

# De Rekenkamercommissie

## Risicobeheersing grondexploitatie Zoetermeer

2012

Op verzoek van de raad onderzocht de rkc de wijze waarop de gemeente het instrument risicoanalyse in relatie tot de grondexploitaties hanteert.

# Inhoudsopgave

---

1.	Aanbiedingsbrief	3
2.	Rapport	5
3.	Collegereactie	48

**Aan**  
De raads- en commissieleden  
cc. het college

**Datum**  
24 oktober 2012

**Van**  
E.J. Wallet-Boers

**Onderwerp**  
Aanbieding rapport rekenkamercommissie risicoanalyse  
grondexploitaties

Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar rapport onderzoek Risicobeheersing Grondexploitaties Zoetermeer aan. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van motie 9 die de raad tijdens de raadsvergadering van 2 april van 2012 met algemene stemmen heeft aangenomen. Daarin verzoekt de raad de rekenkamercommissie een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de gemeente het instrument risicoanalyse in relatie tot de grondexploitaties hanteert.

Het onderzoek is door RIGO uitgevoerd en heeft plaatsgevonden in de periode van eind augustus tot begin oktober 2012. Vanaf de start van het onderzoek is het streven geweest het rapport voor november aan de raad aan te bieden, zodat het nog kan worden betrokken bij de begrotingsbehandeling op 5 en 12 november. Door het relatief korte tijdsbestek dat de rekenkamercommissie had voor het uitvoeren van het onderzoek, het ambtelijk wederhoor en het verkrijgen van een bestuurlijke reactie van het college is iets afgeweken van de gebruikelijke procedure. Zo heeft een eerste ambtelijke check al tijdens het onderzoek plaatsgevonden en zijn de termijnen die aan ambtenaren en college zijn gegeven voor een reactie korter gesteld dan gebruikelijk. Het rapport is op 9 oktober aan het college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie met het verzoek uiterlijk 23 oktober te reageren. Ambtelijk is meegedeeld dat het college de uitslag van een in uitvoering zijnde stresstest bij de reactie wil betrekken, die pas eind oktober beschikbaar is, bij zijn reactie op het rapport en op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie te willen betrekken. Om onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen toch tijdig voor de begrotingsbehandeling aan uw raad aan te kunnen bieden heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen de rapportage zonder bestuurlijke reactie te sturen. De collegereactie ontvangt u separaat, zodra deze beschikbaar is.

De rekenkamercommissie is naar aanleiding van het door RIGO uitgevoerde onderzoek van oordeel dat het in Zoetermeer goed gesteld is met de risicobeheersing van de grondexploitaties. De rekenkamercommissie onderschrijft de conclusies in het rapport en kan zich ook goed vinden in de overwegingen, die de onderzoekers meegeven in paragraaf 4.2. Ten behoeve van de bestuurlijke reactie is dit ook kenbaar gemaakt aan het college. Op basis van het rapport doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen, die eveneens aan het college zijn voorgelegd:

**1. Maak duidelijk op welke wijze over grote afwijkingen gerapporteerd moet worden.**

De huidige 'spelregel' <sup>1</sup> geeft aan dat voor grote afwijkingen van de vastgestelde grondexploitatie instemming van de raad via een apart raadsvoorstel nodig is. Op dit moment is er geen sprake van dergelijke afzonderlijke raadsvoorstellen voor grote afwijkingen. Wel wordt er viermaal per jaar over alle grondexploitaties gerapporteerd in de voortgangsrapportage projecten grondbedrijf, tussenberichten en jaarrekening. De rekenkamercommissie is van mening dat extra rapportages

---

<sup>1</sup> Als een afwijking of bij te stellen raming wel binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past, maar leidt tot een financieel nadeel, geldt dat deze wijziging via een apart voorstel vooraf aan de gemeenteraad voorgelegd wordt, in het geval dat:

- a. het financieel nadeel groter is dan 10% van de hoofdkostensoort en groter is dan € 250.000;
- b. het financieel nadeel groter is dan € 1,5 miljoen, ondanks dat het nadeel kleiner is dan 10% van de hoofdkostensoort.

aanvullend op de huidige vier rapportagemomenten geen toegevoegde waarde hebben. De frequentie van de rapportages aan de raad ligt in de huidige situatie hoog genoeg. Wel is belangrijk dat in de rapportages die de raad vier keer per jaar ontvangt de grote afwijkingen nadrukkelijk onder de aandacht van de raad worden gebracht.

**2. Monitor de ontwikkeling van de grondexploitatieportefeuille goed en bepaal op basis daarvan of het blijven investeren in gronden en projecten nog zinvol is.**

Het blijven investeren in gronden en projecten terwijl er geen zicht (meer) is op goede realisatiemogelijkheden is het grootste risico in de grondexploitatie. Er zijn echter geen indicaties dat in Zoetermeer op dit moment een dergelijke werkwijze wordt gehanteerd. Goed (blijven) monitoren zorgt ervoor dat Zoetermeer ook voor de toekomst dit risico heeft afgedekt.

**3. Weeg per project af of de raad de projectdefinitie wenst te handhaven.**

Over het algemeen wordt er, wanneer andere parameters wijzigen, niets veranderd aan de eerder door de raad vastgestelde projectparameters. Met aanpassing van de inhoudelijke kaders kan het financiële resultaat echter gelijk blijven of zelfs verbeteren. Afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt en de afspraken die er al gemaakt zijn is deze mogelijkheid gemakkelijker of moeilijker te realiseren. Het is echter van belang dat de raad bij financiële veranderingen in de grondexploitatie ook dit alternatief – mutatie van de inhoudelijke kaders – in de afweging betreft.

**4. Noem de gemiddelde boekwaarde per m<sup>2</sup> van de niet in exploitatie genomen gronden in de balans.**

Volgens artikel 70 lid 2 BBV is de gemeente verplicht de boekwaarde van de niet in exploitatie genomen gronden in de balans te vermelden. Dit gebeurt nu niet. Voor het risicoprofiel van de niet in exploitatie genomen gronden is de boekwaarde per m<sup>2</sup> een belangrijke factor. Vermelding in de balans geeft meer inzicht in dit risico.

De rekenkamercommissie hoopt dat uw raad zich in de conclusies en aanbevelingen kan vinden en besluit deze over te nemen.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



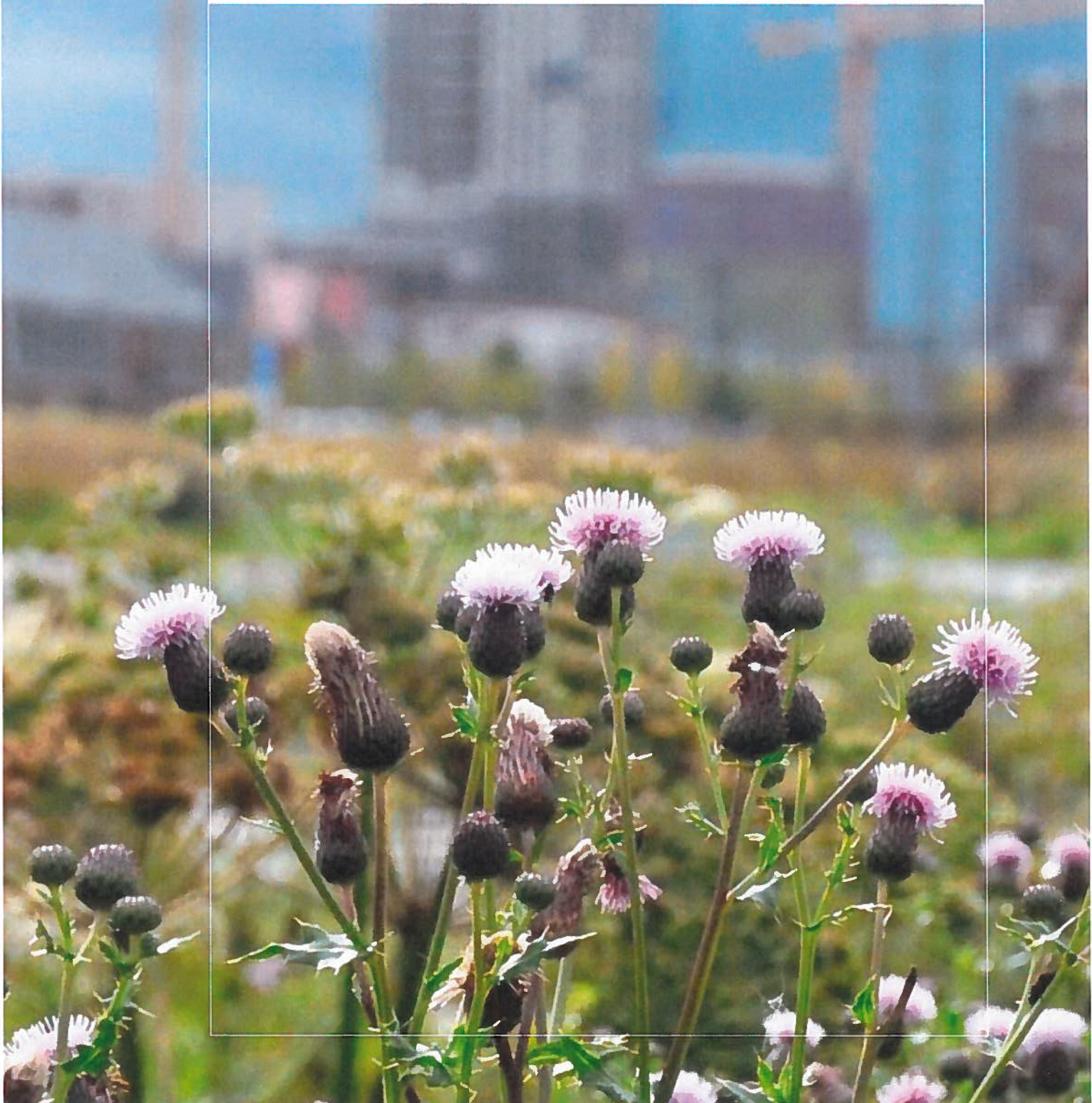
mr. W.R.J. van den Hende



RIGO Research en Advies BV  
Woon- werk- en leefomgeving  
[www.rigo.nl](http://www.rigo.nl)

EINDRAPPORT

# Risicobeheersing grondexploitatie Zoetermeer



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

EINDRAPPORT

---

# Risicobeheersing grondexploitatie Zoetermeer

*Opdrachtgever*

Rekenkamercommissie Zoetermeer

*Auteurs*

Jan Scheele-Goedhart

Anko Drentje

*Rapportnummer*

23550

*Uitgave*

Oktober 2012

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Vraagstelling	
1.2	Risico's en risicobeheersing bij grondexploitatie	
1.3	Onderzoeksaanpak	
1.4	Leeswijzer	
<b>2</b>	<b>Risicobeleidssysteem grondexploitaties</b>	<b>7</b>
2.1	Algemeen kader risicomanagement en weerstandsvermogen	
2.2	Achtergrond: het verbetertraject grondexploitaties	
2.3	Samenvatting: risicobeleidssysteem Zoetermeer	
<b>3</b>	<b>Risicobeheersing in de praktijk</b>	<b>15</b>
3.1	Algemeen: financiële positie grondbedrijf	
3.2	Grondverwerving	
3.3	Fasering projecten	
3.4	Ramingen en risico's lopende grondexploitaties	
3.5	Rapportage over grondexploitaties	
3.6	Weerstandscapaciteit grondbedrijf	
<b>4</b>	<b>Conclusies</b>	<b>27</b>
4.1	Beantwoording vragen	
4.2	Tot slot: enkele overwegingen bij de risico's van de grondexploitaties	
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnen</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Gespreksthema's</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Casusbeschrijvingen</b>	<b>35</b>



# 1 Inleiding

De gemeenteraad van Zoetermeer heeft bij de behandeling van de herziening van de gemeentelijke grondexploitaties een motie aangenomen die de rekenkamercommissie verzoekt om onderzoek te doen naar de toepassing van de risicoanalyses door het grondbedrijf.

## 1.1 Vraagstelling

De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

- *Deugt de toepassing van het risicobeleidssysteem grondbeleid?*

Deze hoofdvraag is door de rekenkamercommissie uitgewerkt in drie deelvragen:

- *Hoe worden risico's geïdentificeerd (bijvoorbeeld aan de hand van een checklist, die gemotiveerd wordt ingevuld)? Daar gaat het dus om: welke risico's worden in ogenschouw genomen en hoe gebeurt dat?*
- *Hoe wordt de kans bepaald dat een risico aan de orde is en wordt dit gemotiveerd gedocumenteerd?*
- *Welke parameters worden gehanteerd voor de gevolgen / omvang (financiële / temporele) van een eventueel optreden van een geïdentificeerd risico?*

## 1.2 Risico's en risicobeheersing bij grondexploitatie

De grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijk project. Daarmee deelt de grondexploitatie in een aantal kenmerken van ruimtelijke projecten, die ook van invloed zijn op de risicobeheersing. Zo loopt het project vaak over meerdere jaren, waarbij nog veel onzeker is nadat het besluit genomen is. Er wordt bij grondexploitaties een investeringsbesluit genomen dat niet zomaar terug te draaien is, maar waarvan nog niet precies duidelijk is hoe dat gedurende de verdere looptijd van het project zal uitwerken. In deze paragraaf beschrijven we het hoe en wat van de grondexploitatie, met als aandachtspunt de risico's ervan. Dat geeft handvatten voor de beschrijving van het Zoetermeerse risicobeleidssysteem en de toepassing daarvan in de hoofdstukken 2 en 3.

De grondexploitatie wordt niet altijd uitgevoerd door de gemeente. Is dat wel het geval, dan wordt gesproken van actief grondbeleid. De tegenhanger daarvan is faciliterend grondbeleid, soms ook passief grondbeleid genoemd, waarbij de grondexploitatie wordt uitgevoerd door een private partij. Daarnaast zijn er verschillende tussen-

vormen van publiek-private samenwerking. In dit rapport richten we ons primair op de gemeentelijke grondexploitaties.<sup>1</sup>

### Kosten en opbrengsten van de grondexploitatie

In een grondexploitatie staan kosten en opbrengsten beschreven. Tabel 1-1 geeft een overzicht van de hoofdkosten- en opbrengstenposten van de grondexploitatie, volgens de indeling die bij de grondexploitaties in Zoetermeer wordt gemaakt. Dit is de zogeheten 'niveau 2'-indeling. Minder gedetailleerd is het overzicht op 'niveau 1', waarbij alleen onderscheid wordt gemaakt tussen kosten en opbrengsten. De ramingen worden opgebouwd op gedetailleerder niveau, waarbij op 'niveau 5' de kosten zijn gedetailleerd op het niveau van het precieze ontwerp voor de inrichting van het gebied. Vervolgens wordt voor elk van de posten bijgehouden hoe de realisatie ervan zich verhoudt tot het begrote bedrag en wat dan het resterende budget is.

