

# Rapport

## Zicht op grondbeleid

onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk  
naar grondbeleid in Ridderkerk

Mei 2013

Leden van de Rekenkamercommissie Ridderkerk:

De heer M.P. van der Hoek (voorzitter)

De heer M. de Bonte

Mevrouw C. Garama

De heer P. Visser

De heer J. Weggeman



## 1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Ridderkerk heeft een onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Ridderkerk uitgevoerd. De centrale thema's in dit onderzoek waren de kaderstelling, de uitvoering en de mogelijkheden voor sturing en beheersing door de gemeenteraad. Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- Inzicht krijgen in de relatie tussen het grondbeleid ten opzichte van het ruimtelijke beleid.
- Inzicht krijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid in de grondexploitatieplannen.

Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2012 en beslaat de periode 2005 – 2011.

## 2 Resultaat

### Relatie ruimtelijk beleid - grondbeleid

Er is een goede aansluiting tussen ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Het grondbeleid in Ridderkerk dient ter uitvoering van het ruimtelijk beleid. Het overzicht van huidige en toekomstige grondexploitatieprojecten klopt daar op zich goed mee. Omdat er geen duidelijk beleid is voor de te voeren vorm van grondbeleid, is de uitwerking van het beleid per project verschillend.

Drie punten maken de vertaling van ruimtelijk beleid naar grondbeleid minder inzichtelijk:

- de (herstructurerings)projecten van de woningcorporatie worden niet genoemd, omdat dit geen gemeentelijke grondexploitaties zijn;
- er is geen geformaliseerde projectenprocedure;
- de naamgeving van de projecten is niet consistent.

### Uitvoering grondbeleid in grondexploitaties

Er gaat met de grondexploitaties in Ridderkerk niet direct iets mis: uit het onderzoek is niets gebleken van onbeheersbare risico's. Ridderkerk heeft in vergelijking met sommige andere gemeenten in de regio een relatief bescheiden grondpositie, om meerdere redenen:

- de gemaakte keuze rond 2002 om geen nieuwe uitleglocaties te gaan ontwikkelen;
- een terughoudende opstelling qua grondverwerving, ook binnen de bebouwde kom;
- bij projecten met een groot risico wordt de markt actief betrokken;
- complexen met een lage prioriteit worden passief aan de markt overgelaten.

Dit beleid is niet formeel vastgelegd. Er wordt in de programmabegrotingen beschreven dat de gemeente een actief grondbeleid voert, maar dat leidt niet bij alle projecten tot grondverwerving en het streven naar een eigen, gemeentelijke grondexploitatie.

### 3 Conclusies

Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- Inzicht krijgen in de relatie tussen het grondbeleid ten opzichte van het ruimtelijke beleid.
- Inzicht krijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid in de grondexploitatieplannen.

De conclusies uit het onderzoek zijn onderverdeeld in de thema's 'kaderstelling', 'uitvoering' en 'verantwoording'.

#### **Conclusies deelvragen 'kaderstelling'**

Er is aansluiting tussen de doelen van het grondbeleid en de ruimtelijke visie van de gemeente. Het grondbeleid in Ridderkerk heeft als doel om op een (financieel) verantwoorde wijze de gewenste ruimtelijke projecten te realiseren. In de praktijk is te zien dat het grondbedrijf met dat doel wordt ingezet en daaraan bijdraagt. Wel is het zo dat het niet altijd eenvoudig te zien is welk ruimtelijk voornemen met welk grondexploitatieproject wordt uitgevoerd.

Er is geen nota grondbeleid en daarmee geen integraal kader voor de grondexploitaties. In de praktijk lijken er twee criteria ter beoordeling van de gemeentelijke inzet te zijn: wat is het risico en hoe belangrijk is het om regie te voeren? De criteria zijn echter niet expliciet gemaakt en de afweging die in dezen gemaakt wordt, wordt ook niet ter beoordeling aan de raad voorgelegd.

Voor de inrichting van de exploitatieplannen bestaan geen expliciete voorschriften. Procedureel gezien wordt de laatste tijd regelmatig gebruik gemaakt van startnotities, om in een vroeg stadium van een nieuw project de uitgangspunten met de raad te delen. Er is echter geen vastgesteld procedurekader voor ruimtelijke projecten en grondexploitaties. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat de besluitvormingsmomenten in het ruimtelijke traject niet goed afgestemd worden met de besluitvorming over de grondexploitatie.

