

Zicht op grond en beleid

Onderzoek naar het grondbeleid
in de gemeente Smallingerland



Rapport van de rekenkamercommissie
gemeente Smallingerland

december 2009

Zicht op grond en beleid

Onderzoek naar het grondbeleid in de gemeente Smallingerland

Rapport van de rekenkamercommissie Smallingerland
december 2009

Rekenkamercommissie gemeente Smalingerland

Externe leden

E.D.T. Docter RA (voorzitter)

Drs. J. Baltink

Dr. A. Duizendstraat

Mevr. drs. A. Kranenborg

Raadsleden

E. Berenst

J. van Kampen RMT

Drs. B. Potjer

Ambtelijk secretaris

Mevr. J. Faber

Postadres: Postbus 10.000, 9200 HA Drachten

Telefoon: 0512 – 581568

Mail: rekenkamercommissie@smallingerland.nl

ECORYS Nederland BV

Margriet Schepman

Nico Harkes

Wilbert Verweij

Drachten, 03 december 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	6
2. Grondbeleid in het algemeen	10
3 Visie en kaderstelling grondbeleid	14
3.1 Grondbeleid en keuze voor een bepaalde regierol	14
3.2 Conclusies	18
3.3 Aanbevelingen	19
4 Financiën en grondexploitaties	20
4.1 Financieel beleid en de werkwijze met betrekking tot de grondexploitaties	20
4.2 Conclusies	25
4.3 Aanbevelingen	26
5 Informatievoorziening, controle en bijsturing	27
5.1 Informatievoorziening en verantwoording	27
5.2 Controle en bijsturing door de raad	30
5.3 Conclusies	32
5.4 Aanbevelingen	32

6 Invoering Grondexploitatiewet	35
6.1 Voorbereiding op de nieuwe wetgeving	35
6.2 Conclusies	36
6.3 Aanbevelingen	37
7 Bestuurlijke reactie	38
Nawoord	39
Bijlage 1: Nota van Bevindingen A	42
Bijlage 2: Nota van Bevindingen B	64
Bijlage 3: Overzicht van geïnterviewde personen en onderzochte documenten	75

Voorwoord

De rekenkamercommissie brengt met dit rapport verslag uit van haar onderzoek naar het grondbeleid in de gemeente Smallingerland. De keuze van het onderwerp was mede ingegeven door vragen uit de raad die betrekking hadden op de wens om meer inzicht in de materie te krijgen, gezien het grote algemeen maatschappelijke- en financiële belang van het grondbeleid.

In het rapport zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen die betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- visie en kaderstelling grondbeleid;
- financiën en grondexploitaties;
- informatievoorziening, controle en bijsturing;
- invoering Grondexploitatiewet.

Bij het onderzoek is het bureau Ecorys uit Rotterdam ingeschakeld vanwege de daar aanwezige expertise op het gebied van grondbeleid.

De uitvoering van het onderzoek is gestart in juni 2008 maar is helaas vertraagd als gevolg van een aantal zaken: zo zijn er personele mutaties in het onderzoeksteam van Ecorys geweest en bleek gedurende het onderzoek dat projecten niet alleen bij het Grondbedrijf waren ondergebracht maar ook bij de afdeling Ontwikkeling. Dit noopte tot een uitbreiding van het onderzoek en daarmee onvermijdelijk ook tot uitstel van de rapportage. In de lange doorlooptijd zijn sommige in het rapport genoemde voornemens inmiddels gerealiseerd.

Uiteindelijk is naar het oordeel van de commissie echter een leesbaar rapport tot stand gekomen, met heldere conclusies en aanbevelingen.

Dit rapport is voor bestuurlijk wederhoor aan het college van burgemeester en wethouders aangeboden, conform de werkwijze van de commissie.

De reactie van het college is integraal in het rapport opgenomen.

De rekenkamercommissie bedankt alle betrokkenen voor hun medewerking bij de uitvoering van het onderzoek.

Namens de rekenkamercommissie,

E.D.T. Docter RA, voorzitter

1 Inleiding

Aanleiding voor onderzoek

De rekenkamercommissie van Smallingerland heeft zich ten doel gesteld de controlerende rol van de raad te versterken. Goed inzicht in het grondbeleid en de grondexploitatie is voor de gemeenteraad van groot belang om zijn controlerende en kaderstellende rol te kunnen vervullen. Het grondbeleid kan immers een belangrijk hulpmiddel zijn om de ruimtelijke ambities van de gemeente te realiseren en om verschillende belangen en alternatieven af te wegen.

De rekenkamercommissie Smallingerland constateert dat de betreffende materie voor de raad lastig te doorgronden is. Met een onderzoek naar grondbeleid wil zij de raad meer inzicht verschaffen in het onderwerp om daarmee de transparantie te bevorderen en zo een bijdrage te leveren aan het begrip van de raadsleden en hun rol in kaderstelling en controle.

Vraagstelling

Met de raad is verkend wat volgens de raad de belangrijkste onderwerpen zijn waarop het onderzoek gericht zou moeten worden. Hieruit bleek dat de focus die de rekenkamercommissie voor ogen had, goed aansloot bij de behoeften van de raad. Wel is de formulering van de vragen aangepast om nog beter aan te sluiten bij de vragen die bij de raad leven.

De hoofdvragen luiden als volgt:

1. In hoeverre is de visie op het grondbeleid voldoende uitgewerkt om op een consistente wijze het grondbeleid te sturen?
2. In hoeverre wordt op verantwoorde wijze beslist over een afdracht van middelen aan de algemene reserves en het treffen van reserves voor verlieslijdende plannen in relatie tot de beoordeling van het weerstandsvermogen op basis van risico's en reserves?
3. Hoe komen grondexploitaties tot stand en hoe vindt de beheersing plaats in relatie tot het weerstandsvermogen?
4. In hoeverre is de informatievoorziening voor de verantwoording van het college aan de raad adequaat vormgegeven ten aanzien van het totaal van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf?
5. In hoeverre krijgt de raad tijdig de mogelijkheid om bij te sturen in projecten?
6. In hoeverre is de gemeente voorbereid op de inwerkingtreding van de grondexploitatiewet?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in concrete subvragen, die leidend zijn geweest bij het uitvoeren van het onderzoek. Deze zijn in de rapportage steeds aan het begin van de betreffende paragrafen opgenomen en worden vervolgens opeenvolgend beantwoord.

Werkwijze

Omdat grondbeleid een specialistisch onderwerp is, heeft de rekenkamercommissie een extern adviesbureau, ECORYS, ingeschakeld voor de uitvoering van het onderzoek. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek nauwlettend gevolgd.

Als eerste stap in het onderzoek is het plan aangescherpt door in overleg met de raad de focus vast te stellen. Vanuit die focus zijn de bovenstaande onderzoeksvragen geformuleerd.

Om het grondbeleid van de gemeente te kunnen beoordelen is, als tweede stap, op basis hiervan een algemeen normatief kader opgesteld, bestaande uit een algemene norm en een concretisering.

Als derde stap is voor elke norm onderzocht in hoeverre de gemeente daaraan voldoet. De feiten zijn verzameld in drie fasen.

- De eerste fase betrof het voorleggen van een schriftelijke vragenlijst aan de betrokkenen. Deze richtte zich vooral op het inzichtelijk maken van het aanwezige beleid en het verzamelen van de stukken waarin dat beleid is vastgelegd. Daarnaast werd beoogd al een eerste indruk te krijgen van het verloop van een en ander in de praktijk van de gemeente.
- De tweede fase omvatte het bestuderen van de verzamelde stukken en de overige verkregen informatie uit de schriftelijke beantwoording van de vragen.
- De laatste fase van dataverzameling bestond uit het houden van interviews. In de interviews is nader ingegaan op het verloop van het grondbeleid in de praktijk, gerelateerd aan het normenkader.

In eerste instantie was het onderzoek slechts gericht op het grondbedrijf. Al snel kwam echter naar voren dat de structuur waarin projecten in de organisatie ingebed zijn in Smallingerland, afwijkt van de gebruikelijke en door het onderzoeksbureau verwachte structuur. Een groot aantal projecten, zoals bijvoorbeeld herstructureringsprojecten, is namelijk wat betreft de financiële aansturing niet bij het grondbedrijf ondergebracht maar elders in de organisatie.

Een rapportering op basis van alleen dit onderzoek zou dan ook geen volledig beeld geven van het grondbeleid in de gemeente Smallingerland. De rekenkamercommissie heeft daarom besloten om aanvullend onderzoek te doen met betrekking tot die projecten die niet onder de financiële verantwoordelijkheid van het grondbedrijf vallen.

De consequentie hiervan was onder meer dat de eindrapportage langer op zich liet wachten dan was voorzien.

Voor zeven ruimtelijke plannen in Smallingerland is gekeken naar de uitvoering van het grondbeleid in de praktijk. De onderzochte projecten zijn:

- Vrijburgh
- Boornbergum (Middelgeest fase 1)
- Haven Noord/Noorderhogeweg
- Maartenswouden
- Folgeralaan (Dobbehof)
- Raadhuisplein
- Herstructurering Noord-Oost

Dit betreffen zowel locaties die de gemeente volledig in handen heeft, als private en publiekprivate ontwikkelingen. Met deze projecten wordt een evenwichtig beeld verkregen, doordat er bovendien sprake is van spreiding op de volgende punten:

- woningbouwontwikkeling, (deels) kantoorontwikkeling en bedrijventerrein;
- kleine en grote locaties;
- centrumplannen en uitleggebied;
- herstructureringsprojecten;
- locaties die veelvuldig in de raad aan de orde komen en locaties waarbij dat niet het geval is.

De onderzoeksperiode beslaat het tijdvak van 2002 tot 2008.

De resultaten van de opgebouwde dataverzameling zijn vastgelegd in een tweetal nota's van bevindingen (A en B). Deze zijn – samen met de lijst van gebruikte documenten, de interviewverslagen en het normenkader – aan de gemeente toegestuurd voor een technische reactie.

Een analyse van de feiten is uitgevoerd door deze af te zetten tegen de normen. Daaruit zijn conclusies getrokken over de mate waarin de gemeente voldoet aan wat landelijk gebruikelijk is en/of aan haar eigen beleid. Uit de conclusies volgen aanbevelingen over hoe de gemeente op een aantal punten haar grondbeleid zou kunnen verbeteren.

Zoals gebruikelijk heeft het college van B&W de gelegenheid gekregen om bestuurlijk op de rapportage te reageren.

Leeswijzer

Na deze inleiding is in hoofdstuk twee een korte inleiding over het grondbeleid in het algemeen opgenomen. Het derde hoofdstuk richt zich vervolgens op de visie en de gestelde kaders op het gebied van het grondbeleid. Daarna wordt stilgestaan bij de financiën en de grondexploitaties. In het vijfde hoofdstuk komen vervolgens de informatievoorziening, alsmede controle en bijsturing door de raad aan bod. Het zesde hoofdstuk heeft de gemeentelijke voorbereiding op de nieuwe wetgeving als onderwerp.

Aansluitend op het onderzoeksdeel, staan in deze rapportering achtereenvolgens opgenomen het bestuurlijke wederhoor, in hoofdstuk 7 en de afsluiting in de vorm van een nawoord door de rekenkamercommissie

Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport is het hoofdrapport beknopt gehouden.

De paragrafen beginnen met de onderzoeksvragen en eindigen met de conclusies. Ieder hoofdstuk sluit af met de aanbevelingen. De weerslag van het onderzoek in de nota's van bevindingen is te vinden in de bijlagen 1 en 2, en een overzicht van de gebruikte documenten en geïnterviewde personen staat in bijlage 3.

2 Grondbeleid in het algemeen

Wat is grondbeleid en wat zijn de doelstellingen van grondbeleid?

Grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Met deze interventie kan de overheid haar eigen doelstellingen realiseren. (Hierna wordt in plaats van "de overheid" alleen nog over de gemeente gesproken.)

In het algemeen kunnen de volgende kerndoelstellingen van gemeentelijk grondbeleid onderkend worden:

- het bevorderen van het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten. Zo kunnen binnen een project onrendabele onderdelen zoals sociale woningbouw en openbare voorzieningen gefinancierd worden door de rendabele onderdelen.

Welke vormen van grondbeleid zijn er?

Er zijn twee uiterste vormen van grondbeleid: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf grond aan en is zij actief betrokken bij de ontwikkeling en uitgifte van de grond. Hierbij heeft de gemeente meer invloed en kan zij profiteren van eventuele waardestijgingen van te ontwikkelen bouwgrond. Een nadeel is dat er (grote) financiële risico's gelopen kunnen worden.

Om actief grondbeleid te kunnen voeren is het dus nodig dat de gemeente het eigendom van grond verwerft. Instrumenten hiervoor zijn, naast de reguliere aankoop, de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) en de onteigeningswet.

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond niet zelf in eigendom. De gemeente maakt het private partijen mogelijk een gebied te ontwikkelen en beperkt zich hierbij met name tot het stellen van heldere kaders in de vorm van een bestemmingsplan en door overleg met marktpartijen. Het nadeel van een dergelijk grondbeleid is dat de gemeente beperkter is in haar sturingsmogelijkheden; hiertegenover staat dat de financiële risico's kleiner zijn.

Door de invoering van de nieuwe WRO zijn de mogelijkheden van beide varianten meer gelijkgetrokken (zie het volgende kopje).

Tussen deze twee uitersten bestaan diverse varianten van publiek-private samenwerking.

Grondexploitaties / "kostenverhaal"

Wanneer de gemeente een actief grondbeleid voert, krijgt ze te maken met zogenaamde "grondexploitaties". Een grondexploitatie is een begroting waarin de beleidsuitgangspunten voor een bepaald grondbeleidproject zijn opgenomen. De input voor een grondexploitatie bestaat onder andere uit:

- het programma (aantal en kwaliteit woningen, winkels, groen, e.d.);
- de verwachte aankoopprijs van de grond;
- de uitgifteprijs;
- de planning van de werkzaamheden;
- parameters zoals rente en kostenstijgingen.

Met behulp van deze elementen kan ook het resultaat van een grondexploitatie beïnvloed worden. In de planning kan versneld/vertraagd/geschoven worden, met betrekking tot het programma kan tot verdichting/verduunning besloten worden, enzovoort.

Een grondexploitatie wordt door de raad vastgesteld.

De uitgifteprijs is in de meeste gevallen gebaseerd op gemeentelijk beleid inzake dit onderwerp. De basisregel is dat grond wordt uitgegeven tegen de marktwaarde. Een uitzondering wordt gevormd door uitgifte van grond voor sociale woningbouw.

Er zijn een aantal methoden voor het bepalen van de marktwaarde; op deze methoden wordt hier niet verder ingegaan.

Bij een faciliterend grondbeleid kan de gemeente bijvoorbeeld wel allerlei voorzieningen van openbaar nut aanleggen. Er moet dan bepaald worden welk deel van de kosten hiervoor worden verhaald op de private partijen. Tot voor kort gebeurde dat via een private overeenkomst of via baatbelasting. Sinds de invoering van de nieuwe WRO gebeurt dat in principe via het exploitatieplan. Dit moet vastgesteld worden bij de vaststelling van het betreffende bestemmingsplan.

Door het exploitatieplan worden de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij faciliterend grondbeleid versterkt. Het plan bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- een kaart van het plangebied;
- een omschrijving van de uit te voeren werken;
- een exploitatie-opzet.

De totale kosten worden naar rato van opbrengsten verdeeld over de exploitanten. (Kosten zijn dus alleen verhaalbaar als er opbrengsten tegenover staan.)

Risico's / reserves

Doordat (grote) projecten vaak ingewikkeld en langdurig zijn, brengen zij de nodige risico's met zich mee. Naarmate een exploitatie zich in een verdergevoerd stadium bevindt, worden de risico's kleiner. Onder risico kan in dit licht worden verstaan "de kans dat de ontwikkeling van een project in negatieve zin afwijkt van de vooraf geformuleerde kwalitatieve of kwantitatieve doelstellingen, de financiële uitgangspunten, enz."

In dit verband kunnen verschillende soorten risico's onderscheiden worden, zoals:

- waarderingsrisico's (het risico dat gronden niet of niet op de beoogde tijd of tegen de gecalculerde waarde in exploitatie kunnen worden genomen);
- marktrisico's (bv. tegenvallende kosten of opbrengsten);
- organisatierisico's (er zijn (on)voldoende organisatorische maatregelen getroffen om de meest optimale situatie te bereiken. Hierbij moet worden gedacht aan de planning- en controlcyclus, de kwaliteit van de interne beheersingsmaatregelen die getroffen zijn en de informatievoorziening.)

Om de risico's te beperken moet een goed risicomanagement gevoerd worden. Dit houdt in dat regelmatig en systematisch onderzoek gedaan wordt naar de risico's van een project en de maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk beheerst kunnen worden.

Een belangrijk onderdeel van het risicomanagement is het ervoor zorgen dat er voldoende weerstandsvermogen aanwezig is. Het weerstandsvermogen bestaat uit het verschil tussen de aanwezige weerstandscapaciteit (reserves en voorzieningen) en de vereiste weerstandscapaciteit (dekking verliezen en risico's).

Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken is een zeer indicatieve norm (de zogenaamde IFLO-norm) opgesteld voor het bepalen van de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit. Deze norm bestaat uit: 10% van de boekwaarden van de exploitaties + 10% van de nog te maken kosten in deze exploitaties.

Ook kunnen de risico's per project bepaald en vervolgens opgeteld worden en zijn er gemeenten die in overleg met de accountant een eigen methode opgesteld hebben.

Met betrekking tot het grondbeleid is de Reserve Grondbeleid de belangrijkste reserve. De gewenste hoogte hiervan wordt als onderdeel van het risicomanagement bepaald.

De winst op een grondexploitatie wordt meestal aan deze Reserve Grondbedrijf toegevoegd. Wanneer een tekort verwacht wordt, kan hiervoor een voorziening gecreëerd worden ten laste van de Reserve Grondbedrijf

Als het saldo van de Reserve Grondbedrijf sterk gestegen is, kan de raad besluiten om een bedrag hiervan toe te voegen aan de Algemene Reserve. Wanneer er meer verliesgevende dan winstgevende exploitaties zijn, dan kan een extra financiële bijdrage overwogen worden.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt gemeenten verplicht om een grondbeleid vast te stellen. Het BBV geeft ook aan welke aspecten hierin in ieder geval vermeld moeten worden. Dit kan vormgegeven worden in de paragraaf Grondbeleid in de jaarstukken, maar vaak wordt ervoor gekozen om een aparte nota Grondbeleid vast te stellen.