**Tabel 1-1 Hoofdposten van de grondexploitatie in Zoetermeer**

Kosten	Opbrengsten
Vastgoedverwerving	Gronduitgifte woningbouw
Milieuvoorzieningen	Gronduitgifte voorzieningen niet-commercieel
Sloop opstallen	Gronduitgifte voorzieningen commercieel
Bouwrijp maken	Gronduitgifte bedrijven
Woonrijp maken	Gronduitgifte kantoren
Afwerken	Gronduitgifte parkeren
VTA	Opbrengsten exploitatie-overeenkomsten
Financiering	Bijdragen Rijk en derden
Kosten overheidshandelen	Bijdragen uit reserves en voorzieningen
Reserve stadsuitleg	Huren en pachten zonder BTW-heffing
Haaglanden	Huren en pachten met BTW-heffing
Kosten exploitatie-overeenkomsten	Overige opbrengsten
Overige lasten	
Fiscale kosten	
Winstnemingen	
Exploitatielasten	

Het eindsaldo van de grondexploitatie is het totaal van de opbrengsten minus het totaal van de kosten. Omdat de kosten en opbrengsten niet tegelijkertijd gerealiseerd worden, komen daar vrijwel altijd rentekosten bij. Daarnaast wordt gerekend met bepaalde parameters voor kosten- en opbrengstenstijging per jaar. Dat saldo wordt gewoonlijk uitgedrukt in een eindwaarde of in een contante waarde. De eindwaarde is het bedrag dat resteert op het moment van afsluiten van de grondexploitatie 'in euro's van dan', de contante waarde is dat bedrag omgerekend naar euro's van nu. Contante waarden kunnen daarom bij elkaar opgeteld worden, bij eindwaarden kan dat alleen wanneer het eindjaar van de exploitaties gelijk is.

Op hoofdlijnen is er een aantal factoren waardoor het eindsaldo bepaald wordt, waarvan de eerste twee door de gemeente niet of nauwelijks en de laatste twee juist wel te beïnvloeden zijn:

<sup>1</sup> Zie voor het gemeentelijk beleid voor de keuze tussen de verschillende vormen van grondbeleid *Nota grondbeleid 2012 – 2015*, p. 9 – 10.

- **Verwervingskosten:** de verwervingsprijs die betaald moet worden voor de grond is aan de onderkant begrensd door de waarde van de grond in de bestaande situatie. Dat kan gaan om grond die van andere partijen aangekocht moet worden, of om grond die al in gemeentebesit was (zoals een voormalige gemeentewerf). In dat laatste geval wordt de grond ingebracht tegen boekwaarde. De verwervingskosten variëren sterk tussen verschillende locaties, vooral afhankelijk van het gebruik van de grond in de bestaande situatie. Bij agrarisch gebruik – grond voor uitleglocaties – is de grondwaarde laag (grond in agrarisch gebruik kost circa €5 per m<sup>2</sup>)<sup>2</sup>, maar in binnenstedelijk gebied is de grondwaarde vaak veel hoger (sterk variërend, maar €300 per m<sup>2</sup> is niet buitensporig hoog)<sup>3</sup>. In het eerste geval is er vaak ruimte in de grondexploitatie om meer voor de grond te betalen, waardoor de grondprijs voor agrarische grond in de nabijheid van stedelijk gebied hoger ligt (de ‘rode waas’). In binnenstedelijk gebied zijn grondexploitaties vanwege de verwervingskosten vaak niet sluitend te krijgen zonder overheidsbijdragen.
- **Markt:** zowel aan de kosten- als aan de opbrengstenkant hangt het resultaat van de grondexploitatie af van de situatie op de markt. Aan de kostenkant gaat het daarbij om de grond-, weg- en waterbouwmarkt en speelt de krapte daar een belangrijke rol. Deze factor leidt er de laatste tijd toe dat de kosten van de grondexploitatie vaak meevallen: aannemers schrijven voor een lagere prijs in op aanbestedingen, omdat ze moeilijk aan werk kunnen komen. Aan de opbrengstenkant is de te realiseren prijs afhankelijk van de schaarste op de woning-, kantoren- of bedrijvenmarkt en van het prijsniveau daar. Overaanbod op de kantorenmarkt heeft, bijvoorbeeld, de afgelopen jaren geleid tot een sterke daling van de te realiseren prijzen voor kantoregrond.
- **Programma:** het opbrengstenniveau is sterk afhankelijk van het programma. De grondopbrengst van duurdere woningen is hoger dan die van goedkopere woningen, een hogere bebouwingsdichtheid leidt tot andere opbrengsten dan een lagere, woningen leveren meer op dan niet-commerciële voorzieningen, et cetera. Met het vastgestelde programma legt de gemeente dus – gegeven de in de markt te realiseren prijzen per functie – grotendeels vast wat de opbrengsten van het project zullen zijn.

<sup>2</sup> De grondprijsmonitor 2012 van DLG rekent voor de regio ‘Weidegebied Zuid-Holland’, waar Zoetermeer toe behoort, een gemiddelde prijs van net iets meer dan €50.000 per ha of €5 per m<sup>2</sup>, voor agrarische grond buiten stedelijke invloed. Voor transacties ten behoeve van ‘rode’ functies, grondaankopen voor bijvoorbeeld woningbouw of bedrijventerrein, is dat volgens de monitor ruim €41 per m<sup>2</sup>. Zie DLG, *Grondprijsmonitor 2011. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt*, p. 5 – 6. De gemeente Zoetermeer rekent met een bedrag van €7 per m<sup>2</sup> voor agrarische grond, zie *Programmabegroting 2012 – 2015*, p. 213.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld EIB, *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*, p. 26; p. 34.

- **Kwaliteitsniveau:** ook het kwaliteitsniveau heeft een bepalende invloed op het financieel resultaat. Een hoger kwaliteitsniveau – bijvoorbeeld door een ruimer opgezet plan of door hoogwaardiger afwerking van de openbare ruimte – leidt tot minder opbrengsten of meer kosten.

Door deze vier factoren wordt het financiële resultaat van de grondexploitatie grotendeels bepaald. Een project met bepaalde karakteristieken leidt daarom in sommige gevallen tot een positief resultaat en in andere gevallen tot een negatief: Oosterheem levert als grootschalige uitleglocatie voor woningbouw een voordelig resultaat op, en een project van een type als Palenstein kan bijna niet anders dan tot een negatief financieel resultaat leiden. Deze verschillen in resultaat worden over het algemeen niet benoemd als risico's.

### Wat is een risico?

De definitie van wat een risico dan wel is, is niet eenduidig. Soms wordt er in die definitie het accent gelegd op de *kans* dat een ongewenste gebeurtenis zich voordoet, in andere definities ligt de nadruk op het *gevolg* van zo'n gebeurtenis. In Zoetermeer wordt een risico gedefinieerd als: "*een onvoorspelbare gebeurtenis met veelal financiële en/of materiële gevolgen die niet specifiek af te dekken zijn*".<sup>4</sup> Duidelijk is echter dat het gaat om ongewenste gebeurtenissen die het resultaat van een project of proces beïnvloeden.

Het is van belang om te benadrukken dat we in dit rapport bij de analyse van de risico's van de grondexploitaties kijken naar gebeurtenissen die *van buitenaf* op het project afkomen. Soms wordt bij ruimtelijke projecten ook een 'politiek risico' beschreven, bijvoorbeeld het risico dat de gemeenteraad een bestemmingsplan niet goedkeurt.<sup>5</sup> In dit rapport benoemen we dergelijke gebeurtenissen niet als 'risico voor de grondexploitatie': als de gemeenteraad besluit tot verhoging van het aandeel sociale huurwoningen, met negatieve consequenties voor het financiële resultaat van de grondexploitatie, dan is dat geen risico.

### Risico's bij nog niet in exploitatie genomen gronden

De vraagstelling van de gemeenteraad heeft vooral betrekking op lopende grondexploitaties. Bij exploitaties waarmee de gemeente nog niet gestart is, komt het risico dat het project in het geheel geen doorgang kan vinden daar bovenop. Wanneer het project niet doorgaat, betekent dat dat de investeringen die er tot dat moment gedaan zijn, niet terugverdiend kunnen worden. De grond moet in dat geval afgewaardeerd worden tot een realistische waarde.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement*, raadsvoorstel 100644 d.d. 3 december 2010, p. 7.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld in de RISMAN-methode. Zie <http://www.risman.nl>.

<sup>6</sup> De herziene *Notitie grondexploitatie* van de commissie BBV (februari 2012) scherpt de regelgeving aan voor nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG): een complex mag alleen als NIEGG op de balans worden opgevoerd, wanneer met een raadsbesluit is onderbouwd

## Risico's bij actieve gemeentelijke grondexploitaties

Bij de risico's van lopende grondexploitaties gaat het om de mogelijke verslechteringen in het resultaat ervan ten opzichte van de initiële ramingen. Deze zijn globaal in de volgende drie categorieën in te delen:

- **Dalende opbrengsten:** bijvoorbeeld doordat de woningprijzen en daarmee ook de grondprijzen dalen.
- **Stijgende kosten:** bijvoorbeeld door extra gemaakte gemeentelijke apparaatskosten, hogere kosten voor bouw- en woonrijp maken of tegenvallende kosten van grondverwerving.
- **Aanpassing in de fasering:** De realisatie van een ruimtelijk project beslaat vaak meerdere jaren. Daarom moeten de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie in de tijd worden uitgezet: er wordt een schatting gemaakt van welk deel van de kosten in welk jaar gerealiseerd wordt. Die fasering in de tijd van de kosten en opbrengsten heeft effect op het resultaat van de grondexploitaties. Dat is het geval vanwege de gehanteerde parameters voor kosten- en opbrengstenontwikkeling, maar vooral vanwege de rentekosten. Over de investeringen die gedaan zijn en die nog niet uit opbrengsten zijn terugverdiend – de boekwaarde – wordt immers het vastgestelde percentage rente betaald. Vertraging in de opbrengsten van een project, terwijl de kosten al gemaakt zijn, brengt dus een ongunstiger saldo met zich mee.

Bij winstgevendende exploitaties is het zo dat door deze risico's de winst uiteindelijk lager uit zal vallen. Dergelijke projecten kosten dus pas op termijn geld, niet in de zin van hogere uitgaven, maar in de zin van lagere inkomsten. Bij exploitaties waar al geen winst zou worden gerealiseerd, leiden risico's nu al tot extra kosten voor de gemeente. De regel is op dit punt dat zodra een grondexploitatie leidt tot een berekend tekort, er een voorziening wordt getroffen ter grootte van dat tekort.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek is eerst het geldende kader voor risicobeheersing van de grondexploitaties in Zoetermeer in kaart gebracht. Dit is gedaan op basis van de relevante documenten – vooral de nota grondbeleid, nota weerstandsvermogen en risicomangement, rapportage over het verbetertraject van de grondexploitaties in 2003 en de voortgangsrapportage projecten grondbedrijf – en op basis van een gesprek met de senior vastgoedeconoom.

Vervolgens is de toepassing van die kaders in de praktijk getoetst door in het bijzonder naar drie casestudies te kijken: Van Leeuwenhoeklaan, Palenstein en Kwadrant – Van Tuylpark. De casestudies zijn geselecteerd voor RIGO, voorafgaande aan de start van het onderzoek. De casestudies zijn gebaseerd op de documentatie per project en

---

dat er sprake is van een toekomstig project (p. 3). Is dat niet het geval, dan wordt het complex gerubriceerd onder de vaste activa.

op gesprekken met de verantwoordelijk vastgoedeconoom en projectmanager. Tot slot is een gesprek gevoerd met de controller van het grondbedrijf, om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen risico's en weerstandscapaciteit. Een overzicht van de gebruikte bronnen is te vinden in bijlage 1. Bijlage 3 geeft een nadere beschrijving van de drie casestudies.

#### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt het risicobeleidssysteem van de gemeente Zoetermeer beschreven: wat moet er volgens het beleid gebeuren om de risico's van de grondexploitaties beheersbaar te houden? In hoofdstuk 3 gaan we in op de toepassing van het risicobeleidssysteem in de praktijk. Dat leidt in hoofdstuk 4 tot de beantwoording van de vragen en een slotbeschouwing over de risico's van de grondexploitaties in Zoetermeer. In de bijlagen zijn de gebruikte bronnen, de gespreksthema-lijst en nadere beschrijvingen van de casestudies te vinden.

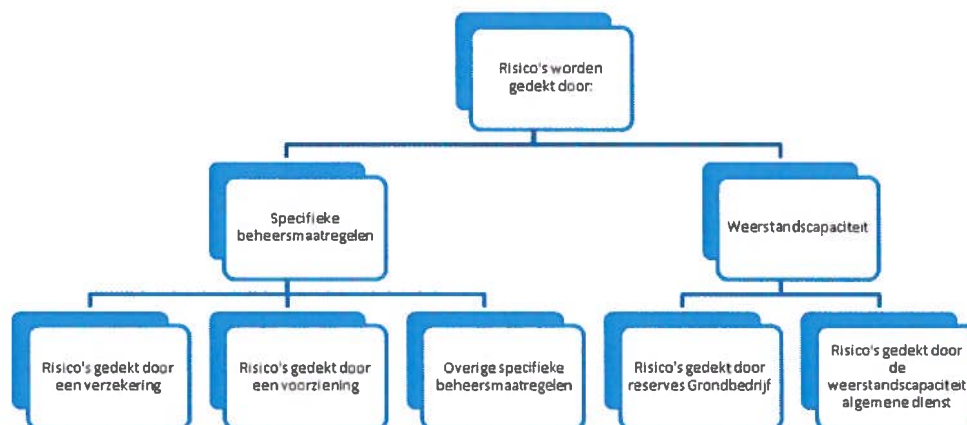
## 2 Risicobeleidssysteem grondexploitatie

De gemeente Zoetermeer heeft in 2011 een nieuwe *Nota grondbeleid* vastgesteld.<sup>7</sup> Op hoofdlijnen is deze nota gelijk aan de vorige nota grondbeleid uit 2007.<sup>8</sup> Het risicobeleidssysteem voor de grondexploitatie is vastgelegd in deze nota, met daarnaast het overkoepelende beleid voor risicomanagement in de *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement*. Daarnaast wordt er jaarlijks gerapporteerd over de ontwikkeling van de risico's in de voortgangsrapportage projecten grondbedrijf.