#### **Conclusies deelvragen 'uitvoering'**

Er zijn in de afgelopen jaren diverse plannen in exploitatie genomen. Het daarbij behorende ontwikkelingsproces is niet formeel beschreven.

Vanwege de veranderende marktomstandigheden zijn de grondexploitaties aangepast:

- de grondprijzen zijn in de jaarlijkse nota grondprijzen afgestemd op de markt;
- de parameters voor kostenstijging (momenteel 3% per jaar) en opbrengstenstijging (momenteel 0%) zijn aangepast, zodat hier een risicomarge in zit.

Sinds 2011 wordt ook gewerkt met een somber scenario, een doorrekening van de exploitatie met ongunstige parameters. De uitgangspunten voor de grondexploitatieberekeningen zijn niet expliciet onderbouwd. Dat geldt zowel voor het 'basisscenario' als voor het in het kader van de

risicobeheersing doorgerekende 'sombere scenario'. Er is niet vastgelegd om welke redenen bepaalde uitgangspunten gekozen zijn.

Voor risicomanagement is geen formeel beleid vastgesteld. Er is een bepaalde systematiek voor het in beeld brengen van de risico's, middels een indeling in vier risicocategorieën en een beoordeling per categorie of er sprake is van geen, een beperkt of een belangrijk risico.

### **Conclusie deelvragen 'verantwoording'**

De informatie in de paragraaf grondbeleid voldoet voor het overgrote deel aan de eisen van artikel 16 BBV en artikel 22 van de financiële verordening. Bij de financiële verordening is het knelpunt dat er geen nota grondbeleid is en dat de gemeente dus ook niet in kan gaan op de uitvoering daarvan. Ten opzichte van het BBV ontbreekt vooral de relatie tussen risico's en risicoreserve: de hoogte van de risicoreserve was (inmiddels is er geen reserve meer) onafhankelijk van de omvang van de risico's.

De verantwoordingsinformatie in de toelichting op de balans voldoet aan de eisen die artikel 70 BBV daaraan stelt. Opvallend in positieve zin daarbij is dat ook de plannen van derden genoemd worden, met de gedane investeringen en de boekwaarde. Op dit punt ontbreekt in veel andere gemeenten de informatie.

Over de gemeentelijke grondexploitaties wordt in de jaarrekening een korte toelichting gegeven op de stand van zaken en het geraamde eindresultaat. In de programmabegroting wordt daarnaast een beknopt overzicht van de risico's per project beschreven. Daar wordt ook ingegaan op de stand van zaken bij de grondexploitaties van derden. In de projecten worden de richtlijnen voor grondprijzen gevolgd.

Op projectniveau is de raad in staat om tijdig bij te sturen. De raad wordt via raadsinformatiebrieven of via afzonderlijke raadsvoorstellen op de hoogte gehouden van de wat grotere wijzigingen in grondexploitaties. Wel is het zo dat de sturingsmogelijkheden voor de raad bij de keuze voor samenwerking met private partijen altijd beperkter zijn dan bij eigen gemeentelijke grondexploitaties.

Op strategisch en tactisch niveau kan de raad zijn sturende rol moeilijker waarmaken. Op dat niveau is de informatie, zowel over de uitvoering van de projecten als over de geldende beleidskaders, erg beperkt.

## 4 Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek doet de rekenkamercommissie de volgende vier aanbevelingen:

### 1) **Stel een nota grondbeleid op**

Momenteel is niet duidelijk vastgelegd wat het grondbeleid van de gemeente Ridderkerk is. Vooral de vraag in welke gevallen de gemeente een actief beleid voert en wanneer niet, is in het beleid niet duidelijk verwoord. Dat komt de sturende rol van de gemeenteraad niet ten goede. De gangbare plaats om een dergelijke keuze – wanneer actief grond verwerven, wanneer niet, hoe omgaan met private initiatieven, enzovoorts – vast te leggen is in een nota grondbeleid. Door in een op te stellen nota grondbeleid de uitgangspunten voor het beleid aan de raad voor te leggen, wint het beleid aan eenduidigheid en kan de raad zijn kaderstellende rol beter vervullen.

### 2) **Leg de projectenprocedure formeel vast**

In een eventueel vast te stellen nota grondbeleid kan ook een projectenprocedure worden opgenomen. Momenteel is er geen formele standaard voor het starten van een project in Ridderkerk. In de praktijk verloopt de start van een project daarom verschillend, met wisselende betrokkenheid van de raad bij het project. Een gestandaardiseerde projectenprocedure kan eraan bijdragen dat de raad ook op het niveau van de grondexploitatieprojecten de sturende en controlerende rol beter waar kan maken. In zo'n procedure kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de raad bij de start van een project altijd een startnotitie krijgt voorgelegd en dat het bestemmingsplan en de grondexploitatie altijd tegelijkertijd worden behandeld in de raad.