3 Visie en kaderstelling grondbeleid

3.1 Grondbeleid en keuze voor een bepaalde regierol

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag	Subvragen
<ul style="list-style-type: none">In hoeverre is de visie op het grondbeleid voldoende uitgewerkt om op een consistente wijze het grondbeleid te sturen?	<ul style="list-style-type: none">Welke ruimtelijke en financiële doelstellingen streeft de gemeente na met het grondbeleid?Hoe ziet de gemeente haar eigen rol bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid?Hoe ziet de gemeente de rol van verschillende typen marktpartijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid?Op grond van welke criteria komt de keuze voor een actieve of faciliterende rol of samenwerking in een project tot stand?

Norm

Het grondbeleid omvat onder meer de volgende onderwerpen:

- de ruimtelijke en financiële doelstellingen die de gemeente met het grondbeleid nastreeft
- de visie op de rol van het grondbeleid bij het bereiken van deze ruimtelijke en financiële doelstellingen
- de visie van de gemeente op haar eigen rol en de rol van verschillende typen marktpartijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid

Bij de keuze voor een regierol wegen de volgende aspecten mee:

- financieel resultaat en risico's in relatie tot weerstandsvermogen
- bijdrage van het project aan het bereiken van de ruimtelijke en financiële doelstellingen van de gemeente
- belang van een project in maatschappelijke, economische of bestuurlijke zin
- benoeming van het project in een ruimtelijk plan, zoals een structuurvisie
- organisatorische capaciteit in kwantitatieve en kwalitatieve zin

Grondbeleid en de ruimtelijke en financiële doelstellingen die de gemeente daarmee nastreeft

Allereerst moet geconstateerd worden dat de gemeente Smallingerland geen Nota Grondbeleid kent. Een aantal onderdelen van het grondbeleid is wel vastgelegd, bijvoorbeeld in de Stadsrandvisie 1995, de Bedrijventerreinenstrategie 1999 en het Woonplan 2005 – 2015.

De Stadsrandvisie 1995 beoogt een duurzaam kader te bieden voor de vele kleinere en grotere beslissingen die genomen moeten worden op het terrein van ruimtelijke ordening en milieubeleid. De invulling is vooral ruimtelijk van aard, waarbij er duidelijk aandacht is voor landschappelijke waarden. Het document is gericht op afstemming, inpassing en richtingbepaling, maar bevat echter geen concrete programma's waar duidelijke doelstellingen ten behoeve van realisatie via het grondbeleid uit kunnen worden afgeleid.

De Bedrijventerreinstrategie uit 1999 benoemt De Haven en Noord-Oost tot 2020 als locaties voor bedrijvigheid met een trendscenario dat uitgaat van uitgifte van 7 ha/jaar. Hiertoe moet een planologische reservering plaatsvinden tot een totaal van 65 ha bedrijventerrein. In 2006 is 12,3 ha verkocht (jaarverslag 2006). De grondverkopen zijn vervolgens als volgt geprognosticeerd:

- 2007 12 ha;
- 2008 14 ha (Beleidsplan 2008-2011).

In het Jaarverslag 2006 is in lijn hiermee geformuleerd dat de doelstelling economie onder andere het beschikbaar hebben van voldoende goed gevarieerde bedrijfsterreinen, waaronder woon/werklocaties, betreft. In het kader van de Bedrijventerreinenstrategie is dus wel sprake van een expliciete doelstelling (reservering 65 ha) die via grondbeleid zou kunnen worden nagestreefd. In het jaarverslag is aangegeven hoeveel ha bedrijventerrein is verkocht, maar dit wordt niet in verband gebracht met de prognose/doelstelling c.q. de voorziene reservering, inclusief beschrijving van eventuele redenen voor overeenstemming of afwijking.

In het Woonplan 2005-2015 is te lezen dat niet gestuurd wordt op woningaantallen, maar op het bereiken van de geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen. Als richtlijn wordt niettemin een gemiddelde van 335 woningen per jaar genoemd. In essentie gaat het om het zorgen voor voldoende aanbod in alle segmenten van de woningmarkt, het werven van nieuwe inwoners en het vergroten van de kwaliteit van het wonen. In het Jaarverslag 2006 is ook de realisatie van woon-zorgcomplexen expliciet benoemd. De gemeente beoogt een Woonakkoord te sluiten met de corporaties en in onderling overleg jaarlijks het woonprogramma op te stellen. Hierbij worden afspraken gemaakt over woningaantallen, -typen en -segmenten.

De gemeente is zich bewust van het belang om meer expliciet en gestructureerd de rol en bijdrage van het grondbeleid aan de ruimtelijke en financiële doelstellingen vast te stellen.

Enerzijds is de gemeente voornemens om het onderdeel grondbeleid op te nemen in de op te stellen Ruimtelijke visie, waarin de toekomstige inrichting centraal komt te staan. Anderzijds geeft men aan dat er ook in relatie tot het financieel beleid de komende tijd meer schriftelijk zal worden vastgelegd. Dit wordt vooral gezien als belangrijk in verband met de grondexploitatiewet alsmede de bij grondbeleid behorende reserves en risico's. Dit wordt echter vooralsnog niet ondersteund door de aanwezigheid van een concept-nota grondbeleid of een concept-nota risico's, reserves en voorzieningen.

Visie op de rol van de gemeente en private partijen

In het Beleidsplan 2005-2008 is te lezen dat Smallingerland in principe een actief grondbeleid voert. Onder invloed van de veranderende positie van de gemeente op de grondmarkt ontwikkelt zich de laatste jaren wel een behoedzamere lijn, waarin ook anderen initiatieven nemen.

De kaderstellende rol van de raad – over onder andere de keuze voor de vorm van grondbeleid dat wordt gevoerd – is echter onduidelijk. Heldere criteria op basis waarvan de keuze voor het soort grondbeleid tot stand komt ontbreken eveneens.

Er is niet vastgelegd bij welk type ontwikkelingen inbreng van andere partijen gewenst of noodzakelijk geacht wordt. Met andere woorden: ook een duidelijke visie op de rol van andere partijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid is niet vastgelegd.

Wel blijkt uit het Woonplan en de feitelijke uitvoering dat de gemeente een belangrijke rol toekent aan de corporaties, die bij het opstellen van het Woonprogramma een preferente positie innemen (Noord-Oost).

Wanneer derden een project willen ontwikkelen op particuliere grond sluit de gemeente een exploitatieovereenkomst. Voorbeeld hiervan is het project Maartenswouden. Ook heeft dit zich voorgedaan bij een aantal kleine projecten, zoals Dobbehof. Voor de toekomst voorzien de geïnterviewden dat dergelijke particuliere initiatieven zich in toenemende mate gaan voordoen.

Bij de bestuurlijke advisering of projecten door moesten gaan, is uit de interviews en dossiers gebleken dat financiële, economische en bestuurlijke belangen in de keuze worden meegenomen. Genoemd is dat ook de bijdrage aan ruimtelijke doelen en maatschappelijke haalbaarheid een rol spelen. De Woonvisie vormt voor deze aspecten het kader.

Per project wordt in contracten maatwerk toegepast. Zo is voor het project Raadhuisplein is de gemeente een samenwerkingsovereenkomst met bijbehorende zekerhedenovereenkomst aangegaan met het Winkelcentrum Raadhuisplein Drachten BV. Voor Dobbehof gelden in de ontwikkelingsovereenkomst met de ontwikkelaar de uitgangspunten zoals die in de ruimtelijke visie van de afdeling Ontwikkeling voor die locatie zijn geformuleerd, uitgewerkt in de ruimtelijke onderbouwing door de ontwikkelaar. De afspraken tussen partijen betrokken bij project Noord-Oost over de vereiste inzet voor de komende jaren staan opgenomen in het Projectplan Noord-Oost.

In het verleden is, aldus de geïnterviewden, voor Drachten-Oost bijvoorbeeld een structuurplan opgesteld dat de basis vormde voor het vestigen van een voorkeursrecht (actief grondbeleid). In de nieuwe Wro wil de gemeente de Ontwikkelingsvisie voor Smallingerland de status van structuurvisie geven. De in een structuurvisie vastgelegde gewenste ontwikkeling is onder de nieuwe wetgeving richtinggevend voor de inzet van bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten. Verder is het een document dat voor maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers duidelijk maakt welk ruimtelijk beleid een gemeente (provincie of het rijk) nastreeft.

Op het punt van de inzet van het gemeentelijk instrumentarium past de keuze tussen aankoop en exploitatie door de gemeente versus de markt. Daarbij kan van een actieve rol kan worden afgezien wanneer het eigendom grotendeels in private handen ligt of de ontwikkeling maatschappelijk minder relevant is. Uit de beantwoording van de interviewvragen blijkt echter dat geen relatie wordt gelegd tussen de Ontwikkelingsvisie en de besluitvorming over de rol van de gemeente (en haar grondbeleid) in projecten.

De beperkte bezetting van het met grondbeleid belaste Team Grondzaken betekent volgens de geïnterviewden dat er beperkte aandacht is (c.q. kan zijn) voor het uitwerken en opstellen van algemene beleidsregels en richtlijnen aangaande de rolinvulling van de gemeente en de marktpartijen, evenals de criteria die daarbij worden gehanteerd.

3.2 Conclusies

- De ruimtelijke en financiële doelstellingen van het grondbeleid van de gemeente zijn niet in een nota grondbeleid expliciet gemaakt. Er is wel een Woonplan waarmee ontwikkelingen geprioriteerd worden. Dit is het programmatisch kader voor toetsing van woonplannen. Tevens is in de Bedrijventerreinenstrategie, in de vorm van een planologische reservering, sprake van een gespecificeerde doelstelling die via het grondbeleid nagestreefd kan worden.
- In het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen is de rol van het grondbeleid onvoldoende geëxpliciteerd. Het nastreven van de doelstellingen gebeurt vooral impliciet. Vanuit een eigen behoefte aan vastlegging en het besef van het belang van het financieel resultaat en risico's in relatie tot het weerstandsvermogen, is men blijkens een Startnotitie wel met de voorbereiding van een nota grondbeleid bezig, maar in de onderzochte periode was deze er nog niet.
- In het Beleidsplan 2005-2008 is vastgelegd dat Smalingerland in principe een actief grondbeleid voert. Heldere criteria op basis waarvan de keuze voor het soort grondbeleid tot stand komt ontbreken echter.
- Weliswaar kent de gemeente een belangrijke rol toe aan de corporaties, een duidelijke visie op de rol van verschillende typen marktpartijen bij het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen ontbreekt niettemin.

3.3 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbeveling betreft het opstellen van een nota grondbeleid met daarin in ieder geval opgenomen de volgende onderdelen:

- Financiële en ruimtelijke doelstellingen inzake het grondbeleid.
- Kaderstelling voor de keuze tussen actief of faciliterend grondbeleid.
- Richtlijnen voor de inrichting van de grondexploitaties die men zelf voert en voor derden.
- Kostenverhaalmogelijkheden.
- Vereisten inzake aankopen van grond.
- Vereisten inzake bouw- en woonrijpmaken.
- Vereisten inzake verkoop van gronden.
- Vereisten inzake risico-analyses.
- Hoe om te gaan met reserves, voorzieningen en winstneming.
- Organisatorische aspecten.

Separaat of als onderdeel van de nota verdient het aanbeveling om een nota grondprijnsbeleid op te stellen en een nota betreffende het verhaal van bovenwijkse kosten als gevolg van de invoering van de nieuwe Grondexploitatiewet (zie hoofdstuk 6).

4 Financiën en grondexploitaties

4.1 Financieel beleid en de werkwijze met betrekking tot de grondexploitaties

Onderzoeksvragen

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none">• In hoeverre wordt op verantwoorde wijze beslist over een afdracht van middelen aan de algemene reserves en het treffen van reserves voor verlieslijdende plannen in relatie tot de beoordeling van het weerstandsvermogen op basis van risico's en reserves?• Hoe komen grondexploitaties tot stand en hoe vindt de beheersing plaats in relatie tot het weerstandsvermogen?	<ul style="list-style-type: none">• Welke methoden hanteert de gemeente voor het uitvoeren van risicoanalyses?• Uit welke onderdelen bestaat de beschikbare weerstandscapaciteit?• Hoe wordt beoordeeld of de beschikbare weerstandscapaciteit in de loop van de tijd voldoende is voor het afdekken van de risico's?• Welke criteria zijn er voor het doen van een afdracht uit het grondbedrijf aan de algemene reserves?• Hoe wordt beoordeeld of het starten of voortzetten van een project verantwoord is in relatie tot het weerstandsvermogen?• Wanneer en in welke bestuurslaag wordt de grondexploitatie vastgesteld?• Hoe komen de uitgangspunten ten aanzien van programma en kwaliteit in de grondexploitatie tot stand?• In hoeverre worden verschillende varianten uitgewerkt?• Op welke wijze vindt risicobeheersing plaats?• Onder welke voorwaarden wordt winst genomen in projecten?

Norm

Het beleid omtrent risicoanalyses en weerstandsvermogen omvat in ieder geval de volgende aspecten:

- toe te passen methoden voor risicoanalyses in projecten
- methode voor risicoanalyses voor het gehele grondbedrijf
- componenten die gerekend worden tot de beschikbare weerstandscapaciteit
- wijze waarop het weerstandsvermogen beoordeeld wordt
- beoordeling starten of voortzetten van projecten in relatie tot het weerstandsvermogen
- criteria voor het doen van afdracht uit het grondbedrijf aan de algemene reserves
- uitgangspunten voor het treffen van voorzieningen

Het beleid m.b.t. het opstellen en beheersen van grondexploitaties bevat onder meer de volgende onderwerpen:

- bestuurslaag waarin vaststelling plaatsvindt
- moment van opstellen, actualiseren/herzien en vaststellen van grondexploitaties
- totstandkoming uitgangspunten programma en kwaliteit
- uitwerking van varianten
- marktconformiteit van kosten en opbrengsten
- uitgangspunten ten aanzien van risicobeheersing
- voorwaarden voor winstneming

Risico-analyses

In het jaar 2000 zijn door de raad beleidsregels vastgesteld voor de resultaatbepaling en de reserves en voorzieningen van het Grondbedrijf. Hierin wordt een inschatting aan de hand van twee methodieken van de omvang van de risico's voorgeschreven.

Voor lopende plannen dient naast de normale exploitatieberekening een schaduwberekening, met daarin een langere fasering en een hogere rekenrente te worden gemaakt. Het verschil in saldo is het potentiële risico van het complex. Voor toekomstige plannen geldt dat het risico wordt bepaald door de boekwaarde van een complex te verminderen met de agrarische waarde. Is de boekwaarde hoger dan de agrarische waarde, dan is het meerdere het risico.

Daarnaast is er een tweede methode waarmee op basis van de gemiddelde omzet over de laatste 10 jaar gekomen wordt tot een bovengrens van het risicofonds om een jojo-effect van afboekingen en bijstortingen te voorkomen.

Hiermee wordt enig onderscheid gemaakt tussen risicoanalyse in projecten en op grondbedrijfsniveau (raadsbesluit van 7 november 2000).

In het voorstel inzake reserves en voorzieningen wordt al aangegeven dat deze methoden nadelen kennen (momentopname, geen realistisch beeld). In de jaarstukken wordt opgemerkt dat volgens de methodiek uit de algemene beleidsregels voor projecten die nog niet in uitvoering zijn genomen de risico-inschatting voor de korte termijn te hoog kan uitvallen. Het risico voor de korte termijn kan namelijk aan het einde van de planperiode weer zijn rechtgetrokken. Herziening van de beleidsregels is uitgesteld naar aanleiding van opmerkingen van de accountant over winstneming en rentetoerekening.

De risicoanalyse in het kader van projecten is kortom nog in ontwikkeling. Volgens de geïnterviewden is men vanaf 2007 bezig meer systematiek in de werkwijze te krijgen. Vanaf dat moment geldt als uitgangspunt dat voor ieder project de verschillende risico's worden benoemd. Voor lopende projecten kunnen de risico's worden bepaald aan de hand van een checklist. Er bestaat een format voor een risicomatrix per project.

Het in kaart brengen van de risico's gebeurt echter op dit moment nog niet eenduidig. Voor het project herstructurering Noord-Oost is een SWOT-analyse gemaakt, voor Dobbehoef is een planologische risico-analyse opgesteld en alleen voor het project Raadhuisplein is het model risicomatrix, dat in 2007 is bedacht, ingevuld, nadat in een eerder stadium een planologische risico-analyse was opgesteld.

Voor projecten van het Grondbedrijf zijn met uitzondering van Boornbergum nog geen risicoanalyses opgesteld.

Bij projecten met een beperkt risico ontbreekt de gehele risico-analyse. Er is geen structuur of handvat voor het opstellen van risico-analyses, het gebeurt doorgaans op ad hoc basis en een ieder doet het op een eigen manier.

In het laatste jaar van de onderzoeksperiode wordt nog niet gesproken over bijvoorbeeld beheersmaatregelen om risico's te verkleinen en het benoemen van oplossingen blijft achterwege. In het kader van voorbereiding op de nieuwe Grondexploitatiewet (zie verder hoofdstuk 6) is wel versneld aandacht gegeven aan risico-analyses.

Reserves en voorzieningen

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de algemene bedrijfsreserve grondbedrijf en de Reserve Wonen. Voorzieningen worden niet gevormd. Verlies wordt in principe direct genomen op het moment van bekend worden. Bijvoorbeeld het destijds voorzienbare tekort op Burmaniapark is direct aangezuiverd vanuit de Algemene Reserve. Het tweede deel van Vrijburgh moet overigens een positief resultaat opleveren, en levert zodoende achteraf een bijdrage aan Vrijburgh/Burmania. Onder het Grondbedrijf ressorteren volgens de geïnterviewden geen verlieslatende projecten.

Het benodigde weerstandsvermogen (= aanwezige – vereiste weerstandscapaciteit) wordt vastgesteld aan de hand van de twee verschillende methodieken voor risicoberekening. De omvang van de algemene reserve grondbedrijf moet liggen op een niveau tussen de uitkomsten van beide berekeningen. Als het saldo van de reserve uitstijgt boven de berekende hoogte van zowel methodiek 1 als 2 (zie pagina 52), dan wordt het meerdere afgestort naar de algemene reserve.