### 2.1 Algemeen kader risicomanagement en weerstandsvermogen

Het algemene beleid voor risicomanagement in de gemeente Zoetermeer is vastgelegd in de *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement*, het laatst vastgesteld in 2011.<sup>9</sup> In deze nota wordt een aantal richtlijnen vastgelegd die ook voor de grondexploitatie van belang is. Figuur 2-1 geeft aan hoe de risico's worden afgedekt in de gemeente.

**Figuur 2-1 Indeling risico's gemeente Zoetermeer**



Bron: *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement*, p. 15.

In het algemeen noemt de nota vier mogelijkheden om met risico's om te gaan: vermijden, verminderen, overdragen en accepteren.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> *Nota grondbeleid 2012 – 2015. Veranderende stad, nieuwe koers, nieuw beleid.*

<sup>8</sup> *Op goede gronden. Nota grondbeleid 2007 – 2011.*

<sup>9</sup> *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, raadsvoorstel 100644 d.d. 3 december 2010.*

<sup>10</sup> *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement*, p. 14.

De risicoreserve voor het grondbedrijf bestaat, aldus de nota, uit twee onderdelen:

- de reserve versterking financiële positie grondbedrijf (afgekort 'fipo');
- de reserve risico's grondbedrijf.<sup>11</sup>

De verhouding tussen de risico's van het grondbedrijf en de weerstandscapaciteit moet ten minste 1,0 zijn en maximaal 1,2; voor een geraamd bedrag van €1,0 mln. aan risico's moet een risicoreserve van tussen de €1,0 en €1,2 mln. worden aangehouden. Bij een lagere reserve moet die worden aangevuld, bij een hogere worden afgeroomd ten gunste van het Investeringsfonds 2030.<sup>12</sup>

Belangrijk is dat in het risicomanagement van Zoetermeer 'normale' budgetoverschrijdingen niet als risico worden benoemd. Budgetoverschrijdingen moeten, aldus de nota, worden gedekt uit de normale concernbegroting. Weerstandsvermogen is voor het opvangen van 'echte' risico's.<sup>13</sup> Dat is de verklaring voor het feit dat het risicoprofiel van de gemeente Zoetermeer veel lager is dan dat van andere gemeenten.

Naast het aanhouden van weerstandscapaciteit voor gekwantificeerde risico's wordt ook weerstandscapaciteit aangehouden voor risico's die niet nader te kwantificeren zijn. Deze worden geraamd op 2% van de totale begroting. Het grondbedrijf is echter van deze berekening uitgezonderd.<sup>14</sup>

## 2.2 Achtergrond: het verbetertraject grondexploitaties

In 2005/2006 heeft de gemeente het traject rond de vaststelling van de grondexploitaties onder de loep genomen. Eén van de aanleidingen daarvoor was een rekenkamerrapport over de grondexploitaties, daarnaast gaf de raad aan de herzieningen niet voldoende transparant te vinden om zijn controlerende taak te kunnen vervullen.<sup>15</sup>

Drie belangrijke punten in het verbetertraject waren:

- het verduidelijken van de voortgangsrapportages over projecten aan de raad;
- beter sturen op VTA-kosten<sup>16</sup> en
- verhelderen hoe de bevoegdheden bij grondexploitaties zijn verdeeld tussen college en raad.

Het eerste punt heeft geleid tot een nieuwe systematiek van rapporteren, die nog steeds gebruikt wordt in de voortgangsrapportage over projecten. De VTA-kosten zijn in 2003 genormeerd per fase.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, p. 18.

<sup>12</sup> Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, p. 18.

<sup>13</sup> Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, p. 11.

<sup>14</sup> Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, p. 12.

<sup>15</sup> Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van de grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer, p. 5 – 6.

<sup>16</sup> VTA-kosten zijn kosten voor voorbereiding, toezicht en administratie van een project.

<sup>17</sup> VTA-nota, raadsvoorstel 030463 d.d. 19 september 2003.



De rolverdeling tussen raad en college bij sturing en beheersing van de exploitaties is beschreven in de *Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer*.<sup>18</sup> Deze notitie geeft per fase de verantwoordelijkheden van raad en college aan met de daarvoor relevante documenten. Deze rolverdeling en de bijbehorende 'spelregels' voor de grondexploitaties zijn de basis voor de regels voor risicobeheersing in de huidige nota grondbeleid van Zoetermeer.<sup>19</sup>

**Tabel 2-1 Samenvatting raadsbesluiten per fase**

VTA-fase	Raadsbesluiten
Initiatiefase (fase 1)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vaststellen projectopdracht van de raad aan het college (bestaande uit projectvoorstel en aanpak en businesscase)</li> <li>2. Verlenen fasekrediet voor fase 2</li> </ol>
Intentie en definitie (fase 2)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vaststellen stedenbouwkundig plan samen met grondexploitatie<sup>7</sup>.</li> <li>2. Indien er nog geen uitgewerkt stedenbouwkundig plan is dan wordt een fasekrediet voor fase 3 gevraagd en eventueel een globale structuurvisie ter vaststelling aangeboden</li> </ol>
Planvorming en ontwerp (fase 3)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indien nodig vaststellen bestemmingsplan</li> <li>2. Indien nog niet gebeurd, vaststellen stedenbouwkundig plan</li> <li>3. Indien nog niet gebeurd, vaststellen grondexploitatie</li> </ol>
Uitvoering (fase 4)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jaarlijks vaststellen herziening grondexploitatie</li> </ol>
Exploitatie en beheer (fase 5)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Afsluiten grondexploitatie</li> </ol>

Bron: *Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer*, p. 15.

### Negen spelregels

De werkwijze bij de realisatie van projecten bij actief grondbeleid is samengevat in negen spelregels, oorspronkelijk vastgesteld in de *Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer*:<sup>20</sup>

1. In de voorbereidende fasen (fase 1, 2, en 3 uit de VTA systematiek) van een stedelijk ontwikkelingsproject stelt de gemeenteraad inhoudelijke kaders vast voor de uitvoering:

<sup>18</sup> *Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van de grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer*, p. 13 – 17.

<sup>19</sup> Waar ze geciteerd worden in paragraaf 5.4; zie *Nota grondbeleid 2012 – 2015*, p. 21 – 22.

<sup>20</sup> *Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van de grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer*, p. 16 – 17.

- de projectopdracht (bestaande uit projectvoorstel en aanpak en businesscase);
  - afhankelijk van aard en omvang van project een globale structuurvisie (na afloop van fase 2);
  - een uitgewerkt stedenbouwkundig plan en afhankelijk van aard en omvang van het project een samenwerkingsovereenkomst met externe partijen (na afloop van fase 3);
  - indien nodig een herziening van het bestemmingsplan (na afloop van fase 3).
2. Deze inhoudelijke kaders worden vastgesteld in combinatie met het voteren van de financiële middelen op basis van een (globale) grondexploitatieberekening:
    - fasekredieten;
    - een grondexploitatie.
  3. De onder 1 bedoelde documenten bevatten het inhoudelijk kader voor de uitvoering van het project en bevatten afspraken over de kwaliteit en kwantiteit van het programma, de uit te voeren werkzaamheden, de fasering en financiën.
  4. In de uitvoerende fase (VTA-fase 4) van een stedelijk ontwikkelingsproject stelt de gemeenteraad jaarlijks een herziening van de grondexploitatie vast.
  5. Bij de herziening van de grondexploitatie wordt een toelichting opgesteld die past bij de controlerende en sturende rol van de gemeenteraad en de volgende aspecten bevat:
    - een verantwoording van afwijkingen van de begroting, ontstaan sinds de vaststelling van de vorige herziening, op basis waarvan de controlerende taak kan worden uitgeoefend;
    - een verklaring van de redenen waarom de raming voor de toekomst is aangepast ten opzichte van de vigerende versie van de grondexploitatie, op basis waarvan de sturende taak van de gemeenteraad kan worden uitgeoefend.
  6. Zowel voor de ontstane afwijkingen als voor de aangepaste ramingen wordt aangegeven in hoeverre deze passen binnen het kader dat de gemeenteraad vaststelde. Hiertoe worden de kaderstellende elementen uit de onder 1 genoemde documenten integraal overgenomen in de toelichting bij de herziening van de grondexploitatie.
  7. Wanneer een afwijking of bij te stellen raming niet binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past, moet de voorgenomen wijziging vooraf ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd worden in een apart voorstel.
  8. Als een afwijking of bij te stellen raming wel binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past, maar leidt tot een financieel nadeel, geldt dat deze wijziging via een apart voorstel vooraf aan de gemeenteraad voorgelegd wordt, in het geval dat:
    - a. het financieel nadeel groter is dan 10% van de hoofdkostensoort en groter is dan € 250.000;

- b. het financieel nadeel groter is dan € 1,5 miljoen, ondanks dat het nadeel kleiner is dan 10% van de hoofdkostensoort.
9. Als een afwijking of bij te stellen raming binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past en niet leidt tot een financieel nadeel zoals bedoeld onder 8, betreft het een bevoegdheid van het college en kan volstaan worden met verantwoording achteraf van gemaakte keuzes.

### **Overige maatregelen risicobeheersing**

Naast de negen spelregels worden in de nota grondbeleid enkele andere maatregelen benoemd om het risico van de grondexploitaties te beheersen:

- Toenemende terughoudendheid is geboden bij grondverwerving, zeker op binnenstedelijke locaties. De tijd van de grote uitbreidingslocaties in Zoetermeer is voorbij. Bij binnenstedelijke locaties is het niet zonder meer zo dat de gemeente Zoetermeer met actief grondbeleid werkt, maar liggen samenwerking en faciliterend grondbeleid meer voor de hand.<sup>21</sup>
- Bij strategische verwervingen op basis van het aankoopstrategieplan wordt een onafhankelijke taxatie gebruikt als basis voor de te betalen prijs. Er kan meer betaald worden dan de getaxeerde waarde als de gemeente een groot belang hecht aan de aankoop.<sup>22</sup>
- Er is een taakstellend financieel resultaat voor de projecten. Wordt dat resultaat niet gehaald, dan dient het financiële of inhoudelijke kader door de raad aangepast te worden.<sup>23</sup>
- Er wordt viermaal per jaar gerapporteerd, bij beide tussenberichten, de jaarrekening en de herziening van de grondexploitaties.<sup>24</sup>
- bij de herziening wordt een formele begrotingswijziging gevoegd, waarmee de raad uitdrukkelijk besluit tot het aanpassen van de reserves van het grondbedrijf en de voorziening negatieve plannen.
- In projecten wordt geen post onvoorzien opgenomen, zodat afwijkingen voor de raad transparant worden verwerkt. Onvoorzien kosten zijn afzonderlijk in de risico's benoemd.<sup>25</sup>

### **Weerstandscapaciteit grondbedrijf**

Voor de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit van het grondbedrijf in relatie tot eventuele afdrachten aan het Investeringsfonds 2030 zijn de zogeheten 'Sluisjes van

<sup>21</sup> Nota grondbeleid 2012 – 2015, p. 10.

<sup>22</sup> Nota grondbeleid 2012 – 2015, p. 12 – 13.

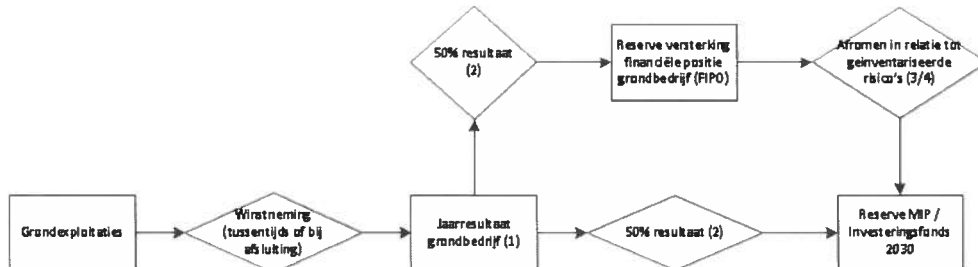
<sup>23</sup> Nota grondbeleid 2012 – 2015, p. 20.

<sup>24</sup> Nota grondbeleid 2012 – 2015, p. 20.

<sup>25</sup> Nota grondbeleid 2012 – 2015, p. 21.

Latenstein' van belang. Dit zijn de regels die bepalen wanneer winst al dan niet afgedragen of afgeroomd mag worden.<sup>26</sup>

**Figuur 2-2 Schematisch overzicht 'Sluisjes van Latenstein'**



- De eerste stap is dat winst uit de grondexploitatie wordt overgeheveld naar het grondbedrijf. Dit mag alleen gebeuren wanneer gewaarborgd is dat de winst niet nodig is om toekomstige tegenvallers in de exploitatie op te vangen. Dit gebeurt op twee manieren:
  - winst wordt genomen naar rato van de voortgang van de exploitatie (sluisje 1A) en wordt gestort in de risicoreserve van het grondbedrijf;
  - pas wanneer de risicoreserve meer dan 2,5% hoger is dan de nog te realiseren omzet van de grondexploitatie, wordt het bedrag daarboven als resultaat van het grondbedrijf geteld (sluisje 1B).
- De tweede stap is dat de risicoreserve, waar het resultaat van de grondexploitatie in eerste instantie in terecht komt, wordt afgeroomd ten bate van andere doelen in de gemeente. De regel hiervoor is dat van het resultaat van het grondbedrijf 50% wordt gestort in de reserve versterking financiële positie grondbedrijf ('fipo') en 50% in het Investeringsfonds 2030 (sluisje 2).
- De derde stap is dat de omvang van het totaal van de risicoreserve en de reserve versterking financiële positie van het grondbedrijf wordt vergeleken met de risico's. Als de stand van de reserve dat toelaat, wordt extra afgeroomd ten gunste van het Investeringsfonds 2030 (sluisje 3). Als er een tekort is in de risicoreserve, wordt deze aangevuld vanuit de algemene middelen.
- Tot slot kan de reserve financiële positie grondbedrijf worden afgeroomd ten bate van het Investeringsfonds 2030, wanneer de ratio tussen risico's en weerstandscapaciteit groter is dan de vastgestelde factor (momenteel 1,2) (sluisje 4).

### 2.3 Samenvatting: risicobeleidssysteem Zoetermeer

Samenvattend heeft Zoetermeer de volgende maatregelen vastgesteld om het risico van de grondexploitatie te beperken, ingedeeld in vijf categorieën:

<sup>26</sup> Zie *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012*, p. 11.

#### Grondverwerving:

- De gemeente is terughoudend bij grondverwerving, zeker nu er vooral binnenstedelijk gebouwd zal worden. Binnenstedelijk werkt de gemeente niet bij voorkeur met actief grondbeleid. Bij verwervingen binnen grondexploitaties wordt een verwervingsplan opgesteld met bijbehorend budget.
- Strategisch verwerven is mogelijk op basis van het door de raad vastgestelde aankoopstrategieplan. Waardebepaling van deze percelen vindt plaats op basis van een onafhankelijke taxatie.

