



Haarlem

Leden van de gemeenteraad Haarlem
cc. College van Burgemeester en Wethouders

Datum 01 maart 2013

Uw kenmerk

Ons kenmerk GRIFFIE/RKC/2013/40404

Contactpersoon JA Caffé

Doorkiesnummer 0235113038

E-mail jcaffe@haarlem.nl

Kopie aan College van B en W.

Onderwerp Rekenkameronderzoek Grondexploitatie in beeld

Geachte leden van de gemeenteraad,

Bij deze biedt de rekenkamercommissie (RKC) u aan de nota 'Grondexploitatie in beeld'. De nota bevat de beoordeling van de RKC van de stand van zaken grondexploitatie in Haarlem en is gebaseerd op het onderliggende feitenonderzoek van Roosemalen-Savelkoul/ Rigo.

De RKC heeft onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken grondexploitatie in Haarlem, onder meer gevoed door berichten vanuit andere gemeenten waar grote financiële risico's en zelfs tekorten zijn gemeld met alle gevolgen van dien. Het doel van het onderzoek was om in beeld te brengen of de gemeenteraad haar rol adequaat kan vervullen ten aanzien van de beheersing van risico's die samenhangen met grondexploitaties.

De RKC concludeert dat ook in Haarlem er significante (financiële) risico's voortvloeien uit de grondexploitaties. De gemeenteraad kan momenteel haar rol niet adequaat vervullen bij de beheersing van deze risico's, vooral omdat de raad geen volledig inzicht heeft in de kwantitatieve omvang van de risico's en in de maatregelen die de organisatie neemt om die risico's te beheersen. Ook is van belang dat de in kaart gebrachte en gekwantificeerde risico's vervolgens gekoppeld worden aan de noodzakelijke omvang van de reserve grondexploitatie. De reserve grondexploitatie is in de gemeente Haarlem niet toereikend voor het opvangen van grotere verliezen. Deze worden ten laste gebracht van de algemene reserve.

2

De RKC heeft aanbevelingen geformuleerd voor verbetering van de kaderstelling door de raad, de informatievoorziening aan de raad en de uitvoering van risicomanagement door het college en de raad.

De RKC adviseert de gemeenteraad het rapport te bespreken met het college van B en W en de bestuurlijke reactie te bezien in samenhang met de behandeling van de herziene nota grondbeleid.

Met vriendelijke groeten,



Dhr. E. de Iongh
Voorzitter rekenkamercommissie Haarlem



Haarlem

Februari 2012

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2013/40404

Gemeente Haarlem

Grondexploitatie in Haarlem

*Bijlage bij Nota RKC Onderzoek Grondexploitatie
in Haarlem*



Grondexploitatie in Haarlem

Rapport van Bevindingen

*Bijlage bij Nota RKC Onderzoek Grondexploitatie in
Haarlem*



2013/40404

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie

jcaff@haarlem.nl

Februari 2013

Onderzoek grondexploitatie

Gemeente Haarlem

Opdrachtgever: Rekenkamercommissie Haarlem

Versie definitief, 23 januari 2013

Auteurs:

Ir. M. H. J. Lansbergen MCD (Roosemalen & Savelkoul)

Ir. J. Scheele-Goedhart (Rlgo Research en Advies)

Versies:

- 11 december 2012 (Versie na behandeling in rekenkamercommissie d.d. 14 november 2012)

Inhoud

INHOUD	1
1 INLEIDING.....	3
1.1 AANLEIDING	3
1.2 RELATIE GRONDEXPLOITATIES MET GRONDBELEID EN RISICO'S	3
1.2.1 Grondexploitatie.....	3
1.2.2 Grondbeleid.....	3
1.2.3 Grondexploitatie en grondbeleid.....	4
1.2.4 Risico's	4
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN	4
1.4 NORMENKADERS	6
1.4.1 Bronnen voor normen	6
1.4.2 Normen per subvraag	6
1.5 LEESWIJZER.....	9
2 BEVINDINGEN KWALITEIT VAN GRONDBELEID VOOR GRONDEXPLOITATIES	10
2.1 BELEIDSDOCUMENTEN	10
2.1.1 Volledigheid documenten	10
2.1.2 Financiële beheersverordening 2012: artikel 7	11
2.1.3 Nota grondbeleid (2006)	11
2.1.4 BGGE (2007)	13
2.1.5 Nota reserves en voorzieningen (2008)	14
2.1.6 Nota verbonden partijen (2008)	15
2.1.7 Structuurvisie en structuurplan	15
2.1.8 Nota grondprijzen	15
2.1.9 Accountantsrapportages.....	16
2.1.10 Richtlijnen fysieke projecten	16
2.1.11 Normering planvoorbereidingskosten	16
2.1.12 Samenhang beleidsdocumenten	17
2.1.13 SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden	17
2.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG KADERSTELLING	18
3 BEVINDINGEN INFORMATIEVOORZIENING & UITVOERINGSKADERS.....	19
3.1 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD.....	19
3.1.1 Programmabegroting.....	19
3.1.2 Jaarverslag en jaarrekening.....	19
3.1.3 Kadernota / MPG.....	20
3.1.4 Aansluiting jaarrekening en MPG.....	21
3.1.5 Bestuursrapportages.....	21
3.2 TOETS AAN BBV-VEREISTEN EN TRANSPARANTIELADDER	22
3.2.1 Toets aan BBV-vereisten.....	22
3.2.2 Transparantie van het grondbeleid	23
3.3 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG INFORMATIEVOORZIENING	24
4 RISICOMANAGEMENT.....	25
4.1 RISICO-INVENTARISATIE.....	25
4.2 BEVINDINGEN RISICOPROFIEL GEMEENTE HAARLEM	25
4.3 AANPAK CASESTUDIES.....	26
4.4 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG RISICO'S EN MAATREGELEN.....	27
5 OORDEELSVORMING & AANBEVELINGEN.....	29
5.1 CONCLUSIES PER DEELVRAAG	29
5.2 AANBEVELINGEN	30
5.3 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG	31
6 BIJLAGEN	33
6.1 BIJLAGE 1. EISEN BBV & TRANSPARANTIELADDER	33
6.2 BIJLAGE 2. VERLOOP GRONDEXPLOITATIERESULTATEN EN BENCHMARK FINANCIËLE RISICO'S	35
6.3 BIJLAGE 3. RELATIEVE POSITIONERING HAARLEMS GRONDBELEID	40
6.4 BIJLAGE 4. CASESTUDIE SPOORZONE.....	42
6.5 BIJLAGE 5. CASESTUDIE DELFTWIJK-ZUID	48
6.6 BIJLAGE 6. CASESTUDIE LAND IN ZICHT.....	51

6.7	BIJLAGE 7. LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN	54
6.8	BIJLAGE 8. BRONVERMELDINGEN	55

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van Haarlem heeft onderzocht of de financiële situatie rondom de ruimtelijke ontwikkelingsprojecten in de stad voldoende 'in control' is. Dit doet zij onder andere op basis van de zorgen die zich op dit vlak manifesteren in de haar omliggende gemeenten en vergelijkbare Nederlandse gemeenten, zoals Apeldoorn en Enschede.

Daarnaast geeft het MPG 2011 en 2012 aanleiding tot de vraag of de grondexploitatieportefeuille een buffer van voldoende omvang kent om financiële risico's op te vangen. De jaarrekening 2011 liet een verlies zien van circa € 2,9 miljoen.

De rekenkamercommissie vraagt zich of de raad voldoende in staat is om voorafgaand aan en bij de uitvoering van ruimtelijke plannen te sturen op het financiële resultaat gegeven de daartoe beschikbare informatie, zoals de grondexploitatie en de Meerjarenprognose Grondexploitaties.

De rekenkamercommissie heeft daarom de volgende onderzoeksvraag gesteld:

In hoeverre kan de gemeenteraad haar rol adequaat vervullen ten aanzien van de beheersing van risico's die samenhangen met grondexploitaties?

Aan Roosemalen & Savelkoul (i.s.m. onderzoeksbureau Rigo) is de opdracht verstrekt deze onderzoeksvraag te beantwoorden middels een in te stellen onderzoek.

1.2 Relatie grondexploitaties met grondbeleid en risico's

1.2.1 Grondexploitatie

Een grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijke ontwikkeling. De grondexploitatie bevat de reeds gerealiseerde en verwachte kosten en opbrengsten, die horen bij de functieverandering die een gebied ondergaat. Kenmerk van een grondexploitatie is, dat veel kosten veelal eerder gemaakt worden, dan dat de opbrengsten kunnen worden gerealiseerd ('de kost gaat voor de baat uit'). In een grondexploitatie wordt rekening gehouden met de inflatie-effecten voor de toekomstige kosten en baten en met de rentekosten die ontstaan, omdat in de eerste periode van investeren het tekort gefinancierd moet worden (met intern of extern geld).

1.2.2 Grondbeleid

De wijze waarop de gemeente betrokken is bij ruimtelijke ontwikkelingen, kan getypeerd worden door een actieve of een faciliterende houding. Het onderscheid wordt gemaakt op basis van de zeggenschap over de grond die de gemeente heeft of wil verkrijgen teneinde de gewenste functieverandering tot stand te brengen. We spreken ook wel van een actief grondbeleid als het de gemeente voorstaat alle gronden voor ruimtelijke ontwikkeling eerst zelf in handen te krijgen en dan te verkopen ter ontwikkeling van bouwplannen. Faciliterend grondbeleid is vaker gestoeld op afspraken over grondruilingen en kostenverhaal indien grondeigenaren zelf ontwikkelen en realiseren en de gemeente bijvoorbeeld alleen de openbare ruimte aanlegt. De gemeente faciliteert dan met de inzet van planologische instrumenten, zoals het bestemmingsplan, de functieverandering en verwerft niet alle gronden voordat tot ontwikkeling wordt overgegaan.

1.2.3 Grondexploitatie en grondbeleid

De grondexploitatie is het instrument om actief grondbeleid financieel bestuurbaar te houden en de gemeentelijke investeringen t.b.v. ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen verantwoorden. De grondexploitatie verantwoordt de kosten die de gemeente maakt om bouwen woonrijp te maken en de manier waarop zij die in bepaalde mate weer terugverdient bij het verkopen van de bouwrijpe grond aan ontwikkelende partijen (de grondprijs). Die partijen bouwen vervolgens de woningen, kantoren of anderszins. De verantwoording vindt plaats in management- en bestuurlijke rapportages, de jaarrekening. Prognoses worden in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) aangeduid.

1.2.4 Risico's

Er zijn aanzienlijke bedragen gemoeid met de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen en daarmee in de grondexploitaties. Een kleine afwijking in kosten- of opbrengstenparameters, zoals rente- en inflatiepercentages, maar ook onvoorziene omstandigheden in bijvoorbeeld de bodem kunnen snel leiden tot tekorten en/of beperktere winstgevendheid.

Ter indicatie: de boekwaarde (het saldo op het geïnvesteerd vermogen en de opbrengsten) in de grondexploitaties van de gemeente Haarlem bedroeg per 1 januari 2012 circa € 24 miljoen (bron: MPG 2012). De grondexploitatie Delftwijk bevat een totaal verwachte investering van circa € 48 miljoen.

De huidige huizen- en kantorenmarkt zorgt ervoor dat de kans op lagere grondprijzen in ruimtelijke ontwikkelingen hoger wordt en financiële doelstellingen niet meer gehaald kunnen worden. De bezuinigingen rondom de gemeentebudgetten vanuit het Rijk, maakt dat het moeilijker wordt voorzieningen te treffen voor tekorten die optreden. Ook levert de verminderde winstgevendheid van grondexploitaties minder afdracht aan reserves op.

Het financieel belang van de grondexploitaties is dus groot en het greep houden op de risico's die zich kunnen voordoen wordt belangrijker, omdat het steeds minder vanzelfsprekend is financiële buffers te kunnen aanspreken hiervoor.

1.3 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoeksvraag verdeeld in drie subvragen, nl.

1. *In welke mate is de kaderstelling door de gemeenteraad voldoende helder en richtinggevend voor de uitvoeringspraktijk van het beleid omtrent grondexploitaties?*
2. *In hoeverre is de informatievoorziening zodanig ingericht dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt ondersteund?*
3. *In welke mate hebben college en raad voldoende zicht op de risico's die samenhangen met de grondexploitaties (aan te geven welke risico's er zijn, of er afdoende beheersmaatregelen getroffen zijn)? Als mogelijk relevante deelvragen zijn aangegeven:*
 - a. *Is de uitvoeringspraktijk zodanig dat een goede en adequate exploitatie ten aanzien van woningbouw- en bedrijventerreinen mogelijk is;*
 - b. *Zijn de risico's die de gemeente loopt ten aanzien van de gedane investeringen afdoende afgedekt;*
 - c. *Wat is de staat van het risicomanagement;*
 - d. *In hoeverre is er reëel sprake van verevening van saldi van projecten;*
 - e. *In hoeverre wijken prognoses van grondexploitaties af van gerealiseerde inkomsten en uitgaven;*
 - f. *Is er sturing op de cashflow van de grondexploitaties;*

- g. *Op welke wijze voorzien de contractbepalingen met private partijen is het afdekken van de kosten voor de gemeente, waaronder begrepen de personele ambtelijke uren;*
- h. *Welke minimale omvang dient de reserve grondexploitaties te hebben gezien de risico's en de voorraad aan onderhanden exploitaties;*
- i. *Is er voldoende perspectief op een batig saldo van de grondexploitaties;*

Hiermee worden drie thema's aangeboord, die gezamenlijk een antwoord geven op de hoofdvraag: A. de kwaliteit van grondbeleid ten aanzien van grondexploitaties, B. de kwaliteit van de sturingsinformatie bij uitvoering en C. de kwaliteit van het risicomangement omtrent grondexploitaties.

Deze drie thema's worden voorzien van een normenkader, welke wordt getoetst door gebruik te maken van diverse onderzoeksmethoden en – instrumenten. Uiteindelijk vindt er oordeelsvorming plaats op basis van die toetsing van de normenkaders.

In onderstaand schema is op hoofdlijnen aangegeven langs welke kaders dit proces wordt doorlopen.

	Kwaliteit grondbeleid/ kaderstelling	Kwaliteit informatie- voorziening	Kwaliteit risicomana- gement
Bronnen voor de nor- men	Referentiemodel SMART formuleringen	Besluit Begroting & Ver- antwoordings (BBV) Wet ruimtelijke orde- ning Transparantieladder	Expertjudgement om- trent risicomana- gement, weerstandsca- paciteit, kostenverhaal en voortgangsbewa- king Toets aan kengetallen
METHODE	Documentenonderzoek Checklist volledigheid	Documentenonderzoek Interviews	Interviews 3 casestudies Benchmark data Ranking transparantie
OORDEELSVORMING	Volledigheid Doelgerichtheid	Consistentie met beleid & BBV Doelgerichtheid Volledigheid informatie aan de raad	Consistentie met beleid Consistentie met uit- voeringskader Relatieve positie Volledigheid informatie aan de raad

In de volgende paragrafen worden de normenkaders nader toegelicht.

1.4 Normenkaders

1.4.1 Bronnen voor normen

Het normenkader ontleen we aan drie bronnen:

- Eigen gemeentelijk beleid is een belangrijke bron voor het normenkader. Met nadruk wordt deze norm hier als eerste gesteld. De gemeente(raad) is vrij om zelf de prioriteiten en aandachtspunten voor het grondbeleid te kiezen. Normen worden ontleend aan de keuzes die hierin door de gemeente zijn gemaakt.
- Richtlijnen hogere overheden vormen een tweede bron voor het normenkader. Een bekend voorbeeld hiervan is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast schrijven bijvoorbeeld de Gemeentewet en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bepaalde normen voor waaraan het gemeentelijk grondbeleid moet voldoen.
- Deskundigennormen worden waar nodig aanvullend voor de onderzoeksvragen gehanteerd (mede op basis van de praktijk in andere gemeenten). Die normen, zoals het SMART-principe voor toetsing van de doelstellingen, hebben niet het karakter van een strikte toets. Ook kan gekeken worden of de gemaakte keuzes afwijken van wat in andere gemeenten gebruikelijk is.

1.4.2 Normen per subvraag

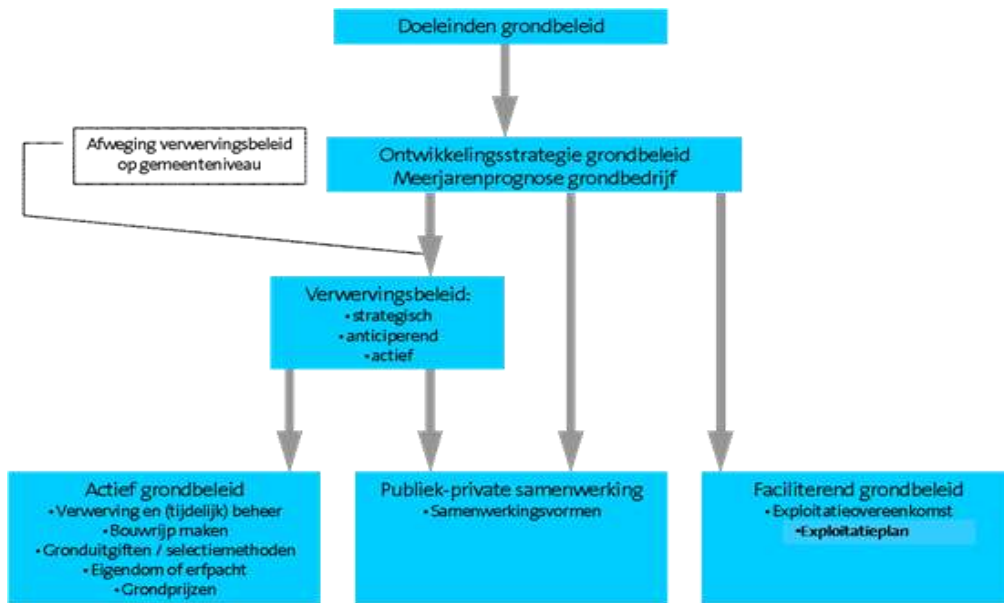
1. In welke mate is de kaderstelling door de gemeenteraad voldoende helder en richtinggevend voor de uitvoeringspraktijk van het beleid omtrent grondexploitaties?

Bij deze vraag wordt volgens een referentiemodel voor beleidsdocumenten een beeld gevormd over de volledigheid van het beleid betreffende grondexploitaties. Daarbij wordt ook de vraag gesteld of de genoemde doelstelling in beleid voldoende gericht zijn geformuleerd (zogenaamd SMART). De gekozen beleidsinstrumenten dienen daarnaast logischerwijs te volgen uit de geformuleerde beleidsrichting (en niet andersom).

Deels zijn de normen bij deze vraag impliciet al in de vraagstelling opgenomen: het kader moet 'helder' zijn en 'richtinggevend voor de uitvoeringspraktijk'. Daarnaast gebruiken we een 'referentiemodel grondbeleid', met daarin de beleidsdocumenten die de gemeente kan gebruiken voor de aansturing van het grondbeleid. We gaan na in hoeverre volledig gebruik wordt gemaakt van de beschikbare instrumenten.

Een andere toets bij deze vraag is op de samenhang tussen doelen en uitvoering en op de SMART formulering van de doelstellingen. De in te zetten instrumenten horen vervolgens samen te hangen met deze doelstellingen (zie onderstaande figuur).

Figuur 2.1. Doelstellingen en instrumenten grondbeleid.



2. In hoeverre is de informatievoorziening zodanig ingericht dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt ondersteund?

Krijgt de raad voldoende informatie over de grondexploitaties om bij te sturen in uitvoeringsfase, maar ook bij het vaststellen van exploitaties. Wordt bijvoorbeeld voldoende helder of het in de Nota grondbeleid genoemde "ondersteunend en stimulerend" grondbeleid met een laag risicoprofiel" ook daadwerkelijk van toepassing is en wordt daar eventueel voldoende onderbouwd van afgeweken? Hierbij zullen de vereisten vanuit het BBV worden nagegaan. Een specifiek onderdeel is de transparantie van informatie. Die wordt inzichtelijk gemaakt met een zogenaamde transparantieladder (vragenlijst).