### 3) **Maak het beleid voor risicomanagement expliciet**

Ten derde is een nota grondbeleid de geëigende plaats om het beleid voor risicomanagement te expliciteren. Dat beleid is momenteel in ontwikkeling, maar slechts in beperkte mate geformaliseerd. Het vastleggen van dit beleid in een nota grondbeleid of elders zorgt voor transparantie richting de raad over het gevoerde beleid.

### 4) **Informeer de raad via een meerjarenprognose grondexploitaties**

Breng, in samenhang met de vorige aanbeveling, meer structuur aan in de informatievoorziening over de financiële voortgang van de exploitaties, bijvoorbeeld met een meerjarenprognose grondexploitaties. Op dit moment is het niet goed af te leiden uit de paragrafen grondbeleid wat het financiële beeld is van het totaal van de grondexploitaties en wat de consequenties daarvan zijn voor het risicomanagement. Er is geen zicht op de marges van dit totaal, bijvoorbeeld bij een structureel lagere rente. In een meerjarenprognose grondexploitaties (of in een andere vorm) kan dergelijke informatie voor de raad inzichtelijk gemaakt worden.

## 5 Bestuurlijke reactie



### Sturing en Beleid

Rekenkamercommissie gemeente Ridderkerk  
t.a.v. de heer M. Slingerland  
Postbus 271  
2980 AG RIDDERKERK

ambtenaar : Hr. G. Eeninkwinkel  
doorkiesnr : 0180 451 211  
fax : -  
email : g.eeninkwinkel@ridderkerk.nl  
bijlage(n) : -

uw brief d.d. : 25 maart 2013  
uw kenmerk : 9105-rkc  
ons kenmerk : 13911

Ridderkerk, **17 MEI 2013**

Onderwerp: bestuurlijke reactie op conceptrapport rekenkamercommissie

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Op 4 april 2013 hebben wij van u het conceptrapport "Grondbeleid Ridderkerk" ontvangen.

Wij spreken onze waardering uit voor uw onderzoek. In uw begeleidend schrijven d.d. 25 maart 2013 stelt u ons in de gelegenheid een reactie te geven op het conceptrapport. Graag maken wij daar gebruik van.

#### Resultaat

Het doel van het onderzoek was tweeledig. Het eerste doel was om inzicht te krijgen in de relatie tussen het grondbeleid ten opzichte van het ruimtelijk beleid. Geconstateerd wordt dat er aansluiting is tussen de doelen van het grondbeleid en de ruimtelijke visie van de gemeente. Punt van kritiek is het ontbreken van duidelijk beleid voor de te voeren vorm van grondbeleid.

Het tweede doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid in de grondexploitatieplannen. Geconstateerd wordt dat er niet direct iets mis gaat met de grondexploitaties in Ridderkerk. Er is niets gebleken van onbeheersbare risico's. De reden hiervan is het gevoerde beleid. Punt van kritiek is, dat dat beleid niet formeel is vastgelegd.

Wij concluderen hieruit, dat er beleid wordt gevoerd, dat dit beleid heeft geleid tot goede resultaten, maar dat het beleid niet formeel is vastgelegd.

#### Conclusies

De conclusies uit het onderzoek zijn onderverdeeld in de thema's kaderstelling, uitvoering en verantwoording. Voor zover de conclusies punten van kritiek bevatten, geldt bij alle thema's, dat deze betrekking hebben op het ontbreken van vastgelegd beleid en daaraan gekoppelde procedures. De kritiekpunten worden hieronder per thema kort genoemd.

#### Kaderstelling

Bij het thema kaderstelling wordt opgemerkt, dat een nota grondbeleid ontbreekt en daarmee een integraal kader voor de grondexploitaties. Ook wordt opgemerkt, dat voor de inrichting van de exploitatieplannen geen expliciete voorschriften bestaan en een vastgesteld procedurekader voor ruimtelijke projecten en grondexploitaties ontbreekt.

Sturing en Beleid

Onderwerp: bestuurlijke reactie op conceptrapport  
rekenkamercommissie (vervolg)

**Uitvoering**

Bij het thema uitvoering wordt geconcludeerd, dat het ontwikkelingsproces bij de plannen die de afgelopen jaren in exploitatie zijn genomen niet formeel is beschreven. Tevens wordt geconcludeerd, dat er voor risicomanagement geen formeel beleid is vastgesteld.