#### Fasering planvorming:

- Plannen worden in fasen opgesteld, met per fase een voorbereidingskrediet tot het moment dat de grondexploitatie is vastgesteld.

#### Ramingen en risico's lopende grondexploitaties:

- In projecten wordt geen post onvoorzien opgenomen; budgetten worden realistisch geraamd en eventuele overschrijdingen dienen te worden gemeld aan de raad. Eventueel kunnen onvoorzien kosten afzonderlijk bij de risico's benoemd.
- Er is een taakstellend financieel resultaat. Wordt dat resultaat niet gehaald, dan dient het financiële of inhoudelijke kader door de raad aangepast te worden.
- Als een risico zich voordoet, wordt het in de raming verwerkt en wordt het risico niet meer meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

#### Rapportage over grondexploitaties

- Er wordt viermaal per jaar gerapporteerd over de voortgang van de grondexploitaties: bij beide tussenberichten, de jaarrekening en de herziening van de grondexploitaties.
- Bij de herziening van de grondexploitaties wordt een verklaring gegeven voor de afwijkingen die zich hebben voorgedaan en afwijkingen die zich naar verwachting gaan voordoen. Daarbij wordt de voortgang afgezet tegen het door de raad vastgestelde kader.
- Er is een apart raadsbesluit vooraf nodig voor afwijkingen groter dan 10% of €250.000 nadelig, of bij een afwijking groter dan €1,5 mln. in absolute zin.
- Bij de herziening van de grondexploitaties wordt een formele begrotingswijziging gevoegd, waarmee de raad uitdrukkelijk besluit tot het aanpassen van de reserves van het grondbedrijf en de voorziening negatieve plannen.

#### Weerstandscapaciteit grondbedrijf:

- Er is voldoende weerstandscapaciteit in de risicoreserve grondexploitatie en de reserve versterking financiële positie grondbedrijf. Met een Monte Carlo analyse wordt bepaald welke weerstandscapaciteit nodig is om met 95% zekerheid alle optredende risico's af te kunnen dekken.

In het volgende hoofdstuk wordt van deze gemeentelijke richtlijnen per categorie getoetst of en op welke manier ze in de praktijk gebracht worden. Dat doen we aan de hand van drie casestudies, die in de bijlage nader beschreven zijn.

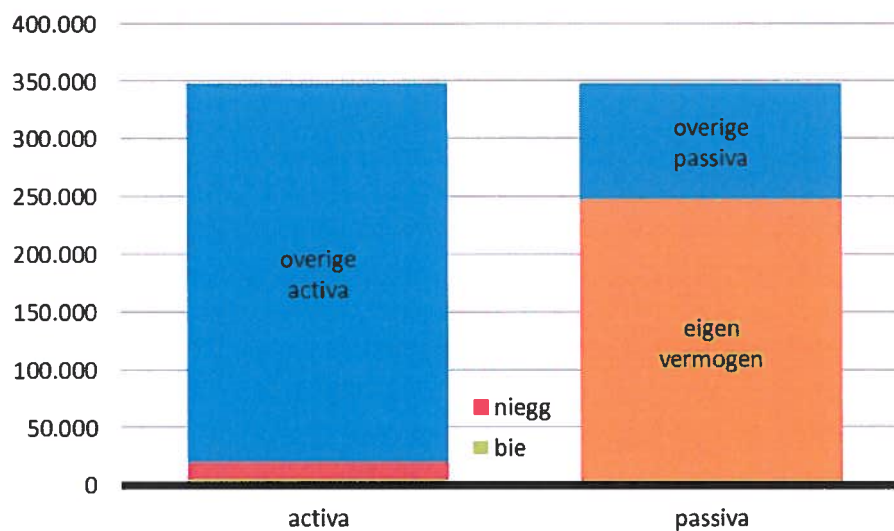
### 3 Risicobeheersing in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het risicobeleidssysteem van de gemeente Zoetermeer opgezet is. In dit hoofdstuk beschrijven we, onder andere aan de hand van drie casestudies, hoe het risicomanagement in de praktijk functioneert. Deze drie casestudies, Van Leeuwenhoeklaan, Palenstein en Kwadrant – Van Tuylpark, zijn nader beschreven in de bijlage bij dit rapport. Per paragraaf beschrijven we eerst (vetgedrukt) het beleidskader (zie paragraaf 2.3), vervolgens de bevindingen uit de toetsing. Aan de beschrijving van de casestudies gaat een algemene beschouwing over de risico's van het grondbedrijf in Zoetermeer vooraf.

#### 3.1 Algemeen: financiële positie grondbedrijf

Voordat we ingaan op de risicobeheersing in de afzonderlijke projecten, beschrijven we eerst in het kort de financiële situatie van de grondexploitaties in Zoetermeer in het algemeen. We kijken daarbij naar de boekwaarde van de projecten in vergelijking met de totale balans. Daarnaast kijken we naar de verwachte resultaten van de grondexploitaties.

**Figuur 3-1 Balans gemeente Zoetermeer 2011 (x €1.000)**



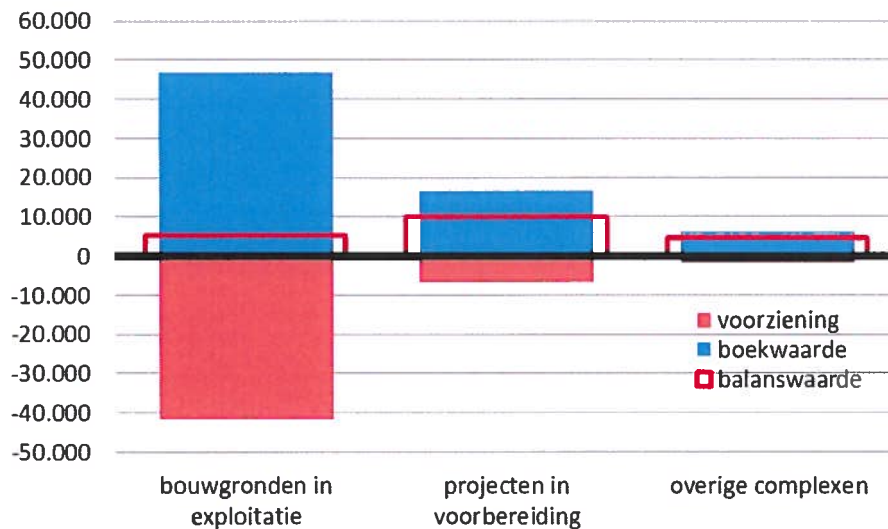
Bron: Jaarrekening 2011; bewerking RIGO.

In figuur 3-1 is de balans van de gemeente Zoetermeer per 31 december 2011 sterk vereenvoudigd weergegeven. Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt ongeveer €248 mln., waarvan ongeveer €25 mln. in de twee risicoreserves voor het grondbedrijf. Het balanstotaal bedraagt bijna €350 mln., waarvan ongeveer €20 mln. aan

bouwgrond. Die laatste post is uit te splitsen in €14,6 mln. voor nog niet in exploitatie genomen gronden (niegg) en €5,4 mln. bouwgronden in exploitatie (bie).<sup>27</sup>

De totale balanswaarde van de grondexploitatie is opgebouwd uit de boekwaarde van de complexen minus de getroffen verliesvoorzieningen. In figuur 3-2 is dat uitgesplitst, waarbij te zien is dat vooral voor de bouwgronden in exploitatie omvangrijke voorzieningen zijn getroffen. Vooral voor de Culturele As (€9,0 mln.) en voor Palenstein (€24,1 mln.) zijn grote verliesvoorzieningen getroffen.<sup>28</sup> Als de verwachting voor deze projecten verder verslechtert, moet de voorziening verder opgehoogd worden. De boekwaarde is erg hoog voor Oosterheem (€25,0 mln.), maar de resultaatberekening voor dat plan wijst erop dat deze boekwaarde ruim terugverdient gaat worden: de grondexploitatie Oosterheem is volgens de herziening 2012 nog goed voor ongeveer €17,8 mln. te nemen winst.<sup>29</sup> Bij dit project geldt dat er, zolang er nog winst verwacht wordt, geen voorziening nodig is bij verslechtering van het geraamde saldo.

**Figuur 3-2 Opbouw balanswaarde complexen grondbedrijf 2011 (x €1.000)**



Bron: Jaarrekening 2011; bewerking RIGO.

De boekwaarden en de getroffen voorziening voor de niet in exploitatie genomen gronden zijn veel lager. Deze complexen zijn opgedeeld in twee categorieën: 'overige complexen' en 'projecten in voorbereiding'. Bij die laatstgenoemde categorie heeft de raad al een voorbereidingskrediet voor de planvorming verstrekt; bij de overige complexen is dat nog niet het geval.<sup>30</sup> De categorie overige complexen bestaat voor een deel uit aangekochte woningen met bijbehorend perceel. Het grootste complex in

<sup>27</sup> Jaarstukken 2011, p. 146 – 148.

<sup>28</sup> Na vaststelling van de jaarrekening is de nieuwe grondexploitatie voor Palenstein vastgesteld. Op grond van het nieuwe plan is de tekortvoorziening aangepast.

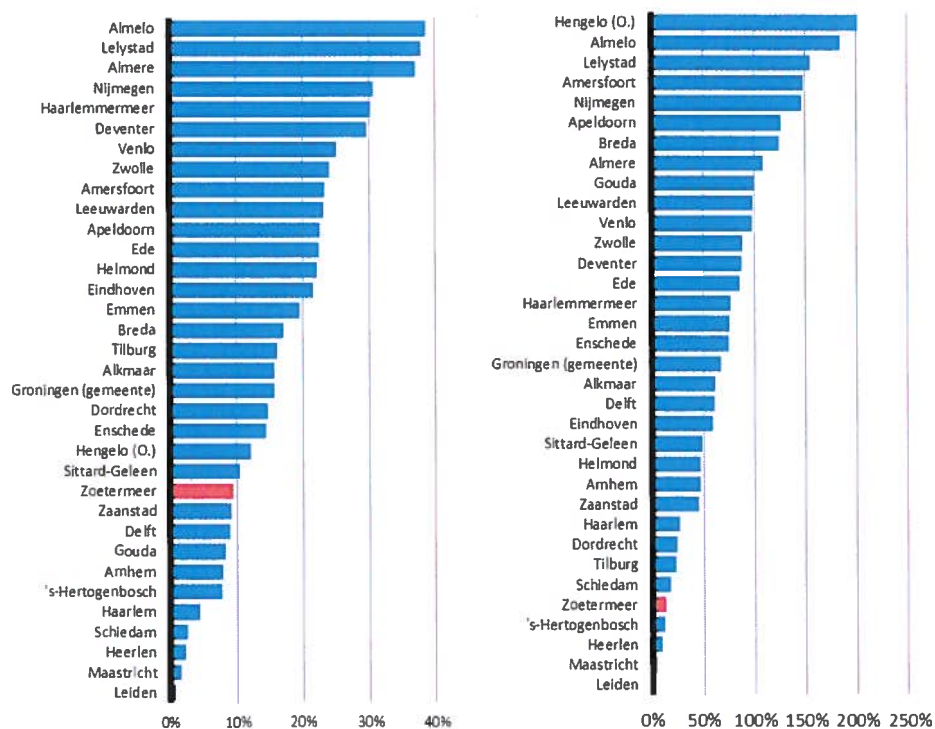
<sup>29</sup> Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012, p. 27.

<sup>30</sup> Jaarstukken 2011, p. 167.



deze categorie is 'Rottezoom (140 Morgen)' met een boekwaarde van €2,3 mln.<sup>31</sup> Van de complexen in voorbereiding heeft het complex 'Kwadrant – Van Tuylpark' de hoogste boekwaarde.<sup>32</sup>

**Figuur 3-3 Boekwaarde grondexploitaties in verhouding tot balanstotaal (links) en eigen vermogen (rechts) 2010**



Bron: CBS Statline (<http://statline.cbs.nl>); bewerking RIGO.

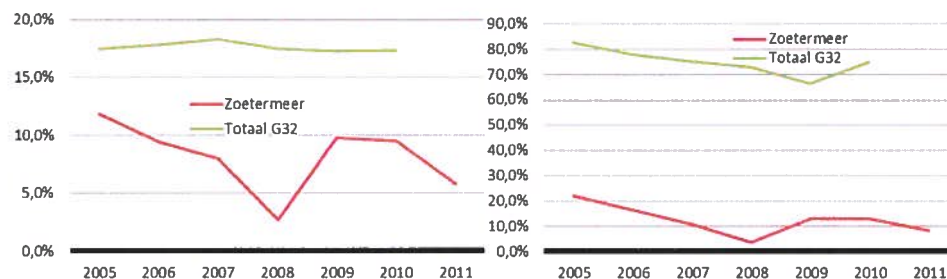
Ook van de andere G32-gemeenten zijn soortgelijke cijfers beschikbaar, zij het nog niet over 2011. In figuur 3-3 is links voor elke gemeente in de G32 weergegeven wat het aandeel van het grondbedrijf (niet in exploitatie genomen gronden plus lopende grondexploitaties) in het totaal van de gemeentelijke balans is (cijfers jaarrekening 2010). Aan de rechterkant van de figuur is voor deze gemeenten de omvang van het grondbedrijf ten opzichte van het eigen vermogen weergegeven. Figuur 3-4 geeft voor dezelfde verhoudingen een tijdreeks uit de periode 2005 – 2011. Deze verhouding geeft een indicatie van het risicoprofiel van de gemeente: bij een te hoge waardering van de gronden zou afwaardering nodig zijn, waarbij een deel van het eigen vermogen wordt gebruikt om de waarde van de grondcomplexen naar beneden bij te kunnen stellen.

<sup>31</sup> Jaarstukken 2011, p. 168.

<sup>32</sup> Jaarstukken 2011, p. 167.

In Zoetermeer is de balanswaarde van het grondbedrijf veel kleiner dan het eigen vermogen, eind 2010 minder dan 13%. In 2011 is de verhouding nog verder gedaald, tot net iets meer dan 8%. Deze daling is veroorzaakt – zo blijkt uit de jaarrekening<sup>33</sup> – doordat voor een aantal projecten voorzieningen zijn genomen of uitgebreid (m.n. Kwadrant – Van Tuyllpark).

**Figuur 3-4 Ontwikkeling boekwaarde grondexploitaties in verhouding tot balanstotaal en eigen vermogen 2005 – 2011**



Bron: CBS Statline (<http://statline.cbs.nl>); gemeente Zoetermeer, *Jaarstukken 2011*, bewerking RIGO.

