

# Gemeente Governance Grond(ig) beleid.

Grondbeleid, grondexploitaties  
en grondbedrijven grondig bekeken

**Managementsamenvatting**



# Samenvatting

Als het gaat om exploitatie van gronden gaat het om veel geld en veel risico. Bij de grondbedrijfsactiviteiten van een gemeente gaat vaak vele malen meer geld om dan op de totale gemeentelijke begroting. Ook gaat het veelal om complexe projecten met veel partijen en een lange looptijd. Sturing en verantwoording zijn vaak niet helder. Juist in dát onderdeel van de gemeente waar veel geld verdiend kan worden én verloren kan gaan, zijn transparantie, inzicht in risico's en beheersing daarvan essentieel.

Grondbeleid is sinds de invoering van het dualisme onderwerp van een in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voorgeschreven verplichte paragraaf in de begroting en verantwoording. Door in deze paragraaf concreet inzicht te bieden in de exploitaties in relatie tot het ruimtelijk beleid, de nog niet in exploitatie genomen gronden, de risico's in relatie tot het weerstandvermogen en de afweging per locatie tussen actief grondbeleid, publiek-private samenwerking of kostenverhaal kan de transparantie aanzienlijk worden verbeterd.

Het terrein van de grondexploitatie is daarnaast volop in beweging. Door de beoogde aanpassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de invoering van de Grondexploitatiewet kunnen gemeenten een hernieuwde afweging maken tussen actief en faciliterend grondbeleid.

Dit alles was voor Deloitte aanleiding om met steun van de ministeries van BZK en VROM een handboek Gemeente Governance Grond(ig) beleid uit te brengen. Hierin zijn, naast een beschrijving van alle aspecten van grondbeleid, ook concrete checklisten, formats en voorbeelden van best practices opgenomen. Het handboek vormt daarmee een aanvulling op de korte Handreiking Grondbeleid, die in opdracht van het ministerie van BZK door Deloitte is opgesteld voor alle raadsleden.

## Grondbeleid

### Nota grondbeleid

Grondbeleid van een gemeente is een instrument om ruimtelijke doelstellingen te bereiken. Die doelstellingen liggen op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en openbare ruimte, infrastructuur, recreatie en natuur. De wijze waarop die doelstellingen per locatie kunnen worden bereikt, met welke middelen en binnen welke randvoorwaarden, kan worden vastgelegd in een nota grondbeleid.

Een nota grondbeleid geeft daarmee antwoord op vragen als:

- In hoeverre worden ruimtelijke doelstellingen gehaald met het huidige programma?
- Zijn er aanvullende plannen noodzakelijk en welke zijn in voorbereiding?
- Wat zijn de financiële risico's en hoe worden deze opgevangen en beheerst?
- Wat is de ontwikkeling van de reserve grondexploitatie?
- Welke instrumenten worden ingezet voor realisatie van de doelstellingen (anticiperende aankopen, onteigening, etc.)?
- Hoe wordt omgegaan met bovenplanse kosten voor infrastructuur en voorzieningen?
- Welke wijze van prijsvorming wordt gehanteerd voor gronduitgiften?
- Hoe is het uitgifte- en selectiemechanisme voor de afnemers van gronden?
- Hoe en wanneer wordt de raad geïnformeerd en betrokken?

Uiteraard zal de richting zoals deze in de nota Grondbeleid is aangegeven vaak nog een nadere vertaling moeten krijgen in beleidsregels en richtlijnen. Zoals bijvoorbeeld een nota grondprijzen, reservebeleid, etc.

### Besluit begroting en verantwoording

In het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is grondbeleid een verplichte paragraaf in de begroting en verantwoording. De gemeente geeft in deze paragraaf een overzicht van de lopende, af te ronden en toekomstige projecten, de vorm waarin zij worden uitgevoerd (al dan niet in samenwerking met private partijen), de financiële consequenties van de

projecten, de prioritering en het instrumentarium van control en beheersing. Tevens wordt in deze paragraaf aangegeven om welke redenen en bij welke projecten voor actief of faciliterend grondbeleid is gekozen.