Bij deze vraag zijn vanuit het Rijk de BBV-regels van belang. In februari 2012 heeft de commissie BBV een vernieuwde notitie over de grondexploitaties uitgebracht; ook die betrekken we bij de beoordeling van de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Ook geeft het referentiemodel een handvat voor de beoordeling van de compleetheid van de informatievoorziening. Aanvullend daarop gebruiken we de 'transparantieladder' als indicator van de inzichtelijkheid van verschillende onderdelen van het beleid. In Bijlage 1 zijn de BBV-eisen en de transparantieladder opgenomen.

In de casestudies kijken we ook naar de informatievoorziening op projectniveau. Normen daarvoor zijn onderstaand weergegeven.

Tekstvak 1.1 Normen voor sturing van grondbeleid op projectniveau

Het normenkader voor ruimtelijke/grondexploitatie projecten voor de raad:

- De raad heeft algemene richtlijnen vastgesteld voor de wijze waarop ruimtelijke projecten dienen te worden ingericht en te worden uitgevoerd.
- De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.
- De raad heeft tijdig en weloverwogen kunnen discussiëren over de wenselijkheid van de projecten aan de hand van een startnotitie met duidelijke inhoudelijke en financiële doelstellingen en planningen. De startnotitie bevat een analyse van de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke risico's die aan deze projecten zijn verbonden. Bovendien bevat de startnotitie verschillende alternatieven ter afweging.
- De raad heeft vervolgens tijdig, consistent en weloverwogen kunnen beslissen over de inhoudelijke hoofdlijnen van het project (ontwerp, masterplan).
- De begrotingsrapportages gaan onder meer in op afwijkingen in de voortgang van programma's. Er zijn heldere afspraken over wat onder 'afwijking' moet worden verstaan.
- De raad heeft zelf normen voor goede projectuitvoering geformuleerd en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties.

Het normenkader voor de informatievoorziening aan de raad:

- De informatie is te allen tijde relevant, juist, tijdig en volledig.
- De informatie die het college aan de raad verstrekt over de voortgang van de projecten komt overeen met de voor deze projecten specifieke afspraken over de informatievoorziening.
- De raad heeft daarbij ook aangegeven welke informatie over de voortgang van de projecten hij periodiek wil ontvangen.
- De voortgangsinformatie wordt steeds in een meerjarig begrotings- en planningsperspectief aan de raad aangeboden opdat hij een eventuele afwijking steeds kan plaatsen in het meerjarige perspectief dat voor het betreffende project is vastgelegd.

3. In welke mate hebben gemeente en raad voldoende zicht op de risico's die samenhangen met de grondexploitaties (aan te geven welke risico's er zijn, of er afdoende beheersmaatregelen getroffen zijn)?

Bij deze vraag maken we daarnaast inzichtelijk hoe het risicoprofiel van de gemeente Haarlem zich verhoudt tot dat van andere G32-gemeenten. Voor het beoordelen van het risicomangement worden daarnaast deskundigennormen gebruikt. Het risicomangement is daarbij uitgewerkt in vijf onderdelen:

- 1) Is er een gemeentelijk beleidskader voor risicomangement, bijvoorbeeld een nota risicomangement? Wat is de kwaliteit van deze nota? Als er een beleidskader is: voldoet het risicomangement aan dat kader?
- 2) Zijn de verantwoordelijkheden voor de projecten zo verdeeld dat goede risicobeheersing mogelijk is? Functioneert de 'projectdriehoek' – planeconoom, hoofd grondexploitaties en concerncontroller – op een goede manier?
- 3) Worden grondexploitaties ten minste jaarlijks herzien? Zijn er 'escalatienormen': grenzen die niet overschreden mogen worden zonder instemming van de raad vooraf?
- 4) Worden risico's – waarderingsrisico's, interne en externe risico's – afdoende in beeld gebracht? Welke methode(n) van risicoanalyse worden gehanteerd (zoals Risman, Monte Carlo en visgraatmethode) Zijn de geïdentificeerde risico's gekwantificeerd? Worden beheersmaatregelen per risico geformuleerd? Wordt de ontwikkeling van de risico's en het effect van de maatregelen gemonitord?

- 5) Omvang risico's gerelateerd aan financiële reserve grondbedrijf: heeft de gemeente hier normen voor vastgesteld? Voldoet de gemeente aan die normen? Hoe verhoudt de risicoreserve zich tot de volgens de IFLO-norm¹ van BZK benodigde reserve?

De bovengenoemde vraagstelling omtrent risicomangement laat zich als volgt in een definitie vatten.

Definitie Risicomangement: het inzicht verkrijgen in buiten de gestelde kaders van de grondexploitatie optredende gebeurtenissen, op een zodanige manier dat effectief maatregelen kunnen worden ingezet. Kwantitatief betekent dit dat inzicht bestaat in de financiële omvang van risico's, de mate waarin deze kunnen worden opgevangen in de grondexploitaties en de voorzieningen die daarvoor buiten de grondexploitaties nodig zijn.

In het kader van dit onderzoek zijn drie casestudies uitgevoerd. Het betreft:

- Grondexploitaties binnen het gebied Spoorzone (complexen 110, 115, 094, 113 en 159)
- Grondexploitaties binnen Delftwijk-Zuid (complexen 136, 137, 138)
- Het project Land in Zicht (niet aangeduid als grondexploitatie)

Het betreft respectievelijk een centrumgebied, herstructurering en uitleglocatie in diverse uitvoeringsfasen.

In dit onderzoek wordt geen oordeel gegeven over de kwaliteit van de individuele onderbouwingen en ramingen in de grondexploitaties. Alleen voor de casestudies richt het onderzoek zich op de samenhang van de grondexploitatie-ramingen.

1.5 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken gaan in op de beleidskaders voor de grondexploitaties (hoofdstuk 2) en de informatievoorziening (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 beschrijft – grotendeels aan de hand van de casestudies – het risicomangement in de grondexploitaties, waarna in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen volgen. In de bijlagen worden onder andere het Haarlems grondbeleid in relatie gebracht met dat van vergelijkbare gemeenten en zijn de casestudies opgenomen.

¹ Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de IFLO-norm(1) opgesteld. Deze norm wordt door sommige provincies en gemeenten gebruikt voor de bepaling van de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit. De IFLO-norm relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de complexen in exploitatie en de nog te maken kosten. De norm bestaat dus uit twee elementen

1. 10% van de boekwaarden van de exploitaties.
2. 10% van de nog te maken kosten in deze exploitaties.

2 Bevindingen kwaliteit van grondbeleid voor grondexploitaties

In verschillende grondbeleidsdocumenten heeft de gemeente kaders gesteld voor de uitvoering van de grondexploitaties. In dit hoofdstuk worden deze beleidsdocumenten beschreven. We gebruiken daarbij het in het normenkader genoemde referentiemodel om de verschillende documenten in te delen en de volledigheid van het beleidskader te toetsen. In 2.1 worden de beleidskaders getoetst aan de normen. In 2.2 wordt deelvraag 1 – *in welke mate is de kaderstelling voldoende helder en richtinggevend?* – beantwoord.

2.1 Beleidsdocumenten

2.1.1 Volledigheid documenten

Ten opzichte van het referentiemodel (tabel 2.1) en de daarin opgenomen documenten ontbreekt alleen een nota bovenwijkse voorzieningen in Haarlem. Ook in andere beleidsstukken is geen overzicht te vinden van kosten voor bovenwijkse voorzieningen en van de toedeling daarvan over plannen. In een interview wordt daarover gezegd dat voor Haarlem de kosten van een dergelijke nota – in tijd en in verplichtingen die een nota bovenwijkse voorzieningen met zich mee zou brengen – hoger zijn dan de opbrengsten. De gemeente heeft daarom ook geen voornemen om er binnenkort één op te gaan stellen. Het is daarom niet vast te stellen of de toerekening van kosten van grote werken aan grondexploitaties consequent en conform de daarvoor geldende normen geschiedt. Normen voor de toerekening zijn opgenomen in de Grondexploitatiewet (zie tekstvak 3.1.)

Tekstvak 2.1. Toelichting bovenwijkse of bovenplanse voorzieningen

Bovenwijkse of bovenplanse voorzieningen zijn voorzieningen die niet aan één enkel plan toe te rekenen zijn; een voorbeeld is een ontsluitingsweg, die niet alleen ten goede komt aan een nieuwe woningbouwlocatie, maar ook aan bestaande wegen en de ontsluiting van een nieuw bedrijventerrein. Een nota bovenwijkse voorzieningen geeft een overzicht van de geraamde kosten van deze voorzieningen en verdeelt die over de plannen die er baat bij hebben. De Grondexploitatiewet geeft daarbij drie criteria aan: kosten mogen toegerekend worden aan een plan als het plan profijt heeft van de voorziening, als er een causale relatie is tussen het plan en de voorziening, waarbij de hoogte van de afdracht wordt bepaald op basis van proportionaliteit. Hiermee wordt willekeur bij de toerekening van kosten voor bovenwijkse voorzieningen voorkomen. De Grondexploitatiewet stelt dit als eis voor het kunnen verhalen van deze kosten bij faciliterend grondbeleid; voor eigen gemeentelijke grondexploitaties is het niet strikt vereist, maar geeft een dergelijke toedeling van kosten wel inzicht in de reële kosten en opbrengsten per plan.

Tabel 2.1. Referentiemodel beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid

	Gemeenteraad	College B&W
Strategisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuurvisie ▪ Nota Grondbeleid ▪ Financiële beheersverordening ▪ Beleid weerstandsvermogen, verbonden partijen, reserves 	
Tactisch niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmabegroting / jaarrekening ▪ Nota bovenwijkse voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Productbegroting ▪ Beraps ▪ Managementletter ▪ Meerjarenprognose 'grondbedrijf' ▪ Nota grondprijzen ▪ Normering planvoorbereidingskosten
Operationeel niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Startnotitie / grondexploitatieverkenning ▪ Grondexploitatiebegroting ▪ Actualisering grondexploitatie ▪ Afsluiting / evaluatie grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beslisdocumenten projectmatig werken

2.1.2 Financiële beheersverordening 2012: artikel 7

In de financiële verordening wordt op twee plaatsen – in artikel 7 en in artikel 11.3 – gerefereerd aan het grondbeleid. Artikel 7 bepaalt dat jaarlijks bij de kadernota het MPG wordt aangeboden aan de raad. Daarnaast schrijft dat artikel voor dat in de paragraaf grondbeleid van de jaarstukken verantwoording wordt afgelegd over de grondexploitaties. In artikel 11.3 is bepaald dat de raad jaarlijks de nota grondprijzen vaststelt, met daarin de kaders voor bepaling van de grondprijzen.

2.1.3 Nota grondbeleid (2006)

De nota grondbeleid is in 2006 aangescherpt ten opzichte van de voorgaande nota uit 1998. De nota grijpt terug op de toekomstvisie uit 1999 voor de hoofdlijn van het ruimtelijk beleid, waar het grondbeleid ondersteunend aan moet zijn.² Zo grijpt de nota grondbeleid nog terug op een programma met onder andere 1.500 m² kantoorruimte per jaar. Deze plannen zijn wel uitgesteld tot 2018 in het kader van het 'graszaadscenario', maar niet geschrapt. Of de realisatie van deze oppervlaktes kantoorruimte in 2018 wel realistisch is, is twijfelachtig. De gemeente heeft het voornemen om een nieuwe nota grondbeleid op te stellen. Deze nieuwe nota is inmiddels in procedure en zal in het voorjaar van 2013 aangeboden worden aan de Raad.³

² Nota grondbeleid, p. 5.

³ MPG 2012, p. 6.

2.1.3.1 Strategie grondbeleid

Er wordt gekozen voor een 'ondersteunend en stimulerend' grondbeleid, met twee doelen:

- stimuleren van een gewenste, dan wel het tegengaan van een ongewenste ontwikkeling en het tijdig realiseren van bouwlocaties.
- onderzoeken, bewaken van en bijdragen aan de financiële uitvoerbaarheid van plannen en benutten van de mogelijkheden om te delen in de binnen een plangebied te maken positief financieel resultaat, dan wel om de kosten van openbaar nut (naar rato van profijt) te verhalen op de exploitant. In de huidige situatie is het verbeteren van de actuele reservepositie daarin ook doel op zich.⁴

Het centrale instrument voor de gemeente is volgens de nota contractvorming, onder andere de exploitatieovereenkomst.⁵ Bij voorkeur werkt de gemeente met het bouwclaimmodel of het concessiemodel. Een joint venture met private partijen wordt aangegaan als het noodzakelijk is dat de gemeente risicodragend participeert in de ontwikkeling.⁶ Hoe de gemeente precies samenwerkt met private partijen wordt per project door de raad besloten.

2.1.3.2 Verwervingsbeleid

Voor verwervingen worden drie criteria gehanteerd:⁷

1. De verwerving is noodzakelijk in verband met het tegengaan van een ongewenste ontwikkeling;
2. De verwerving is noodzakelijk in verband met de beoogde snelheid van ontwikkeling;
3. De verwerving is noodzakelijk voor het behalen van de gewenste kwaliteit

2.1.3.3 Risico's en weerstandscapaciteit

Volgens de nota grondbeleid was de reserve grondexploitatie en de relatie daarvan met de risico's niet op orde. Er moest een methode ontwikkeld worden om de risico's aan de weerstandscapaciteit te relateren, dat staat op de agenda voor medio 2006.⁸ Daarnaast werden de exploitaties geoptimaliseerd om zo de reservepositie te verbeteren. Dat is gebeurd in 2006 en zal volgens de nota vervolgens elke twee jaar gebeuren.⁹ Expliciete optimalisatie van alle grondexploitaties is niet geconstateerd met die frequentie.

2.1.3.4 Grondprijnsbeleid

De nota stelt de hoofdlijnen van het grondprijnsbeleid vast en geeft aan dat de prijzen jaarlijks worden aangepast. Volgens de nota mogen B&W dat doen, hoewel de financiële verordening en de BGGE aangeven dat de raad het grondprijnsbeleid vaststelt.¹⁰

2.1.3.5 Relatie grondexploitatie en ontwikkelingsproces

De nota grondbeleid legt een relatie tussen het procesmodel voor fysieke projecten en de grondexploitatie: de grondexploitatie wordt geopend bij afronding van de initiatieffase.¹¹ Deze richtlijnen onderscheiden de volgende stappen met bijbehorende aandachtspunten voor de grondexploitatie in een project:¹²

⁴ Nota grondbeleid, p. 7.

⁵ Nota grondbeleid, p. 8.

⁶ Nota grondbeleid, p. 12.

⁷ Nota grondbeleid, p. 13.

⁸ Nota grondbeleid, p. 21.

⁹ Nota grondbeleid, p. 22.

¹⁰ Nota grondbeleid, p. 24.

¹¹ Nota grondbeleid, p. 25.

¹² Nota grondbeleid, p. 29.

- **Initiatiefase:** opstellen financiële kaders.
- **Definitiefase:** opstellen financiële paragraaf en grondexploitatiebegroting, betrekken marktpartijen, opstellen samenwerkingsovereenkomst.
- **Ontwerpfase:** geen eigen taken grondbeleid.
- **Vorbereidingsfase:** accent op contractvorming met uitvoerende partijen, gronduitgifte, verwerving, onteigening, ontruiming, overdracht van openbare ruimte en tijdelijk beheer. Eventueel aanpassen grondexploitatie. Rapportage via MPG.
- **Realisatiefase:** financiële planafsluiting, overdracht openbare gronden en de declaraties voor uitgevoerd werk.
- **Nazorgfase:** bepalen of stabiele eindsituatie is bereikt.

In paragraaf 3.1.10 van dit rapport worden de processtappen voor projecten nader belicht. Van belang is ook dat de gemeente aangeeft bij voorkeur geen verzamelexploitaties te openen, tenzij daar de noodzaak toe bestaat.¹³ Dit is volgens de nota een uitdrukkelijke aanscherping van het beleid ten opzichte van de vorige nota grondbeleid.

2.1.3.6 Escalatiennormen richting gemeenteraad

In de nota grondbeleid worden normen vastgesteld voor rapportage aan de raad of raadscommissie. Alle transacties voor meer dan €100.000 moeten langs de (toenmalige) raadscommissie Concern, Middelen en Control (nu: commissie Bestuur), die vervolgens bepaalt of een raadsbesluit nodig is. Bij uitgaven boven de €500.000 is altijd een raadsbesluit vereist.¹⁴

2.1.4 BGGE (2007)

De beheersverordening grond- en gebouwexploitaties is in 2007 aangepast naar aanleiding van de in 2006 aangescherpte nota grondbeleid. De verordening is de formele juridische basis onder de praktijk van grondexploitaties in Haarlem. Veel zaken uit de nota grondbeleid zijn hierin formeel vastgelegd, zoals het doel van de grondexploitatie (artikel 2): *“het zodanig exploiteren en ontwikkelen van gemeentelijke onroerende zaken, dat met een zo ruim mogelijke behartiging van de daarbij horende maatschappelijke en financiële belangen, gestalte wordt gegeven aan daadwerkelijke realisering van ruimtelijk stedelijk beleid in ruime zin”*. De verordening onderscheidt verschillende ‘hoofdstukken’ vastgoed. Grondexploitatie is ‘hoofdstuk 1’ in deze verordening.

De raad krijgt in deze verordening een belangrijke rol toebedeeld. De raad besluit over het inbrengen van grond en gebouwen in de exploitatie (artikel 4). De raad bepaalt in welk hoofdstuk het wordt ingebracht (artikel 9) en of de kostentoerekening aan de complexen redelijk is (artikel 6). De raad stelt de grondexploitatie vast (artikel 12) en bepaalt daarbij vanaf welk moment er kosten aan de exploitatie mogen worden toegerekend. De verordening noemt verder geen regels voor de toerekening van planontwikkelingskosten. Tussentijdse winstneming is alleen mogelijk na raadsbesluit (artikel 15). Alleen de raad mag afwijken van de hoofdregel dat exploitaties kostendekkend zijn (artikel 20).

De verordening schrijft ook voor hoe de grondexploitaties gewaardeerd en opgesteld moeten worden. Grondverkoop gebeurt tegen marktwaarde, te bepalen volgens de regels uit de nota grondprijzen (artikel 18), behalve voor sociale woningbouw door woningcorporaties waarmee samengewerkt wordt (artikel 19). Artikel 13 geeft aan welke kosten en opbrengsten worden meegenomen:

¹³ Nota grondbeleid, p. 9.

¹⁴ Nota grondbeleid, p. 26; deze commissie heet nu de commissie Bestuur.

1. de (geraamde) ontwikkelingskosten voor vervaardiging van bouwrijpe grond, inclusief een eventuele bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen en
2. de (geraamde) opbrengsten van de in exploitatie te nemen gronden gebaseerd op de jaarlijks vast te stellen Nota Grondprijzen, alsmede overige inkomsten waaronder subsidies en/of bijdragen van derden.
3. De resultaten van tijdelijk beheer, inclusief rente over het geïnvesteerde vermogen/de boekwaarde.

Bij een tekort op de exploitatie wordt dat aangevuld uit de reserve grondexploitatie via de voorziening toekomstig verliezen (artikel 17 en 24). De omvang van de als weerstandscapaciteit te gebruiken reserve grondexploitaties dient gerelateerd te zijn aan de risico's van de grondexploitatie (artikel 30 en 31). Indien het saldo van de reserve te laag is, dient aanvulling uit de algemene reserve plaats te vinden; andersom wordt het saldo boven de benodigde weerstandscapaciteit afgeroomd naar de algemene reserve.

2.1.5 Nota reserves en voorzieningen (2008)

Er is een reserve grondexploitaties, waarvan de stand ten tijde van het uitkomen van deze nota €1,8 mln. was. De risico's van de grondexploitatie worden in die nota geraamd op €1,3 mln.¹⁵ Het totale risico wordt bepaald middels een Monte Carlo simulatie¹⁶ van alle individuele risico's, met een grenswaarde van 90%. Vervolgens streeft de gemeente naar een verhouding tussen 1,0 en 1,4 voor de weerstandscapaciteit ten opzichte van de risico's.¹⁷ Als weerstandscapaciteit voor het concern wordt alleen de reserve ingezet, niet de onbenutte belastingcapaciteit en andere mogelijke aanvullende financieringsbronnen.

