

Complex terrein



een onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid

Rekenkamercommissie Gemeente Groningen

De Rekenkamercommissie van de gemeente Groningen

is in 1997 door de gemeenteraad van Groningen ingesteld. De Rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Naar aanleiding van de bevindingen kan zij voorstellen doen aan de raad en het college. De Rekenkamercommissie bestaat uit vijf raadsleden, twee externe leden en een ambtelijk secretaris en is onafhankelijk van college en gemeenteraad. De Rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen zij onderzoekt. De raad kan de Rekenkamercommissie wel vragen een onderzoek uit te voeren naar een bepaald onderwerp. Met haar rapporten wil de Rekenkamercommissie de controlerende functie van de gemeenteraad versterken.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Groningen

bestaat uit de raadsleden David de Jong, Sigrid Sengers, Theo Bakker, Martine Visser en Martin Winter en de externe leden Maarten Allers en Jarko Nieweg. Secretaris is Peter Kommerij.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Groningen

Postbus 20.001

9700 PB Groningen

tel. 050 - 367 7727

e-mail: peter.kommerij@bsd.groningen.nl

Complex terrein

een onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid



Gemeente Groningen
Rekenkamercommissie
Postbus 20001
9700 PB Groningen
Telefoon: 050-367 7727
E-mail: peter.kommerij@bsd.groningen.nl

augustus 2003

Voorwoord

Het grondbeleid van een gemeente is voor veel raadsleden een lastig te doorgronden materie. Tegelijkertijd is het politiek en financieel van enorm belang. Om de controlerende taak (maar ook de kaderstellende) goed te kunnen uitvoeren is het van wezenlijk belang dat de regels goed worden vastgelegd en dat de verslaglegging van het grondbeleid op een zo transparant mogelijke wijze plaatsvindt. Het college heeft de taak om hierover volgens de regels te rapporteren. In het verleden is hier door de accountant en de Rekenkamercommissie met regelmaat op gewezen. Dit heeft onder andere geleid tot het beter achteraf verantwoorden van projecten en grondexploitaties. Het gevoel bleef dat het allemaal beter kan. Dat was de reden dat de Rekenkamercommissie heeft geprobeerd een tweetal willekeurige projecten te volgen in de beleidsmatige en financiële verantwoording. Toen dat een vrijwel onmogelijke zaak bleek heeft de commissie de raad voorgesteld een onderzoek te laten instellen naar de regelgeving op het gebied van het grondbeleid, de manier waarop hiermee door het college is omgegaan en de risico's die de gemeente hierbij loopt. Het onderzoek toont duidelijk aan dat veel zaken beter kunnen. Het gaat hierbij jaarlijks om vele miljoenen belastinggeld. Het is noodzakelijk dat de raad duidelijker regels vaststelt. Het college moet die regels dan ook beter naleven. Ik spreek de hoop uit dat de discussie over dit onderzoek en de adviezen die daarin zijn verwoord mogen leiden tot een verbetering in het beleid op het gebied van grondzaken en de verantwoording daarvan.

augustus 2003

David de Jong,

Voorzitter Rekenkamercommissie Groningen

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Uitvoering van het onderzoek	7
2 Conclusies en aanbevelingen n.a.v. deel 1: het grondbeleid	
2.1 Inleiding	9
2.2 Raad eerder betrekken	9
2.3 Grondprijzenbeleid en herziening grondexploitatie	9
2.4 Publiekprivate samenwerking en erfpacht	10
2.5 Aanbestedingen	11
2.6 Grondbeleid duidelijker in beeld voor raad	11
3 Conclusies en aanbevelingen n.a.v. deel 2: de beleidspraktijk	
3.1 Inleiding	12
3.2 Regels financieel beheer worden niet uitgevoerd	12
3.3 Verbeteren informatie over kwalitatieve aspecten richting raad	13
3.4 Winstafoming onvoldoende	14
3.5 Keuze projectontwikkelaar ondoorzichtig	14
3.6 Gebrekkige dossiervorming	14
4 N.a.v. deel 3: de risico's	
4.1 Inleiding	15
4.2 Schatting risico's	15
4.3 Beoordeling	15
4.4 Risicomanagement expliciet maken	16
5 Algemene aanbevelingen	
5.1 Inleiding	17
5.2 Opdelen grote projecten	17
5.3 Rentetoerekening Grondbank I	17
6 Tot slot	18
Overzicht met aanbevelingen	19
Bijlagen:	
Bijlage 1: reactie van het College van B&W op het onderzoeksverslag	
Bijlage 2: nawoord van de Rekenkamercommissie op de reactie van het College van B&W	
Bijlage 3: onderzoeksverslag van Ernst&Young	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het grondbeleid is een van de meest complexe onderdelen van het totale gemeentelijke beleid, en voor raadsleden niet altijd goed inzichtelijk. Bovendien zijn er nogal wat financiële middelen mee gemoeid. Voor de Rekenkamercommissie (RKC) was dat aanleiding om te proberen een helderder beeld te krijgen van het gemeentelijk grondbeleid. Hiertoe zijn onder andere de nodige stukken bestudeerd en heeft er in mei 2001 een gesprek plaatsgevonden met twee medewerkers van de dienst RO/EZ. Om te zien of de dossiers meer inzicht zouden kunnen geven, heeft de Rekenkamercommissie in 2002 in twee sessies de beschikbare dossiers van twee projecten onderzocht, te weten het exploitatieproject Kranenburg wonen en de herinrichting van het Noorderplantsoen - fase twee. Uitkomst hiervan was dat voor de leden van de Rekenkamercommissie niet helder was te krijgen hoe de aanvankelijke plannen en de uiteindelijke uitkomsten op elkaar aansloten, wanneer de raad welke besluiten waarover had moeten nemen en hoe de raad in het algemeen meer controle op dergelijke processen zou kunnen krijgen.

1.2 Onderzoeksvragen

Daarom was de RKC van mening dat er alle aanleiding was om onderzoek naar het gemeentelijke grondbeleid te doen. Daarbij zou enerzijds in beeld moeten worden gebracht hoe dergelijke processen verlopen en anderzijds hoe de raad, vanuit zijn bevoegdheid als kadersteller en controleur, meer greep op het grondbeleid zou kunnen krijgen. Het onderzoek bestaat uit drie hoofdvragen:

- Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente Groningen er formeel gezien uit?
- Hoe werkt het grondbeleid in de praktijk?
- Welke financiële risico's loopt de gemeente bij het grondbeleid en is de reservepositie daarvoor afdoende?

1.3 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door Ernst&Young accountants. In december 2002 zijn ze begonnen met het onderzoek en half juni 2003 is het afgerond. Dat was enigszins later dan vooraf gedacht. Het bleek moeilijk om de nota's en rapporten die nodig waren voor het onderzoek binnen korte tijd bijeen te krijgen, ondanks een goede medewerking van de dienst Ruimtelijke Ordening / Economische Zaken (RO/EZ). In drie tussenrapportages (over elke hoofdvraag een rapportage) is de Rekenkamercommissie

geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek. Daarbij zijn alle drie tussenrapportages ter becommentariëring voorgelegd aan de dienst RO/EZ. De Rekenkamercommissie is van mening dat de onderzoekers een zeer bruikbaar rapport (in de bijlage opgenomen) hebben afgeleverd. Het biedt aanknopingspunten voor het concretiseren van de vraag welke informatie de raad nodig heeft om op dit beleidsterrein zijn kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken (deel 1). Het geeft bovendien goed inzicht in hoe de twee onderzochte projecten zijn verlopen (deel 2) en het geeft inzicht in het belang van het goed volgen van omvangrijke, risicovolle projecten door de raad (deel 3). De door de onderzoekers gedane aanbevelingen neemt de Rekenkamercommissie over. Deze worden in de volgende hoofdstukken van een nadere toelichting voorzien.

2 Conclusies en aanbevelingen n.a.v. deel 1: het grondbeleid

2.1 Inleiding

In een poging om een helder overzicht te krijgen, hebben de onderzoekers in een schema alle belangrijke facetten van het gemeentelijk grondbeleid weergegeven. Daarbij wordt besluitvorming op een drietal niveaus onderscheiden (raad, college, dienst) en wordt inzicht gegeven in het bestaande beleidskader en verantwoordingskader. Met name die laatste twee zullen de raad de nodige houvast moeten bieden bij het vooraf bepalen en achteraf controleren van de uitvoering van het grondbeleid.

2.2 Raad eerder betrekken

In paragraaf 1.5 van het rapport geven de onderzoekers een overzicht van het verloop van een grondexploitatieproces. Daaruit komt naar voren dat de raad pas aan het einde van de vaststellingsfase en na de inspraak het projectplan en het bijbehorende krediet vaststelt. Gezien recente ervaringen met bijvoorbeeld het Stadspark, waarbij plannen voor de bouw van huizen werden gepresenteerd, terwijl de raad dit afwees, komt de RKC tot de conclusie dat de raad eigenlijk in een te laat stadium wordt ingeschakeld. Daarmee wordt de raad in feite de mogelijkheid ontnomen om kaderstellend richting te geven aan een plan.

We doen de aanbeveling om exploitatieplannen vlak vóór de ontwerpfase ter vaststelling aan de raad voor te leggen. Vervolgens kan het plan na de uitvoeringsfase door de raad worden vastgesteld.

2.3 Grondprijzenbeleid en herziening grondexploitatie

Op de meeste terreinen van het grondbeleid heeft het de afgelopen jaren ontbroken aan actuele en samenhangende beleidsvisies. Binnen RO/EZ is nu een inhaalslag gaande, onder andere met notities over grondprijzenbeleid en richtlijnen voor herziening van een grondexploitatie.

Wat betreft het grondprijzenbeleid is nog niet duidelijk in hoeverre deze jaarlijks zal worden geactualiseerd. Wil de raad echt invloed uitoefenen op het grondprijzenbeleid, dan zal de raad niet alleen de prijzen moeten vaststellen, maar ook de daarbij horende uitgangspunten en de te hanteren systematiek.

Wat betreft de richtlijnen voor herziening van de grondexploitatie heeft het college onlangs voorstellen aan de raad voorgelegd. Deze voorstellen zijn door de raad in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek aangehouden. In dat voorstel staat onder andere:

“Wanneer wordt afgeweken van de basisuitgangspunten van de grondexploitatie op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma, of wanneer er sprake is van grote financiële afwijkingen (zowel positief als negatief), dan is er sprake van een formele herziening die door de raad vastgesteld dient te worden”.

Afgezien van de voorgestelde financiële afwijking (bij € 225.000 en meer) is onduidelijk wanneer sprake is van afwijkingen op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma. Dat maakt het vrijwel onmogelijk voor de raad om te bepalen of ze bij afwijkingen al dan niet terecht worden geïnformeerd. Wil dit nieuwe voorstel inzake richtlijnen goed werken, dan zal er dus duidelijker gedefinieerd moeten worden wanneer er sprake is van afwijkingen op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma. We adviseren de raad om het college te vragen deze definities duidelijker uit te werken en wanneer er sprake is van een dusdanige afwijking, deze ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

Zoals aangegeven wordt in het bovengenoemde voorstel aan de raad voorgelegd om afwijkingen boven de € 225.000,- te melden. Ten tijde van de twee onderzochte projecten was de afspraak om afwijkingen boven de € 45.000,- te melden. De indruk bestaat dat dit vrijwel nooit is gebeurd. We komen daar in hoofdstuk 3.2. op terug.

2.4 Publiekprivate samenwerking en erfpacht

Er is op dit moment geen actueel, door de raad vastgesteld beleid op het terrein van erfpacht, PPS-constructies (Publiekprivate samenwerking) en gronduitgiftebeleid. Op het gebied van PPS-constructies is er binnen de dienst een werkgroep actief die zich bezighoudt met kennisopbouw, advisering bij PPS-projecten en voorbereiding van nieuwe PPS-projecten. Het streven daarbij is het maximaliseren van de gemeentelijke activiteiten in wisselwerking met externe partijen. We adviseren de raad om aan het college te vragen om ten aanzien van PPS-constructies een helder beleidskader aan de raad voor te leggen, zodat daar duidelijk op getoetst kan worden.

De huidige Algemene Erfpacht Voorwaarden zijn in 1993 vastgesteld, maar er is geen nader erfpachtbeleid vastgesteld waarin staat in welk gebied erfpacht als middel dient te worden gebruikt, wat het beleid is bij eventuele verkoop van erfpachtgronden en hoe wordt omgegaan met bestaande contracten. We geven de raad in overweging om ook op het gebied van erfpacht een vernieuwd beleidskader van het college te vragen, waarin bovengenoemde aspecten expliciet aan de orde komen.

2.5 Aanbestedingen

Op het gebied van aanbestedingsbeleid bij grondexploitaties is er, buiten de algemene aanbestedingsregels van de gemeente, niets vastgelegd. Als aanbestedingen altijd via de algemene aanbestedingsregels verlopen is dit geen probleem, maar zoals uit hoofdstuk twee van het onderzoek blijkt, wordt het bouwen ook wel gegund aan bedrijven die op de betreffende locatie grond in hun bezit hebben. Verder blijkt uit het onderzoek (hoofdstuk 1.6.11) dat er een Commissie Overleg Marktpartijen (COM) is, die zich bezighoudt met de selectie van een of meer marktpartijen voor de ontwikkeling van een grondexploitatieproject. Deze commissie bestaat uit de algemeen directeur van de dienst RO/EZ en de hoofden van de betrokken afdelingen. Zij zouden een keus maken op basis van een twaalfal criteria die overigens op dit moment nog niet zijn vastgelegd, maar waarvan het wel de bedoeling is dat deze worden vastgelegd in een nota Grondbeleid. Deze wordt naar verwachting nog in 2003 aangeboden aan de raad. We adviseren de raad om bij het college aan te dringen op deze nota, waarin deze procedure helder wordt omschreven en waarbij ook rekening wordt gehouden met het huidige integriteitsbeleid van de gemeente. Nu is deze wijze van selecteren immers volstrekt niet transparant.

2.6 Grondbeleid duidelijker in beeld voor raad

Het heeft de onderzoekers nogal wat moeite gekost om het totale, actuele gemeentelijke grondbeleid in beeld te krijgen. Het is voor de raad van belang dat de verschillende onderdelen van het grondbeleid op een gestructureerde wijze worden vastgelegd, en dat de raad hiervan eenvoudig kennis kan nemen. Dan kunnen alle betrokkenen relatief eenvoudig inzicht krijgen op basis van welke vastgestelde documenten de dienst RO/EZ uitvoering geeft aan het grondbeleid. Deze documenten zouden, bijvoorbeeld bij de griffie, permanent beschikbaar moeten zijn voor raadsleden en ook aangepast moeten worden bij wijzigingen, zodat steeds de meest actuele set van notities en raadsbesluiten beschikbaar is. Het verdient ook aanbeveling om over de jaarlijkse rapportages die (zouden moeten) verschijnen over het grondbeleid (jaarrapportage grondbedrijf (inclusief staten P), rapportage grondbank, slotcalculaties exploitatieprojecten), duidelijke afspraken te maken met het college en deze in de lange-termijnagenda van de raad op te nemen.

3 Conclusies en aanbevelingen n.a.v. deel 2: de beleidspraktijk

3.1 Inleiding

In dit tweede deel hebben de onderzoekers, met de informatie die ze hadden uit het eerste deel, gekeken hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het grondbeleid. Hiervoor hebben ze het verloop van twee willekeurig door de Rekenkamercommissie gekozen projecten onderzocht. Het gaat hierbij om de woningbouwprojecten Kranenburg – wonen en Verbindingskanaal Cultuurcentrum tot Europaweg, deelgebied de Meeuwen.

3.2 Regels financieel beheer worden niet uitgevoerd

In het handboek financieel beheer is expliciet vastgelegd, dat extra opbrengsten niet mogen worden ingezet om extra kosten te dekken, maar aan de raad moeten worden voorgelegd, zodat die er een bestemming aan kan geven. Uit de onderzochte projecten uit deel 2 van het onderzoek blijkt de praktijk eerder te zijn dat meevallers niet van een toelichting worden voorzien in de betreffende staat P, maar gebruikt worden om intern eventuele tegenvallers mee op te vangen. Ook blijkt uit de onderzoeken naar Kranenburg - wonen en De Meeuwen dat afwijkingen, die zowel volgens de bestaande regel (melden van afwijkingen boven de € 45.000 verplicht) als volgens de voorgestelde nieuwe regels (melden vanaf € 225.000 verplicht) aan de raad hadden moeten worden voorgelegd, vrijwel nooit aan de raad zijn gemeld. In hoofdstuk 2.3.4 van het onderzoek worden hier een aantal voorbeelden van gegeven. Hieruit blijkt dat het college diverse keren heeft verzuimd om afwijkingen tot zelfs € 1 miljoen te melden.

Dat betekent dat het college zich niet houdt aan met de raad gemaakte afspraken. Dit doet op ontoelaatbare wijze afbreuk aan het budgetrecht van de raad. Met name om die reden adviseert de Rekenkamercommissie om de € 45.000,- voorlopig aan te houden als bedrag waarboven afwijkingen gemeld moeten worden. Bestaande afspraak is dat bij dergelijke financiële afwijkingen de raad een formele herziening dient vast te stellen. We adviseren de raad om het volgende af te spreken: als tijdens de uitvoering van een exploitatieproject een afwijking boven de € 45.000,- op het niveau van de kosten- en opbrengstenposten uit de staat P (verwerving, sloopkosten, bouwrijp maken, woonrijp maken etc.) dreigt, dan dient deze afwijking op de kortst mogelijke termijn aan de raad ter vaststelling voorgelegd te worden.

3.3 Verbeteren informatie over kwalitatieve aspecten richting raad

Kwalitatieve wijzigingen in de projecten worden over het algemeen niet gemeld. De informatieverstrekking die elk jaar in staat P plaatsvindt, heeft vooral een financieel karakter. Dat maakt een goede vergelijking tussen het oorspronkelijke plan, de herziening en de slotcalculatie voor wat betreft de kwalitatieve aspecten erg moeilijk.

Wat betreft staten P geven de onderzoekers in bijlage 4 een goed voorbeeld van de informatie die staat P per project zou kunnen bevatten. Volgens de Rekenkamercommissie zouden in ieder geval de volgende punten in elke staat P aan de orde moeten komen: een overzicht van de geraamde grondprijzen / kavelprijzen en de uiteindelijke gerealiseerde grondprijzen; toelichting op de stand van zaken rondom al ontvangen en nog te ontvangen subsidies en bijdragen, eventuele mee- en tegenvallers; een actuele risico-analyse van het project, afgezet tegen de oorspronkelijke risico's aan het begin van een project.

De Rekenkamercommissie heeft de indruk dat er nu onduidelijkheid bestaat over de status van de staten P. We adviseren de raad dan ook om elk jaar de staten P vast te stellen, waarbij financiële afwijkingen boven de € 45.000,- per onderdeel op een rijtje worden gezet en door de raad worden geaccordeerd.

Bij de exploitatiebegroting gaat het er met name om dat er een duidelijk financieel en kwalitatief kader wordt opgesteld, op basis waarvan gedurende de uitvoering en na afloop ervan de raad kan toetsen in hoeverre hetgeen is afgesproken uiteindelijk wordt uitgevoerd.

Voor wat betreft de slotcalculaties heeft de Rekenkamercommissie in een eerder stadium al aanbevelingen gedaan voor een format hiervoor, waarin onder andere meer aandacht is voor de kwalitatieve aspecten. Deze aanbevelingen zijn door het College van B&W grotendeels overgenomen en vastgelegd in het handboek financieel beheer. In grote lijnen wordt dit format ook gehanteerd door de dienst RO/EZ. Opvallend is echter dat er aan het onderwerp aanbestedingen geen aandacht wordt besteed. De onderzoekers concluderen dit na bestudering van de slotcalculatie over Kranenburg – wonen. Dit zien we ook terug in andere slotcalculaties. Bij de slotcalculatie gaat het ook om de tijdigheid: als 90% van een project is afgerond en zich naar verwachting geen bijzonderheden meer voordoen, dient er een slotcalculatie te worden opgesteld. Bij het project Kranenburg – wonen bijvoorbeeld is de slotcalculatie twee jaar te laat opgesteld. De slotcalculatie van het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum – Europaweg had in 2001 al opgesteld kunnen worden, zo blijkt uit het onderzoek.

3.4 Winstafroming onvoldoende

Bij de resultaatbepaling tijdens de uitvoering van exploitatieprojecten blijkt dat de winst niet tijdig en in voldoende mate wordt afgeroomd. Het niet volledig afkomen van het resultaat heeft tot gevolg dat in de volgende jaren meer rente wordt toegevoegd aan het complex dan het geval zou zijn indien de volledige afoming tijdig had plaatsgevonden. Bovendien biedt het de mogelijkheid om tegenvallers te salderen en zo buiten beeld te houden. Over het afkomen van winst zijn niet voor niets afspraken gemaakt. We adviseren de raad dan ook het college te houden aan de afspraken over winstafoming.

3.5 Keuze projectontwikkelaar ondoorzichtig

Bij het project Kranenburg - wonen was de grond in het bezit van de gemeente. Dat maakte de keuze van een projectontwikkelaar vrij. Zoals in hoofdstuk 1 al is vermeld is er een commissie binnen RO/EZ die zich bezighoudt met de keuze van een marktpartij in dit soort gevallen. In dit geval heeft de commissie gekozen voor Wilma Bouw en Nijhuis, overigens zonder dat dit in enige notulen is vastgelegd, zo constateren de onderzoekers. Om deze keuzes meer transparant te maken doen we de aanbeveling om de gang van zaken rond de toewijzing van projecten aan marktpartijen in de staten P te verantwoorden.

3.6 Gebrekkige dossiervorming

Bij het project Verbindingskanaal blijkt het achteraf niet meer mogelijk vast te stellen welke deelkredieten de raad beschikbaar heeft gesteld. Verder blijkt de dossiervorming niet systematisch te gebeuren. Medewerkers hebben hun eigen werkdossier met ieder hun eigen systematiek. Dit gecombineerd met de lange looptijd van een project zorgt voor onvoldoende informatie om een project achteraf te beoordelen. We doen de raad de aanbeveling om er bij het college op aan te dringen de dossierindeling per project te standaardiseren, zodat de ontwikkelingen door de tijd heen nauwkeurig worden bijgehouden. Alleen op die manier kan de raad een goede beoordeling achteraf maken.

4 N.a.v. deel 3: de risico's

4.1 Inleiding

In dit derde deel hebben de onderzoekers gekeken naar de financiële risico's die de gemeente loopt bij de grondexploitatie en hoe zich dat verhoudt tot de huidige reserve die in verband met de grondexploitaties wordt aangehouden. Voor de berekening daarvan hebben ze gebruik gemaakt van een eigen methode van berekening waarbij, anders dan bij de door de dienst gehanteerde IFLO-norm, expliciet rekening wordt gehouden met organisatierisico's en waarbij alle vormen van grondbezit van de gemeente in ogenschouw worden genomen, inclusief de erfpachtgronden.

4.2 Schatting risico's

De uitkomst van deze methode wordt gelegd naast de uitkomst van de IFLO-norm. Dit levert het volgende beeld op: volgens de methode van de onderzoekers zou de gemeente per 1 januari 2003 een reserve van 25,1 miljoen moeten aanhouden, volgens de IFLO-norm zou dit 21,6 miljoen euro moeten zijn. De feitelijke reserve grondexploitatie was op 1 januari 2003 24,9 miljoen. Rekening houdende met komende ontwikkelingen, zoals de garantstelling voor Euroborg van 13,5 miljoen, en overige verplichtingen van 3,3 miljoen, komt het weerstandsvermogen op 8,1 miljoen. Daar staat tegenover dat de verwachte toekomstige resultaten 14,4 miljoen bedragen. Daarmee komt het weerstandsvermogen op 22,5 miljoen.

4.3 Beoordeling

Deze getallen liggen vrij dicht bij elkaar. De berekening is door de onderzoekers gemaakt in het kader van een quick scan en betreft een toets op hoofdlijnen. De Rekenkamercommissie is van mening dat deze cijfers op zich niet zoveel zeggen, enerzijds omdat de situatie op korte termijn nogal kan veranderen en anderzijds omdat de berekeningsmethoden nogal willekeurig lijken te zijn gekozen. Er moet niet het gevaar ontstaan van een schijnzekerheid: als de reserve volgens een globale berekening maar op niveau is, dan kan de gemeente niets gebeuren. Zoals de onderzoekers terecht opmerken, zullen met name de grote projecten van de komende tijd (CIBOGA, Europapark, Meerstad) heel goed gemonitord moeten worden. Er zijn momenteel bij de dienst RO/EZ veel verbeteringen gaande op het gebied van de administratieve organisatie en de beheersing van interne processen. Deze

verbeteringen moeten beslist voortgang vinden. Zo blijkt er nog onvoldoende inzicht in de informatiebehoefte op de diverse niveaus en de relatie tussen enerzijds de beschikbare informatie en anderzijds de gewenste informatie ten behoeve van de sturing en beheersing van de organisatie. We adviseren de raad om het college elk kwartaal om een rapportage over de sleutelprojecten te vragen (overigens is dit een bestaande afspraak, die ook door het college van B&W onlangs weer is opgepakt, gezien de zojuist verschenen nota over de fysieke sleutelprojecten). Ook adviseren we de raad om het college te vragen in de jaarlijkse staten P per project een actuele stand van zaken van de risico's op te nemen.

4.4 Risicomanagement expliciet maken

Om die monitoring goed gestalte te geven stellen we de raad voor om het college te vragen meer inzicht te verschaffen in het risicomanagement-systeem dat door de afdeling vastgoedontwikkeling van de dienst RO/EZ wordt gebruikt en hier de raad over te rapporteren.

5 Algemene aanbevelingen

5.1 Inleiding

Naar aanleiding van het door Ernst&Young uitgevoerde onderzoek heeft de Rekenkamercommissie behoefte om nog aan paar onderwerpen aan te snijden die in het verlengde van het onderzoek liggen. De Rekenkamercommissie brengt hier geen aanbeveling over uit, maar is van mening dat de raad het hier in ieder geval eens over zou moeten hebben. Het gaat om de volgende zaken:

5.2 Opdelen grote projecten

Het zou veel overzichtelijker zijn als grote, langdurige projecten in stukken opgeknipt zou worden, zodat een betere verantwoording gegeven kan worden. Voor de raad is dit een stuk overzichtelijker, omdat grote projecten vaak (veel) langer duren dan een raadsperiode.

5.3 Rentetoerekening Grondbank I

Wat betreft Grondbank I is de dienst geautoriseerd om voor ruim 36 miljoen gronden aan te kopen. De rente die daarvoor betaald moet worden, wordt, anders dan bij Grondbank II, gefinancierd uit diverse reserves en voorzieningen, waarbij de bestemmingsreserve Grondbank en de bestemmingsreserve grondzaken als sluitpost worden gebruikt. De vraag dringt zich op of deze systematiek gehandhaafd moet blijven: enerzijds is het veel zuiverder om die rentekosten mee te nemen in de grondprijs op het moment dat de grond in exploitatie wordt genomen, anderzijds gaat er ook een prikkel van uit om gronden niet langer dan noodzakelijk in de Grondbank te houden omdat anders de rentekosten oplopen en de grond daardoor duurder wordt en moeilijker te verkopen.

We adviseren de raad om hierover met het college van gedachten te wisselen en het college eventueel om een nota met pro's en contra's te vragen.

6 Tot slot

Samenvattend is ons oordeel dat de raad over onvoldoende informatie beschikt om zijn kaderstellende en controlerende taken voor wat het grondbeleid betreft te vervullen. In het onderzoek staan diverse aanwijzingen waaruit blijkt dat het college slordig is omgesprongen met zijn informatieplicht jegens de raad. Overschrijdingen worden niet gemeld, winsten niet afgeroomd, projectontwikkelaars op onduidelijke gronden geselecteerd en dossiers niet systematisch bijgehouden. Wil de raad in de toekomst meer greep krijgen op het gemeentelijk grondbeleid en zijn kaderstellende en controlerende rol daarbij kunnen waarmaken, dan zal het college zich in ieder geval moeten houden aan de afspraken over informatievoorziening die zijn gemaakt.

Lijst met aanbevelingen

Aanbevelingen bij hoofdstuk 2:

1. We doen de aanbeveling om exploitatieplannen vlak vóór de ontwerpfase aan de raad voor te leggen, waarna het plan na de uitvoeringsfase door de raad vastgesteld kan worden.
2. Bij het vaststellen van de nota over grondprijzenbeleid adviseren we de raad om niet alleen de grondprijzen vast te stellen, maar ook de daarbij horende uitgangspunten en de gehanteerde systematiek.
3. We adviseren de raad om het college te vragen de definities in de nog vast te stellen nota richtlijnen voor herziening grondexploitatie van afwijkingen op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma duidelijker uit te werken en wanneer er sprake is van een dusdanige afwijking, deze ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.
4. We adviseren de raad om aan het college te vragen ten aanzien van PPS-constructies een helder beleidskader aan de raad voor te leggen, zodat daar op getoetst kan worden.
5. We geven de raad in overweging om op het gebied van erfpacht een vernieuwd beleidskader van het college te vragen.
6. We adviseren de raad om er bij het college op aan te dringen dat de procedure rond de selectie van marktpartijen voor exploitatieprojecten helder wordt omschreven in de nieuw te verschijnen nota Grondbeleid.
7. We doen de aanbeveling om de door de raad vastgestelde documenten op het gebied van het grondbeleid op een gestructureerde wijze vast te leggen, bijvoorbeeld bij de griffie, zodat de raad hiervan zonder moeite kennis kan nemen. Dan kunnen alle betrokkenen relatief eenvoudig inzicht krijgen op basis van welke vastgestelde documenten de dienst RO/EZ uitvoering geeft aan het grondbeleid.
8. We adviseren om over het opstellen van de jaarlijkse rapportages (jaarrapportage grondbedrijf (inclusief staten P), rapportage groundbank, slotcalculaties exploitatieprojecten) duidelijke afspraken te maken met het college en deze in de lange-termijnagenda van de raad op te nemen.