Is het saldo van de reserve lager dan het niveau zoals berekend volgens methodiek 1 (minimumniveau) dan zal bijstorting moeten plaatsvinden vanuit de algemene middelen. Alvorens tot eventuele afdracht of bijstorting te besluiten, vindt eerst een algehele afweging plaats inclusief elementen die niet in de berekening zijn opgenomen, zoals op stapel staande bestemmingswijzigingen en reeds afgesloten maar nog niet geëffectueerde aan- en verkoopcontracten. Er wordt niet gesproken over andere mogelijkheden om een te lage reserve op te lossen, bijvoorbeeld beheersmaatregelen om de risico's te verkleinen.

Overheveling vanuit de reserve grondbedrijf naar de algemene reserve vindt plaats in de context van ruimte voor nieuw beleid. De hoogte van de overheveling wordt dus niet uitsluitend vastgesteld aan de hand van het noodzakelijke niveau van de algemene reserve grondbedrijf.

In de Perspectiefnota 2007-2010 is vastgesteld dat in 2010 de reserve €5,8 miljoen groter zal zijn dan de risico's. Ter vermindering van deze overdekking wordt in 2007 en 2008 per jaar €2 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve. In het jaarverslag 2007 staat echter dat de vertraging in de uitvoering van de ontwikkeling in Drachten-Oost en Haven-Noord tot gevolg heeft dat de algemene reserve grondbedrijf aan het eind van de planperiode niet langer alle risico's afdekt. Het verschil tussen de stand van de reserve en de risico's in 2012 bedraagt naar huidige inzichten een bedrag van - €2,8 miljoen. De gemeente heeft voor projecten waaraan ze een bijdrage moet leveren geen voorziening getroffen (bijvoorbeeld voor Noord-Oost). Ze betaalt dat uit de algemene reserves. Dit zou kunnen indien direct gestort wordt als de exploitatie vastgesteld wordt, echter dit gebeurt niet. De gemeente handelt in deze niet conform de vereisten van het wettelijk kader van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

De vraag hoe beoordeeld wordt of het starten of voortzetten van een project verantwoord is in relatie tot het weerstandsvermogen kan niet beantwoord worden.

Het opstellen en bijhouden van grondexploitaties

De grondexploitaties worden -voor zover de projecten financieel vallen onder het Grondbedrijf- door de raad in afzonderlijke besluiten per project vastgesteld. In de projectopdrachten van 2007 wordt verwezen naar vastgestelde exploitatiebegrotingen. Voor Maartenswouden en Middelgeest zijn de kostprijsberekeningen tegelijk met de respectievelijke bestemmingsplannen aangeboden. Bij Haven Noord werd de raad verzocht om vooruitlopend op de vaststelling van de kostprijsberekening akkoord te gaan met een voorbereidingskrediet. De kostprijsberekening voor Vrijburgh ging separaat naar de raad.¹

Naarmate er verder in de toekomst wordt gekeken nemen de onzekerheden toe. Daarom worden de grondexploitaties systematisch bewaakt. Actualisatie en herziening gebeuren bij de jaarrekening. Op dat moment accordeert de raad de wijzigingen in de grondexploitaties die ze eerder bij project- of uitvoeringsbesluit heeft vastgesteld. Waar sprake is/kan zijn van varianten worden deze doorgerekend. Het opstellen van de uitgangspunten voor de grondexploitatie vindt plaats in de verschillende stadia van planontwikkeling van haalbaarheidsonderzoek tot definitief plan, en zowel in het kader van een bestemmingsplan, een beeldkwaliteitplan, het uitwerken van de effecten van het Woonplan, als rondom het vaststellen van een exploitatieovereenkomst.

Het belang van aansluiting bij de markt wordt benadrukt (Beleidsplan 2008-2011). Er ontbreekt voorsnog een duidelijke visie -bijvoorbeeld in een nota grondprijsbeleid- op de wijze van vaststellen van de grondprijzen (met toepassing van welke waardebepalingmethode). Ten aanzien van de kosten en opbrengsten is geconstateerd dat er geen eenduidige uitgangspunten zijn geformuleerd aangaande de bepaling van grondprijzen ten behoeve van grondexploitaties c.q. aankoop van grond door de gemeente en het sluiten van overeenkomsten met private partijen. Dat betekent dat de raad weinig instrumenten in handen heeft om hier sturing aan te geven.

Ofschoon tussentijdse winstneming kan plaatsvinden, hanteert de gemeente de als voorzichtig te typeren algemene beleidslijn dat winst pas wordt genomen wanneer een complex geheel is afgesloten of zich in ieder geval in het eindstadium verkeert waarin onvoorziene omstandigheden met betrekking tot nog te maken kosten niet langer mogelijk zijn.

Voor projecten die financieel niet onder het Grondbedrijf ressorteren worden geen grondexploitaties opgesteld. Hierbij zou als argument aangevoerd kunnen worden dat de private partij dat wel doet, maar veelal is er wel sprake van openbare ruimte waar de gemeente verantwoordelijk voor is en komt het ook voor dat de er verrekenclausules tussen gemeente en private partijen zijn. Een grondexploitatie helpt dan om de ontwikkeling hiervan te monitoren en het geeft onderbouwing voor kostenverhaal.

¹ Buiten de feitenonderzoekperiode zijn de begrotingen ontvangen van de projecten Middelgeest, Vrijburgh, Maartenswouden en Haven-Noord.

4.2 Conclusies

- De risicoanalyse in projecten is nog volop in ontwikkeling. Door het niet voorhanden zijn van een voorgeschreven werkwijze blijven voor meerdere projecten de risicoanalyses achterwege.
- Als gevolg hiervan is ook de relatie met de reserves niet te leggen. Om de relatie tussen grondexploitatie en weerstandsvermogen te leggen is het immers nodig om te weten welke risico's in de grondexploitatie gelopen worden: die moeten middels de buffer van het weerstandsvermogen worden opgevangen. In het kader van voorbereiding op de nieuwe Grondexploitatiewet (zie verder Hoofdstuk 6) is wel versneld aandacht gegeven aan risico-analyses, maar vooralsnog blijft de praktijk achter bij de gestelde norm.
- Het op een verantwoorde wijze beslissen over een afdracht van middelen aan de algemene reserves en het treffen van reserves voor verlieslijdende plannen in relatie tot de beoordeling van het weerstandsvermogen op basis van risico's en reserves wordt door het voorgaande bemoeilijkt.
- De eigen beleidsregels aangaande het opstellen en beheersen van grondexploitaties worden niet altijd aangehouden en er worden geen voorzieningen getroffen. Tevens wordt het verantwoord geacht om een lagere reserve te hebben dan vereist.

4.3 Aanbevelingen

Ten aanzien van de reserves en de voorzieningen wordt opgemerkt dat voor verlieslatende exploitaties voorzieningen getroffen moeten worden. Praktisch zou dit kunnen betekenen dat de reserve wonen een voorziening wordt.

Voorts is het zaak dat de algemene reserve grondbedrijf in evenwicht komt met de risico's die gelopen worden; ten minste ten opzichte van de vastgestelde grondexploitaties.

Ten aanzien van de risico-analyse worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- a. Handhaaf de indeling in omgevingsrisico en projectrisico's met daarbij een onderdeling naar tijd, geld en kwaliteit en informatie alsmede organisatorische risico's;
- b. Voeg beheersmaatregelen toe en geef de kans op het optreden van het risico wat ontstaat weer;
- c. Verwerk het resultaat van alle projecten in een overall risico, uitgedrukt in de tijd;
- d. Bepaal welk deel afgedekt moet worden;
- e. Scherp de nota 'Evaluatie beleidsregels, reserve en risico grondbedrijf' (ongedateerd) aan.

Leg de wijze van winstneming vanuit de grondexploitatie vast. Gebruik het resultaat voor de voeding van de algemene reserves grondbedrijf.

Leg tevens vast dat als gedurende 3 jaar de reserves Grondbedrijf en Wonen hoger zijn dan volgens de berekende risico-norm, er afgedragen wordt en als ze gedurende 3 jaar lager zijn dan de berekende norm, ze aangevuld worden met andere middelen.

5 Informatievoorziening, controle en bijsturing door de raad

5.1 Informatievoorziening en verantwoording

Onderzoeksvragen

Hoofdvragen	Subvragen
<ul style="list-style-type: none">In hoeverre is de informatievoorziening voor de verantwoording van het college aan de raad adequaat vormgegeven ten aanzien van het totaal van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf?	<ul style="list-style-type: none">Op welke momenten vindt naast de begroting en jaarrekening rapportage plaats over het grondbeleid en de grondexploitaties?Welke afspraken zijn er gemaakt over informatievoorziening aan de raad?Welke onderwerpen komen in de verschillende rapportages aan bod?In welke mate wordt aandacht besteed aan afwijkingen in programma, fasering en financiën ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten in de grondexploitatie?Hoe wordt de relatie gelegd tussen de grondexploitaties en de doelstellingen van het grondbeleid?
Norm	
Het beleid ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad heeft betrekking op de volgende punten:	
<ul style="list-style-type: none">momenten waarop de informatievoorziening plaatsvindtVorm van de informatievoorzieningwijze waarop wordt omgegaan met afwijkingen op totaalniveau en op projectniveaute behandelen onderwerpen	

Om een goed beeld te geven van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf moet de relatie gelegd worden tussen beleid en uitvoering op de volgende onderdelen:

- grondexploitaties en doelstellingen grondbeleid
- resultaten van risicoanalyses
- ontwikkeling van het weerstandsvermogen
- onderbouwing afdrachten aan algemene reserves
- grondexploitatie (minimaal vereisten volgens BBV)
- onderbouwing winstneming in projecten
- onderbouwing getroffen voorzieningen
- toelichting op afwijkingen

Informatievoorziening over grondbeleid c.q. -exploitaties

Het college informeert de raad door middel van twee Concernrapportages over de noodzakelijke of gewenste bijstelling respectievelijk de voortgang van de lopende begroting. Deze informatie wordt aangeboden voor 1 mei respectievelijk 1 november van het lopende begrotingsjaar. De rapportages richten zich op de afwijkingen in baten en lasten en afzonderlijke verplichtingen met een groot belang, zoals investeringen groter dan €5 mln en aan- en verkoop van goederen en diensten groter dan €1 mln (Verordening 212).

In de jaarstukken vindt verantwoording plaats over de uitvoering van de programma's die onder het grondbedrijf vallen. In de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag wordt voor de projecten binnen het Grondbedrijf ingegaan op de uitvoering van het grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals het verwachte resultaat en de verwerving van gronden. Een lijst van projecten ontbreekt echter, waardoor de relatie tussen beleid en de uitvoering op projecten niet valt te leggen.

Het college biedt de raad uiterlijk 1 juni van elk kalenderjaar de Perspectiefnota (PPN) aan die is gericht op de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. Voor de verschillende beleidsterreinen vindt hiermee prioriteitstelling plaats. Rapportages op verzoek blijven altijd mogelijk, maar in beginsel worden slechts afwijkingen gerapporteerd.

Vaststellen programma en kwaliteit in relatie tot grondexploitaties

Ten aanzien van het programma en de vereiste kwaliteit vindt uitwerking plaats in ruimtelijke visies. Verwijzingen naar dit kader zijn goed opgenomen in de verschillende ontwikkelings- en samenwerkingsovereenkomsten met de marktpartijen.

Uit de projecten komen we deze verwijzingen onder andere op de volgende plaatsen tegen:

- Bij Boornbergum werd het stedenbouwkundig ontwerp integraal ontwikkeld in samenhang met een groenstructuurplan en een waterstructuurplan. (Nadat de raad had ingestemd met de verdere uitwerking van de Structuurschets Weststrandvisie Drachten.)
- Omdat voor het terrein van Maartenswouden een goede kwaliteit van bebouwing punt van aandacht was, is in samenhang met het stedenbouwkundig ontwerp een beeldkwaliteitplan opgesteld.
- Bij het project Dobbehof maakt de door partijen vastgestelde “Ruimtelijke visie Folgeralaan, een samenhangend toetsingskader voor een aantal te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen” van de afdeling Ontwikkeling, onderdeel van de overeenkomst uit.
- In de Samenwerkingsovereenkomst Raadhuisplein is vastgelegd dat het verder uit te werken plan gedurende de ontwikkeling onder andere zal worden getoetst aan de door partijen overeengekomen stedenbouwkundige uitgangspunten zoals weergegeven in de ontwikkelingsvisie “Herontwikkeling Raadhuisplein”, het concept beeldkwaliteitplan en overeengekomen tekeningen en planologische randvoorwaarden.
- Voor Noord-Oost zijn de afspraken tussen partijen over de vereiste inzet voor de komende jaren opgenomen in het Projectplan Noord Oost. Een stedenbouwkundige visie en stedenbouwkundig plan zijn op hoofdlijnen opgesteld.

Verantwoording over voortgang in relatie tot de doelstellingen

De beschikbaarheid over voldoende bedrijventerreinen en de diversiteit van de woon-zorgcomplexen zijn op het gebied van het grondbeleid de primaire (ruimtelijk/sociaal) ‘economische’ doelstellingen, zo valt te lezen in het Beleidsplan 2008-2011 en de visie op het wonen in het Woonplan.

Dat de woningvoorraad in 2006 minder is toegenomen dan in het Woonplan geraamd, is terug te vinden in het programma wonen van het jaarverslag. Ook is in het jaarverslag aangegeven hoeveel ha bedrijventerrein is verkocht, maar dit wordt niet in verband gebracht met de prognose/doelstelling, inclusief beschrijving van eventuele redenen voor overeenstemming of afwijking.

5.2 Controle en bijsturing door de raad

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag	Subvragen
<ul style="list-style-type: none">In hoeverre krijgt de raad tijdig de mogelijkheid om bij te sturen in projecten?	<ul style="list-style-type: none">Hoe zijn de bevoegdheden met betrekking tot grondexploitatie verdeeld tussen college en raad?Op welke wijze stelt de raad de kaders voor een grondexploitatie (programma, kwaliteit) vast?Bij welke mate van afwijking van de kaders wordt aan de raad gerapporteerd?Op welk moment wordt de raad over afwijkingen en consequenties geïnformeerd?
Norm	
Om duidelijk te maken welke mogelijkheden de raad heeft om bij te sturen zijn afspraken gemaakt over het volgende:	
<ul style="list-style-type: none">verdeling bevoegdheden tussen college en raadmogelijkheden van beïnvloeding kaders programma en kwaliteitrapportage over afwijkingenrapportage over consequentiesmogelijkheden tot bijsturing op programma, kwaliteit, fasering, financieel resultaat	

Mogelijkheden en bevoegdheden van de raad

De Gemeentewet en andere van toepassing zijnde bijzondere wetten en besluiten, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten regelen de mogelijkheden en bevoegdheden van de raad.

Een systeem van mandaat (de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen) en delegatie (het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen) dient voor een vereenvoudiging van de besluitvorming in de organisatie te zorgen. Mandaat en delegatie moeten voldoen aan wettelijke eisen, zoals het vermelden van de mandataris en de vindplaats van het delegatiebesluit. De gemeente beschikt over een mandaatstatuut met een opsomming van de bevoegdheden en daarbij de functies waar de bevoegdheid ligt.

In het delegatiebesluit van 17 maart 1999 is een aantal bevoegdheden van de raad overgedragen aan het college, o.a. aankoop van gronden die in door de raad vastgestelde beleidsnotities zijn aangegeven voor uitbreiding, kopen of ruilen van onroerende zaken t.b.v. sanering of reconstructie op basis van een goedgekeurd bestemmingsplan en het kopen, ruilen, vervreemden of bezwaren van overige onroerende zaken tot fl 100.000, --, verkoop van aan de gemeente toebehorende bouw- en industrieterreinen in de onderscheidene bestemmingsplannen en het sluiten van een exploitatieovereenkomst.

Vaststelling, rapportering

De raad stelt de grondexploitaties vast, waarbij voor majeure projecten er meestal ook één of twee voorpresentaties plaatsvinden. Uitgangspunt is dat de raad voor de majeure projecten en de projecten waarbij een te benoemen afwijking is geconstateerd ten opzichte van de oorspronkelijke planning een overzicht van de vertragingen krijgt. Er wordt aan de hand van kengetallen gerapporteerd over hoeveelheden verkochte grond / bedrijventerrein etc. Over wat er gerapporteerd wordt en bij welke afwijkingen zijn geen afspraken gemaakt.

Als de raad eenmaal de kaders in de vorm van de grondexploitatie heeft gesteld dan voert B&W daarbinnen uit. De raad heeft er overigens zelf voor gekozen voor het belangrijke project Noord-Oost de mogelijkheid van beïnvloeding verder te beperken door de deelcontracten door B&W te laten vaststellen. Tevens heeft de raad gesteld dat verschuiving tussen budgetten aan het college is. De raad wordt geïnformeerd over het totale projectresultaat.

Voor het project Drachtster Vaart wordt beoogd eenmaal per jaar een voortgangsrapportage te maken waarin ook de financiën aan bod komen. De laatste rapportage die bij de nagekomen stukken ter beschikking werd gesteld, dateert echter van februari 2006.

Sturing van de raad komt nu tot stand in de beleidsvorming rond de diverse visies en het Woonplan die ten grondslag liggen aan de diverse projecten en de afzonderlijke projectbesluiten. Sturing door de raad ligt uiteraard ook besloten in haar bevoegdheid tot vastgoedtransacties boven het drempelbedrag uit Verordening 212.

5.3 Conclusies

- In financiële zin op totaalniveau wordt de raad voldoende geïnformeerd. Het probleem zit vooral in de wijze en het niveau waarop de informatie is gegroepeerd. Er bestaat weinig tot geen inzicht in de opbouw van het totaalniveau, inclusief de risico's e.d.
- Zowel in de programmabegroting als in het jaarverslag ontbreekt een projectenoverzicht. Zicht op het totaal ontbreekt des te meer, omdat de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag slechts betrekking heeft op een deel van het totale aantal projecten. De relatie tussen beleid en uitvoering is daarmee op geen van de onderscheiden onderdelen goed inzichtelijk.
Daarmee luidt de conclusie dat het beleid ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad achterblijft bij de norm.
- Het behoort tot de bevoegdheden van de raad om de grondexploitaties vast te stellen. Na vaststelling van de grondexploitaties vindt later niet jaarlijks een integrale presentatie van alle projecten plaats. Voor een goed beeld van projecten en de noodzaak tot bijsturing moet de financiële relatie tussen beleid en uitvoering inzichtelijk zijn. Omdat dit niet het geval is, zijn de mogelijkheden van sturing op programma en kwaliteit gering.