Tabel 3.2. Omschrijving Reserve grondexploitatie in Nota reserves en voorzieningen 2008

Naam van de reserve	Reserve grondexploitatie
Doel van de reserve	De algemene reserve grondexploitaties is een algemene risicoreserve ter dekking van risico's die uit grondexploitatie voortvloeien.
Programma	10. Financiën en algemene dekkingsmiddelen
Budgethouder	Concerncontrol
Voeding	Positieve resultaten naar aanleiding van het afsluiten van (deel)complexen
Bestedingsraming	Eventuele bijdragen aan de voorziening toekomstige verliezen op grondexploitaties
Maximale omvang	Afhankelijk van uitkomsten risicoprofiel grondexploitatie
Omvang per 1-1-2008	€ 1.770.000
Minimale omvang	Afhankelijk van risicoprofiel grondexploitatie
Maximale duur	Onbeperkt

Bron: Nota reserves en voorzieningen 2008, p. 37.

¹⁵ Nota reserves en voorzieningen 2008, p. 32.

¹⁶ Bij het opstellen van een probabilistische raming wordt de kennisonzekerheid tot uiting gebracht in een spreiding van prijzen en hoeveelheden. Dit kan per (deel van) een object/activiteit worden bepaald en ingevoerd in het ramingsmodel. Voor de toekomstonzekerheden worden de risico's uit de risicolijst gekwantificeerd door middel van een in te schatten kans van optreden (%) vermenigvuldigd met de gevolgschade (in €). Alle risico's kunnen op deze manier worden uitgedrukt in cijfers. Het komt erop neer dat de raming een groot aantal malen (bijvoorbeeld 10.000 keer) wordt doorgerekend (Monte Carlo-simulatie). Bij elke berekening wordt de raming opnieuw doorgerekend met aselect getrokken hoeveelheden, prijzen en gebeurtenissen binnen de opgegeven spreidingen.

¹⁷ Nota reserves en voorzieningen 2008, p. 30.

2.1.6 Nota verbonden partijen (2008)

Verbonden partijen zijn partijen waar de gemeente een financieel en bestuurlijk belang bij heeft.¹⁸ Er was ten tijde van het opstellen van de nota verbonden partijen één verbonden partij op het gebied van grondexploitaties, de GEM Schalkwijk.¹⁹ Deze GEM is een aantal jaren geleden ontbonden, nadat ING de samenwerking beëindigde. Er zijn momenteel geen verbonden partijen op het gebied van de grondexploitatie meer, blijkt uit het jaarverslag. De gemeente hanteert een beslisboom om tot het aangaan van een eventuele relatie met een verbonden partij te komen.²⁰ In die beslisboom spelen criteria als 'er is een publiek belang mee gediend' en 'er is baat bij publiek-private samenwerking' een rol om te komen tot een bepaalde samenwerkingsrelatie.

2.1.7 Structuurvisie en structuurplan

Momenteel wordt een nieuwe structuurvisie voor de openbare ruimte ontwikkeld. Het vastgestelde ruimtelijk beleid is vervat in het Structuurplan Haarlem 2020 uit 2005. In het structuurplan worden de belangrijkste ruimtelijke opgaven voor de stad benoemd; daarbij behoren onder andere de Spoorzone en Schalkwijk. Deels komen deze opgaven overeen met grondexploitatieprogramma's, deels gaat het ook om projecten die geen onderdeel uitmaken van de grondexploitatie. Het structuurplan geeft niet aan in hoeverre grondexploitaties worden ingezet om de plannen te realiseren.

2.1.8 Nota grondprijzen

Conform artikel 11.3 van de gemeentelijke financiële verordening wordt de nota grondprijzen in Haarlem vastgesteld door de gemeenteraad. De systematiek van het Haarlemse grondprijnsbeleid is als volgt:

- Vaste grondprijzen voor sociale woningbouw
- Residueel²¹ bepaalde grondprijzen met minimale grondquotes²² voor vrije sector woningbouw
- Bedrijven, kantoren, maatschappelijke functies e.d.: prijs per m² grond (bij kantoren: BVO)

Tot 2010 was dit een standaard systematiek, waarbij de jaarlijkse vaststelling van de nieuwe grondprijzen gebeurde door indexering van de gehanteerde categoriegrenzen met vooraf afgesproken indices. Gezien de onzekerheid op de markt wordt deze aanpak voor 2010 echter niet verstandig geacht. Het college stelt daarom voor om de grondprijsgrenzen voor een aantal categorieën te bevriezen.²³ De hoofdlijn blijft dat er residueel gerekend wordt. Bij de vaststelling van de nota grondprijzen worden ook de parameters voor kosten- en opbrengstenstijging waar in het MPG mee gerekend wordt, vastgesteld.

¹⁸ Jaarverslag 2011, p. 205.

¹⁹ Nota verbonden partijen 2008, p. 28.

²⁰ Nota verbonden partijen 2008, p. 10.

²¹ In het geval van een residuele grondwaardebepaling wordt de prijs van het kavel bepaald door de kosten voor bouw en ontwikkeling af te trekken van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.

²² In de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de verkoopprijs van het vastgoed als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald door een vergelijking met referentieprojecten en wordt voornamelijk toegepast bij grote bouwprojecten.

²³ Raadsvoorstel nota grondprijzen 2010, p. 3.

2.1.9 Accountantsrapportages

Ook de accountant gaat in zijn beoordeling van het jaarverslag 2011 in op de grondexploitaties. Naar het oordeel van de accountant heeft de gemeente de complexen op deugdelijke wijze gewaardeerd.²⁴ De grootste risico's zitten volgens de accountant bij de projecten Fietz'n fabriek, Deli, Programma FUCA en Programma Schalkwijk 2000+ (deelcomplexen: Schalkstad, 023 Haarlem).²⁵ De accountant gaat ook in op de aangescherpte notitie grondexploitatie van de Commissie BBV.²⁶ Op grond van de nieuwe interpretatie van het BBV moet één van de complexen naar de materiële vaste activa worden overgeschreven. Dit complex is daarbij afgewaardeerd tot €5 per m².²⁷

2.1.10 Richtlijnen fysieke projecten

De richtlijnen fysieke projecten zijn de spelregels voor het projectmatig werken in Haarlem. Volgens deze richtlijnen verloopt een project in zes fasen (zie p. 9). Deze zijn samengevat in tabel 2.3 (exclusief de 'nazorgfase'), met de bijbehorende beslisdocumenten en activiteiten per fase.²⁸

Tabel 2.3. Grondexploitatie in proces ruimtelijke ontwikkeling (bron: richtlijnen fysieke projecten)

TERUGKOPPELING NAAR RAAD BIJ AFWIJKING VAN KADERS					
KADERSTELLEND		CONTROLLEREND			
INITIATIEFASE	DEFINITIEFASE	ONTWERPFASE	VOORBEREIDINGSFASE	REALISATIEFASE	
INHOUD	Projectdocument, Raad na advies Commissie	Programma van eisen, Raad na advies Commissie			
GELD	Financieel resultaat in projectopdracht, Raad na advies van Commissie Ontwikkeling	<i>Alle overige producten en voortgangsrapportages B&W en i.k. naar Commissie Ontwikkeling</i>			
R.O. PROCEDURE		Voorbereidingsbesluit	Bestemmingsplan Procedure via Commissie Ontwikkeling en Raad	Bouwvergunningen via B&W	

2.1.11 Normering planvoorbereidingskosten

In 1999 is door Arcadis een uitgebreid onderzoek naar de planvoorbereidingskosten in Haarlem uitgevoerd. In 2011 is een soortgelijk onderzoek (in het kader van een 213a-onderzoek) door Haskoning uitgevoerd. Het beheersen van plankosten is in de gemeente duidelijk een

²⁴ Accountantsverslag, p. 5.

²⁵ Accountantsverslag, p. 26.

²⁶ Notitie grondexploitatie, februari 2012.

²⁷ Accountantsverslag, p. 22.

²⁸ Richtlijnen fysieke projecten, p. 18; MPG 2012, p. 3.

aandachtspunt. In het recente rapport van Haskoning wordt aangegeven dat daarvoor een norm in de vorm van een vast percentage ambtelijke kosten per project gehanteerd wordt.²⁹ Er wordt aangegeven dat de complexiteit van het project leidend zou moeten zijn bij het bepalen van de verwachte plankosten (en niet altijd een vast percentage). Het door het college gevraagde verbeterplan (zie collegebesluit 2011/505783), was ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar.

2.1.12 Samenhang beleidsdocumenten

De hoofdlijn van het gemeentelijk grondbeleid in Haarlem is een keuze voor een stimulerend en ondersteunend grondbeleid. Er wordt een duidelijke lijn getrokken vanuit die keuze naar de inzet van instrumenten: contractvorming en exploitatieovereenkomsten zijn volgens de nota grondbeleid de belangrijkste instrumenten van de gemeente. Dat strookt met de keuze voor een niet-actief grondbeleid.

Het is echter in de praktijk zo dat er in sommige gevallen wel gekozen wordt voor de inzet van actieve grondbeleidsinstrumenten. Voor verwerving en grondprijzen geeft de nota daarbij richtlijnen voor de gemeentelijke inzet. Voor de financiële inzet van de gemeente in grondexploitaties wordt echter geen kader geformuleerd.

Opvallend is ook dat gezien de keuze voor niet-actief grondbeleid weinig aandacht is besteed aan het kunnen inzetten van het exploitatieplan uit de Grondexploitatiewet. Haarlem geeft aan in principe te streven naar een anterieure overeenkomst en dat betekent dat het exploitatieplan meestal niet nodig zal zijn. Als dat echter wel het geval is, is er geen herleidbare onderbouwing van de kosten van bovenwijkse voorzieningen en van de ambtelijke uren naar de projecten (de plankostenscan, een landelijk vastgestelde maat voor de plankosten per plan, wordt bijvoorbeeld niet gebruikt). Dat kan leiden tot een situatie waarin niet alle kosten verhaald kunnen worden.

2.1.13 SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

In de nota grondbeleid wordt verwezen naar het gemeentelijke structuurplan en wordt de programmatische opgave voor het grondbeleid voor de periode tot 2020 overgenomen. De ruimtelijke opgave voor het grondbeleid is wat dat betreft specifiek, meetbaar en tijdgebonden in beeld voor het grondbeleid.

Wat precies de financiële speelruimte voor het grondbeleid is, wordt minder specifiek en meetbaar geformuleerd. Er wordt gekozen voor een 'laag risicoprofiel', met een 'ondersteunend en stimulerend grondbeleid'. Daarbij wordt ingezet op samenwerking met andere partijen en een weinig actieve gemeentelijke rol op de grondmarkt. De nota maakt echter niet duidelijk binnen welke randvoorwaarden de gemeente wel een actieve rol op zich neemt. Indien de gemeente een actieve rol op zich neemt, wordt de Raad daar echter wel in gekend. Ook de financiële ruimte die beschikbaar is voor nieuwe investeringen, wordt niet afgebakend; aan het criterium 'Meetbaar' wordt dus niet voldaan. In de praktijk leidt dat ertoe dat de risico's al jaren te groot zijn om in de reserve grondexploitatie op te kunnen vangen. Eén van de achtergronden bij de keuze voor het 'stimulerend en ondersteunend grondbeleid' is de weinig rooskleurige financiële situatie van het grondbedrijf in Haarlem. Dat het daarom niet realistisch is, het vierde criterium, om voor een volledig actief grondbeleid te kiezen, wordt duidelijk. Wat de grenzen zijn van het niet-actieve grondbeleid, wordt echter niet onderbouwd, bijvoorbeeld met een maximale investeringsruimte voor het grondbedrijf.

²⁹ Royal Haskoning, Onderzoek VAT-kosten in Haarlem, p. 13.

Wat betreft het criterium 'Acceptabel' geldt dat daar formeel in ieder geval aan voldaan is, door vaststelling van de nota in de gemeenteraad. Wel is het zo dat de raad in de praktijk de laatste jaren wel eens afwijkt van de lijn om geen actief grondbeleid te voeren; een voorbeeld is de keuze om het Scheepmakerskwartier fase 1 (zie de casestudies) actief te gaan ontwikkelen. De vraag is of het beleid om een 'stimulerend en ondersteunend' grondbeleid te voeren, op dit moment nog door de raad onderschreven zou worden. In de praktijk lijken college en raad in een aantal gevallen bewust te kiezen voor een actiever optreden.

2.2 Beantwoording onderzoeksvraag kaderstelling

De eerste vraag van de rekenkamercommissie was: *"In welke mate is de kaderstelling door de gemeenteraad voldoende helder en richtinggevend voor de uitvoeringspraktijk van het beleid omtrent grondexploitaties?"*. De bestudeerde documenten wijzen erop dat de beleidslijn op zichzelf consistent is: stimuleren en ondersteunen van ontwikkelingen, niet zelf actief ontwikkelen. Op die lijn zijn de instrumenten ook vooral gericht, hoewel een deel van de instrumenten dat juist hiervoor bedoeld zou zijn (exploitatieplan, plankostenplan, nota bovenwijkse voorzieningen) juist niet gebruikt wordt en hiervoor ook geen beleidskaders beschikbaar zijn.

Opvallend is dat waar het gaat om sturing en beheersing, het beleid vooral ingaat op sturing en beheersing van gemeentelijke grondexploitaties en dus niet op de ontwikkelingen die geen grondexploitatie kennen, zoals bij ontwikkelingen door derden. Hoe vanuit de raad gestuurd moet worden op de contracten en overeenkomsten die als belangrijkste instrument voor grondbeleid worden gezien, wordt in de beleidsstukken aanzienlijk minder duidelijk. Op dat punt staan het gewenste beleid en de invulling daarvan op gespannen voet met elkaar. Opvallend is ook – dat komt ook bij de informatievoorziening en het risicomanagement aan de orde – dat de 'verzamelexploitatie' in de nota grondbeleid eigenlijk geen basis vindt. In de praktijk worden deze exploitaties echter wel degelijk zeer frequent gebruikt (zie hiervoor de casestudies, o.a. Spoorzone en Delftwijk).

3 Bevindingen informatievoorziening & uitvoeringskaders

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de grondexploitaties. We beschrijven daartoe als eerste welke informatie in welke documenten aan de raad verstrekt worden (3.1). Vervolgens toetsen we de informatievoorziening aan het BBV (3.2.1) en aan de in het normenkader genoemde 'transparantieladder' (3.2.2). In paragraaf 3.3 beantwoorden we op basis van die informatie de tweede hoofdvraag: "In hoeverre is de informatievoorziening zodanig ingericht dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt ondersteund?".

3.1 Informatievoorziening aan de raad

3.1.1 Programmabegroting

In de programmabegroting gaat de gemeenteraad vooral in op de wijzigingen in het beleid en op de stand van de reserve grondexploitaties. Deze blijft volgens de begroting 2012 laag tot de liquidatie van de complexen Raaks en Ripperda.³⁰ De gewenste stand - €3 mln. - wordt ook in 2011 niet bereikt. Verder is de informatie in de paragraaf grondbeleid beperkt, de paragraaf bevat geen informatie over de stand van zaken per project.

3.1.2 Jaarverslag en jaarrekening

In het jaarverslag brengt de gemeente verslag uit over het verloop van de grondexploitaties in het afgelopen jaar. In 2008 heeft de gemeente ervoor gekozen om een duidelijker onderscheid te maken tussen de functie van de jaarrekening en die van het MPG: het MPG kijkt vooruit, de jaarrekening kijkt terug naar het voorbije boekjaar.³¹ Sinds 2008 is dat onderscheid tussen MPG en jaarrekening aangehouden.

De paragraaf grondbeleid begint met een beschrijving van de spelregels voor winstneming en liquidatie van complexen. Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen, de mutaties per complex en het verloop van de reserve grondexploitatie beschreven. De reservepositie is in 2011 onvoldoende ten opzichte van de gewenste stand van €3 mln., maar dat blijkt deels te wijten aan uitnamen in de jaren 2008 – 2010.³² Aanvulling van de reserve vindt plaats wanneer de exploitaties Raaks en Ripperda worden afgesloten.

Naast in de paragraaf grondbeleid gaat de gemeente ook in de toelichting op de balans en de paragraaf weerstandsvermogen in op de grondexploitaties. Volgens de paragraaf weerstandsvermogen is de benodigde weerstandscapaciteit voor de risico's van de grondexploitatie €13,9 mln., bijna de helft van de totale benodigde weerstandscapaciteit.³³ De totale gemeentelijke weerstandscapaciteit (inclusief de algemene reserve) is ruim voldoende om deze risico's af te dekken, maar de reserve grondexploitaties alleen is in verhouding tot de projectrisico's erg klein.

De toelichting op de balans beschrijft de financiële aspecten van de bouwgronden in exploitatie en de nog niet in exploitatie genomen gronden. Van de niet in exploitatie genomen gronden worden het verloop in het afgelopen jaar, de boekwaarde, de oppervlakte en de boekwaarde per m² weergegeven. Van de bouwgronden in exploitatie worden het verloop van de boekwaarde en van de eventuele voorziening voor het project genoemd.

³⁰ Programmabegroting 2012, p. 194.

³¹ Jaarverslag 2011, p. 214.

³² Jaarverslag 2011, p. 217.

³³ Jaarverslag 2011, p. 177.

3.1.3 Kadernota / MPG

Jaarlijks wordt tegelijkertijd met de kadernota het Meerjarenperspectief Grondexploitatie aangeboden aan de raad. In de kadernota zelf worden de hoofdlijnen van de financiële ontwikkelingen benoemd, zoals de zorgelijke stand van de reserve grondexploitatie.³⁴ Daarnaast blijkt uit de nota dat de gemeente verschillende mogelijke instrumenten heeft overwogen om de bouwproductie uit het slop te halen. Niet duidelijk wordt echter of die instrumenten ook daadwerkelijk ingezet zijn of worden.

Het MPG geeft een gedetailleerder overzicht van de stand van zaken van de grondexploitatie. Op hoofdlijnen bevat het MPG de volgende informatie:

- Korte beschrijving van marktontwikkelingen en effect daarvan op grondexploitatie
- Samenvatting resultaat projecten
- Wijzigingen ten opzichte van vorig jaar
- Ontwikkeling reserve grondexploitatie

In het MPG wordt ook per project de financiële stand van zaken beschreven. Dat is zowel het huidige overzicht van geraamde en gerealiseerde kosten en opbrengsten (zie figuur 3.1) als de ontwikkeling van die kosten en opbrengsten in de afgelopen jaren (figuur 3.2). De ontwikkeling in de afgelopen jaren is daarbij op een globaler niveau beschreven dan de meest actuele raming. Bij de actuele raming wordt aangegeven wat totaal per kosten- en opbrengstenpost geraamd wordt, wat daarvan al gerealiseerd is en in welke jaren de nog te realiseren kosten en opbrengsten gepland zijn. De gerealiseerde en gefaseerde, nog te realiseren kosten en opbrengsten leiden uiteindelijk tot de verwachte kasstroom en het eindresultaat van het project.

De projecten die deel uitmaken van een programma, worden in het MPG geclusterd per programma weergegeven. Daarbij wordt ook een overzicht van de stand van zaken van de verzamelexploitatie in de verschillende programma's gegeven.

Figuur 3.1. Actuele raming kosten en opbrengsten per project in het MPG

Complexie: 079 Deltierwin		Looppas GrEx		2012					
Grondexploitatie per 1 januari 2012		Start exploitatie		01-01-2002					
bedragen x Tm 1.000		per 2011	31-12-2011						
		Totaal	Boekwaarde	2012	2013	2014	2015	2016	verder
INVESTERINGSUITGAVEN									
1	Verwerving	3.325	3.325						
2	Slopen, ommuinen, blederen	193	193						
4	Bodemsanering	1.818	1.502	315					
6	Bewoningmaken	204	20						184
7	Woonrijpmaken	1.312							1.312
8	VTU, Planontwikkeling	1.947	1.084	30					533
14	Overige uitgaven	2.765	86						2.728
Subtotaal 1 t/m 14		11.563	6.469	345					4.757
OPBRENGSTEN									
21	Uitgifte woningbouw	-7.963							-7.963
25	Bijdrage L.S.V.	-541	-541						
26	Bijdrage Gemeente	-6	-6						
27	Bijdrage Provincie	-1.603	-1.528	-75					
28	Bijdrage Rijk	-1.500	-1.500						
29	Bijdrage dorden	-75	-75						
30	Overige opbrengsten	-15	-15						
Subtotaal 21 t/m 30		-11.703	-3.665	-75					-7.963
Subtotaal 1 t/m 30: INVESTERINGSPLAN		-140	2.795	270					-3.206
EXPLOITATIE									
40	Recht veezend vermogen	2.968	792	179	201	211	222	233	1.130
41	Tijdelijk beheer	-47	-2	-5	-5	-5	-4	-4	-23
Subtotaal 40 t/m 41		2.921	790	174	197	207	217	228	1.107
Saldo uitgaven en opbrengsten		2.781	3.583	445	197	207	217	228	-2.099
Kasstroom				4.030	4.227	4.433	4.651	4.879	2.780
Resultaat in Constante Waarde 01-01-2012				1.707 tekort					

³⁴ Kadernota 2012, p. 73 – 74.