Deze cijfers wijzen er in eerste instantie op dat het risico voor de gemeente Zoetermeer in vergelijking met andere G32-gemeenten beperkt is. Los van de betrouwbaarheid van de waarderingen van de verschillende gronden geldt dat de waarde waarmee ze in de balans staan in verhouding tot het eigen vermogen en tot de totale balans relatief laag is.

## 3.2 Grondverwerving

**De gemeente is terughoudend bij grondverwerving, zeker nu er vooral binnenstedelijk gebouwd zal worden. Binnenstedelijk werkt de gemeente niet bij voorkeur met actief grondbeleid. Bij verwervingen binnen grondexploitaties wordt een verwervingsplan opgesteld met bijbehorend budget.**

**Strategisch verwerven is mogelijk op basis van het door de raad vastgestelde aankoopstrategieplan. Waardebepaling van deze percelen vindt plaats op basis van een onafhankelijke taxatie.**

Bij twee van de drie casestudies is sprake van grondverwerving: Kwadrant – Van Tuyllpark en Van Leeuwenhoeklaan. Bij Kwadrant – Van Tuyllpark gaat het om de strategische verwerving van het Miss Etam-pand in 1999.<sup>34</sup> Bij de Van Leeuwenhoeklaan

<sup>33</sup> Gemeente Zoetermeer, *Jaarstukken 2011*, p. 167 – 169.

<sup>34</sup> *Voorstel aankoop bedrijfsgebouwen Miss Etam*, raadsvoorstel 990776 d.d. 12 november 1999.

hebben de meeste verwervingen plaatsgevonden nadat het initiatief tot het plan genomen was. Er was al wel een groot pand aangekocht in 1995, de Hardglas Fabriek. Daarnaast is grond van de gemeente Zoetermeer zelf (voormalige gemeentebedrijven) ingebracht.<sup>35</sup>

Het Miss Etam-pand is (met een aantal andere panden) in 1999 aangekocht; deze aankoop werd gemotiveerd door te wijzen op de strategische ligging van de panden in verband met “de visie die voor dit gebied (“Het kwadrant”) ontwikkeld wordt”.<sup>36</sup> De aankoopprijs is gebaseerd op een taxatie door een makelaar, die de waarde bepaalde op f17,8 mln. (€8,1 mln.). Er is een raadsvoorstel gedaan voor de aankoop van de gebouwen, omdat er nog geen vastgestelde grondexploitatie was. De raad heeft het gevraagde krediet verstrekt, zodat het pand kon worden aangekocht. Uit dit voorbeeld blijkt dus dat er een taxatie gebruikt wordt, zoals in de (latere) nota grondbeleid is bepaald. Daarnaast is de aankoop al op het moment van verwerving gemotiveerd met het oog op een bepaalde ontwikkeling in het gebied.

Voor het project Van Leeuwenhoeklaan was de grond deels aangekocht op basis van strategische verwervingen en deels binnen de vastgestelde grondexploitatie. Bij de vaststelling van die grondexploitatie heeft de raad, op voorstel van B&W, besloten een deel van de grond – de Vestia gebouwen, met een hoge geraamde verwervingswaarde – niet te verwerven in verband met de te hoge risico’s daarvan.<sup>37</sup>

Voor Palenstein wordt nauwelijks grond aangekocht. In dat project legt de gemeente de openbare ruimte opnieuw aan, op gronden die zij al in eigendom heeft. De corporatie vernieuwt de bebouwing op haar eigen grond. Voor delen van het plangebied vindt grondruil plaats, wanneer de plaats van de openbare ruimte of de bebouwing veranderen.<sup>38</sup>

### 3.3 Fasering projecten

**Plannen worden in fasen opgesteld, met per fase een voorbereidingskrediet tot het moment dat de grondexploitatie is vastgesteld.**

Uit alle drie de casestudies blijkt dat er in de praktijk inderdaad gewerkt wordt met de genoemde planfasering, waarbij met behulp van raadskredieten per fase de kosten in de fase voorafgaand aan de vaststelling van de grondexploitatie beheerst worden. Voor Palenstein wordt, bijvoorbeeld, in het voorjaar van 2004 een nieuw voorbereidingskrediet aangevraagd, onder andere voor het stedenbouwkundig ontwerp en voor

<sup>35</sup> Zie *Bijlage: Verwervingen Van Leeuwenhoeklaan bij Grondexploitatie Van Leeuwenhoeklaan (Complex 32), versie 1*, raadsvoorstel 030449 d.d. 17 oktober 2003.

<sup>36</sup> *Voorstel aankoop bedrijfsgebouwen Miss Etam*, raadsvoorstel 990776 d.d. 12 november 1999, p. 2.

<sup>37</sup> *Grondexploitatie Van Leeuwenhoeklaan (Complex 32), versie 1*, raadsvoorstel 030449 d.d. 17 oktober 2003, p. 2.

<sup>38</sup> Zie *Herijking grondexploitatie Palenstein*.

juridische ondersteuning bij het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst.<sup>39</sup> Aangegeven wordt dat de te maken kosten uiteindelijk in de grondexploitatie Palenstein verwerkt zullen worden.

Wat blijkt uit het plan Kwadrant – Van Tuylpark is dat de VTA-kosten in de fase voor de vaststelling van de grondexploitaties bewaakt worden aan de hand van voorbereidingskredieten per fase. Er is een budget van €250.000 per jaar voor het maken van voorbereidingskosten in de initiatieffase van nieuwe projecten, maar bij de start van een mogelijk project wordt zo snel mogelijk een kredietaanvraag gedaan om de urenbesteding te kunnen verantwoorden. Voor dit project is een krediet verstrekt in de raadsvergadering van 1 maart 2004.

Uit dat raadsvoorstel blijkt echter dat er al eerder voorbereidende werkzaamheden zijn verricht, in de 'initiatieffase' van de VTA-systematiek. De gemeente is in 2002 begonnen met het opstellen van een ruimtelijke visie en het college heeft daar in juli 2003 een besluit over genomen. Conform de VTA-systematiek wordt bij afsluiting van de initiatieffase een fasekrediet voor de definitiefase aangevraagd. Daarbij wordt expliciet verwezen naar het gemeentelijke VTA-beleid.<sup>40</sup> De voorafgaand aan het krediet gemaakte kosten worden het moment van het krediet ook daarin opgenomen.

In 2003, bij de start van het project 'Van Leeuwenhoeklaan', was deze systematiek nog niet in werking.<sup>41</sup> Daarom is voor dat project het VTA-budget bepaald op basis van een percentage van de totale kosten. Ook bij dit project zijn voor de voorbereiding ervan echter raadskredieten aangevraagd.<sup>42</sup>

De conclusie voor wat betreft de fasering van projecten en de beheersing van de uitgaven daarin is dat de vastgestelde methodiek in de praktijk inderdaad gevolgd wordt. Het budget dat besteed wordt in de voorbereidingsfase van de projecten is beperkt door de daarvoor beschikbaar gestelde kredieten. De gemaakte kosten worden uiteindelijk in de grondexploitatie verwerkt.

<sup>39</sup> *Vorbereidingskrediet Palenstein 2004*, raadsvoorstel nr. 040168 d.d. 16 april 2004, p. 2.

<sup>40</sup> *Vorbereidingskrediet deelgebieden Kwadrant*, raadsvoorstel nr. 030706 d.d. 20 februari 2004, p. 2 – 3.

<sup>41</sup> De VTA-nota dateert van 27 oktober 2003, dezelfde raadsvergadering waarin ook de grondexploitatie Van Leeuwenhoeklaan is vastgesteld. De exploitatie is echter al vijf maanden daarvoor, op 26 mei 2003, opgesteld. In de exploitatie wordt melding gemaakt (p. 5) van het feit dan nieuw beleid voor VTA-toerekening in ontwikkeling is.

<sup>42</sup> *Grondexploitatie Van Leeuwenhoeklaan (Complex 32), versie 1*, raadsvoorstel 030449 d.d. 17 oktober 2003, p. 1, verwijzend naar voorbereidingskredieten op 29 mei 2001 en 26 mei 2003.

### 3.4 Ramingen en risico's lopende grondexploitaties

**In projecten wordt geen post onvoorzien opgenomen; budgetten worden realistisch geraamd en eventuele overschrijdingen dienen te worden gemeld aan de raad. Eventueel kunnen onvoorziene kosten afzonderlijk bij de risico's benoemd.**

**Er is een taakstellend financieel resultaat. Wordt dat resultaat niet gehaald, dan dient het financiële of inhoudelijke kader door de raad aangepast te worden.**

**Als een risico zich voordoet, wordt het in de raming verwerkt en wordt het risico niet meer meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit.**

**Ramingen en overschrijdingen** De grondexploitatie-ramingen voorafgaand aan de 'echte' grondexploitatie worden opgesteld op basis van kengetallen. Voor wat betreft de kostenkant zijn deze afkomstig van het eigen ingenieursbureau, dat op basis van ervaringscijfers aangeeft welk bedrag voor welke werkzaamheden nodig is. Wanneer de plannen duidelijker zijn, wordt ook de raming preciezer gedetailleerd. Uiteindelijk wordt de raming opgesteld op basis van de precieze tekeningen voor de ontwikkeling en bekende eenheidsprijzen van de gemeente. Voor het inschatten de opbrengsten worden eventueel lokale makelaars geconsulteerd.

Bij het project Van Leeuwenhoeklaan is te zien hoe bij de vaststelling van de grondexploitatie het plan aangepast wordt om het financiële tekort te beperken.<sup>43</sup> Er is daar gekozen voor minder waterberging, goedkopere parkeeroplossingen en het niet verwerven van de Vestia-gebouwen, waarmee het tekort in de vastgestelde grondexploitatie lager uitkwam dan de globale berekeningen in de voorfase. Hieruit blijkt dat ook voorafgaand aan de vaststelling van de grondexploitatie gestuurd wordt op het financiële resultaat.

Iets dergelijks is te zien bij het project Kwadrant – Van Tuylpark: daar is in het verleden een globale financiële marge bepaald waarbinnen het projectresultaat moest uitkomen (-€4 mln. tot +€4 mln.).<sup>44</sup> Het complicerende bij dat project is dat er binnen de vastgestelde bestemming – leisure – nogal wat variatie is in grondopbrengst: een evenementenhal brengt veel meer op dan een invulling als golfbaan. Het financiële perspectief voor het project hangt dus sterk samen met de initiatieven die vanuit de markt ontplooid worden voor de invulling van die locatie. Pas wanneer er een afnemer voor de grond is met een concreet plan, wordt duidelijk wat het financiële resultaat wordt.

Voor de kosten van VTA wordt op basis van gemeentelijke normen per onderdeel een budget bepaald. Daarbij is er een maximum van 30% van de kosten van bouw- en

<sup>43</sup> *Grondexploitatie Van Leeuwenhoeklaan (Complex 32), versie 1, raadsvoorstel 030449 d.d. 17 oktober 2003, p. 2.*

<sup>44</sup> *Ontwikkelingen Kwadrant, raadsvoorstel nr. 090310 d.d. 26 juni 2009, p. 9; deze bandbreedte is door de afwaardering van het Miss Etam-complex gunstiger geworden voor de gemeente.*

woonrijp maken voor VTA.<sup>45</sup> Dit percentage wordt bij Palenstein niet gehaald, vanwege het feit dat de plannen daar vergaand aangepast zijn en de locatie behoorlijk complex is. Voor die exploitatie is aan de raad voorgesteld het maximum VTA-percentage te verhogen naar 38%.<sup>46</sup>

Bij de raming van de opbrengsten wordt gebruik gemaakt van eigen kennis en eventueel van de kennis van lokale makelaars. De grondopbrengsten worden bepaald op basis van het gemeentelijk grondprijnsbeleid, waarbij voor de zekerheid vaak wordt gekozen voor de ondergrens van de vastgestelde bandbreedte. In de afgelopen jaren is de fasering van de projecten sterk verlengd, waardoor in de exploitaties niet meer gerekend wordt met in de huidige markt onrealistische aantallen woningen en kantoren per jaar.<sup>47</sup>

Het vastgestelde financiële resultaat van de grondexploitatie is taakstellend, maar er is nauwelijks of geen ruimte in de inhoudelijke kaders om voor tegenvallers te kunnen compenseren. Een tegenvaller betekent dus over het algemeen een wijziging van de grondexploitatie in financiële zin, die door de raad geaccordeerd moet worden. Alle afwijkingen worden via de vaststelling van de raadsrapportages door de raad geaccordeerd.

**Risico's in de grondexploitatie** Er wordt onderscheid gemaakt tussen algemene risico's en projectspecifieke risico's. Eerstgenoemde risico's worden onafhankelijk van de afzonderlijke grondexploitaties geïnventariseerd. Het gaat daarbij, bijvoorbeeld, om het risico van meer ambtelijke inzet bij vertraging in de grondexploitaties.<sup>48</sup> Dit wordt op het niveau van het grondbedrijf als geheel ingeschat. In de vertrouwelijke bijlage bij de *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf* worden deze risico's benoemd en gekwantificeerd.

Een ander algemeen risico is het risico op tegenvallers in de grondexploitatie vanwege andere redenen dan de economische situatie.<sup>49</sup> Feitelijk gaat het hier om wat in veel gemeenten als post 'onvoorzien' in de grondexploitatie wordt verwerkt: het risico dat de geraamde kosten toch onvoldoende blijken. In Zoetermeer wordt dit niet in de grondexploitatie verwerkt, maar is er een apart risico voor benoemd en telt het zo mee in de berekening van het weerstandsvermogen. De consequentie hiervan is dat tegenvallers in de geraamde kosten eerder leiden tot een aanpassing in de grondexploitatie, waarbij een raadsbesluit nodig is om de exploitatie aan te passen.

Wat betreft de projectspecifieke risico's wordt al bij de initiatieffase in samenwerking tussen de projectmanager en de vastgoedeconoom een inventarisatie gemaakt. Om een volledig beeld van de risico's te krijgen, wordt daarbij per kosten- of opbrengstesoort geïnventariseerd wat kan leiden tot een eventueel negatiever resultaat. De projectmanager en vastgoedeconoom van het project zijn de eerst verantwoordelijken

<sup>45</sup> VTA-nota, raadsbesluit nr. 030463 d.d. 29 september 2003.

<sup>46</sup> *Herijking grondexploitatie Palenstein*, p. 8.

<sup>47</sup> *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2011*, p. 7.

<sup>48</sup> Bijlage *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012 – risico's en kansen*, p. 7.

<sup>49</sup> Bijlage *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012 – risico's en kansen*, p. 7.

voor het maken van de risico-inventarisatie. Wanneer dat aan de orde is, bijvoorbeeld vanwege specifieke risico's op het werkterrein van de in het projectteam betrokken specialisten, bespreken zij de risico's met andere leden van het projectteam.