5.4 Aanbevelingen

Ten aanzien van de wijze van groeperen is het verstandig om steeds alle projecten samen te voegen, dus zowel de projecten die financieel onder het grondbedrijf vallen als de projecten die daar niet onder ressorteren. Voer dat door in:

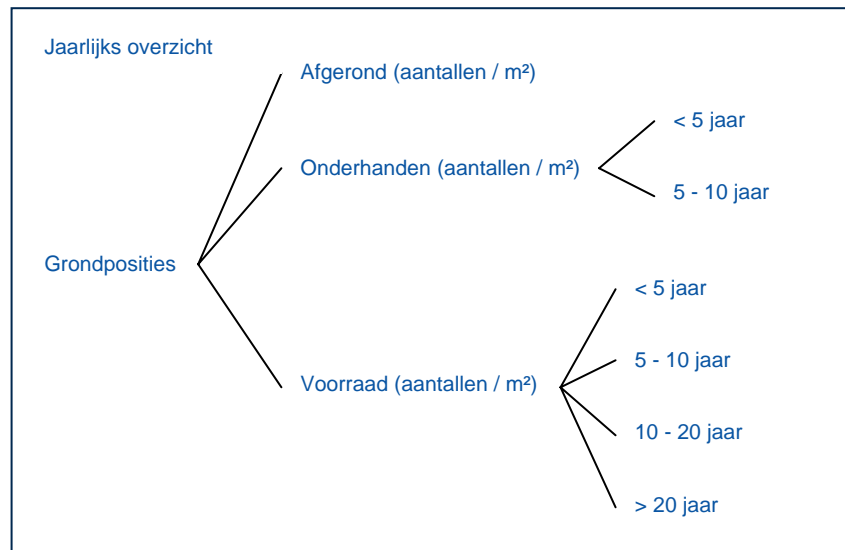
- de begroting
- de jaarstukken
- de tussentijdse beleidsrapportages.

Daarbij moeten in ieder geval de eisen van het BBV gevolgd worden in de zin van visie op grondbeleid, een actuele prognose van de verwachte resultaten van de totale grondexploitatie, de winstneming en de relatie risico's en reserves. Voor de inzichtelijkheid naar de raad toe is het relevant in de bijlage een overzicht van de projecten op te nemen. Dit betekent een uitbreiding van de huidige praktijk, niet een complete verandering.

Om de raad in de gelegenheid te stellen zijn sturende rol uit te oefenen zou de volgende informatie aan de raad verstrekt kunnen worden:

- Welke grondposities heeft de gemeente?
- Wanneer zijn de gronden aangekocht en tegen welk bedrag?
- Welke gronden zijn uitgegeven en voor welke prijs?
- Welke aan- en verkoopkeuzes zijn gemaakt?
- Hoe staat de gemeente ervoor op langere termijn, qua voorraad (in relatie tot de doelstellingen op dit punt)?
- Hoe is de relatie tussen uitgevoerd werk en gerealiseerde kosten en opbrengsten?
- Wat is de rol en de invloed van andere partijen in majeure projecten?

Een en ander zou indicatief kunnen via een volgend informatiemodel:



Bijsturen

- Onderhanden:
- Stand van zaken
 - Budgetoverschrijdingen, onderbesteding

 - Kosten
 - Opbrengsten
 - Risico's
 - Contracten

Zicht op grond en beleid

6 Invoering Grondexploitatiewet

6.1 Voorbereiding op de nieuwe wetgeving

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag	Subvragen
<ul style="list-style-type: none">In hoeverre is de gemeente voorbereid op de inwerkingtreding van de grondexploitatiewet?	<ul style="list-style-type: none">In hoeverre is men bezig met meningsvorming en beleidsformulering over de grondexploitatiewet?Op welke wijze is kennis opgedaan over de grondexploitatiewet?Welke stappen is men nog van plan te nemen?Welke medewerkers bereiden zich voor op de invoering van de grondexploitatiewet?
Norm	
Belangrijke stappen die nodig zijn ter voorbereiding op de invoering van de grondexploitatiewet zijn: <ul style="list-style-type: none">bepaling wie (welke functies) zich voorbereidenbepaling wijze waarop kennis wordt verzameldmeningsvorming en beleidsformulering	

Vorbereiding op nieuwe wetgeving

Op 11 februari 2008 heeft het college besloten te starten met het Project ‘Vorbereiding Grondexploitatiewet’ en hiervoor krediet beschikbaar gesteld. Uit de beschrijving van de Initiatieffase in het stuk ‘Project: Grondexploitatiewet Smallerland’ blijkt dat op verschillende niveaus mensen zich bezig houden met de invoering. (over de vijf bijlagen bij dit stuk – Kapstok invoering GREX-wet Smallerland, Planning project GREX-wet, Risicomatrix, Projectformulier en Overzicht projecten – hadden de onderzoekers niet de beschikking).

Aan de hand van een pilot-project is gewerkt aan meningsvorming over de implementatie van de systematiek. Leden van DT, college en raad zijn geïnformeerd over het gevormde beeld omtrent mogelijkheden tot kostenverhaal en regievoering bij gebiedsontwikkeling. Na een inventarisatie van de lopende projecten en het relevante bestaande beleid moet nog advisering volgen over te nemen beleidsmatige keuzes. Ook moet de administratieve procedure om te komen tot kostenverhaal nog vorm gaan krijgen.

Er is vooralsnog geen structuurvisie met een uitvoeringsagenda/omslagnota waarin is vastgelegd welke kosten voor bovenwijkse voorzieningen verhaald mogen worden. Dat geldt ook voor planontwikkelingskosten, grondprijnsbeleid etc., etc.

De afdeling Ontwikkeling (waaronder Grondzaken valt) en een aantal mensen van andere afdelingen hebben cursussen gevolgd. Kennis is daarnaast verzameld via vakliteratuur, congressen, informatie-uitwisseling met andere gemeenten en diverse nieuwsbulletins.

6.2 Conclusies

De gemeente heeft zich vanaf het begin van 2008 voorbereid op de inwerkingtreding van de Grondexploitatie-wet. Dat is met name organisatorisch gebeurd. Afgekaderd werd de wijze waarop kennis wordt verzameld en wie daarbij betrokken moesten zijn. Tevens is in dit kader versneld aandacht gegeven aan risico-analyses.

Wat de gemeente niet op orde had en heeft is de beleidsformulering: een structuurvisie met een uitvoeringsagenda/omslagnota waarin is vastgelegd welke kosten voor bovenwijkse voorzieningen verhaald mogen worden. Dat geldt ook voor planontwikkelingskosten, grondprijnsbeleid etc, etc.

Het oordeel luidt derhalve dat de gemeente zich organisatorisch conform de norm heeft voorbereid, maar nog niet in technisch-beleidsmatige zin.

6.3 Aanbevelingen

Organisatorisch is de voorbereiding behoorlijk op orde. Nu moet de beleidsmatige/technische context vorm gegeven worden. Er wordt aanbevolen een nota bovenwijks/omslag op te stellen waarin de kosten van de verschillende bovenwijkse voorzieningen op een rijtje gezet worden en de kosten toegerekend worden aan verschillende projecten. Daarbij dienen de drie criteria van proportionaliteit, causaliteit en noodzakelijkheid aan de orde te komen. Dus eerst nagaan of een voorziening toegerekend kan worden, als dit kan op welke wijze en tot welk bedrag dit leidt. Idealiter zou deze nota er nu al moeten zijn. Wachten tot dat de Ruimtelijke visie gereed is betekent dat men nu geen kosten kan verhalen, tenzij een partij bereid is een vrijwillige overeenkomst af te sluiten.

Daarnaast wordt ook in dit kader aanbevolen -zoals ook eerder al aangegeven- ook een nota grondprijnsbeleid op te stellen, aangezien de hoogte van de te verhalen kosten onlosmakelijk verbonden is aan het opbrengstgedeelte. Er kan zonder nota gewerkt worden, door iedere keer opnieuw de opbrengst te berekenen, maar dit heeft als consequentie dat ook iedere keer de uitkomst kan worden aangevochten en er geen geïntegreerde kaderstelling op dit onderwerp kan plaatsvinden door de raad.

7 Bestuurlijke reactie

Aan Rekenkamercommissie gemeente Smallingerland
t.a.v. mevrouw J. Faber

Drachten,
5 november 2009

Ons kenmerk
98983/FBI/EB

Uw kenmerk
ED/JF

Behandeld door
E. Bos
0512 - 581 234
e.bos@smallingerland.nl

VERZONDEN 06 NOV 2009

Onderwerp
BESTUURLIJK WEDERHOOR ONDERZOEK GRONDBELEID

Geachte heer, mevrouw,

Op 16 oktober jl. ontvingen wij de concept-rapportage "Zicht op grond en beleid", met het verzoek uiterlijk 4 november 2009 te reageren.

In een eerder stadium hebben afvaardigingen van ons college en uw commissie overlegd. In dit overleg hebben we u in overweging gegeven de rapportage niet (in de huidige vorm) te publiceren, omdat de kwaliteit van het onderzoek als totaal daarvoor geen basis biedt. U hebt besloten tot publicatie over te gaan. Gezien onze opvatting zullen we inhoudelijk niet uitgebreid bij de bevindingen en conclusies stilstaan, dan wel deze weerspreken of nuanceren.

Ten aanzien van de kwaliteit van het onderzoek merken we het volgende op.

1. Het onderzoek gaat uit van een normenkader dat - los van de Smallingerlandse werkelijkheid - achter een bureautafel is opgesteld. De raad heeft dat nooit als kader meegegeven; het college heeft nooit aangegeven zich daaraan te zullen conformeren. Het heeft geen zin de praktijk daaraan te toetsen.
2. Deze gemeente hanteert sinds jaar en dag een werkwijze waarin raad en college elkaar op basis van vertrouwen hun speelveld gunnen. Dit heeft ertoe geleid dat niet alles uitgebreid in nota's wordt vastgelegd en opgeschreven; geen bericht, goed bericht; informatievoorziening die wordt afgestemd op de vraag etc. Overigens heeft de raad op het onderhavige terrein niet om die nota's of aanvullende informatie gevraagd. Dat heeft in algemene zin geleid tot een slagvaardig en efficiënt opererend gemeentebestuur.

Onze indruk is dat niet alleen wij, maar ook de raad dat als een belangrijk "Smallingerlands goed" zien. Het verwondert ons dat de rekenkamercommissie een normenkader laat hanteren dat daar haaks op staat. Aanbevelingen zijn dan immers gestoeld op niet relevante uitgangspunten en hebben daardoor maar een beperkte toepasbaarheid.

3. Het baart ons bovendien zorgen; een ongebreidelde vraag naar nota's en rapportages geeft druk op de ambtelijke organisatie en daarmee op financiële middelen. Nog meer dan in het verleden zal de financiële positie in de toekomst nopen tot het maken van keuzes. Wij zouden het betreuren als er gekozen zou worden voor toenemende bureaucrativering.
4. Het hanteren van een normenkader zoals hiervoor aangegeven schetst een sfeer van vooringenomenheid, die in de gesprekken is bevestigd. Dit trekt een wissel op de bereidheid van ons en de medewerkers om aan een dergelijk onderzoek op een constructieve manier mee te werken.
5. Dit wordt versterkt doordat de rol en de positie van de raad in deze onderbelicht blijven. Effectiviteit heeft toch vooral betrekking op de vraag of de raad heeft gekregen wat ze wilde en niet welke boekwerken daarover (door het college) zijn geschreven.
6. Afspraken over terugkoppeling en verslaglegging zijn –ondanks herhaalde verzoeken- ondermaats gebleven en/of door het onderzoeksbureau niet nagekomen. In dit licht is ook van belang de kwaliteit van en het verloop onder het personeel van het onderzoeksbureau.

7. De onderzoeksofzet is gedurende het onderzoek aangepast, op basis van een argumentatie die niet te volgen is en bovendien de eerder genoemde vooringenomenheid benadrukt.
8. Het onderzoek valt deels terug op oude stukken, die achterhaald en/of bijgesteld zijn.
9. Op onderdelen zijn er nadrukkelijke indicaties dat het onderzoek gestoeld is op onvoldoende kennis van en/of verkeerde interpretaties van de gemeentelijke administratie en (landelijke) regelgeving.

We moeten constateren dat voorgaande punten in meer of mindere mate ook in andere rekenkameronderzoeken een rol spelen. Dat baart ons zorgen. Die hebben we eerder met u gedeeld. Het is jammer dat u daaruit andere conclusies trekt dan wij.

We hadden en hebben een aantal voornemens dat in het kader van het onderwerp van dit onderzoek relevant is. We gingen er vanuit dat dit onderzoek aan de richting en inhoud daarvan zou kunnen bijdragen. De uitvoering hadden we in afwachting van dit onderzoek opgeschort. Achteraf gezien is dat een minder gelukkige keus. We zullen de uitvoering daarvan nu weer oppakken, de uitwerking (op onderdelen) daarvan kan de raad het komende jaar tegemoet zien.

Dit betreft, overigens onderling sterk samenhangend:

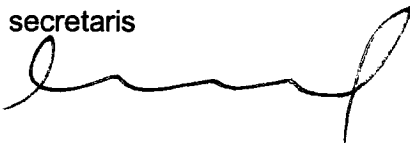
1. inzicht in actuele en voor de toekomst gewenste grondposities en de strategie die daarin wordt gekozen;
2. herziening van de beleidsregels betreffende berekening van risico's van projecten binnen het grondbedrijf en de mate waarin en de wijze waarop daar dekking voor moet worden gezocht;
3. GREX-wet:
 - a. oriëntatie op de GREX-wet en de relevantie (op afzienbare termijn) daarvan voor onze gemeente. Waar wil/moet je als gemeente invloed op uitoefenen en wat is daar aan instrumenten en beleid voor nodig;
 - b. als uitvloeisel van a ontwikkeling van beleid en instrumenten.

Overigens zijn we bereid qua informatievoorziening te voldoen aan elke in redelijkheid en concreet gestelde vraag van de raad. De paragraaf Grondbeleid (of bijlagen daarbij) van het Beleidsplan en het jaarverslag lijken ons daarvoor de aangewezen plaats.

Met hoogachting,

Burgemeester en wethouders,

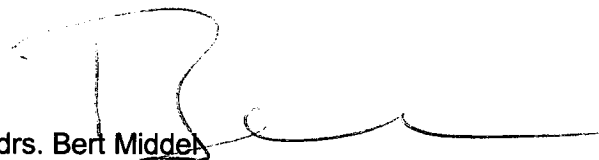
secretaris



mr. Leendert Maarleveld

1

burgemeester



drs. Bert Middel

Nawoord

De rekenkamercommissie (hierna te noemen: rkc) heeft de bestuurlijke reactie van het college op het rapport “Zicht op grond en beleid” op 4 november ontvangen en besproken.

De reactie van het college valt uiteen in een drietal thema's:

1. de onderzoeksaanpak van de rkc in het algemeen;
2. het rapport “Zicht op grond en beleid”;
3. de rol van de raad en de rkc.

1. Onderzoeksaanpak van de rkc

In de reactie van het college is aangegeven dat de gemaakte opmerkingen in meer of mindere mate ook in andere rkc-onderzoeken een rol spelen.

De kritiek van het college is hoofdzakelijk gericht op de onderzoeksaanpak en dat raakt het functioneren van de rkc in de kern. Het verschil van mening betreft met name het door de rkc en de betreffende onderzoeksbureaus gehanteerde normenkader versus het zogenaamde Smallerlandse model.

De opvatting van het college is, dat de rkc uit zou moeten gaan van in Smallerland geldende normen. De rkc daarentegen gaat uit van een normenkader bestaande uit een combinatie van wetten, eigen regels van de gemeente en algemeen aanvaarde regels. De rkc meent dat het juist de meerwaarde van rekenkameronderzoek is om de gemeente een spiegel voor te houden waarmee op de eigen praktijk gereflecteerd kan worden.

Het voorhouden van deze spiegel betekent geen uitspraak over de kwaliteit van het functioneren van de gemeente omdat de gemeente immers voor een andere werkwijze kan kiezen die vrijwel hetzelfde effect heeft als de genormeerde.

Het “Smallerlandse model” bestaat uit het realiseren van resultaten met beperkte personele omvang en middelen, zonder dat alles in nota's is vastgelegd. De rkc spreekt hier geen waarde-oordeel over uit en heeft in de tot nu toe uitgevoerde onderzoeken geconstateerd dat gemeente met de door haar gekozen handelwijze veelal resultaat heeft geboekt.

In dit onderzoek aangaande het grondbeleid wordt in de aanbevelingen echter wel aangegeven dat het goed zou zijn een nota grondbeleid op te stellen. Een nota waarmee het college een meerjarenbeleid uitstippelt, en die door de raad gebruikt kan worden voor zijn kaderstellende en controlerende taak.

Een democratisch bestuur brengt nu eenmaal bepaalde verplichtingen ten aanzien van verantwoording en transparantie met zich mee, die onvermijdelijk leidt tot stukken als beleidsnota's. Of dit als bureaucrativering te bestempelen valt, is niet aan de rekenkamercommissie om te beoordelen.

Bureaucrativering als doel op zich wordt door de rkc in ieder geval niet nagestreefd.

De aanbevelingen van de rkc aan de gemeenteraad zijn, zowel in de voorgaande onderzoeken als in het onderzoek grondbeleid, veelal praktisch van aard en sluiten aan bij de dagelijkse praktijk van de gemeente Smallingerland.

Overigens is de rkc recent gestart met een evaluatie van haar eigen functioneren. Hierin zullen de opmerkingen van het college, zoals deze in de bestuurlijke reactie vermeld staan, meegenomen worden.

2. Het rapport “Zicht op grond en beleid”

Tussen het college en de rkc is in een eerder stadium tweemaal overleg gevoerd over het concept-rapport. Het college was van mening dat het rapport onvoldoende basis bood voor publicatie. De rkc is echter van mening dat de raad recht heeft op het integrale rapport, temeer daar het rapport veel informatie biedt over grondbeleid en het rapport heldere aanbevelingen bevat, waarvan het college ten dele aangegeven heeft die te volgen.