In het MPG spelen de verzamelexploitaties en programma's een grote rol; slechts een klein deel van de projecten behoort niet tot een verzamelexploitatie. Daarbij wordt binnen de programma's tussen de projecten onderling verevend. Dat maakt het zicht op de stand van het totaal van de exploitaties niet helderder. Datzelfde geldt voor het feit dat er grondexploitaties en investeringsprojecten, soms ook nog met vastgoedbeheer, door elkaar lopen binnen één programma, terwijl aan de andere kant sommige grondexploitatieprojecten niet als grondexploitatie genoemd worden (Land in Zicht). Het is vrijwel niet mogelijk om op basis van het MPG onderscheid te maken tussen de kosten voor de grondexploitaties in engere zin en gemeentelijke investeringen in fysieke infrastructuur (bovenwijkse kosten bijvoorbeeld). Het MPG heeft geen formele status van kredietvotering door de raad. Los van het MPG worden per project kredieten gevraagd voor (deel)projecten of projectfasen. Ambtelijk wordt met het MPG omgegaan als ware het de jaarlijkse herziening van grondexploitaties.

3.1.4 Aansluiting jaarrekening en MPG

In het MPG zelf wordt het document getypeerd als een 'naslagwerk', en dus niet als een formeel document in het kader van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.³⁵ De cijfers zijn de cijfers van dezelfde datum (31 december van het voorgaande jaar) als die in de jaarrekening. De cijfers in het MPG gaan dieper in op de stand van zaken per project. Omdat de jaarrekening verder weinig cijfers geeft over de grondexploitaties, zijn er geen andere vergelijkingspunten. Gezien het doel van het MPG, een nadere toelichting of 'naslagwerk' per exploitatie, zou het handiger zijn als de verbinding tussen beide documenten gemakkelijker te leggen was.

Waar het gaat om de weerstandscapaciteit in de reserve grondexploitatie, sluiten beide documenten wel goed op elkaar aan. Het MPG voegt op dit punt echter geen informatie toe aan de jaarrekening. Beide documenten geven aan dat de reserve te klein is om de risico's op te vangen (gewenste stand €3 mln. volgens de jaarrekening, feitelijke stand na bijstorting uit programma 5 volgens beide documenten € 0,2 mln.). Het MPG en de jaarrekening gaan beide niet in op de wijze waarop die €3 mln. tot stand is gekomen.³⁶

3.1.5 Bestuursrapportages

In de bestuursrapportages brengt het college in ieder geval verslag uit van de aan- en verkopen van grond. Voor grondaankopen van meer dan €100.000 is de raad daar al eerder over geïnformeerd. Kleinere aankopen krijgt de raad voor het eerst via de bestuursrapportages te zien.³⁷

Daarnaast is een *voortgangsrapportage grote projecten* opgenomen in de bestuursrapportage. In deze voortgangsrapportage wordt ook beknopt benoemd wat de stand van zaken van de grondexploitatie is. Er wordt met een 'stoplicht'- en 'smiley'-model aangegeven of de actuele stand van zaken past bij de vastgestelde kaders of niet. Als het stoplicht 'oranje' of 'rood' is, wordt een beknopte toelichting gegeven.³⁸

³⁵ MPG 2012, p. 1.

³⁶ MPG 2012, p. 11; Jaarverslag 2011, p. 216 – 218.

³⁷ Eerste bestuursrapportage 2012, p. 42.

³⁸ Eerste bestuursrapportage 2012, p. 33.

3.2 Toets aan BBV-vereisten en transparantieladder

3.2.1 Toets aan BBV-vereisten

De BBV-vereisten aan de informatievoorziening over grondbeleid en grondexploitaties zijn samengevat in de tekstvakken 3.1 en 3.2.

Tekstvak 3.1. Eisen BBV aan informatievoorziening grondbeleid

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De programmabegroting 2012 – 2016 bevat een paragraaf 'grond- en vastgoedbeleid', en volgt daarin de hoofdstukindeling van de BGGE. Hoofdstuk 1 gaat daarin over de grondexploitaties. Overkoepelend over alle hoofdstukken van het grond- en vastgoedbeleid wordt kort beschreven hoe de economische ontwikkelingen de resultaten ervan beïnvloeden. De paragraaf over de grondexploitaties (paragraaf 2.7.1) gaat vooral in op de financiële stand van zaken. De punten c, d en e van artikel 16 van het BBV komen daarin wel naar voren, maar de punten a en b niet. De paragraaf geeft wel goede financiële informatie, maar weinig over het beleidskader.

Tekstvak 3.2. Eisen BBV aan informatievoorziening over grondexploitaties

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
- c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
- d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
- f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
- g. het geraamde eindresultaat;
- h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.

2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

Wat betreft de eisen aan de informatievoorziening over grondexploitaties (artikel 70 BBV, zie tekstvak 3.2) valt op dat in de jaarrekening alleen de totale boekwaarde aan het begin en einde van het boekjaar wordt genoemd.³⁹ Van de niet in exploitatie genomen gronden (geen grondexploitaties) wordt wel de boekwaarde per m² gegeven. Het totaal van de vermeerderingen en verminderingen bij elkaar opgeteld is daaruit wel af te leiden. Het MPG geeft wel het geraamd eindresultaat (1g) en de nog te maken kosten en opbrengsten (1e. en 1f.), maar gaat niet in op wat in het voorbije boekjaar gebeurd is. Aan de eisen 1b. en 1c. wordt daarmee niet voldaan.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Jaarverslag 2011, p. 233 – 234.

3.2.2 Transparantie van het grondbeleid

Als toetsingsinstrument voor de transparantie van de informatievoorziening gebruiken we de transparantieladder (tabel 3.1). Opvallend in de transparantieladder is dat de gemeente relatief veel punten misloopt bij onderdeel A, de beleidskaders. De reden hiervoor is enerzijds het verouderde grondbeleid (er wordt gewerkt aan een nieuwe nota). Anderzijds is er ook sprake van dat veel kaders niet vastgesteld zijn, vanwege het accent op contracten en samenwerking. Selectiemethoden en uitgiftevoorwaarden zijn instrumenten voor actief gemeentelijk grondbeleid en bij de keuze voor een stimulerende en ondersteunende rol veel minder aan de orde. Daarentegen zou beleid voor kostenverhaal met de Grondexploitatiewet in deze situatie juist wel van belang zijn.

Tabel 3.1. Transparantieladder

	Antwoord	Score	Haarlem
A. Beleidskaders			
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar >= 4 jaar en < 6 jaar	10 5	0
2) Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	Ja Wel prognose, geen relatie met jaarrekening en/of begroting	10 5	10
3) Beschikt u over:			
-Uitgewerkt beleid voor grondverwerving en gronduitgifte;	Ja	10	10
-Algemene voorwaarden uitgiftebeleid;	Ja	10	0
-Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw;	Ja	10	0
-Beleid voor kostenverhaal dat voldoet aan de Grondexploitatiewet?	Ja	10	0
4) Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	10	10
5) Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (regionaal grondbeleid, Europese regelgeving, convenanten met corporaties)?	Ja	10	0
Maximale score A		80	30
B. Proces			
6) Heeft uw accountant bij de beoordeling van de meest recente jaarrekening geconstateerd dat in de jaarrekening een juiste weergave wordt gegeven van de vermogenspositie van het Grondbedrijf, zijn de aanwezige risico's adequaat beschreven?	Ja	20	20
7) Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van uw plannen mogelijk is?	Ja	20	0
8) Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	Ja	20	20
Maximale score B		60	40
C. Uitvoering			
9) Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10% >=10% en < 25%	20 10	20
10) Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitatie wordt gerekend en weet u ook hoe hoog de werkelijke kosten van voorbereiding en toezicht zijn?	% begroting bekend werkelijk % bekend	10 10	10 10
11) Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10% >= 10% en <=25%	20 10	0
Maximale score C		60	40
Totaal te behalen score		Maximale score	200
			110

Naar verhouding haalt de gemeente op de onderdelen B en C meer punten. Op onderdeel B komt dat vooral door de *Richtlijnen projectmatig werken*, waarin de grondexploitatie goed is afgestemd op het ontwikkelingsproces. Veel andere gemeenten beschikken niet over een dergelijk document. Op onderdeel C geldt dat er de laatste jaren meer woningen gerealiseerd zijn dan gepland en dat ook VTU veel aandacht heeft.

3.3 Beantwoording onderzoeksvraag informatievoorziening

De onderzoeksvraag met betrekking tot dit hoofdstuk luidde: In hoeverre is de informatievoorziening zodanig ingericht dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt ondersteund?

Er is in Haarlem veel informatie over de grondexploitaties voor de gemeenteraad, vooral in het MPG. Toch lijkt dat document niet heel geschikt voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Een eerste reden daarvoor is dat het MPG geen rol speelt in de formele financiële besluitvorming over de grondexploitaties. Kredietaanvragen voor projecten worden los, per fase of per deelproject gedaan. Bij die aanvragen ontbreekt het overzicht over het totaal, terwijl het MPG alleen informierend is en geen formele status heeft.

Dat zorgt ervoor – samen met de in de casestudies geconstateerde verknoping van verschillende (typen) projecten in verzamelexploitaties (zie bijlagen 4, 5 en 6) – dat het uit het MPG niet duidelijk wordt hoe de exploitaties per project er nu echt voor staan. Negatieve saldi worden via de verzamelexploitaties gecorrigeerd, of blijken te bestaan uit investeringen in infrastructuur. Omdat dat niet duidelijk is, is het voor de raad ook niet goed mogelijk om te sturen op de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie.

Opvallend is dat volgens het MPG ten laste van de verzamelexploitaties (die in theorie niet meer zouden zijn dan administratieve vehikels voor het verevenen van saldi binnen programma's) behoorlijke kosten voor VTU gebracht worden.

De relatie tussen weerstandscapaciteit en grondexploitaties ontbreekt in alle rapportages. Het is gebruikelijk dat deze koppeling wordt gemaakt, teneinde de invloed van de risico's vanuit de grondexploitaties op de daartoe beschikbare reserves te kunnen vaststellen⁴⁰.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld de meerjarenprognose grondexploitaties van de gemeenten Den Haag, Beverwijk en Zutphen.

4 Risicomanagement

4.1 Risico-inventarisatie

De inventarisatie van risico's in de grondexploitaties is op verscheidene plekken terug te vinden in besluitvorming en rapportages. In 2011 is de 'stand van zaken grote projecten' gepresenteerd (rb 2011/153335). Hierin werd over een zogenaamde trechtering van de projecten besloten, waarbij voor de projecten de financiële risico's en knelpunten werden benoemd en een keuze in het vervolg van de projecten werd gemaakt. Voor een aantal grondexploitaties heeft dit geleid tot het toepassen van het zogenaamde 'graszaadscenario' waarbij een worstcase scenario wordt doorgevoerd als financieel kader. Hierdoor representeert het saldo van een dergelijke grondexploitatie een minimaal verdienvermogen c.q. verliespost. Over het algemeen wordt in het stuk voor grondexploitaties besloten dat stoppen met de projecten een grotere kostenpost oplevert dan het gefaseerd continueren van de projecten.

Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat risico-inventarisaties ad hoc uitgevoerd worden in projecten en expliciete sturing op en rapportage over maatregelen voor risico's nog niet toegepast wordt. De risicoanalyses die uitgevoerd worden, zijn vooral ingestoken vanuit de P&C-cyclus, waarbij concerncontrol de afdeling Stedelijke projecten/ Wijkzaken periodiek maant tot het aanleveren van de risico's via een format waarin de omschrijving, kans op voorkomen en de impact (in €) wordt uitgevraagd. Dit leidt tot een afleiding door Concerncontrol van de projectrisico's ten behoeve van de bepaling van het weerstandsvermogen voor de paragraaf Risico's en Weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting. De onderliggende formats en berekeningen hebben wij niet ontvangen. In de projectrapportages worden de risico's niet of nauwelijks kwantitatief gemaakt. De projectrapportages kennen daarnaast wel een kwalitatieve inventarisatie van het huidig risico met een zogenaamd 'stoplichtmodel', vooral op de aspecten Geld en Tijd. Er is echter geen koppeling met het risicomanagement op concernniveau.

Concerncontrol stuurt momenteel een ontwikkeling om het proces rondom risicomanagement te standaardiseren en meer 'de lijn in te trekken'. Daarbij wordt aangegeven dat het goed zou zijn als het MPG expliciet wordt vastgesteld (en niet ter kennisname bij de Kadernota) en daarin ook de risicoanalyse en bepaling van het weerstandsvermogen op project- en programmaniveau gepresenteerd kan worden. Op dit moment is de confrontatie louter op het niveau van de algemene reserve mogelijk in de Jaarrekening.

Het concern en de gebiedsmanagers geven beiden aan dat de toepassing van risicomanagement een proces van bewustwording van de nut en noodzaak is, maar ook gezocht moet worden naar een methode die past bij de dynamiek en flexibiliteit van projectkaders.

4.2 Bevindingen risicoprofiel gemeente Haarlem

Uit de analyse van de risicomanagementaanpak in Haarlem en de analyse van grondbeleidbepalende indicatoren kan het volgende geconcludeerd worden:

- We constateerden in de bestudering van de MPG's en de interviews dat Haarlem op drie verschillende niveaus de risico's in de grondexploitaties op kan vangen. Ten eerste in de verzamelexploitaties, waar positieve saldi uit afgesloten projecten kunnen worden ingezet voor nadelige effecten en saldi uit andere deelprojecten. Dit betreft echter vooral de verevening binnen de gestelde financiële kaders. Ten tweede is de reserve

grondexploitaties ingesteld om tekorten in de bestaande of nieuwe grondexploitaties af te dekken. Deze is echter vrijwel nihil, waardoor het derde niveau – de algemene reserve – al snel in beeld komt. Doordat de reserve grondexploitaties zo beperkt is, speelt deze nauwelijks een rol in de afdekking van tegenvallers. Het beleid gaat echter juist wel uit van die rol. In de praktijk worden de algemene reserves aangesproken en bevatten de programma's onzichtbare en niet geëxpliciteerde buffers. Eenduidigheid in het opvangen van financiële risico's in de grondexploitaties en het rapporteren daarover is gewenst.

- Uit de benchmark binnen de G32 gemeenten (zie bijlage 3) blijkt dat het aandeel dat de grondexploitaties innemen in gemeentelijke begroting en het eigen vermogen relatief klein is. Grote schommelingen in grondexploitatiesaldi zullen naar verwachting niet leiden tot gemeentebegroting bedreigende risico's.
- De relatieve positie van het Haarlems grondbeleid ten opzichte van zeven andere gemeenten van gelijk inwoneraantal (zie bijlage 4), laat zien dat de grondvoorraad (nog) niet in lijn is met de woningproductie, maar dat de eigendom van gronden ten opzichte van de aanwezige weerstandscapaciteit geen verontrustend beeld laat zien in relatie tot de andere gemeenten (zoals Apeldoorn, Amersfoort en Nijmegen).
- Op projectniveau ontbreekt in hoge mate een actueel en frequent financieel inzicht in de risico's. In de 'stand van zaken grote projecten uit 2011 is een algemene schiffting gemaakt tussen projecten die aandacht behoeven en doorlopende 'gezonde projecten. Het projectspecifiek maken van het op risicoscenario zetten van grondexploitaties dient nog te gebeuren.

4.3 Aanpak casestudies

In het kader van dit onderzoek zijn drie casestudies⁴¹ uitgevoerd. Het betreft:

- Grondexploitaties binnen het gebied Spoorzone (complexen 110, 115, 094, 113 en 159)
- Grondexploitaties binnen Delftwijk-Zuid (complexen 136, 137, 138)
- Het project Land in Zicht (niet aangeduid als grondexploitatie)

Binnen de casestudies is onderzocht of de huidige financiële kaderstelling logisch volgt uit besluiten door college en gemeenteraad en of deze nog steeds de voorgestane grondstrategie bevatten. Daarbij is gezocht naar de mijlpalen binnen het projectverloop en de van belang zijnde rapportages daarbij. Er is onderzocht in hoeverre risicomanagement is betrokken binnen de projectkaders en hoe de risico's daadwerkelijk worden beheerst.

In het raadsbesluit over de Stand van zaken grote projecten (rb 2011/153335) zijn alle grote projecten in Haarlem gecategoriseerd op voortgang en risico. De categorieën zijn:

- A. Private of gemeentelijke projecten die zijn stopgezet
- B. Projecten beperkte stagnatie en/of financiële gevolgen

⁴¹ De grondexploitaties Spoorzone en Delftwijk zijn beide ontstaan vanuit de scope van een masterplan. Spoorzone bestaat uit een groot aantal deelplannen met verschillende functies, ruimtelijke kwaliteit en dynamiek. Delftwijk-Zuid behelst een aantal deelplannen binnen de herstructureringswijk Delftwijk en richt zich met name op de vervanging van verouderde woningbouw in een gewijzigde differentiatie, het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte en het waar mogelijk ontwikkelen van aanvullende voorzieningen. Land in Zicht is een project dat is ontstaan vanuit de realisatie van de Schoter-oogbrug. Land in Zicht betreft de ontwikkeling van waterwoningen en een jachthaven naast de brug. De brug en de woningontwikkeling zijn beide aanbesteed en aan 1 consortium gegund.

- C. Gestagneerde private projecten
- D. Grondexploitatie: gestagneerde projecten
- E. (Stagnatie) transformatieprojecten
- F. Gekoppelde projecten.

Ten behoeve van deze categorisering zijn de knelpunten en financiële risico's geïnventariseerd (niet kwantitatief). De diverse deelplannen in de Spoorzone kwamen daarbij allen in categorie D terecht, net als Land in Zicht (terwijl dit administratief géén grondexploitatie is). Delftwijk Zuidzijde is als categorie E aangegeven.

Voor Spoorzone Oostpoort fase 2, Land in Zicht en Delftwijk Zuidzijde zijn vervolgens ook quickscans gepresenteerd waarin oplossingsrichtingen zijn aangegeven (geen financiële quickscan). Voor Oostpoort fase 2 is het zogenaamde 'graszaadscenario' ingesteld, dat wil zeggen dat de uitgifte van grond pas weer in 2017 zal plaatsvinden (5 jaar geen uitgifte als fictief uitgangspunt, in afwachting van nieuwe aannames in de doorlooptijd).

In de bijlagen 4, 5 en 6 zijn de casestudies opgenomen. Ze gaan in op de kaderstelling, huidige situatie, financiële analyse en risicomanagement van de betreffende projecten. In de volgende paragraaf wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord op basis van de bevindingen uit de casestudies.

4.4 Beantwoording onderzoeksvraag risico's en maatregelen

De vraagstelling "In welke mate hebben gemeente en raad voldoende zicht op de risico's die samenhangen met de grondexploitaties (aan te geven welke risico's er zijn, of er afdoende beheersmaatregelen getroffen zijn)? " kan op basis van casestudies voor de individuele grondexploitaties beantwoord worden.

Risicoanalyse zijn in verschillende vormen aangetroffen rondom de projecten. Het betreft daarbij veelal kwalitatieve aanduidingen van dreigende overschrijdingen in tijd en geld met een verwijzing naar contracten of kredieten waarbinnen de risico's kunnen worden opgevangen. In het raadsbesluit 'Stand van zaken grote projecten' wordt een dergelijke analyse gepresenteerd, waarbij knelpunten vanuit de programmering en afzet zijn belicht.

Er vindt geen structurele vertaling van de risico's in geld plaats. Dat wil zeggen dat geen inzicht is in de financiële omvang van risico's in de projecten. De binnen de grondexploitaties verstrekte kredieten geven aanleiding om mee- en tegenvallers daarbinnen met elkaar te verevenen. Hierdoor lijken er zich geen risico's voor te doen.

Risico's in plankosten, bijvoorbeeld bij Oostpoort fase III, of de risico's op de kosten van uitplaatsing van bestaande functies (Land in Zicht) waren vooraf kwalitatief benoemd, maar werden pas financieel inzichtelijk op het moment dat ze zich daadwerkelijk voordeden. Hierdoor werden forse tegenvallers geïncasseerd.