Aanbevelingen bij hoofdstuk 3:

9. Wij adviseren de raad om voorlopig vast te houden aan de meldingsplicht bij financiële tegenvallers van meer dan 45.000,-. Pas als in de praktijk blijkt dat dit bedrag te laag ligt, en als blijkt dat deze meldingsplicht correct wordt nageleefd, kan verhoging van deze limiet aan de orde komen.

10. We adviseren de raad om in de staten P in ieder geval een overzicht van de geraamde grondprijzen / kavelprijzen en de uiteindelijke gerealiseerde grondprijzen op te laten nemen, een toelichting op de stand van zaken rondom al ontvangen en nog te ontvangen subsidies en bijdragen, en een actuele risico-analyse van het project, afgezet tegen de oorspronkelijke risico's aan het begin van een project.
11. We adviseren de raad om elk jaar de staten P vast te stellen, waarbij financiële afwijkingen boven de 45.000,- per onderdeel op een rijtje worden gezet en door de raad worden geaccordeerd.
12. We adviseren de raad om met het college af te spreken dat wanneer tijdens de uitvoering van een exploitatieproject een afwijking boven de 45.000,- op het niveau van de kosten- en opbrengstenposten uit de staat P (verwerving, sloopkosten, bouwrijp maken, woonrijp maken etc.) dreigt, dat deze afwijking op de kortst mogelijke termijn aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.
13. We adviseren de raad erop toe te zien dat in de slotcalculaties aandacht wordt besteed aan het proces van aanbestedingen en tevens dat slotcalculaties volgens afspraak tijdig worden opgesteld.
14. We adviseren de raad het college te houden aan de bestaande afspraken over winstafroming.
Om de keuze voor marktpartijen bij grondexploitatieprojecten meer transparant te maken, doen we de aanbeveling om de gang van zaken rond de toewijzing van projecten aan marktpartijen in de staten P te verantwoorden.
16. We doen de raad de aanbeveling om er bij het college op aan te dringen een standaard voor de dossierindeling van projecten vast te stellen, zodat ontwikkelingen door de tijd nauwkeurig worden bijgehouden.

Aanbevelingen bij hoofdstuk 4:

17. We adviseren de raad er op toe te zien dat er elk kwartaal een rapportage over de sleutelprojecten wordt voorgelegd (overigens is dit een bestaande afspraak).
18. We adviseren de raad om het college te vragen in de jaarlijkse staten P per project een actuele stand van zaken van de risico's op te nemen.
19. Om monitoring van risico's goed gestalte te geven, adviseren we de raad aan het college te vragen de afdeling grondzaken van de dienst een beleidsnota voor de raad op te laten stellen, waarin staat aangegeven hoe zij risico's zo goed mogelijk in beeld proberen te brengen en hoe ze hierop sturen.

Bijlage 1: reactie van het College van B&W op het onderzoeksverslag

Geachte commissie,

Met deze brief willen wij - in vervolg op onze korte reactie van 8 augustus — inhoudelijk reageren op het onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid van Ernst & Young accountants dat in uw opdracht is uitgevoerd (kenmerk 7780/1150653/tbv/rhb/clt). Onze reactie zal - evenals het onderzoek - in drie delen worden opgesplitst: de inventarisatie van het gemeentelijk grondbeleid, de toetsing aan de hand van twee concrete projecten en een analyse van de reserve grondzaken en de bijbehorende financiële risico's.

Inventarisatie gemeentelijk grondbeleid

De huidige nota Grondbeleid is vastgesteld in 1990. In de jaren negentig is de beleidsmatige omgeving voor het grondexploitatieproces relatief stabiel geweest. Onderdelen van het grondbeleid zijn sindsdien wel geactualiseerd (o.a. het grondprijzenbeleid, het vaststellen van de erfpachtgebieden, het verwervingsbeleid, de richtlijnen voor de herziening van de grondexploitaties en de richtlijnen voor het opstellen van her- en slotcalculaties), maar een integrale beleidsverantwoording leek niet noodzakelijk. Overigens heeft de gemeenteraad voor de korte termijn (jaarlijks) een divers scala aan sturingsmiddelen voor het grondbeleid waaronder de tussenrapportages van de groundbank over de stand van zaken in de verwervingen en de diverse rapportages in het kader van de planning- en controlcyclus (dienstbegroting, jaarrekening, projectplannen, staten P, slotcalculaties, rapportages isv/isf, tussenrapportages over de majeure projecten, et cetera).

Sinds eind jaren negentig zijn de verhoudingen op de grondmarkt echter sterk veranderd: grond is een schaarser product geworden, grondopbrengsten vallen in onvoldoende mate aan de gemeente toe terwijl belangrijke kostenposten wel als gemeentelijke verantwoordelijkheid worden gezien, veranderend Rijksbeleid en de actievare opstelling van projectontwikkelaars en bouwers op de grondmarkt om strategische posities te kopen met als doel bouwvolume te realiseren. Opgeteld zijn dit de redenen geweest voor het college om een nieuwe nota Grondbeleid op te stellen die in november 2003 aan de raad zal worden gepresenteerd. Het is de doelstelling om in deze nota alle relevante beleidsvelden met betrekking tot het grondbeleid vast te leggen. Om u een indruk te geven van het resultaat is in bijlage 1 het concept - dat vrijwel is afgerond maar daarom vooralsnog wel vertrouwelijk — toegevoegd. Wij denken dat hiermee ook invulling is gegeven aan de aanbevelingen zoals in het onderzoek van Ernst & Young is geformuleerd.

Ook met betrekking tot het grondexploitatieproces zijn diverse acties inmiddels afgerond en geïmplementeerd (zie bijlage 2: laten we doen wat we hebben bedacht!: onderzoek naar het grondexploitatieproces van de dienst RO/EZ). Tot slot van dit deel stellen wij dat naar onze mening het grondbeleid met de diverse deelaanpassingen sinds begin jaren negentig voldoende gewaarborgd is geweest.

De toetsing van het grondbeleid in de praktijk

Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft Ernst & Young onderzoek gedaan naar de projecten Kranenburg Wonen en Verbindingskanaal Cultuurcentrum-Europaweg. Voordat wij

ingaan op de bevindingen willen wij onderstrepen dat ten tijde van de uitvoering van het project de nu bestaande richtlijnen deels niet van toepassing waren.

Kranenburg Wonen

Voor dit project geldt dat in het licht van de richtlijnen herziening grondexploitatie (zoals besproken in de raadscommissie in mei 2003) de constatering terecht is dat de exploitatie enkele malen niet formeel is herzien op basis van afwijkingen in de post woonrijp maken. Wel is de raad jaarlijks geïnformeerd over deze afwijkingen in de staat P. De oorzaak hiervoor is met name gelegen in capaciteitsproblemen bij de toenmalige afdeling Planeconomie. Dit is ook mede de aanleiding geweest voor de samenvoeging van deze afdeling met de afdeling Vastgoed tot de afdeling Vastgoedontwikkeling. Hierdoor is een bundeling tot stand gebracht in de financiële aansturing op de grondexploitatieprojecten. Nu deze afdeling (zie bijlage 3) weer volledig op sterkte is, zullen wij ons inzetten om alle complexen die herziening behoeven ook van een herzien exploitatie te voorzien.

Geconstateerd wordt dat de richtlijnen voor de resultaatneming voor Kranenburg Wonen in 1999 en 2000 niet zijn nageleefd. Concreet betekent dit dat de rente van de winst in de exploitatie Kranenburg is bijgeschreven in plaats van bij de reserve grondzaken: een administratieve handeling zonder financiële gevolgen. Met het frequenter herzien van de exploitaties zullen de richtlijnen met betrekking tot de resultaatneming worden gevolgd.

Verbindingskanaal Cultuurcentrum - Europaweg

In de staten P van voor 2001 ligt het accent op financiële informatie en minder op programmatische en risico-informatie. De constatering dat bij dit project geen systematische risicoanalyse is uitgevoerd, moet dan ook in het licht van de toenmalige vraag worden bezien. In de huidige staten P is er meer aandacht voor programmatische- en risico-informatie. Vanaf 2004 zal dat plaatsvinden middels een zogenaamd boxenmodel. Financiële elementen die geen risico's in zich dragen zitten in box 1, reguliere risico's in box 2 en risico's waarop nadrukkelijk moet worden gestuurd in box 3. Hiermee kan snel inzicht worden verkregen in de financiële sturingsinformatie per project.

Overigens onderschrijven wij de noodzaak tot een betere dossiervorming. Ook aan deze verbeteractie wordt momenteel gewerkt onder andere door het invoeren van het EBTS-systeem en een andere aansturing van de dossiervorming (sterkere rol van de afdeling Financiën).

Conclusies

Wij zijn van mening dat de exploitaties, staten P en de diverse herzieningen een adequaat beeld geven van de financiële werkelijkheid. Desalniettemin zijn er een aantal verbeteringen mogelijk waaraan momenteel hard wordt gewerkt.

De nota RO/EZ in Control (zie bijlage 4) geeft een overzicht van alle verbetermaatregelen binnen de dienst RO/EZ. Doel is een transparante, efficiënte en effectieve dienst die sturing en control hoog in het vaandel heeft.

Een aantal aanbevelingen tot verbetering worden onderschreven en zijn voor een belangrijk deel reeds geïmplementeerd. Aparte vermelding vormt de nieuwe vorm van rapportering van de staten P. De oudere staten P geven vooral financiële informatie. Deze staat is de laatste jaren sterk verbreid. Een verdere verbreiding vindt plaats in 2003 als alle projectrisico's in de exploitaties en herzieningen worden meegenomen.

Quick scan financiële risico's grondexploitatie in relatie tot reserve grondexploitatie

Wij onderschrijven uiteraard de noodzaak en het belang van een zorgvuldige monitoring van de bestemmingsreserve en het weerstandsvermogen om risico's af te dekken.

Tot slot

De afgelopen 2 jaar is het volledige gemeentelijk grondbeleid herijkt inclusief het bijbehorende instrumentarium. Naar de mening van het college is het grondbedrijf momenteel zodanig in control dat wij overtuigd zijn van een degelijke en betrouwbare uitvoering hiervan.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,

de secretaris.

Bijlage 2: Nawoord van de Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het College van B&W op het onderzoeksrapport naar het gemeentelijk grondbeleid, waarvoor onze dank. Op een aantal zaken willen we hieronder kort reageren. Voor het overige kunnen de opmerkingen beschouwd worden als input voor de discussie in de Raad.

Gezien het feit dat de huidige nota Grondbeleid uit 1990 stamt, is het een goede zaak dat er binnenkort een nieuwe nota Grondbeleid aan de raad wordt voorgelegd. Dat sluit mooi aan bij de financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet, die voorschrijft dat het College tenminste eens in de vier jaar een nota Grondbeleid ter behandeling en vaststelling aan de Raad voorlegt. De Rekenkamercommissie ziet met belangstelling uit naar deze nieuwe nota en hoopt dat de discussie daarover met de raad door de uitkomsten van dit onderzoek gevoed kan worden. Als dat leidt tot een beter inzicht van de Raad in het gehele grondexploitatieproces, dan is dat pure winst.

De Rekenkamercommissie heeft, zoals gezegd, willekeurig twee bijna afgeronde exploitatieprojecten geselecteerd, waarvan het verloop door de onderzoekers onder de loep is genomen. Met name over slotcalculaties en het afkomen van winsten zijn afspraken met de Raad gemaakt, waarvan nu blijkt dat het College deze niet in alle gevallen nakomt. Dat roept vragen op over hoe er wordt omgegaan met afspraken die met de Raad zijn gemaakt en of deze bij andere grondexploitatieprojecten wel gehandhaafd worden. Het College van B&W doet in de nota 'Richtlijnen herziening grondexploitatie' het voorstel om financiële afwijkingen pas boven _ 225.000,- aan de raad te laten weten, terwijl het nu zo is dat afwijkingen boven de _ 45.000,- aan de Raad gemeld dienen te worden. Gezien de uitkomsten van dit onderzoek is de Rekenkamercommissie er niet van overtuigd dat de raad akkoord zou moeten gaan met deze verhoging tot _ 225.000,-.

Het College van B&W kan wel onderstrepen dat ten tijde van de uitvoering van de twee genoemde projecten de nieuwe richtlijnen nog niet bestonden, maar moet niet doen alsof er toen helemaal geen richtlijnen bestonden. In het onderzoek wordt wel degelijk ook gekeken naar de toen geldende regels, op basis waarvan wordt geconstateerd dat het College zich niet in alle gevallen aan de afspraken heeft gehouden. Over de inrichting van de staten P en over het opstellen van een frequente en systematische risicoanalyse trekken de onderzoekers de conclusie dat er in feite te weinig niet-financiële informatie wordt verstrekt aan de raad om een goede beoordeling te kunnen maken. Dat is een conclusie van de onderzoekers en volgens ons een punt van aandacht voor de raad. Wat de Rekenkamercommissie betreft geeft de raad aan welke informatie zij in de staten P opgenomen willen hebben. Ook zou de raad kunnen bepalen of het niet beter is de staten P, inclusief de expliciet genoemde en van tevoren gedefinieerde afwijkingen, jaarlijks formeel vast te stellen.

Om het niet tijdig en volgens afspraak afkomen van winst bij Kranenburg – wonen te bestempelen als een "administratieve handeling zonder gevolgen" is volgens de Rekenkamercommissie een beetje lichtzinnig. In onze rapportage geven we aan dat het niet (tijdig) afkomen van winsten ertoe kan leiden dat eventuele tegenvallers worden gesaldeerd en zo buiten beeld blijven. Het is ten slotte niet voor niets dat er afspraken over het afkomen van winsten worden gemaakt.

Tot slot: het College van B&W laat weten dat het gemeentelijk grondbeleid de laatste twee jaren over de volle breedte is herijkt. Hopelijk leidt dat ertoe dat het College zich in de toekomst aan de met de raad gemaakte afspraken houdt en dat de Raad zodanig wordt geïnformeerd dat hij goed in staat is om zijn kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het grondbeleid in te vullen.

ONDERZOEK
GRONDBELEID

INHOUDSOPGAVE

Inleiding

1	inventarisatie Grondbeleid (hoofdvraag 1)	1
1.1	Inleiding	3
1.2	Landelijke wet- en regelgeving	4
1.3	Indirecte aansturing door de raad en het college van B&W	4
1.3.1	doelstelling dienst RO/EZ in organisatieverordening	4
1.3.2	Indirecte aansturing via delegatie en mandaat	6
1.3.3	Overige verordeningen	6
1.4	Directe aansturing van het grondbeleid	7
1.5	Beschrijving grondexploitatieproces	8
1.6	Grondbeleid	9
1.6.1	Inleiding	9
1.6.2	Strategisch verwervingsbeleid en de grondbank	10
1.6.3	Onteigeningsbeleid en Wet Voorkeursrecht gemeenten	10
1.6.4	Samenwerking met private en andere partijen	11
1.6.5	Grondprijzenbeleid	11
1.6.6	Gronduitgiftebeleid	12
1.6.7	Erfpachtbeleid	12
1.6.8	Richtlijnen herziening grondexploitatie	12
1.6.9	Richtlijnen voor het opstellen van her- en slotcalculaties	13
1.6.10	Richtlijnen resultaatbepaling	14
1.6.11	Inkoop- en aanbestedingsbeleid en keuze projectontwikkelaar	14
1.7	Conclusie Grondbeleid	15
2.	De toetsing van het grondbeleid in de praktijk (hoofdvraag 2)	
2.1	Inleiding	17
2.2	Keuze projecten en aanpak van de werkzaamheden	18
2.3	Project Kranenburg Wonen	18
2.3.1	Inleiding	18
2.3.2	Verloop project in tijd	19
2.3.3	Ontwikkeling exploitatie Kranenburg Wonen	19
2.3.4	Toetsen uitvoering beleid voor project Kranenburg Wonen	22
2.3.5	Overige opmerkingen	28
2.4	Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg	28
2.4.1	Inleiding	28
2.4.2	Verloop van het project in de tijd	29
2.4.3	Ontwikkeling exploitatie Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg	30
2.4.4	Toetsen uitvoering beleid voor project VBK Cultuurcentrum tot Europaweg	33
2.4.5	Overige opmerkingen	37
2.5	Toetsen inkoop- en aanbestedingsbeleid	38
2.5.1	Toetsen inkoop- en aanbestedingsbeleid Kranenburg Wonen	38
2.5.2	Toetsen keuze projectontwikkelaar	40
2.6	Conclusie naar aanleiding van de toetsing van het grondbeleid	41
2.7	Commentaar management RO/EZ	42

3.	Quick scan financiële risico's grondexploitatie in relatie tot reserve grondexploitatie	
3.1	Inleiding	44
3.1.1	Grondexploitatie en risico's	44
3.1.2	Aanpak en scope van het onderzoek	44
3.1.3	Inhoud rapportage	45
3.2	Risicomanagement	45
3.2.1	Definities risicomanagement	45
3.2.2	Risicovariabelen	46
3.2.2.1	Algemeen	46
3.2.2.2	Organisatierisico's	46
3.2.2.3	Waarderingsrisico's	47
3.2.2.4	Marktrisico's	47
3.2.3	Risico-indicatoren	47
3.3	Organisatierisico's	48
3.3.1	Algemeen	48
3.3.2	Ondernemingsplan en organisatiestructuur	48
3.3.3	Administratieve organisatie en interne controle	49
3.3.4	Informatievoorziening	49
3.3.5	Control	50
3.3.6	Risicomanagement	50
3.3.7	Juridische control	51
3.3.8	Inschatting organisatierisico	51
3.4	Waarderingsrisico's	51
3.4.1	Algemeen	51
3.4.2	Risico-indicatoren voor waarderingsrisico's	52
3.4.3	Nog in exploitatie te nemen gronden	53
3.4.4	Grondbank I en II	54
3.4.5	Plankosten complexen	56
3.4.6	Lopende grondexploitaties	57
3.4.7	Erfpachtgronden	58
3.4.8	Overige gronden	60
3.4.9	Inschatting waarderingsrisico	61
3.5	Marktrisico's	61
3.5.1	Algemeen	61
3.5.2	Kostenbeheersing	62
3.5.2.1	Beheersing van verwervingskosten	62
3.5.2.2	Beheersing van kosten bouw- en woonrijp maken	63
3.5.2.3	Exploitatiekosten/-opbrengsten (tijdelijk beheer en rente)	63
3.5.3	Beheersing van de opbrengsten	63
3.5.4	Inschatting marktrisico	64
3.6	Financiële risico's in relatie tot reserve grondexploitatie	64
3.6.1	Inleiding	64
3.6.2	Reservepositie grondexploitatie gemeente Groningen	65
3.6.3	Reserve stadsvernieuwing en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)	66
3.6.4	IFLO-norm	67
3.6.5	Geactiveerde tekorten	67
3.6.6	Financiële risico's tegenover de beschikbare reserves ultimo 2002	68
3.6.6.1	Samenvatting risico's, reserves en IFLO-norm	68
3.6.6.2	Conclusie	69

BIJLAGEN:

Bijlage 1: Geraadpleegde documentatie

Bijlage 2: Samenvatting staten P van Kranenburg Wonen

Bijlage 3: Samenvatting staten P VBK Cultuurcentrum — Europaweg

Bijlage 4: Kwalitatieve gegevens Kranenburg Wonen

Bijlage 5: Mogelijke onderwerpen voor Staat P per project

Inleiding

Ingevolge de opdracht van de rekenkamercommissie hebben wij een aantal specifieke werkzaamheden verricht met betrekking tot het grondbeleid van de gemeente Groningen. Deze rapportage bevat de uitkomsten van onze werkzaamheden.

Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

Onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. De opdracht houdt in dat op het in deze rapportage opgenomen cijfermateriaal en de toelichtingen daarop geen accountantscontrole is toegepast en dat tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid van het opgenomen cijfermateriaal en de toelichtingen daarop, anders dan ter zake van de aspecten zoals door ons onderzocht en waarover dienovereenkomstig door ons in deze rapportage wordt gerapporteerd. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

Verrichte en nog te verrichten werkzaamheden

Op basis van interviews en het bestuderen van hierbij ontvangen informatie zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- 1 Wij hebben een inventarisatie uitgevoerd van het grondbeleid van de gemeente Groningen (*hoofdvraag 1*).
- 2 Het grondbeleid is getoetst aan de hand van twee door u aangedragen projecten, namelijk Kranenbrug Wonen en Verbindingskanaal Cultuurcentrum tot Europaweg; deelgebied de Meeuwen (*hoofdvraag 2*).
- 3 Wij hebben een analyse uitgevoerd van de financiële risico's en deze vergeleken met de bestaande reserve grondexploitatie (*aanvullende vraag*).

Voor een gedetailleerde omschrijving van deze opdracht verwijzen wij naar onze brief van 29^o oktober 2002 (kenmerk 000059/1080232/TBV/RHB/CLT). Op 27^o november 2002 heeft u ons hiervoor de opdracht verstrekt.

Zoals afgesproken hebben wij voor elke vraag een tussenrapportage opgesteld. De tussenrapportages zijn besproken met zowel de dienst RO/EZ als de Rekenkamercommissie. De drie tussenrapportages zijn samengevoegd in dit rapport. De opmerkingen en reactie van de dienst RO/EZ met betrekking tot de tweede hoofdvraag zijn integraal opgenomen in dit rapport in paragraaf 2.6. De overige opmerkingen van zowel de dienst RO/EZ als de Rekenkamercommissie zijn verwerkt in de rapportage.

Uitkomsten verrichte werkzaamheden

In hoofdstuk 1 is het antwoord op de eerste hoofdvraag weergegeven; de inventarisatie van het huidige grondbeleid van de gemeente Groningen (tevens eerste tussenrapportage). Aan de hand van het schema in paragraaf 1.1 worden in dit hoofdstuk alle aspecten van het grondbeleid beschreven. In paragraaf 1.7 is de conclusie weergegeven naar aanleiding van deze inventarisatie.

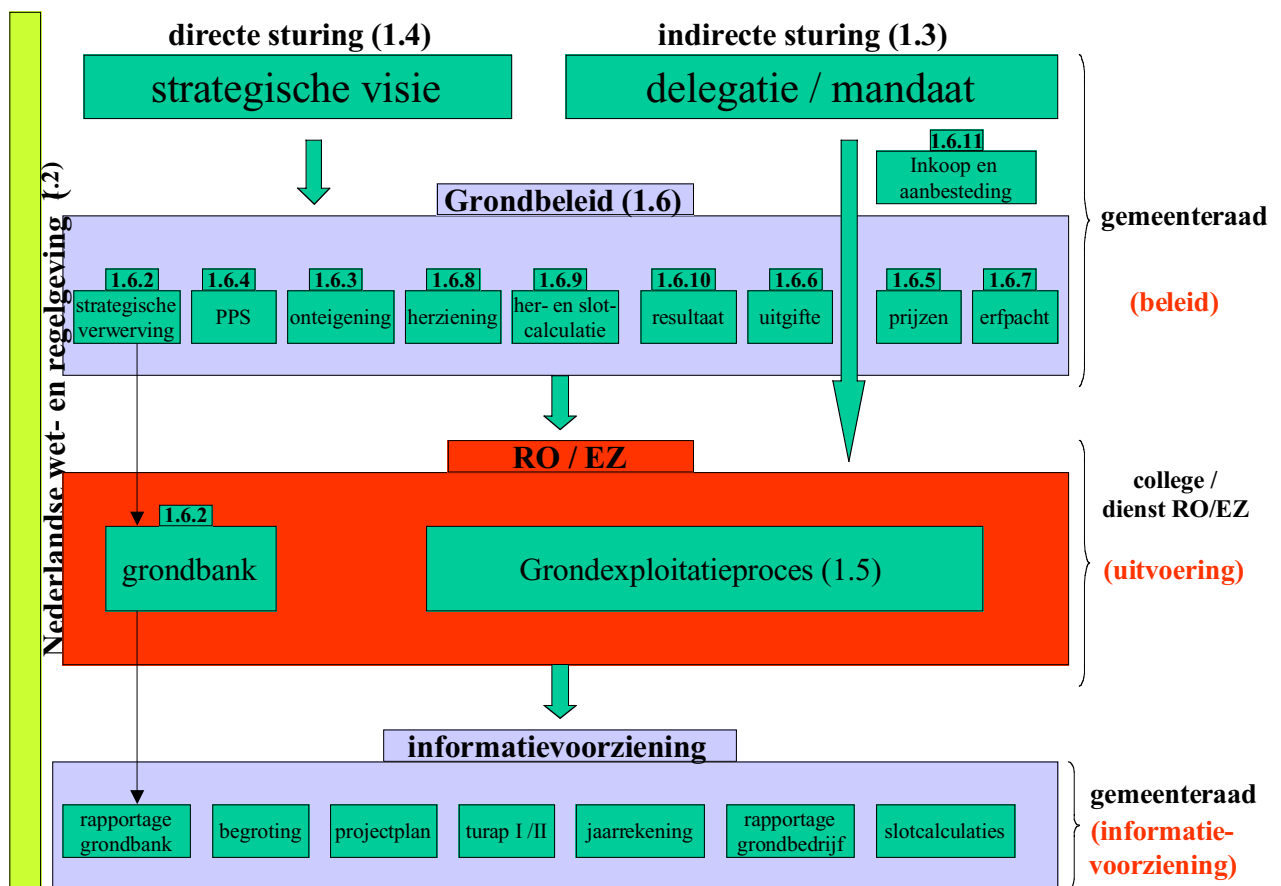
In hoofdstuk 2 is het grondbeleid, zoals weergegeven in hoofdstuk 1, getoetst aan de hand van twee door de rekenkamercommissie aangedragen projecten, namelijk Kranenbrug Wonen (paragraaf 2.3) en Verbindingskanaal Cultuurcentrum tot Europaweg (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.6 zijn de belangrijkste conclusie weergegeven die volgen uit deze toetsing. In paragraaf 2.7 is het commentaar van het management van de dienst RO/EZ integraal opgenomen.

In hoofdstuk 3 is door middel van een quick scan een inschatting gegeven van de financiële risico's in relatie tot de reserve grondexploitatie. Hierbij zijn de organisatierisico's (paragraaf 3.3), waarderingsrisico's (paragraaf 3.4) en marktrisico's (paragraaf 3.5) beoordeeld. In paragraaf 3.6 is onze inschatting van de financiële risico's afgezet tegen de beschikbare reserves en de door de gemeente gebruikte IFLO-norm en onze conclusie hieromtrent weergegeven.

1 INVENTARISATIE GRONDBELEID (HOOFDVRAAG 1)

1.1 Inleiding

De wijze waarop het grondbeleid tot stand komt en wordt uitgevoerd is in beeld gebracht in het volgende schema. Dit schema geeft een beeld van alle elementen die een rol spelen in het grondbeleid, de rol van de raad als beleidsbepalend orgaan en de rol van het college en dienst RO/EZ als uitvoerend orgaan. Daarnaast wordt inzicht verschaft in de informatievoorziening rondom het grondbeleid.



In deze rapportage worden de verschillende elementen uit het schema toegelicht zodat het totaalbeeld ontstaat van het grondbeleid van de gemeente Groningen. De paragrafen waarin het beleid wordt uiteengezet zijn weergegeven in dit schema.

Paragraaf 1.2 gaat kort in op de landelijke wet- en regelgeving, waarbinnen het grondbeleid moet worden uitgevoerd. In paragraaf 1.3 is beschreven hoe de raad op indirecte wijze het grondbeleid stuurt door middel van de organisatieverordening, delegatie, mandatering en overige verordeningen. De directe aansturing van het grondbeleid door het vaststellen van de langetermijnvisie, het grondbeleid en informatievoorziening is beschreven in paragraaf 1.4. Voor het begrip van de diverse onderdelen van het grondbeleid, zoals weergegeven in paragraaf 1.6, is in paragraaf 1.5 eerst het grondexploitatieproces beschreven. In paragraaf 1.7 is de conclusie van deze inventarisatie weergegeven.

1.2 Landelijke wet- en regelgeving

Voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid geldt als voorwaarde dat dit beleid wordt uitgevoerd binnen de landelijke wet- en regelgeving. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening;
- Woningwet;
- Monumentenwet;
- Huisvestingswet;
- Wet Voorkeursrechtgemeenten en onteigeningswet;
- Wet milieubeheer.

De uitvoering van deze wetten heeft de raad door middel van delegatie en mandatering opgedragen aan de directeur van de dienst RO/EZ. Wij hebben geen inventarisatie van deze wet- en regelgeving uitgevoerd.