In de reactie van het college wordt namelijk op pagina 2 aangegeven welke voornemens het heeft :

- inzicht in actuele en voor de toekomst gewenste grondposities en de strategie die daarin wordt gekozen;
- herziening van de beleidsregels betreffende berekening van risico's van projecten binnen het grondbedrijf en de mate waarin en de wijze waarop daar dekking voor moet worden gezocht;
- oriëntatie op de Grondexploitatiewet en het in het kader van die wet ontwikkelen van beleid en instrumenten.

Deze in de reactie opgenomen voornemens zijn vrijwel identiek aan de aanbevelingen die zijn beschreven in de hoofdstukken 4,5 en 6 van het rapport.

In de bestuurlijke reactie wordt verder gesproken over ongenoegen met betrekking tot de verslaglegging van gehouden gesprekken. Ondanks het feit dat dit in de eerdere gesprekken tussen college en rkc reeds uitgebreid aan de orde geweest is, wil de rkc hier nogmaals stellen dat het vóóraf maken van heldere afspraken ten aanzien van deze verslaglegging voortaan nog nadrukkelijker een punt van aandacht zal zijn.

Een ander punt in de reactie betreft het aanpassen van de onderzoeksopzet gedurende het onderzoek op basis van een niet te volgen argumentatie. De onderzoeksopzet is niet aangepast. Wel bleek tijdens het onderzoek dat de projecten niet alleen waren belegd bij het grondbedrijf, maar ook bij de afdeling ontwikkeling. Vervolgens is door de rkc besloten dat ook projecten van de afdeling ontwikkeling in het onderzoek betrokken moesten worden. Dat heeft helaas tot aanzienlijke vertraging geleid.

3. De rol van de raad en de rekenkamercommissie

In de reactie van het college is aangegeven dat de raad het normenkader grondbeleid nooit als kader aan het college heeft meegegeven. Ook heeft de raad “op het onderhavige terrein niet om die nota’s of aanvullende informatie gevraagd”.

Het doel van de rekenkamercommissie is nu juist het versterken van de controlerende taak van de gemeenteraad. Dit betekent in de taakopvatting van de rkc dat zij de raad eigenstandig aanbevelingen kan doen. Het is vervolgens uiteraard aan de raad om te beoordelen of hij deze aanbevelingen overneemt.

Tot slot

De rkc is van mening dat het proces van het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente niet de schoonheidsprijs verdient. Desondanks is de rekenkamercommissie er van overtuigd dat het rapport als zodanig en de conclusies en aanbevelingen waardevol zijn. Zij hoopt dan ook dat de discussie zich dáárop zal toespitsen en spreekt daarbij de verwachting uit dat het volgen van de aanbevelingen niet zal leiden tot een overmatige toename van de bureaucratie.

Drachten, december 2009

Bijlage 1: Nota van Bevindingen A

Grondbeleid Smallingerland

Nota van Bevindingen A

**Onderzoek naar vier projecten die onder het Grondbedrijf ressorteren:
Vrijburgh, Middelgeast, Maartenswouden, Haven Noord/Noorderhogeweg**

Onderwerp	Onderzoeksvraag	Algemene norm	Concretisering	Bevinding
Kaderstelling grondbeleid (vraag 1)	1. In hoeverre is de visie op het grondbeleid voldoende uitgewerkt om op een consistente wijze het grondbeleid te sturen?	De gemeente heeft beleid vastgesteld omtrent het grondbeleid.	Het grondbeleid omvat onder meer de volgende onderwerpen:	<p>De eerste constatering is, dat er in Smallingerland geen Nota Grondbeleid of een soortgelijk document bestaat.</p> <p>Verschillende onderdelen van het grondbeleid zijn vastgelegd in diverse documenten, zoals beleidsplannen, jaarverslagen, perspectiefnota's, de beleidsregels voor de resultaatbepaling en de reserves en voorzieningen van het grondbedrijf en grondprijzen woningen, voorzieningen en bedrijventerreinen. De paragraaf grondbeleid in de beleidsplannen, jaarverslagen en perspectiefnota's, is summier uitgewerkt. De nadruk ligt op rapportage van de (financiële) stand van zaken. Visie en beleidsregels nemen een minder prominente plaats in. De geïnterviewden verklaren dit als volgt: "deze gemeente gaat pragmatisch te werk". Daarbij past het niet om veel tijd te besteden aan het schrijven van beleidsnota's; men gaat liever "gewoon aan het werk". Men geeft aan dat er de komende tijd wel meer op papier gezet zal worden in verband met de grondexploitiewet, de reserves en risico's, veranderende marktomstandigheden, administratieve verplichtingen (o.a. vanuit wetgeving) en een eigen behoefte aan vastlegging.</p> <p>Dit wordt nog niet ondersteund door de aanwezigheid van een concept nota grondbeleid. Wel is met de ambtelijke voorbereiding van de Evaluatie beleidsregels reserve en risico's Grondbedrijf een start gemaakt met de actualisatie van dit onderdeel van het grondbeleid en is bij de nagekomen stukken voor dit onderzoek de 'Startnotitie Nota Grondbeleid gemeente Smallingerland 2009-2013' meegestuurd.</p> <p>Tijdens het interview wordt verteld dat gewerkt wordt aan een integrale ontwikkelingsvisie, waarin ook grondbeleid aan de orde zal komen. Dit blijkt echter pas te worden opgenomen in de ruimtelijke visie die volgt op de integrale ontwikkelingsvisie. Volgens de planning van 24 april 2008 zal behandeling in de raad van de integrale ontwikkelingsvisie plaatsvinden in het eerste kwartaal van 2009.</p>

	<p>a. Welke ruimtelijke en financiële doelstellingen streeft de gemeente na met het grondbeleid?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • de ruimtelijke en financiële doelstellingen die de gemeente met het grondbeleid nastreeft 	<p>De gemeente geeft bij de beantwoording van de voorbereidende vragen voor het interview aan dat zij met het grondbeleid in een behoefte wil voorzien, waarbij over het algemeen een "hoog kwaliteitsniveau" wordt nagestreefd. De behoefte kan door specifiek beleid worden bepaald (beleidsplannen, jaarverslagen, perspectiefnota's, stadsrandvisie 1995, bedrijven-terreinstrategie 1999). Ook meldt men dat grondbeleid iets mag kosten, maar dat de bedoeling is dat ook financiële middelen worden gegenereerd om te kunnen bijdragen in voorzieningen. Dit standpunt is terug te vinden in het beleidsplan 2008-2011, waarin staat: "Gemeentelijk grondbeleid is een instrument om directe inhoudelijke doelstellingen op ruimtelijk gebied mee te realiseren. Het is ook een manier om financiële middelen mee te genereren waarmee weer andere ambities uitgevoerd kunnen worden."</p> <p>Een actueel kader voor de (ruimtelijke) ontwikkelingen in de gemeente is in voorbereiding. De Stadsrandvisie uit 1995 is nagenoeg volledig gerealiseerd. Dit was een zuiver ruimtelijke visie. Informeel heeft in 2005 een actualisatie plaatsgevonden van de Stadsrandvisie. Formele besluitvorming is achterwege gebleven, omdat men niet weer een op zichzelf staande nota wil over ruimtelijke ordening. Inmiddels wordt vanuit de gedachte dat ruimtelijke ordening niet op zichzelf staat, gewerkt aan een integrale visie waarin ook andere beleidsvelden, zoals cultuur, ouderen, onderwijs, grondbeleid et cetera aan de orde komen. Grondzaken is hier op informele wijze bij betrokken. Vertrekpunt bij het opstellen van de integrale visie waren een viertal, door het Centraal Planbureau opgestelde, ontwikkelingsscenario's. Het college van B&W heeft een voorkeur uitgesproken voor het uitwerken van één van de 4 scenario's. Nu moet overleg met de raad plaatsvinden, om daarna de verdere uitwerking vorm te geven. Bij de uitwerking zal ook een toets op financiële haalbaarheid en grondposities plaatsvinden. Volgens de planning van 24 april 2008 zou behandeling in de raad van de integrale ontwikkelingsvisie plaatsvinden in het eerste kwartaal van 2009.</p>
--	--	--	---	---

			<p>In het Woonplan 2005-2015 (vastgesteld op 10 januari 2006) is te lezen dat niet gestuurd wordt op woningaantallen, maar op het bereiken van de geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen. Als richtlijn wordt een gemiddelde van 335 woningen per jaar genoemd. In essentie gaat het om het zorgen voor voldoende aanbod in alle segmenten van de woningmarkt, het werven van nieuwe inwoners en het vergroten van de kwaliteit van het wonen. In het jaarverslag 2006 is ook de realisatie van woonzorg complexen expliciet benoemd. De gemeente beoogt een Woonakkoord te sluiten met de corporaties en in onderling overleg jaarlijks het woonprogramma op te stellen. Hierbij worden afspraken gemaakt over woningaantallen, -typen en -segmenten. Onderhandelingen hierover zijn nog gaande; deze zouden naar verwachting medio 2008 afgerond worden.</p> <p>De doelstelling economie betreft onder andere het beschikbaar hebben van voldoende goed gevarieerde bedrijfsterreinen, waaronder woon/werklocaties (Jaarverslag 2006). De bedrijventerreinstrategie uit 1999 benoemt De Haven en Noord-Oost tot 2020 als locaties voor bedrijvigheid. Trendscenario is uitgifte van 7 ha/jaar. Reservering moet plaatsvinden tot een totaal van 10 ha/jaar.</p> <p>In 2006 is 12,3 ha verkocht (jaarverslag 2006). De grondverkopen zijn als volgt geprognosticeerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2007: 12 ha, - 2008: 14 ha inclusief het deel dat op grondgebied van Opsterland wordt gerealiseerd (Beleidsplan 2008-2011). Dit stijgt dus uit boven het taakstellende scenario uit de bedrijventerreinstrategie van 1999. Onduidelijk is op welke gronden de uitgifte is verhoogd.
--	--	--	---

	<p>b. Hoe ziet de gemeente haar eigen rol bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid?</p>		<ul style="list-style-type: none"> de visie op de rol van het grondbeleid bij het bereiken van deze ruimtelijke en financiële doelstellingen 	<p>Grondbeleid is een instrument om directe inhoudelijke doelstellingen op ruimtelijk gebied mee te realiseren (beleidsplan 2008-2011). In het beleidsplan 2005-2008 is te lezen dat Smallingerland in principe een actief grondbeleid voert. Ook in de beantwoording van de voorbereidende vragen voor het interview komt naar voren dat de gemeente een sterke regierol wenst, vooral waar het gaat om programma. Men signaleert daarbij dat het lastiger en risicovoller wordt voor de gemeente om in alle gevallen actieve grondpolitiek te voeren, waardoor meer en meer samenwerking gezocht moet worden met marktpartijen.</p> <p>Een en ander is niet uitgewerkt in duidelijke kaders voor de keuze van een regierol, de inzet van instrumenten et cetera.</p>
	<p>c. Hoe ziet de gemeente de rol van verschillende typen marktpartijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid?</p>		<ul style="list-style-type: none"> de visie van de gemeente op haar eigen rol en de rol van verschillende typen marktpartijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid 	<p>Zoals eerder genoemd wil de gemeente een sterke regie voeren, maar wordt steeds vaker samenwerking gezocht met andere partijen. In het Beleidsplan 2005-2008 is dit als volgt verwoord: "Onder invloed van de veranderende positie van de gemeente op de grondmarkt ontwikkelt zich de laatste jaren een behoedzamere lijn, waarin ook anderen initiatieven nemen.". Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de provincie aanstuurt op minder uitbreiding en het meer invullen van nog bestaande binnenstedelijke plekken, zoals in het interview aan de orde komt. Het woonplan sluit hierop aan door woningbouwontwikkeling op inbreidingslocaties prioriteit te geven. Op inbreidingslocaties krijgt de gemeente vaker te maken met grondposities van derden, zodat samenwerking met andere partijen of het aangaan van PPS-constructies nodig wordt.</p> <p>Er is niet vastgelegd bij welk type ontwikkelingen inbreng van andere partijen gewenst of noodzakelijk geacht wordt. Met andere woorden, een duidelijke visie op de rol van andere partijen bij het bereiken van de doelstellingen van het grondbeleid staat niet op papier. Wel blijkt uit het Woonplan dat de gemeente een belangrijke rol toekent aan de corporaties. Zij hebben bij het opstellen van het Woonprogramma een preferente positie.</p>

<p>Kaderstelling regierol (vraag 1)</p>	<p>d. Op grond van welke criteria komt de keuze voor een actieve of faciliterende rol of samenwerking in een project tot stand?</p>	<p>De gemeente heeft in aansluiting op de visie op het grondbeleid criteria om te komen tot een keuze voor actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid of samenwerking.</p>	<p>Bij de keuze voor een regierol wegen de volgende aspecten mee:</p> <ul style="list-style-type: none"> • benoeming van het project in een ruimtelijk plan, zoals een structuurvisie • bijdrage van het project aan het bereiken van de ruimtelijke en financiële doelstellingen van de gemeente • financieel resultaat en risico's in relatie tot weerstandsvermogen • organisatorische capaciteit in kwantitatieve en kwalitatieve zin • belang van het project in maatschappelijke 	<p>De keuze voor een regierol is maatwerk, hiervoor zijn geen algemene richtlijnen vastgelegd. Vanuit het voor de gemeente kenmerkende pragmatisme spelen kansen die zich voordoen en grondposities hierbij een leidende rol, zo geven de geïnterviewden aan. Vanuit visies, zoals de structuurschets A7 van de provincie, heeft de gemeente ook al grondposities ingenomen. Verder wordt aangesloten bij de systematiek in het Woonplan. Vragen die hierbij aan de orde komen, zijn of een project past binnen de kaders van het Woonplan, of het bijdraagt aan het gewenste eindbeeld en of het financieel en maatschappelijk haalbaar is. De beoordeling op deze aspecten leidt tot een score c.q. wegingsfactor. Wanneer derden een project willen ontwikkelen op particuliere grond sluit de gemeente een exploitatieovereenkomst. Voorbeeld hiervan is het project Maartenswouden. Daarnaast heeft dit zich voorgedaan bij een aantal kleine projecten. Voor de toekomst voorzien de geïnterviewden dat dergelijke particuliere initiatieven zich in toenemende mate gaan voordoen. Hierdoor wordt de positie van de gemeente anders. Het is daarom belangrijk dat de gemeente daarop voorbereid is. Dit vraagt een proactieve houding van de gemeente waar het gaat om het stellen van beleidsmatige kaders, aldus de geïnterviewden.</p> <p>Het passen binnen het Woonplan is geconcretiseerd in de volgende criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • meer aanbod in goedkope en middensegment • voor meerdere doelgroepen geschikt (flexibel en aanpasbaar bouwen) • meer aanbod voor ouderen • het aanbieden van kavels • groene woonmilieus (hoge kwaliteit woonomgeving) • inbreiding • wonen in het centrum • herstructurering (kwaliteitsslag) <p>Buiten het Woonplan spelen nog drie andere criteria een rol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • realiseringskansen • financieel belang
---	---	--	---	--

			<p>lijke, economische of bestuurlijke zin</p>	<ul style="list-style-type: none"> • maatschappelijk belang <p>De acht criteria voor het wonen wegen ongeveer even zwaar als de drie overige criteria. Binnen de criteria voor het wonen zijn de criteria wonen in het centrum en herstructurering zwaarder gewaardeerd.</p> <p>De prioritering kan jaarlijks worden bijgesteld, met uitzondering van de "pijplijnplannen". Nieuwe plannen kunnen gedurende het jaar aan de hand van genoemde criteria worden beoordeeld.</p> <p>Het Team Grondzaken is binnen de afdeling Ontwikkeling belast met het grondbeleid. Er wordt bewust met relatief weinig mensen gewerkt, zo is aangegeven bij de beantwoording van de voorbereidende vragen. De geïnterviewden zien een toename van het aantal inbreidingslocaties en daarmee van het totaal aantal projecten. In totaal lopen er nu ongeveer 50 projecten, waarvan 17 binnen het Grondbedrijf. Dit levert knelpunten op in de bezetting. Er is ook al een voorstel aan de raad gedaan om de organisatie uit te breiden. Er is heel veel aandacht voor capaciteitsplanningen, geven de geïnterviewden aan. Projecten blijven niet of nauwelijks liggen als gevolg van onderbezetting, maar beleidsvoorbereiding wel. De beschikbare capaciteit blijkt niet mee te wegen in de besluitvorming over het starten van een project.</p> <p>De stand van de reserve speelt geen rol in het Woonplan. Daartoe is geen noodzaak volgens de geïnterviewden, omdat het Grondbedrijf geen verlieslatende projecten heeft. Hierbij is wel van belang te weten dat alleen transformatieprojecten onder het Grondbedrijf vallen (grondverwerving, transformatie, grondverkoop). Investerings in de openbare ruimte en projecten op grond van derden vallen onder de algemene dienst, omdat er geen financiële inbreng is vanuit het Grondbedrijf in dergelijke projecten. Kostenverhaal wordt in dergelijke projecten niet gedaan. De geïnterviewden hebben geen zicht op de wijze waarop de uitvoering van projecten die onder de algemene dienst vallen, wordt gewogen in relatie tot risico's en reserves. Het is onduidelijk of dit gebeurt.</p>
--	--	--	---	--

				<p>Bij de beantwoording van de voorbereidende vragen is aangegeven dat in het verleden voor Drachten Oost een structuurplan is opgesteld dat de basis vormde voor de WVG (Wet Voorkeursrecht Gemeenten). Op basis van de nieuwe WRO wil de gemeente de Ontwikkelingsvisie voor Drachten de status van structuurvisie geven. Er wordt in de beantwoording van de vragen geen relatie gelegd tussen dit document en de besluitvorming over projecten.</p>
<p>Kaderstelling financiën (vraag 2)</p>	<p>2. In hoeverre wordt op verantwoorde wijze beslist over een afdracht van middelen aan de algemene reserves en het treffen van reserves voor verlieslijdende plannen in relatie tot de beoordeling van het weerstandsvermogen op basis van risico's en reserves?</p>	<p>De gemeente heeft beleid met betrekking tot risicoanalyses en weerstandsvermogen.</p>	<p>Het beleid omtrent risicoanalyses en weerstandsvermogen omvat in ieder geval de volgende aspecten:</p>	<p>In het jaar 2000 heeft de raad beleidsregels vastgesteld voor de resultaatbepaling en de reserves en voorzieningen van het Grondbedrijf (7 november 2000). In het Beleidsplan 2008-2011 wordt aangekondigd dat herziening van de beleidsregels is uitgesteld naar aanleiding van de opmerkingen van de accountant over winstneming en rentetoerekening en dat in het eerste kwartaal van 2008 de resultaten van de evaluatie zullen worden voorgelegd. Dit is nog niet gebeurd, maar de ambtelijke voorbereiding is in gang gezet.</p>