**Verantwoording**

Bij het thema verantwoording wordt geconcludeerd dat de gemeente in het kader van artikel 22 van de financiële verordening niet kan ingaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, omdat deze ontbreekt. Ten opzichte van het BBV ontbreekt de relatie tussen risico's en risicoreserve. Op strategisch en tactisch niveau kan de raad zijn sturende rol moeilijker waarmaken, omdat op dat niveau de informatie, zowel over de uitvoering van de projecten als over de geldende beleidskaders, erg beperkt is.

**Bestuurlijke reactie op de conclusies**

Wij delen de door uw commissie geformuleerde conclusies. U constateert dat er niet direct iets mis gaat met de grondexploitaties in Ridderkerk. Dat blijkt ook onder andere uit het feit dat er nooit een beroep is gedaan op de intussen opgeheven reserve risico's grondexploitaties. Het is overigens niet uitgesloten dat deze situatie de komende jaren verandert als gevolg van de economische omstandigheden, mede vanwege de drie relatief risicovolle grondexploitaties die de gemeente nog heeft, namelijk het Centrumplan, Het Zand en Cornelisland.

**Aanbevelingen**

**Nota grondbeleid**

U beveelt met name aan om een nota grondbeleid op te stellen. In een dergelijke nota kan het grondbeleid van de gemeente worden vastgelegd. Met een nota grondbeleid kan aan meerdere van uw kritiekpunten tegemoet worden gekomen, zoals het inhoud geven aan de rol van de gemeenteraad in de vorm van het stellen van kaders en geven van sturing. In een nota grondbeleid kunnen ook twee andere aanbevelingen worden verwerkt, namelijk het formeel vastleggen van de projectenprocedure en het vastleggen van het beleid ten aanzien van het risicomanagement.

Wij nemen de aanbeveling om een nota grondbeleid op te stellen over. Wij zullen in 2013 een nota grondbeleid ter vaststelling aan de raad aanbieden. Dit sluit ook aan op een op 26 januari 2012 unaniem door de gemeenteraad aangenomen amendement waarin is bepaald, dat in de Financiële verordening gemeente Ridderkerk 2012 een artikel wordt opgenomen, waarin wordt bepaald, dat het college de raad tenminste eens per raadsperiode een beleidsnota aanbiedt ter besluitvorming over het onderwerp grondbeleid. In deze nota dient in ieder geval te worden ingegaan op het toekomstige grondbeleid van de gemeente.

Als kanttekening hierbij willen wij echter opmerken, dat wij voorzien dat er de komende jaren geen grote nieuwe gemeentelijke grondexploitaties aan de orde zullen komen. De betekenis voor het toekomstige grondbeleid van de gemeente Ridderkerk van een nota grondbeleid lijkt daarom thans enigszins beperkt. Voor de andere onderwerpen die in de nota grondbeleid worden opgenomen, zoals de projectenprocedure en het risicomanagement geldt dit echter niet.





Sturing en Beleid

Onderwerp: bestuurlijke reactie op conceptrapport  
rekenkamercommissie (vervolg)

Datum

Volgnr 3 van 3

**Meerjarenprognose grondexploitaties**

Tevens doet u de aanbeveling om de raad te informeren via een meerjarenprognose grondexploitaties. Hiermee kan de raad worden geïnformeerd over de voortgang van de grondexploitaties en de consequenties daarvan voor het risicomanagement.

Ook deze aanbeveling nemen wij over. Wij verwachten uiterlijk in 2014 een dergelijke meerjarenprognose aan de raad te kunnen aanbieden. Hiermee beschikt de gemeenteraad dan over een overzicht van alle grondexploitaties, waarbij aangegeven kan worden wat de financiële marges zijn in de exploitaties en wat het effect is van de te hanteren parameters op het resultaat van de grondexploitaties, bijvoorbeeld het te hanteren rentepercentage.

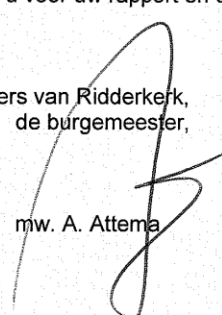
Resumerend kunnen wij uw conclusies en aanbevelingen onderschrijven. Uw aanbevelingen nemen wij dan ook graag over. Wij danken u voor uw rapport en de door u opgestelde aanbevelingen.