In de grondexploitatie Spoorzone wordt naast de opslag voor onvoorziene kosten in ramingen, op diverse manieren een risicobuffer aangelegd. In de Spoorzone zien we een geraamd risicobedrag binnen de verzameexploitatie, maar ook een in het saldo verwerkt risico, door een "graszaadscenario" toe te passen. In het laatste geval is een fictief scenario voor vertraging en opbrengstendaling toegepast in de raming, resulterend in een ongunstiger saldo. Voor de grondexploitaties Delftwijk-Zuid en voor het IP-project (investeringsproject) Land in Zicht zijn geen risicoreserves aangetroffen bij de grondexploitaties.

Er is geen eenduidige methode voor het in de grondexploitaties opnemen van risicoreserves voorhanden in Haarlem.

De raad heeft dus geen zicht op de kwantitatieve risico's in de grondexploitaties, omdat:

- Ze in het merendeel van de gevallen niet bepaald worden;
- Risicovoorzieningen in grondexploitaties zich verschillend manifesteren;
- Er binnen de programma's verevend wordt (bijvoorbeeld via de verzameexploitatie).

Uit één van de interviews blijkt dat een uniforme manier van risicomanagement wel nuttig kan zijn, maar dat de plankosten die daarmee samenhangen een nadelig effect hebben op het project. Risicoanalyses worden niet met een standaardfrequentie uitgevoerd in de projecten, ook niet voor de herzieningen in de MPG of voor de paragraaf risico's en weerstandsvermogen in de jaarrekening.

Op basis van de casestudies kan de onderzoeksvraag dus negatief beantwoord worden: de college en de raad hebben onvoldoende – in veel gevallen zelfs geen – inzicht in de kwantitatieve risico's in de grondexploitaties.

5 Oordeelsvorming & aanbevelingen

5.1 Conclusies per deelvraag

Op basis van de beleidsanalyse en casestudies oordelen wij op hoofdlijnen als volgt over de grondexploitaties en de bijbehorende risico's:

Conclusies voor de Kaderstelling:

In welke mate is de kaderstelling door de gemeenteraad voldoende helder en richtinggevend voor de uitvoeringspraktijk van het beleid omtrent grondexploitaties?

- De gemeente Haarlem kent nagenoeg alle beleidsdocumenten, die nodig zijn in het kader van het grondbeleid. Alleen een nota bovenwijkse voorzieningen ontbreekt.
- Het in de nota grondbeleid 2006 genoemde 'stimulerend en faciliterend grondbeleid' vertaalt zich in de praktijk tot een maatwerk-aanpak van projecten, waarbij soms juist actief wordt ingegrepen door bijvoorbeeld grond te verwerven of plannen uit te werken.
- De raad wordt intensief betrokken bij projectgerichte besluiten en de meerjarenprognose grondexploitaties via specifieke besluiten of in informatieve, inhoudelijke sessies. Op gebiedsniveau (projectoverstijgend) ontvangt de raad weinig tot geen sturingsinformatie.
- Hoewel de nota Grondbeleid (2006) het gebruik van verzamelexploitaties niet gewenst acht, zijn deze voor het merendeel van de programma's aanwezig. De functie van de verzamelexploitaties is niet eenduidig gedefinieerd, ook niet op projectniveau.

Conclusies voor de Informatievoorziening:

In hoeverre is de informatievoorziening zodanig ingericht dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad wordt ondersteund?

- De raad stelt de grondexploitaties vast. Voor veel projecten worden echter geen grondexploitaties geopend. Tevens ontvangt de raad bij kaderwijzigingen tussentijds een herziene exploitatie. Wanneer een kaderwijziging om een nieuw besluit vraagt, is niet omschreven in beleidsstukken.
- In het MPG wordt de raad op de hoogte gesteld van de huidige inzichten in de resultaten op de grondexploitaties. Het stuk wordt ter informatie aan de raad verstrekt bij besluitvorming over de Kadernota. Het MPG fungeert hiermee feitelijk als jaarlijkse herziening van de grondexploitaties. In juridisch opzicht heeft het MPG deze status echter niet en er vindt ook geen besluitvorming plaats over het MPG..
- In het MPG wordt relatief weinig aandacht geschonken aan de sturing op programmaniveau, de deelprojecten worden specifiek omschreven. Hierdoor is de functie en inhoud van de verzamelexploitaties onduidelijk.
- Grondexploitatiedossiers zijn ad hoc opgebouwd. Er zijn geen gestandaardiseerde grondexploitatieboekjes aangetroffen, waarin de grondexploitatie systematisch wordt opgebouwd vanuit ruimtegebruik, kwaliteit, kosten- en opbrengstenramingen en fasering. Hierdoor is de herleidbaarheid en besluitvormingsgeschiedenis niet direct beschikbaar.
- Het college is bevoegd om contracten te tekenen. Uit die contracten blijkt vaak welk (maatwerk) grondbeleid de gemeente wil voeren. Hoewel de raad wel geïnformeerd wordt, is niet altijd helder welke risico's zich voor kunnen doen bij de uitvoering van de overeenkomst.

Conclusies voor het risicomanagement:

In welke mate hebben college en raad voldoende zicht op de risico's die samenhangen met de grondexploitaties? De daarbij aangegeven vragen (zie paragraaf 2.2) zijn hiermee tevens beantwoord.

- Risico's worden in de gemeente Haarlem vooral kwalitatief geduid. Dat wil zeggen dat met een 'stoplichtmodel' gewerkt wordt in voortgangsrapportages van de projecten, waarin vooral op de aspecten 'tijd' en 'geld' afwijkingen van de kaders worden gerapporteerd. Een jaarlijkse inventarisatie van risico's is geen gewoonte. Een risicoanalyse wordt ad hoc uitgevoerd, indien nodig geacht.
- Kwantitatief is er geen sprake van risico-inventarisaties, behalve op concernniveau t.b.v. de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting.
- Het MPG kent geen confrontatie van het beschikbare tegenover het benodigde weerstandsvermogen, aangezien het benodigde weerstandsvermogen niet op grondexploitatie niveau (programma of deelgebied) wordt berekend. Hierdoor is niet inzichtelijk hoe de grondexploitatieportefeuille ervoor staat.
- Beheersmaatregelen voor risico's zitten veelal impliciet in het project.
- Het is op dit moment niet af te leiden welke minimale omvang de reserve grondexploitaties zou moeten hebben, aangezien inzicht in de kwantitatieve risico's in de projecten niet voorhanden is. Het is zeer waarschijnlijk dat de reserve grondexploitaties op dit moment niet toereikend is, getuige ook het tekort in de grondexploitaties dat ultimo 2011 via de algemene reserve werd afgedekt.

5.2 Aanbevelingen

De bevindingen en conclusies geven aanleiding tot het doen van nadere aanbevelingen. Onderstaand zijn deze per onderwerp aangegeven.

Aanbevelingen voor de kaderstelling:

- Ontwikkel beleid voor bovenwijkse voorzieningen en de wijze waarop de kosten hiervan toegerekend moeten worden aan grondexploitaties en IP-projecten;
- Definieer hoe in de diverse fasen van grondexploitaties moet worden omgegaan met plankosten. Gebruik hierbij bijvoorbeeld de plankostenscan (standaard berekening die in het kader van de Grondexploitatiewet door het Rijk beschikbaar is gesteld) als benchmark.

Specifiek voor de Nota Grondbeleid:

- Stel beleid vast over het gebruik van de verzameexploitaties en de relatie met de reserve grondexploitaties alsmede de verliesvoorzieningen;
- Definieer de koppeling tussen beschikbare weerstandscapaciteit in de grondexploitaties (onvoorzien, risicovoorziening) en de gewenste omvang van de reserve grondexploitaties;
- Definieer het jaarlijkse moment van herziening van grondexploitaties (bijv. op moment MPG/ begroting);
- Omschrijf wanneer vastgoedexploitaties wel of geen onderdeel van de grondexploitatie kunnen zijn.

Voor de informatievoorziening:

- Maak het MPG beknopter, maar voeg de analyse weerstandscapaciteit in relatie tot het benodigde weerstandsvermogen toe. Hieruit blijkt de 'gezondheid' van de portefeuille;
- Organiseer de 'checks & balances' bij contractvorming, specifiek voor de anterieure overeenkomsten/ samenwerkingsovereenkomsten;
- Rapporteer op programmaniveau aan de raad en focus op de majeure mutaties in verschillenverklaringen;

Voor het risicomanagement

- Voer jaarlijks een kwantitatieve risicoanalyse uit in het kader van het MPG, waarbij de risico's daadwerkelijk afgeleid worden uit de projecten;
- Zorg voor een eenduidige aanpak van de risicoanalyse en geef de verantwoordelijkheid hiervoor aan het afdelingshoofd hoofd Wijkzaken en Stedelijke projecten;
- Gebruik de eenduidige risicoanalyse voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risico's in de Jaarrekening. Vermeld hierbij de mutaties ten opzichte van het vorige rapportagemoment en de maatregelen, die dat bewerkstelligd hebben.

5.3 Beantwoording Hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek luidde: in hoeverre kan de gemeenteraad haar rol adequaat vervullen ten aanzien van de beheersing van risico's die samenhangen met grondexploitaties?

Met betrekking tot de kaderstellende, maar vooral controlerende rol van de gemeenteraad kan gesteld worden dat zij geen inzicht heeft in de kwantitatieve risico's in de grondexploitaties. Zij kan niet controleren of de beschikbare reserve grondexploitaties toereikend is voor het opvangen van de mogelijke risico's in de grondexploitaties.

De gemeenteraad kan hierdoor geen gerichte besluiten nemen teneinde de portefeuille grondexploitaties bij te sturen, bijvoorbeeld door een herziening van de grondexploitatie te vragen. Het MPG geeft toelichting op de stand van de grondexploitaties, maar doet geen aanbeveling voor het eventueel aanvullend besluiten over grondexploitaties. Het MPG heeft geen status als herziening van de grondexploitaties.

De controlerende rol van de gemeenteraad kan gezien bovenstaande niet adequaat worden uitgevoerd, met name omdat over de mutaties in de financiële kaderstelling van de grondexploitaties niet of nauwelijks kan worden besloten, anders dan bij de verantwoording in de jaarrekening, specifiek paragraaf grondbeleid. Een specifiek aandachtspunt hierin is het verhaal van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen (bijvoorbeeld grote infrastructurele werken) op de grondexploitaties, waarover geen inzicht bestaat.

De gemeenteraad kan haar controlerende rol op de grondexploitaties versterken door een aantal maatregelen te nemen.

Neem ten eerste in de nieuwe nota Grondbeleid op hoe de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de kwantitatieve risico's in de grondexploitaties en kan besluiten tot herzien van de grondexploitaties als hieruit onvoldoende beheersing van die risico's blijkt. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden via besluitvorming over het MPG.

Ten tweede zorgt een periodieke confrontatie van de verwachte risico's met de beschikbare weerstandscapaciteit voor een beeld van de 'gezondheid' van de grondexploitatieportefeuille. Met name in de begroting en jaarrekening dient hieraan aandacht gegeven te worden.

Als derde wordt aangeraden om de grondexploitaties te schonen van bovenplanse en bovenwijkse kosten, waarvoor de toerekenbaarheid op basis van profijt en proportionaliteit niet is aangetoond, zodat grondexploitatiealdi niet onnodig onder druk staan van afdrachten aan infrastructurele projecten. Idealiter wordt hiervoor gemeentebreed beleid ontwikkeld.

6 Bijlagen

6.1 Bijlage 1. Eisen BBV & Transparantieladder

Tekstvak 6.1 Eisen BBV aan informatievoorziening grondbeleid

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Tekstvak 6.2 Eisen BBV aan informatievoorziening over grondexploitaties

Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie

1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
- c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
- d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
- f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
- g. het geraamde eindresultaat;
- h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.

2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

Tekstvak 6.3 Transparantieladder

	Antwoord	Score
A. Beleidskaders		
1) Hoe lang geleden heeft uw gemeenteraad een Nota grondbeleid vastgesteld?	< 4 jaar	10
	>= 4 jaar en < 6 jaar	5
2) Beschikt u over een jaarlijks geactualiseerde meerjarenprognose grondbedrijf, waarvan de gehanteerde financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met uw organisatie, en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de jaarrekening en programmabegroting?	Ja	10
	Wel prognose, geen relatie met jaarrekening en/of begroting	5
3) Beschikt u over:		10
-Uitgewerkt beleid voor grondverwerving en gronduitgifte;	Ja	10
-Algemene voorwaarden uitgiftebeleid;	Ja	10
-Geëxpliciteerde selectiemethoden voor individuele en projectmatige woningbouw;	Ja	10
	Ja	10
-Beleid voor kostenverhaal dat voldoet aan de Grondexploitatiewet?	Ja	10
4) Worden in uw gemeente jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen vastgesteld?	Ja	
5) Beschikt u over een beleidsagenda grondbeleid waarin onderwerpen die op uw grondbeleid afkomen staan geagendeerd (zoals regionaal grondbeleid, Europese regelgeving, convenanten met corporaties, etc.)?		
Maximale score A		80
B. Proces		
6) Heeft uw accountant bij de beoordeling van de meest recente jaarrekening geconstateerd dat in de jaarrekening een juiste weergave wordt gegeven van de vermogenspositie van het Grondbedrijf, zijn de aanwezige risico's adequaat beschreven?	Ja	20
7) Beschikt uw planeconomische functie aangaande de beoordeling van stedenbouwkundige plannen over een door uw organisatie geaccepteerd normatief kader waarmee de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding van uw plannen mogelijk is?	Ja	20
8) Zijn de beslismomenten projectmatig werken en beslismomenten grondexploitatie op elkaar afgestemd?	Ja	20
Maximale score B		60
C. Uitvoering		
9) Hoe groot is het verschil tussen het geplande aantal nieuwe woningen en het gerealiseerde aantal in het afgelopen jaar?	< 10%	20
	>=10% en < 25%	10
10) Weet u wat het % kosten voorbereiding en toezicht is waarmee in de grondexploitaties wordt gerekend en weet u ook hoe hoog de werkelijke kosten van voorbereiding en toezicht zijn?	% begroting bekend	10
	werkelijk % bekend	10
11) Bestaan er grote verschillen tussen in begroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (jaarrekening) van het grondbedrijf?	< 10%	10
	>= 10% en <=25%	
Maximale score C		60
Totaal te behalen score	Maximale score	200

6.2 Bijlage 2. Verloop grondexploitatie resultaten en benchmark financiële risico's

6.2.1.1 Verloop grondexploitatie resultaten 2007-2011

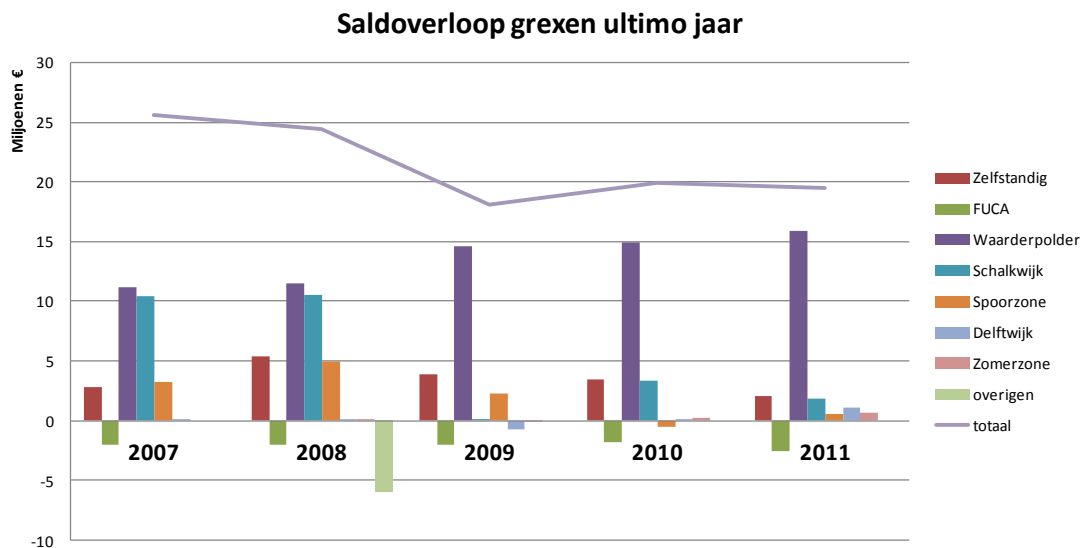
Geconstateerd is dat de MPG's, Jaarrekeningen en andere voortgangsrapportages vooral ingaan op de ontwikkeling van de grondexploitaties ten opzichte van de vorige periode. Daarbij wordt ook voornamelijk op projectniveau gerapporteerd over de ontwikkelingen. Op basis van de verstrekte gegevens zijn voor de periode 2007 tot heden het verloop van het netto contante plansaldo⁴² en de boekwaardesaldi⁴³ per programma/ groep grondexploitaties op een rij gezet. Er is aangesloten bij de in de MPG genoemde verdeling van grondexploitaties. Bedragen met een min-teken zijn nadelig (resp. tekorten of schulden).

Het saldooverloop laat een afname van het verdienvermogen zien met circa € 5 miljoen in de genoemde periode. Met name het programma Schalkwijk is daar debet aan (verklaart de piek in 2009), terwijl Waarderpolder nu juist een sprong in verdienvermogen heeft gemaakt. De prognose per ultimo 2011 gaat uit van een verdienvermogen van circa € 20 miljoen. Schommelingen en grote mutaties in de projectsaldi vallen op in de Spoorzone, Schalkwijk en Waarderpolder.

De ontwikkeling van de boekwaardesaldi laat een voordelige trend zien. Het verloop laat dezelfde piek in 2009 zien als gevolg van een forse toename van de boekwaarde in het project Schalkwijk.

De grote mutaties in grondexploitaties worden in de jaarrekening (paragraaf grondbeleid) op hoofdlijnen genoemd.

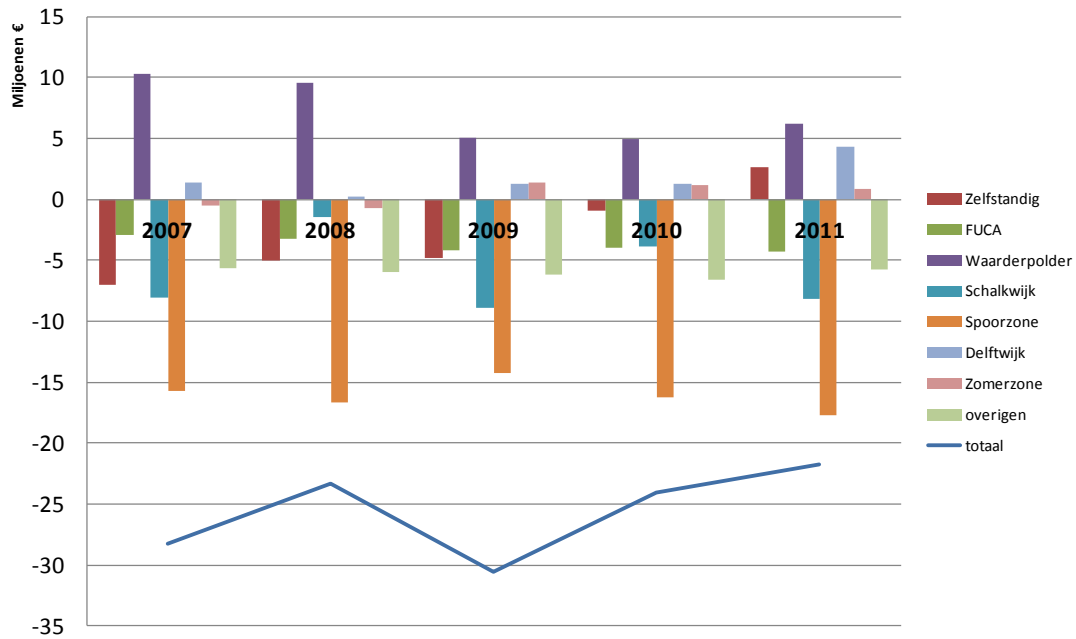
Figurenó.1. Saldooverloop en boekwaardesaldi grondexploitaties (grexen)



⁴² de netto contante waarde van een grondexploitatie is het saldo van kosten en baten, vermeerderd met de inflatieverwachting en rentekosten en -baten.

⁴³ De boekwaarde van een grondexploitatie is het saldo van de reeds gedane investeringen en ontvangen opbrengsten uit bijvoorbeeld subsidies en grondverkoop.

