatievoorziening over het grondbeleid en de risico's ervan goed. De informatievoorziening laat volgens raadsleden wel op enkele onderdelen te wensen over (zie hiervoor paragraaf 4.2).

5.2 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken naar het risicoprofiel van de gemeente met betrekking tot gronden en grondexploitaties. Over het algemeen kan gesteld worden dat de gemeente voor de meeste vormen van grond waarderingsbeleid heeft, dit beleid doorgaans gevolgd wordt, korte termijn risico's zijn gedekt en er in het kader van risicomanagement ook maatregelen worden getroffen buiten het grondbeleid om. Voorts heeft de Rekenkamer een positief oordeel over de betrokkenheid van de raad bij deze onderwerpen.

De boekwaarde van de grondexploitaties wordt voor het grootste deel bepaald door De Zuidlanden (per 1/1/2014: €114,5 mln. van in totaal €128,6 mln.). Uit berekeningen in dit onderzoek volgt dat bij zwaar weer het saldo van deze grondexploitatie €22 mln. lager uit kan vallen dan het maximale verlies dat volgt uit simulaties van de gemeente (verlies €40 mln. tegenover verlies €18 mln.). Ook uit opmerkingen van de accountant volgt dat het verwachte resultaat van deze exploitatie en ook andere grondexploitaties mogelijk aan de hoge kant is. De naar aanleiding van de accountantscontrole 2014 uitgevoerde second opinion van Metrum naar de parameters van het grondbeleid acht de Rekenkamer zinvol, met name omdat deze analyse extern en onafhankelijk is uitgevoerd. De Rekenkamer acht het verstandig dat het niet bij een eenmalige analyse blijft, maar dat dit periodiek wordt herhaald.

Om risico's op te kunnen vangen heeft de gemeente als beleid om in grondexploitaties een buffer van 5% op te nemen en heeft de gemeente de Reserve grondexploitaties. In het onderzoek komt naar voren dat de hoogte van de Reserve grondexploitaties voor de korte termijn voldoende is. Voor risico's op de lange termijn is, met name door de onzekerheden die gepaard gaan met de lange looptijd van De Zuidlanden, moeilijk aan te geven of de hoogte toereikend is. Naast de grondexploitaties is in dit onderzoek ook gekeken naar PPS-constructies, De Reserve bovenwijken, cultuurgronden en NIEG-gronden. Bij deze typen grond zijn de risico's aanzienlijk minder dan de grondexploitaties. Bij de cultuurgronden is zelfs sprake van een stille reserve van €2,5 mln. - €5 mln. Daarbij kan worden opgemerkt dat de gemeente geen door de raad vastgesteld beleid kent voor de waardering van cultuurgronden.

Uit het onderzoek blijkt dat de informatievoorziening aan de raadsleden op diverse wijzen plaatsvindt. Denk aan jaarstukken, mondelinge toelichting, vertrouwelijke documenten, werkbezoeken etc. De Rekenkamer is van mening dat de informatie over risico's voor verbetering vatbaar is. Op basis van de huidige informatie is met name de feitelijke voortgang van het grondbeleid en grondexploitaties moeilijk te beoordelen. Deze informatie is relevant omdat risico's met name bepaald worden door de feitelijke voortgang en prognoses. Ook vindt de Rekenkamer de informatievoorziening in jaarstukken en begroting beperkt en voor niet-ingewijden moeilijk te doorgronden. Voorts ontbreekt het aan informatie over de voortgang van de motie Slimmer beheer.

Op basis van het onderzoek doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- 1 Geef het college opdracht om beargumenteerd aan te geven tot welke bijstelling het rapport van Metrum aanleiding geeft.
- 2 Geef het college opdracht om parameters met betrekking tot grondexploitaties periodiek (bijvoorbeeld om het jaar) en onafhankelijk te laten onderzoeken.
- 3 Geef het college opdracht om zwaar weer scenario's voor de lange termijn te ontwikkelen en beargumenteerd aan te geven wat de waarschijnlijkheid is van optreden daarvan. Actualiseer dit jaarlijks.