1.3 Indirecte aansturing door de raad en het college van B&W

Uitgaande van deze wet- en regelgeving kunnen de gemeenteraad en het college op directe en indirecte wijze het grondbeleid sturen. De indirecte aansturing vindt in een gemeentelijke organisatie plaats door middel van de organisatieverordening, delegatie, mandaat en overige verordeningen.

De meer directe aansturing vindt plaats door het vaststellen van visiedocumenten, beleidsnotities en documenten in de planning & controlcyclus. Dit is beschreven in paragraaf 1.4.

1.3.1 Doelstelling dienst RO/EZ in organisatieverordening

De doelstelling van het grondbeleid bepaalt in eerste instantie de formele opdracht van de raad aan het college van Burgemeester en Wethouders (afgekort B&W/college) voor de uitvoering van dit grondbeleid. Het grondbeleid van de gemeente Groningen wordt, zoals blijkt uit de organisatieverordening, uitgevoerd door de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (RO/EZ).

In de *organisatieverordening* zijn doelstelling en taken van de dienst RO/EZ als volgt weer-gegeven.

Doelstelling

‘de voorbereiding en uitvoering van het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en in-richting en de voorbereiding; zo nodig uitvoering en evaluatie van het beleid op economisch terrein .

Hoofdtaken

- bouwen en wonen;
- stadsontwikkeling;
- grondexploitatie;
- onderhoud en beheer openbare eigendommen;
- economische aangelegenheden, waaronder het bureau bedrijfsleven en het bureau overheidscontracten begrepen zijn.

Deze formele doelstelling en taken zijn ruim geformuleerd en hebben geen expliciete kwantitatieve, kwalitatieve of financiële omschrijving. Formeel gezien bepaalt de inhoud en omschrijving van de doelstelling en taken de handelingsvrijheid van de dienst RO/EZ.

In het *ondernemingsplan* 2001 van de dienst RO/EZ is de doelstelling als volgt vertaald.

Missie

De dienst RO/EZ geeft vorm aan een leefbare, bereikbare en economisch sterke stad.

Hoofddoelen

- aantrekkelijke stad;
- tevreden klanten;
- goed werkgeverschap.

Hoewel het niet cruciaal zal zijn voor de uitvoering van het grondbeleid, is het raadzaam de formele doelstelling in de organisatieverordening en de missie en hoofddoelen in het ondernemingsplan op elkaar af te stemmen.

1.3.2 Indirecte aansturing via delegatie en mandaat

Delegatiebesluit

In het algemene delegatiebesluit 2000 van de gemeente Groningen zijn geen specifieke bevoegdheden op het gebied van het grondbeleid en de uitvoering hiervan gedelegeerd aan het college.

Uit het besluit blijkt dat het college privaatrechtelijke handelingen mag uitvoeren tot maximaal f°100.000 en voor een hogere waarde indien de raad bij eerdere besluitvorming hiervoor de bestemming en aanwending heeft aangegeven.

Mandatering

Mandatering betekent dat uit naam van het college bevoegdheden worden uitgeoefend en dat dus het college eindverantwoordelijk blijft. Het college van B&W heeft door middel van het algemeen mandaatbesluit en mandaatbesluit van de dienst RO/EZ bevoegdheden doorgegeven aan de directeur van de dienst RO/EZ. Deze laatste heeft op zijn beurt door het ondermandaatbesluit bevoegdheden overgedragen aan medewerkers van de dienst RO/EZ. Het algemeen mandaatbesluit en het mandaatbesluit van de dienst worden vastgesteld door de raad.

Op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht dienen mandaatbesluiten bekend te worden gemaakt. Door inzage bij het Gemeentelijk Informatiecentrum is op elk moment bekend wie bevoegd is voor de diverse rechtshandelingen.

1.3.3 Overige verordeningen

Door middel van het vaststellen van verordeningen stuurt de raad voorts nog een aantal onderwerpen die een relatie hebben met het grondbeleid. Het betreft de volgende verordeningen:

- de bouwverordening;
- de exploitatieverordening;
- de procedureverordening planschadevergoeding;
- de legesverordening.

De afzonderlijke verordening op het grondbedrijf (d.d. 6^e februari 1984) is in 1998 opgegaan in de exploitatieverordening.

Daarnaast geldt ook voor het grondbedrijf het, door de raad vastgestelde, inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Groningen. De inhoud van deze verordeningen hebben wij niet verder beoordeeld.

1.4 Directe aansturing van het grondbeleid door de raad

De directe aansturing van het grondbeleid door de raad vindt plaats door het vaststellen van de langetermijnvisie, het grondbeleid (diverse notities) en de informatievoorziening vanuit de planning & controlcyclus (korte termijn).

Langetermijnvisie

Voor de lange termijn (tien jaren) heeft de gemeente Groningen de politiek-bestuurlijke stadsvisie vastgelegd in het visiedocument Groningen het stedelijk alternatief. Deze visie is verder uitgewerkt in drie deelplannen voor de middellange termijn (periode van vier jaar), namelijk *De stad van Straks Extra*, *Groningen Werkt* en *Over Groningers 2010*.

In met name het deelplan *De stad van Straks Extra* is door middel van programma's invulling gegeven aan het grondbeleid van de gemeente Groningen. Per programma worden concrete keuzes gemaakt in te ontwikkelen gebieden, verwachte maatschappelijke effecten en fysieke prestaties. In een afzonderlijke paragraaf wordt de financiering van deze programma's aangegeven.

Het betreffende deelplan *De stad van Straks Extra* is nog verder uitgewerkt in stadsdeelvisies. Alle visiedocumenten worden vastgesteld door de raad; op deze wijze bepaalt de raad het beleid op lange termijn.

Het grondbeleid

Naast de inhoudelijk langetermijnvisie stelt de raad ook richtlijnen, normen en kaders vast waarbinnen deze visie moet worden uitgevoerd. In paragraaf 1.6 zijn de diverse onderdelen van het grondbeleid uitgewerkt zoals die nu aanwezig zijn bij de gemeente Groningen.

Informatievoorziening (korte termijn)

Op de korte termijn stuurt de raad het grondbeleid door het evalueren en vaststellen van de informatie uit de planning & controlcyclus. Dit zijn:

- de (dienst)begroting;
- de voorjaarsnota (gemeentebreed);
- projectplannen;
- de (dienst)tussenrapportages;
- de (dienst)jaarrekening;
- de rapportage grondbedrijf (maart);
- de tussenrapportage Grondbank;
- de slotcalculaties;
- rapportages ISV/SFV.

Daarnaast wordt indien noodzakelijk (bijvoorbeeld bij politiek gevoelige projecten) de raad tussentijds geïnformeerd over de stand van zaken van majeure projecten.

Bij de beoordeling van de twee projecten (tweede hoofdvraag) hebben wij nader onderzocht in hoeverre de weergegeven informatievoorziening de raad voldoende inzicht geeft in de uitvoering en realisatie van het beleid.

1.5 Beschrijving grondexploitatieproces

Voor een helder begrip van de uitvoering van het grondbeleid is het goed eerst een kort overzicht te geven van de stappen in het grondexploitatieproces. De gemeente Groningen kent de volgende stappen:

- 1 (middel)langetermijnvisie;
- 2 initiatieffase;
- 3 plandefinitiefase;
- 4 ontwerpfase;
- 5 vaststellingsfase;
- 6 uitvoeringsfase;
- 7 beheerfase.

In het vervolg wordt een beknopt overzicht gegeven van de fasering van het grondexploitatieproces, de daarbij gebruikte projectdocumenten en de besluitvorming (raad, college en dienst).

1 (Middel)langetermijnvisie

In ongeveer 80% van de gevallen vloeit een initiatief voor een project voort uit de bestaande (middel)langetermijnvisie en de daarin beschreven programma's. De overige initiatieven zijn het gevolg van nieuwe inzichten, trends of initiatieven van buiten de organisatie.

In paragraaf 1.4 zijn de relevante visiedocumenten van Groningen het *stedelijk* alternatief, *De stad van Straks Extra*, *Groningen Werkt* en *Over Groningers 2010* reeds genoemd.

2 Initiatieffase

In de initiatieffase wordt een startaanvraag opgesteld, die de inhoudelijke aanleiding geeft voor een bepaalde activiteit. Met de startaanvraag krijgt een programmaleider/afdelingshoofd de formele toestemming voor het oppakken van een initiatief. De startaanvraag wordt goedgekeurd door de directie en vastgesteld door het college.

3 Plandefinitiefase

In de plandefinitiefase stelt de projectmanager een projectplan op. Het projectplan bevat de hoofdlijnen van het eindresultaat, de aanpak en randvoorwaarden in tijd, geld, organisatie, informatie en kwaliteit. Het projectplan wordt goedgekeurd door de directie en vastgesteld in het afstemmingsoverleg (directie en betrokken wethouders) en/of college.

4 *Ontwerpfase*

In de ontwerpfase vindt de uitwerking van het projectplan plaats met een stedenbouwkundig plan, fasering en een exploitatiebegroting.

5 *Vaststellingsfase*

In de vaststellingsfase keurt het college het projectplan en de bijbehorende exploitatiebegroting goed en zal de wettelijke planprocedure (inspraak) plaatsvinden. De *raad* zal, als onderdeel van deze fase, na de inspraak het projectplan en het krediet voor het project vaststellen.

6 *Uitvoeringsfase*

In de uitvoeringsfase vindt conform het projectplan het verwerven van gronden, het slopen, het bouw- en woonrijp maken en het verkopen van gronden plaats. De projectleider en planeconoom sturen en bewaken de voortgang en kwaliteit van het project.

7 *Beheerfase*

In de beheerfase wordt het project afgesloten en wordt door de planeconoom een slotcalculatie opgesteld. De slotcalculatie wordt vastgesteld door de *raad*.

Bovengenoemde fasering geeft de hoofdlijnen weer van het grondexploitatieproces. Voor uitgebreide beschrijvingen van de inhoudelijke werkzaamheden, de fasering en de administratieve organisatie verwijzen wij naar beschrijvingen van het grondexploitatieproces door de dienst RO/EZ.

1.6 **Grondbeleid**

1.6.1 **Inleiding**

In 1990 heeft de toenmalige dienst Ruimtelijke Ordening de nota Grondbeleid; een instrument voor effectief sturen in ruimtelijke planontwikkeling opgesteld. Deze nota is behandeld en vastgesteld door de raad. Daarna zijn onderdelen van het grondbeleid geactualiseerd (zoals bijvoorbeeld het grondprijzenbeleid) en voor andere onderdelen geldt dat de nota uit 1990 nog het bestaande beleid beschrijft (zoals bijvoorbeeld het erfpachtbeleid).

In het vervolg van deze paragraaf beschrijven wij de diverse onderdelen van het grondbeleid van de gemeente Groningen:

- 1.6.2 Strategisch verwervingsbeleid en de grondbank
- 1.6.3 Onteigeningsbeleid en Wet voorkeursrecht gemeenten
- 1.6.4 Samenwerking met private en andere partijen
- 1.6.5 Grondprijzenbeleid
- 1.6.6 Gronduitgiftebeleid
- 1.6.7 Erfpachtbeleid
- 1.6.8 Richtlijnen herziening grondexploitatie

- 1.6.9 Richtlijnen voor het opstellen van her- en slotcalculaties
- 1.6.10 Richtlijnen resultaatbepaling
- 1.6.11 Inkoop- en aanbestedingsbeleid en keuze projectontwikkelaar

In het vervolg wordt per onderdeel kort weergegeven wat het huidige beleid is, waar en of het is vastgelegd en wie dit beleid vaststelt en controleert. Voor de details van het beleid verwijzen wij naar de genoemde documentatie waar het beleid is weergegeven.

1.6.2 Strategisch verwervingsbeleid en de grondbank

In hoofdstuk VI van de 7^e Tussenrapportage Grondbank is het strategische verwervingsbeleid van de gemeente Groningen weergegeven.

De Grondbank is, zoals aangegeven in deze rapportage, het instrument van de gemeente om binnen de door de raad aangewezen verwervingsgebieden, vroegtijdig vertrouwelijke aankopen te kunnen doen zonder formeel raadsbesluit. De Tussenrapportage Grondbank is daarom vertrouwelijk en wordt eens per jaar door de raad vastgesteld. Middels het volumebesluit en deze rapportage geeft de raad jaarlijks toestemming tot een vooraf afgesproken bedrag voor zowel het buitengebied als voor het binnenstedelijk herstructureringsgebied strategische gronden aan te kopen (in 2001 voor f°80 miljoen).

De Tussenrapportage Grondbank geeft daarnaast informatie en voorstellen over:

- de stand van zaken met betrekking tot aankopen;
- de uitname van gronden voor projecten;
- het financieel overzicht (boekwaarde, m_u, exploitatie en financiering) van de complexen die worden geadministreerd in de grondbank;
- het volumebesluit en de risicoafdekking in bestemmingsreserve;
- de bijdrage van marktpartijen (verwervingsfonds);
- de strategische keuzes voor de verwerving van gronden.

Indien reeds is gestart met de ontwikkeling van een grondexploitatie vinden alleen nog zogenaamde planaankopen en ruilaankopen plaats. Deze aankopen vallen onder het mandaatbesluit en de systematiek van deze aankopen is weergegeven in de administratieve organisatie van de dienst RO/EZ.

1.6.3 Onteigeningsbeleid en Wet Voorkeursrecht gemeenten

Het (niet beschreven) uitgangspunt van de gemeente Groningen is dat, indien enigszins mogelijk, geen gebruik wordt gemaakt van de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Het heeft de voorkeur om door middel van onderhandelingen te proberen overeenstemming te krijgen met de tegenpartij over de verwerving van grond. In bestemmingsplannen is wel standaard een titel tot onteigening opgenomen.

In hoeverre hierop een beroep wordt gedaan, hangt sterk af van de specifieke situatie. De toepassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten heeft tot nu toe slechts eenmaal plaatsgevonden.

1.6.4 Samenwerking met private en andere partijen

In sommige gevallen is het wenselijk of noodzakelijk het grondbeleid in samenwerking met een overheid of private partij uit te voeren. Dit is bekend als zogenaamd Publiek Private Samenwerking (PPS). Een PPS kan als instrument dienen om het investeringsvolume in de private sector te stimuleren en om risico's af te dekken. In 1978 heeft de raad de erfpachtgebieden vastgesteld en sindsdien heeft de dienst RO/EZ geen aanleiding gezien om dit gebied te wijzigen. In de nota grondbeleid van 1990 is een korte uiteenzetting gegeven over PPS-constructies.

Een van de thema's in het ondernemingsplan 2003 van de dienst RO/EZ is Werken in Regie ; het maximaliseren van de gemeentelijke activiteiten in wisselwerking met externe partijen. In 2002 is daaruit voortvloeiend door de dienst RO/EZ een PPS-groep benoemd, die gaat werken aan de kennisopbouw, advisering bij PPS-projecten en voorbereiding van nieuwe PPS-projecten. Het eerder geformuleerde beleid wordt hiermee opnieuw vorm gegeven.

1.6.5 Grondprijzenbeleid

In juli 2002 heeft de dienst RO/EZ, ondersteund door het adviesbureau Bestuur & Management Consultants, een conceptnota grondprijzenbeleid opgesteld. Deze nota is ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

De systematiek van de grondprijsbepaling bij de gemeente Groningen is veelal de residuele methode . De grondprijs van een locatie wordt hierbij bepaald door de commerciële waarde van de totale onroerende zaak te verminderen met de bouwkosten en de bijkomende kosten. Wat dan resteert is in feite de waarde die aan de grond kan worden toegeschreven.

De nota grondprijzenbeleid gaat in op het landelijk en gemeentelijk grondprijzenbeleid, de (verwachte) economische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de bouwkosten. Voor de woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen, detailhandel en horeca en overige voorzieningen worden in detail het huidige beleid, de marktontwikkelingen en de grondprijzen beschreven.

In de nota wordt de intentie uitgesproken de grondprijzen jaarlijks na advisering van de raadscommissie aan te passen. In hoeverre dit alleen de prijzen betreft of ook het prijzenbeleid, de uitgangspunten en de systematiek is niet af te leiden uit deze nota.

1.6.6 Gronduitgiftebeleid

Het huidige (niet beschreven) gronduitgiftebeleid is als volgt. De gronden die bestemd zijn voor bedrijfsmatige activiteiten worden individueel uitgegeven tegen een marktconforme prijs per vierkante meter. De gronden die bestemd zijn voor woningbouw worden deels individueel en deels integraal (dat wil zeggen projectmatig) uitgegeven.

De uitgifte van gronden per categorie (verkoop, verhuur, uitgifte in erfpacht etc.) vindt plaats overeenkomstig de, door de raad vastgestelde, algemene verkoopvoorwaarden met betrekking tot die specifieke categorie. In deze voorwaarden is onder andere ook een antispeculatiebeding opgenomen. Na besluitvorming vindt de transactie plaats door tussenkomst van een notaris.

1.6.7 Erfpachtbeleid

Erfpacht is het recht om het volle genot van een aan een ander toebehorende onroerende zaak (veelal gronden) te hebben, onder verplichting om aan de eigenaar een jaarlijkse pacht, canon, te betalen. Het is vaak mogelijk deze canon af te kopen voor een bepaalde termijn. Erfpacht is bedoeld om te bevorderen dat het gebruik van gronden in overeenstemming is met het algemeen belang. Daarbij komen waardeinstijgingen bovendien ten goede aan de erfpachtgever.

In de nota grondbeleid van 1990 is een korte uiteenzetting gegeven over gronduitgifte in erfpacht. De huidige Algemene Erfpacht Voorwaarden stammen uit 1993. Op dit moment is er geen nader erfpachtbeleid geformuleerd, waarin is geregeld in welk gebied erfpacht als middel moet worden gebruikt, wat het beleid is bij verkoop van gronden, hoe wordt omgegaan met bestaande contracten etc.

1.6.8 Richtlijnen herziening grondexploitatie

Medio 2002 heeft de dienst RO/EZ een voorstel geschreven voor nadere richtlijnen (beleid) voor de herziening van grondexploitaties. Deze nota is ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

In de volgende situatie (structureel of incidenteel) moet volgens dit voorstel een formele herziening van de grondexploitatieberekening plaatsvinden:

‘Wanneer wordt afgeweken van de basisuitgangspunten van de grondexploitatie op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma, of wanneer er sprake is van grote financiële afwijkingen (zowel positief als negatief), dan is er sprake van een formele herziening die door de raad vastgesteld dient te worden.’

Bij afwijkingen gaat het, zoals weergegeven in de notitie, om afwijkingen op kosten en op opbrengsten op het niveau van dekkingsgraden. In welke gevallen sprake is van een afwijking van het geplande kwaliteitsniveau, het ruimtegebruik of het programma is niet verder uitgewerkt.

De richtlijn herziening grondexploitatie geeft wel exact aan wat wordt verstaan onder grote financiële afwijkingen binnen een grondexploitatie. In hoofdlijnen zijn dit de volgende regels:

- over afwijkingen tot € 45.000 of 10% van de investeringskosten wordt door de projectgroep en projectleider besloten;
- afwijkingen van € 45.000 tot € 90.000 of 20% van de investeringskosten worden ter beslissing voorgelegd aan de directeur van de dienst RO/EZ;
- afwijkingen van € 90.000 tot aan € 225.000 of 50% van de investeringskosten worden ter beslissing voorgelegd aan de directeur van de dienst en de verantwoordelijk wethouder;
- afwijkingen boven de € 225.000 worden voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders die de raad weer informeert;
- politiek gevoelige zaken worden voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders.

De herziening van grondexploitatieprojecten vindt minimaal één maal per jaar plaats en wordt gerapporteerd door middel van de zogenaamde staat P, als bijlage opgenomen bij de jaarlijkse rapportage grondbedrijf. Een samenvatting van de staat P is opgenomen in de jaarrekening. De stand van zaken rondom sleutelprojecten wordt één keer per kwartaal gerapporteerd aan de raad. Politiek gevoelige keuzes (dit ter beoordeling van het college) worden eveneens aan de raad voorgelegd.

1.1.9 Richtlijnen voor het opstellen van her- en slotcalculaties

Hercalculaties

Uit de ontvangen documentatie en gehouden interviews blijkt dat, met uitzondering van de sleutelprojecten, één maal per jaar een hercalculatie plaatsvindt. Over sleutelprojecten wordt één maal per kwartaal gerapporteerd, hetgeen in principe betekent dat voor deze projecten één keer per kwartaal een hercalculatie wordt uitgevoerd.

Slotcalculaties

In het handboek financieel beheer (versie januari 2002) en de jaarlijks door de raad vastgestelde slotcalculaties worden de richtlijnen voor slotcalculaties weergegeven.

In hoofdlijnen worden de volgende richtlijnen gehanteerd:

- een slotcalculatie wordt tijdig opgesteld; dat wil zeggen als een plan voor 90% is gerealiseerd en de verwachting bestaat dat het plan volgens de exploitatieopzet zal verlopen;
- de waarde van kavels kan tegen historische kostprijs als onderhanden werk worden geactiveerd;
- voor eventuele resterende werkzaamheden (bovenwijkse voorzieningen) wordt overgegaan tot het vormen van een voorziening;
- extra opbrengsten mogen niet worden ingezet om extra kosten te dekken, maar worden aan de raad voorgelegd om een bestemming aan te geven.

In de richtlijnen is tevens een inhoudsopgave opgenomen, waarin de verplichte onderwerpen van de slotcalculatie worden opgesomd.

1.1.10 Richtlijnen resultaatbepaling

Medio 2002 heeft de dienst RO/EZ een notitie geschreven voor de resultaatbepaling van grond-exploitaties. Deze notitie is (nog) niet in de raad of raadscommissie behandeld.

De grondslagen voor waardering en resultaatbepaling in deze notitie zijn als volgt:

- Goed koopmansgebruik (voorzichtigheidsprincipe).
- Gerealiseerde winsten worden verantwoord in de exploitatie onder aftrek van nog te verwachten kosten. De nog te verwachten opbrengsten worden buiten beschouwing gelaten. Winsten worden op jaarbasis bepaald (jaarrekening).
- Verliezen die op enig moment benoembaar, kwantificeerbaar, onontkoombaar en voorzienbaar zijn, worden als verlies genomen in het betreffende boekjaar.
- De waardering van het actief geschiedt tegen historische kostprijs of lagere verwachte opbrengstwaarde. De afwaardering wordt ten laste van de exploitatie gebracht.

Winsten en verliezen worden ten gunste of ten laste van de bestemmingsreserve grondzaken gebracht.

Tekorten op nieuwe woningbouwprojecten in de uitleglocaties worden bij de start van een plan ten laste van de bestemmingsreserve grondzaken gebracht. Werkelijke tekorten op andere plannen worden geactiveerd en gedekt uit keuzenotagelden.

Bovengenoemde richtlijnen zijn als voorzichtig te kwalificeren. Bij de beoordeling van de reserve grondexploitatie zullen wij de grondslagen van waardering en resultaatbepaling beoordelen in relatie tot de jaarcijfers van de dienst RO/EZ.

1.1.11 Inkoop- en aanbestedingsbeleid en keuze projectontwikkelaar

Tot 1^o januari 2002 had de gemeente Groningen geen formeel vastgesteld inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op 30^o januari 2002 (inwerkingtreding 1^o januari 2002) heeft de gemeenteraad de beleidsnota Inkopen met openbaar geld en daarmee het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld.

Tot 1^o januari 2002 hanteerde de dienst RO/EZ in hoofdlijnen de volgende interne richtlijnen voor aanbestedingen van werken:

- tot f°100.000 onderhands;
- van f°100.000 tot f°250.000 meervoudig onderhands;
- hoger dan f°250.000 openbaar/Europees aanbesteden.

Voor de keuze van een marktpartij voor de ontwikkeling van een grondexploitatieproject functioneert binnen de dienst de Commissie Overleg Marktpartijen (COM). Deze commissie bestaat uit de directeur van de dienst en de hoofden van de afdelingen die betrokken zijn bij de grondexploitatie. Er zijn tot nu toe geen richtlijnen of criteria vastgesteld op basis waarvan deze commissie de projectontwikkelaar selecteert.

De keuze van een projectontwikkelaar is sterk afhankelijk van de omvang van het grondbezit van de gemeente in een te ontwikkelen gebied. Indien de gemeente maar een klein deel van de grond in bezit heeft, heeft de gemeente vrijwel geen keuzevrijheid bij de selectie van een projectontwikkelaar. Indien de gemeente de gronden volledig in bezit heeft, is in principe een objectieve keuze van de projectontwikkelaar mogelijk.

Naar wij hebben begrepen, wordt de afgelopen jaren de keuze voor een ontwikkelaar bepaald aan de hand van een twaalftal criteria:

- 1 de financiële degelijkheid van de ontwikkelende partij;
- 2 de mate van risicoacceptatie;
- 3 de onafhankelijkheid met betrekking tot mogelijke partners;
- 4 de betrouwbaarheid als onderhandelingspartner;
- 5 de behandeling van de eindafnemer, oftewel de consument;
- 6 de hoeveelheid werk die tegelijkertijd onderhanden is;
- 7 de vestigingsplaats van het concern;
- 8 de aanwezigheid van specifieke kennis met betrekking tot het project;
- 9 de verhouding prijs en kwaliteit van de geleverde producten;
- 10 het enthousiasme om buiten gebaande wegen te werken;
- 11 het vermogen tot meedenken bij relevante procedures;
- 12 de bij gerealiseerde projecten verleende nazorg.

Deze criteria zijn echter niet vastgelegd. Deze criteria zullen worden vastgelegd in een nota Grondbeleid die, naar verwachting, in 2003 zal worden aangeboden aan de raad.

1.7 Conclusie Grondbeleid

Uit de interviews en de ontvangen informatie is het beeld ontstaan dat met name de laatste tijd volop wordt gewerkt aan het concretiseren en verbeteren van (onderdelen van) het grondbeleid, de interne beheersing en informatievoorziening. De recente nota voor het grondprijzenbeleid, de richtlijnen voor resultaatbepaling en herziening grondexploitaties zijn voorbeelden hiervan. Deze nota's zijn medio 2002 opgesteld en zijn ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Daarnaast wordt door middel van een recente organisatiewijziging invulling gegeven aan programma- en projectmanagement, is in december 2002 een beschrijving opgesteld van het grondexploitatieproces en administratieve organisatie en zijn recent onderzoeken gedaan naar de informatievoorziening.

Uit ons onderzoek is gebleken dat het op dit moment niet eenvoudig is in een kort tijdsbestek een totaaloverzicht te krijgen van het grondbeleid van de gemeente Groningen. Dit wordt deels veroorzaakt door de complexiteit van het proces en de omvang van de dienst RO/EZ, maar meer nog omdat het beleid niet, niet recent of verspreid is vastgelegd.

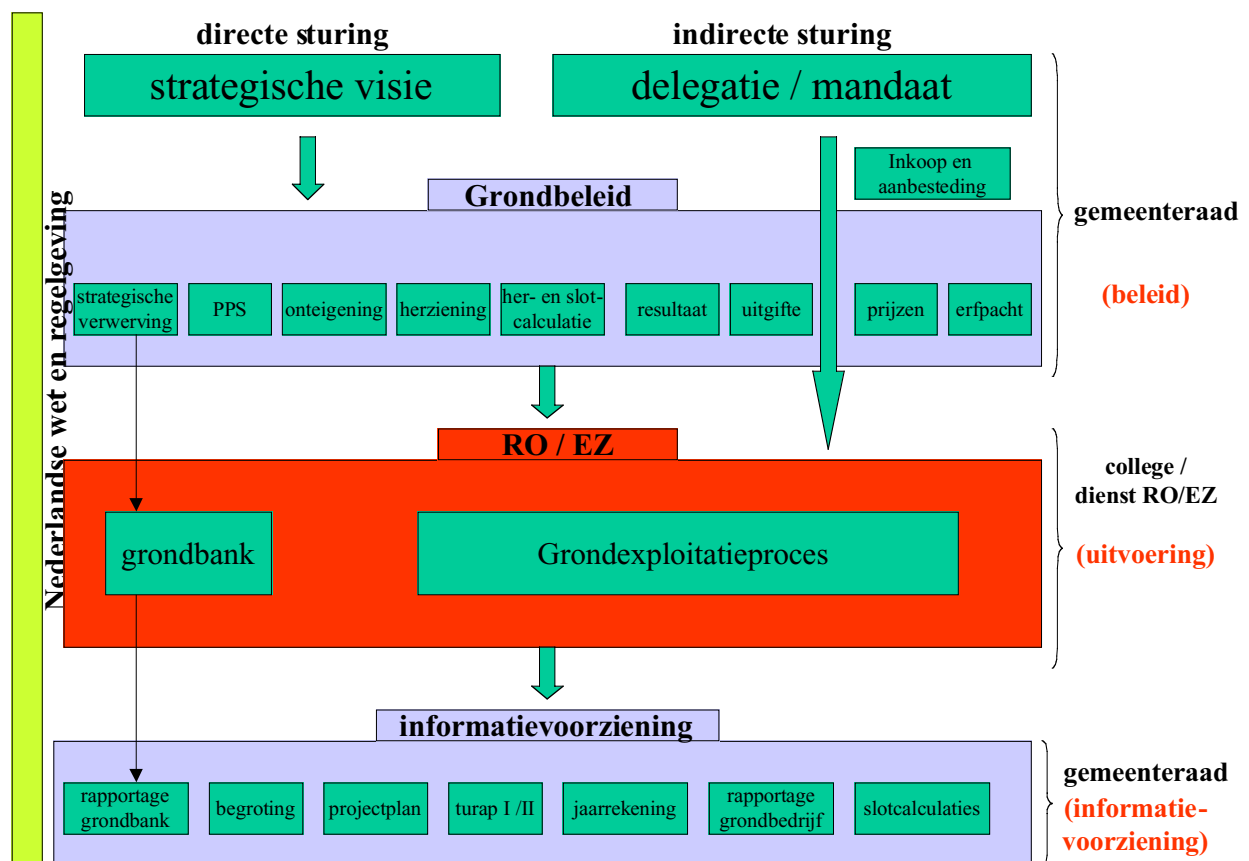
Wij adviseren u daarom in vervolg op dit onderzoek de verschillende onderdelen van het grondbeleid binnen de dienst RO/EZ op een gestructureerde wijze te laten vastleggen. Naar wij hebben begrepen heeft de dienst RO/EZ ook deze intentie. De uitkomsten van dit onderzoek en het door ons opgestelde schema kunnen daarbij behulpzaam zijn.