	<p>a. Welke methoden hanteert de gemeente voor het uitvoeren van risicoanalyses?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • toe te passen methoden voor risicoanalyses in projecten • methode voor risicoanalyses voor het gehele grondbedrijf 	<p>In de beleidsregels worden twee methoden voorgesteld voor het bepalen van risico's in lopende en toekomstige plannen.</p> <p>Voor lopende plannen dient naast de normale exploitatieberekening een schaduwberekening te worden gemaakt met daarin verwerkt de volgende wijzigingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De fasering van de kosten blijft ongewijzigd maar de verkoop van de bouwgrond duurt anderhalf keer zo lang, waarbij de looptijd naar boven wordt afgerond op hele jaren; • De rekenrente wordt 2 à 3% verhoogd. <p>Indien deze berekening sluit met een nadelig saldo dan is dit resultaat het potentiële risico van het complex. Voor toekomstige plannen geldt dat het risico wordt bepaald door de boekwaarde van een complex te verminderen met de agrarische waarde. Is de boekwaarde hoger dan de agrarische waarde, dan is het meerdere het risico.</p> <p>Daarnaast is er een tweede methode waarbij de gemiddelde omzet over de laatste 10 jaar wordt genomen.</p> <p>Hiermee wordt enig onderscheid gemaakt tussen risicoanalyse in projecten en op grondbedrijfsniveau.</p> <p>In het interview is ook gesignaleerd dat de methode voor risicoanalyse niet goed aansluit bij de werkelijkheid. "Als de agrarische waarde daalt, neemt het risico toe. Het innemen van nieuwe grondposities leidt volgens deze filosofie eveneens tot een toename van het risico. Er wordt ook gerekend met een renterisico, maar dit risico bestaat eigenlijk niet. Door deze werkwijze blaast de gemeente de reserve op, waardoor de gemeente zichzelf op slot zet. De noodzaak voor risicoanalyse is er in het verleden nauwelijks geweest. De gemeente heeft in de jaren 70 en 80 veel grond aangekocht en heeft daar veel op verdiend. De afgelopen 10-15 jaar zijn bezuinigingen/beperkingen in plannen niet nodig geweest. Het was zelfs mogelijk om extra kwaliteit te realiseren, bijvoorbeeld in de vorm van de aanleg van rotondes."</p> <p>Op basis van de huidige regels is volgens de geïnterviewden geen risicomangement mogelijk. Zij zijn bezig met het opzetten van een systematiek hiervoor. Het begint met het herkennen van risico's.</p>
--	--	--	---	--

				<p>De geïnterviewden spreken de ambitie uit dat een risicoparaagraaf deel gaat uitmaken van de planning & control cyclus. Voor lopende projecten kunnen de risico's worden bepaald aan de hand van een checklist. Met betrekking tot de risico's op gronden die nog niet in lopende projecten zijn opgenomen kunnen bijvoorbeeld drie stadia worden onderscheiden (geen plan, ontwerpfase, planologische procedure) waarin achtereenvolgens van een steeds lager percentage risicodekking wordt uitgegaan.</p> <p>Een belangrijks stap die al wel gemaakt is, is het opstellen van de Toelichting risicomangement, die onderdeel uitmaakt van een voorstel om de bestaande beleidsregels te herzien. Deze bevindt zich nog in het stadium van ambtelijke voorbereiding en is dus nog niet volledig uitgewerkt. Het document bevat een uitgebreide checklist voor het identificeren van risico's. Er is een format voor een risicomatrix per project. Wat verder uitgewerkt moet worden is de financiële vertaling van de risico's (in bedragen en kansen) en het benoemen van beheersmaatregelen.</p>
	b. Uit welke onderdelen bestaat de beschikbare weerstandscapaciteit?		<ul style="list-style-type: none"> • componenten die gerekend worden tot de beschikbare weerstandscapaciteit 	<p>De beschikbare weerstandscapaciteit van het Grondbedrijf bestaat uit de Algemene reserve grondbedrijf, dit betreft de risico's in verband met het Grondbedrijf.</p> <p>Twee jaar geleden zijn alle reserves opgeschoond. Sindsdien heeft de gemeente naast de Algemene reserve grondbedrijf alleen nog de Reserve Wonen. Deze reserve wordt niet betrokken in de risicoanalyse en bepaling van de reservepositie. De Reserve Wonen wordt gebruikt voor bijdragen aan herstructurering. Deze reserve is met name van belang voor projecten waar de gemeente geen grondexploitatie voert.</p> <p>Er bestaat geen Fonds Bovenwijks. Het instellen van een dergelijk fonds is nog wel onderwerp van discussie als keuzemogelijkheid in het kader van de grondexploitatiewet.</p>

	<p>c. Hoe wordt beoordeeld of de beschikbare weerstandscapaciteit in de loop van de tijd voldoende is voor het afdekken van de risico's?</p> <p>d. Welke criteria zijn er voor het doen van een afdracht uit het grondbedrijf aan de algemene reserves?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • wijze waarop het weerstandsvermogen beoordeeld wordt • criteria voor het doen van afdracht uit het grondbedrijf aan de algemene reserves 	<p>Het weerstandsvermogen wordt beoordeeld aan de hand van de genoemde twee methodieken voor risicoberekening. De omvang van de algemene bedrijfsreserve grondbedrijf moet liggen op een niveau tussen de uitkomsten van beide berekeningen. Als het saldo van de reserve uitstijgt boven de berekende hoogte van zowel methodiek 1 als 2, wordt het meerdere afgestort naar de algemene reserve. Is het saldo van de reserve lager dan het niveau zoals berekend volgens methodiek 1 dan zal bijstorting moeten plaatsvinden vanuit de algemene middelen. Er wordt niet gesproken over andere mogelijkheden dan het bijstorten uit de algemene bedrijfsreserve grondbedrijf om een te lage stand op te lossen (bijvoorbeeld beheersmaatregelen om de risico's te verkleinen).</p> <p>In het voorstel 'Beleidsregels voor de resultaatbepaling en de reserves en voorzieningen van het grondbedrijf' wordt al aangegeven dat deze methoden nadelen kennen (momentopname, geen realistisch beeld). Daarom wordt voorgesteld om alvorens tot eventuele afdracht of bijstorting te besluiten, eerst een algehele afweging te maken inclusief elementen die niet in de berekening zitten, zoals op stapel staande bestemmingswijzigingen en reeds afgesloten maar nog niet geëffectueerde aan- en verkoopcontracten.</p> <p>In het interview wordt nader toegelicht op welke wijze wordt omgegaan met de bepaling van de hoogte van de reserve. Als er in een jaar onvoldoende dekking is voor de risico's, kijkt men op basis van de verwachte ontwikkeling van reserve, de risico's en de geplande winstnemingen tot het einde van de beleidsperiode (dit is een periode van vier jaar in de toekomst en is niet gebonden aan de zittingstermijn van het college). Als er aan het eind van de periode wel voldoende dekking is, vindt geen bijstorting plaats. Intern bij het grondbedrijf wordt ook nog vooruitgekeken tot een totaal van 5 à 6 jaar, maar niet langer.</p> <p>In de praktijk, zo vertellen de geïnterviewden, zijn er de afgelopen jaren onttrekkingen gedaan uit de algemene reserve grondbedrijf geaccordeerd door de raad. Ook is vanuit de algemene reserve grondbedrijf onder andere een kleine bijdrage gedaan aan het exploitatietekort van een saneringsproject. Daarnaast zijn ook kleine planschadegevallen hieruit betaald, omdat die niet</p>
--	---	--	---	---

				<p>uit het plan konden worden betaald. De onttrekkingen uit de reserve grondbedrijf zijn onder andere gedaan om de nieuwbouw van scholen te financieren. Dit was verantwoord omdat steeds de minimale stand van de reserve aanwezig bleef.</p>
	<p>e. Hoe wordt beoordeeld of het starten of voortzetten van een project verantwoord is in relatie tot het weerstandsvermogen?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • uitgangspunten voor het treffen van voorzieningen • beoordeling starten of voortzetten van projecten in relatie tot het weerstandsvermogen 	<p>Algemene beleidslijn is volgens de geïnterviewden dat, als er sprake is van een voorzienbaar tekort, dit tekort direct wordt afgedekt. Indien dit aan de orde is, wordt uit de Algemene bedrijfsreserve grondbedrijf een storting in verliesgevende projecten gedaan om het verlies af te dekken. Dit is in overeenstemming met de beleidsregel dat verliezen worden genomen op het moment van bekend worden. In het interview wordt het voorbeeld genoemd van het tekort op het project Vrijburgh/Burmania dat direct is aangezuiverd vanuit de algemene reserve (concern). Het tweede deel van Vrijburgh moet een positief resultaat opleveren en levert zodoende achteraf een bijdrage aan Burmania. Verder beschikt de gemeente over een Reserve Wonen, die bedoeld is om de kosten van herstructureringen en herinrichtingen te dekken van bijvoorbeeld Drachten Noord-Oost en De Bouwen. Deze reserve wordt jaarlijks gevoed met middelen uit de algemene reserve en met specifieke doelsubsidies van het rijk, zoals in het kader van het meerjarenprogramma ISV. De hoogte en de duur van de voeding wordt periodiek vastgesteld in de Perspectiefnota.</p> <p>Het voorgaande sluit niet geheel aan bij de opmerking in het interview dat de stand van de reserve in het Woonplan geen rol speelt, omdat er nooit verlieslatende projecten zijn (zie ook vraag 1 Regierol).</p>

<p>Kaderstelling grondexploitaties (vraag 3)</p>	<p>3. Hoe komen grondexploitaties tot stand en hoe vindt de beheersing plaats in relatie tot het weerstandsvermogen?</p> <p>a. Wanneer en in welke bestuurslaag wordt de grondexploitatie vastgesteld?</p> <p>b. Hoe komen de uitgangspunten ten aanzien van programma en kwaliteit in de grondexploitatie tot stand?</p> <p>c. In hoeverre worden verschillende varianten uitgewerkt?</p> <p>d. Op welke wijze vindt risicobeheersing plaats?</p> <p>e. Onder welke voorwaarden wordt winst genomen in projecten?</p>	<p>De gemeente heeft beleid met betrekking tot het tot stand komen en beheersen van grondexploitaties.</p>	<p>Het beleid m.b.t. het opstellen en beheersen van grondexploitaties bevat onder meer de volgende onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • momenten van opstellen, actualiseren/herzien en vaststellen van grondexploitaties 	<p>Over het opstellen en beheersen van grondexploitaties is geen beleid vastgelegd. Volgens de geïnterviewden komen grondexploitaties en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten tot stand in verschillende stappen. In de initiatiefase wordt gekeken naar haalbaarheid en planning. In de definitiefase worden de kwaliteit van de inrichting en het programma bepaald. Dit komt in het PvE. Vervolgens volgt een ontwerpfase waarin ook onderhandelingen (kunnen) plaatsvinden. Dit leidt tot een definitief plan dat als basis dient voor de planologische procedures (bestemmingsplan, haalbaarheidsonderzoek). Het bestemmingsplan en de financiële uitgangspunten worden vervolgens vastgesteld door de raad.</p>
--	--	--	---	---

			<ul style="list-style-type: none"> bestuurslaag waarin vaststelling plaatsvindt 	<p>De projectopdracht wordt beschouwd als het startdocument van een project. Opvallend is dat alle projectopdrachten dateren van 2007, terwijl de projecten al langer lopen. Niet gebleken is dat de raad betrokken is bij de feitelijke start van projecten. Het kan voorkomen dat de eerste keer dat de raad een grondexploitatie voor een project vaststelt bij vaststelling van het bestemmingsplan is. Na vaststelling van de grondexploitatie vindt jaarlijkse actualisatie c.q. herziening plaats bij de jaarrekening, zo is aangegeven bij de beantwoording van de voorbereidende vragen.</p> <p>In de projectopdrachten van 2007 wordt verwezen naar vastgestelde exploitatiebegrotingen. Voor Maartenswouden is een kostprijsberekening toegevoegd bij het B&W-besluit vaststelling bestemmingsplan Maartenswouden (d.d. 28 december 2005). Buiten de feitenonderzoeksperiode zijn de begrotingen ontvangen van de projecten Middelgeast, Vrijburgh , Maartenswouden en Haven Noord.</p>
			<ul style="list-style-type: none"> totstandkoming uitgangspunten programma en kwaliteit 	<p>Het opstellen van de uitgangspunten voor de grondexploitatie vindt plaats in de verschillende stadia van planontwikkeling van initiatieffase tot definitief plan. De geïnterviewden vertellen dat de uitgangspunten tot stand komen binnen de context van projectmatig werken. Op basis van input uit diverse disciplines wordt een programma van eisen vastgesteld. Hierbij wordt ook weer de relatie met het Woonplan gelegd. Speerpunten en verhoudingen tussen verschillende woningtypen uit het Woonplan moeten worden verwerkt in nieuwe plannen. Het Programma van eisen wordt overigens niet door de raad vastgesteld.</p> <p>De planning komt tot stand door uit te gaan van het jaar waarin de woningen in een project moeten worden opgeleverd volgens de contingentering in het Woonplan. Van daaruit wordt gekeken naar een realistische planning. De geïnterviewden geven aan dat gestuurd wordt op het totaal op te leveren programma door te proberen om bij vertraging in een project andere projecten te versnellen. Een voorbeeld van een project waar stagnatie optreedt is Drachtstervaart. De afzet van de woningen loopt deels moeizaam. Vermoedelijk heeft dit te maken met factoren als economische omstandigheden, verwachtingspatronen, prijsstelling etc. De</p>

				gemeente is grondeigenaar in dit project. De projectontwikkelaar maakt bouwrijp in opdracht van de gemeente en de gemeente verkoopt de grond vervolgens aan de betreffende ontwikkelaar. Grond en vastgoed zijn zodanig in elkaar geschoven dat een deel van de vastgoedwinst ten goede kan komen aan het uitgraven van de vaart.
			<ul style="list-style-type: none"> marktconformiteit van kosten en opbrengsten 	<p>De marktconformiteit van de opbrengsten wordt gewaarborgd door jaarlijks de ondergrenzen voor de grondprijzen te laten vaststellen door B&W, zo is aangegeven bij de beantwoording van de voorbereidende vragen. In het beleidsplan 2008-2011 is te lezen dat de grondprijzen weer getoetst worden in 2008. Of dit jaarlijks dient te gebeuren is daar niet vermeld. Het belang van aansluiting bij de markt wordt benadrukt. Ter ondersteuning van de uitspraak dat de grondprijzen jaarlijks worden herzien, zijn bij de beantwoording van de voorbereidende vragen de vastgestelde grondprijzen voor woningbouw en voorzieningen 2008 gevoegd en de grondprijzen voor bedrijventerreinen 2007. Dat deze laatste in 2008 opnieuw zijn of worden vastgesteld blijkt niet uit de ontvangen stukken. Over de voorgaande jaren zijn geen stukken beschikbaar.</p> <p>Over marktconformiteit van kosten is geen beleid vastgelegd. Vanwege het ontbreken van de grondexploitaties binnen de feitenonderzoekperiode is een globale controle van marktconformiteit niet uitgevoerd.</p>
			<ul style="list-style-type: none"> uitwerking van varianten 	<p>Waar sprake is/kan zijn van varianten worden deze doorgerekend, blijkt uit de beantwoording van de voorbereidende vragen. Uit de ontvangen gegevens blijkt niet dat varianten worden doorgerekend.</p>

			<ul style="list-style-type: none"> • uitgangspunten ten aanzien van risicobeheersing 	De gemeente heeft nog geen actueel vastgesteld beleid over risico's en risicobeheersing (zie kaderstelling financiën Vraag 2a.). Er is wel een start gemaakt. Bij de ontvangen projectinformatie is voor alle projecten een ingevulde risicomatrix toegevoegd bij de projectopdrachten van 2007.
			<ul style="list-style-type: none"> • voorwaarden voor winstneming 	<p>De beleidsregel over winstneming luidt dat winst pas wordt genomen wanneer een complex geheel is afgesloten of zich in het eindstadium verkeert waarin onvoorziene omstandigheden met betrekking tot nog te maken kosten niet langer mogelijk zijn en voor zover de boekwaarde uitstijgt boven de nog te maken kosten.</p> <p>In het interview is de winstneming nader toegelicht. De algemene beleidslijn is dat winsten pas worden genomen als ze werkelijk zijn gerealiseerd. Dit is het geval als de boekwaarde negatief is en ook na aftrek van de nog te maken kosten negatief blijft. Jaarlijks wordt deze berekening voor alle projecten gemaakt. In de praktijk zal ook tussentijdse winstneming plaatsvinden en gebeurt winstneming niet pas na afsluiting van het project. Er kan dus theoretisch een aantal jaren achter elkaar winst genomen worden. Als na de verkoop van de gronden nog restwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd, wordt het project afgesloten en worden de financiële middelen voor de resterende werkzaamheden overgeheveld naar een voorziening.</p>
Kaderstelling informatievoorziening (vraag 4)	4. In hoeverre is de informatievoorziening voor de verantwoording van het college aan de raad adequaat vormgegeven ten aanzien van het totaal van projecten en de	De gemeente heeft beleid ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad	Het beleid ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad heeft betrekking op de volgende punten:	In Verordening 212 zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgelegd.