- 4 Stel beleid vast voor de waardering en het beheer van cultuurgronden, en houd daarbij rekening met de stille reserve van €2,5-€5 mln. die in dit onderzoek naar voren is gekomen.
- 5 Geef het college opdracht de informatievoorziening te verbeteren door:
 - te rapporteren over de feitelijke voortgang en risico's van het grondbeleid en –exploitaties door middel van samenhangende informatie over de jaarlijks (geplande en gerealiseerde) afzet in relatie tot het totale programma waarin ook private grondexploitaties en (private) panden die mogelijk een andere bestemming krijgen zijn opgenomen.
 - de informatie over het grondbeleid en –exploitaties zo weinig mogelijk te verspreiden over de diverse onderdelen van de begroting en de jaarstukken. Verwijs bijvoorbeeld beter door naar relevante hoofdstukken in de begroting en jaarstukken (wonen, economische zaken) waardoor de samenhang tussen het grondbeleid en maatregelen die buiten het grondbeleid zijn genomen duidelijker wordt.
 - te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de motie Slimmer beheer.
- 6 Maak als college met de raad afspraken over de uit het onderzoek blijkende informatiebehoefte van de raad, te denken valt aan:
 - inzicht in de plankosten en de grondverkopen (gepland versus gerealiseerd),
 - strategische informatie over de programmering van binnenstedelijke locaties en uitleglocaties,
 - de samenhang tussen de planning voor De Zuidlanden en demografische ontwikkelingen en prognoses.

Bijlage 1 Normenkader

Deelvraag 1. Wat is het beleid van de gemeente voor de waardering van haar gronden en grondexploitaties (inclusief PPS)?

Als norm wordt gesteld dat het gemeentelijk beleid voor de waardering van gronden in lijn moet zijn met relevante regels uit het BBV aangaande de wijze van verlies- en winstneming, risico's, jaarlijkse herziening van grondexploitaties.

Voor het grondbeleid is aanvullende regelgeving in het BBV gekomen in 2012 en 2013 aangaande de waardering van gronden en grondexploitaties (Notitie grondexploitatie, februari 2012), rente in grondexploitaties (Notitie rente, december 2013) en toerekening van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties (april 2013).

Deelvraag 2. Hoe wordt het grondbeleid voor de waardering van de gronden en grondexploitaties toegepast?

Als norm wordt gehanteerd dat de waardering van de gronden en grondexploitaties conform het vastgestelde grondbeleid wordt uitgevoerd. Dit beleid is beschreven bij de beantwoording van deelvraag 1 in paragraaf 2.1.

Deelvraag 3. Wat is de kwaliteit van de waardering en worden de juiste (boek)waarden in de (grond)exploitaties gebruikt?

In het onderzoek is als norm gehanteerd dat de waardering de BBV-regels voor waardering van grondexploitaties en gronden volgt (zie deelvraag 1). De waarden zijn actueel en reëel, gebaseerd op actuele marktinformatie en prognoses (kosten, prijzen, programma en marktopname van bouwgrond voor woningen, bedrijven, kantoren).

Deelvraag 4. Hoe heeft de gemeente de afgelopen jaren haar verliezen op gronden en grondexploitaties opgelost?

Verliezen kunnen worden opgevangen met:

- a. Winsten of tussentijdse winsten op andere grondexploitaties (verevening)
- b. Dekking vanuit de reserve grondexploitaties of vrijval van andere reserves en voorzieningen

c. Dekking vanuit in de exploitatie opgenomen algemene middelen (aanvulling om tot benodigde risicoreserve te komen).

Deelvraag 5. Welke beheersinstrumenten (risicomanagement) heeft de gemeente ingezet om haar verliezen te beperken?

In zijn algemeenheid wordt de norm gehanteerd dat de gemeente alle mogelijke instrumenten heeft ingezet om de verliezen te beperken. Het gestelde kader voor risicomanagement is daarbij gehanteerd. De volgende (deskundigen)normen worden daarbij gehanteerd:

- I. Er is een gemeentelijk beleidskader voor risicomanagement.
- II. Grondexploitaties worden minimaal één keer per jaar herzien (BBV).
- III. Er wordt stelselmatig een goed gespecificeerd overzicht bijgehouden van de financiële risico's.
- IV. De omvang van de risico's is acceptabel in het licht van de financiële reserves en bijvoorbeeld de IFLO-norm (ministerie van BZK) voor de benodigde reserves (10% van de boekwaarde en 10% van de nog te realiseren investeringen) of een reserve zijnde 4 jaar rentekosten over de boekwaarde zonder opbrengsten.
- V. De verantwoordelijkheden voor de projecten zo verdeeld dat goede risicobeheersing mogelijk is. De 'projectdriehoek' – planeconoom, hoofd grondexploitaties en concerncontroller – functioneert op een goede manier?
- VI. Er zijn 'escalatienormen': grenzen die niet overschreden mogen worden zonder instemming van de raad vooraf.
- VII. De risico's – waarderingsrisico's, interne en externe risico's – worden afdoende in beeld gebracht. Er worden methode(n) van risicoanalyse gehanteerd (zoals Risman, Monte Carlo en visgraatmethode). De geïdentificeerde risico's zijn gekwantificeerd. Er worden beheersmaatregelen per risico geformuleerd (zie onderstaand kader). De ontwikkeling van de risico's en het effect van de maatregelen wordt gemonitord, zondig gevolgd door bijsturing.

Als mogelijke maatregelen voor de beheersing van risico's van grondexploitaties kunnen worden genoemd:

- Aanpassing parameters rente, kosten en opbrengstenstijgingen.
- Langere fasering kosten en opbrengsten (goed afgestemd op actuele verwachtingen over de marktopname van divers functies als wonen en werken komende 10 jaar)
- Optimalisering bouwprogramma's voor huidige markt (meer goedkopere segmenten, meer aanbod van vrije kavels in goedkopere segmenten, minder dure appartementen enz.)
- Verlaging grondprijzen (in bepaalde segmenten afgewogen tegen langere verkooptijd met renteverliezen)
- Betere beheersing van plankosten
- Mogelijkheden tijdelijk of alternatief gebruik van de gronden
- Heroverwegen lopende grondexploitaties (de zogenaamd "bouwstop-analyse": welke actief houden, welke temporiseren, welke -tijdelijk - stoppen)
- Treffen van extra voorzieningen voor tegenvallers in lopende grondexploitaties
- Afwaardering van gronden en/of het afstoten van gronden
- Aanvullende maatregelen buiten het grondbeleid; zoals vernieuwing prestatieafspraken met woningcorporaties (meer nieuwbouw), activering nieuwbouwmarkt voor koopwoningen (met ontwikkelaars en makelaars), activeren acquisitie voor bedrijven en inwoners.

Mogelijke maatregelen voor de beheersing van risico's in relatie tot grond:

- Optimalisering bouwprogramma's voor huidige markt (meer goedkopere segmenten, meer aanbod van vrije kavels in goedkopere segmenten, minder dure appartementen enz.)
- Mogelijkheden tijdelijk of alternatief gebruik van de gronden

- Heroverwegen lopende grondexploitaties (de “bouwstop-analyse”: welke actief houden, welke temporiseren, welke -tijdelijk - stoppen)
- Afwaardering van gronden en/of het afstoten van gronden

Bij de gronden wordt ook nagegaan hoe het actieve beheer van gronden door het college is vormgegeven in het kader van de motie Slimmer beheer van gronden uit 2012.

Deelvraag 6. Welke relevante risico's loopt de gemeente met de waardering van haar gronden en grondexploitaties, nu en in de toekomst? Is de risicoreserve grondexploitaties hiervoor toereikend?

De gemeente heeft de belangrijkste risico's voor de grondexploitatie en grondposities nu en in de toekomst periodiek onderzocht (actueel in beeld) en uitgedrukt in geld. Hierbij wordt gewerkt met scenario's. De risicoreserve is voor de huidige risico's voldoende. Voor risico's in de toekomst is berekend hoe de gewenste risicoreserve zich kan en zou moeten ontwikkelen en hoe er voor zorg moet worden gedragen dat de risicoreserve ook in de toekomst op het gewenste niveau is.

Deelvraag 7. Welke risico's loopt de gemeente bij haar PPS constructies indien betrokken private partijen hun verplichtingen niet meer na (kunnen) komen? Is hiervoor een toereikende risicovoorziening en risicomanagement?

Zie de normen over risicomanagement bij deelvraag 5. Tevens gelden de bij vraag 6 genoemde normen ten aanzien van risicoreserves ook voor de risicovoorziening.

Deelvraag 8. Hoe wordt de raad betrokken bij complexe grondexploitaties?