De inschatting van kans en gevolg van de risico's wordt gedaan door de leden van het projectteam, in onderling overleg. Daarbij zijn in elk geval de vastgoedeconoom en de projectmanager betrokken. Uit de risicobijlage bij de *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012* blijkt dat hiervoor bij sommige risico's een onderbouwing in de vorm van een berekening wordt gegeven, terwijl het gevolg bij andere risico's wordt ingeschat door het projectteam. Dat is afhankelijk van het type risico; sommige risico's laten zich gemakkelijker kwantificeren dan andere. Een voorbeeld is het risico dat over de grondruil in Palenstein BTW verschuldigd is: de omvang hiervan is gemakkelijk te kwantificeren, namelijk het BTW-bedrag dat verschuldigd zou zijn.<sup>50</sup> De omvang van een ander risico, zoals 'tegenvallende kosten parkeergarage Culturele As', is veel minder gemakkelijk te kwantificeren.

Een risico wordt als 'werkelijk optredend' in de grondexploitatie opgenomen, wanneer de kans daarop groter wordt ingeschat dan 80%.<sup>51</sup> Zo is in de afgelopen jaren het risico op grondprijzdaling uiteindelijk als 'werkelijk optredend' in de ramingen doorgevoerd.<sup>52</sup> Dat heeft geleid tot een verslechtering van het geraamde saldo van de exploitaties, met een daling van de nog openstaande risico's.

De inventarisatie gaat naar de senior vastgoedeconoom en wordt uiteindelijk besproken met de controller van het grondbedrijf. Deze is verantwoordelijk voor de opname van de risico's in de berekening van de weerstandscapaciteit en de rapportage over de risico's in de P&C-documenten.

<sup>50</sup> *Herijking grondexploitatie Palenstein*, p. 8.

<sup>51</sup> Dit is een richtlijn van de gemeente Zoetermeer, die niet te vergelijken is met andere gemeenten, ook omdat veel gemeenten niet werken met een kwantificering van de risico's in kansen en financiële gevolgen.

<sup>52</sup> Zie *Tweede tussenbericht 2011*, p. 31.

### 3.5 Rapportage over grondexploitaties

**Er wordt viermaal per jaar gerapporteerd over de voortgang van de grondexploitaties: bij beide tussenberichten, de jaarrekening en de herziening van de grondexploitaties.**

**Bij de herziening van de grondexploitaties wordt een verklaring gegeven voor de afwijkingen die zich hebben voorgedaan en afwijkingen die zich naar verwachting gaan voordoen. Daarbij wordt de voortgang afgezet tegen het door de raad vastgestelde kader.**

**Er is een apart raadsbesluit vooraf nodig voor afwijkingen groter dan 10% of €250.000 nadelig, of bij een afwijking groter dan €1,5 mln. in absolute zin.**

**Bij de herziening van de grondexploitaties wordt een formele begrotingswijziging gevoegd, waarmee de raad uitdrukkelijk besluit tot het aanpassen van de reserves van het grondbedrijf en de voorziening negatieve plannen.**

Vier keer per jaar wordt de grondexploitatie herzien in het kader van de rapportages aan de raad: jaarrekening, eerste en tweede tussenbericht en herziening grondexploitaties. Aan die vier rapportages liggen vier verschillende ramingen voor de grondexploitaties ten grondslag. Dit is bijvoorbeeld te zien in de jaarrekening 2011, waarbij wordt teruggekeken naar de vorige jaarrekening en waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke wijzigingen bij welk van de andere rapportages is doorgevoerd.<sup>53</sup>

Het informatiesysteem over de grondexploitaties – Demo – is rechtstreeks gekoppeld aan de algemene financiële administratie. Dat betekent dat werkelijk gerealiseerde bedragen altijd direct doorvertaald worden in het geraamde grondexploitatieresultaat en vervolgens in de rapportages. Er is daarom altijd een actueel inzicht in de stand van zaken van de grondexploitaties.

Over de wijzigingen wordt in de herziening/voortgangsrapportage op het niveau van de afzonderlijke grondexploitatie gerapporteerd. In de tussenberichten wordt gerapporteerd over de consequenties voor het totaal van het grondbedrijf. Incidenteel worden daarbij wel projecten genoemd die bijdragen aan het verschil, maar er is geen volledig overzicht. In de jaarrekening is wel een overzicht van bijgestelde projectsaldi gegeven, maar wordt niet toegelicht welke factoren tot welke wijzigingen hebben geleid.<sup>54</sup> In de analyse van de projecten is niet geconstateerd dat wijzigingen zijn doorgevoerd die niet aan de raad gemeld zijn.

In de *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf* en in de bijbehorende vertrouwelijke financiële bijlage wordt per kostensoort aangegeven welke afwijkingen er zijn ten opzichte van de voorgaande vastgestelde raming. De *Voortgangsrapportage* zelf geeft

<sup>53</sup> *Jaarstukken 2011*, p. 151.

<sup>54</sup> *Jaarstukken 2011*, p. 151.



de wijziging in het geraamde resultaat per project. In de vertrouwelijke financiële bijlage wordt per kostensoort aangegeven wat het verschil is en aan welke factoren dat toe te schrijven is.<sup>55</sup> Er worden daarbij vijf factoren onderscheiden: parameters, fase-ring, calculatieverschillen, winstneming en bijstellen raming. In het begin van deze bijlage worden de afwijkingen groter dan de grens van 10% of €250.000 (spelregel 8) afzonderlijk vermeld.<sup>56</sup>

Bij elk van de vier rapportages wordt opnieuw gekeken naar de risico's. Bij de herziening van de grondexploitaties gebeurt dat het meest diepgaand. Op dat moment wordt het hele risicobeeld van het project opnieuw onder de loep genomen. Voor de andere rapportages wordt wel nagegaan of het overzicht van de risico's nog actueel en compleet is, maar wordt geen volledige nieuwe risico-inventarisatie uitgevoerd.

Bij afwijkingen wordt niet buiten de rapportages om aan de raad gerapporteerd. Dat gebeurt alleen als dat om andere redenen aan de orde is (bijvoorbeeld de wijziging van de samenwerkingsovereenkomst voor Palenstein).

In de voortgangsrapportages wordt tot een jaar terug gekeken. Dat geldt zowel per project als voor het totaal van het grondbedrijf. Per project is dat tot de laatst vastgestelde herziening in de vorige voortgangsrapportage, voor het totaal is dat tot de vorige jaarrekening. Er wordt geen vergelijking met de oorspronkelijk vastgestelde grondexploitatie gegeven.

### 3.6 Weerstandscapaciteit grondbedrijf

**Er is voldoende weerstandscapaciteit in de risicoreserve grondexploitatie en de reserve versterking financiële positie grondbedrijf. Met een Monte Carlo analyse wordt bepaald welke weerstandscapaciteit nodig is om met 95% zekerheid alle optredende risico's af te kunnen dekken.**

De controller van het grondbedrijf verwerkt de geïdentificeerde risico's in de berekening van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Daarvoor wordt een Monte Carlo analyse (in de programmatuur van NARIS) gebruikt. Bij een Monte Carlo analyse wordt binnen vastgestelde bandbreedten een groot aantal (vaak meer dan 10.000) verschillende berekeningen uitgevoerd, met steeds een andere uitkomst. Als bijvoorbeeld ingevoerd wordt dat de grondprijzen dalen met 5% tot 25%, wordt de ene keer de berekening uitgevoerd met een daling van 6% en een andere keer van 17%, en zo voor alle grootheden in de grondexploitatie, leidt dat telkens tot verschillende uitkomsten. De minimaal benodigde omvang van de weerstandscapaciteit wordt bepaald als het bedrag dat in 95% van de op deze manier berekende gevallen voldoende is om de optredende risico's af te dekken.

<sup>55</sup> Zie bijvoorbeeld *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012 – financiële bijlage*, p. 59 voor de verschillenverklaring van de Van Leeuwenhoeklaan.

<sup>56</sup> *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012 – financiële bijlage*, p. 6 – 7.

Bij de jaarrekening van 2011 is gebleken dat de weerstandscapaciteit onvoldoende was om met deze zekerheid de risico's af te dekken. Volgens de berekening zou een weerstandscapaciteit van €17,4 mln., terwijl de feitelijke weerstandscapaciteit €15,8 mln. bedraagt.<sup>57</sup> De verwachting is dat die risicoreserve in de komende jaren weer voldoende aangroeit.

Naast de formele reserves zijn er nog 'stille reserves' die niet worden meegerekend bij de weerstandscapaciteit. Er zijn meerdere complexen bij de niet in exploitatie genomen gronden waarvan de boekwaarde lager is dan de marktwaarde. Bij verkoop of exploitatie van deze complexen wordt naar verwachting een voordelig resultaat behaald.

<sup>57</sup> *Jaarstukken 2011*, p. 152.

## 4 Conclusies

In het vorige hoofdstuk is voor de verschillende onderdelen van het risicobeleidssysteem aan de hand van de casestudies beschreven of het systeem in de praktijk toegepast wordt. In dit hoofdstuk komen we op basis daarvan terug op de vraagstelling van de raad en de rekenkamercommissie. De hoofdconclusie is daarbij dat de toepassing van het risicobeleidssysteem goed is. Vervolgens (paragraaf 4.2) gaan we in op de vraag op welke manier het grondbedrijf van de gemeente Zoetermeer dan wel risico's loopt.

### 4.1 Beantwoording vragen

#### Beantwoording deelvragen

De rekenkamercommissie heeft de vraagstelling voor dit onderzoek uitgewerkt in drie deelvragen:

- *Hoe worden risico's geïdentificeerd (bijvoorbeeld aan de hand van een checklist, die gemotiveerd wordt ingevuld)? Daar gaat het dus om: welke risico's worden in ogenschouw genomen en hoe gebeurt dat?*

De risico's worden geïdentificeerd in het projectteam, waarbij de verschillende kostensoorten in de grondexploitatie worden gebruikt als handvat om een volledig beeld van de risico's te krijgen. Dat leidt per project tot een periodiek geactualiseerd overzicht van de grootste risico's. Naast de risico's per project wordt een aantal algemene risico's onderscheiden, die voor alle projecten samen gelden en die op het niveau van het grondbedrijf als geheel benoemd zijn.

De eerstverantwoordelijken voor de risico-inschatting in de projecten zijn de projectmanager en de vastgoedeconoom van het project. In tweede instantie denken ook de andere leden van het projectteam vanuit hun eigen specialismen daarover mee en worden de risico's besproken met de senior vastgoedeconoom.

- *Hoe wordt de kans bepaald dat een risico aan de orde is en wordt dit gemotiveerd gedocumenteerd?*

De kans wordt ingeschat door het projectteam, in het bijzonder door de vastgoedeconoom en de projectmanager. Er zijn geen regels of richtlijnen voor het inschatten van deze kans; de inschatting wordt gemaakt op basis van de ervaring van het projectteam. De kansen worden vermeld in de risicobijlage bij de *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf*, voor de grootste risico's. Bij de vaststelling van de grondexploitatie wordt een uitgebreider overzicht van de risico's opgenomen.

- *Welke parameters worden gehanteerd voor de gevolgen / omvang (financiële / temporele) van een eventueel optreden van een geïdentificeerd risico?*

De omvang van eventuele tegenvallers als gevolg van optredende risico's wordt binnen het projectteam ingeschat. De onderbouwing die aan deze inschatting ten grond-

slag ligt, is daarbij afhankelijk van het type risico. Bij sommige risico's is dit een meer uitgewerkte berekening, bij andere is een dergelijke berekening vanuit de aard van het risico niet te geven.

De omvang van de risico's per project wordt voor de grootste risico's gemeld in de *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf*. Bij de vaststelling van de grondexploitatie wordt een uitgebreider overzicht van de risico's gegeven.

De verschillende risico's met de bijbehorende kansen en geraamde gevolgen worden ingevoerd in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Daarbij is de minimaal benodigde weerstandscapaciteit gedefinieerd als het bedrag dat met 95% waarschijnlijkheid voldoende is om de optredende risico's af te dekken.

### **Beantwoording hoofdvraag**

De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

- *Deugt de toepassing van het risicobeleidssysteem grondbeleid?*

Vooraf moet daarbij de opmerking gemaakt worden dat uit het onderzoek gebleken is dat de gemeente Zoetermeer beschikt over een goed risicobeleidssysteem. Het beleid uit de Nota grondbeleid, met op de achtergrond dat uit de Nota weerstandsvermogen en risicomangement, maakt het goed mogelijk de risico's van de grondexploitaties te beheersen. Daarbij wordt frequent gerapporteerd aan de raad, zodat goed zicht is op overschrijdingen en andere afwijkingen.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het risicobeleidssysteem inderdaad op een deugdelijke manier wordt toegepast. Uit de casestudies is gebleken dat de genoemde maatregelen voor risicobeheersing ook inderdaad uitgevoerd worden. Onder andere daardoor loopt de gemeente Zoetermeer geen groot risico op de grondexploitatieportefeuille.

### **Kanttekening: spelregel 8**

Het belangrijkste punt waarop in het onderzoek niet is gebleken dat het risicobeleidssysteem in de praktijk wordt nageleefd is bij regel 8 van de 'negen spelregels': *Als een afwijking of bij te stellen raming wel binnen het vastgestelde inhoudelijke kader past, maar leidt tot een financieel nadeel, geldt dat deze wijziging via een apart voorstel vooraf aan de gemeenteraad voorgelegd wordt, in het geval dat:*

- a. *het financieel nadeel groter is dan 10% van de hoofdkostensoort en groter is dan € 250.000;*
- b. *het financieel nadeel groter is dan € 1,5 miljoen, ondanks dat het nadeel kleiner is dan 10% van de hoofdkostensoort.*

In de oorspronkelijke formulering van deze regel is daarbij het woord 'vooraf' onderstreept.<sup>58</sup> Uit het onderzoek is gebleken dat over alle wijzigingen gerapporteerd wordt

<sup>58</sup> *Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van de grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer*, p. 17.

bij de periodieke rapportages in voortgangsrapportage, jaarrekening en tussenberichten. Dat gebeurt echter in de bestaande rapportages en niet met een afzonderlijk raadsvoorstel. Gezien de frequentie van de rapportages is dat, zolang uit de rapportages duidelijk blijkt wat de majeure afwijkingen zijn, geen bewaar met het oog op de risicobeheersing.

## 4.2 Tot slot: enkele overwegingen bij de risico's van de grondexploitaties

De toepassing van het risicobeleidssysteem deugt, was de hoofdconclusie die we trokken op grond van dit onderzoek. Een logische vervolgvraag is dan in hoeverre dat betekent dat de gemeente bij de grondexploitaties geen risico meer loopt. Daarom gaan we in deze paragraaf, tot slot van dit rapport, nog in op de risico's die de gemeente wel loopt.