2 DE TOETSING VAN HET GRONDBELEID IN DE PRAKTIJK (HOOFDVRAAG 2)

2.1 Inleiding

Toetsingskader

In hoofdstuk 1 is het grondbeleid van de gemeente Groningen geïventariseerd en in beeld gebracht met behulp van het volgende schema.



In hoofdstuk 1 zijn de verschillende elementen uit het schema toegelicht. In dit hoofdstuk toetsen wij de daadwerkelijke uitvoering van het beleid en de naleving van de richtlijnen aan de hand van twee (grotendeels) afgeronde projecten. Bovenstaand schema is daarbij een belangrijke leidraad.

2.2 Keuze projecten en aanpak van de werkzaamheden

Op uw verzoek hebben wij onderzoek gedaan naar de volgende twee projecten:

- Kranenburg Wonen
- Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg

Deze twee projecten zijn grotendeels afgerond en de activiteiten gerelateerd aan deze projecten hebben plaatsgevonden in de periode van 1995 tot en met 2003.

Wij hebben deze twee grondexploitatieprojecten in principe getoetst aan het huidige grondbeleid, zoals wij dat hebben geïventariseerd in de eerste tussenrapportage. Dit kan betekenen dat ten tijde van de uitvoering van het project het grondbeleid of de nu bestaande richtlijnen niet (expliciet) van toepassing waren. Voorzover mogelijk hebben wij daar rekening mee gehouden.

Onze bevindingen naar aanleiding van de toetsing van deze twee projecten zijn niet representatief voor alle projecten bij de gemeente Groningen. Omdat is gekozen voor twee vrijwel afgeronde projecten, kunnen mogelijke recente verbeteringen in de uitvoering van dit beleid, de interne beheersing en de kwaliteit van de managementinformatie niet altijd blijken uit deze toetsing.

Ten behoeve van de toetsing van deze twee projecten hebben wij gesproken met de projectleider/planeconoom en diverse financieel beleidsmedewerkers. Onze bevindingen zijn gebaseerd op deze gesprekken en de dossiers die door de gemeente Groningen, dienst RO/EZ, beschikbaar zijn gesteld.

2.3 Project Kranenburg Wonen

2.3.1 Inleiding

Het project Kranenburg betrof oorspronkelijk een nieuw woongebied in een bedrijvenstrook op de zogenaamde Stadsparklocatie (Kranenburg I); gelegen tussen de A7 en de Peizerweg. Het ontwerp vormde een van de eerste uitwerkingen van het structuurplan De Stad van Straks en vervulde zodoende een pioniersrol. In 1997 is het project gesplitst in Kranenburg Wonen en Kranenburg Bedrijvenlocatie.

Kranenburg Wonen betreft een woningbouwlocatie met een uiteindelijke oppervlakte van circa 29 hectare met circa 480 woningen. Afgezien van een beperkt aantal sociale huurwoningen, zijn er koopwoningen gerealiseerd, waarvan een deel met een laag prijsniveau.

2.3.2 Verloop project in de tijd

Het verloop van het plan in de tijd kan als volgt worden weergegeven:

Datum	Omschrijving
20/02/1978	Vaststelling bestemmingsplan Peizerweg A door de gemeenteraad.
31/01/1996	Vaststelling stedenbouwkundig plan en inspraakrapportage, inclusief exploitatiebegroting door de gemeenteraad.
29/05/1997	Vaststelling herzien stedenbouwkundig plan en inspraakrapportage, inclusief exploitatiebegroting door de gemeenteraad.
1996-2000	Uitvoering project; bouw- en woonrijp maken, uitgifte kavels etc.
Mei 2002	Vaststellen slotcalculatie door de gemeenteraad.

In 1994 zijn de eerste startnotities over het latere Kranenburg Wonen geschreven en is gestart met het voorbereiden van een stedenbouwkundig plan. De gemeente Groningen had op dat moment al 16 hectare van de uiteindelijke 29 hectare grond in bezit.

Op 31^e januari 1996 heeft de gemeenteraad de exploitatiebegroting voor Kranenburg Wonen en Bedrijven (Kranenburg I) vastgesteld. Al in 1996 bleek dat, in verband met subsidiëring van de bedrijvenlocatie met EFRO- en ISP-bijdragen, een strikte scheiding van de financiële administratie van woningbouw- en bedrijvenlocatie vereist was. Het project Kranenburg is als gevolg hiervan opgesplitst in Kranenburg Wonen en Kranenburg Bedrijvenlocatie. Vanaf de begroting 1996 wordt afzonderlijk gerapporteerd over het project Kranenburg Wonen.

Op 29^e mei 1997 is de exploitatiebegroting van Kranenburg I herzien vanwege de uitbreiding van de planoppervlakte van 16 hectare naar 29 hectare grond (Kranenburg II). Het totale project gaat verder onder de naam Kranenburg Wonen (Buitenhof).

Na vaststelling van het project door de raad op 31^e januari 1996 heeft de exploitatie van het project plaatsgevonden in de periode van 1996 tot en met 2000. Medio 1996 is de opdracht gegeven voor het bouwrijp maken van de locatie en eind 1996 is gestart met de verkoopcampagne.

Op 29^e mei 2002 heeft de gemeenteraad de slotcalculatie vastgesteld.

2.3.3 Ontwikkeling exploitatie Kranenburg Wonen

In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de begrote en gerealiseerde kosten, bijdragen en opbrengsten gedurende de exploitatie van Kranenburg Wonen, gebaseerd op de staten P. In deze paragraaf geven wij de ontwikkeling van de exploitatiebegroting weer op hoofdlijnen.

Staat P 1995

Uit staat P 1995 blijkt dat ultimo 1995 voor dit project reeds f°550.000 is uitgegeven en voor circa f°145.000 aan verplichtingen zijn aangegaan. De totale kosten voor aanvang van dit project bedragen derhalve afgerond f°700.000.

Exploitatiebegroting 1996

De op 31 januari 1996 vastgestelde exploitatiebegroting voor Kranenburg Wonen en Bedrijven ging uit van een verlies van f°6.027.000. De dekking van dit tekort werd gevonden in EFRO- en ISP-subsidies (totaal f°4.167.000), overige subsidies (f°610.000) en een bijdrage uit de egalisatiereserve grondexploitatie (f°1.250.000). Voor het afzonderlijke project Kranenburg Wonen bedroeg dit verlies f°1.860.000.

Staat P 1996

Uit staat P 1996 blijkt dat de aanbesteding van het bouwrijp maken ruim binnen de begroting is gebleven. In de eerste opzet was hiervoor afgerond f°6.900.000 begroot. Uit staat P 1996 blijkt dat de begroting voor het bouwrijp maken wordt bijgesteld naar f°4.700.000, een voordeel derhalve van f°2.200.000. Dit wordt niet toegelicht in staat P.

Uit staat P 1996 (begroting) blijkt bovendien dat de bijdrage uit de egalisatiereserve grondexploitatie niet meer noodzakelijk is. Deze bijdrage wordt daarom niet meer verantwoord in de exploitatiebegroting.

De werkelijke kosten tot en met 1996 bedragen f°4.300.000. Er zijn nog geen opbrengsten gerealiseerd. De boekwaarde is derhalve f°4.300.000 (debet).

Herziene begroting en staat P 1997

De herziene exploitatiebegroting van 29 mei 1997 geeft een voordelig resultaat van ongeveer f°6.800.000 (begroting 1996 nihil). De geraamde kosten door de uitbreiding van dit plan stijgen ten opzichte van de exploitatiebegroting uit 1996 met afgerond f°4.600.000 en de geraamde bijdragen en opbrengsten met ongeveer f°11.400.000. De belangrijkste oorzaken voor de verbetering van het geraamde resultaat zijn de lagere kosten van de aanbesteding van het bouwrijp maken, de hogere grondprijzen en de versnelde uitgifte van gronden waardoor rentevoordelen ontstaan.

Door de uitbreiding van het project stijgen de verwervingskosten tot f°2.900.000. Eind 1996, begin 1997 start de verkoop van kavels in Kranenburg Wonen. In staat P 1997 is al f°15.800.000 als opbrengst grondverkoop verantwoord (70 procent van de beschikbare m_u).

De aanleg van geluidswerende voorzieningen langs de A7, begroot onder de post kunstwerken , is meegenomen bij de aanbesteding van de tweede fase van het bouwrijp maken en derhalve niet meer afzonderlijk verantwoord in staat P.

De werkelijke kosten tot en met 1997 bedragen f°13.100.000. De werkelijke bijdragen f°418.000 en de opbrengsten f°15.800.000. De boekwaarde is derhalve f°3.100.000 (credit).

Staat P 1998

In 1998 vindt het verder bouw- en woonrijp maken van het project plaats. Uit staat P blijkt dat in 1998 vrijwel alle kavels zijn verkocht. Uit de post bijdrage aan overige (staat P f°5.300.000) en de toelichting bij de staat blijkt dat f°4.900.000 resultaat wordt afgeroomd ten gunst van de egalisereserve grondexploitatie. Daarnaast bedraagt de dotatie aan het fonds bovenwijkse voorziening ultimo 1998 f°598.000.

De werkelijke kosten tot en met 1998 bedragen afgerond f°21.800.000. De werkelijke bijdragen f°240.000 en de opbrengsten f°27.900.000. De boekwaarde is, na afroaming van het resultaat van f°4.900.000, nog f°6.400.000 (credit).

Staat P 1999

In 1999 worden het woonrijp maken en de planontwikkeling grotendeels afgerond en zijn alle kavels verkocht. Uit de staten P 1998 en 1999 blijkt dat respectievelijk f°350.000 en f°1.075.000 is onttrokken ten behoeve van de kosten van de aanleg van een persleiding westflank (onder andere De Held).

De werkelijke kosten tot en met 1999 bedragen afgerond f°25.800.000. De werkelijke bijdragen f°240.000 en de opbrengsten f°28.600.000. De boekwaarde is, na afroaming van het resultaat en de bijdrage, nog f°3.100.000 (credit).

Staat P 2000

In 2000 wordt opnieuw f°1.000.000 aan resultaat afgeroomd. Verder blijken uit staat P 2000 geen opvallende ontwikkelingen.

Slotcalculatie 2001 (vastgesteld mei 2002)

In de door de raad vastgestelde slotcalculatie bedraagt het uiteindelijke voordelige resultaat f°6.645.000, waarvan reeds f°5.900.000 is afgeroomd. Na vaststelling van de slotcalculatie moet nog voor een bedrag van f°642.000 aan uitgaven en een bedrag van f°290.000 aan opbrengsten worden verantwoord. Voor een resultaatsanalyse verwijzen wij naar de vastgestelde slotcalculatie.

2.3.4 Toetsen uitvoering beleid voor project Kranenburg Wonen

Strategische visie

Het stedenbouwkundig plan en de exploitatiebegroting van Kranenburg Wonen zijn gebaseerd op het structuurplan De Stad van Straks. In het structuurplan is het idee van de compacte stad (korte afstanden, beperkt autoverkeer, optimaal gebruik voorzieningen) een belangrijk uitgangspunt. In het raadsvoorstel d.d. 31 januari 1996 is expliciet de relatie tussen de strategische visie en het project Kranenburg Wonen weergegeven en voldoet het project derhalve aan de lange termijn strategische visie van de raad.

Projectplan/stedenbouwkundig plan

In de projectplannen 1996 en 1997 wordt onder meer aandacht besteed aan:

- de relatie met de strategische visie;
- woningbouwprogramma met verwachte prijsklasse van de woningen;
- de economische uitvoerbaarheid;
- de inspraakprocedure;
- een oppervlakteanalyse;
- risicoanalyse.

Opvallend is dat bij de start van dit project al een eerste globale risicoanalyse is gemaakt.

Strategisch verwervingsbeleid en de Grondbank

De strategische verwerving van Kranenburg Wonen heeft plaatsgevonden binnen de visie De Stad van Straks. Het grootste gedeelte van de grondaankopen is verricht binnen de Grondbank v r 1990. Dit hebben wij niet in detail beoordeeld. Over de mogelijke uitbreiding van Kranenburg Wonen (van 16 naar 29 hectare) en de daarvoor noodzakelijke verwerving is bij de exploitatiebegroting in 1996 reeds vertrouwelijk gerapporteerd.

Samenwerking met private en andere partijen (PPS)

Bij het project Kranenburg Wonen was geen sprake van een samenwerkingsvorm met publieke of private partijen of een zogenaamde Publiek Private Samenwerking (PPS).

Onteigeningsbeleid en Wet Voorkeursrecht gemeenten

Bij het project Kranenburg Wonen is geen sprake geweest van onteigening en is eveneens geen gebruikgemaakt van de Wet Voorkeursrecht gemeenten.

Richtlijnen herziening grondexploitatie

Medio 2002 heeft de dienst RO/EZ een voorstel geschreven voor nadere richtlijnen (beleid) voor de herziening van grondexploitaties. Zie voor de inhoud van deze conceptringlijn paragraaf 1.6.8.

Om te beoordelen in hoeverre is voldaan aan deze richtlijn kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- 1 afwijkingen op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma;
- 2 financiële afwijkingen.

Onder bepaalde voorwaarden dient een formele herziening plaats te vinden. Onder formele herziening verstaan wij het opnieuw en afzonderlijk indienen van het projectplan en de exploitatiebegroting. Formele herziening is derhalve iets anders dan het informeren van de raad middels de jaarlijkse staten P.

Ad 1 Afwijkingen op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma

Wanneer wordt afgeweken van de basisuitgangspunten op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma dan is een formele herziening noodzakelijk, die door de raad vastgesteld dient te worden. In welke gevallen sprake is van een afwijking van het geplande kwaliteitsniveau, het ruimtegebruik of het programma is niet uitgewerkt in de conceptringlijn. Een norm om mogelijke afwijkingen te toetsen ontbreekt derhalve.

Uit de beoordeling van de exploitatiebegroting, de staten P en de dossiers blijkt dat de informatieverstrekking inzake de projecten met name een financieel karakter heeft. In de (herziene) exploitatiebegroting wordt nog wel informatie verstrekt over kwalitatieve aspecten, doelgroep, woningbouwprogramma, oppervlakteanalyse en grondprijzen per m², maar in de tussentijdse informatievoorziening middels de staten P en de slotcalculatie wordt aan genoemde onderwerpen maar zeer beperkt aandacht besteed.

Overigens heeft de Rekenkamercommissie het college hierop ook reeds gewezen in de brief d.d. 23 juni 1998 naar aanleiding van de kwaliteit van slotcalculaties.

Een formele herziening op basis van kwalitatieve aspecten heeft voor Kranenburg Wonen gedurende de looptijd niet plaatsgevonden. De herziening in 1997 werd veroorzaakt door de uitbreiding van het project.

In bijlage 4 hebben wij een overzicht gegeven van de kwalitatieve informatieverstrekking van Kranenburg Wonen. Opvallend daarbij is dat een goede vergelijking tussen het oorspronkelijke plan, de herziening en de slotcalculatie op de kwalitatieve aspecten niet mogelijk is. Dit geldt overigens ook voor de informatie in de staten P.

Wij adviseren u, in overleg met de dienst RO/EZ, een analyse te maken van de informatiebehoefte van de raad inzake de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van grondexploitaties. Naar aanleiding hiervan kunnen de richtlijnen herziening grondexploitaties nader worden geconcretiseerd en kan de informatievoorziening ten behoeve van de raad middels de staten P en slotcalculaties hierop worden afgestemd. In bijlage 5 bij dit rapport hebben wij mogelijke onderwerpen aangegeven.

Ad 2 Financiële afwijkingen

Wanneer er sprake is van grote financiële afwijkingen (zowel positief als negatief), dan is een formele herziening noodzakelijk die door de raad vastgesteld dient te worden. In de conceptrichtlijn is opgenomen dat afwijkingen boven de ± 225.000 (afgerond $\text{f}^\circ 500.000$) worden voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders dat vervolgens de raad informeert. Zie voor meer details hoofdstuk 1.6.8. Ten tijde van de uitvoering van dit project was, naar wij hebben begrepen, de regel dat afwijkingen boven de $\text{f}^\circ 100.000$ werden gemeld aan de raad.

Bovenstaande regel is naar onze mening niet altijd toegepast. Enkele voorbeelden hiervan uit de toetsing van dit project zijn (zie hiervoor ook bijlage 2):

- De aanbesteding van het bouwrijp maken van Kranenburg I viel $\text{f}^\circ 2.200.000$ lager uit dan begroot.
- De kosten van woonrijp maken in de exploitatie zijn als volgt verantwoord (*afgerond*):
 - Herziene begroting 1997 $\text{f}^\circ 4.200.000$
 - Staat P 1998 (begroot) $\text{f}^\circ 5.100.000$
 - Staat P 1999 (begroot) $\text{f}^\circ 5.900.000$
 - Staat P 2000 (begroot) $\text{f}^\circ 5.200.000$De afwijkingen tussen de diverse jaren zijn alle groter dan $\text{f}^\circ 500.000$, maar hebben niet geleid tot een formele herziening.
- In de herziene exploitatiebegroting 1997 bedraagt de geraamde bate uit hoofde van rente $\text{f}^\circ 1.813.000$. De werkelijke bate bedroeg in 1999, mede door tussentijdse afroaming van het resultaat, $\text{f}^\circ 1.163.000$.

Bovenstaande afwijkingen op onderdelen van de exploitatie worden weergegeven in staat P. Een onderdeel, zoals bijvoorbeeld de post woonrijp maken, is overigens niet hetzelfde als een deelkrediet.

Uit correspondentie tussen de Rekenkamercommissie en het college blijkt ook dat de gemeente Groningen het begrip deelskredieten formeel niet kent. In de conceptrichtlijn wordt wel aandacht besteed aan afwijkingen binnen de grondexploitatie; de onderdelen van staat P. Hiervoor worden dezelfde regels toegepast als voor afwijking op het totaal van het project. Omdat vorengenoemde afwijkingen alle groter zijn dan f°500.000, zowel op onderdeel als op totaalniveau, vallen ze onder het begrip grote financiële afwijking waarover de raad geïnformeerd dient te worden.

Hercalculatie

Voor Kranenburg Wonen hebben wij vastgesteld dat eenmaal per jaar een hercalculatie is opgesteld door middel van staat P bij de jaarrekening.

Staat P heeft voor wat betreft de financiële verantwoording gedurende de afgelopen jaren een standaardlay-out, waardoor een cijfermatige vergelijking goed mogelijk is. In staat P wordt per kostensoort het volgende vermeld:

- uitgaven en inkomsten tot en met het vorig dienstjaar;
- uitgaven en inkomsten in het dienstjaar;
- totaal verantwoord tot en met het huidige dienstjaar;
- bedrag aangegane verplichtingen;
- nog te besteden of te ontvangen in volgende jaren (per jaar aangegeven);
- totaal bijgestelde exploitatiebegroting.

In staat P is echter geen kolom opgenomen, waarin de oorspronkelijke of herziene exploitatiebegroting is vermeld. In een toelichting op staat P 2000 is voor het eerst deze vergelijking wel opgenomen. Een gedetailleerde analyse van de afwijkingen per onderdeel ten opzichte van de (herziene) exploitatiebegroting of voorgaand jaar ontbreekt veelal. Het verwachte eindresultaat wordt overigens wel in de toelichting weergegeven.

De toelichting behorende bij staat P heeft de volgende standaardindeling:

- naam complex;
- naam planeconoom;
- laatste goedgekeurde exploitatiebegroting;
- voortgang uitgifte;
- voortgang uitvoering;
- BTW stand van zaken;
- verschillen met vorig jaar;
- verwacht eindresultaat;
- slotcalculatie.

In de conceptrichtlijn is opgenomen dat alle afwijkingen binnen staat P moeten worden verantwoord. De afwijkingen worden echter niet altijd toegelicht. Een voorbeeld hiervan is de stijging van de post woonrijp maken die stijgt van f°4.200.000 in staat P 1997 (begroot) naar f°5.100.000 in de staat P 1998 (begroot).

Zoals reeds aangegeven bij het onderwerp richtlijn herziening grondexploitatie is de kwalitatieve toelichting te beperkt en in de opvolgende jaren niet altijd goed vergelijkbaar. Een voorbeeld hiervan is de toelichting op de voortgang van de planontwikkeling/gronduitgifte in de staten P 1997 en 1998. In 1997 wordt aangegeven dat 89.338 m² bouwgrond is uitgegeven en er ultimo 1997 nog 36.648 m² resteert; totaal uit te geven derhalve 125.986 m². In 1998 wordt, overigens onder de voortgang van de uitgifte toegelicht dat reeds 103.686 m² bouwgrond is uitgegeven en ultimo 1998 nog 4236 m² resteert; derhalve een totaal van 107.922 m². De totalen van de twee jaren sluiten niet op elkaar aan en de verschillen worden in staat P niet toegelicht.

In tegenstelling tot de vastgestelde exploitatiebegroting in 1996 wordt in de latere hercalculaties (staten P) geen aandacht meer besteed aan een risicoanalyse voor dit project.

Ons advies inzake de uit te voeren analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve informatiebehoefte en de daarop afgestemde informatievoorziening geldt ook voor de hercalculaties. Wij adviseren u daarnaast ook meer aandacht te besteden aan een risicoanalyse per project. Naar wij hebben begrepen, wordt hieraan gewerkt, onder andere met behulp van een nog te introduceren boxenstelsel.

Slotcalculaties

De slotcalculatie 2001 van Kranenburg Wonen is in mei 2002 vastgesteld door de raad.

In het handboek financieel beheer (versie januari 2002) en de jaarlijks door de raad vastgestelde slotcalculaties worden de richtlijnen voor slotcalculaties weergegeven. In het handboek is opgenomen dat een slotcalculatie tijdig dient te worden opgesteld. Dat wil zeggen als een plan voor 90% is gerealiseerd (gefactureerd) en de verwachting bestaat dat het plan volgens de exploitatieopzet zal verlopen.

Indien deze regel wordt toegepast op het project Kranenburg Wonen had een slotcalculatie al kunnen plaatsvinden na afloop van het boekjaar 1999. Op dat moment bedroegen de werkelijk gemaakte kosten f°25.800.000 en de totaal begrote kosten f°28.000.000; derhalve 92,1%. Indien de winstafroming buiten beschouwing wordt gelaten, bedraagt dit percentage 90. In de toelichting van staat P worden verder geen onderwerpen genoemd die aanleiding geven te vermoeden dat het project verder niet volgens de exploitatieopzet zal verlopen. Dus dit is ook geen reden de slotcalculatie uit te stellen.

In het handboek is verder een inhoudsopgave weergegeven waaraan een slotcalculatie dient te voldoen. Met uitzondering van het onderwerp aanbestedingen voldoet de slotcalculatie aan deze inhoudsopgave.

Ons advies inzake de uit te voeren analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve informatiebehoefte en de daarop afgestemde informatievoorziening geldt ook voor de slotcalculaties.

Resultaat

In de conceptribuchhouding resultaatbepaling grondexploitatie is bepaald, dat gerealiseerde winsten worden verantwoord in de exploitatie onder aftrek van nog te verwachten kosten. De nog te verwachten opbrengsten worden buiten beschouwing gelaten en winsten worden op jaarbasis bepaald (jaarrekening). Deze regel was ook in voorgaande jaren al van toepassing.

Voor het project Kranenburg Wonen is in 1998 f°4.900.000 als gerealiseerde winst onttrokken aan het project ten gunste van de egaliseringsreserve grondexploitatie. Uit een vergelijking van de begrote en werkelijk bestede kosten in staat P ultimo 1998 blijkt dat de verwachte kosten ongeveer f°5.000.000 bedroegen (begroot f°26.776.000 minus reeds besteed f°21.760.000). De gerealiseerde winst (boekwaarde) bedroeg ultimo 1998, na afrekening van het resultaat van f°4.900.000, nog f°6.400.000. Dit betekent dat aanvullend in 1998 nog een bedrag van f°1.400.000 (f°6.400.000 minus nog verwachte kosten van f°5.000.000) als resultaat afgeroomd had kunnen worden.

Indien deze vergelijking voor 1999 en 2000 wordt uitgevoerd, betekent dit dat (aanvullend) in deze jaren respectievelijk f°900.000 en f°200.000 afgeroomd had kunnen worden.

Het niet volledig afrekenen van het resultaat heeft tot gevolg in de volgende jaren meer rente wordt toegevoegd aan het complex dan het geval zou zijn indien de volledige afrekening tijdig had plaatsgevonden.

Gronduitgiftebeleid

Het huidige (niet beschreven) gronduitgiftebeleid betekent voor Kranenburg Wonen dat de gronden deels individueel en deels integraal (dat wil zeggen projectmatig) moeten zijn uitgegeven. Dit heeft ook daadwerkelijk plaatsgevonden.

De uitgifte van gronden per categorie binnen de, door de raad vastgestelde, algemene verkoopvoorwaarden hebben wij niet getoetst omdat dit valt onder de interne beheersingsmaatregelen binnen de dienst RO/EZ.

Grondprijzenbeleid

Grondprijsbepaling bij de gemeente Groningen vindt veelal plaats volgens de residuele methode. De grondprijs van een locatie wordt hierbij bepaald door de commerciële waarde van de totale onroerende zaak te verminderen met de bouwkosten en de bijkomende kosten. Wat dan resteert is in feite de waarde die aan de grond kan worden toegeschreven.

In de (herziene) exploitatiebegroting, de staten P en de slotcalculatie is de systematiek van de berekening van grondprijzen en een analyse van begrote versus werkelijke prijzen per m² niet opgenomen. In feite heeft de raad de grondprijzen/kavelprijzen bij Kranenburg Wonen vastgesteld door middel van de vaststelling van de exploitatiebegroting.

Wij adviseren u in de toelichting op staat P een overzicht op te nemen van de geraamde grondprijzen/kavelprijzen en de uiteindelijk gerealiseerde grondprijzen.

Erfpacht

Bij het project Kranenburg Wonen is geen sprake van erfpacht.

1.1.5 Overige opmerkingen

Subsidies

In de exploitatiebegroting 1996 en 1997 van het project Kranenburg Wonen wordt gesproken over subsidies uit hoofde van Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) (f°460.000) en een bijdrage van het Waterschap (f°150.000). Uit de informatie bij de staten P blijkt niet of de BLS-subsidie daadwerkelijk is ontvangen. De bijdrage van het Waterschap is in de slotcalculatie als nog te ontvangen weergegeven.

Wij adviseren u de risico's en stand van zaken rondom te ontvangen subsidies op te nemen in de toelichting op staat P.

1.4 Verbindingskanaal Cultuurcentrum – Europaweg

1.4.1 Inleiding

Het plangebied Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg bestaat (uiteindelijk) uit drie deelgebieden; de Kop Oosterpoort, De Brink ZZ en De Meeuwen en wordt doorsneden door de verkeersroute, het zogenaamde Griffetrac .

In het plan kunnen circa 470 woningen worden gebouwd en het plan heeft circa 37.000 m² grond met als bestemming kantorenterrein en bedrijventerrein. In het kader van de ontwikkeling van het stedenbouwkundig plan De Meeuwen/De Brink is met projectontwikkelaar HBG (voorheen Mabon B.V.) een realiseringsovereenkomst gesloten. In totaal zijn circa 400 woningbouwkwavels en circa 35.000 m² kantorenterrein gerealiseerd door HBG.