Aan de raad dienen onderbouwde voorstellen voor grondexploitaties te worden gedaan, waarbij de raad reële keuzemogelijkheden heeft. Dat wil zeggen dat er alternatieven zijn waaruit de raad kan kiezen en dat de raad niet voor voldongen feiten wordt gesteld. De plannen kennen onder andere realistische prognoses met meerdere scenario's.

Deelvraag 9. Hoe wordt de raad over het onderwerp van grond, lopende grondexploitaties en waardering en risico's geïnformeerd?

De raad dient op tijd, juist en volledig geïnformeerd te worden over de uitvoering van het grondbeleid. Hierbij wordt voldaan aan de gemeentelijke kaders en die van het rijk. Denk daarbij aan:

- normen uit de financiële verordening ten aanzien van weerstandsvermogen, risicomanagement, verbonden partijen en grondbeleid; respectievelijk artikel 16, 20 en 21.
- de door de raad voor grote projecten ingestelde voortgangsrapportage: Rapportage Majeure projecten.
- Hetgeen in de Gemeentewet is aangegeven over dat bij grote grond- en vastgoedtransacties door de gemeente het college de raad vooraf moet informeren.
- Regels uit het BBV ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad in begroting en jaarrekening over het grondbeleid en de verantwoording van het gevoerde grondbeleid, en verbonden partijen (PPS).

Bijlage 2: Literatuur en geïnterviewden

Literatuur

 2015 programmabegroting	 Vastgoedlijst ten behoeve van de Raad 11 juli 2014
 Raadbesluit begroting 2013 17899 KR	 raadsbrief2014
 Collgebrief afboeken 11 mln De Zuidlanden	 bijlage calculaties 2014 GEHEIM
 accountantsverslag 2012	 overzichtstekening
 bedrijventerrein2014	 grondexploitatie 2014 zuidlanden GEHEIM
 jaarstukken gem leeuwarden 2012	 eindrapportage risicobeheer
 jaarrekening_2011_inclusief_bijlagen_def_0	 notitie financiel positie gemeenten 2013
 provincie begroting leeuwarden 2014	 jaarstukken_gemeente_leeuwarden_2013_def
 accountantsverslag 2013 brf aan raad	 inkoopvoorwaarden_leeuwarden_2014_definitief_2
 accountantsverslag 2013 lwd	 Raadsvoorstel
 accountantsverslag 2013 bhim	 Nota grondbeleid 2012
 ontwikkelingskader bedrijventerreinen brf aan raad	 2014 programmabegroting
 ontwikkelingskader bedrijventerreinen	 Raadsvoorstel2013
 managementletter 2012 brf aan raad	 GEHEIM - Bijlage calculaties grondexploitaties 2013
 mangementletter acc 2012	 Overzichtskaart bij hercalculaties 2013
 aangenomen motie bij grondbeleid 2012	 GEHEIM - Grondexploitatie 2013 - Actualisatie
 Overzichtskaart bij hercalculaties 2013-1	 CV BLITSAERD jaarrekening 2012
 Raadsvoorstelvoortgang grex 2013	 Koepelovereenkomst Blitsaerd
 overzichtskaart grexen	 Eindrapportage Bouwen met beleid
 raadsbrief2014 grex voortgang	 Accountantsverslag Leeuwarden 2011 28032012
 bestuurlijke reactie bij rekenkamerrapport gegronde regie	 Gegronde regie
 kantorenmonitor 2012	
 Koers Leeuwarder Maatschappelijk Vastgoed	
 Rapportage majeure projectrapportage 2014	
 Raadsvoorstel nota grondbeleid 2012	
 rapportage majeure projecten 2012	
 rapportage majeure projecten 2013	
 bijlage grondexploitaties 2012	
 raadsbrief grondexploitatie 2012	
 grondexploitatie 2012 zuidlanden GEHEIM	
 bijlage bij hercalculatie - overzichtskaart	
 Brief aan raad vastgoedlijst dd 10 juli 2014	

Geïnterviewden

1. Mw. Isabelle Diks MA (wethouder duurzame ontwikkeling, recreatie & toerisme, natuur & landbouw, wonen, vastgoed en grondbedrijf)
2. Fokko de Vegt (controller Stadsontwikkeling en beheer)
3. Jan van den Berg (coördinator Bedrijfsbureau)

4. Werner Brouwer (projectleider De Zuidlanden)
5. Homme de Jong (controller De Zuidlanden)
6. Folkert Wesselius (controller Bedrijfsbureau).