Allereerst moet gezegd worden dat de rapportagesystematiek er voor zorgt dat er steeds een goed zicht is op de risico's van het grondbedrijf. Dat maakt de kans klein dat er plotseling onverwachte grote tegenvallers tevoorschijn komen. Daarbij is het ook zo dat – zoals paragraaf 3.1 al uitwees – de financiële positie van het grondbedrijf in Zoetermeer niet zorgelijk is. De boekwaarden van de complexen zijn, zeker in verhouding tot de omvang ervan en de financiële reserves en voorzieningen die ertegenover staan, beperkt.

### Huidige projectenportefeuille is weinig risicovol

Dat heeft als belangrijke consequentie dat de gemeente behoorlijk veel mogelijkheden heeft om eventueel optredende risico's te beïnvloeden. Bij een hoge boekwaarde, veroorzaakt door grootschalige investeringen in het verleden, ligt er bij een verder tegenvallende markt verdere afwaardering van de gronden in het verschiet. Dat is niet de situatie waar de gemeente Zoetermeer zich in bevindt. De boekwaarde van de niet in exploitatie genomen gronden is beperkt (gemiddeld €10,98 per m<sup>2</sup>)<sup>59</sup>. Zelfs als al deze projecten niet door kunnen gaan en de gronden allemaal afgewaardeerd moeten worden tot de agrarische waarde (ruwe schatting €5 per m<sup>2</sup>), dan kost dat de gemeente niet meer dan €2,5 mln.: een fors bedrag, maar voor Zoetermeer niet problematisch.

Voor de lopende projecten is de totale resultaatverwachting bij de huidige plannen positief: per saldo leveren de winstgevendende projecten een voordelig resultaat van €24,3 mln. (netto contant) op. De verliezen op de overige projecten worden afgedekt door de al getroffen voorzieningen. Bij de huidige vooruitzichten – en uit het onderzoek is niet gebleken dat deze te optimistisch zijn – levert het totaal van de huidige lopende exploitaties de genoemde €24,3 mln. op voor de gemeente Zoetermeer.

<sup>59</sup> Overigens wordt deze waarde niet, zoals verplicht volgens artikel 70 BBV, vermeld in de toelichting op de balans; alleen de totale boekwaarde per complex en de omvang van een eventuele voorziening worden genoemd.

## **Voldoende handelingsalternatieven bij verslechtering**

Natuurlijk kan het zo zijn dat de vooruitzichten verder verslechteren: stijgende kosten, dalende opbrengsten, langzamere afzet. Dat leidt dan natuurlijk tot een verslechtering van het berekende resultaat. Los van de vraag naar de waarschijnlijkheid van deze scenario's moet echter bedacht worden dat het in deze berekeningen gaat om het resultaat *als het project uitgevoerd wordt volgens de huidige plannen*. De verslechtering van de geraamde resultaten die in zo'n geval zal optreden is geen verslechtering die zich feitelijk al heeft voorgedaan, maar een verslechtering die zich zal voordoen bij gelijkblijvende verwachtingen en plannen.

Voor de gemeenteraad is het van belang zich dit bewust te zijn: de wijziging van de grondexploitaties die met de periodieke stukken wordt voorgesteld is een *voorgestelde* wijziging, waarbij de bestaande projectdefinitie zo goed mogelijk gehandhaafd blijft en de financiële consequenties van de nieuwe situatie daarvoor zo goed mogelijk doorgerekend zijn. Er kan – zonder dat dat op deze plaats bedoeld is als een aanbeveling – echter ook gekozen worden voor een andere aanpassing, waarbij de inhoudelijke projectkaders zo worden bijgesteld dat het financiële resultaat gelijk blijft of zelfs verbetert: minder sociale woningbouw, zuinigere afwerking van de openbare ruimte, et cetera. Palenstein is een goed voorbeeld waar recent gekozen is voor zo'n benadering: omdat bleek dat de financiële tekorten bij het oorspronkelijke plan, met grootschalige sloop-nieuwbouw, te ver zouden oplopen is gekozen voor een minder ambitieus plan. Een dergelijke strategie kan indien gewenst ook bij andere projecten toegepast worden.

## **Aanbeveling: spelregels en informatievoorziening**

Het is hierom dat de risico's van het grondbedrijf goed beheersbaar zijn, en tegelijkertijd ligt hierin ook het grootste risico voor de grondexploitaties: in blijven investeren in gronden en projecten terwijl er geen zicht (meer) is op een goede realisatiemogelijkheid. Van een dergelijke werkwijze is in het onderzoek overigens niets gebleken, en het beleid is in 2011 juist aangescherpt om op dit punt voorzichtiger te zijn.<sup>60</sup> Voorzichtigheid op dit punt en het goed blijven monitoren van de ontwikkeling in de grondexploitatieportefeuille is echter de belangrijkste aanbeveling om de grondexploitaties ook in de toekomst beheersbaar te houden.

In dat verband komen we terug op de geconstateerde afwijking van spelregel 8. De systematiek van die spelregel is dat een wijziging zodra die geconstateerd wordt bij een groot effect eerst aan de raad wordt voorgelegd. De huidige systematiek is dat de raad alle wijzigingen accordeert bij de periodieke herijking van de grondexploitaties. In de bijlage bij de voortgangsrapportages is daarbij te zien voor welke projecten de escalatienormen uit spelregel 8 overschreden worden. In de overige rapportages is niet per project inzichtelijk welke afwijken er zijn.

Een suggestie is om de huidige spelregel 8 in die zin aan te passen, dat de aandacht voor afwijkingen boven een bepaalde grens blijft, zonder dat dat leidt tot extra rapportagemomenten. Dat kan bijvoorbeeld door in die regel te benoemen dat afwijkin-

<sup>60</sup> Zie *Nota grondbeleid 2012 – 2015*, p. 10.

gen boven de grens ook in jaarrekening en tussenberichten afzonderlijk genoemd worden.

# Bijlage 1: Bronnen

Gebruikte documenten (indien niet anders vermeld betreft het gemeentelijke stukken)

- Commissie BBV, *Notitie grondexploitatie 2012*.
- DLG, *Grondprijsmonitor 2011. Recente ontwikkelingen in de agrarische grondmarkt*.
- *Duurzaam woningcomplex Futura*, memo raad d.d. 29 juni 2012.
- EIB, *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*.
- *Grondexploitatie Van Leeuwenhoeklaan (Complex 32), versie 1*, raadsvoorstel 030449 d.d. 17 oktober 2003.
- *Herijking grondexploitatie Palenstein*.
- *Jaarstukken 2011*.
- *Nota grondbeleid 2012 – 2015. Veranderende stad, nieuwe koers, nieuw beleid*.
- *Nota weerstandsvermogen en risicomanagement*, raadsvoorstel 100644 d.d. 3 december 2010.
- *Op goede gronden. Nota grondbeleid 2007 – 2011*.
- *Ontwikkelingen Kwadrant*, raadsvoorstel nr. 090310 d.d. 26 juni 2009.
- *Programmabegroting 2012 – 2015*.
- *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2011, 2012*
- *Tweede tussenbericht 2011*.
- *Voortgangsrapportage verbetertraject rond het vaststellen van de grondexploitaties van de gemeente Zoetermeer*.
- *Vorbereidingskrediet deelgebieden Kwadrant*, raadsvoorstel nr. 030706 d.d. 20 februari 2004.
- *Vorbereidingskrediet Palenstein 2004*, raadsvoorstel nr. 040168 d.d. 16 april 2004.
- *Voorstel aankoop bedrijfsgebouwen Miss Etam*, raadsvoorstel 990776 d.d. 12 november 1999.
- *VTA-nota*, raadsvoorstel 030463 d.d. 19 september 2003.
- *Wijkvisie, aanvullende samenwerkingsovereenkomst en grondexploitatie Palenstein*, raadsvoorstel nr. 2012 – 000142 d.d. 4 mei 2012.



### **Geïnterviewde personen**

- Dennis Buijs, senior vastgoedeconoom
- Viviane de Groot, projectmanager Kwadrant – Van Tuylpark
- Paul van Heel, controller grondbedrijf
- Els van Huis, directieadviseur Stad
- Theo Puijk, projectmanager Palenstein
- Marco Regeer, vastgoedeconoom

## Bijlage 2: Gespreksthema'slijst

In opdracht van de rekenkamercommissie Zoetermeer voert RIGO een onderzoek uit naar de uitvoering van het risicomanagement bij de grondexploitaties in Zoetermeer. Dit onderzoek komt voort uit een motie die de gemeenteraad in het voorjaar van 2012 aannam. De hoofdvraag van het onderzoek is of het vastgestelde risicobeleidssysteem voor de grondexploitaties goed toegepast wordt. In het kader van dat onderzoek worden drie projecten – Van Leeuwenhoeklaan, Palenstein en Kwadrant – Van Tuylpark. In dat kader worden interviews gehouden met projectmanagers en vastgoedeconomen van die projecten.

### Risicomanagement in de projecten

- Hoe komt de reële 'basis'-begroting voor de grondexploitaties tot stand?
- Hoe worden eventuele risico's geïdentificeerd?
- Welke personen zijn daarvoor verantwoordelijk?
- Hoe worden per risico de kans en het gevolg geraamd?
- Welke rol speelt Naris bij het risicomanagement in de projecten?
- Hoe functioneren de overschrijdingsnormen in de praktijk? Hoe worden overschrijdingen gedetecteerd?
- Hoe werkt het 'taakstellend financieel resultaat' in de praktijk? Hoe verhoudt dit zich tot de overschrijdingsnormen?
- Wat gebeurt er nadat een risico als werkelijkheid in de grondexploitatie is opgenomen?

### Risicomanagement en weerstandscapaciteit

- Hoe wordt bepaald welke risico's uit de weerstandscapaciteit gedekt moeten worden?
- Wat is de rol van Naris bij de bepaling van de noodzakelijke weerstandscapaciteit?

### Organisatie rond risicomanagement

- Wie is verantwoordelijk voor de inventarisatie van de risico's van de grondexploitatie?
- Hoe is de verantwoordelijkheid voor beheersmaatregelen geregeld?
- Hoe is de verhouding tussen het grondbedrijf en de afdeling planning, control en informatievoorziening?

### Vertaling naar raadsinformatie

- Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de risico's van de grondexploitatie?
- Hoe is het risicomanagement ingebed in de normale planning- en controlcyclus?

## Bijlage 3: Casusbeschrijvingen

### Casus: Van Leeuwenhoeklaan

Het project Van Leeuwenhoeklaan is een herontwikkelingslocatie aan de zuidkant van het centrum van Zoetermeer. Het project bestaat uit vijf deelprojecten, waarin woningen en kantoren worden gerealiseerd. Van de vijf deelprojecten zijn er twee volledig gerealiseerd en zijn er twee in uitvoering. Het project is gestart in 2003.

- **Risicobeperking bij planvorming:** voorafgaand aan de vaststelling van het plan zijn al enkele maatregelen doorgevoerd om het financiële risico van het plan te beperken. De belangrijkste is dat besloten is om de Vestia-gebouwen in het plangebied niet te verwerven.<sup>61</sup> Deze verwerving zou relatief duur zijn en daarmee de haalbaarheid van het plan verder onder druk zetten. Met een aantal andere ingrepen, zoals het beperken van de benodigde waterberging in het plan, wordt het saldo bij aanvang van de exploitatie geoptimaliseerd.
- **Benoemde risico's bij aanvang grondexploitatie:** In de vastgestelde grondexploitatie worden vier risico's benoemd:
  - de macro-economische ontwikkelingen,
  - de leegstand op de kantorenmarkt, die kan leiden tot moeizame afzet van het kantorenprogramma; hierom wordt de mogelijkheid opengezet om een deel van de kantoren in woningen om te zetten,
  - kosten voor eventuele planschade en
  - kosten van gebouwd parkeren die niet in de grondprijs te verdisconteren zijn.
- **Financieel verloop:** Bij vaststelling van de exploitatie voor de Van Leeuwenhoeklaan bedroeg het geraamde tekort €3,3 mln.; per de herziening van 2012 is dat €1,4 mln.. Over de langere termijn gezien is het financiële plaatje van het project dus verbeterd. Dat is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een andere renteparameter: 4,5% in plaats van 5,35% in 2003. Daardoor is het netto contante resultaat van de exploitatie bij een iets verslechterd nominaal saldo veel gunstiger. Aan de opbrengstenkant van de exploitatie is duidelijk te zien dat een deel van de kantoren is ingewisseld voor woningbouw: de opbrengsten voor de ene categorie zijn gestegen en die voor de andere gedaald. Aan de kostenkant laten de meeste ramingen een vrij stabiel beeld zien. De kosten voor woonrijp maken zijn gedaald, terwijl die voor bouwrijp maken juist gestegen zijn. Ook dat kan te maken hebben met de herprogrammering van kantoren naar woningen. De VTA-kosten laten een stabiel beeld zien; per saldo is dat dus meegevallen, want op grond van een algemene inflatiecorrectie zou men een verhoging van deze kosten verwacht-

<sup>61</sup> *Grondexploitatie Van Leeuwenhoeklaan (Complex 32), versie 1, raadsvoorstel 030449 d.d. 17 oktober 2003, p. 2.*

ten. Opvallend is dan ook dat de VTA-kosten ondanks een langere fasering toch onder controle zijn: langer werken aan het project leidt blijkbaar niet tot meer ambtelijke uren ervoor.

- **Risicobeheersing bij lopende grondexploitatie:** De laatste tijd stond bij de exploitatie Van Leeuwenhoeklaan vooral de 'fietscrosslocatie' (nu Futura) in de belangstelling. Gedurende de onderhandelingen over deze locatie bleek dat de oorspronkelijk geraamde grondopbrengsten niet langer haalbaar waren. De opbrengstraming was en is realistisch bij de realisatie van 'normaal' vastgoed. Op enig moment kwam een 'BREEAM very-good' ontwikkeling in beeld, een bijzonder duurzame vorm van bouwen. Dat deze ontwikkelingsmethode toegepast ging worden, was niet zeker en daardoor was het dus ook niet opportuun om de raming naar beneden bij te stellen. De gesprekken waren echter wel concreet, waardoor negeren en vasthouden aan de oorspronkelijke raming ook niet realistisch was. Om dat te ondervangen is een risico opgenomen in de grondexploitatie. De omvang van dit risico is ingeschat op €1,4 mln. met een kans van 50%. In 2012 bleek dat de grondopbrengsten inderdaad lager werden, ongeveer €1,1 mln..<sup>62</sup> Dat leidt uiteindelijk tot een lagere afdracht in het RIF2030, maar voor een kleiner bedrag dan deze €1,1 mln.. Er was immers al een risicoreserve aanwezig voor een deel van dit bedrag; deze bedroeg 50% x €1,4 mln. = €700.000, x factor 1,2 = €0,8 mln.. Per saldo is het effect op het RIF dus €0,3 mln. negatief. Deze werkwijze met risico's is gebruikelijk in Zoetermeer.