1.4.2 Verloop van het project in de tijd

Het verloop van het plan in de tijd kan als volgt worden weergegeven:

Datum	Omschrijving
Jaren 70	Diverse (strategische) grondaankopen/panden.
1987	Aanvang sloop en sanering Aagrunol-gebouwen en -terreinen.
20/07/1988	Raadsbesluit vaststelling structuurvisie Verbindingskanaalzone.
19/10/1989	Raadsbesluit vaststelling stedenbouwkundig plan zone Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg.
19/10/1989	Raadsbesluit krediet verwerving en planontwikkeling De Brink.
1990-1995	In kaart brengen eigendommen woningen in het projectgebied en het uitvoeren van aankopen.
07/07/1994	Raadsbesluit krediet uitvoering deelgebied Kop Oosterpoort.
07/07/1994	Raadsbesluit krediet aanleg Griffetrac .
07/12/1994	Raadsbesluit vaststelling (uitgebreid) stedenbouwkundig plan zone Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg en grondexploitatie van deelgebieden De Meeuwen en De Brink.
21/10/1996	Realiseringsovereenkomst tussen de gemeente Groningen en Mabon B.V. inzake de ontwikkeling van De Brink en De Meeuwen.
16/06/1997	Raadsbesluit vaststelling herziene exploitatiebegroting voor het totale gebied.
1998-1999	Onteigeningstraject terrein van Presto B.V.
1997-2001	Woonrijp maken woninglocaties deelgebied De Meeuwen en Kop Oosterpoort en start bouw.
2001-2002	Woonrijp maken woninglocaties deelgebied De Brink.
2001	Aankoop eigendommen van Presto B.V., sloop opstallen, bouwrijp maken locatie.
2002	Start bouw kantoren langs de Europaweg.
2003	Geplande slotcalculatie.

Al voor de start van dit project is in 1987 het gehele Aagrunol-terrein gesaneerd en zijn alle gebouwen gesloopt. Dit was destijds het grootste saneringsproject in Nederland, waarbij de grond tot 9 meter geheel is afgegraven.

In 1988 en 1989 zijn de structuurvisie Verbindingskanaal en het stedenbouwkundig plan met betrekking tot het Verbindingskanaal vastgesteld. Daarbij is in 1989 een besluit genomen over een tentatieve (voorlopige) exploitatiebegroting van het deelgebied De Brink.

In juli 1994 is vervolgens een raadsbesluit genomen over de exploitatiebegroting van het deelgebied Kop Oosterpoort en de aanleg van het Griffetrac . Eind 1994 is ook De Meeuwen opgenomen in de exploitatiebegroting en heeft de raad een besluit genomen over een integraal stedenbouwkundig plan en de exploitatiebegroting voor de drie deelgebieden (De Brink, Kop Oosterpoort en De Meeuwen) en het Griffetrac .

In 1994 waren reeds intentieovereenkomsten gesloten met de projectontwikkelaar Mabon B.V. en de woningbouwstichting Gruno (thans Nijestee) over samenwerking in dit project. Op 21 oktober 1996 heeft de gemeente Groningen een realiseringsovereenkomst gesloten met Mabon B.V., waarin de voorwaarden zijn vastgelegd voor de ontwikkeling van het gebied.

In juni 1997 bleek dat het complex een aantal tekorten liet zien, waarna de gemeenteraad een herziene exploitatiebegroting van het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg heeft goedgekeurd.

Vanaf 1998 heeft de gemeente een onteigeningstraject ingezet voor de verwerving van de gronden van Presto B.V. In 2001 zijn de gronden, na onderhandelingen, uiteindelijk gewoon aangekocht door de gemeente.

Uit de rapportage van het grondbedrijf 2001 blijkt dat de slotcalculatie is gepland in 2003.

1.4.3 Ontwikkeling exploitatie Verbindingskanaal Cultuurcentrum – Europaweg

Overzicht kredieten

Al in 1989 is gestart met de ontwikkeling van de exploitatie van dit gebied door de verwerving en planontwikkeling van het gebied De Brink. Door de looptijd en complexiteit van de planontwikkeling zijn in de jaren vanaf 1989 tot 1997 diverse kredieten aangevraagd bij de raad. In de laatst beschikbare rapportage grondbedrijf (maart 2002) is het volgende overzicht verstrekt van de kredieten zoals vastgesteld door de raad:

	<i>f</i>
Raadsbesluit 25 oktober 1989, verwerving/planontwikkeling De Brink	4.500.000
Raadsbesluit 7 juli 1994, deelgebied Kop Oosterpoort	11.115.000
Raadsbesluit 7 juli 1994 nr. 20, aanleg Griffetrac	9.800.000
Raadsbesluit 7 december 1994, nr. 11, deelgebieden De Meeuwen/De Brink	22.328.000
Raadsbesluit 25 juni 1997, nr. 10, aanvullend krediet	6.033.000
Kredietaanvraag terug te vragen inkoop BTW	1.697.000
Renteverschil	(855.000)
Deelkredieten vanaf 1988 plus aansluiting begroting 1994	9.460.000
	<u>64.078.000</u>

In de toelichting op staat P 2001 is het volgende vermeld:

‘Van de diverse deelkredieten, die vanaf 1988 beschikbaar zijn gesteld, is het moeilijk de volledigheid en de aansluiting met de begroting 1994 vast te stellen. Bij de herziening van de begroting in 1997 is verondersteld dat deze aansluiting aanwezig was en is het aanvullend krediet gelijk gesteld aan de gestegen kosten.’

Het is de gemeente Groningen, in het kader van de rapportage grondbedrijf 2001, dus niet goed gelukt een sluitend overzicht te verstrekken van alle door de raad vastgestelde kredieten. Om die reden is het ook in deze rapportage niet goed mogelijk vanuit de raadsbesluiten en de dossiers een volledig inzicht te geven in de financiële ontwikkeling van het project.

In het vervolg geven wij een korte beschrijving van de genoemde kredieten.

Raadsbesluit 25 oktober 1989, verwerving/planontwikkeling De Brink

In dit raadsbesluit is een tentatieve begroting opgenomen van deelgebied De Brink, waarin een krediet wordt aangevraagd van f°4.500.000. In hetzelfde raadsbesluit worden overigens nog kredieten goedgekeurd voor de voorbereiding van kantorenlocatie (f°450.000) en verdere planontwikkeling Verbindingskanaalzone (f°600.000).

Raadsbesluit 7 juli 1994, deelgebied Kop Oosterpoort

Door middel van dit besluit zijn het stedenbouwkundig plan en de exploitatiebegroting van het deelgebied Kop Oosterpoort goedgekeurd en is een krediet van f°11.115.000 beschikbaar gesteld. Het tekort van f°6.100.000 wordt gedekt uit vrije beleidsruimte en de egalisatiereserve grondexploitatie.

Raadsbesluit 7 juli 1994 nr. 20, aanleg Griffetracé

In een afzonderlijk besluit wordt de aanleg van het Griffetracé goedgekeurd. De totale kosten ad f°9.800.000 worden gedekt uit aardgasbaten (f°5.400.000) en een subsidie Vervoerregio Groningen (f°4.400.000).

Raadsbesluit 7 december 1994, nr. 11, deelgebieden De Meeuwen/De Brink

In dit besluit worden het stedenbouwkundig plan en de exploitatiebegroting van de deelgebieden De Meeuwen en De Brink goedgekeurd en wordt ingestemd met een krediet van f°22.328.000. Het tekort van f°13.126.000 wordt gedekt uit:

	f
Vrije beleidsruimte	1.200.000
Egalisatiereserve	2.100.000
Stadsvernieuwingsfondsen	6.700.000
Structuurplanmiddelen	3.126.000

Raadsbesluit 25 juni 1997, nr. 10, aanvullend krediet

In deze formele herziening wordt een aanvullend krediet aangevraagd voor een bedrag van f°6.033.000. Uit de herziening blijkt dat zowel de kosten als de subsidies en opbrengsten sterk zijn gestegen. Een nieuw tekort van f°1.555.000 wordt gedekt uit het Stadsvernieuwingsfonds.

Ontwikkeling aan de hand van de staten P

In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de begrote en gerealiseerde kosten, bijdragen en opbrengsten gedurende de exploitatie van het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg gebaseerd op de staten P. Hierna geven wij de ontwikkeling van de exploitatiebegroting weer op hoofdlijnen.

Staten P 1990 tot en met 1994

In de periode 1988 tot en met 1994 zijn, voorafgaand aan de eerste exploitatiebegroting van 1994, diverse aankopen en kosten verantwoord in de staten P. Daarnaast zijn in die periode aankopen en gronden administratief op andere plaatsen verantwoord in de administratie en jaarrekening van de gemeente Groningen. De gronden van het Aagrunol-terrein waren bijvoorbeeld verantwoord bij de bestuursdienst. Bij onze beoordeling van de dossiers hebben wij een aantal verwervingskredieten gezien. Uit de toelichting op de staten P in die jaren blijkt geen sluitend overzicht van de kredieten en geen gedetailleerde verklaring van de ontwikkeling van de kosten. In de jaren 1990 tot en met 1993 is geen begroting opgenomen.

Staat P 1995

Uit staat P 1995 blijkt een stijging van de begrote lasten naar f°62.261.000 (f°22.328.000 volgens de exploitatiebegroting 1994). Een verklaring voor deze stijging wordt niet expliciet gegeven in staat P. De belangrijkste reden zal zijn het toevoegen van de reeds goedgekeurde kredieten vanaf 1989. Een overzicht van de kredieten in relatie tot de goedgekeurde exploitatiebegroting wordt in de toelichting op staat P niet gegeven.

In staat P 1995 is een toelichting opgenomen van het verschil in de exploitatie ten opzichte van 1994. In totaal worden de kosten gedurende het project f°7.100.000 hoger ingeschat. De contante waarde hiervan bedraagt volgens staat P f°900.000 en wordt voorzien vanuit het Stadsvernieuwingfonds 1996. Daarbij wordt aangegeven dat in 1996 een herziene grondexploitatie zal worden opgesteld.

In staat P 1995 worden globaal een aantal risico's benoemd.

Staat P 1996

In 1996 stijgen zowel de begrote kosten als de opbrengsten. De begrote kosten stijgen in totaal met f°437.000, de bijdragen dalen met f°737.000 en de opbrengsten stijgen met f°1.174.000. Als toelichting hiervoor is opgenomen in staat P: Door verhoging van de kosten en opbrengsten is de exploitatieberekening aangepast.

Vanaf 1996 worden de begrote bijdragen ad f°24.700.000 als één bedrag verantwoord en niet verder toegelicht.

In staat P 1995 is een begrote bijdrage aan fondsen verantwoord van f°9.837.000. Deze bijdrage is niet meer opgenomen in staat P 1996. Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven in staat P. In staat P 1996 wordt in de begroting een post kunstwerken opgenomen van f°13.420.000. Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven. In 1997 verdwijnt ruim f°11.500.000 uit de post kunstwerken. Een goede toelichting ontbreekt in staat P. Naar wij hebben begrepen, heeft dit alles te maken met de administratieve verantwoording van de kosten van het Griffetrac in staat P.

Staat P 1997

In staat P 1997 dalen de begrote kosten met afgerond f°8.600.000. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de daling van de post kunstwerken en de post renteverliezen. Een toelichting hierop wordt niet gegeven in staat P.

Staat P 1998

In 1998 stijgen de begrote kosten van met name de post woonrijp maken met ongeveer f°2.500.000. In de toelichting op staat P wordt f°1.600.000 verklaard uit de stijging van de kosten van de parkeergarage en de inrichting van de openbare ruimte voor het deelgebied De Brink.

Staat P 1999

In 1999 stijgen de begrote opbrengsten voor kantoren met f°1.900.000, wat wordt veroorzaakt door de afgesproken residuele methode bij de verkoop van een kantoorgebouw. In staat P 1999 is een vergelijking opgenomen van de begrote kosten, bijdrage en opbrengsten in 1999 ten opzichte van 1998. De boekwaarde bedraagt ultimo 1999 f°6.771.000 (credit).

Staat P 2000

In de begroting van staat P 2000 zijn geen belangrijke wijzigingen opgetreden ten opzichte van 1999. De toelichting geeft voor het eerst een vergelijking tussen de (herziene) exploitatiebegroting en de gerealiseerde kosten, bijdragen en baten tot en met 2000. Bovendien is een overzicht opgenomen van de, door de raad goedgekeurde, kredieten. De boekwaarde bedraagt ultimo 2000 f°6.204.000 (credit).

Staat P 2001

In 2001 stijgen de werkelijke kosten voor verwerving met ongeveer f°5.000.000. De belangrijkste reden hiervoor is de koop van de gronden van Presto Vastgoed B.V.

1.4.4 Toetsen uitvoering beleid voor project VBK Cultuurcentrum tot Europaweg

Strategische visie

Het stedenbouwkundig plan en de exploitatiebegroting van het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg, zoals vastgesteld door de raad in oktober 1989 en december 1994, is gebaseerd op de structuurvisie voor het Verbindingskanaal (vastgesteld door de raad op 20 juli 1988). In het stedenbouwkundig plan van oktober 1989 wordt de relatie tussen de structuurvisie en dit project weergegeven.

Strategisch verwervingsbeleid en de Grondbank

De verwerving van gronden voor het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg heeft plaatsgevonden binnen het plangebied Verbindingskanaalzone en zijn verricht in de jaren 70.

De aankopen van gronden hebben plaatsgevonden door het aanvragen van een groot aantal verwervingskredieten voor één of meerdere percelen binnen het gebied. Daarnaast vonden aankopen plaats in het kader van het stadsvernieuwingsfonds, waarvoor per jaar een raamkrediet werd aangevraagd bij de gemeenteraad. Bij de start van dit project was nog geen sprake van de Grondbank.

Samenwerking met private en andere partijen (PPS)

In de notitie *Samen met de markt* (d.d. 7^e december 2001) worden de volgende zes samenwerkingsvormen onderscheiden:

- 1 traditionele model;
- 2 bouwclaimmodel;
- 3 concessiemodel;
- 4 marktmodel;
- 5 PPS met contractparticipatie;
- 6 PPS met joint venture.

Het bouwclaimmodel is een vorm van samenwerking, waarbij de marktpartij de gronden afstaat aan de gemeente in ruil voor bouwclaims en ontwikkelrechten. PPS-constructies zijn samenwerkingsvormen waarbij gemeente en marktpartij ook risico's gezamenlijk delen. Voor de overige definities verwijzen wij naar de notitie *Samen met de markt*.

Op 21^o oktober 1996 heeft de gemeente Groningen een realiseringsovereenkomst gesloten met Mabon B.V., waarin de voorwaarden zijn vastgelegd voor de ontwikkeling van het gebied. In 1994 was reeds een intentieovereenkomst gesloten met Mabon B.V. In deze overeenkomst zijn afspraken vastgelegd over de overdracht van grond, de ontwikkeling van het gebied, de te bouwen woningen en kantoren en de grondprijzen.

In feite is hier sprake van een bouwclaimmodel, omdat de gronden worden overgedragen tegen het recht om woningen en kantoren te bouwen. Uit de realiseringsovereenkomst blijkt echter ook dat ook dat Mabon verplicht is delen van het plangebied gefaseerd over te nemen. Hiermee wordt bij aanvang van de ontwikkeling een deel van het risico neergelegd bij de marktpartij. De samenwerking in dit project heeft derhalve kenmerken van een PPS-constructie.

De raad heeft geen beleid vastgesteld rondom publiek-private samenwerkingsvormen, waardoor niet expliciet kan worden getoetst of deze samenwerkingsvorm overeenstemt met het gemeentelijk beleid. De realiseringsovereenkomst is echter goedgekeurd in de raad.

Onteigeningsbeleid en Wet Voorkeursrecht gemeenten

Bij dit project heeft de gemeente een onteigeningstraject gestart ten behoeve van de verwerving van het terrein van Presto B.V. In 2000 heeft de gemeente, na langdurig onderhandelen, een koopovereenkomst gesloten met Presto B.V., waardoor daadwerkelijke onteigening niet heeft plaatsgevonden.

De onteigening van Presto B.V. stemt daarom overeen met het (niet beschreven) uitgangspunt van de gemeente Groningen dat, indien enigszins mogelijk, geen gebruik wordt gemaakt van de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Richtlijn herziening grondexploitatie

Onze bevindingen inzake de herziening van grondexploitaties, beschreven bij het project Kranenburg Wonen, zijn eveneens van toepassing op het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg.

Voor dit project heeft echter n formele herziening plaatsgevonden in 1997. Uit het daarop betrekking hebbende raadsvoorstel blijkt een nieuwe grondexploitatiebegroting, waarbij de kosten f°6.033.000, de bijdragen f°2.112.000 en de opbrengsten f°2.366.000 zijn gestegen. Het tekort van f°1.555.000 wordt gedekt uit het Stadsvernieuwingsfonds.

In de staten P van dit project zijn echter diverse afwijkingen te signaleren die niet hebben geleid tot een formele herziening. Naar wij hebben begrepen was het in de periode dat dit project is uitgevoerd gebruikelijk alleen verliezen te melden op de gehele exploitatie van het project.

Richtlijnen voor het opstellen van hercalculaties

Voor het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg hebben wij vastgesteld dat eenmaal per jaar een hercalculatie is opgesteld door middel van staat P bij de jaarrekening.

Onze bevindingen inzake de kwaliteit van de hercalculaties van grondexploitaties, beschreven bij het project Kranenburg Wonen, zijn ook van toepassing op het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg. Bij dit project valt echter op dat de staten P uit oudere jaren veel minder informatie geven dan recente staten P. In paragraaf 2.4.3 zijn reeds enkele voorbeelden genoemd van de ontoereikende kwaliteit van de toelichting op staat P.

Richtlijnen voor het opstellen van slotcalculaties

Tot nu toe is geen slotcalculatie van het project VBK Cultuurcentrum — Europaweg opgesteld. Naar verwachting zal dit in 2003 plaatsvinden.

In het handboek financieel beheer van de dienst RO/EZ is opgenomen dat een slotcalculatie tijdig dient te worden opgesteld; dat wil zeggen als een plan voor 90% is gerealiseerd (gefactureerd) en de verwachting bestaat dat het plan volgens de exploitatieopzet zal verlopen. Indien deze regel wordt toegepast op het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg blijkt dat in 2001 92% van het project is gerealiseerd. Ultimo 2001 is f°54.213.000 (92%) werkelijk besteed op een totale begroting van f°58.708.000. Dit betekent dat, hoewel nog f°4.495.000 aan kosten moet worden besteed, het project in 2001 middels een slotcalculatie afgesloten had moeten worden. De slotcalculatie is derhalve te laat opgesteld.

Resultaat

In de conceptribtlijn resultaatbepaling grondexploitaties geldt de regel dat gerealiseerde winsten worden verantwoord in de exploitatie onder aftrek van nog te verwachten kosten. De nog te verwachten opbrengsten worden buiten beschouwing gelaten en winsten worden op jaarbasis bepaald (jaarrekening). Deze regel was ook in voorgaande jaren al van toepassing.

Voor het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg is tot nu toe geen winst genomen, maar is sprake geweest van het storten van grote bijdragen in de exploitatie (volgens de toelichting op staat P 2001; totaal f°23.000.000).

Uit een vergelijking van de begrote en werkelijk bestede kosten in de diverse staten P blijkt dat het volgens de (huidige) richtlijnen juist is dat tussentijds geen winst is afgeroomd.

Gronduitgiftebeleid

Het huidige (niet beschreven) gronduitgiftebeleid is als volgt. De gronden, die bestemd zijn voor bedrijfsmatige activiteiten, worden individueel uitgegeven tegen een marktconforme prijs per vierkante meter. De gronden, die bestemd zijn voor woningbouw, worden deels individueel en deels integraal (dat wil zeggen projectmatig) uitgegeven.

De uitgifte van gronden in dit project is, vanwege de bouwclaim van Mabon, vastgelegd in de realiseringsovereenkomst. Deze overeenkomst is vastgesteld door de raad.

Grondprijzenbeleid

Bij het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg is de residuele methode toegepast. De grondprijzen zijn vastgelegd in de eerder genoemde realiseringsovereenkomst met Mabon B.V.

In de (herziene) exploitatiebegroting, de staten P en de slotcalculatie is de systematiek van de berekening van grondprijzen en een analyse van begrote versus werkelijke prijzen per m² niet opgenomen.

Erfpacht

Bij het project VBK Cultuurcentrum — Europaweg is geen sprake van erfpacht.

1.4.5 Overige opmerkingen

Subsidies en bijdragen

In de exploitatiebegroting van het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg is voor ongeveer f° 12.000.000 aan subsidies ontvangen uit hoofde van aardgasbaten, besluit locatiegebonden subsidies en Vervoerregio Groningen. De voortgang en afwikkeling hiervan zijn niet verantwoord in de staten P aan de raad. Voor de bijdragen uit de egalisatiereserve, stadsvernieuwingsfondsen en structuurplannen geldt ook dat een goed overzicht van de verschillende bijdragen en raadsbesluiten terzake ontbreekt.

Wij adviseren u de risico's en stand van zaken rondom te ontvangen subsidies en bijdragen op te nemen in de toelichting op staat P.

Dossiervorming

Tijdens ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat diverse medewerkers eigen (werk)dossiers bijhouden. Dit gebeurt per exploitatie en per medewerker op een verschillende wijze. Elke medewerker hanteert daarbij zijn of haar eigen systematiek en de te documenteren stukken zijn niet eenduidig opgeborgen. Mede door de lange looptijd was met name de dossiervorming van dit project onvoldoende voor een efficiënte beoordeling achteraf.

De volgende toelichting op de staat P 2001 geeft wat dit betreft ook een duidelijk signaal:

Van de diverse deeltkredieten, die vanaf 1988 beschikbaar zijn gesteld, is het moeilijk de volledigheid en de aansluiting met de begroting 1994 vast te stellen. Bij de herziening van de begroting in 1997 is verondersteld dat deze aansluiting aanwezig was en is het aanvullend krediet gelijk gesteld aan de gestegen kosten.

Om de toegankelijkheid en de volledigheid van de dossiers te bevorderen, adviseren wij een standaarddossierindeling te hanteren per project. Indien een standaarddossierindeling wordt gehanteerd, wordt de overdracht van de werkzaamheden eenvoudiger en kunnen op een efficiëntere manier benodigde stukken worden teruggevonden en interne en externe controles (door bijvoorbeeld de Belastingdienst, subsidiegevers, accountant) worden uitgevoerd op de projecten.

Ook ten behoeve van een eenduidige betrouwbare tussentijdse informatievoorziening over de voortgang van de projecten is standaardisatie terzake noodzakelijk. Naar wij hebben begrepen, wordt op dit moment gewerkt aan het verbeteren van de dossiervorming.

1.5 Toetsen inkoop- en aanbestedingbeleid

1.5.1 Toetsen inkoop- en aanbestedingsbeleid Kranenburg Wonen

Op verzoek van de Rekenkamercommissie hebben wij de naleving van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van project Kranenburg Wonen getoetst. Zoals aangegeven in 1.6.11 bestond ten tijde van de uitvoering van het project geen formeel inkoop- en aanbestedingbeleid. Wij hebben daarom beoordeeld in hoeverre binnen het project de interne richtlijnen van de dienst RO/EZ zijn nageleefd. Daarbij hebben wij geen aandacht geschonken aan inkoop door middel van raamcontracten.

Bij de toetsing van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn wij uitgegaan van de slotcalculatie van Kranenburg Wonen.

Omschrijving	Slotcalculatie 2001
	<i>f</i>
Kosten	
Bodemonderzoek	71.000
Verwerving	2.981.000
Sloopkosten	10.000
Bouwrijp maken	8.587.000
Woonrijp maken	5.676.000
Planontwikkeling	1.896.000
Exploitatielasten (rente)	(1.111.000)
Bijdrage aan fondsen	598.000
Bijdrage aan overige	1.489.000
Vorbereiding en toezicht	1.951.000
Inkoop-BTW	2.437.000
Terug te vragen inkoop-BTW	(2.217.000)
Totaal kosten	<u>22.368.000</u>

Bodemonderzoek en sloopkosten

De kosten van bodemonderzoek en sloop vallen onder de grens van f°100.000 en hebben wij daarom niet verder getoetst.

Verwerving

De kosten van verwerving betreffen de aanschafwaarde van de gronden. Hierop zijn aanbestedingsregels niet van toepassing.

Bouwrijp maken

De werkelijke kosten voor bouwrijp maken bedragen f°8.587.000. Wij hebben de aanbesteding van het bouwrijp maken van fase 1 (f°6.311.000) en het bouwrijp maken van fase 2 (f°1.489.000) getoetst op de aanwezigheid van een proces-verbaal van aanbesteding en een gunningbrief. Beide werken zijn conform het vigerende beleid openbaar aanbesteed, waarbij de bewijsstukken beschikbaar waren.

De aanleg van de centrale persleiding ten behoeve van het gehele plangebied Kranenburg (afgerond f°1.960.000, die deels ten laste komt van andere complexen) is niet openbaar aanbesteed. De dienst RO/EZ geeft aan dat het specialistische karakter van dit werk, namelijk gestuurde boringen, openbaar aanbesteden niet mogelijk maakte. Intern was onvoldoende kennis omtrent dit proces aanwezig, waardoor in geval van openbare aanbesteding ook de voorbereiding uitbesteed had moeten worden. Deze hogere voorbereidingskosten van een afzonderlijk extern bureau wogen volgens de dienst RO/EZ niet op tegen de totale omvang van de aanneemsom bij onderhandse aanbesteding.

Naar wij hebben begrepen, wordt door het afdelingshoofd van het interne ingenieursbureau en de directie van de dienst besloten over het afwijken van de interne aanbestedingrichtlijnen. Een vastlegging hiervan is niet aanwezig.

Woonrijp maken

De werkelijke kosten voor woonrijp maken bedragen f°5.676.000. Wij hebben de aanbesteding van het woonrijp maken van fase 1 (f°1.123.000) en het woonrijp maken van fase 2 (f°1.168.000) getoetst op de aanwezigheid van een proces-verbaal van aanbesteding en een gunningbrief. Beide werken zijn conform het vigerende beleid openbaar aanbesteed, waarbij de bewijsstukken beschikbaar waren.

Onder het woonrijp maken zijn eveneens verantwoord de kosten van de aanleg van speelvoorzieningen van ongeveer f°210.000. De aanleg hiervan is niet aanbesteed met als argument dat de gemeente heeft gekozen voor het specifieke product happy landings waardoor een aanbesteding niet mogelijk was.

Meer- en minderwerk

Onder de post bouwrijp en woonrijp maken zijn diverse meer- en minderwerkkosten verantwoord. Op basis van de omvang van de bedragen en de interne richtlijnen zou in veel gevallen een meervoudige onderhandse aanbesteding vereist zijn. Door de relatie met het oorspronkelijke werk en bestek wordt dit echter niet gedaan. Het ingenieursbureau stelt in dergelijke gevallen zelfstandig bestekken op en vraagt vervolgens een prijsopgave aan de aannemer. De gunningen zijn wel vastgelegd.

Een voorbeeld hiervan is een meerwerk inzake de aftopping van de geluidswal aan de A7 voor een bedrag van f°200.000. Dit werk is zonder aanbesteding gegund aan de aannemer van het hoofdwerk (bouwrijp maken fase 2), uitgaande van het calculatieniveau in de opdracht bouwrijp maken fase 2.

Planontwikkeling en voorbereiding en toezicht

Bij de beoordeling van deze kosten hebben wij geconstateerd dat deze voornamelijk bestaan uit eigen uren, apparaatskosten en een aantal kleinere uitgaven aan derden. Het toetsten van inkoop- en aanbestedingsrichtlijnen is hier derhalve niet van toepassing.

Advies

Op basis van de toetsing van dit project adviseren wij voor elk individueel geval de afwijkingen van bestaande inkoop- en aanbestedingsrichtlijnen vast te leggen en in het algemeen te bepalen wie bevoegd is afwijkingen van de richtlijnen te autoriseren.

1.5.2 Toetsen keuze projectontwikkelaar

In het geval van Kranenbrug Wonen had de gemeente Groningen de gronden volledig in bezit. In principe was daarom de keuze van een projectontwikkelaar vrij. De dienst RO/EZ en het college hebben besloten de projectontwikkeling te laten uitvoeren door Wilma Bouw en Nijhuis. De keuze is, voorzover wij hebben kunnen nagaan, niet vastgelegd in notulen van de Commissie Overleg Marktpartijen. De overweging om deze twee partijen de projectontwikkeling te laten uitvoeren, is ook niet op andere wijze vastgelegd en daarom door ons niet verifieerbaar.

De dienst RO/EZ heeft aangegeven dat argumenten als het ambitieniveau van de ontwikkelaar, de omvang van het bedrijf (in relatie tot de financiering van dit project), de kwaliteit van de woningbouw en de ervaring met deze bedrijven de uiteindelijke keuze hebben bepaald.

1.6 Conclusie naar aanleiding van de toetsing van het grondbeleid

De belangrijkste conclusies naar aanleiding van de toetsing van deze twee projecten zijn:

- Bij de aanvang van de projecten wordt een duidelijke relatie gelegd met de strategische langetermijnvisie van de raad.
- De informatievoorziening aan de raad door middel van de staten P is met name van financiële aard, waarbij de toelichting veelal beperkt informatie geeft over de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten in de grondexploitatie ten opzichte van de (herziene) exploitatiebegroting en het voorgaand jaar. Informatie over de risico's en afwikkeling van subsidies ontbreekt in de staten P. De laatste twee jaren is de kwaliteit van de toelichting bij de staten P overigens wel verbeterd.
- De niet-financiële kwalitatieve en kwantitatieve informatie die wordt verstrekt over grondexploitaties is in de staten P erg summier. Dit wordt, naar onze indruk, niet veroorzaakt omdat de informatie niet beschikbaar is, maar meer omdat onvoldoende duidelijk is welke informatiebehoefte de raad heeft op dit punt.
- De huidige richtlijnen rondom herziening worden in deze twee grondexploitatieprojecten niet nageleefd. Dit kan overigens het gevolg zijn van het recent aanscherpen van de richtlijnen.
- De richtlijnen rondom resultaatneming zijn voor het project Kranenburg Wonen niet nageleefd.
- De richtlijnen rondom slotcalculaties zijn voor beide projecten niet nageleefd.
- Een frequente en systematische risicoanalyse is voor deze twee projecten niet opgesteld. Incidenteel wordt wel aandacht besteed aan risico's.
- De dossiervorming van met name het project Verbindingskanaal Cultuurcentrum — Europaweg is onvoldoende voor een efficiënte beoordeling achteraf.