Groepsgesprek raadsleden:

1. Jelle de Visser (PvdA)
2. Arnold Rosier (D66)
3. Friso Douwstra (CDA)
4. Pier Tilma (FNP)
5. Jan van Olffen (Verenigd Links)
6. Gijs Jacobse (NLP)
7. Sietze Bouma (VVD)

Bijlage 3: Begrippenlijst grondbeleid

Actief grondbeleid	Als de overheid zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Instrumenten van actief grondbeleid zijn – uiteraard naast de vrijwillige verwerving – onder meer het voorkeursrecht (volgens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) of de onteigening (Onteigeningswet).
(Algemene) Reserve Grond(bedrijf)	De reserve grondbedrijf of grondexploitaties of ARG is een aparte financiële buffer die de gemeente aanhoudt om ingeschatte risico's van de grondexploitaties op te vangen. De ARG is ook een middel om te verevenen tussen winstgevendende en verliesmakende grondexploitaties. Een risicoreserve voor grondexploitatie risico's kan ook onderdeel uitmaken van de algemene reserve.
Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	Circulaire van het ministerie van BZK, die sinds 1 januari 2004 van kracht is. Hierin zijn de voorschriften opgenomen voor onder andere het opstellen van de begroting en jaarstukken, de financiële positie, waardering activa en informatie voor derden. Voor het grondbeleid is het BBV bijgesteld in 2012.
Benchmarking	Vergelijking binnen sectoren.
Boekwaarde	De totale gedane investeringen verminderd met de totaal verkregen opbrengsten in een grondexploitatie.
Bouwrijpe grond	Een kavel vrij van obstakels waarop een gebouw gerealiseerd kan worden.
Bouwrijp maken	Het door feitelijke maatregelen geschikt of beter maken van gronden voor bebouwing. Het gaat daarbij om werkzaamheden als; het slopen van opstallen, het graven van watergangen, aanleg van bouwwegen, aanleg van riolering, aanleg van kabels en leidingen etc.
Bovenplanse verevening	Verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.
Bovenwijkse voorziening	Voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.
Bijkomende kosten grondverwerving	Kosten die buiten de kale grondprijs deel uitmaken van de verwervingskosten.
Exploitatiebijdrage	Een grondeigenaar die in een exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de bouwvergunning een acceptgiro met daarop de te betalen exploitatiebijdrage. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De

	overeenkomst vrijwaart hier tegen.
Exploitatieopzet	Een exploitatieopzet bij een bestemmingsplan bevat niet alleen de gemeentelijke grondexploitaties binnen dat bestemmingsplan, maar geeft ook inzicht in de kosten en baten van de niet aan een gemeentelijke grondexploitatie gekoppelde elementen. Het gaat dan om particuliere ontwikkelingen en gemeentelijk beleid dat niet thuishoort in een grondexploitatie.
Exploitatieovereenkomst (Grondexploitatiewet)	Een overeenkomst tussen gemeente en marktpartij waarbij de gemeente medewerking verleent aan een private grondexploitatie in ruil voor vergoeding van (een deel) de gemeentelijke kosten door de marktpartij. Als deze overeenkomst voor het betreffende plangebied is gesloten voor het vaststellen van het bestemmingsplan, dan is geen 'exploitatieplan' nodig.
Exploitatieplan (Grondexploitatiewet)	Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen erin worden opgenomen.
Exploitatievergunning	Een op de Grondexploitatiewet gebaseerde vergunning, inhoudende toestemming voor het bouwrijp maken van in een exploitatieplan gelegen grond, waarin zijn vastgelegd afspraken over de te betalen bijdrage, het bouwrijp maken, kwaliteit, inrichting, levering, beheer, overdracht en overdrachtsvoorwaarden van grond voor openbare ruimte en nutsvoorzieningen, de oplevering, de uitgifteprijs en uitgiftevoorwaarden van grond voor particulier opdrachtgeverschap en voor grond voor woningbouw in bepaalde categorieën en de fasering van het bouwrijp maken, inrichten en bebouwen van de grond.
Faciliterend grondbeleid	Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet zelf gronden maar verleent het medewerking aan de ontwikkeling van bouwlocaties door marktpartijen.
Grex	Zie grondexploitatie.
Grondbedrijf	Het grondbedrijf is het onderdeel van de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het grondbeleid. Het grondbedrijf kan zowel functioneren als geïntegreerde afdeling binnen de gemeentelijke organisatie als wel als grondbedrijf op enige afstand van politiek en bestuur.
Grondbeleid	Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen is dat de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen. Het hele palet aan instrumenten dat een overheidsorgaan ter beschikking staat om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, wordt grondbeleid genoemd. Het omvat zaken als verwerving van grond, grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht, onteigening, grondprijsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) etc.
Grondbeleidsstrategieën	Verschiedende manieren om grondbeleid uit te voeren, bijvoorbeeld actief en faciliterend grondbeleid.
Grondexploitatie	Grondexploitatie is het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatie (begroting) staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare bouwgrond. De grondexploitatie is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de produc-