### Casus: Palenstein

Palenstein is een binnenstedelijke herontwikkelingslocatie in Zoetermeer. Het doel is de leefbaarheid in het gebied te verbeteren. Aanleiding hiervoor is de sociale problematiek binnen het gebied. De locatie bevat hoofdzakelijk woningbouw uit de jaren '60. Daarnaast staan er enkele scholen op de locatie. Eigendom van de woningen ligt bij een drietal woningcorporaties, te weten Vestia, Vidomes en de De Goede Woning. De gronden in het gebied zijn in eigendom van één van de drie corporaties of van de gemeente.

Binnen het gebied legt de gemeente vernieuwde en verbeterde openbare ruimte aan, terwijl de corporaties de woningen slopen en herbouwen of renoveren. Voor zover nodig wordt grond geruimd tussen gemeente en corporaties; in beginsel gebeurt dit met gesloten beurs. De gemeente ontwikkelt zelf een klein aantal woningen in dit gebied. In de zomer van 2012 is een herziene grondexploitatie vastgesteld, waarbij het plan is aangepast om het tekort te beperken. Het tekort bedraagt nu €28,5 mln., waarvoor een voorziening is getroffen.

- **Oorspronkelijke samenwerkingsovereenkomst:** Om tot ontwikkeling van de locatie te komen, is eerder een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en de drie corporaties opgesteld. Deze eerste overeenkomst ging uit van grootschalige sloop-nieuwbouw, waarbij veel appartementen zouden worden

<sup>62</sup> *Duurzaam woningcomplex Futura*, memo raad d.d. 29 juni 2012.

teruggebouwd. Omdat de ontwikkeling volgens de samenwerkingsovereenkomst niet binnen budget en planning voltooid kon worden, is besloten de overeenkomst met een zogeheten allonge aan te passen.

- **Aanpassing samenwerkingsovereenkomst:** omdat het financiële risico van de oorspronkelijke overeenkomst te groot werd, is de gemeente overgegaan tot heronderhandelen met de corporaties. Daarbij is gekozen voor een andere opzet van het plan, met minder grootschalige sloop-nieuwbouw. Ondanks dat is het resultaat van het plan wel verslechterd, maar de verslechtering zou groter zijn geweest wanneer niet gekozen was voor planaanpassing.<sup>63</sup> De raad heeft eind 2010 zelf gevraagd om de mogelijkheden voor planaanpassing te onderzoeken.<sup>64</sup>
- **Risicobeheersing bij lopende grondexploitatie:** In de voortgangsrapportage 2012 wordt een viertal risico's genoemd bij de ontwikkeling van Palenstein:
  - Onvoorziene kosten bouw- en woonrijp maken;
  - Uitblijven van de (indexatie van de) opbrengsten;
  - Schadeclaim corporaties;
  - Hogere VTA-kosten

Bij de herziening van de grondexploitatie, na de voortgangsrapportage, worden nieuwe risico's benoemd. Deze zijn deels gelijk aan de genoemde risico's (onvoorziene, schadeclaim corporaties) en deels anders. Het overzicht van de risico's is als geheime bijlage bij de grondexploitatie opgenomen.<sup>65</sup>

### Casus: Kwadrant – Van Tuyllpark

Het project Kwadrant – Van Tuyllpark is een ontwikkelingslocatie, verdeeld over meerdere afzonderlijke deelgebieden rondom verkeersplein Prinses Maximaplein. "Het doel van deze locatie is een 'markante entree te realiseren aan de oostzijde van de stad Zoetermeer".<sup>66</sup> Het project bevindt zich in de voorbereidingsfase. Er zijn derhalve nog geen contracten met ontwikkelaars getekend. De gemeente wil zich met de locatie op woningbouw, leisure en bedrijvigheid gaan richten. Twee deelgebieden zijn nu in gebruik als bedrijventerrein; in die gebieden ligt onder andere een verworven pand van Miss Etam, waarop in de afgelopen jaarrekening afgewaardeerd is. Een ander deel van het gebied is momenteel in gebruik als volkstuin; wanneer het plan tot ontwikkeling komt, moeten de huurders van de volkstuinen worden uitgeplaatst. In deelgebied C, in het huidige Van Tuyllpark, moeten leisurefuncties ontwikkeld worden. Zo zou er naast de bestaande sportvelden een ijsshal en avonturenpark ontwik-

<sup>63</sup> *Wijkvisie, aanvullende samenwerkingsovereenkomst en grondexploitatie Palenstein*, raadsvoorstel nr. 2012 – 000142 d.d. 4 mei 2012, p. 9.

<sup>64</sup> *Wijkvisie, aanvullende samenwerkingsovereenkomst en grondexploitatie Palenstein*, raadsvoorstel nr. 2012 – 000142 d.d. 4 mei 2012, p. 5.

<sup>65</sup> *Herziening grondexploitatie Palenstein. Bijlage 6: Kwantificeerbare risico's.*

<sup>66</sup> *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012*, p. 29.

keld kunnen worden. De precieze bestemming die hier gerealiseerd gaan worden, is echter afhankelijk van eventuele partijen die belangstelling hebben voor de realisatie van verschillende leisurfuncties.

Bij dit plan wordt een aantal risico's benoemd. De belangrijkste is de hoge boekwaarde van het voormalige pand van Miss Etam. Daarop is in het afgelopen jaar al afgeboekt. Verder zullen de leisurfuncties de nodige risico's met zich meebrengen; hier geldt dat voor elke functie maatwerk is vereist en dat het ene type leisure een veel hogere grondopbrengst betekent dan het andere.

- **Risicobeheersing bij grondaankoop:** Het Miss Etam-pand is (met een aantal andere panden) in 1999 aangekocht; deze aankoop werd gemotiveerd door te wijzen op de strategische ligging van de panden in verband met "*de visie die voor dit gebied ("Het kwadrant") ontwikkeld wordt*".<sup>67</sup> De aankoopprijs is gebaseerd op een taxatie door een makelaar, die de waarde bepaalde op f17,8 mln. (€8,1 mln.). Er is een raadsvoorstel gedaan voor de aankoop van de gebouwen, omdat er nog geen vastgestelde grondexploitatie was. De raad heeft het gevraagde krediet verstrekt, zodat het pand kon worden aangekocht.
- **Kredieten per fase:** er is voor dit project in 2004 een voorbereidingskrediet aangevraagd voor de definitiefase. Daarbij is gemotiveerd aangegeven welke kosten voor welke werkzaamheden verwacht werden. Uit die definitiefase volgde in 2009 een voorstel voor de hoofdlijnen van de ontwikkeling. Toen is een krediet aangevraagd om verder te gaan met de ontwerpfasen van de VTA-systematiek.<sup>68</sup>
- **Ramingen in planvormingsfase:** de locatie Kwadrant – Van Tuylpark bevindt zich nog in de voorbereidende fase. Er is dus nog geen vastgestelde grondexploitatie voorhanden. Er zijn globale ramingen op basis van de voorlopige uitgangspunten voor het project. Daarvoor was in 2009 bepaald dat het financiële resultaat uiteindelijk tussen -€4 mln. en +€4 mln. zou moeten liggen. Bij het verder uitwerken van de ontwikkeling bleek dat niet haalbaar meer te zijn, omdat de plannen voor een autoboulevard in een deel van het gebied niet meer te realiseren waren.<sup>69</sup> Op dat moment was het niet waarschijnlijk weer dat het resultaat gegeven de hoge boekwaarde in die bandbreedte uit zou komen en is een voorziening van ruim €5 mln. getroffen. Dat betekent dat de bandbreedte voor de gemeente op een gunstiger niveau gekomen is.
- **Planaanpassingen in definitiefase:** uit dit project blijkt ook dat in de definitiefase de plannen worden aangepast om het financiële tekort te beperken. In het geval van het Kwadrant – Van Tuylpark gaat het om het toevoegen van woningbouw aan het project, omdat het met leisurfuncties alleen niet bud-

<sup>67</sup> *Voorstel aankoop bedrijfsgebouwen Miss Etam*, raadsvoorstel 990776 d.d. 12 november 1999, p. 2.

<sup>68</sup> *Ontwikkelingen Kwadrant*, raadsvoorstel nr. 090310 d.d. 26 juni 2009, p. 9.

<sup>69</sup> *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2012*, p. 30.

getneutraal te realiseren is.<sup>70</sup> Later is gebleken dat dat ook in de nieuwe planopzet niet het geval zou zijn.

- **Risico's in definitiefase:** in het voorstel om de ontwerpfase voor het project te starten wordt een aantal risico's benoemd. Het belangrijkste risico is op dat moment de marktsituatie, waardoor potentiële geïnteresseerden in het gebied mogelijk afhaken. Verder wordt gewezen op de noodzaak om goede oplossingen te vinden voor het parkeren en voor verkeer.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> *Ontwikkelingen Kwadrant*, raadsvoorstel nr. 090310 d.d. 26 juni 2009, p. 9.

<sup>71</sup> *Ontwikkelingen Kwadrant*, raadsvoorstel nr. 090310 d.d. 26 juni 2009, p. 9 – 10.

**Aan**

De raads- en commissieleden  
cc. het college

**Datum**

5 november 2012

**Van**

E.J. Wallet-Boers

**Onderwerp**

Collegereactie onderzoeksrapport  
rekenkamercommissie risicoanalyse grondexploitaties

Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie heeft met genoeg kennis genomen van de bestuurlijke reactie naar aanleiding van haar onderzoek naar de risicoanalyse grondexploitaties. Het college heeft hierin aangegeven zich in nagenoeg alle conclusies en aanbevelingen te kunnen vinden.

De bestuurlijke reactie is als bijlage bijgevoegd.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,

bla  


mr. W.R.J. van den Hende





gemeente

**Zoetermeer**

directie Stad

Projectmanagement en Vastgoed  
Finance en ControlPostbus 15  
2700 AA ZoetermeerRekenkamercommissie Zoetermeer  
Postbus 15  
2700 AA ZOETERMEER

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
ST/P&V/F&C/12/16577

Uw brief van

Datum

31 OKT, 2012

Doorkiesnummer

Bijlage

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor rapport rekenkamer  
commissie risicoanalyse grondexploitatie

Geachte Commissie,

Op 8 oktober 2012 heeft u ons uw definitieve onderzoeksrapport "Risicobeheersing grondexploitatie Zoetermeer" voor bestuurlijk wederhoor toegestuurd. Hieronder treft u onze reactie aan op de conclusies en aanbevelingen in uw rapport.

**Conclusies:**

Wij zijn het eens met uw conclusie, dat het risicobeleidssysteem op een deugdelijke manier wordt toegepast en dat onder andere hierdoor de gemeente Zoetermeer geen groot risico loopt. Tevens zijn wij het met u eens dat de huidige projectenportefeuille van de gemeente Zoetermeer weinig risicovol is en vinden wij dat de winstverwachting van de lopende grondexploitatie niet te optimistisch is ingeschat. Uw opmerking, dat de gemeente voldoende handelingsalternatieven heeft, delen wij eveneens. Wanneer dat aan de orde is, doet het college na een zorgvuldig afweging van deze handelingsalternatieven steeds voorstellen om deze alternatieven toe te passen. Bij uw opmerking over Palenstein maken wij één kanttekening. Ons standpunt ten aanzien van dit project is dat er sprake is van een gewijzigd maar even ambitieus plan door de toepassing van de handelingsalternatieven.

**Aanbevelingen:**

Uw aanbevelingen nemen wij uiteraard ter harte. Wij handelen al in "de geest van" uw aanbeveling over de wijze van rapporteren over grote afwijkingen in het kader van spelregel 8. In de paragraaf grondbeleid bij het tweede tussenbericht 2012 is bijvoorbeeld overzichtelijk opgenomen welke grote wijzigingen zijn doorgevoerd. Naast deze expliciet genoemde afwijkingen in de rapportages hebben we in de afgelopen jaren aan de raad ook separate voorstellen voor majeure afwijkingen gedaan, zoals bij de projecten Palenstein, Culturele As en Bouwen voor Buytenwegh.

Vanzelfsprekend blijven wij de grondexploitatieportefeuille en de daarbij behorende risico's monitoren. Daarnaast trachten wij continu de beheersingssystematiek kwalitatief te verbeteren. Gezien de huidige marktsituatie is het niet meer dan normaal, dat de (risico's van de) grondexploitaties onder een vergrootglas liggen.

Als college handhaven we op dit moment de gehanteerde uitgangspunten binnen de grondexploitaties, tenzij wij aanleiding zien om onderzoek te verrichten naar bijvoorbeeld versobering van één of meer projecten.

Directie Stad, bezoekadres: Markt 10 (Wijk 11). Het stadhuis is bereikbaar met tram (RandstadRail) 3 en 4, halte Stadhuis, bus 71, 72, 174 en 177, halte Bordeauxstraat en bus 70, 71, 165, 174 en 177, Halte Zwaardslotseweg.  
Telefoonnr : 14 079

Telefaxnr : (079) 346 8498

**Zoetermeer steeds ondernemend**



Tenslotte beveelt u in het kader van de risicobeheersing op basis van artikel 70 lid 2 BBV aan om van de "niet in exploitatie genomen gronden" de boekwaarde per vierkante meter te vermelden. In de jaarrekening is wel de boekwaarde en de gevormde voorziening opgenomen. Daarnaast hebben we de betreffende informatie beschikbaar. Het beschikbaar hebben van de informatie is ons inziens de verplichting die het BBV ons oplegt. Het door de onderzoekers genoemde artikel 70 van het BBV vormt een onderdeel van het hoofdstuk "uitvoeringsinformatie". Wij baseren onze visie op artikelen 66 en 67 uit ditzelfde hoofdstuk van het BBV.

**Tot slot:**

Ter afsluiting van onze reactie melden wij u dat wij eveneens verheugd zijn over de voortvarende aanpak van uw onderzoeksbureau en de samenwerking met de ambtelijke organisatie, waardoor de doorlooptijd kort was. Onze reactie is kort en bondig, omdat wij ons vrijwel volledig kunnen vinden in uw bevindingen en conclusies, die uitmonden in uw positieve oordeel. Het geeft ons een bevestiging, dat de gemeente Zoetermeer ten aanzien van risico's bij grondexploitaties "in control is" en dat het proces rondom het risicobeleidsysteem qua opzet, bestaan en werking voldoet.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer  
de secretaris,

(drs. H.M.M. Koek)

de burgemeester,

(Ch.B. Aptroot)