In dit rapport hebben wij, in aanvulling op onze bevindingen, reeds adviezen geformuleerd. Adviezen die er op gericht zijn om te komen tot een inzichtelijke periodieke rapportage over de start, voortgang en afronding van de projecten, waarbij op adequate wijze aandacht wordt besteed aan zowel de financiële als niet-financiële (kwantitatieve en kwalitatieve) aspecten.

Zoals eerder aangegeven zijn onze bevindingen en conclusies naar aanleiding van de toetsing van deze twee projecten niet representatief voor alle projecten bij de gemeente Groningen. Omdat is gekozen voor twee vrijwel afgeronde projecten, is het mogelijk dat recente verbeteringen in de uitvoering van dit beleid, de interne beheersing en de kwaliteit van de managementinformatie niet blijken uit deze toetsing.

1.7 Commentaar management RO/EZ

De bevindingen en conclusies in dit rapport hebben wij besproken met de directie van de dienst RO/EZ. In onderling overleg is afgesproken het commentaar van de dienst op dit deel van het onderzoek (hoofdstuk 2) integraal op te nemen in deze paragraaf. De nu volgende tekst betreft het commentaar, zoals aangeleverd door de dienst RO/EZ.

De belangrijkste conclusies van het rapport op de voet volgend willen wij graag het volgende opmerken:

- De strategische langetermijnvisie van de raad wordt steeds zorgvuldig opgesteld en gecommuniceerd. Wij constateren, dat het de dienst RO/EZ goed lukt om projecten vanaf de start in te passen in die visie.
- De oudere staten P (globaal voor het jaar 2000) geven inderdaad vooral financiële informatie en minder programmatische en risico-informatie. Daar stak destijds de opvatting achter, dat vooral die financiële kant de interesse van de raad zou hebben, hetgeen toen ook ons inziens de realiteit was. De laatste jaren wordt de informatie behoorlijk verbreed, zoals ook de onderzoekers constateren. Een verdere kwaliteitsverbetering zal vanaf de tweede helft 2003 van start gaan, als alle projectrisico's — gekwantificeerd in risicoboxen — in de exploitaties en herzieningen worden opgenomen.
- Wij zouden graag meer zicht krijgen op welke non-financiële informatie de raad belangrijk vindt en welke informatie niet. In het algemeen ontbreekt het aan de zijde van de dienst RO/EZ zelden aan projectgegevens. In potentie is er (veel) meer informatie te leveren. Er zal een balans moeten worden gevonden tussen leveringscapaciteit en raad-wensen. Het is tot nu toe vooral een ambtelijk streven geweest naar compactheid en eenduidigheid, dat tot de huidige rapportagevorm heeft geleid.
- De staten P geven ons inziens jaarlijks een getrouw beeld van de situatie rondom een project. De onderzoekers hebben gelijk als ze constateren, dat in het verleden echte exploitatieherzieningen soms niet plaatsvonden, terwijl daar volgens de richtlijnen aanleiding toe was. Nu de afdeling Vastgoedontwikkeling sinds dit voorjaar weer op sterkte is, zullen wij ons inzetten om jaarlijks alle complexen, die herziening behoeven, ook van een herziene exploitatie te voorzien.
- Wij zijn het eens met de onderzoekers, als zij stellen, dat er een aantal jaren wel is afgeroomd in Kranenburg, maar minder dan de richtlijnen aangeven. In de Verbindingskanaalzone is een en ander conform de regels verlopen. Met het ingezette frequenter herzien van alle exploitaties zullen wij de richtlijnen over resultaatneming geheel volgen.
- Voorts constateren de onderzoekers, dat niet direct tot slotcalculatie wordt overgegaan, zodra de 90%-grens is bereikt. Hoewel wij de feitelijke constatering onderstrepen, liggen er aan het wat langer voortzetten van de exploitatie goede risicomijdende motieven ten grondslag. In de staart van projecten willen nog wel eens onverwachte gebeurtenissen een rol spelen. Wij zijn evenwel voornemens projecten op tijd af te sluiten. Alleen als dat onverstandig zou zijn, zullen wij de raad een voorstel tot uitstel van de slotcalculatie voorleggen.
- De beperkte risicoanalyses en het systematisch bijhouden daarvan zijn reeds onderkende manco's, die vanaf de tweede helft 2003 tot het verleden zullen behoren.

Inmiddels zijn namelijk via de nota RO/EZ in control de volgende verbeterlagen ingezet:

- vaststelling van de Nota Grondprijzenbeleid;
- vaststelling van de Nota Resultaatbepaling Grondexploitaties;
- vaststelling van de Nota Herzieningen Grondexploitaties;
- verbetervoorstellen Beheersing Grondexploitatieproces (interne nota).

De eerste drie nota's bevinden zich inmiddels in de politieke besluitvormingsfase. Met name de laatste twee nota's bevatten koerswijzigingen ten aanzien van control en rapportage in de richting, zoals de onderzoekers die hebben aangegeven. Binnen RO/EZ loopt op dit moment een intensief implementatietraject om de procedurewijzigingen goed tussen de oren te krijgen. Ongeveer 150 medewerkers krijgen een zware training om de veranderende cultuur te volgen.

Wij hebben — concluderend — de indruk dat exploitaties, staten P en herzieningen een vrij goed beeld van de financiële werkelijkheid rondom een project geven. Niettemin constateren wij met de onderzoekers een aantal gebreken, die grotendeels worden herkend en erkend. Ze liggen vooral in de risicosfeer, in het volgen van richtlijnen en in de (historische) dossiervorming.

Wij hebben aangegeven, dat de meeste conclusies uit de rapportage inmiddels tot maatregelen en aangepast beleid hebben geleid.

3 QUICK SCAN FINANCIËLE RISICO'S GRONDEXPLOITATIE IN RELATIE TOT RESERVE GRONDEXPLOITATIE

3.1 Inleiding

3.1.1 Grondexploitatie en risico's

In de gemeente Groningen is sprake van omvangrijke activiteiten in het kader van de grondexploitatie. Aanzienlijke investeringen zijn en worden gedaan in de grondexploitatie van zowel stadsuitlegplannen als stadsvernieuwingsplannen. Uit de financieringsparagraaf van de Stad van Straks Extra blijkt dat, naar verwachting, in de periode 2000 — 2004 een totale investering plaats zal vinden van bijna €470 miljoen. Bij de ontwikkelingen van gebieden worden in toenemende mate andere (private) partijen betrokken.

Ontwikkelen betekent in toenemende mate: strategie bepalen, stimuleren, kansen benutten, voorwaarden creëren, ondernemen en (welooverwogen) risico's nemen. Bij het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen om de Stad van Straks te ontwikkelen voor wonen, economische activiteiten en voorzieningen is het onvermijdelijk (financiële) risico's te nemen. Risico's houden naast bedreigingen en potentiële nadelen en verliezen ook kansen en potentiële voordelen in. Risico's zijn niet erg, zolang zij zijn ingecalculeerd en middelen kunnen worden aangewend om de financiële gevolgen van de risico's die zich in werkelijkheid voordoen, te kunnen opvangen. Overmatig afdekken van risico's kan schadelijk zijn voor de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten die aan ontwikkelingsactiviteiten zijn verbonden: gewenste activiteiten worden onnodig geschrapt of uitgeknepen.

1.1.2 Aanpak en scope van het onderzoek

Het onderzoek naar de financiële risico's in relatie tot de reserve grondexploitatie had het karakter van een *quick scan*. Dit betekent dat geen diepgaand onderzoek heeft plaatsgevonden en dat het onderzoek zich niet heeft gericht op het vaststellen van de juistheid en de volledigheid van de in het kader van het onderzoek gebruikte documentatie en de in de interviews verstrekte informatie.

U heeft ons opdracht gegeven een analyse uit te voeren naar mogelijke financiële risico's in relatie tot de bestaande reserve grondexploitatie. Hiervoor hebben wij een door ons ontwikkelde systematiek toegepast, uitgaande van organisatierisico's, waarderingsrisico's en marktrisico's. Deze systematiek hebben wij inmiddels bij meerdere gemeenten toegepast. De gemeente Groningen hanteert op dit moment de IFLO-methode. De uitkomsten van beide systematieken hebben wij in dit rapport weergegeven.

Indien beide methoden worden vergeleken, valt op dat onze methode bijvoorbeeld expliciet de organisatierisico's waardeert en de hiervoor gehanteerde beheersingsmaatregelen beoordeelt.

Daarnaast wordt onderscheid gemaakt in de diverse soorten grondbezit van de gemeente. De IFLO-norm daarentegen is een methode die meer accent legt op verwachte investeringen en op een eenvoudige en snelle manier kan worden bepaald.

Dit onderzoek is echter niet bedoeld om de diverse, al dan niet in ontwikkeling zijnde, methoden in extenso met elkaar te vergelijken.

1.1.3 Inhoud rapportage

Onze systematiek voor het beoordelen van (financiële) risico's is in hoofdstuk 3.2 opgenomen. De uitwerking hiervan vindt plaats in de hoofdstukken 3.3 (organisatierisico's), hoofdstuk 3.4 (waarderingsrisico's) en hoofdstuk 3.5 (markt-risico's).

De relatie tussen de risicoanalyse en de aanwezige reservepositie is opgenomen in hoofdstuk 3.6.

1.2 Risicomanagement

1.2.1 Definities risicomanagement

Het karakter van de grondexploitatie in algemene zin wordt gekenmerkt door onzekerheden. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij de start van de grondexploitatie aannames en uitgangspunten moeten worden gehanteerd bij de opzet van kosten- en opbrengstencalculaties. Een gemeente loopt daarom per definitie financiële risico's in een grondexploitatie.

Om deze risico's te beheersen kunnen specifieke maatregelen worden getroffen in de vorm van zogenaamd risicomanagement. In het kader van de grondexploitatie kan risicomanagement als volgt worden gedefinieerd:

'Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de financiële haalbaarheid van een project bedreigen en de maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk beheerst kunnen worden.'

Onder *risico* wordt verstaan de kans dat de ontwikkeling van een project in negatieve zin afwijkt van de vooraf geformuleerde kwalitatieve of kwantitatieve doelstellingen, de financiële uitgangspunten, het verwachte rentepercentage, de looptijd van de exploitatie etc.

1.2.2 Risicovariabelen

1.2.2.1 Algemeen

Een noodzakelijke voorwaarde voor het beheersen van risico's is de mogelijkheid de risico's te benoemen en te kwantificeren. Risico's kunnen worden onderverdeeld in diverse categorieën afhankelijk van de invalshoek die wordt gekozen. Bij de door ons ontwikkelde systematiek hanteren wij voor het inschatten van risico's de volgende drie risicovariabelen, namelijk:

- organisatierisico's;
- waarderingsrisico's;
- marktrisico's.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze variabelen beschreven. Wij hebben niet expliciet aandacht besteed aan mogelijke politieke risico's.

Teneinde de beschreven risicovariabelen te kunnen kwantificeren, geven wij op basis van onze quick scan een risico-indicatie per variabele. Daarbij is een oplopende schaal voor de risico-indicatoren gehanteerd van 1 naar 3, waarbij de waarde 1 een laag risico, de waarde 2 een gemiddeld risico en de waarde 3 een hoog risico vertegenwoordigen. Aan de hand van de risico-indicatoren worden de risico's gekwantificeerd.

1.2.2.2 Organisatierisico's

Het risico dat vooraf gecalculerde uitgaven en inkomsten niet worden gerealiseerd, omdat onvoldoende organisatorische maatregelen zijn getroffen om voor de gemeente Groningen de meest optimale situatie te bereiken, wordt gerekend tot de *organisatierisico's*. Organisatierisico's kunnen leiden tot waarderingsrisico's en kunnen invloed hebben op de beheersing van marktrisico's.

Dagelijks neemt de gemeentelijke organisatie beslissingen op basis van inschattingen van risico's die van invloed kunnen zijn op de financiële resultaten van de grondexploitaties. Onvoldoende organisatorische maatregelen kunnen er toe leiden dat de gecalculerde uitgaven en inkomsten niet worden gerealiseerd of de meest optimale situatie niet wordt bereikt. De wijze waarop de beslissingen worden genomen, wordt bepaald door de organisatie en verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het grondexploitatieproces. In dit verband moet met name worden gedacht aan de planning & controlcyclus, de kwaliteit van de getroffen interne beheersingsmaatregelen en de informatievoorziening.

Deze categorie risico's en de beoordeling van de getroffen (beheers)maatregelen komen aan de orde in hoofdstuk 3.3.

1.2.2.3 *Waarderingsrisico's*

Onder *waarderingsrisico's* wordt verstaan het risico dat aangekochte en/of deels ontwikkelde gronden ten behoeve van de woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren, groenvoorzieningen of wijkvernieuwing niet of niet op het veronderstelde tijdstip in exploitatie kunnen worden genomen (*inkooprisico's*), deze gronden niet tegen de gecalculeerde waarde kunnen worden ingebracht in de grondexploitatie (*inkoopprijsrisico*) of om andere redenen een lagere waarde dienen te krijgen.

Deze categorie risico's en de beoordeling van de getroffen (beheers)maatregelen komen aan de orde in hoofdstuk 3.4.

1.2.2.4 *Marktrisico's*

Het risico dat door externe invloeden de gecalculeerde inkomsten en uitgaven niet worden gerealiseerd, wordt gerekend tot de *marktrisico's*.

Deze risico's kunnen betrekking hebben op de voorziene kosten van de projecten (*kostenrisico's*), de voorziene subsidies/bijdragen van andere overheden (*subsidierisico's*) en de voorziene opbrengsten (*afzet- c.q. volumerisico* en *verkoopprijsrisico*).

Deze categorie risico's en de beoordeling van de getroffen (beheers)maatregelen komen aan de orde in hoofdstuk 3.5.

1.2.3 Risico-indicatoren

Aan de hiervoor onderscheiden en beschreven risicovariabelen hebben wij een risico-indicatie gegeven. Daarbij is een oplopende schaal gehanteerd van 1 naar 3, waarbij de waarde 1 een laag risico, de waarde 2 een gemiddeld risico en de waarde 3 een hoog risico vertegenwoordigen. De gehanteerde risico-indicatoren zijn per risicovariabele beschreven.

De uitkomst van de risico-indicatie wordt gehanteerd voor de onderbouwing van de gewenste (benodigde) risicoreserve ten behoeve van de grondexploitatie.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de risico-indicatie is gebaseerd op een quick scan (zie paragraaf 3.1.2);
- de huidige inzichten en risicobeoordeling naar de situatie per begin 2003;
- de financiële positie van de grondexploitaties per 31 december 2002;
- de bestaande grondslagen voor waardering en methode van resultaatbepaling;
- een economische cyclus van circa zeven jaar;
- een rentepercentage van 5,5; het afgeronde gemiddelde van de omslagrente 2002 (5,8%) en 2003 (4,9%).

1.3 Organisatierisico's

1.3.1 Algemeen

Het risico dat vooraf gecalculeerde uitgaven en inkomsten niet worden gerealiseerd, omdat onvoldoende organisatorische maatregelen zijn getroffen om voor de gemeente Groningen de meest optimale situatie te bereiken, wordt gerekend tot de organisatierisico's. Organisatierisico's kunnen leiden tot waarderings- of marktrisico's.

De kwaliteit van de opzet en werking van deze beheersingsmaatregelen bepaalt derhalve in hoeverre de dienst RO/EZ risico's kan inschatten en beheersen. Zoals eerder aangegeven is het nemen van risico's op zich niet erg, maar ze moeten wel tijdig door de organisatie worden onderkend en aan de politiek gerapporteerd worden; de ontwikkelingen mogen je niet overvallen. In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste interne beheersingsmaatregelen teneinde een inschatting te kunnen maken van het organisatierisico en deze te kunnen kwantificeren.

Hierbij willen wij benadrukken dat, in het kader van deze quick scan, wij de beschreven interne beheersingsmaatregelen niet hebben getoetst, maar een beeld schetsen van de huidige situatie. Daarbij hebben wij ons gebaseerd op handboeken, managementinformatie, interne notities, interne en externe onderzoeken, begroting en jaarrekeningen en de managementletters van de controlerend accountant.

In het vervolg van dit hoofdstuk schetsen wij de opzet van de volgende interne beheersingsmaatregelen:

- ondernemingsplan en organisatiestructuur;
- administratieve organisatie en interne controle;
- informatievoorziening;
- control;
- risicomanagement;
- juridische control.

1.3.2 Ondernemingsplan en organisatiestructuur

Vanaf 2001 stelt de dienst RO/EZ jaarlijks een ondernemingsplan op waarin de visie, strategie en activiteiten zijn weergegeven. Medio 2000 is hiertoe een ontwikkelvisie voor de komende acht jaren opgesteld genaamd: *De Dienst van Straks*'. De belangrijkste thema's in het ondernemingsplan 2003 zijn: werken in regie, vraaggericht werken, ICT, strategisch personeelsmanagement en sturing & control.

De organisatie van de dienst RO/EZ is onlangs opnieuw gestructureerd waarbij het model van vakdirecties is losgelaten en er vanaf 2002 nog drie directies bestaan namelijk: Ruimtelijke Ontwikkeling, Stadsbeheer en Dienstverlening & Control.

Uit de in februari 2003 verschenen notitie RO/EZ in control blijkt dat met de herinrichting van de organisatie een fundament is gelegd voor de verdere verbetering en beheersing van de bedrijfsprocessen. In de komende periode zal de organisatiestructuur worden vorm gegeven door de verdere professionalisering van het programma- en projectmanagement, de inrichting van de afdeling vastgoedontwikkelingen en de financiële administratie. Daarnaast zal in 2003 het accent liggen op de ontwikkeling van een resultaatverantwoordelijke en zakelijke bedrijfscultuur.

1.3.3 Administratieve organisatie en interne controle

In december 2002 is onderzoek gedaan naar het grondexploitatieproces. Het rapport getiteld *'Laten we doen wat we hebben bedacht'* geeft een beschrijving van de huidige en gewenste administratieve organisatie en daarbijbehorende verbetervoorstellen.

In hoofdlijnen worden de volgende verbeteringen geadviseerd:

- ¥ de besturingsfilosofie van integraal management moet worden verduidelijkt;
- ¥ de inrichting van de controlfunctie dient te worden verbeterd; met name de taakverdeling tussen de financiële administratie, de afdeling PBI (control) en vastgoedontwikkeling;
- ¥ de planning & controlcyclus en informatievoorziening moeten verder worden gestructureerd.

Met de implementatie van de verbetervoorstellen is een start gemaakt. Dat de administratieve organisatie nog niet volledig op orde is, blijkt ook uit de notitie RO/EZ in control . Voor 2003 zijn nog diverse verbeteracties gepland op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle, zoals de invoering van het Project Coördinatie Systeem, de inrichting van een betrouwbare verplichtingenadministratie, het actualiseren van het handboek financieel beheer en de inventarisatie van de kritische bedrijfsprocessen. De vertraagde totstandkoming van de jaarrekening 2002 is eveneens een voorbeeld dat de primaire processen nog voor verbetering vatbaar zijn.

1.3.4 Informatievoorziening

Binnen de dienst RO/EZ worden diverse rapportages opgesteld voor de directie, afdelingshoofden, programma- en projectmanagers. In de notitie *'Laten we doen wat we hebben bedacht'* is hiervan een uitgebreid overzicht gegeven.

Uit een onderzoek van Cap Gemini Ernst & Young (december 2001) blijkt dat de informatievoorziening in de dienst RO/EZ nog voor verbetering vatbaar is. In deze rapportage wordt weergegeven dat er geen gebrek is aan gegevens, maar dat nog onvoldoende inzicht aanwezig is in de informatiebehoefte op de diverse niveaus en de relatie tussen enerzijds de beschikbare informatie en anderzijds de gewenste informatie ten behoeve van de sturing en beheersing van de organisatie.

Voor de sturing van programma's en projecten wordt inmiddels gewerkt met kwartaalrapportages aan de directie. Uit de notitie RO/EZ in control blijkt dat een tijdige en betrouwbare informatievoorziening een voortdurend punt van aandacht blijft. In 2003 is bijvoorbeeld als verbeteractie gepland het optimaliseren van de interne en externe informatievoorziening en rapportages aan de wensen van de klant.

1.3.5 Control

Eind 2001 is door de dienst RO/EZ een controlvisie opgesteld, waarbij de integrale verantwoordelijkheid van de lijnmanagers (eerstelijnscontrol) een belangrijk uitgangspunt is. Daarnaast is de afdeling Planning, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening (PBI) verantwoordelijk voor de verbeterde control door de uitvoering van projectaudits (tweedelijnscontrol).

Met ingang van 2002 worden de werkzaamheden van de afdeling PBI vastgelegd in een jaarlijks controlprogramma. Dit controlprogramma is een mix van vraag (lijn) en aanbod (controllers) van controlwerkzaamheden. De inzet van controllers is afhankelijk van de behoefte van de opdrachtgevers en de omvang van de opdracht. Met ingang van 2003 wordt in het controlprogramma meer dan in voorgaande jaren capaciteit ingezet voor de control van grote projecten, sleutelprojecten en voor de subsidiecontrol.

In het controlprogramma 2003 is een beperkte onderbouwing opgenomen van de prioritering van de controltaken. De keuze van de controltaken is gebaseerd op de vraag van de lijnorganisatie en niet daarnaast gebaseerd op bijvoorbeeld de doelstellingen van de dienst RO/EZ, de kritische processen en succesfactoren of een risicoanalyse.

1.3.6 Risicomanagement

In december 2001 is gestart met de implementatie van risicomanagement binnen de dienst RO/EZ. Met ingang van 2002 wordt bij de projectplannen en tussentijdse rapportages expliciet aandacht geschonken aan de mogelijke risico's, de oorzaak hiervan en de impact voor de doelstelling van het project.

In de meest recente kwartaalrapportage (eerste kwartaal 2003) worden voor de sleutelprojecten risico's expliciet benoemd en gekwantificeerd met behulp van de volgende categorieën:

- categorie A: financieel risico > _ 0,5 miljoen;
- categorie B: financieel risico tussen _ 0,1 en _ 0,5 miljoen;
- categorie C: financieel risico < _ 0,1 miljoen.

Daarnaast is, in het kader van de zogenaamde RISK-projecten, in 2002 een risicoscan uitgevoerd voor het project CiBoGa.

1.1.7 Juridische control

In 2002 is een juridische nulmeting uitgevoerd die de basis moet zijn voor het verbeteren van juridische control. Met ingang van 1 januari 2003 is de vacature van juridische controller ingevuld. Vanwege het toenemende accent op rechtmatigheid bij de (lokale) overheid en de verplichte rechtmatigheidscontrole (op basis van artikel 213 van de gemeentewet en het Besluit Accountantscontrole Gemeenten) zal de juridische control in de komende jaren een hoge prioriteit moeten krijgen.

1.1.8 Inschatting organisatierisico

Uitgaande van de op dit moment aanwezige beheersingsmaatregelen en geplande verbeteracties zijn wij van mening dat geen expliciete risicobuffer noodzakelijk is voor het opvangen van de organisatierisico's. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat de geplande verbeteracties ook daadwerkelijk leiden tot implementatie op korte termijn.

Uit de interviews en de beschikbare informatie is in dit verband het beeld ontstaan dat de laatste tijd volop wordt gewerkt aan het concretiseren en verbeteren van (onderdelen van) het grondbeleid, de interne beheersingsmaatregelen en informatievoorziening.

1.4 Waarderingsrisico's

1.4.1 Algemeen

De risico's dat bestaande bezittingen in het kader van de grondexploitatie als gevolg van gebeurtenissen een lagere waarde (dienen te) krijgen, zijn te typeren als waarderingsrisico's. Voor een goede inschatting van de waarderingsrisico's is het noodzakelijk de grondbezittingen van de gemeente onder te verdelen en per onderdeel de risico's te analyseren.

Het grondbezit van de gemeente Groningen kan hiervoor als volgt worden onderverdeeld:

- nog in exploitatie te nemen gronden;
- Grondbank I en II;
- plankosten complexen;
- lopende grondexploitaties;
- erfpachtgronden;
- overige gronden (restanten bouwrijpe kavels, niet in exploitatie te nemen en verhuurde kavels).

In bijlage 3 is een overzicht weergegeven van het totale grondbezit van de gemeente Groningen. In het vervolg worden de huidige waarderingsgrondslagen, getroffen beheersingsmaatregelen en risico's per onderdeel van het grondbezit beschreven en gekwantificeerd.

1.4.2 Risico-indicatoren voor waarderingsrisico's

Voor de kwantificering van waarderingsrisico's worden de drie risico-indicatoren als volgt gedefinieerd:

Laag risico = 1

Een beoordeling met een laag risico (= 1) betekent dat mogelijke risico's, mede gezien de gehanteerde waarderingsgrondslagen, financieel kunnen worden opgevangen binnen de exploitatie door:

- het aanpassen van de looptijd;
- het aanpassen van de verkoopprijzen;
- het uitstellen van geplande investeringen/aankopen;
- het aanpassen van het plan.

Bij een indicatie laag risico hoeft daarom ook geen risicobuffer te worden aangehouden.

Gemiddeld risico = 2

Een beoordeling met een gemiddeld risico (= 2) betekent dat ten aanzien van het geïnvesteerd vermogen op enig moment een financieel risico bestaat dat deze investering niet op het geplande tijdstip terugverdiend kan worden uitgaande van de goedgekeurde grondexploitatie.

Bij een veronderstelling van een langere terugverdienperiode dan normaal en begroot kan het financieel risico vertaald worden in een renterisico. In geval van een economische recessie (uitgaande van een cyclus van zeven jaar) kan door het tijdig anticiperen op de ontwikkelingen, het maximale risico gesteld worden op de rentelasten gedurende de helft van een economische cyclus.

De uitgangspunten voor de berekening van de benodigde risicobuffer bij een indicatie gemiddeld risico zijn:

- een gemiddeld rentepercentage van 5,5;
- een rentelast gedurende een kwart van de economische cyclus, afgerond twee jaar;
- als grondslag voor de kwantificering van het risico: de gemiddelde boekwaarde (positief en negatief).

Hoog risico = 3

Bij een beoordeling met een hoog risico (= 3) betekent dit eveneens dat ten aanzien van het geïnvesteerd vermogen op enig moment een financieel risico bestaat dat deze investering niet op het geplande tijdstip terugverdiend kan worden uitgaande van de goedgekeurde grondexploitatie.

Veelal zal het hier gaan om strategische aankopen, waarvan het nog onduidelijk zal zijn wat de bestemming/uitwerking van de aankopen zal zijn. Ook in dit geval kan het financieel risico vertaald worden in een renterisico.

De uitgangspunten voor de berekening van de benodigde risicobuffer bij een indicatie hoog risico zijn:

- een gemiddeld rentepercentage van 5,5;
- een rentelast gedurende de helft van de economische cyclus, 3,5 jaar;
- als grondslag voor de kwantificering van het risico: de gemiddelde boekwaarde (positief en negatief).

1.4.3 Nog in exploitatie te nemen gronden

Omschrijving

Onder deze categorie grondbezit vallen de gronden, met eventuele opstallen en gebouwen, die zijn aangekocht met de bedoeling ze op een later tijdstip te ontwikkelen en in te brengen in een lopend of nieuw grondexploitatieproject. Een exploitatiebegroting is voor deze gronden derhalve nog niet gemaakt en definitief vastgesteld. In tegenstelling tot de gronden die vallen onder de Grondbank (strategisch bezit), is hiervan publiek bekend welke gronden het betreft en in welk gebied deze zich bevinden.

Waardering

Uit de rapportage grondbedrijf (concept van mei 2003; peildatum 1° oktober 2002) blijkt dat de gemeente Groningen 317 ha nog in exploitatie te nemen gronden bezit met een boekwaarde van ₧ 44,1 miljoen. De gemiddelde waarde per m² bedraagt derhalve ₧ 13,9.

Uit de rapportage grondbedrijf (van maart 2002; peildatum 1° oktober 2001) blijkt dat 322 ha nog in exploitatie te nemen gronden aanwezig waren met een boekwaarde van ₧ 36,9 miljoen. De gemiddelde waarde per m² bedroeg derhalve ₧ 11,5. De stijging in 2002 wordt veroorzaakt door de aankoop van relatief dure gronden en opstallen voor stadsvernieuwingsprojecten. De gemiddelde agrarische waarde van gronden bedraagt in de provincie Groningen ongeveer ₧ 3,0.

De nog in exploitatie te nemen gronden worden gewaardeerd tegen historische kostprijs, vermeerderd met de jaarlijks toegerekende rente.