	tie van bouwrijpe grond inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten en dit waar mogelijk te kunnen bijsturen.
Grondexploitatiewet	Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude instrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting.
Grondgebruik	De indeling van het te ontwikkelen plangebied naar uitgeefbaar terrein (voor woningen, voorzieningen, kantoren of bedrijven), de openbare verhardingen (wegen,- fiets en voetpaden) en het openbare groen en water.
Grondprijsbeleid	Voor de uitgifte van de grond rekent de gemeente een bepaalde prijs. In de meeste gevallen wordt daar binnen de gemeente beleid voor gemaakt. Ook voor de prijzen waartegen grond wordt uitgegeven kan beleid worden opgesteld. Gewoonlijk wordt dat binnen een gemeente jaarlijks gedaan door het college van B&W. In veel gevallen worden de vastgestelde grondprijzen ter inzage gelegd voor de gemeenteraad.
Inbreidingslocaties	Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing.
Inbrengwaarde	De waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.
Incidentele weerstandscapaciteit	De financiële ruimte om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van gemeentelijke taken. Hiertoe kan worden gerekend: de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd, raming voor incidentele onvoorziene uitgaven, de stille reserves en eventuele incidentele voordelen van ombuigingsmaatregelen.
In exploitatie genomen gronden	Gronden worden meestal officieel in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vastgesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt. Gronden waarop nog geen programma is vastgesteld en ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet ligt worden niet in exploitatie genomen. Wel worden deze ontwikkelingen betrokken bij het bepalen van de financiële positie. Dit zijn de zogenaamde NIEG-gronden.
Marktrisico's	Risico's bij planontwikkeling die verband houden met de afzet van bouwrijpe grond en die veelal in meerdere plannen tegelijk optreden.
Monte Carlo simulatie	In de Monte Carlo methode voor risicoanalyse worden effecten berekend van mogelijke veranderingen in de grondexploitatie op het grondexploitatie saldo ('wat als' bijvoorbeeld de grondprijzen met 15% dalen of de looptijd ¼ langer wordt). Daarbij wordt ook ingeschat wat de kans is dat het betreffende risico kan optreden.
Netto Contante Waarde	Het resultaat van alle kasstromen van een grondexploitatie die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het lopende boekjaar. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor benodigde uitgaven af te dekken.
Niet In Exploitatie Genomen gronden (NIEG-gronden)	Gronden worden meestal in exploitatie genomen als de planuitgangspunten en de grondexploitatie zijn vastgesteld. Op dat moment is het programma geconcretiseerd en kunnen feitelijk budgetten worden toegekend en bewaakt. Voor gronden die vroegtijdig strategisch worden verworven om actief grondbeleid mogelijk te maken is nog geen programma vastgesteld en ligt de