	financiële positie van het grondbedrijf?			
	<p>a. Op welke momenten vindt naast de begroting en jaarrekening rapportage plaats over het grondbeleid en de grondexploitaties?</p> <p>b. Welke afspraken zijn er gemaakt over informatievoorziening aan de raad?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Momenten waarop de informatievoorziening plaatsvindt • vorm van de informatievoorziening • wijze waarop wordt omgegaan met afwijkingen op totaalniveau en op projectniveau 	<p>Het college informeert de raad door middel van twee Concernrapportages over de noodzakelijke of gewenste bijstelling respectievelijk de voortgang en realisatie van de lopende begroting. De concernrapportages worden aangeboden voor 1 mei respectievelijk 1 november van het lopende begrotingsjaar. Uiterlijk 1 juni van elk kalenderjaar krijgt de raad van het college de Perspectiefnota (PPN) aangeboden. De verantwoording over de uitvoering van de programma's is te vinden in de jaarstukken (Verordening 212).</p> <p>In de beantwoording van de voorbereidende vragen is aangegeven dat er verder nog rapportage op verzoek plaatsvindt.</p> <p>In het interview kwam naar voren dat er per kwartaal een projectenoverzicht wordt bijgehouden. Dit overzicht gaat niet naar de raad, maar wordt wel besproken met de verantwoordelijke bestuurder, die daarmee de raad informeel over de grote projecten op de hoogte houdt. Ook werd gemeld dat voor het met vertraging kampende project Drachtstervaart eenmaal per jaar een voortgangsrapportage wordt opgesteld op grond waarvan de raad over het totale projectresultaat wordt geïnformeerd. De rapportage over Drachtstervaart biedt inzicht in de voortgang van het project en de financiële situatie. De laatste rapportage van het Drachtstervaartproject, die bij de nagekomen stukken ter beschikking werd gesteld, dateert van februari 2006, dus van meer dan drie jaar geleden. <i>(N.B. Inmiddels is een actuele rapportage aan de raad aangeboden.)</i></p> <p>In het projectenoverzicht komen de ontwikkelingen, de samenwerking tussen partijen en de stand van zaken rond de openbare werken aan bod. Het projectenoverzicht is nog niet ter beschikking gesteld. Verschuiving tussen budgetten is ter goedkeuring van het college. De raad wordt alleen geïnformeerd over het totale projectresultaat. Criteria over de inhoud van de rapportages en de grootte van een te melden afwijking ontbreken. Hier bestaan geen afspraken over, zo bleek verder uit het interview.</p>

	c. Welke onderwerpen komen in de verschillende rapportages aan bod?		<ul style="list-style-type: none"> te behandelen onderwerpen 	De Perspectiefnota is gericht op de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van het grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies-/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. De concernrapportages richten zich op de afwijkingen in baten en lasten en afzonderlijke verplichtingen met een groot belang, zoals investeringen groter dan € 5 mln en aan- en verkoop van goederen en diensten groter dan € 1 mln (verordening art 212).
Verantwoording financiën (vraag 4)	d. Hoe wordt de relatie gelegd tussen de grondexploitaties en de doelstellingen van het grondbeleid?	De informatievoorziening dient een goed beeld te geven van de stand van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf.	<p>Om een goed beeld te geven van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf moet de relatie gelegd worden tussen beleid en uitvoering op de volgende onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> grondexploitaties en doelstellingen grondbeleid resultaten van risicoanalyses ontwikkeling van het weerstandsvermogen onderbouwing afdrachten aan algemene 	<p>De beschikbaarheid over voldoende, goed gevarieerde bedrijventerreinen en de diversiteit van de woon-zorgcomplexen zijn op het gebied van het grondbeleid de primaire economische doelstellingen, zo valt te lezen in de doelstelling van het Beleidsplan 2008-2011, het hoofdstuk Wonen in het Jaarverslag 2006 en de visie op het wonen in het Woonplan.</p> <p>In de jaarlijkse begroting en de jaarrekening is de verplichte, aparte paragraaf opgenomen om de effecten van de wijzigingen in de grondexploitaties op de gemeentelijke financiën weer te geven. De koppeling tussen beleid en uitvoering en de visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting, komen hier niet in beeld. Zo staat in het jaarverslag wel aangegeven hoeveel ha bedrijventerrein is verkocht, maar niet of dit overeenkomt met de prognose/doelstelling.</p> <p>Op deze plaats vinden we wel summier de ontwikkeling van reserve en risico's, de stand van het weerstandsvermogen per einde jaar, de (onderbouwing van de) winstneming, en ontwikkelingen in beleid en regelgeving. Door het geaggregeerde niveau van deze verantwoording wordt echter niet inzichtelijk wat de effecten op de gemeentelijke financiën zijn van de opnieuw vastgestelde grondprijzen en de ontwikkelingen binnen de individuele grondexploitaties.</p>

			reserves <ul style="list-style-type: none"> • grondexploitatie (minimaal vereisten volgens BBV) • onderbouwing winstneming in projecten • onderbouwing getroffen voorzieningen 	
	e. In welke mate wordt aandacht besteed aan afwijkingen in programma, fasering en financiën ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten in de grondexploitatie?		<ul style="list-style-type: none"> • toelichting op afwijkingen 	Jaarlijks worden de budgetten nagelopen en vindt actualisatie plaats. In beginsel worden slechts afwijkingen gerapporteerd en verlopen de rapportages over het grondeigendom in Jaarverslag en concernrapportage aan de hand van kengetallen.

<p>Bijsturing projecten (vraag 5)</p>	<p>5. In hoeverre krijgt de raad tijdig de mogelijkheid om bij te sturen in projecten? a. Hoe zijn de bevoegdheden met betrekking tot grondexploitaties verdeeld tussen college en raad?</p>	<p>Er dient duidelijk te zijn welke mogelijkheden en bevoegdheden de raad heeft om bij te sturen in projecten.</p>	<p>Om duidelijk te maken welke mogelijkheden de raad heeft om bij te sturen zijn afspraken gemaakt over het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verdeling bevoegdheden tussen college en raad 	<p>De Gemeentewet en andere van toepassing zijnde bijzondere wetten en besluiten, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten regelen de mogelijkheden en bevoegdheden van de raad.</p> <p>De gemeente zelf beschikt over een mandaatstatuut. Dit is een opsomming van bevoegdheden met daarbij de functies waar de bevoegdheid ligt. Hiermee is het uitvoeringsniveau van de onderscheiden werkzaamheden vastgelegd.</p> <p>In het delegatiebesluit van 17 maart 1999 is een aantal bevoegdheden van de raad overgedragen aan het college, onder andere aankoop van gronden die in door de raad vastgestelde beleidsnotities zijn aangegeven voor uitbreiding; het kopen of ruilen van onroerende zaken t.b.v. sanering of reconstructie op basis van een goedgekeurd bestemmingsplan en het kopen, ruilen, vervreemden of bezwaren van overige onroerende zaken tot het bedrag van fl 100.000,-; verkoop van aan de gemeente toebehorende bouw- en industrieterreinen in de onderscheidene bestemmingsplannen aan nader door b. en w. aan te wijzen derden, onder het stellen van nadere voorwaarden met inachtneming van de door de raad vastgestelde minimumverkooprijzen en kostprijsberekeningen en het sluiten van een exploitatieovereenkomst op grond van de door de raad vastgestelde exploitatieverordening.</p>
	<p>b. Op welke wijze stelt de raad de kaders voor een grondexploitatie (programma, kwaliteit) vast?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • mogelijkheden van beïnvloeding kaders programma en kwaliteit 	<p>Onder vraag 3 kwam al aan de orde dat de betrokkenheid van de raad bij de start van projecten niet gewaarborgd lijkt te zijn. Ook over de actualisatie van grondexploitaties blijkt niets uit de ontvangen projectinformatie.</p> <p>De bedoeling is om meer op projectniveau te gaan rapporteren. Heel veel informatie is aanwezig, maar dit is nog niet in bruikbare vorm beschikbaar te krijgen. Er wordt nu met de controller bekeken hoe de projectinformatie als financiën, voortgang en productie op projectniveau inzichtelijk gepresenteerd kan gaan worden.</p> <p>Sturing van de raad komt nu tot stand in de beleidsvorming rond Visies en het Woonplan die ten grondslag liggen aan de diverse projecten en de afzonderlijke projectbesluiten.</p>

	c. Bij welke mate van afwijking van de kaders wordt aan de raad gerapporteerd?		<ul style="list-style-type: none"> • rapportage over afwijkingen 	Zoals in het voorgaande al is vermeld, bleek uit het interview dat in beginsel slechts afwijkingen worden gerapporteerd. Criteria en afspraken over de inhoud van de rapportages en de grootte van een te melden afwijking ontbreken.
	d. Op welk moment wordt de raad over afwijkingen en consequenties geïnformeerd?		<ul style="list-style-type: none"> • rapportage over consequenties • mogelijkheden tot bijsturing op programma, kwaliteit, fasering, financieel resultaat 	De raad wordt alleen geïnformeerd over het totale projectresultaat. In het interview werd beaamd dat sturing vooral op jaarschijf plaatsvindt.
Uitvoering grondexploitatiewet (vraag 6)	<p>6. In hoeverre is de gemeente voorbereid op de inwerkingtreding per 1 juli 2008 van de Grondexploitatiewet?</p> <p>a. Welke medewerkers bereiden zich voor op de invoering van de Grondexploitatiewet?</p> <p>b. Op welke wijze is kennis opgedaan over de Grondexploitatiewet?</p> <p>c. In hoeverre is men bezig met</p>	De gemeente bereidt zich voor op de nieuwe Grondexploitatiewet.	<p>Belangrijke stappen die nodig zijn ter voorbereiding op de invoering van de grondexploitatiewet zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bepaling wie (welke functies) zich voorbereiden • bepaling wijze waarop kennis wordt verzameld 	<p>Uit de beschrijving van de Initiatiefase in het stuk 'Project Grondexploitatiewet Smallingerland' blijkt dat op verschillende niveaus mensen zich bezig houden met de invoering van de nieuwe Grondexploitatiewet. (De vijf bijlagen bij dit stuk zijn overigens niet verstrekt: Kapstok invoering GREX-wet Smallingerland, Planning project GREX-wet, Risico-matrix, Projectformulier en Overzicht projecten).</p> <p>In dit document valt te lezen dat in 2006 voor de afdeling Ontwikkeling (waaronder grondzaken valt), aangevuld met een aantal mensen van andere afdelingen, in samenwerking met de Bestuursacademie een actualiteitendag is gehouden. Als vervolg op deze dag is aan de hand van een pilot project rondom Drachten Oost gewerkt aan de totstandkoming van een exploitatieplan en meningsvorming over de implementatie van de systematiek. Leden van DT, college en raad zijn eind 2006 geïnformeerd over het gevormde beeld omtrent mogelijkheden tot kostenverhaal en regievoering bij gebiedsontwikkeling.</p> <p>Vervolgens heeft op 11 februari 2008 B&W besloten te starten met het Project 'Voorbereiding Grondexploitatiewet' en hiervoor krediet beschikbaar gesteld. De projectopdracht is tweeledig.</p>

	<p>meningsvorming en beleidsformulering over de implementatie en uitvoering van de Grondexploitatiewet?</p> <p>d. Welke stappen is men nog van plan te nemen?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • meningsvorming en beleidsformulering 	<p>Ten eerste het adviseren over te nemen beleidsmaatregelen en ten tweede het uitwerken en invoeren van een administratieve procedure om te komen tot kostenverhaal.</p> <p>Het besluitvormingstraject rondom de grondexploitatiewet heeft, zo bleek in het interview, wat vertraging opgelopen, omdat nog niet iedereen overtuigd was van de noodzaak tot verandering. De beleidsmatige keuzes zijn niet allemaal vóór 1 juli 2008 gemaakt. Dit wordt niet als probleem ervaren, omdat het kennisniveau van de betrokkenen op peil zou zijn. Er zijn al cursussen gevolgd, aan discussiebijeenkomsten vanuit de VNG is deelgenomen en er is informatie-uitwisseling met andere gemeenten geweest. Het vertrekpunt zal toch zijn om anterieure overeenkomsten te sluiten. Bij grondzaken bestaat wel een beeld waarheen men wil, maar er valt nog wel een aantal keuzes te maken.</p>
--	---	--	--	--

Bijlage 2: Nota van Bevindingen B

Grondbeleid Smallingerland

Nota van Bevindingen B

**Onderzoek naar drie projecten die financieel niet onder het Grondbedrijf ressorteren:
Dobbehof, Herstructurering Noord-Oost en Raadhuisplein**

Onderwerp	Onderzoeksvraag	Algemene norm	Concretisering	Bevinding
Kaderstelling grondbeleid (vraag 1)	1. Op grond van welke criteria komt de keuze voor de rol van de gemeente in een project tot stand en hoe verhoudt dit zich tot de keuze om een project al dan niet onder Grondzaken te laten ressorteren?	De gemeente heeft in aansluiting op de visie op het grondbeleid criteria om te komen tot een keuze voor actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid of samenwerking.	Bij de keuze voor een regierol wegen de volgende aspecten mee: Welke marktpartijen zijn betrokken? Welke inbreng wenst de gemeente van de marktpartijen? Op grond van welke criteria kwam de keuze voor deze marktpartijen en de keuze voor een actieve of faciliterende rol of samenwerking in de projecten tot stand? In hoeverre is een en ander voldoende uitgewerkt om op consistente wijze het grondbeleid te sturen?	De scheiding tussen projecten van het Grondbedrijf en de overige projecten bestaat daaruit, dat een project onder het Grondbedrijf ressorteert als er sprake is van eigen grondinbreng. Alle overige projecten vallen voor wat betreft de financiën betreft onder de afdeling FBI. Het Grondbedrijf werkt veelal samen in de vorm van een bouwteam. Bij de faciliterende projecten is dat niet mogelijk en heeft de gemeente logischerwijs ook minder inspraak. De enige mogelijkheid die de gemeente hier benut, is contractmanagement en sturing op de vergunningen en het contractueel vastleggen. Bij de faciliterende projecten ligt het initiatief bij de markt: de aannemers en de ontwikkelaars komen zelf naar de gemeente toe met hun plannen. Helaas zijn deze contracten niet altijd optimaal. Dit is bijvoorbeeld ook terug te vinden bij de Herstructurering Noord-Oost. Hier zijn alle afspraken vastgelegd in een intentieovereenkomst. Er is gekozen voor een intentieovereenkomst, omdat de overtuiging bestond dat er in de onderhandelingsfase niet meer uit te halen was en aangezien de gemeente snel van start wenste te gaan. Het nadeel van deze overeenkomst is dat er geen regelingen getroffen zijn voor gevallen waarin partijen hun afspraken niet nakomen.
Kaderstelling financiën (vraag 2)	a. In hoeverre wordt op verantwoorde wijze beslist over een afdracht van middelen aan de algemene reserves en het treffen van reserves voor	De gemeente heeft beleid met betrekking tot risicoanalyses en weerstandsvermogen.	Het beleid omtrent risicoanalyses en weerstandsvermogen omvat in ieder geval de volgende aspecten:	De projecten van het Grondbedrijf kunnen putten uit de reserve grondbedrijf. Daarnaast zijn, in het bijzonder voor de overige projecten verder nog beschikbaar de Reserve Wonen en de Algemene reserve (concern). Als de reserves van het Grondbedrijf te hoog oplopen, wordt er een afdracht gedaan aan de Algemene gemeentelijke reserve. Onlangs heeft er in 2007 nog een afdracht plaatsgevonden van de reserves van het Grondbedrijf naar de Algemene reserve van de gemeente.

	verlieslijdende plannen in relatie tot de beoordeling van het weerstandsvermogen op basis van risico's en reserves?			De verdeling binnen de afdeling Ontwikkeling is een administratieve. Bij de inrichting van de werkwijze gelden de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) als uitgangspunt.
	b. Welke methoden hanteert de gemeente voor het uitvoeren van risicoanalyses? Wanneer voert de gemeente risicoanalyses uit?		De toe te passen methoden voor risicoanalyses in projecten methode voor risicoanalyses voor het gehele grondbedrijf:	<p>Niet voor alle lopende projecten is een risicoanalyse gemaakt. Voor de onderzochte projecten is het volgende gemaakt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voor het project "herstructurering Noord Oost" is een SWOT-analyse gemaakt. Deze is op 23 april 2007 aan de raad aangeboden in de voortgangsrapportage. • Voor het project "Dobbehof" is op 8 juni 2006, "planologische risicoanalyse" opgesteld door het bureau Langhout & Wiarda. • Voor het project "Raadhuisplein" is op 24 september 2007 "risicomatrix" opgesteld. In juni 2004 is "planologische risicoanalyse" opgesteld door het bureau Langhout & Wiarda. <p>Volgens de geïnterviewden is men hier vanaf 2007 mee gestart. Vanaf dat moment zou er voor ieder project een risicoanalyse worden opgesteld. In deze risicoanalyses wordt melding gemaakt van de verschillende risico's. Echter: er worden voor deze risico's geen oplossingen genoemd en ook de gevolgen voor de markt en veiligheid worden niet vermeld.</p> <p>Bij projecten met een beperkt risico ontbreekt de risicoanalyse. Er is hier geen structuur voor, het gebeurt doorgaans op ad hoc basis en een ieder past het op zijn eigen manier toe. Op deze manier is duidelijk merkbaar dat er aan risicomanagement weinig aandacht wordt besteed.</p>
	c. Uit welke		Componenten die	De weerstandscapaciteit van de gemeente Smallingerland bestaat uit de Algemene

	onderdelen bestaat de beschikbare weerstandscapaciteit?		gerekend worden tot de beschikbare weerstandscapaciteit:	bedrijfsreserve Grondbedrijf en de Reserve Wonen.
	<p>d. Hoe wordt beoordeeld of de beschikbare weerstandscapaciteit in de loop van de tijd voldoende is voor het afdekken van de risico's?</p> <p>e. Welke criteria zijn er voor het doen van een afdracht uit het grondbedrijf aan de algemene reserves?</p>		De wijze waarop het weerstandsvermogen beoordeeld wordt en de criteria voor het doen van afdracht uit het grondbedrijf aan de algemene reserves:	<p>Overheveling naar de algemene reserve vindt plaats in de context van ruimte voor nieuw beleid. De hoogte van de overheveling wordt niet uitsluitend vastgesteld aan de hand van de beleidsregels voor de resultaatbepaling en de reserves en voorzieningen van het Grondbedrijf.</p> <p>Onlangs in 2007 heeft er nog een afdracht plaatsgevonden vanuit de reserves Grondbedrijf naar de algemene reserves.</p>

	f. Hoe wordt beoordeeld of het starten of voortzetten van een project verantwoord is in relatie tot het weerstandsvermogen?		Uitgangspunten voor het treffen van voorzieningen en de beoordeling over het starten of voortzetten van projecten in relatie tot het weerstandsvermogen:	Als een project eenmaal is gestart, zal dat in de regel ook door blijven gaan: er is hooguit discussie over wie het tekort moet bekostigen. De indruk bestaat dat de optimalisatiemogelijkheden in sommige gevallen meer in beeld mogen komen.
Kaderstelling grondexploitaties (vraag 3)	3. Hoe komen grondexploitaties tot stand en hoe vindt de beheersing plaats in relatie tot het weerstandsvermogen? a. In welk stadium van een project wordt een grondexploitatie opgesteld? b. Wanneer en in welke bestuurslaag wordt de grondexploitatie vastgesteld? c. Hoe komen de uitgangspunten ten aanzien van programma en kwaliteit in de grondexploitatie tot stand?	De gemeente heeft beleid met betrekking tot het tot stand komen en beheersen van grondexploitaties.	Het beleid m.b.t. het opstellen en beheersen van grondexploitaties bevat onder meer de volgende onderwerpen: <ul style="list-style-type: none"> • momenten van opstellen, actualiseren/herzien en vaststellen van grondexploitaties • bestuurslaag waarin vaststelling plaatsvindt • totstandkoming uitgangspunten programma en kwaliteit • marktconformiteit van kosten en 	Niet voor alle projecten binnen de gemeente wordt een grondexploitatie opgesteld. Dit gebeurt wel bij projecten die onder het Grondbedrijf ressorteren. Voor de andere projecten gebeurt dit meestal niet. Als argument wordt aangevoerd dat de private partij de berekeningen verricht. Bij "Raadhuisplein" zijn wel eigen berekeningen over de gemeentelijke bijdrage gemaakt Jaarlijks worden de grondexploitaties die er zijn ge-update. Deze updates gaan ter inzage naar de raad. De geïnterviewden maken er wel melding van dat het zelden voorkomt dat raadsleden met vragen komen. De indruk bestaat dat er een afnemende belangstelling is ten opzichte van de situatie 10 jaar geleden, toen de raadsleden frequent langskwamen en meer belangstelling toonden.