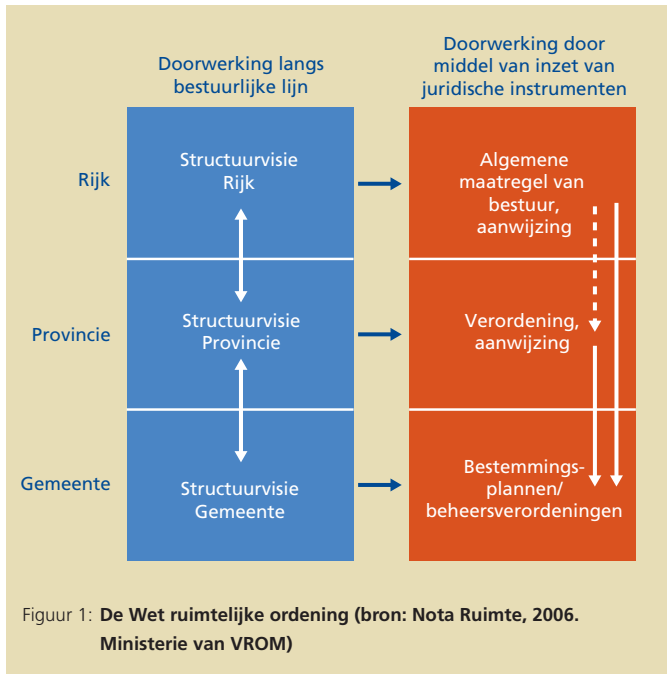
**Wetgeving**

**Wet ruimtelijke ordening**

De ruimtelijke plannen die bepalen hoe Nederland er in de toekomst uit zal zien, vinden hun basis in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Voor de gemeente zijn de belangrijkste planningsinstrumenten het structuurplan, het bestemmingsplan en de artikel 19 WRO-procedure (vrijstelling van geldende bestemmingsplanbepalingen).

De WRO wordt grondig herzien om de overzichtelijkheid te vergroten. Het streven is de herziene Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 in werking te laten treden. Met de Wro worden:

- procedures en rechtsbescherming sterk vereenvoudigd;
- verantwoordelijkheden neergelegd op de juiste plaats, de provincie wordt verantwoordelijk voor bovengemeentelijke belangen, het rijk voor nationale belangen.



Figuur 1: De Wet ruimtelijke ordening (bron: Nota Ruimte, 2006. Ministerie van VROM)

De belangrijkste wijzigingen zijn onder meer dat gemeenten structuurvisies moeten opstellen, die hun doorvertaling moeten vinden naar bestemmingsplannen. Voor gebieden waar geen ruimtelijke plannen zijn voorzien, kan worden volstaan met een (conserverende) beheersverordening. De bestemmingsplannen hoeven niet meer te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten en de bestemmingsplanprocedure wordt verkort naar 26 weken.

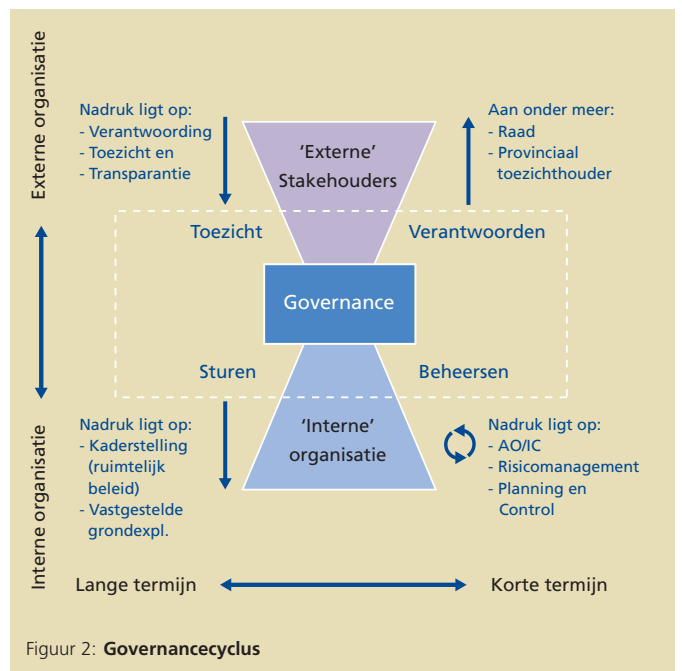
**Grondexploitatiewet**

Gemeenten ondervinden op dit moment veel moeilijkheden om in een gebiedsontwikkeling bepaalde kosten te kunnen verhalen op ontwikkelende partijen. Dit doet zich met name voor bij ontwikkelingen waarin de gemeente zelf geen grondpositie heeft. De huidige regelingen in die situatie (exploitatieovereenkomst op basis van de verplichte exploitatieverordening ex artikel 42 WRO en de baatbelasting) kennen grote beperkingen die het mogelijk maken dat deze ontwikkelaars niet of onvoldoende bijdragen aan deze kosten.