Boekwaarden grexen ultimo jaar



Uit de interviews blijkt dat vooral gericht wordt op het standaardiseren van de grondexploitatieadministratie (deze vindt in een uniform spreadsheetmodel plaats), waarmee het MPG opgesteld kan worden. De onderbouwingen in ramingen, en koppeling met ruimtegebruik van de plannen hebben wij niet aangetroffen in stukken voor het college of de raad. Datzelfde geldt voor uniforme opbouw van grondexploitatiebesluiten, waarin vanuit ruimtegebruik, stedenbouwkundig plan, fasering en kengetallen een financieel kader wordt opgebouwd. De onderbouwing van de grondexploitaties (onderverdeling naar kostencategorieën en specifieke ramingen) is opgenomen in het standaard spreadsheetmodel. Uit dit model komen ook de consolidaties voor de MPG's.

De bijhouding van de grondexploitaties is op ons overgekomen als voornamelijk het verwerken van de resultaten uit nieuwe boekwaarden. Rapportages naar college of raad over varianten en bandbreedtes zijn niet aangetroffen. Op kredietniveau wordt wel gerapporteerd over over- en onderschrijdingen.

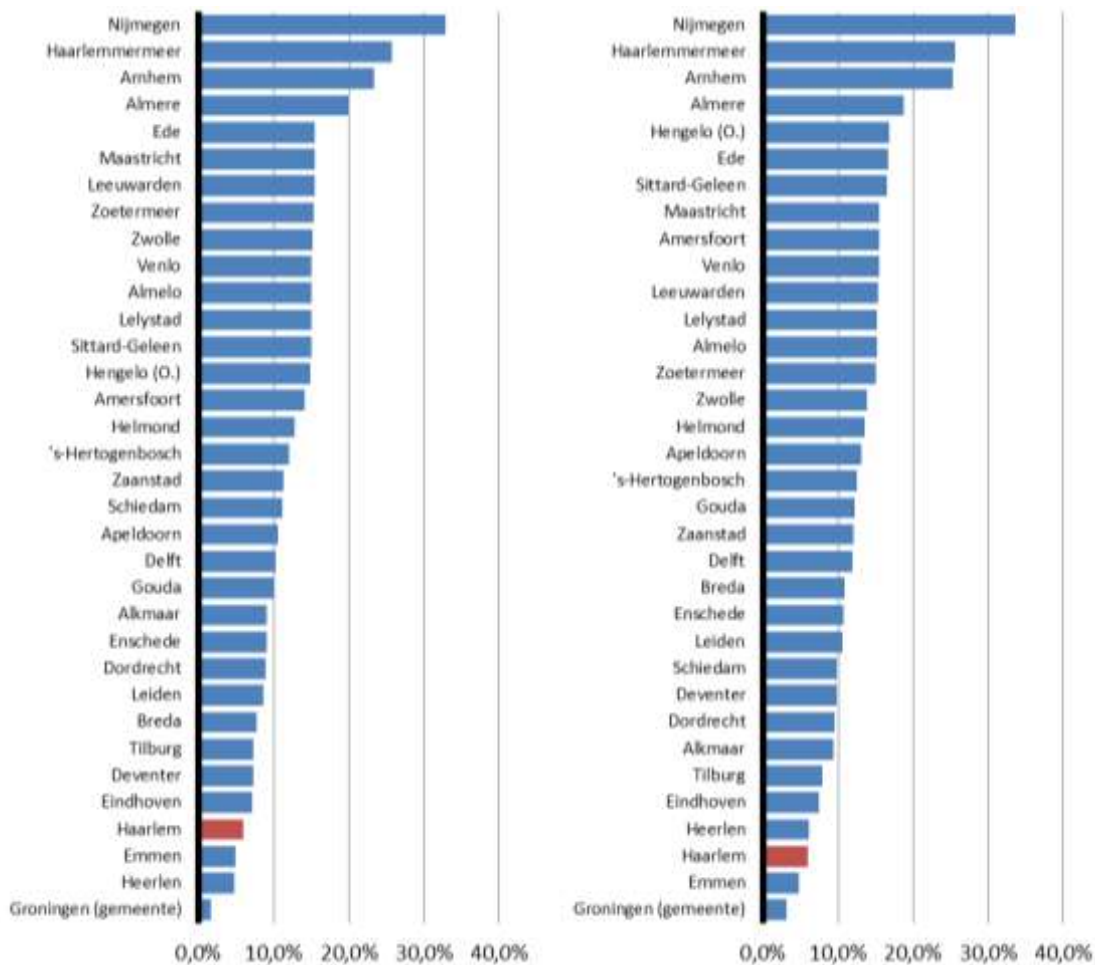
Veel inhoudelijke, financiële besluitvorming over grondexploitaties vindt plaats op het niveau van het deelgebied. Hierbij wordt zelden of nooit teruggerepen naar het gebiedsniveau en de impact op de overall exploitatie binnen het gebied. Hier manifesteert het spanningsveld zich tussen het sturen op hoofdlijnen (gebieden) en op projectniveau door de raad en het college. Doordat de raad veel informatie wenst op projectniveau, is de sturingsinformatie op bijvoorbeeld gebiedsniveau onvoldoende aanwezig.

6.2.1.2 Benchmark financiële risico's t.o.v. G32-gemeenten

Om de financiële risico's van de grondexploitaties in Haarlem in beeld te brengen, vergelijken we enkele kengetallen van het CBS van de gemeente Haarlem met de andere G32-gemeenten. We letten daarbij op twee aspecten:

- de balans, die aangeeft welk aandeel van het bezit van de gemeente bestaat uit (mogelijk risicovolle) grondposities
- de resultatenrekening, die een indicatie geeft van de bedragen die er jaarlijks in de grondexploitatie omgaan.

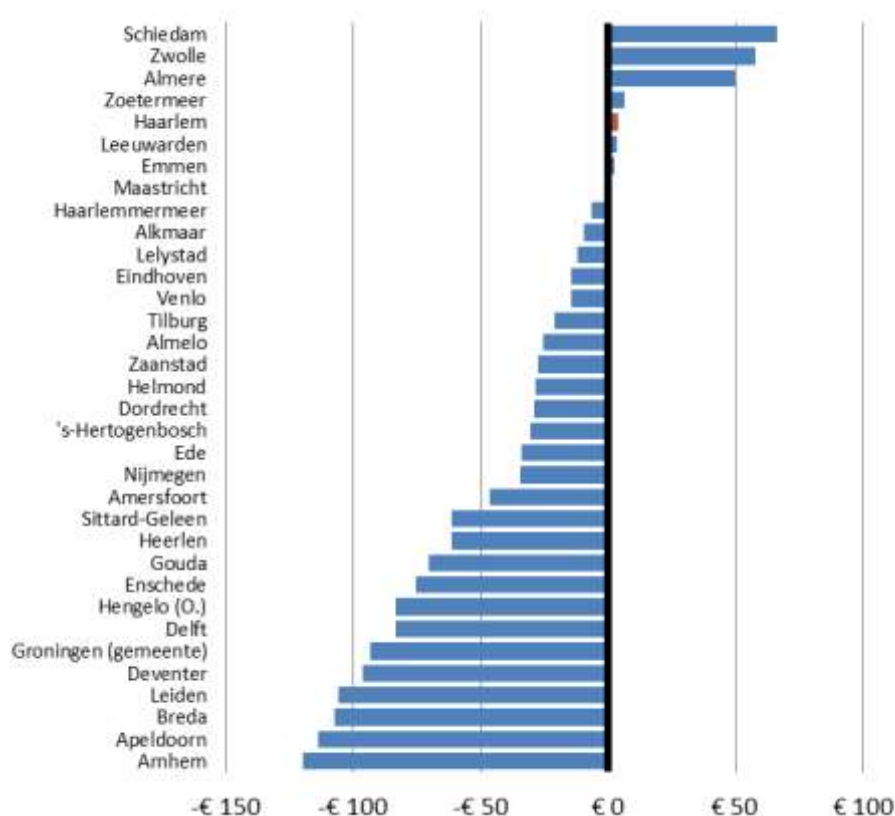
Figuur 6.2. Percentage van de totale gemeentelijke baten (links) en lasten (rechts) uit de grondexploitatie



Figuur 6.2 geeft aan welk percentage van de totale gemeentelijke baten en lasten volgens de jaarrekeningen 2008 – 2010 van de grondexploitaties afkomstig zijn. In Haarlem is het aandeel van de grondexploitaties relatief laag: van de G32-gemeenten hebben er slechts drie procentueel minder baten uit de grondexploitatie en slechts twee lagere lasten. In de jaarlijkse totale omzet van de gemeente Haarlem is de grondexploitatie dus een relatief kleine factor.

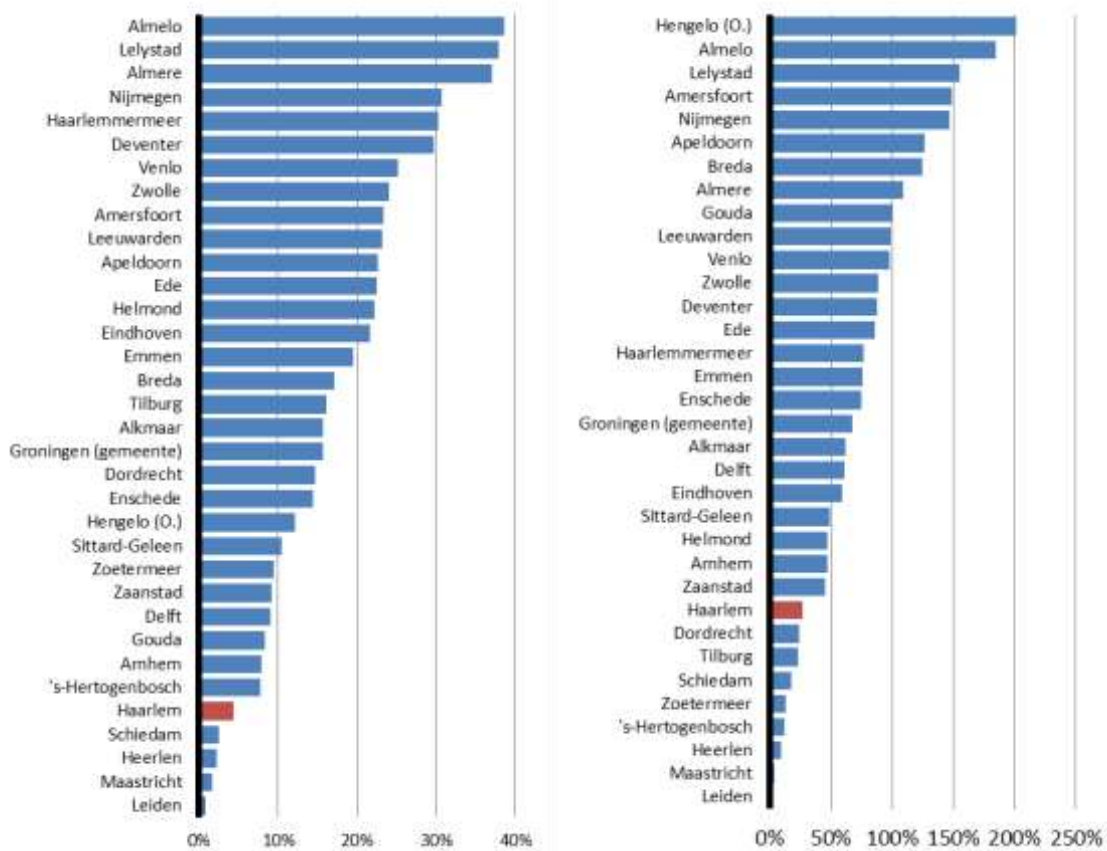
Een tweede aandachtspunt uit de resultatenrekeningen is het saldo van het product 'bouwgrondexploitatie'. Dit saldo geeft niet zo zeer iets aan over het verwachte eindsaldo op de projecten, als wel over het resultaat op jaarbasis van investeringen in en opbrengsten uit grondexploitaties. Opnieuw is een gemiddelde genomen van de periode 2008 – 2010; in figuur 7.3 is dat per inwoner vergeleken voor de G32-gemeenten. Opnieuw zit Haarlem aan de 'gunstige' kant van de G32-gemeenten: er is in de genoemde periode een kleine winst per inwoner gemaakt op de grondexploitaties (€4,00). Er is dus in die jaren minder geïnvesteerd in nieuwe grondexploitaties dan er is ontvangen aan opbrengsten uit grondexploitaties. Er zijn drie gemeenten die per inwoner een veel beter saldo realiseren, maar de saldi in de meeste G32-gemeenten zijn beduidend negatiever.

Figuur 6.3. Saldo product bouwgrondexploitatie 2008 – 2010 per inwoner



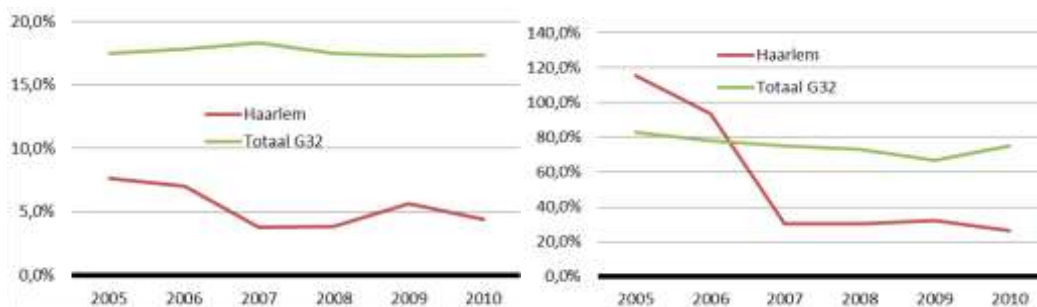
Bij de balans kijken we naar de omvang van de grondvoorraad – zowel in exploitatie genomen als nog niet in exploitatie genomen – ten opzichte van de totale balans en ten opzichte van het eigen vermogen. Figuur 6.4 laat daarvan voor de G32-gemeenten een momentopname zien per de jaarrekening van 2010. Haarlem heeft ten opzichte van het eigen vermogen (rechts), maar zeker ten opzichte van het balanstotaal (links) een kleine grondpositie. Het risico voor de gemeente is daarmee relatief beperkt: bij een afwaardering van de grondwaarde komt de balanspositie van de gemeente als geheel niet snel in gevaar.

Figuur 6.4. Voorraad bouwgrond ten opzichte van balanstotaal (links) en eigen vermogen (rechts) in 2010



Opvallend is de ontwikkeling van de verhouding tussen de grondpositie en het eigen vermogen in de periode 2005 – 2010 (zie figuur 7.5, rechts). Na 2007 is die verhouding scherp gedaald, niet zo zeer door een verkleining van de grondpositie, als wel door een vergroting van het eigen vermogen. Sinds 2007 is in Haarlem ongeveer 30% van het eigen vermogen geïnvesteerd in bouwgrond.

Figuur 6.5. Ontwikkeling voorraad bouwgrond ten opzichte van balanstotaal (links) en eigen vermogen (rechts)



6.3 Bijlage 3. Relatieve positionering Haarlems grondbeleid

Op basis van cijfers uit de jaarrekeningen van Nederlandse gemeenten is het Haarlems grondbeleid gepositioneerd ten opzichte van zeven andere gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal.

In relatie tot de ontwikkeling van de boekwaarde van de grondvoorraad tussen 2005 en 2010 lijkt Haarlem een anticiperende gemeente waar het gaat om de ontwikkeling van woningen die op die gronden hebben plaatsgevonden. Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat Haarlem in de afgelopen jaren niet voldoende productie heeft weten te bewerkstelligen op haar in bezit zijnde gronden. Gezien de bestaande vastgoedcrisis is dat overigens geen ongevoelbaar verschijnsel.

Figuur 6.6. Ontwikkeling grondvoorraad versus Ontwikkeling woningproductie voor Haarlem en 7 vergelijkbare gemeenten.

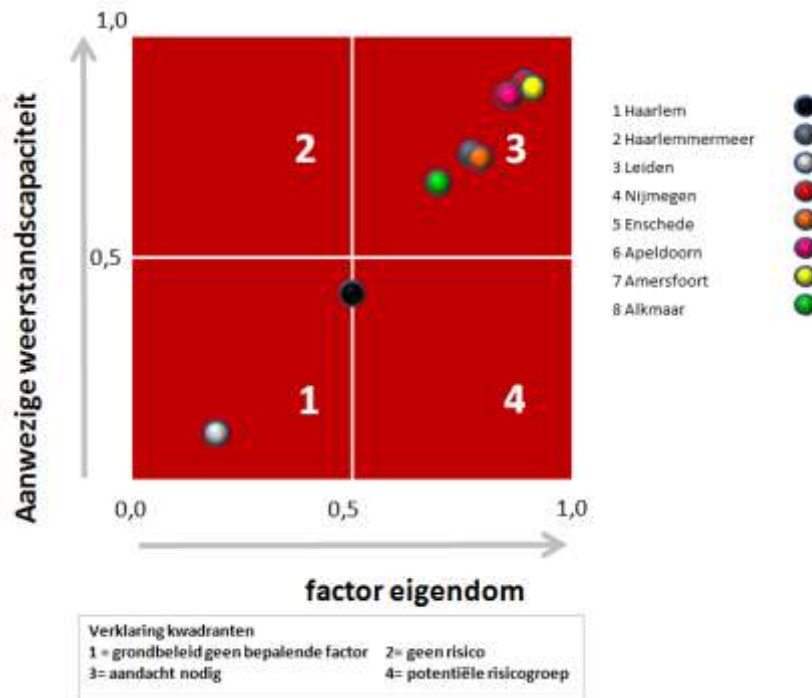


Als de ontwikkeling in de tijd van de grondvoorraad, uitgedrukt in geld, van gemeenten tegenover de ontwikkeling in de tijd van de aanwezige reserves en voorzieningen wordt afgezet, ontstaat een eerste indicatie in de mate waarin de weerstandscapaciteit voldoende zal zijn om met betrekking tot de waardering van het bezit aanwezige risico's af te kunnen dekken. Uiteraard is de weerstandscapaciteit niet louter beschikbaar om risico's in de waardecreatie rondom die gronden op te vangen, het geeft echter wel een beeld van de buffer die mogelijk beschikbaar is daarvoor in relatie tot het gemiddelde over alle Nederlandse gemeenten (cijfers tot en met jaarrekeningen 2010 gebruikt).

In de tweede figuur is het grondeigendom in relatie gebracht met het beschikbare weerstandsvermogen. Haarlem scoort hier gemiddeld. Ten opzichte van andere gemeenten met grote uitbreidingsplannen en grondvoorraad (zoals Apeldoorn, Nijmegen en Amersfoort) behoort Haarlem in die benadering niet tot de potentiële risicogroep van gemeenten. Bij een

toename van de grondvoorraad zonder toevoeging aan de weerstandscapaciteit, kan Haarlem in de risicogroep terecht komen (kwadrant 4). Indien voornamelijk gronden worden afgestoten (in het kader van uitgifte van gronden bijvoorbeeld), past de situatie bij een gemeente waarin 'grondbeleid geen bepalende factor' is in de gemeentelijke financiële huishouding. Dit sluit aan bij de in de Nota Grondbeleid verwoorde 'stimulerende en faciliterende aanpak'.

Figuur 6.7. Ontwikkeling eigendom versus weerstandsvermogen (ten opzichte van gemiddelde van Nederlandse gemeenten) voor Haarlem en 7 vergelijkbare gemeenten.



6.4 Bijlage 4. Casestudie Spoorzone

6.4.1.1 Planomschrijving & Kaderstelling

In 2003 is onderleiding van de stedenbouwkundige Riek Bakker een Masterplan opgesteld voor de Spoorzone. Dit Masterplan beslaat het gebied vanaf de Spoorwegdriehoek aan de westzijde van Haarlem tot de Oostpoort nabij de Veerplas. Beoogd programma betreft circa 3.000 woningen, ruim 400.000 m² bedrijfsruimte, bijna 13.000 arbeidsplaatsen en circa 60.000m² voor voorzieningen. De afgelopen jaren zijn grondexploitaties geopend voor de deellocaties waar de ontwikkelingen aanvang krijgen. Daarnaast zijn enkele initiatieven ont-plooid om projecten voor te bereiden (Bron: website www.haarlem.nl en MPG 2012).