Zolang onzekerheden bestaan ten aanzien van bijvoorbeeld het tijdstip van ontwikkeling van de gronden, is een voorzichtige waardering aan te raden. Indien daarbij op basis van een taxatie een lagere marktwaarde blijkt (afgestemd op de bestemming), dient voor het verschil met de verantwoordde historische kostprijs een voorziening te worden gevormd.

Beheersingsmaatregelen

Een belangrijke beheersingsmaatregel is derhalve een frequente beoordeling van de boekwaarde ten opzichte van de taxatiewaarde of anderszins vast te stellen objectieve waarde. Naar wij hebben begrepen heeft de laatste formele taxatie drie vier jaar geleden plaatsgevonden. Tussentijdse afwaarderingen vinden derhalve niet plaats.

De beoordeling van de waarde van de gronden vindt op dit moment plaats in relatie tot de verwachte ontwikkeling. Bij het opstellen van een exploitatiebegroting moet blijken of de gronden tegen de boekwaarde kunnen worden ingebracht.

Inschatting risico's

Het waarderingsrisico van de nog in exploitatie te nemen gronden schatten wij in op hoog (= 3), omdat het veelal strategische aankopen betreft, de plannen en exploitatiebegrotingen nog gemaakt moeten worden (*planologisch risico*), de start van de ontwikkeling niet bekend is en onzekerheid bestaat ten aanzien van de financiële haalbaarheid van een project.

De berekening van de hiervoor benodigde risicobuffer is als volgt:

gemiddelde boekwaarde x rentepercentage x 3,5 jaar

Voor de nog in exploitatie te nemen gronden van de gemeente Groningen bedraagt de benodigde risicobuffer op deze wijze berekend € 7,7 miljoen ($40,1 \times 5,5\% \times 3,5$).

1.4.4 Grondbank I en II

Omschrijving

In de Grondbank I en II worden nog in exploitatie te nemen gronden geadministreerd die vanuit een strategisch oogpunt zijn verworven (zonder besluitvorming per aankoop door de gemeenteraad). Door middel van het volumebesluit heeft de raad toestemming gegeven strategische gronden aan te kopen tot een vooraf afgesproken bedrag (in 2002 voor afgerond € 45 miljoen).

Waardering

Uit de rapportage grondbedrijf (concept van mei 2003, peildatum 1^o oktober 2002) blijkt dat in de Grondbank circa 409 ha nog in exploitatie te nemen gronden zijn geadministreerd met een boekwaarde van € 42,4 miljoen. De gemiddelde waarde per m² bedraagt derhalve € 10,4.

Uit de rapportage grondbedrijf (van maart 2002; peildatum 1^o oktober 2001) blijkt dat in de Grondbank circa 458 ha nog in exploitatie te nemen gronden zijn geadministreerd met een boekwaarde van 34,7 miljoen. De gemiddelde waarde per m² bedraagt derhalve 7,6. De gemiddelde agrarische waarde van gronden bedraagt in de provincie Groningen ongeveer 3,0.

De gronden in de Grondbank worden gewaardeerd tegen historische kostprijs. Binnen de Grondbank wordt administratief onderscheid gemaakt tussen Grondbank I en Grondbank II. Aan de gronden in Grondbank I wordt geen rente toegerekend, maar de rentelasten worden gefinancierd uit diverse reserves en voorzieningen. Als sluitpost wordt hiervoor de bestemmingsreserve Grondbank en de bestemmingsreserve Grondzaken gebruikt. Op de Gronden in Grondbank II wordt wel toegerekende rente geactiveerd.

Zolang onzekerheden bestaan ten aanzien van bijvoorbeeld het tijdstip van ontwikkeling van de gronden, is ook voor de Grondbank een voorzichtige waardering aan te raden.

Beheersingsmaatregelen

Een belangrijke beheersingsmaatregel is een frequente beoordeling van de boekwaarde ten opzichte van de taxatiewaarde of anderszins vast te stellen objectieve waarde.

Daarnaast is een periodieke (risico)analyse en rapportering van het strategisch grondbezit een belangrijke maatregel van interne beheersing. De gemeente Groningen rapporteert periodiek in een vertrouwelijke rapportage, de zogenaamde rapportage Grondbank, over de stand van zaken met betrekking tot deze aankopen, de financiële dekking hiervan en het strategisch verwervingsbeleid. De laatste rapportage, de 7^e tussentijdse rapportage Grondbank, is overigens in mei 2001 geweest. Naar wij hebben begrepen zal binnenkort de 8^e rapportage worden aangeboden aan de gemeenteraad.

Inschatting risico's

Het waarderingsrisico van de nog in exploitatie te nemen gronden in de Grondbank schatten wij in op hoog (= 3), omdat het per definitie strategische aankopen betreft, de plannen en exploitatiebegrotingen in sommige gevallen nog moet worden gemaakt en de start van de ontwikkeling niet bekend is. Daarnaast ontbreekt een recente rapportage Grondbank en is bij de jaarrekening 2002 gebleken dat het volumebesluit, van afgerond 45 miljoen, is overschreden.

De berekening van de hiervoor benodigde risicobuffer is als volgt:

gemiddelde boekwaarde x rentepercentage x 3,5 jaar

Voor de nog in exploitatie te nemen gronden in de Grondbank van de gemeente Groningen bedraagt de benodigde risicobuffer op deze wijze berekend 7,4 miljoen (38,5 x 5,5% x 3,5).

1.4.5 Plankosten complexen

Omschrijving

Voordat sprake is van een daadwerkelijk grondexploitatieproject worden vaak voorbereidingskosten gemaakt voor het ontwikkelen van plannen; zoals bijvoorbeeld de kosten voor het opstellen van startnotities en stedenbouwkundige plannen. Deze kosten worden afzonderlijk geadmineistreerd als zogenaamde plankostencomplexen. In sommige gevallen (bijvoorbeeld bij omvangrijke voorbereidingskosten) wordt voor deze kosten een krediet aangevraagd bij de raad.

Waardering

De kosten in plankostencomplexen bestaan uit eigen uren en kosten van derden voor planontwikkeling, voorbereiding en onderzoek. De kosten van derden zijn gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs. De eigen uren zijn verantwoord tegen standaardtarieven, inclusief overhead en exclusief winstoverslag.

Uit de rapportage grondbedrijf (concept van mei 2003; peildatum 1^o oktober 2002) blijkt dat de plankostencomplexen een boekwaarde hebben van ₧ 18,9 miljoen. Uit de vorige rapportage grondbedrijf (van maart 2002; peildatum 1^o oktober 2001) blijkt dat de plankostencomplexen een boekwaarde hebben van ₧ 14,3 miljoen. Gemiddeld derhalve ₧ 16,6 miljoen.

Beheersingsmaatregelen

Een belangrijke beheersingsmaatregel is het periodiek beoordelen van de terugverdienmogelijkheid van deze geactiveerde kosten in toekomstige exploitaties. Op dit moment heeft de dienst RO/EZ geen gestructureerde en objectieve methode voor het bepalen van de kans dat geactiveerde plankosten terugverdiend kunnen worden. Naar wij hebben begrepen, zal in 2003 wel een analyse plaatsvinden van de geactiveerde kosten, verantwoord in de plankostencomplexen.

Inschatting risico's

Het waarderingsrisico van de plankostencomplexen schatten wij in op hoog (= 3). Het betreft namelijk voorbereidingskosten, waarvan nog moet blijken of deze in toekomstige grondexploitatieprojecten goedge maakt kunnen worden. Door het ontbreken van een structurele beheersingsmaatregel ontstaat het risico dat deze kosten te hoog oplopen en alsnog ten laste van de exploitatie moeten worden verantwoord.

De berekening van de hiervoor benodigde risicobuffer is als volgt:

gemiddelde boekwaarde x rentepercentage x 3,5 jaar

Voor de nog in exploitatie te nemen gronden in de Grondbank van de gemeente Groningen bedraagt de benodigde risicobuffer op deze wijze berekend $\pm 3,2$ miljoen ($16,6 \times 5,5\% \times 3,5$).

1.4.6 Lopende grondexploitaties

Omschrijving

Lopende grondexploitaties betreffen projecten waarvoor de raad een exploitatiebegroting heeft goedgekeurd, kredieten beschikbaar heeft gesteld en die momenteel worden uitgevoerd. De gemeente Groningen heeft op dit moment 32 lopende grondexploitaties die kunnen worden onderverdeeld in:

- woningbouw (10);
- bedrijventerreinen (6);
- kantoren (7);
- wijkvernieuwing (9).

Waardering

Uit de rapportage Grondbedrijf (concept van mei 2003; peildatum 1^o oktober 2002) blijkt dat lopende grondexploitatieprojecten een positieve boekwaarde hebben van $\pm 27,0$ miljoen (2002: $\pm 13,2$). De boekwaarde bestaat echter uit zowel positieve als negatieve boekwaarden. Een positieve boekwaarde betekent dat op dat moment de verantwoorde kosten hoger zijn dan de gerealiseerde opbrengsten. Een negatieve boekwaarde betekent dat de verantwoorde kosten op het verantwoordingsmoment lager zijn dan de reeds gerealiseerde opbrengsten.

De boekwaarde van een lopend grondexploitatieproject is sterk afhankelijk van het (begrote en werkelijke) tempo waarin uitgaven en ontvangsten plaatsvinden. Bij de waardering van de lopende grondexploitaties moet de boekwaarde daarom worden beoordeeld in samenhang met de verwachte nog te realiseren kosten, rente en opbrengsten van de complexen. Een juiste waardering is derhalve afhankelijk van een betrouwbare hercalculatie van de grondexploitatieprojecten.

Uit de rapportage grondbedrijf (concept van mei 2003; peildatum 1^o oktober 2002) blijkt dat de verwachte saldi van alle lopende grondexploitatieprojecten $\pm 14,4$ miljoen bedraagt (rapportage Grondbedrijf maart 2002: $\pm 24,0$). Voor meer details rondom de opbouw en ontwikkeling van de verwachte winst verwijzen wij naar de rapportages grondbedrijf 2002 en het concept 2003.

Beheersingsmaatregel

Ten behoeve van met name de lopende grondexploitatie zijn in opzet de volgende beheersingsmaatregelen getroffen:

- Over de normale lopende grondexploitatieprojecten vindt n maal per jaar een hercalculatie plaats (richtlijn hercalculaties). Daarnaast worden de, afzonderlijk benoemde, sleutelprojecten n maal per kwartaal getoetst.
- Wanneer wordt afgeweken van de basisuitgangspunten van de grondexploitatie op kwaliteitsniveau, ruimtegebruik of programma, of wanneer er sprake is van grote financiële afwijkingen (zowel positief als negatief), is er sprake van een formele herziening, die door de raad vastgesteld dient te worden (richtlijnen herziening grondexploitatie).
- Een slotcalculatie wordt opgesteld als een plan voor 90% is gerealiseerd en de verwachting bestaat dat het plan volgens de exploitatieopzet zal verlopen (richtlijn slotcalculaties).
- In richtlijnen zijn de grondslagen voor de bepaling en afoming van het resultaat vastgelegd.
- Binnen de dienst RO/EZ zijn diverse maatregelen getroffen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle, de planning & controlcyclus en de informatievoorziening (zie ook de beschrijving van de organisatierisico's).

Inschatting risico's

Het waarderingsrisico van de lopende grondexploitaties schatten wij in op hoog (= 3). De omvang van verwachte investeringen en opbrengsten van de lopende plannen van de gemeente Groningen is groot, evenals de looptijd van een aantal grote projecten. Hiertegenover staat dat het saldo van de verwachte opbrengst minus kosten van alle projecten $\approx$ 14,5 miljoen bedraagt, een positief resultaat derhalve op lange termijn.

De berekening van de hiervoor benodigde risicobuffer is als volgt:

$$\text{gemiddelde boekwaarde} \times \text{rentepercentage} \times 3,5 \text{ jaar}$$

Voor de lopende grondexploitaties van de gemeente Groningen bedraagt de benodigde risicobuffer op deze wijze berekend $\approx$ 3,9 miljoen ($20,1 \times 5,5 \% \times 3,5$).

1.4.7 Erfpachtgronden

Omschrijving

De erfpachtgronden van de gemeente Groningen bestaan uit gronden die in erfpacht zijn uitgegeven aan zowel particulieren als bedrijven. Erfpacht is bedoeld om te bevorderen dat het gebruik van gronden in overeenstemming is met het algemeen belang. Daarbij komen waardeinstijgingen bovendien ten goede aan de erfpachtgever.

Waardering

Erfpachtgronden zijn gewaardeerd tegen historische kostprijs verminderd met de voorziening voor ontvangen afkoopsommen. De voorziening voor ontvangen afkoopsommen van erfpachtgronden is ontstaan door de afkoop van de erfpachtverplichtingen voor een bepaalde periode.

Uit de rapportage grondbedrijf (concept van mei 2003; peildatum 1^o oktober 2002) blijkt dat de erfpachtgronden een boekwaarde hebben van ₧ 17,0 miljoen. De voorziening voor ontvangen afkoopsommen bedraagt ₧ 11,7 miljoen (inclusief rendementsrekening). De waarde van de nog niet afgekochte erfpachtgronden bedraagt derhalve ₧ 5,3 miljoen.

Uit de vorige rapportage grondbedrijf (van maart 2002; peildatum 1^o oktober 2001) blijkt dat de erfpachtgronden een boekwaarde hebben van ₧ 17,8 miljoen en de bijbehorende voorziening voor ontvangen afkoopsommen ₧ 11,7 miljoen (inclusief rendementsrekening). De waarde van de nog niet afgekochte erfpachtgronden bedroeg derhalve ₧ 6,1 miljoen.

Een algemene benadering voor de bepaling van de waarde van de nog niet afgekochte erfpachtgronden is de contante waarde van een eeuwigdurende canon. De erfpachtcanon in 2002 bedroeg ongeveer ₧ 0,6 miljoen. Ten behoeve van de berekening van de erfpachtcanon wordt gebruik gemaakt van een rentepercentage van 6. Dit betekent dat de waarde van de nog niet afgekochte erfpachtgronden ₧ 10,0 miljoen bedraagt, ruim meer dan de huidige boekwaarde.

Beheersingsmaatregel

In de nota grondbeleid van 1990 is een korte uiteenzetting gegeven over gronduitgifte in erfpacht. De huidige Algemene Erfpacht Voorwaarden stammen uit 1993. Op dit moment is er geen nader erfpachtbeleid geformuleerd, waarin is geregeld in welk gebied erfpacht als middel moet worden gebruikt, wat het beleid is bij verkoop van gronden, hoe wordt omgegaan met bestaande contracten etc. Eens in de vijf jaar moet een aanpassing plaatsvinden van de erfpachtcanons; de laatste aanpassing is eind 1999 door de raad goedgekeurd.

Inschatting risico's

Vanwege de verhouding tussen de berekende waarde vanuit de erfpachtcanon (₧ 10,0 miljoen) en de boekwaarde (₧ 5,3 miljoen) schatten wij het waarderingsrisico laag (= 1) in. Vanwege het verschil in de berekende waarde en de boekwaarde adviseren wij een gedetailleerde analyse op te stellen van de waarde van de erfpachtgronden, rekening houdend met de verschillende erfpachtovereenkomsten, de tussentijdse afkoop en wijzigingen in rente.

Eerst dan is het mogelijk meer zekerheid te krijgen rondom de aanwezigheid van een mogelijke stille reserve.

1.4.8 Overige gronden

Omschrijving

Het overige grondbezit van de gemeente Groningen bestaat uit:

- restanten bouwrijpe kavels;
- niet in exploitatie te nemen gronden;
- verhuurde kavels.

De bouwrijpe kavels betreffen gronden die resteren na het afsluiten van een grondexploitatie-project. De intentie bestaat dat deze kavels nog worden verkocht. De niet in exploitatie te nemen gronden bestaan uit gemeentelijke gronden en panden die niet noodzakelijk zijn voor toekomstige ontwikkeling. Ook hiervoor bestaat de intentie deze gronden en panden te verkopen of te ruilen. De verhuurde kavels en gebouwen betreffen gemeentelijk bezit dat voor langere tijd op commerciële basis wordt verhuurd. Onderdeel hiervan is de schoolterreinen.

Waardering

De boekwaarde van de overige gronden bedraagt op 31^{ste} december 2002 in totaliteit ongeveer € 8,0 miljoen (2002 € 6,4). De restanten bouwrijpe kavels (€ 2,2 miljoen) en niet in exploitatie te nemen gronden (€ 0,7 miljoen) zijn gewaardeerd tegen agrarische waarde. De verhuurde kavels, € 5,1 miljoen, zijn gewaardeerd tegen historische kostprijs.

Inschatting risico's

Vanwege de relatief geringe omvang van dit overige grondbezit en de diversiteit van het gebruik schatten wij het waarderingsrisico laag (= 1) in.

1.4.9 Inschatting waarderingsrisico

In de hieronder weergegeven tabel wordt een recapitulatie gegeven van het geschatte waarderingsrisico uit de vorige paragrafen:

Onderdeel	Risico-indicatie	Gemiddelde boekwaarde	Periode	Risico-buffer
		—		—
Nog in exploitatie te nemen gronden	3	40,1	3,5	7,7
Grondbank I en II	3	38,5	3,5	7,4
Plankosten complexen	3	16,6	3,5	3,2
Lopende grondexploitaties	3	20,1	3,5	3,9
Erfpachtgronden	1	5,7	n.v.t.	n.v.t.
Overige gronden	1	7,2	n.v.t.	n.v.t.
Totaal				22,2

Uitgaande van de hierboven beschreven waarderingssystematiek en aanwezige beheersingsmaatregelen leidt onze risico-inschatting tot een benodigde risicobuffer voor waarderingsrisico's van € 22,2 miljoen.

1.5 Marktrisico's

1.5.1 Algemeen

Het risico, dat door externe invloeden de gecalculeerde inkomsten en uitgaven niet worden gerealiseerd, wordt gerekend tot de *marktrisico's*.

Ter beheersing van marktrisico's is het, bij de planontwikkeling en uitvoering van een grondexploitatieproject, van groot belang dat een betrouwbare exploitatiebegroting wordt opgesteld. Vanwege de meerjarige looptijd moeten deze exploitatieopzetten periodiek worden geactualiseerd, waarbij rekening wordt gehouden met verwachte marktontwikkelingen.

De exploitatiebegrotingen en staten P geven, op basis van de gekozen uitgangspunten (grondgebruik, categorie n bebouwing, uitgiftetempo, rente etc.), een geprognosticeerd eindresultaat van de exploitaties. Dit geprognosticeerd resultaat kan aanleiding geven tot het (tussentijds) aanpassen van de uitgangspunten van het project, dan wel aanleiding zijn tot het vormen van een voorziening voor verwachte verliezen.

Hierbij is het van belang te benadrukken dat het bij de exploitatiebegrotingen gaat om een prognose; de werkelijkheid zal altijd afwijkingen vertonen ten opzichte van de op basis van gekozen uitgangspunten opgestelde prognose.

In hoofdlijnen kunnen de volgende marktrisico's worden onderscheiden:

- de gecalculeerde kosten zijn niet realiseerbaar: kostenrisico's;
- de gecalculeerde subsidies zijn niet realiseerbaar: subsidierisico's;
- de gecalculeerde opbrengsten zijn niet realiseerbaar: afzetrisico's en prijsrisico's.

In de onderstaande paragrafen zullen de door de gemeente Groningen getroffen maatregelen ter beheersing van bovenstaande risico's worden weergegeven.

1.5.2 Kostenbeheersing

De belangrijkste kostensoorten in het kader van de grondexploitatie betreffen:

- verwervingskosten;
- kosten bouw- en woonrijp maken;
- exploitatiekosten/-opbrengsten (tijdelijk beheer en rente).

In het vervolg beschrijven wij de hoofdlijnen van de interne beheersingsmaatregelen van de gemeente Groningen voor de beheersing van de marktrisico's. In het kader van deze quick scan hebben wij niet de volledige administratieve organisatie (bijvoorbeeld registratie uren kosten en opbrengsten) beschreven en getoetst.

1.5.2.1 Beheersing van verwervingskosten

De gemeente Groningen heeft haar strategisch verwervingsbeleid vastgelegd in de rapportage Grondbank. Deze vertrouwelijke rapportage wordt eens per jaar door de raad vastgesteld. Door middel van het volumebesluit in deze rapportage geeft de raad jaarlijks toestemming tot een vooraf afgesproken bedrag voor zowel het buitengebied als voor het binnenstedelijk herstructureringsgebied strategische gronden aan te kopen (in 2002 voor € 45 miljoen).

Indien reeds is gestart met de ontwikkeling van een grondexploitatie vinden alleen nog zogenaamde planaankopen en ruilaankopen plaats. Deze aankopen vallen onder het mandaatbesluit en de systematiek van deze aankopen is weergegeven in de administratieve organisatie van de dienst RO/EZ. Algemene richtlijnen voor de te voeren onderhandelingen over de verwervingsprijs/te verstrekken bouwclaim zijn voorzover bekend niet vastgesteld (taxatie, afwijkingen etc.). De verwerper maakt deel uit van het projectteam en controle van het aankoopbedrag vindt plaats door de planeconoom of het projectteam in de projectvergadering.

1.5.2.2 *Beheersing van kosten bouw- en woonrijp maken*

Het ingenieursbureau (IGG) bereidt aan de hand van het stedenbouwkundig plan en de exploitatiebegroting het uitvoeringsplan en de bestekraming voor. De planeconoom toetst, in samenwerking met de projectgroep, de bestekraming inhoudelijk en ten opzichte van de exploitatiebegroting.

Het IGG is vervolgens verantwoordelijk voor de aanbesteding van het plan. Daarbij moet worden voldaan aan de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsrichtlijnen. Voor de registratie van de uitgaven wordt een afzonderlijke projectadministratie bijgehouden. Jaarlijks worden de exploitatiebegrotingen geactualiseerd middels de staten P.

1.5.2.3 *Exploitatiekosten/-opbrengsten (tijdelijk beheer en rente)*

Vanwege de meerjarige looptijd van grondexploitaties dient jaarlijks het saldo van kosten en opbrengsten (onderhanden werk) te worden gefinancierd. Op basis van een geplande fasering van de te realiseren kosten en opbrengsten, worden in de calculaties de rentelasten of -baten van een exploitatie gecalculeerd. Vanwege het bij gemeenten gehanteerde stelsel van de integrale financiering wordt de rente op basis van het zogenaamde omslagstelsel toegerekend aan de te financieren activa/voorraden gronden. Ook voor de complexen met een negatieve boekwaarde wordt dit omslagpercentage gehanteerd.

Bij vertragingen in het geplande uitgiftetempo van gronden loopt de gemeente het risico dat langer dan gepland een positieve boekwaarde dient te worden gefinancierd en dat daarmee de werkelijke rentelasten hoger zijn dan de gecalculeerde. Dit heeft gevolgen voor het uiteindelijke exploitatiesaldo.

Het rentebeleid ten aanzien van de grondexploitaties is afgestemd op het terzake geldende gemeentebrede rentebeleid, waarbij wordt uitgegaan van de in een jaar geldende omslagrente.

1.5.3 Beheersing van de opbrengsten

Met ingang van 2003 wordt jaarlijks een nota grondprijzenbeleid ter goedkeuring voorgelegd aan de raad.

De bepaling van de grondprijs vindt plaats op basis van residuele grondwaardemethoden, waarmee marktgerichte uitgifteprijzen voor commerciële bestemmingen worden vastgesteld. Voor niet-commerciële bestemmingen, die in het belang van de gemeente worden gerealiseerd (bijvoorbeeld sociale woningbouw, bedrijventerreinen, voorzieningen), worden lagere standaardgrondprijzen gehanteerd. Hiermee hanteert de gemeente Groningen een functionele grondprijs-politiek.

Ten behoeve van de daadwerkelijke verkoop (in eigen beheer) wordt de makelaar van de dienst RO/EZ ingeschakeld. De juristen van de afdeling Vastgoedontwikkeling verzorgen de juridische afwikkeling van de verkoop.

1.5.4 Inschatting marktrisico

In het kader van deze quick scan hebben wij geen nadere (scenario)analyse gedaan van het effect van marktontwikkelingen, prijsstijgingen (inflatie) en renteontwikkelingen.

Gelet op de op dit moment aanwezige beheersingsmaatregelen is er uit dien hoofde, naar onze mening, geen directe aanleiding voor het vormen van een risicobuffer, noodzakelijk voor het opvangen van de marktrisico's.

Indien daarentegen gekeken wordt naar de verslechterende economische situatie, de relatief lange looptijd van en grote investeringen in een aantal cruciale projecten in de gemeente Groningen (o.a. CiBoGa, Eemspoort en Europapark) schatten wij het risico hoog in en achten een algemene risicobuffer noodzakelijk voor het opvangen van mogelijke marktrisico's.

Bij de inschatting van het marktrisico gaan wij er daarbij van uit dat de begrote opbrengsten niet op het geplande tijdstip gerealiseerd worden. Bij een veronderstelling van een langere terugverdienperiode dan gepland (fasering), kan dit risico financieel vertaald worden naar een renterisico.

De uitgangspunten voor de berekening van een hoog marktrisico zijn:

- een gemiddeld rentepercentage van 5,5;
- een rentelast gedurende de helft van de economische cyclus, 3,5 jaar;
- grondslag: het gemiddelde opbrengstenniveau in n jaar (van stadsuitleggebieden).

De berekening van de voor het marktrisico benodigde buffer is als volgt:

$$\text{gemiddelde opbrengsten} \times \text{rentepercentage} \times 3,5 \text{ jaar}$$

De benodigde risicobuffer van de gemeente Groningen bedraagt op deze wijze berekend € 2,9 miljoen ($15,1 \times 5,5 \% \times 3,5$).

1.6 Financiële risico's in relatie tot de reserve grondexploitatie

1.6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk treft u een totaaloverzicht aan van de inschatting van de geschatte risico's met daar tegenover de bij de gemeente beschikbare bestemmingsreserves inzake de grondexploitatie.

Hiertoe geven wij in paragraaf 3.6.2 eerst een overzicht van de bestemmingsreserves grondzaken en grondbank. De twee reserves, die daarnaast in nauw verband staan met de grondexploitatie, worden weergegeven in paragraaf 3.6.3. In paragraaf 3.6.4 geven wij kort de systematiek rondom de IFLO-norm weer. Dit is de norm die de gemeente op dit moment hanteert voor de toetsing van de reserves voor grondexploitatie. In paragraaf 3.6.5 bespreken wij de situatie van de geactiveerde tekorten die gerelateerd zijn aan de grondexploitatie. In paragraaf 3.6.6 wordt de conclusie weergegeven naar aanleiding van onze quick scan.

1.6.2 Reservepositie grondexploitatie gemeente Groningen

Twee bestemmingsreserves zijn relevant in relatie tot de aanwezige risico's in de grondexploitatie, namelijk de reserve grondzaken en de reserve Grondbank.

De standen van deze reserves ultimo 2002 zijn als volgt:

(in duizenden euro's)

Bestemmingsreserve grondzaken (na onttrekking negatief resultaat 2002)	22.800	
Bestemmingsreserve Grondbank	2.100	
Totaal stand per 31 december 2002		24.900
Af: in de raad vastgestelde bestemmingen inzake Euroborg	13.500	
overige verplichtingen ten laste van de bestemmingsreserve	3.300	
		16.800
Weerstandsvermogen		8.100
Bij: verwacht resultaat op de lopende complexen		14.400
Weerstandsvermogen, rekening houdend met toekomstige winsten		22.500

Op 30^e januari 2002 heeft de gemeenteraad besloten om een bijdrage voor het project Euroborg, ad € 2.495.000, ten laste van de bestemmingsreserve te brengen. Op 29^e januari 2003 is besloten een voorziening te treffen ten laste van de bestemmingreserve grondzaken inzake de nog te verstrekken geldlening voor het project Euroborg ad € 11 miljoen. Deze voorziening wordt gevormd op het moment dat de lening wordt verstrekt. Op dat moment vindt een overboeking plaats vanuit de bestemmingsreserve grondzaken naar de voorziening voor de geldlening.

Ultimo 2002 is de stand van de bestemmingsreserve grondzaken en Grondbank derhalve € 24,9 miljoen. Indien rekening wordt gehouden met de reeds genomen besluiten van de gemeenteraad inzake de garantstelling en voorziening Euroborg en de overige verplichtingen resteert een weerstandsvermogen van € 8,1 miljoen.

Naar wij hebben begrepen, is op dit moment met de raad afgesproken dat ook verwachte toekomstige resultaten mogen worden meegenomen in de bepaling van de omvang van het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen bedraagt in dat geval € 22,5 miljoen.

1.6.3 Reserve stadsvernieuwing en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)

Naast de bestemmingsreserve grondzaken en Grondbank beschikt de gemeente over een tweetal bestemmingsreserves die in nauw verband staan met de grondexploitatie. Dit zijn de bestemmingsreserve Stadsvernieuwing en de bestemmingsreserve Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

De standen van deze bestemmingsreserves ultimo 2002 zijn als volgt:

(in duizenden euro s)

Bestemmingsreserve Stadsvernieuwing (na onttrekking bestemmingsvoorstel 2002 ad € 13,8 miljoen)	600
Bestemmingsreserve ISV (na toevoeging van het positieve resultaat 2002 ad € 8,1 miljoen)	22.100
Totaal	<u>22.700</u>

De bestemmingsreserve Stadsvernieuwing is bedoeld voor het verstrekken van financiële bijdragen voor stadsvernieuwingsactiviteiten. Deze bestemmingsreserve wordt jaarlijks gevoed door Rijksbijdragen, onder stringente aanwendingscondities. Het ISV is met ingang van 2000 de opvolger van het Stadsvernieuwingsfonds.