	ontwikkeling op de (middel)lange termijn in het verschiet. Deze grondposities kunnen dus nog niet in exploitatie worden genomen. Wel worden deze gronden betrokken bij het bepalen van de financiële positie. Dit zijn de zogenaamde NIEG-gronden.
Nota Grondbeleid	Het belangrijkste kaderstellende instrument voor de gemeenteraad is de Nota Grondbeleid. In een dergelijke nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren.
Onteigening	Verwerving van grond op basis van een geldige onteigeningstitel, hetzij verwerving in der minne (art. 17 Onteigeningswet), hetzij verwerving via gerechtelijke onteigening.
Ontwikkelingsbedrijf	Een ontwikkelingsbedrijf onderscheidt zich van een zelfstandig grondbedrijf doordat het veelal een combinatie is van een projectorganisatie en het traditionele grondbedrijf. Daarnaast is het soms nog uitgebreid met economische activiteiten als citymarketing en acquisitie.
Paragraaf Grondbeleid	De paragraaf van de programmabegroting en de jaarrekening, waarin de keuzes voor het te voeren grondbeleid zijn vastgelegd en waarin het gevoerde grondbeleid wordt verantwoord.
Paragraaf Verbonden partijen	De paragraaf van de programmabegroting en de jaarrekening, waarin de keuzes voor het te voeren beleid voor samenwerkingsverbanden tussen de gemeente en andere partijen (zoals marktpartijen bij een publiek-private samenwerking voor de realisatie van een grondexploitatie) zijn vastgelegd en waarin het gevoerde beleid wordt verantwoord.
Paragraaf Weerstandvermogen	De paragraaf van de programmabegroting en de jaarrekening, waarin de risico's van het gemeentelijk beleid worden aangeven met de financiële gevolgen ervan. PPS-grondexploitaties kunnen hier onder vallen. Voor de financiële risico's moet de benodigde weerstandvermogen worden gereserveerd. De risico's van het gemeentelijk grondbeleid kunnen hier ook onder zijn gebracht als er geen aparte reserve voor is ingesteld.
Passief grondbeleid	Zie faciliterend grondbeleid
Planologische medewerking	Het verlenen van medewerking door de gemeente aan private grondexploitaties door 1) wijzigen van of vrijstelling verlenen op het bestemmingsplan en 2) het toekennen van andere benodigde vergunningen of vrijstellingen.
Publiek private samenwerking (PPS)	Publiek Private Samenwerking. Gemeenten en marktpartijen pakken gezamenlijk ruimtelijke plannen op en maken afspraken over onder andere programma, fasering en risico's.
Risicomanagement	Het op gestructureerde wijze identificeren, analyseren en managen van risico's gerelateerd aan de grondexploitaties.
Strategisch grondbeleid	Beleid waarbij ruimtelijke ontwikkelingen tot stand komen op basis van een mix van actief en passief grondbeleid en PPS-en. De gemeente zet de meest effectieve vorm van grondbeleid in, gegeven de locatie en de doelstelling.
Strategisch verwerven	Aankopen van gronden en vastgoed voorafgaand aan een door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie op een locatie waarvoor nog geen structuurplan is vastgesteld. De middelen voor een strategische verwerving worden beschikbaar gesteld door de gemeenteraad.
Structurele weerstandscapaciteit	Het vermogen om onverwachte tegenvallers in de begroting op te vangen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de voortzetting van gemeentelijke taken. De middelen die dat vermogen bepalen, zijn: de onbenutte belastingcapaciteit, raming voor onvoorziene uitgaven en de eventuele

	structurele voordelen van omhuisingsmaatregelen.
Structuurvisie	Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.
Uitbreidingslocatie	Zie uitleglocatie.
Uitleglocatie	Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.
Verevening	Financiële herverdeling: winst op ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.
Waarderingsrisico's	Deze risico's omvatten het risico dat een aangekocht perceel niet voor de verwervingsprijs in exploitatie genomen kan worden en het risico van de rentelasten van verworven percelen.
Weerstandscapaciteit	Onder te verdelen naar benodigde weerstandscapaciteit en beschikbare weerstandscapaciteit. Benodigde weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die nodig is om de risico's op te kunnen vangen. De beschikbare weerstandscapaciteit is de hoeveelheid middelen die beschikbaar is om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen.
Weerstandvermogen	De mate waarin de gemeente in staat is om de gevolg van risico's op te vangen, zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Als maatstaf te berekenen als de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit.
Winstnemen	Het nemen van winst op een grondexploitatie.
Woonrijp maken	De werkzaamheden aan het openbaar gebied nadat de onroerende zaken gerealiseerd zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van de definitieve bestrating, aanleg openbare verlichting, aanleg groen etc.
Zelfvoorzienende grond-exploitatie	Het geheel van gemeentelijke grondexploitaties moet zelfvoorzienend zijn. Dat wil zeggen dat het in de grondexploitatie neergelegde programma met eigen, uit de grondexploitatie gegenereerde middelen tot stand moet komen. Hierdoor drukken de risico's van de grondexploitatie niet direct op de concernbegroting.