Figuur 6.8. Overzicht Masterplan Spoorzone



Het masterplan Spoorzone uit 2002 was aanleiding om een grondexploitatie Spoorzone te openen en aan te vangen met de planvoorbereiding. Eén en ander werd aan de raad voorgesteld met het raadsbesluit 'Masterplan Spoorzone' (rb 230/2003). Onderstaand overzicht van de grondexploitatieprojecten binnen Spoorzone laat zien dat er – rekening houdend met rente en inflatie-effecten – per 2003 een sluitende financiële prognose voor het kernprogramma Spoorzone lag.

Wat opvalt is dat diverse grote infrastructurele ingrepen naast de ontwikkeling van woon- en werkgebieden in 1 grote exploitatie zijn opgenomen. De grondexploitatie Oostpoort-fase 1 wordt operationeel, dat wil zeggen dat kosten worden geactiveerd, die later terugverdiend moeten worden in de uitgifte van gronden en uit subsidies.

Het geprognosticeerde resultaat van het totale programma verslechterd in 2004 naar € 11,7 miljoen nadelig, inclusief optimalisaties en risico's € 14,9 miljoen nadelig. Oostpoort-West wordt geacht pas op de lange termijn ontwikkeld te kunnen worden, de gemeentelijke eigendommen daarbinnen worden marktconform verhuurd.

De toerekenbaarheid van kosten aan de grote infrastructurele elementen (fly-over en Oudeweg) wordt eveneens geregeld, dat wil zeggen dat deze geacht worden uit de verza-meexploitatie Spoorzone gedekt te kunnen worden (lees: uit de toekomstige winsten van de overige grondexploitaties).

Tabel 6.1. Openen grondexploitatie Spoorzone

Grondexploitatie Masterplan Spoorzone Kernprogramma						
	Grond- kosten A	Grond- opbrengsten b	Subsidies en Bijdrage c	Saldo nominaal d=(b+c)-a	Resultaat N.E.W. 2020	Resultaat N.C.W. 2003
5.1. Oostpoort	22,5	51,0		28,5	56,9	22,9
5.3 Station Amsterdamsevaart	63,6	65,9	4,6	6,8	-1,8	-0,7
5.5 Spaarne Centrum	21,4	29,8		8,4	16,1	6,5
5.8 Stationsomgeving	27,4	9,3		-18,1	-40,6	-16,3
5.9 Rondje Bolwerk	5,9	2,0	1,7	-2,1	-4,9	-2,0
5.10 Gonnnetstraat	19,3	13,5		-5,8	-11,9	-4,8
5.11 Westzijde Spoorwegdriehoek	14,1	20,5		6,4	14,3	5,8
5.13a Deelgebied overstijgende elementen	42,9		15,0	-27,9	-61,0	-24,6
5.13b Subsidies			16,8	16,8	32,8	13,2
TOTAAL	217,1	192,0	38,1	13,0	-0,1	0,0

BRON: raadsbesluit 230/2003

In het raadsbesluit wordt de ambitie van het Masterplan Spoorzone in geld uitgedrukt. Hierbij worden grondkosten, grondopbrengsten en subsidies en bijdragen met elkaar in verband gebracht. Dit leidde tot een sluitende 'businesscase' voor het Masterplan (resultaatprognose 0). Voor het deelproject Oostpoort fase 1 werd een krediet verstrekt, tegelijk wordt ook een grondexploitatie Spoorzone (geconsolideerd) geopend. Er wordt een voorbereidingskrediet verstrekt van € 575.000. Er is dus nog geen sprake van het openen van alle grondexploitaties zoals in bovenstaande tabel geprognosticeerd, maar van een deel van Oostpoort (fase 1).

In 2005 is een nieuw in te stellen krediet voor de voorbereidingskosten voor de Gonnnetstraat en de Oostpoort fase 2 aanleiding om een grondexploitatie Oostpoort fase 2 te openen, een plan met een groot areaal te ontwikkelen kantoren. In onderstaande tabel is het gewijzigd kader samengevat.

Tabel 6.2. Resultaat ontwikkelingen inclusief risico's en optimalisaties in miljoenen

Ontwikkeleenheid	januari 2005		Risico Invloed op NCW	Optimalisatie Invloed op NCW	Grex januari 2005 inclusief risico en optimalisatie
	6.4.1.2	NCW per 01/01/2 003			
Oostpoort Oost		€ 18,2	- € 3,2	€ 4,1	€ 19,1
Oostpoort West		- € 11,9	Onbekend	€ 11,9	€ 0
Scheepmakerskwartier		- € 2,1	- € 3,3	-	- € 5,4
Stationsomgeving		- € 12,4	- € 3,2	€ 1,4	- € 14,2
Rondje Bolwerken		- € 2,3	Onbekend	Onbekend	- € 2,3
Omgeving Gonnnetstraat		- € 0,2	- € 1,9	-	- € 2,1
Westzijde Spoorwegdriehoek		€ 4,6	Onbekend	Onbekend	€ 4,6
Deelgebied overst. elementen		- € 5,6	- € 9,0	-	- € 14,6
Subsidies		€ 0	n.v.t.	n.v.t.	€ 0
Waterplan		PM	PM	PM	PM
Totaal		- € 11,7	- € 20,6	€ 17,4	- € 14,9

Bron: Actualisatie grex Spoorzone 23-2-2005

De in 2003 besloten financiële kaders voor het programma Spoorzone worden geactualiseerd in 2005. Dit leidt tot een tekort van circa € 11,7 miljoen. Risico's en optimalisaties worden toegepast op de onderdelen van het programma en leiden tot een nieuwe grondexploitatieprognose met een tekort van € 14,9 miljoen.

De gemeente stapt ook in het project Oostpoort fase 3, waarbinnen het Stadion gerealiseerd dient te worden. In 2010 wordt duidelijk dat het project niet doorgaat en de gemeente met de tot dan toe gemaakte kosten blijft zitten. Deze zijn in 2011 met een verliesvoorziening afgedekt (zie ook onderzoek rekenkamercommissie 2010). Het deelproject wordt in 2012 afgesloten.

In 2008 wordt duidelijk dat voor Oostpoort fase 2 de marktsituatie ongunstig wordt en het project wordt stilgelegd. Momenteel staat het project op een 'graszaadscenario', wat inhoudt dat met een worst-casescenario ontwikkeling rekening wordt gehouden (lange doorlooptijd, hogere kosten, etc.), het project sluit echter nog steeds voordelig in de boeken, ondanks de circa € 3 miljoen nadelige boekwaarde.

De in 2006 ingestoken weg voor het Scheepsmakerskwartier (zie projectvoorstel 2006/203881) blijkt in 2011 niet tot de gewenste totale ontwikkeling te leiden. De raad besluit in 2011 (rb het project te knippen, waarbij met De Principaal voor fase 1 een overeenkomst wordt afgesloten. Het betekent dat de gemeente (voorlopig) verantwoordelijk is voor de voortgang in fase 2. Afhankelijk van kansen en risico's wordt een meer actieve of faciliterende houding aangenomen. Er wordt daarbij geanticipeerd op het voortzetten van de samenwerking met de ontwikkelende partij in fase 1.

In 2011 wordt Oostpoort fase 2 in het raadsstuk Stand van zaken grote projecten (rb 2011/153335) behandeld als categorie D. Stagnatie Projecten. Het project wordt 'stilgelegd'⁴⁴, dat betekent dat het graszaadscenario wordt toegepast, waardoor het plan weliswaar een lager geprognosticeerd saldo krijgt, maar wel een voordelig saldo houdt (i.t.t. de boekwaarde die per ultimo 2010 circa € 2,8 miljoen nadelig bedraagt).

In de toelichtende tekst van het raadsbesluit wordt vermeld: "Het saldo van € 4 miljoen positief (...) wordt gebruikt voor het dekken van tekorten in projecten zoals het Scheepsmakerskwartier. De gehele consolidatie Spoorzone sluit per 1-1-2010 op ca € 2 miljoen voordelig. Indien over wordt gegaan tot het sluiten van de grondexploitatie Oostpoort 2 mag (BBV / accountant) de verwachte winst niet worden ingezet in de consolidatie. Er ontstaat dan direct een tekort van 2 miljoen op de consolidatie Spoorzone en de bijdrage aan de fly-over valt dan weg (€ 1.9 miljoen)." Feitelijk wordt dit plan nog opengehouden om een positieve bijdrage aan de verzamelexploitatie Spoorzone te kunnen blijven presenteren en de afdracht aan de fly-over ad € 950.000 in stand te houden. Tot 2016 wordt verder geen activiteit verwacht in dit plan en de realisatie van baten erin is hoogst onzeker.

6.4.1.3 Huidige situatie

Het programma Spoorzone kent per begin 2012 een verwacht resultaat van € 0,5 miljoen voordelig. Hierin is nog opgenomen het nadelig resultaat op Oostpoort fase III (Stadion) ad € 2,2 miljoen, waarvoor een verliesvoorziening beschikbaar is (zie paragraaf Grond- en vastgoedbeleid Jaarrekening 2011). Bij liquidatie ervan, zal het resultaat van het programma met € 2,2 miljoen toenemen (naar € 2,7 miljoen).

In de MPG2012 worden de deelprojecten Oostpoort II, Scheepsmakerskwartier en Oostpoort West behandeld. Oostpoort fase III wordt aangeduid als af te sluiten project. Er is voor het daar ontstane tekort een verliesvoorziening getroffen.

Er blijkt circa € 2,7 miljoen afdracht opgenomen in het plan Oostpoort fase II aan de deelprojecten Gonnetsstraat, Spoorzone Algemeen en aan een fly-over. Deze afdrachten uit Oostpoort fase 2 zijn onderdeel van de boekwaarde die op dit deelplan drukt. Tegelijk is Oostpoort fase 2 ernstig vertraagd en vraagt om herziening van het plan. De kosten en baten staan daarom fictief in 2018 gepland. Impliciet is de grondprijs Dit betekent dat de rentelas-

⁴⁴ Er is geen sprake van het uit het programma halen van het deelproject, er wordt geen activiteit op korte termijn verwacht.

ten over de boekwaarde tot die tijd gedragen moeten worden uit de overige resultaten van het programma (immers, Oostpoort fase 2 kent geen verliesvoorziening).

In de verzamelexploitatie zijn posten opgenomen voor verwerving, vtu en bijdragen aan derde en overige opbrengsten gerealiseerd. Risico's en overige uitgaven zijn nog geprognosticeerd. De eerdere liquidatie van Oostpoort fase 1 wordt hiermee nog gedeeltelijk vermeld.

In het totale plan (op basis van de consolidatie 1-1-2012) is circa 57% VTU opgenomen (als percentage van uitvoeringskosten exclusief verwerving en afdrachten en bijdragen aan andere exploitaties). Voor de resterende activiteiten is nog circa € 0,2 miljoen VTU beschikbaar. Dit is 8% van de nog te realiseren investeringen. Het merendeel van de in het plan verwerkte VTU is dus reeds gerealiseerd en zijn 'oude plankosten'. In hoeverre hier ook plankosten zijn opgenomen voor plannen die inmiddels in een andere vorm hun doorgang gaan vinden cq. zijn gestopt is niet af te leiden.

In de MPG2012 is de fasering van het Scheepsmakerskwartier inmiddels opgenomen. Hieruit blijkt dat de prognose voor het resultaat voor beide fasen samen gunstiger is dan de prognose in 2011 (circa € 50.000).

De grondexploitatie Oostpoort West zijn feitelijk twee vastgoedexploitaties, waarbij de toekomstige verkoopwaarde tegenover de verwervingskosten en overige grondexploitatiekosten staan. Hieruit wordt een voordelig resultaat verwacht van circa € 1,2 miljoen. De opgenomen investeringen aan de openbare ruimte (bouw- en woonrijp maken) worden niet toegelicht of anderszins onderbouwd. Aangezien hier naar verwachting geen bouwrijpe grond door de gemeente zal worden vervaardigd (de gebouwen worden immers verkocht, niet de grond), lijkt het behandelen van dit plandeel als vastgoedexploitatie inclusief beheer- en onderhoudskosten meer geschikt.

Geconcludeerd mag worden dat de verkoop van vastgoedbezit van de gemeente hier direct ten gunste komt van het plan Spoorzone Oostpoort West. Omdat het ambitieuze kantorenprogramma uit het Masterplan niet meer geldt, wordt dit resultaat in eerste instantie inzetbaar voor de overige plannen van de Spoorzone (via de verzamelexploitatie).

6.4.1.4 Financiële analyse

Als het verloop van het verdienvermogen van de exploitaties binnen het programma Spoorzone op een rij worden gezet, blijkt dat er sinds de opening van de eerste grondexploitatie veel verdienvermogen is ingeleverd, doordat plannen niet doorgingen of inschattingen van het verdienvermogen tegenvielen. Het verdienvermogen nam van € 35,2 miljoen in 2003 tot € 2,7 miljoen in 2012 af. Het aantal 'deelgebied overstijgende elementen' (bovenwijkse investeringen) nam in dezelfde periode ook drastisch af. Met name de fly-over en een aankoop t.b.v. het Stationsplein zijn nu nog opgenomen in de ramingen (totaal circa € 2,2 miljoen).

Tabel .3. Overzicht verloop projectsaldi Spoorzone (netto contant)

Deelgebied	2003	2005	2012
Oostpoort	-22,9	-19,1	-1,8
Spaarne Centrum	-6,5	5,4	0,3
Westzijde Spoorwegdriehoek	-5,8	-4,6	-1,2
Totaal verdienvermogen winstgevende onderdelen	-35,2	-18,3	-2,7
<i>inclusief rentecorrectie 5% per jaar per 1-1-2012</i>	-52,0	-24,5	-2,7
Deelgebied overstijgende elementen	24,6	14,6	2,2
Subsidies	-13,2	0	0
Overige projecten binnen programma	23,8	18,6	0
Consolidatie totaal programma	0	14,9	-0,5

Bron: MPG 2012 besluiten raad 2003 en 2005. Netto contante waarden per start van het genoemde jaar. (bedragen met een min-teken betekenen voordelige saldi). Het verdienvermogen is ten behoeve van de vergelijkbaarheid van bedragen gecorrigeerd met 5% rente

per jaar naar begin 2012. Het overzicht is bedoeld om de teruggang in verdienvermogen in het Spoorzone aan te duiden.

De subsidies zijn volledig opgedroogd in die periode. Alle overige projecten, zoals een nieuw station, zijn komen te vervallen. Het project Oostpoort fase 3 (stadion), de Gonnetsstraat, Oostpoort fase IV, en het Rondje Bolwerken zijn volledig uit het programma verdwenen.

Op basis van de grondexploitatie-onderbouwingen valt op dat het deelgebied Oostpoort, waarvan fase III wordt afgesloten (Stadion) en fase II op een stagnatiescenario ('graszaad-scenario') is geprognosticeerd, relatief veel bovenwijkse kosten draagt, die reeds gerealiseerd zijn. De opbrengsten uit dit deelgebied zijn hoogst onzeker. Het betreft onder andere de bijdrage aan de fly-over ad € 1,9 miljoen, een bijdrage aan het reeds afgesloten deelproject Gonnetsstraat (€ 0,2 miljoen). Opvallend is ook dat uit dit deelgebied een afdracht aan het totaal programma ad € 0,6 miljoen is gedaan (op basis van 2 uitvoeringkredieten van het project : TB 156/2005 € 0,4 miljoen en 169/2006 ad € 0,2 miljoen). Het betreft feitelijk een voortijdige winstneming binnen het programma. De BBV schrijft voor dat een voortijdige winstneming slechts mag worden toegepast als er geen risico's meer te verwachten zijn binnen het plan, bijvoorbeeld als 95% van de gronduitgifte gerealiseerd is. Dit is hier niet het geval. Voor het in 2012 herziene plan Scheepsmakerskwartier zijn de risico's op afboekingen en lagere grondopbrengsten in de verzamelexploitatie opgenomen ad € 2 miljoen. Dit is de weerstandscapaciteit die wellicht nodig is om fase 2 te kunnen realiseren in de toekomst. Voor fase 1 is inmiddels een contract afgesloten met de ontwikkelaar. De aanpak is niet consistent met de aanpak voor Oostpoort fase II waar het risico in feite in het graszaadscenario is opgenomen.

De verzamelexploitatie wordt in dit plan gebruikt als administratief vehikel voor bovenwijkse kosten, risico's voor Scheepsmakerskwartier en het administreren van resultaten uit de planontwikkelingen per deelplan (al dan niet voordat de resultaten daadwerkelijk gerealiseerd zijn). Er ontbreekt een richtlijn die aangeeft welke functie de verzamelexploitatie heeft en welke kosten en baten hierin mogen worden opgenomen.

6.4.1.5 Risicomanagement

Herhaaldelijk wordt bij besluiten door raad en college aangegeven dat de risico's in het programma Spoorzone niet door de reserve grondexploitaties kunnen worden gedragen. In Rb 156/2005 bijvoorbeeld: "Opgemerkt wordt, dat de reserve grondexploitatie, die dekking zou moeten bieden aan dergelijke risico's, een stand heeft die niet in dekking kan voorzien."

Dat weerhoudt college en raad er niet van nieuwe grondexploitaties operationeel te verklaren, omdat ze volgens de prognose een positieve bijdrage leveren aan het programma (bijv. Oostpoort-fase 2).

Feitelijk is bij de uitwerking van die grondexploitaties telkens gebleken dat het verdienvermogen, dat was bedacht in 2003 niet gehaald kan worden (bijvoorbeeld voor het Scheepsmakerskwartier). Bij een rapportage 'tussenstand 2005' wordt bijvoorbeeld genoemd 'Grondexploitaties voor deelgebieden worden alleen geopend, indien de financiële haalbaarheid is aangetoond' (d.i. de haalbaarheid van een deelproject, red.). Er wordt vervolgens geen aandacht gegeven aan de bijdrage aan het totale programma.

In feite betreft het hier een aantal losse grondexploitaties, waarbij positieve grondexploitaties (met name Oostpoort fase 2) worden gebruikt om voorbereidingskredieten te financieren van andere deelprojecten. Of dat op dat moment past bij de verwachte kasstroom in het programma (wanneer worden welke resultaten verwacht gerealiseerd te worden en wanneer welke verliezen?) is geen aandachtspunt.

In 2005 wordt een kwantitatieve risicoanalyse gebruikt om de mogelijke optimalisaties en tegenvallers te verwerken in de grondexploitaties binnen het programma Spoorzone. In de huidige grondexploitaties is geen aansluiting meer gevonden bij die risicoanalyse (dat wil zeg-

gen dat de risico's voor bijvoorbeeld Scheepsmakerskwartier opnieuw zijn bepaald en in de verzameexploitatie zijn opgenomen (€ 2 miljoen).

6.5 Bijlage 5. Casestudie Delftwijk-Zuid

6.5.1.1 Planomschrijving & Kaderstelling

Onder de naam "Delftwijk 2020" is een grootschalige herstructurering in uitvoering, met als doel om van Delftwijk een levensloopbestendige wijk te maken. Er worden ongeveer 850 woningen gesloopt en 1050 nieuwe woningen teruggebouwd. Tevens wordt een verdubbeling van het aantal winkels in het huidige winkelcentrum gerealiseerd en zal een wijkpark worden aangelegd. In de stedenbouwkundige uitgangspunten wordt het parkeren voor een groot deel ondergronds gerealiseerd. Om aan de watertoets van het Hoogheemraadschap te kunnen voldoen, zal ook water in de wijk worden ingepast.

Het project heeft een lange doorlooptijd (het eindjaar is geraamd op 2020). In die periode wordt door de gemeente intensief samengewerkt met drie woningcorporaties. Het betreffen Ymere, Pré Wonen en Elan Wonen. Voor de samenwerking zijn gedegen afspraken gemaakt die van alle partijen een forse inspanning vergen (bron: MPG 2012).

In 2004 besluit de gemeenteraad over de samenwerkingsovereenkomst Delftwijk 2020 (rb 245/2004), welke door drie woningcorporaties en de gemeente wordt ondertekend. Basis hiervoor zijn de Toekomstvisie Delftwijk 2020 en het Stedenbouwkundig Kader Delftwijk.

Figuur 6.9. Voorlopige structuurplankaart uit de Toekomstvisie Delftwijk 2020.