Voor deze twee bestemmingsreserves bestaan meerjarige planningen van verwachte rijksbijdragen en mogelijke bestedingen. In principe hebben deze reserves geen directe relatie met de financiële risico's van de grondexploitatie, maar indien tegenvallende resultaten ontstaan op stadsvernieuwingsprojecten kunnen deze tekorten worden gedekt uit deze bestemmingsreserves. Op deze wijze worden bijvoorbeeld vanuit de bestemmingsreserve ISV bijdragen gedaan aan de projecten CiBoGa en Europapark.

De huidige planning van de bestedingen kan, in geval van grote financiële tegenvallers op stadsvernieuwingsprojecten, niet doorgaan en zal in of meerdere jaren moeten worden uitgesteld. Vanwege de bestaande plannen voor de besteding van de stadsvernieuwingsmiddelen nemen wij deze bestemmingsreserves niet mee in de bepaling van de financiële positie ten behoeve van het afdekken van financiële risico's uit hoofde van de grondexploitatie.

1.6.4 IFLO-norm

Op dit moment hanteert de gemeente als toetsingsnorm voor de noodzakelijke omvang van de reserve grondexploitatie de IFLO-norm. Deze norm is gebaseerd op de systematiek van de Inspectie Lokale en Provinciale Overheden voor het berekenen van het weerstandsvermogen van een artikel-12-gemeente.

De noodzakelijke omvang van de reserve grondexploitatie volgens de IFLO-norm wordt bij de gemeente Groningen als volgt berekend.

Voor voorzienbare risico s:

- 10% van de boekwaarde van lopende grondexploitaties;
- 10% van de boekwaarde van Grondbank I en II;
- 10% over de nog te verrichten investeringen in grondexploitaties;
- 10% van de te verrichten aankopen voor Grondbank I.

Voor onvoorzienbare risico s:

- 17,5% van de gemiddelde opbrengst per jaar;
- 17,5% van de gemiddelde uitname voor Grondbank I en II.

De totale noodzakelijke omvang bestaat derhalve uit een deel voor voorzienbare risico s en een deel voor zogenaamde onvoorzienbare risico s.

Bij de gemeente Groningen wordt bij de berekening tevens nog onderscheid gemaakt tussen stadsuitleggebieden en stadsvernieuwingsgebieden. Bij de bepaling van de norm worden de boekwaarden, investeringen en aankopen voor stadsvernieuwingsgebieden niet meegenomen, met als argument dat in geval van financiële risico s hiervoor de bestemmingsreserves stadsvernieuwing en ISV kunnen worden ingezet.

Op basis van de berekening van de dienst RO/EZ bedraagt de IFLO-norm ultimo 2002 € 21,6 miljoen.

1.6.5 Geactiveerde tekorten

In het verleden heeft de gemeente Groningen tekorten op grondexploitatie geactiveerd, met als voorwaarde dat in het project sprake was van infrastructurele werken die eigendom zijn van de gemeente Groningen en waarvoor de gemeente in het kader van het onderhoud verantwoordelijk blijft.

Ultimo 2002 was een bedrag van € 18,4 miljoen geactiveerd (voor resultaatbestemming). Bij de concernrekening is in het bestemmingsvoorstel bij het rekeningresultaat voorgesteld € 6,1 miljoen van deze tekorten ineens af te boeken.

In het kader van de huidige Comptabiliteitsvoorschriften 1995 is het activeren van tekorten toegestaan. Het verdient echter niet de voorkeur omdat door de activering de (afschrijvings)lasten naar de komende jaren worden doorgeschoven. In de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften, het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV), ingaande 1° januari 2004 is het activeren van tekorten niet meer toegestaan. Bestaande tekorten moeten met ingang van 2004 ineens in mindering worden gebracht op de reserves.

Ervan uitgaande dat de geactiveerde tekorten van de gemeente Groningen niet daadwerkelijke tekorten zijn, maar in feite investeringen in de openbare ruimte betreffen, is het in mindering brengen van de tekorten op de reserve grondexploitatie niet noodzakelijk.

Het betekent wel dat de gemeente Groningen niet meer bij de start van een project tekorten kan activeren, maar pas als daadwerkelijk sprake is van de aanwezigheid van een actief/investering.

1.6.6 Financiële risico's tegenover de beschikbare reserves ultimo 2002

1.6.6.1 Samenvatting risico's, reserves en IFLO-norm

In hoofdstuk 3.3, 3.4 en 3.5 zijn de door ons, in deze quick scan, ingeschatte organisatierisico's, waarderingsrisico's en marktrisico's beschreven. Samengevat bedraagt de door ons ingeschatte noodzakelijke risicobuffer voor:

(in miljoenen euro's)

Organisatierisico's	p.m.
Waarderingsrisico's	22,2
Marktrisico's	2,9
Totaal noodzakelijke risicobuffer	<u>25,1</u>

De bestemmingsreserves grondzaken en Grondbank hebben ultimo 2002 een boekwaarde van € 24,9 miljoen. Indien rekening wordt gehouden met de reeds genomen besluiten van de gemeenteraad inzake de garantstelling en voorziening Euroborg en de overige verplichtingen resteert een weerstandsvermogen € 8,1 miljoen. Indien eveneens rekening wordt gehouden met toekomstige verwachte resultaten bedraagt het weerstandsvermogen € 22,5 miljoen.

De benodigde reserve volgens de IFLO-norm bedraagt ultimo 2002 € 21,6 miljoen (paragraaf 3.6.3).

1.6.6.2 Conclusie

Een vergelijking van de beschikbare reserves ultimo 2002 (₹24,9) met de door ons geschatte noodzakelijke risicobuffer ad ₹25,1 miljoen laat zien dat de bestemmingsreserves vrijwel toereikend zijn.

In de afweging moeten echter nog twee aspecten worden meegenomen, namelijk de garantstelling en voorziening inzake Euroborg en overige verplichtingen enerzijds en de verwachte toekomstige resultaten op lopende complexen anderzijds.

Indien de garantstelling en voorziening voor Euroborg en overige verplichtingen, totaal ₹16,8 miljoen, worden afgetrokken van de beschikbare bestemmingsreserves ultimo 2002 resteert een weerstandsvermogen van ₹8,1 miljoen.

Door het raadsbesluit en de afspraken rondom de geldlening zal deze onttrekking met grote zekerheid plaats gaan vinden. De garantstelling van ₹2,5 miljoen zal al in 2003 ten laste van de bestemmingsreserve worden gebracht en een deel van de voorziening voor de geldlening eveneens (naar verwachting in 2003 ₹3 – ₹4 miljoen).

Tegenover deze onttrekkingen staan verwachte toevoegingen aan de bestemmingsreserve door resultaatafoming van lopende grondexploitatieprojecten. In de meest recente rapportage over het grondbedrijf (concept van mei 2003; peildatum 1^o oktober 2002) bedraagt de winstprognose van alle lopende projecten ₹14,4 miljoen. In welk tempo deze resultaatprognoses daadwerkelijk gerealiseerd worden en resultaatafoming kan plaatsvinden, is afhankelijk van veel factoren en zal de komende jaren moeten blijken.

Indien rekening wordt gehouden met verwachte toekomstige resultaten bedraagt het weerstandsvermogen ₹22,5 miljoen

Een vergelijking van de beschikbare reserves ultimo 2002 (₹24,9) ten opzichte van de IFLO-norm (₹21,6) laat zien dat de bestemmingsreserves toereikend zijn, met dien verstande dat ook daarbij de hiervoor geplaatste kanttekening over genoemde verplichtingen en verwachte resultaten van toepassing zijn.

Wij adviseren u daarom de omvang van de bestemmingsreserves nauwlettend te monitoren. De timing van de onttrekkingen aan de bestemmingsreserve voor Euroborg enerzijds en de toevoegingen door resultaatafomingen anderzijds, zullen bepalend zijn voor het opnieuw realiseren van toereikende bestemmingsreserves in de komende tijd.

Ook om die reden zijn wij van mening dat de op dit moment ingezette maatregelen ter verbetering van het grondbeleid, de interne beheersingsmaatregelen en de informatievoorziening over het grondbeleid terecht een hoge(re) prioriteit krijgen.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants
namens deze

Drs. R.H. Bouman RA

Th.B. de Vries RA

GERAADPLEEGDE DOCUMENTATIE

Visie

- Groningen het *stedelijk* alternatief
- De Stad van Straks Extra
- Over Groningers 2010
- Groningen werkt
- Stadsdeelvisie Groningen-Zuid

Verordeningen en besluiten

- De organisatieverordening gemeente Groningen (3.43.P&O/BST/Bjz)
- De beheersverordening gemeente Groningen (3.365.BD/BJZ; gemeentebblad 2001-109)
- Het algemeen delegatiebesluit 2000 3.404 BD/Bjz (gemeentebblad 2001-56)
- Het algemeen mandaatbesluit 2000 3.427.BD/BJZ (gemeentebblad 2001-57)
- Het ondermandaatbesluit 2002 dienst RO/EZ
- De ondermandaten 1999/2000 3.444.RO/EZ
- De legesverordening 2002 8.144.DIA/BZ (gemeentebblad 2002-46)
- De procedureverordening planschadevergoeding 5.194.ROEZ/BD/Bjz (gemeentebblad 1994-6)
- De (Groninger) bouwverordening 5.390.RO/EZ (gemeentebblad 1999-12) inclusief bijlage
- Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Groningen 15.240.BD/DIA/CZ (gemeentebblad 2002-08)
- De verordening op het grondbedrijf 8 februari 1984
- Verordening Grondbank gemeente Groningen 1990

Beleid

- Nota Grondbeleid (1990) + reacties (vastgesteld op 21 november 1990)
- Concept - Grondprijzenbeleid 2002 (besproken in directiebestuur RO/EZ 18 juni 2002)
- Voorstel richtlijnen herziening grondexploitaties (besproken in directiebestuur RO/EZ 18 juni 2002)
- Notitie resultaatbepaling grondexploitaties (besproken in directiebestuur RO/EZ 18 juni 2002)
- Nota grond voor zaken/siamees grondbeleid (maart 1995)

Informatievoorziening aan de raad

- Dienstbegroting RO/EZ 2001/2002/2003
- Dienstrekening 2001 RO/EZ 2001
- Tussentijdse Rapportage 2001-1, 2001-2, 2002-1, 2002-2
- Rapportage Grondbedrijf (maart 2002) inclusief bijlage
- Slotcalculaties 2001
- 1^e, 6^e en 7^e tussenrapportage Grondbank
- Keuzenota 2003 (vastgesteld op 24 september 2003)

Documentatie inzake interne organisatie dienst RO/EZ

- De dienst van Straks; ontwikkelvisie voor de dienst RO/EZ (juni 2000)
- Ondernemingsplan 2001 (januari 2001) en 2003 (28 november 2002)
- Verslag heidagen management en afdelingshoofden over resultaatgericht management (september 2002) en gespieerd management (november 2002)
- Organogram dienst RO/EZ
- Voortgangsrapportage programma's 1^e, 3^e kwartaal 2002 en jaarrekening 2001
- Jaarplan 2002 Externe dienstverlening: Samen de klant tegemoet (mei 2002)
- De controlvisie (juli 2001)
- Controlprogramma 2002 en 2003
- Handboek Planning & Control: Een hulpmiddel voor control in de lijn (april 2001)
- Controlnota bij kwartaalrapportage 3 2002
- RO/EZ in control (februari 2003)
- Conceptonderzoek grondexploitatieproces (december 2002)
- De contourennota afdeling FIA (november 2002)
- Nota contouren afdeling vastgoedontwikkeling: *de kunst van kiezen* (januari 2002)
- Werkmap projecten en beslisdocumenten (afdeling projecten; juli 2001)
- Voorschriften slot- en nacalculaties uit het handboek financieel beheer (januari 2002)
- Rapportage kostendekkendheid bouwleges door dienst RO/EZ (2001)
- Conceptnotitie inzake programma- en projectmanagement De dienst RO/EZ ontwikkelt (18 december 2002)
- Programma en documentatie workshop 6 februari 2002 Verbetering Grondbedrijf
- Risicomanagement in een Gronings model: The secret of success (datum onbekend)
- Groei in kwaliteit ; geïntegreerde bijdrage van de dienst RO/EZ aan de najaarsnota 2002 (augustus 2002)
- Verslag doorlichting risicobeheerssysteem project CiBoGa (maart 2002)
- Notitie Proces ControlePlan (februari 1999)
- Onderzoek PricewaterhouseCoopers: Aandachtspunten Grondbedrijf dienst RO/EZ
- Onderzoek door Cap Gemini Ernst & Young: Een fundament voor bedrijfsvoering (20 december 2001)
- Onderzoek KPMG: Second Opinion Grondbank (april 2001) Advies Penta Scope inzake bedrijfsprocessen en informatievoorziening dienst RO/EZ (april 2001)
- Bevindingen interim-controle PricewaterhouseCoopers 2000, 2001 en 2002
- Accountantsverslag PricewaterhouseCoopers 2000 en 2001

SAMENVATTING STATEN P VAN KRANENBURG WONEN

(alles in NLG)

	Staat P 1995 (plankosten)		Exploitatiebegroting 1996:		Staat P 1996:		Staat P 1997:		Staat P 1998:		Staat P 1999:		Staat P 2000:		Slotcalculatie
Omschrijving	besteed	begroot	Kranenburg Wonen + bedr.	Kranenburg Wonen	besteed	begroot	besteed	formele herziening en begroting 1997	besteed	begroot	besteed	begroot	besteed	begroot	2001
Kosten:															
Bodemonderzoek	92.000	110.000	140.000	77.000	71.178	71.000	71.000	71.000	71.000	71.000	71.000	71.000	71.000	71.000	71.000
Verwerving	1.000	1.000	3.170.000	1.484.000	1.138.121	1.149.000	2.910.000	2.920.000	2.949.000	2.966.000	2.980.000	2.980.000	2.980.000	2.980.000	2.981.000
Sloopkosten			113.000		9.800	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Integrale ophoping									-	-	-	-	-	-	-
Bouwrijp maken	122.000	122.000	12.087.000	6.878.000	1.909.807	4.717.000	6.825.000	10.479.000	8.502.000	10.287.000	8.587.000	9.216.000	8.587.000	9.147.000	8.587.000
Woonrijp maken			3.946.000	2.994.000		2.994.000	250.000	4.244.000	1.662.000	5.100.000	4.378.000	5.897.000	5.021.000	5.199.000	5.676.000
Groenvoorzieningen			2.278.000	994.000		994.000	-	836.000	-	48.000	-	49.000	-	383.000	
Verlichting/brandkranen									-	-	-	-	-	-	
Kunstwerken			1.034.000	1.034.000	9.685	1.034.000	-	106.000	-	106.000	-	109.000	-	-	-
Onderhoud tijdens expl.									-	-	-	-	-	-	
Planontwikkeling	313.000	419.000	2.291.000	1.478.000	559.273	1.329.000	1.210.000	2.040.000	1.466.000	2.052.000	1.640.000	1.879.000	1.764.000	1.923.000	1.896.000
Exploitatielasten (rente)	7.000	7.000	256.000	460.000	124.469	986.000	100.000	1.813.000	503.000	1.918.000	861.000	1.163.000	1.034.000	1.137.000	1.111.000
Bijdrage aan fondsen						129.000	313.000	607.000	598.000	615.000	598.000	598.000	598.000	598.000	598.000
Bijdrage aan overige				358.000		328.000	-	38.000	5.314.000	5.303.000	6.389.000	6.389.000	7.389.000	7.389.000	1.489.000
Voorbereiding en toezicht	13.000	13.000	2.321.000	1.428.000	446.924	1.407.000	1.090.000	2.094.000	1.456.000	2.079.000	1.709.000	2.011.000	1.798.000	2.085.000	1.951.000
Inkoop BTW	44.000	47.000	3.430.000	2.096.000	377.034	1.671.000	1.187.000	2.572.000	1.730.000	2.570.000	2.216.000	2.527.000	2.309.000	2.452.000	2.437.000
Terug te vragen inkoop BTW	42.000	23.000		1.988.000	335.317	1.612.000	832.000	2.572.000	1.495.000	2.570.000	1.911.000	2.570.000	2.312.000	2.452.000	2.217.000
Complexegalisatie						1.836.000	-	242.000	-	57.000	-	11.000	-	66.000	
Totaal kosten	550.000	696.000	31.066.000	17.293.000	4.310.974	#####	#####	21.874.000	#####	26.776.000	25.806.000	#####	#####	28.714.000	#####
Bijdragen:															
Rijksbijdragen (subsidies)															
Overige bijdragen				1.860.000	-	478.000	418.000	150.000	240.000	207.000	240.000	390.000	240.000	390.000	390.000
Totaal bijdragen	-	-	-	1.860.000	-	478.000	418.000	150.000	240.000	207.000	240.000	390.000	240.000	390.000	390.000
Opbrengsten:															
Vrije sector			25.039.000	15.433.000		#####	#####	28.467.000	#####	28.480.000	28.533.000	#####	#####	28.533.000	#####
kantoren, scholen, bedr.terr									-	-	-	-	-	-	
Verkooprente							16.000	16.000	49.000	49.000	54.000	54.000	54.000	54.000	
Reserveringsvergoeding							41.000	41.000	40.000	40.000	37.000	37.000	37.000	37.000	
Verkoop BTW						2.867.000	2.845.000	4.982.000	4.882.000	5.115.000	5.009.000	5.009.000	5.009.000	5.009.000	
Af te dragen Verkoop BTW						2.867.000	2.845.000	4.982.000	4.882.000	5.115.000	5.009.000	5.009.000	5.009.000	5.009.000	
Totaal opbrengsten	-	-	25.039.000	15.433.000	-	#####	#####	28.524.000	#####	28.569.000	28.624.000	#####	#####	28.624.000	#####
Saldo	550.000	696.000	6.027.000	-	4.310.974	1.470.000	3.124.000	6.800.000	6.377.000	2.000.000	3.058.000	1.000.000	1.683.000	300.000	6.645.000

(+ = positief, - = negatief)

SAMENVATTING STATEN P: VBK CULTUURCENTRUM - EUROPAWEG, STAAT P

(alles in NLG)	Staat P 1990	Staat P 1991	Staat P 1992	Staat P 1993	Exploitatiebegr.	Staat P 1994	Staat P 1995	Staat P 1996:	Staat P 1997:	Staat P 1998:	Staat P 1999:	Staat P 2000:	Staat P 2001:
Omschrijving	besteed	besteed	besteed	besteed	dec-1994	besteed	besteed	besteed	besteed	besteed	besteed	besteed	besteed
Kosten													
Bodemonderzoek	81.000	85.000	4.000	197.000	493.000	74.000	1.729.000	624.000	1.748.000	645.000	1.770.000	1.024.000	1.650.000
Verwerving	773.000	1.396.000	1.396.000	4.618.000	4.965.000	8.504.000	25.365.000	#####	30.750.000	#####	30.445.000	25.036.000	#####
Sloopkosten				8.000	973.000	480.000	2.174.000	1.267.000	1.878.000	1.450.000	1.882.000	1.809.000	2.267.000
Bouwrijp maken	233.000	482.000	482.000	489.000	7.742.000	532.000	19.664.000	832.000	6.572.000	2.043.000	5.478.000	2.837.000	4.622.000
Woonrijp maken				48.000	84.000	2.519.000	348.000	2.939.000	370.000	5.651.000	516.000	5.088.000	1.890.000
Groenvoorzieningen		38.000	64.000	74.000	524.000	53.000	589.000	53.000	809.000	53.000	809.000	53.000	954.000
Kunstwerken				2.047.000				-	1.100.000	-	13.420.000	1.038.000	1.867.000
Planontwikkeling	87.000	105.000	111.000	336.000	994.000	682.000	1.330.000	1.044.000	1.938.000	1.692.000	2.220.000	2.189.000	2.927.000
Exploitatielasten (renteverliezen)						557.000	2.551.000	154.000	1.410.000-	79.000	1.856.000-	396.000	338.000
Bijdrage aan fondsen	25.000	163.000	276.000	295.000				-	9.837.000			21.000	21.000
Voorbereiding en toezicht				173.000	29.000	1.321.000	130.000	1.621.000	172.000	1.780.000	1.900.000	1.061.000	1.965.000
Inkoop BTW	51.000	107.000	129.000	141.000	750.000	275.000	2.159.000	605.000	3.073.000	815.000	3.222.000	1.534.000	2.853.000
Terug te vragen inkoop BTW						50.000-	1.636.000-	206.000-	1.465.000-	300.000-	1.680.000-	584.000-	1.161.000-
Totaal kosten	1.250.000	2.376.000	2.683.000	6.271.000	22.328.000	11.585.000	58.485.000	#####	62.261.000	#####	62.698.000	38.304.000	#####
Bijdragen													
Rijksbijdragen (subsidies)	198.000	198.000	376.000	376.000			10.621.000		12.328.000		11.791.000	3.405.000	3.405.000
Bijdragen van AD/Gemeente			1.598.000	2.453.000		4.550.000	4.400.000	4.352.000	4.352.000				
Bijdragen van fondsen					7.900.000	8.126.000	9.827.000	8.767.000	11.367.000				
Bijdragen van Egalisatiereserve					2.100.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000				
Bijdrage van Structuurplan					3.126.000	4.181.000	4.181.000	4.181.000	4.181.000				
Overige bijdragen									-				
Totaal bijdragen	198.000	198.000	1.974.000	2.829.000	13.126.000	21.857.000	34.029.000	#####	37.228.000	#####	36.491.000	27.405.000	#####
Opbrengsten													
Woningwet								-	2.500.000				
Vrije sector							12.921.000	-	11.573.000	2.591.000	15.041.000	2.591.000	#####
Kantoren/scholen/ etc.	160.000	160.000	160.000	160.000			10.610.000	-	10.035.000	-	10.034.000	3.625.000	#####
Overig/tuingrond													
Overb. naar andere kavels	450.000	450.000	1.400.000			700.000	925.000	925.000	925.000	1.045.000	1.045.000	1.045.000	1.046.000
Verkooprente								-		87.000	87.000	87.000	87.000
Verkoop BTW						115.000	4.272.000	154.000	4.381.000	623.000	4.614.000	1.257.000	5.192.000
Af te dragen Verkoop BTW						115.000-	4.272.000-	154.000-	4.381.000-	623.000-	4.614.000-	1.257.000-	5.192.000-
Totaal opbrengsten	-	610.000	610.000	1.560.000	9.202.000	700.000	24.456.000	925.000	25.033.000	3.723.000	26.207.000	7.348.000	#####
Saldo	1.052.000-	1.568.000-	99.000-	1.882.000-	-	10.972.000	-	2.570.000	-	547.000-	-	3.551.000-	-

BIJLAGE 4 - KWALITATIEVE GEGEVENS KRANENBURG WONEN

Omschrijving	Plan 1996	Herzien 1997	Slotcalculatie 2001
Visie: Stad van Straks:	Compactheid, samenhang, stedelijkheid		
Kwalitatieve aspecten:	Groene villawijk Aanleg lanen, waterpartijen Bedrijventerrein op zichtlocatie langs A7 Representatieve bedrijfsruimtes: categorie I en II	Geeft hieromtrent geen informatie	Geeft hieromtrent geen informatie
Doelgroep (markt is overigens bepalende factor)	Geeft hieromtrent geen informatie. Volgens het bestemmingsplan is de doelgroep: 55+-ers alleenstaanden tweepersoonshuishoudens eventueel gezinnen	Geeft hieromtrent geen informatie.	Geeft hieromtrent geen informatie. Uit een notitie blijkt het volgende: 36% alleenstaanden en 2-persoons huishoudens 10% huishoudens > 55 jaar 53% gezinnen
Volkshuisvesting	50% prijsklasse f 200.000 — 300.000 ruim 10% prijsklasse < f 200.000 ca 10% prijsklasse > 300.000 50 vrije kavels 244 woningen (Kranenburg I)	<u>Aanvulling Kranenburg II:</u> 50 woningen f 160.000 (rij, huur) 70 woningen f 200.000 (rij, koop) 70 woningen f 325.000 (1-2 kap, project) 3 woningen f 350.000 (vrij, project) 11 woningen f 400.000 (vrij, project) 40 woningen f 325.000 (1-2 kap, gemeente) 485 woningen (Kranenburg I en II)	Geeft hieromtrent geen informatie
Oppervlakte-analyse	Ca 4500 m1 woonstraat/weg Ca 3100 m1 groenstrook in woonstraten Ca 3700 m1 beukenhaag in verkoopgrenzen woningbouw 52.000 m2 vijvers en sloten 94.500 m2 bouwterrein woningen 94.700 m2 bouwterrein bedrijven	Totale oppervlakte ca 290.000m2: Ca 170.000 m2 uitgeefbaar Ca 50.000 m2 verhardingen Ca 71.400 m2 groen en water.	Totale oppervlakte ca 290.000m2 Geeft hieromtrent geen verdere informatie
Grondprijzen per m2	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	<u>Kranenburg I:</u> -rijenwoningen koop f 200.000 - f 178 -geschakelde won. f 300.000 - f 165 - 2-1 kap (projectmatig)f 325.000) - f 167 - vrijst. Won. (project)f 350.000 - f 167 - vrijst.won. (project) f 400.000 - f 185 - vrije kavels (gem. uitgifte) - f 185 <u>Kranenburg II:</u> Totale grondopb. Kranenburg II f 11.254.500	Geeft hieromtrent geen informatie
Aanwezige voorzieningen	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	Geeft hieromtrent geen informatie
Verkeer(smaatregelen)	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	Geeft hieromtrent geen informatie
Planning	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	Geeft hieromtrent geen informatie
Verloop grondverkoop	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	Geeft hieromtrent niet expliciet informatie	n.v.t.
Renteverlies	8% per jaar	8% per jaar	
Rentewinst	8% per jaar	8% per jaar	

Bijlage 5 - Verloop in de tijd: de mijlpalen:

Nr.	Datum	Omschrijving	
	20/2/1978	Vaststelling bestemmingsplan Peizerweg A door de gemeenteraad.	
	31/1/1996	Vaststelling stedenbouwkundig plan en inspraakrapportage, incl. exploitatiebegroting door de gemeenteraad.	
	26/4/1996	Aanbesteding bouwrijp maken Kranenburg I	
	21/3/1997	Aanbesteding bouwrijp maken Kranenburg II	
	29/5/1997	Vaststelling herziene stedenbouwkundig plan en inspraakrapportage, incl. exploitatiebegroting door de gemeenteraad.	
	Jan. 2001	Slotcalculatie.	

Mogelijke onderwerpen voor staat P per project:

Omschrijving: Kerngegevens	<u>Conform 1^e expl. Begroting</u> Vastgesteld door de Raad d.d.	<u>Conform herziene begroting d.d. of tussencalculatie</u> Vastgesteld door de Raad d.d.	<u>Conform slotcalculatie</u> Vastgesteld door de Raad d.d.	Reden afwijking t.o.v. vorige begroting
Verloop eventuele wijzigingen bestemmingsplannen				
Oppervlakte bestemmingsplan/ exploitatiegebied				
Oppervlakte woongebied				
Financiële uitgangspunten: - renteverlies per jaar - rentewinst per jaar - kostenstijging per jaar - opbrengstenstijging per jaar				
Volkshuisvesting: * <i>Aantal en soort woningen:</i> rijenwoningen, huur/koop, prijs? 2-1-kap: huur/koop, prijs? vrijstaande woningen: prijs. * <i>Doelgroepen:</i> 55+ alleenstaanden tweeverdieners zonder kids tweeverdieners met kids				
Woningdichtheid: Aantal woningen/hectare				
Bedrijvenlocatie: - Zichtbaarheid - Bebouwingsmogelijkheden - Soort bedrijven/ doelgroepen/ industrie.				
Oppervlakteanalyse: - m2 uitgeefbaar - m2 verhardingen - m2 groen en water				
Grondprijzen per m2, per type woning en in totaal: - rijenwoningen, etc.				
Juridische aspecten: - joint ventures - erfpacht, - etc.				
Aanwezige voorzieningen:				

- speelvoorzieningen				
- winkelcentra				
- buurthuis				
- sportvoorzieningen				
Verkeer(smaatregelen):				
- autoverkeer				
- openbaar vervoer				
- langzaam verkeer				
- fietsverkeer				
Verloop eventuele subsidies/overige bijdragen.				
Samenvatting van kosten en opbrengsten en analyse verschillen: economische uitvoerbaarheid.				
Afhandeling kredietonder- en -overschrijdingen: voor zowel totale krediet als van de dealkredieten.				
Eventueel: dekking exploitatietekort				
Verloop/afloop post onvoorzien en stelposten.				
Verloop planning in de tijd:				
- moment gereedkomen				
- moment ingebruikname en oplevering.				
Verloop bodemonderzoek/milieu				
Verloop grondaankoop				
Verloop inspraakactiviteiten, overleg met betrokkenen.				
Verloop bezwaarprocedures				
Verloop en wijze van aanbestedingen (bijv. bouwrijp maken)				
Verloop bouwrijp maken				
Verloop grondverkoop				