Bij de ontwikkeling van bouwlocaties is vooraf meer duidelijkheid nodig over de kosten die gemeenten in rekening kunnen brengen bij projectontwikkelaars. Het gaat hierbij om de kostensoorten, de hoogte van die kosten en de verdeling van die kosten tussen de verschillende actoren. Hiertoe heeft het kabinet het voorstel Grond-exploitatiewet ingediend. Kostenverhaal wordt mogelijk via een privaatrechtelijke overeenkomst of afdwingbaar bij de bouwvergunning. Locatie-eisen voor sociale woningbouw en (collectief) particulier opdrachtgeverschap kunnen via het exploitatieplan worden vastgelegd en afgedwongen. De Grondexploitatiewet gaat onderdeel uitmaken van de Wro en treedt naar verwachting tegelijkertijd met de Wro in werking op 1 juli 2008.

**Governance en grondbeleid**

Een goede public governance draagt bij aan het voorkomen van onzekerheden en fouten en richt zich op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen. De vier kernbegrippen van governance – sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden – liggen ten grondslag aan een goede uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid.



Figuur 2: Governancecyclus

### Sturen op doelstellingen

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

### Beheersen op geld en inhoud

Bij beheersing – is het grondbeleid ‘in control’? – gaat het om maatregelen en procedures waarmee bijsturing mogelijk is om de gedefinieerde doelstellingen te halen. Daarbij horen afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, afspraken over informatieverstrekking met het oog op bijsturen van het beleid en de uitvoering daarvan. Ook het inzichtelijk maken van risico's, effecten van wijzigende parameters en optimaliseringsmogelijkheden in de plannen behoren daartoe.

### Verantwoorden over resultaten en acties

De verantwoording over grondexploitaties moet volledig, tijdig, juist en inzichtelijk zijn. Vaak is die verantwoording financieel-technisch en zeker voor raadsleden op het eerste oog niet erg inzichtelijk. Heldere rapportages over programma's, looptijden en saldi van plannen alsmede van de ontwikkeling van reserves en voorzieningen voor grondexploitaties zijn in het handboek aangegeven.

### Toezicht op realisatie binnen de gestelde kaders

De gemeenteraad heeft ook ten aanzien van het grondbeleid een kaderstellende en controlerende rol. Daarbij stelt de raad vast wat de doelstellingen, de randvoorwaarden en de instrumenten zijn (op programmaniveau en op projectniveau) en hoe hij geïnformeerd wordt over de uitvoering hiervan. Dit geldt ook voor de activiteiten die de gemeente ontplooit in samenwerking met andere actoren (andere gemeenten in de vorm van gemeenschappelijke regelingen en private partijen in de vorm van PPS). Doelstellingen en randvoorwaarden voor de samenwerking moeten vooraf als kaderstelling in regelingen en contracten worden vastgelegd.









### Risicomanagement

#### Wat zijn risico's


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


#### Risicomanagement

Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Hierbij moet altijd rekening worden gehouden met een afweging van kosten en baten. Wanneer de risicokans laag is en de kosten van vermijden of beperken hoog zijn, is het niet interessant om beheersmaatregelen te treffen. Daarnaast moet een relatie worden gelegd tussen de risico's en het gewenste weerstandsvermogen, alsmede de optimalisatiemogelijkheden in de plannen. Risicomanagement is dus meer dan het alleen inventariseren van de risico's, maar zal ook haar doorvertaling moeten krijgen in werkprocessen, -methoden, afspraken, acties, besluitvorming en rapportages.

Project	Contante waarde plansaldo (x € 1.000,-)	Looptijd	Programma			  
			# woningen	# m <sup>2</sup> kantoren	# m <sup>2</sup> bedrijven	
Project A	-8.036	2001-2007	295			
Project B	-2.800	2004-2007	132			
Project C	3.230	2001-2007	380	108.500		
Project D	-3.297	2000-2012	420	131.502	24.000	
Project E	-952	2004-2018	111			

 Project verloopt volgens bestuurlijk vastgesteld plan (grondexpl. en stedenbouwk. plan)

 Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op één of meer onderdelen:  
 - kosten/opbrengsten: afwijking < € 250.000  
 - plansaldo: afwijking < € 250.000 en/of < 10%  
 - programma: afwijking < 5%

 Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op in ieder geval één van de onderdelen:  
 - kosten/opbrengsten: afwijking > € 250.000  
 - plansaldo: afwijking > € 250.000 en/of > 10%  
 - programma: afwijking > 5%

Figuur 3: Voorbeeldrapportage grondexploitaties

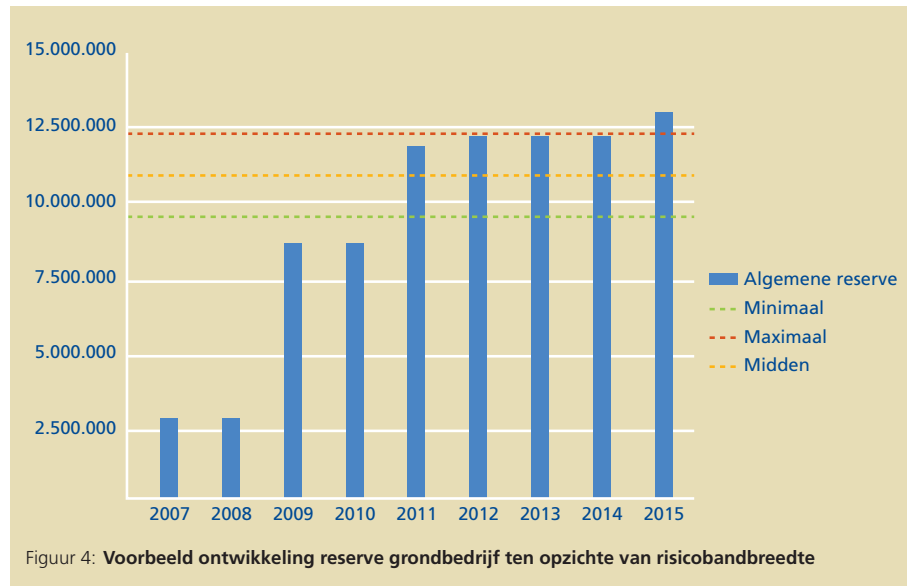
### Risicoprofiel grondexploitatie

Een grondexploitatie heeft een aantal belangrijke kenmerken, zoals:

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

Van belang is risico's te kwantificeren en planmatig om te gaan met het inschatten en onderkennen van risico's binnen de individuele grondexploitaties.

Als risico's zich voordoen en leiden tot bijstellingen van het plansaldo van plannen met een voorzien verlies, hebben die mutaties direct financiële consequenties voor de gemeente door middel van het verhogen of verlagen van de voorziening die voor dat negatieve plansaldo is getroffen. Daarom is het van belang de bandbreedte van de risico's af te zetten tegen (de ontwikkeling van) het weerstandsvermogen voor het grondbedrijf. De risicobandbreedte moet overigens natuurlijk elk jaar opnieuw worden berekend: nieuwe projecten worden toegevoegd, lopende projecten veranderen van risicoprofiel en sommige worden afgesloten.



Figuur 4: Voorbeeld ontwikkeling reserve grondbedrijf ten opzichte van risicobandbreedte

### Aanbevelingen

Om te zorgen dat gemeenten op het terrein van de grondexploitatie en grondbeleid een adequaat systeem van risicomanagement hebben, zijn de volgende stappen noodzakelijk:

- Dynamisering: herziening en rapportage over de ontwikkelingen binnen de individuele risicovolle plannen moet niet alleen op het moment van samenstellen van de jaarrekening plaatsvinden. Het periodiek rapporteren en analyseren van uitgangspunten is hierbij belangrijk. Risicoanalyse is geen foto maar een film.
- Besluitvorming: vaak wordt gezegd dat grondexploitaties een black box zijn. Het is het speeltje van de projectleider of de planeconoom. Laat bijstellingen, aan de hand van spelregels, op het juiste niveau autoriseren en houd deze in beeld. Bijvoorbeeld door een logboek over de langjarige planperiode.
- Kwantificering: breng in beeld wat de risico's zijn en schat in wat de kans van manifesteren is. Hierbij zal het uiteraard niet zo zijn dat alle risico's zich in één keer voordoen. Het enkel hebben van een inzicht geeft helderheid aan het keuzeprocess en zorgt voor een deugdelijk afwegingsproces. Een gedegen scenarioanalyse kan hierbij behulpzaam zijn.
- Onderbouwing uitgangspunten: onderbouw welke onderliggende gegevens zijn gehanteerd voor de prospectie van toekomstige resultaten en onder welke veronderstellingen.
- Risicomanagement inbedden in het proces: zorg dat risicomanagement structureel wordt vormgegeven in onderdelen van de grondexploitatie en niet alleen bij het opstellen van de jaarverantwoording of bestuursrapportages. Probeer bijvoorbeeld bij cruciale beslissingen, zoals bij verwervingen, de risico's inzichtelijk te maken.
- Informatievoorziening: leg verantwoording af! Dit geldt niet alleen voor de financiële normen maar ook voor de bereikte resultaten op het terrein van kwaliteit en prestaties (bijv. hoeveelheden en categorieën woningen, vierkante meter bedrijfsterrein, etc.).