De gemeente investeert in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met de corporaties € 17 miljoen (prijsspeil 2004) voor ingrepen in het openbaar gebied. De corporatie dragen bij in de grondexploitatie op basis van een woonomgevingsbijdrage (een bijdrage per sloopwoning), 50% in het tekort op het Wijkpark ad € 2,5 miljoen en daarnaast een lumpsum van € 2 miljoen in het resterend tekort op de grondexploitatie/ inrichting openbaar gebied. Totaal draagt de corporatie € 8,5 miljoen bij aan de grondexploitatie, de helft van de totale

grondexploitatiekosten. Het gemeentelijk deel wordt voornamelijk door ISV-bijdragen afgedekt.

Het raadsbesluit meldt dat ter compensatie van de grote investeringen die de corporaties doen, zij de mogelijkheid krijgen om 300-400 woningen marktconform te ontwikkelen op het Delftplein. In de samenwerkingsovereenkomst wordt genoemd dat de corporaties worden uitgenodigd een voorstel te doen voor die ontwikkeling omwille van de beoogde integrale kwaliteit en samenhang. Afspraken erover worden in een nadere overeenkomst vastgelegd. Eén en ander verkeerd nog in de fase van de haalbaarheidsstudie.

De plankosten die direct verband houden met de samenwerking tussen corporaties en de gemeente zullen 50/50 worden gedragen.

Verder wordt genoemd dat voor grond voor openbaar gebied € 100 per m² wordt betaald (door de gemeente), voor grond voor woondoeleinden € 200 per m² (door de corporaties). Deze grondruil saldeert tot een bijdrage aan de gemeente van circa € 750.000, welke onderdeel is van de lumpsum door de corporaties.

Het programma Delftwijk bestaat uit meer dan de afspraken met de corporaties. Zo worden de projecten aan het Marsmanplein uitgevoerd door Leyten BV en HBB vastgoed. Het totale investeringsniveau ligt op basis van de grondexploitatie in 2012 op circa € 48 miljoen. Hiervan is circa € 14,5 miljoen een bijdrage vanuit het programma aan de deelprojecten. Netto betreft het dus € 33,5 miljoen.

Het Rijk heeft aan het programma Delftwijk 2020 € 5 miljoen IPSV subsidie bijgedragen.

6.5.1.2 Huidige situatie

In de MPG 2012 sluit het gehele programma Delftwijk op circa € 1,1 miljoen voordelig. Er zijn geen voorzieningen getroffen voor deelprojecten. Voor Delftwijk-zuid hebben de drie complexen een nadelig saldo van circa € 0,4 miljoen. Er zijn nog geen boekwaarden gerealiseerd op deze deelprojecten.

6.5.1.3 Financiële analyse

De totale ontwikkeling Delftwijk laat zich faseren over een noordelijk deel (Delftlaan Noord, Slauerhoff, Marsmanplein, Vondelweg, het wijkpark) en Delftwijk Zuidzijde (Delftlaan Zuid, Van Moerkerkenstraat, Aart van der Leeuwstraat). Het noordelijk deel is in de afrondende fase. Delftwijk Zuidzijde (3 deelprojecten Delftlaan Zuid, Van Moerkerkenstraat en A. v.d. Leeuwstraat) stagneert. In het verslag van de stuurgroep Delftwijk van 7 juni 2012 wordt genoemd dat het project Van Moerkerkenstraat 'is ingeleverd tot 2020'. Dat wil zeggen dat de ontwikkeling daarvan niet meer binnen de scope van de samenwerkingsovereenkomst zal vallen. De feitelijke start van de Zuidzijde moet nog plaatsvinden. De corporaties bezinnen zich op de wijze van uitvoering. In algemene zin hebben ze te kennen gegeven meer eengezinswoningen en minder meergezinswoningen te willen realiseren. De consequentie is wel dat er minder nieuwe woningen terugkomen dan aanvankelijk meer is gerekend. De studies naar de consequenties van mogelijke wijzigingen zijn gecommuniceerd met de stuurgroep. Uit de gemeentelijke analyse van de consequenties (het Totaaloverzicht Delftwijk Zuid van 19 maart 2012) blijkt dat het aantal nieuw te bouwen woningen in de overgebleven twee deelprojecten met 175 wordt verminderd. De bijdragen door de corporatie blijven gehandhaafd, net als de bijdrage van de gemeente. Voor de Moerkerkenstraat vervallen al deze bijdragen over en weer. De gemeentelijke bijdrage wordt in dit geval op basis van 175 woningen meer bepaald, dan dat er daadwerkelijk nieuw gebouwd zullen worden.

Daarnaast wordt de openbare ruimte duurder als gevolg van onder andere een gescheiden rioolsysteem. Het voornemen is om de circa € 0,3 miljoen meerkosten aan de raad voor te leggen als extra bijdrage in de openbare ruimte t.g.v. een gescheiden rioolstelsel. Daarnaast zal de raad voorgesteld worden haar bijdrage aan de openbare ruimte op niveau te houden en niet - in de pas met het dalende aantal nieuw te bouwen woningen - naar beneden toe bij te stellen. De argumentatie hierachter is dat weliswaar het aantal woningen wordt teruggebracht, maar de opgave voor de openbare ruimte (investeringen) niet wijzigen. Dit is

een afwijking op de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst, die uitging van een gemeentelijke bijdrage op basis van de nieuw te bouwen woningen. Opvallend is overigens dat in het MPG 2012 de bij het programma genoemde woningaantallen niet overeenkomen (veel hoger zijn) dan genoemd in het Totaaloverzicht Delftwijk-Zuid van maart 2012. Dit houdt verband met het peilmoment van de MPG (ultimo 2011) waarin nog uitgegaan is van de oorspronkelijk afgesproken aantallen.

De grondexploitatie zelf laat zich presenteren als een verzameling van 8 deelexploitaties en 1 verzameexploitatie.

In de verzameexploitatie zijn de bijdragen te onderscheiden en is de controle op de afspraken met de corporaties uit te voeren. Wat betreft de investeringen is dit minder transparant, hiertoe dienen de afzonderlijke exploitaties bekeken te worden. De volgende afspraken worden gehanteerd:

- alle inkomsten uit de transformatiebijdragen gaan naar de verzameexploitaties. Daar vindt ook de controle op de bijdragen en subsidies plaats.
- elk deeldeelproject krijgt een bijdrage vanuit de verzameexploitaties op het moment van de oplevering. De hoogte van de bijdrage is zodanig dat het project op prijspeil 1-1-2007 een eindresultaat 'nul' zou krijgen. Ten opzichte van dat prijspeil zijn de invloeden van uitvoering direct zichtbaar en kan de opdrachtnemer beter zijn verantwoordelijkheid nemen.
- Enige uitzondering op deze regel is het wijkpark, dat gezien moet worden als een bovenplanse voorziening zonder transformatiebijdrage. Met de corporaties is de afspraak vastgelegd voor een gezamenlijke 50-50 dekking (corporaties tot maximaal € 2,5 miljoen).

Sinds 2007 worden deze regels toegepast, in een eerder stadium was de relatie tussen kosten en baten in deelprojecten niet vastgelegd, waardoor grote verschillen in saldi per deelproject konden ontstaan en sturing op de afspraken lastig was.

De bijdragen van overheden zijn opgenomen in de verzameexploitatie waaruit projecten een opdracht ontvangen in hun deelexploitatie. Verwervingskosten zitten in de verzameexploitatie én in de deelexploitaties. 30% van de VTU-kosten is opgenomen op het niveau van de verzameexploitatie, net als diverse overige uitgaven. Uitgifte woningbouw is met name op het niveau van de verzameexploitatie vastgelegd.

Alle onderdelen van de exploitatie zijn dus wel traceerbaar, de mix van afspraken met corporaties (in de samenwerkingsovereenkomst) en 'lossere' projecten binnen 1 programma maken het soms echter ingewikkeld om op het rapportageniveau van het MPG te doorzien of afgeweken wordt van vastgelegde kaders.

In het MPG 2012 zijn de nieuwe inzichten voor Delftwijk Zuidzijde nog niet doorgevoerd. Er wordt in de risicoparagraaf wel opgemerkt dat de vraag naar koopwoningen is gewijzigd en het bouwplan wellicht wordt gewijzigd. De wijzigingen zijn nog niet doorgevoerd omdat "nog te weinig bekend is".

Uit het Stuurgroepverslag van 7 juni 2012 blijkt dat partijen akkoord zijn over het afvallen van de Van Moerkerkenstraat en er een aanvulling op de Samenwerkingsovereenkomst dient te worden opgesteld. De verwerking van deze informatie mag dus verwacht worden in de MPG 2013.

6.5.1.4 Risicomanagement

In de diverse voortgangs- en bestuursrapportages wordt kwalitatief aandacht besteed aan de risico's in tijd en geld. Er zijn echter geen kwantitatieve risicoanalyses aangetroffen, waarin de kans op bepaalde risico's in geld wordt uitgedrukt. In de voortgangsrapportage 1^e kwartaal 2012 (2 maart 2012) wordt aangetoond dat voor de reeds in uitvoering zijnde deelprojecten het meerwerk past binnen de conform grondexploitatie verstrekte kredieten.

Voor de deelprojecten in Delftwijk Zuid zijn geen risicoanalyses voorhanden.

6.6 Bijlage 6. Casestudie Land in Zicht

6.6.1.1 Planomschrijving & Kaderstelling

Het dubbelproject Schoterbrug – Land in Zicht had tot doel:

- De realisatie van een nieuwe oeververbinding (Schoterbrug) die aansluit op de nieuwe Oostweg in de Waarderpolder.
- De realisatie van woningbouw en omliggende openbare ruimte in het gebied tussen Spaarne, Spaarndamseweg en Schoterbrug (Land in Zicht).
- De realisatie van een stadshaven op de locatie ten noorden van Land in Zicht.

De brug is in 2009 voltooid, dus nu richt de focus zich op de woningbouw en de stadshaven. Een belangrijk onderdeel van het project vormen de uitplaatsingen die nodig waren om het te kunnen realiseren (bron: Voortgangsrapportage Land in Zicht januari – maart 2012 (1 maart 2012)).

Figuur 6.9. Plangrenzen woningbouwlocatie Land in Zicht.



Het project Land in Zicht betreft een zogenaamd IP project waarin de realisatie van een brug alsmede de realisatie van een woninglocatie met jachthaven is betrokken.

In 2005 neemt de raad het besluit tot gunning van de twee aanbestede percelen in dit project: I. de brug en II. De woningontwikkeling (rb 302/2005). Hierbij wordt een krediet van €

18.574.000 voor de aanleg van de brug beschikbaar gesteld en aangekondigd dat 'de grondexploitatie zal op een later moment worden geopend. Dit is mogelijk, omdat op dit moment de voorbereidingskosten voor brug en woningbouw nog iet kunnen worden gesplitst'. Tot die tijd was reeds circa € 2 miljoen aan voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld. De bieding voor de grondexploitatie bedroeg circa € 8,0 miljoen opbrengst. Per saldo werd verwacht dat het project circa € 12,6 miljoen zou kosten (€ 18,6 + € 2 - € 8 miljoen).

De grondexploitatie is echter nooit geopend. In het MPG is de grondexploitatie dan ook niet opgenomen. Financieel werd dit project daarom een opstapeling van kredieten. In 2005 werd hierover tevens een ontwikkelings- en realisatieovereenkomst Schoterbrug afgesloten tussen partijen. Hierin werd de ontwikkelaar verantwoordelijk voor de herhuisvesting van de scouting, de Haarlemse Jachtclub (naar binnen de woonlocatie), de kanovereniging en de hengelsportvereniging. Dit betekende echter wel, dat de gemeente verantwoordelijk was voor het functievrij maken op de oude locatie. Op basis van toezeggingen in het verleden draait de gemeente echter op voor veel meer kosten daarin dan oorspronkelijk gedacht. Een kostenraming voor dat onderdeel is niet aangetroffen. In 2009 volgde een vaststellingsovereenkomst die inging op de meer- en minderkosten en vertragingen die inmiddels waren ontstaan. Onder andere door het feit dat de Haarlemse Jachtclub HJC niet meer in de woninglocatie Land in Zicht zal worden opgenomen, maar naar Schoterroog verplaatst zou worden. Ook wordt vastgelegd dat de gemeente volledig verantwoordelijk is voor de beëindiging van de activiteiten van de jachtwerf Wetterwille, inclusief de verplaatsing van de boten naar een nieuwe Stadshaven-West. Over de noodzakelijke uitplaatsing van Tuin Totaal, de boten van jachtwerf De Drijver naar de Stadshaven-Oost en de Reddingsbrigade is in de overeenkomsten niets opgenomen.

Pas in 2011 werd een grondcontract ondertekend voor de woningbouw, waarin ontwikkelaar grond koopt (voorfinanciert) en gemeente na realisatie van openbaar gebied en uitplaatsing etc, vergoedingen uitkeert aan ontwikkelaar. Na oplevering van de laatste woningen wordt de netto koopsom van circa € 8,0 miljoen gerealiseerd aan de gemeente.

6.6.1.2 Huidige situatie & financiële analyse

De voortgangsrapportage januari – maart 2012 (1 maart 2012) laat zien dat reeds € 28,9 miljoen krediet verstrekt is en nog circa € 0,4 miljoen tekort wordt verwacht hierin. Na afrekening van de € 8,0 miljoen voor de woningbouw, resteert dus een nadelig saldo van circa € 21,3 miljoen, circa € 8,7 miljoen méér dan gepresenteerd in het raadsbesluit over de gunning in 2005. Het in 2008 verstrekte krediet voor risico's ad € 6,4 miljoen (rb 158/2008) heeft hierin het grootste aandeel naast de verplaatsing van de stadshavens (€ 0,8 miljoen) en de verwachte afronding van het project (€ 1,4 miljoen). Het betekent dat het gehele verdienvermogen uit de woningbouwlocatie is verdampt in de kredieten om risico's in de uitvoering te kunnen opvangen.

Opvallend aan de rapportages over dit project, is dat ondanks de aanduiding als grondexploitatie in het raadsbesluit in 2005 en de aanduiding ervan in de stand van zaken grote projecten 2011, er geen aansluiting wordt gezocht bij de bewakings- en rapportagemethodiek in de grondexploitatie. In dat geval had het verwachte tekort op de ontwikkelingslocatie vooraf moeten worden afgedekt met een verliesvoorziening óf had de grondexploitatie van de woninglocatie naast het IP-project voor de brug moeten bestaan. Op dit moment is het project een verzameling kredieten, waarover de raad bij aanvullende kredietverstrekkingen geen zicht heeft op het effect op het geprognosticeerde resultaat van het totale project. In de methodiek van de grondexploitatie is dit wel gemeengoed.

6.6.1.3 Risicomanagement

Bij de inspraak op de gunning (2005) van het project werd reeds melding gemaakt van de bezwaren die met name de jachthaven voor de HJC had op het proces van uitplaatsing. Bij het raadsbesluit is geen risicoparagraaf opgesteld en is ook geen overzicht van kosten en baten als grondexploitatie genoemd. Er is geen begroting van kosten beschikbaar ten be-

hoeve van de uitplaatsing van bedrijven, hetgeen de verantwoordelijkheid van de gemeente bleef na gunning.

In 2006 werd een ambtelijke risicoanalyse opgesteld, waarin op zeer globaal niveau inschattingen van bedragen werden gedaan inclusief een kans op voorkomen. Deze top 10 wordt in de loop van de jaren niet bewaakt of expliciet voorzien van beheersingsmaatregelen.

In 2011 ontvangt de raad een vertrouwelijke rapportage Financiën Schoterbrug en Land in Zicht (22 november 2011), waarin de gehele krediet- en risicoanalyse-geschiedenis opgenomen is. Uit de vele aanbevelingen blijkt, dat het anticiperen op risico's, maar ook op kosten die direct volgen uit de verdeling van verantwoordelijkheden na gunning van de brug en de woningbouwlocatie, niet of nauwelijks is gebeurd.

Ook in de notitie 'stand van zaken grote projecten' in 2011 wordt geen melding gemaakt van de risico's. Er wordt volstaan met de melding "Over de consequenties van de verplaatsing van Hengelsportvereniging, HJC, Kon Tiki en stadshaven volgt nog een afzonderlijke rapportage". Hieruit blijkt dat blijvend wordt gestuurd op separate kredieten en niet op de samenhang in het project. Het risico op verdere meerkosten had hierin genoemd kunnen worden inclusief de kostenraming daarbij. Deze kwamen pas in de genoemde vertrouwelijke notitie van 22 november 2011 voor de raad aan het licht.

6.7 Bijlage 7. Lijst met geïnterviewden

Cecile Hubers – gebiedsmanager Stedelijke Projecten/ Wijkzaken

Arnoud Kuiper - gebiedsmanager Stedelijke Projecten/ Wijkzaken, projectleider Delftwijk Zuid

Jemme Schurer – Stedelijke Projecten/ Wijkzaken – Vastgoedontwikkeling

Marcel v.d. Ark – senior adviseur concerncontrol

Ewout Cassee – wethouder Ruimtelijke Ordening

Martin Jonker – concerncontroller

Herman Wals – projectleider Land in Zicht

Wijnand Stockart – bedrijfsbureau Stadszaken

6.8 Bijlage 8. Bronvermeldingen

Ten behoeve van de beleidsanalyse:

- BGGE 2007
- Accountantsverslag 2011
- Eerste bestuursrapportage 2012
- Financiële beheersverordening 2012
- Jaarverslag 2011
- Kadernota 2012
- MPG 2012
- Nota grondbeleid 2006
- Nota grondprijzen 2010
- Nota reserves en voorzieningen 2008
- Nota verbonden partijen 2008
- Programmabegroting 2012
- Raadsvoorstel nota grondprijzen 2010
- Richtlijnen fysieke projecten
- Commissie BBV, Notitie grondexploitatie, februari 2012.
- Royal Haskoning, Onderzoek VAT-kosten in Haarlem
- Besluit Stand van zaken Grote Projecten (2011/153335)

Ten behoeve van de casestudies:

Spoorzone:

- Raadsbesluit Masterplan Spoorzone (230/2003)
- Nota B&W Grondexploitatie Spoorzone (2003)
- Raadsbesluit Materplan Spoorzone 2005(156/2005)
- Nota B&W Projectvoorstel Scheepmakerskwartier (2006)
- Nota B&W Scheepmakerskwartier: planontwikkeling en krediet 2008 (2007)
- Oplegvel Raadsstuk Masterplan Scheepmakerskwartier: keuze havenvariant (2008)
- Raadsstuk Masterplan Scheepmakerskwartier en realisatieovereenkomst fase 1 (1022/215932)
- Voortgangsrapportage Scheepmakerskwartier januari-maart 2012 (28 maart 2012)
- Diverse onderbouwende spreadsheets grondexploitaties Spoorzone behorende bij stand MPG 2012

Land in Zicht:

- Raadsstuk Kredietverlening oeververbinding Waarderpolder-noord, initiatieffase (43/2003)
- Raadsstuk Voorstel tot gunning: Schoterbrug en aanpalend woongebied (302/2005)
- Ondertekende Ontwikkelings- en realisatieovereenkomst Land in Zicht (2005)
- Risicodossier Land in Zicht (spreadsheet mutatedatum 21-6-2012)
- Brief aan Gemeenteraad 'Stand van Zaken Land in Zicht'(16 mei 2012, 2012/202545)
- Handout presentatie 'Elf jaar Schoterbrug & Land in Zicht', 6 oktober 2011
- Verkoopovereenkomst locatie Schoterbrug te Haarlem d.d. 21 november 2011
- Voortgangsrapportage project Land in Zicht januari – maart 2012, 1 maart 2012
- rapportage Financiën Schoterbrug en Land in Zicht (22 november 2011)

Delftwijk-Zuid:

- Raadsbesluit 245/2004 openen grex Delftwijk
- Grondexploitatie Delftwijk 2005 (spreadsheet)
- Herziene grondexploitatie (bij MPG 2012, spreadsheets)
- Verschillenverklaring uitgebreid jaarrekening 2011
- Samenwerkingsovereenkomst Delftwijk 2020
- Risicoanalyse paraplu mei 2011
- Resultaat onderzoek herijking financiën projectonderdelen Zuidzijde
- Overzicht stand van zaken planvorming 7 december 2010

- Verslagen stuurgroep September 2011 en juni 2012 waarin voortgang Zuidzijde is besproken
- Voorbeeld kwartaalrapportage programma Delftwijk (2012)
- Voorbeelden kwartaalrapportages deelprojecten Delftwijk (2012)
- Diverse onderbouwende spreadsheets grondexploitaties Delftwijk behorende bij stand MPG 2012.

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...