	<p>d. In hoeverre worden verschillende varianten uitgewerkt?</p> <p>e. Wanneer vindt actualisatie of herziening van de grondexploitatie plaats?</p> <p>f. Op welke wijze vindt risicobeheersing plaats?</p> <p>g. Onder welke voorwaarden wordt winst genomen in projecten?</p>		<p>opbrengsten</p> <ul style="list-style-type: none"> • uitwerking van varianten • uitgangspunten ten aanzien van risicobeheersing • voorwaarden voor winstneming 	
<p>Kaderstelling informatievoorziening (vraag 4)</p>	<p>a. In hoeverre is de informatievoorziening voor de verantwoording van het college aan de raad adequaat vormgegeven ten aanzien van het totaal van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf?</p>	<p>De gemeente heeft beleid ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad.</p>	<p>Het beleid ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad heeft betrekking op de volgende punten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Momenten waarop de informatievoorziening plaatsvindt • vorm van de informatievoorziening • wijze waarop wordt omgegaan 	<p>De projectleiders van de grotere projecten dienen voortgangsrapportages op te stellen. De frequentie van het verschijnen van deze voortgangsrapportages kan fluctueren tussen eens per jaar of anderhalf jaar. De inhoud van de voortgangsrapportage is beknopt.</p> <p>In de voortgangsrapportage wordt alleen melding gemaakt van de situaties die buiten de gestelde kaders van de raad vallen. Van kleine afwijkingen die binnen de gestelde kaders blijven, wordt verder geen melding gemaakt.</p> <p>Ten aanzien van de kaderstelling door de raad wordt gewezen op de complicatie dat veel afspraken deels het resultaat zijn van de gevoerde onderhandelingen. Op de vraag wat men zelf als norm ziet met betrekking tot een afwijking waarboven gerapporteerd zou moeten worden, kwam als antwoord dat een vaste afwijking niet goed hanteerbaar is, maar dat bijvoorbeeld wel een range vastgesteld zou kunnen worden. Als men buiten de range valt zou er aan de raad gerapporteerd moeten worden, met inachtneming van de totalen, omdat projecten een onderlinge afhankelijkheid kennen. De volgende situatie werd geschetst: als er</p>

			<p>met afwijkingen op totaalniveau en op projectniveau</p>	<p>bij het ene project meer huizen in een bepaald segment worden bijgebouwd of juist worden geschrapt, kan dat zijn invloed hebben op andere projecten ten aanzien van bijvoorbeeld de afzetbaarheid maar ook op de waarde als resultaat van vraag en aanbod.</p>
	<p>b. Welke afspraken zijn er gemaakt over informatievoorziening aan de raad? Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de vereisten uit het BBV? Welke onderwerpen komen in de verschillende rapportages aan bod en hoe wordt de informatie aan de raad gepresenteerd?</p>		<ul style="list-style-type: none"> • te behandelen onderwerpen 	

<p>Verantwoording financiën (vraag 5)</p>	<p>a. Hoe wordt de relatie gelegd tussen de grondexploitaties en de doelstellingen van het grondbeleid?</p>	<p>De informatievoorziening dient een goed beeld te geven van de stand van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf.</p>	<p>Om een goed beeld te geven van projecten en de financiële positie van het grondbedrijf moet de relatie gelegd worden tussen beleid en uitvoering op de volgende onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • grondexploitaties en doelstellingen grondbeleid • resultaten van risicoanalyses • ontwikkeling van het weerstandsvermogen • onderbouwing afdrachten aan algemene reserves • grondexploitatie (minimaal vereisten volgens BBV) • onderbouwing winstneming in projecten 	<p>Bij die projecten buiten het Grondbedrijf waarvoor geen grondexploitatie opgesteld wordt, ontbreekt de relatie tussen de grondexploitaties en de gemeentelijke doelstellingen.</p>
---	---	---	---	---

			<ul style="list-style-type: none"> • onderbouwing getroffen voorzieningen 	
	<p>b. In welke mate wordt aandacht besteed aan afwijkingen in programma, fasering en financiën ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten in de grondexploitatie?</p> <p>c. In hoeverre vindt expliciete</p>		Toelichting op afwijkingen	<p>Zoals eerder vermeld dienen substantiële afwijkingen in het programma, fasering en financiën buiten de door de raad gestelde kaders aan de raad gerapporteerd te worden. Deze worden dan meegenomen in periodieke voortgangsrapportages.</p>

	<p>verantwoording plaats over maatregelen, beslissingen en gebeurtenissen die van invloed zijn op de financiële situatie van het grondbedrijf?</p>			
<p>Bijsturing projecten (vraag 6)</p>	<p>a. In hoeverre krijgt de raad tijdig de mogelijkheid om bij te sturen in projecten en hoe zijn de bevoegdheden met betrekking tot grondexploitaties verdeeld tussen college en raad?</p>	<p>Er dient duidelijk te zijn welke mogelijkheden en bevoegdheden de raad heeft om bij te sturen in projecten.</p>	<p>Om duidelijk te maken welke mogelijkheden de raad heeft om bij te sturen zijn afspraken gemaakt over het volgende: verdeling bevoegdheden tussen college en raad</p>	<p>Als de raad eenmaal de kaders heeft gesteld dan voert B&W daarbinnen uit. De raad heeft er zelf voor gekozen voor het belangrijke project Noord-Oost de deelcontracten door B&W te laten vaststellen.</p>
	<p>b. Op welke wijze stelt de raad de kaders voor een grondexploitatie (programma, kwaliteit) vast en in hoeverre worden verschillende varianten aan de raad gepresenteerd?</p>		<p>mogelijkheden van beïnvloeding kaders programma en kwaliteit</p>	<p>Het is de raad niet altijd gegeven om kaders te stellen aan programma en kwaliteit, omdat de producten nogal eens het resultaat zijn van de onderhandelingen met de marktpartijen. Ook bestaat er niet altijd de mogelijkheid tot het presenteren van meerdere varianten. Zeker niet in gevallen dat het programma het resultaat is van gevoerde onderhandelingen met de deelnemende marktpartijen.</p>

	c. Bij welke mate van afwijking van de kaders wordt aan de raad gerapporteerd?		Rapportage over afwijkingen.	Als de afwijking buiten de gestelde kaders van de raad valt, dient hierover gerapporteerd te worden. Indien er andere afwijkingen zijn, binnen de gestelde kaders, maar toch van significante aard, geschiedt rapportering naar inzicht van de projectleider.
	d. Op welk moment wordt de raad over afwijkingen en consequenties geïnformeerd? Hoe wordt gerapporteerd over de consequenties van afwijkingen? In hoeverre wordt de raad betrokken bij het kiezen van een oplossingsrichting?		<ul style="list-style-type: none"> • rapportage over consequenties • mogelijkheden tot bijsturing op programma, kwaliteit, fasering, financieel resultaat 	De momenten waarop de raad geïnformeerd wordt, is afhankelijk van de projectleider en de verschijning van voortgangsrapportages.

Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen en onderzochte documenten

Geïnterviewde personen

- F. Dijkstra, medewerker Ontwikkeling
- Mevr. N. Ketelaar, wethouder
- E. Kuipers, senior financieel beleidsmedewerker
- S. Regnerus, senior medewerker Grondzaken
- E. Ridder, coördinator cluster Projecten & Control, Afdeling Ontwikkeling
- F. Veenstra, wethouder Grondzaken
- E. Visser, medewerker Ontwikkeling

Documenten Algemeen

- Aanzet Stadsrandvisie Drachten – een “boppeslach” voor duurzame ontwikkeling, d.d. oktober 1994
- Bedrijventerreinenstrategie Smallingerland, d.d. 11 januari 1999
- Woonplan “Nieuwe stijl”, woonbeleid van de gemeente Smallingerland voor de periode 2005-2015, vastgesteld in de raadsvergadering van 10 januari 2006
- Toelichting Risicomanagement, opstellers P. Mulder, S. Regnerus en K. Veldman, juli 2007
- Evaluatie Beleidsregels reserve en risico's Grondbedrijf, ongedateerd
- Beleidsplan 2005-2008, paragraaf 4.7 Grondbeleid, pagina 67
- Beleidsplan 2007-2010, “Mens en Werk”
- Raadsvoorstel Beleidsregels voor de resultaatbepaling en de reserves en voorzieningen van het grondbedrijf, volgnr. 10, d.d. 7 november 2000 (exclusief onderliggend rapport Buro Stand By en uitwerking beleidsregels na 31 december 1999)
- Perspectiefnota 2007-2010, Economie en Wonen, pagina 25
- Grondprijzen woningbouw en voorzieningen 2008, B&W 8 februari 2008. Grondprijzen bedrijventerreinen, d.d. december 2006 (niet vastgesteld?)
- Verordening, houdende de voorwaarden waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden (Exploitatieverordening), bij raadsbesluit van 12 mei 1998

- Verordening 212 – Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Smallingerland, Raad d.d. 11 november 2003
- Jaarverslag 2006, hoofdstuk 3 Economie (p. 20-23), hoofdstuk 5 Wonen (p.30-34), paragraaf Grondbeleid (p. 87-90)
- Jaarverslag 2007, paragraaf Grondbeleid (p. 91-93)
- Perspectiefnota 2008-2011, Wonen en Sport en recreatie, pagina 23
- Startnotitie Nota Grondbeleid gemeente Smallingerland 2009-2013, ongedateerd
- Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2005-2030
- Voortgangsrapportage 2007
- Concernrapportage 2007-II, hoofdstuk 3 Onttrekkingen aan reserves (p. 15-16)
- Mandaatstatuut, Ontwikkeling (p.25-31)
- Delegatiebesluit, d.d. 30 maart 1999
- Besluit voorbereiding Grondexploitatiewet, B&W 11 februari 2008

Stukken m.b.t. projecten

- Projectopdracht Vrijburgh, volgnummer 07004-01, d.d. 31 augustus 2007
- Raadsvoorstel Kostprijberekening Vrijburgh, volgnr 11, vastgesteld d.d. 8 mei 2007
- Proces Burmaniapark, ongedateerd
- Raadsbesluit Vaststelling bestemmingsplan Vrijburgh, pr.nr. 726632, vastgesteld d.d. 2 oktober 2007
- B&W-advies Bestemmingsplan Burmaniapark (inspraak en art. 19 WRO procedure), PV. Nummer 17-7-2002-96, besluit d.d. 18 juli 2002
- Behandelingsvoorstel raadscommissie Ruimte en infrastructuur Stand van zaken project Burmaniapark/Vrijburgh, d.d. 19 december 2001
- Raadsvoorstel vaststellen bestemmingsplan Burmaniapark, volgnr 16, vastgesteld d.d. 2 september 2003
- B&W-advies Verklaring van geen bezwaar bestemmingsplan Burmaniapark, PV . nummer 19-12-2001/81, besluit d.d. 20 december 2001
- B&W-advies Ontwerpbestemmingsplan Burmaniapark, PV. Nummer 23-12-2002-192, besluit d.d. 6 (?) januari 2003
- B&W-advies Aanleg tweede fase Burmaniapark, PV. Nummer 25-3-2003-113, besluit d.d. 25 maart 2003
- Projectopdracht BP Boornbergum, Middelgeast fase 1, volgnummer 22005-02, d.d. 1 september 2007
- Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan Middelgeast, Boornbergum, volgnr. 14, vastgesteld d.d. 7 februari 2006
- B&W-advies Vaststelling bestemmingsplan Middelgeast, Boornbergum PV. Nummer 553/2005, besluit d.d. 28 december 2005
- Raadsvoorstel eerste fase woningbouwontwikkeling Middelgeast, Boornbergum, volgnr 14, vastgesteld d.d. 5 juli 2005
- B&W-advies Westrand Drachten, PV. nummer 1-9-04-350, d.d. 1 september 2004

- Raadsvoorstel Voorbereidingsbesluit Westrand Drachten, volgnr 16, vastgesteld d.d. 6 juli 2004
- B&W-advies Programma van eisen Westrand Drachten, PV. nummer 2003/288, d.d. 10 juli 2003
- Raadsvoorstel Voorbereidingsbesluit Westrand Drachten, vastgesteld d.d. 2 september 2003
- Projectopdracht De Haven Noorderhogeweg, volgnummer 11002-01, d.d. 6 september 2007
- Oplegnotitie en notitie Nieuwe bedrijvenlocatie Noorderhogeweg, ongedateerd
- B&W-advies Noorderhogeweg, voorbereidingskrediet, d.d. 24 juli 2006
- Projectopdracht Maartenswouden woningbouw, volgnummer 04003-01, d.d. 30 augustus 2007
- Raadsvoorstel Beeldkwaliteitplan Maartenswouden in Drachten, raad 10 juni 2008
- Behandelingsvoorstel raadscommissie Ruimte, infrastructuur en milieu, Beeldkwaliteitplan Maartenswouden in Drachten, d.d. 21 mei 2008
- Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan Maartenswouden 1^e herziening, ongedateerd
- Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan Maartenswouden, ongedateerd
- B&W-advies ontwikkeling gebied Maartenswouden, PV. Nummer 21/1/04-30, d.d. 15 januari 2004
- B&W-advies ontwikkeling plangebied Maartenswouden, PV. Nummer 2004-116, besluit d.d. 25 maart 2004
- Raadsbesluit kostenverhaalbesluit bestemmingsplan Overstesingel, vastgesteld d.d. 11 mei 2004
- Raadsvoorstel kostenverhaalbesluit bestemmingsplan Overstesingel, volgnr. 10, raad 11 mei 2004
- Raadsvoorstel exploitatieovereenkomst Overstesingel, volgnr. 11, raad 11 mei 2004
- Behandelingsvoorstel raadscommissie Ruimte, infrastructuur en milieu, kostenverhaalbesluit gebied voorontwerp bestemmingsplan Overstesingel, d.d. 19 januari 2004
- B&W-advies vaststelling bestemmingsplan Maartenswouden, PV. Nummer 2005/549, besluit d.d. 28 december 2005
- Projectplan Stedelijke vernieuwing Noord Oost, Woonbedrijf Regio Oost Gemeente Smalingerland, september 2004
- Raadsvoorstel Stedelijke vernieuwing Noord-Oost, volgnr. 5, raad 5 februari 2002
- Raadsvoorstel beleidsvisie Drachten Noord-Oost (herstructurering wijk Noord-Oost), volgnr. 14, raad 6 juli 2004
- B&W-advies voortgangsrapportage herstructurering Noordoost, d.d. 23 april 2007
- Raadsvoorstel voortgangsrapportage herstructurering Noord-Oost, volgnr. 14, raad 3 juli 2007
- Raadsvoorstel herontwikkeling winkelcentrum Raadhuisplein, volgnr. 7, raad 7 februari 2006
- B&W-advies voortgangsrapportage Raadhuisplein, d.d. 20 juni 2007
- Projectopdracht Raadhuisplein, volgnummer 01003-02, d.d. 24-9-2007
- Projectplan Raadhuisplein, volgnummer P03 01003-02, d.d. 25-10-2007
- Samenwerkingsovereenkomst Raadhuisplein, gesloten tussen de Gemeente Smalingerland en Winkelcentrum Raadhuisplein Drachten B.V.

- Zekerhedenovereenkomst behorende bij de Samenwerkingsovereenkomst Raadhuisplein, gesloten tussen de Gemeente Smalingerland en Winkelcentrum Raadhuisplein Drachten B.V.
- Beeldkwaliteitplan Raadhuisplein, hèt stedelijk plein van Drachten, d.d. november 2005
- Ontwikkelingsovereenkomst Dobbefhof, definitief concept ontwikkelingsovereenkomst Dobbefhof, d.d. 13 augustus 2007
- B&W-advies planologische medewerking ex Art 19 lid 1 WRO, t.b.v. de bouw van 24 woningen op de locatie Dobbefhof, d.d. 11 juli 2007
- B&W-advies ontwikkeling terrein Dobbefhof, d.d. 3 december 2007
- Raadsvoorstel planologische medewerking voor de bouw van 24 woningen op de voormalige kwekerij locatie Dobbefhof aan de Folgeralaan te Drachten, volgnr. 8, d.d. 4 maart 2008
- Ruimtelijke onderbouwing Drachten, Dobbefhof, Zelfstandige projectprocedure ex artikel 19 lid 1 WRO ten behoeve van de bouw van 24 woningen in Dobbefhof, langs de Folgeralaan te Drachten, Notitie van Bügel Hajema adviseurs, d.d. 28 maart 2007