Tenslotte kan in een aantal stappen worden bezien of en hoe de organisatie met betrekking tot de grondbedrijfsactiviteiten in control is. Het gaat daarbij o.a. om de volgende vragen:

- Zijn de doelstellingen en informatie-behoefte helder gedefinieerd (zowel ruimtelijk als financieel)?
- Is er duidelijkheid over verantwoordelijkheden en activiteiten? Dit betreft zowel de grondbedrijfsactiviteiten (verwerving, bouw- en woonrijp maken, uitgifte), de planning- en controlactiviteiten, als de procesactiviteiten. Daarbij gaat het niet alleen om de verdeling tussen raad en college, maar ook tussen college en ambtelijk apparaat en binnen het ambtelijk apparaat.
- Welke kaderstellende documenten en afspraken zijn er op strategisch, tactisch en operationeel niveau? Als schematisch voorbeeld van een dergelijke check is figuur 5 opgenomen:

- Tenslotte is van belang welke verantwoordingsdocumenten er zijn en welke afspraken hierover bestaan. Bijvoorbeeld een Meerjarenprogramma met een overzicht van de exploitaties, de plannen in voorbereiding, de output en de tijds-horizon; tussentijdse rapportages waarin majeure afwijkingen worden gemeld; en de begroting en jaarrekening en de wijze waarop daarin verslag wordt gedaan van het grondbeleid.

Met deze vragen kunt u in kaart brengen hoe de gemeente ervoor staat in de beheersing van de grondbedrijfsactiviteiten, zowel in opzet als in werking. In het handboek is op deze onderwerpen een nadere uitwerking opgenomen, zodat daarmee grotere transparantie en control op deze belangrijke, gevoelige en risicovolle activiteiten mogelijk is.

Regie ruimtelijke planvorming	Producten	⊗ ✓ ✗
Operationeel	- Procesbeschrijvingen/ administratieve organisatie	⊗
	- Prijzenboek (standaard kostprijzen per m <sup>2</sup> )	✓
	- Protocol Planeconomie	⊗
	- Dossierindeling/ standaardisering	⊗
	- Capaciteitsraming/ competenties	✓
Tactisch	- Meerjarenprogramma	✓
	- Risicomanagement	✗
Strategisch	- Nota grondbeleid	✓
	- Nota bovenwijkse voorziening en kostenverhaal	✗
	- Nota Grondprijsbeleid	⊗

⊗ Afgerond     ✓ Mee bezig     ✗ Moet nog gebeuren

Figuur 5: Kaderstelling op strategisch, tactisch en operationeel niveau



Deloitte is met ongeveer 6.000 medewerkers, en kantoren door heel Nederland de grootste organisatie op het gebied van accountancy, belastingadvies, consulting en financiële advisering. Deloitte Nederland is een onafhankelijke *memberfirm* van Deloitte Touche Tohmatsu, met ongeveer 150.000 medewerkers wereldwijd en vestigingen in bijna 140 landen.

Deloitte  
Industry Lokaal Bestuur  
Admiraliteitskade 50  
Postbus 2031  
3000 CA Rotterdam  
Tel: (010) 272 10 69  
Fax: (010) 272 11 28

E-mail: [gemeenten@deloitte.nl](mailto:gemeenten@deloitte.nl)

[www.deloitte.nl](http://www.deloitte.nl)

© Deloitte, september 2007  
Eerste druk

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu, a Swiss Verein, its member firms, and their respective subsidiaries and affiliates. As a Swiss Verein (association), neither Deloitte Touche Tohmatsu nor any of its member firms has any liability for each other's acts or omissions. Each of the member firms is a separate and independent legal entity operating under the names "Deloitte", "Deloitte & Touche", "Deloitte Touche Tohmatsu", or other related names. Services are provided by the member firms or their subsidiaries or affiliates and not by the Deloitte Touche Tohmatsu Verein.

Member of  
**Deloitte Touche Tohmatsu**