Hoogachtend,  
Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,  
de secretaris,



dhr. H.W.J. Klaucke

de burgemeester,



mw. A. Attema

## 6 Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het college voor de bestuurlijke reactie. Gezien de instemmende inhoud ziet ze geen aanleiding voor een nawoord.

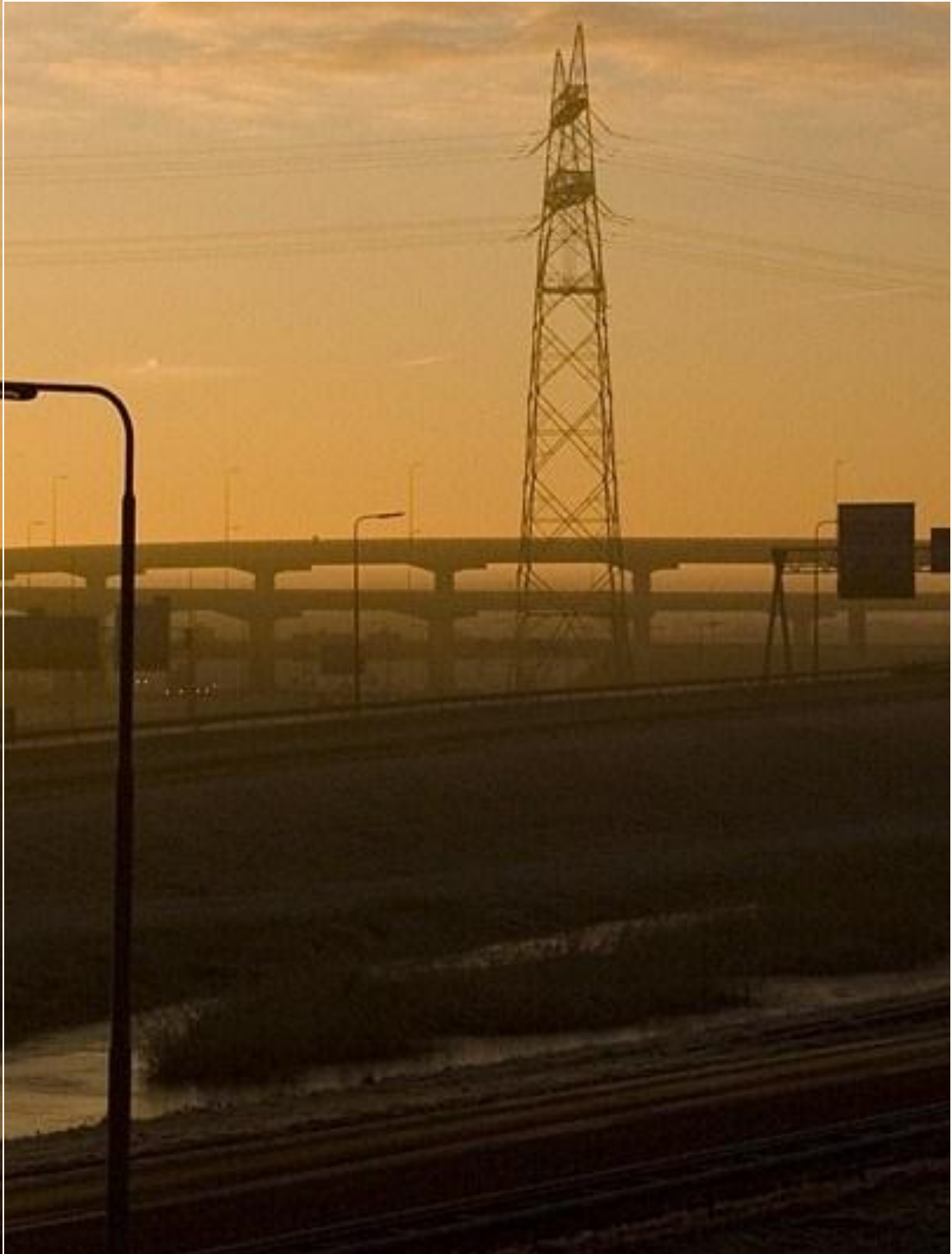


RIGO Research en Advies BV  
*Woon- werk- en leefomgeving*  
www.rigo.nl

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

---

# Grondbeleid Ridderkerk



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

## RAPPORT VAN BEVINDINGEN

---

# Grondbeleid Ridderkerk

*Opdrachtgever*

Rekenkamercommissie Ridderkerk

*Auteurs*

Jan Scheele-Goedhart

m.m.v. Anko Drentje & Marten Bolt

*Rapportnummer*

23770

*Uitgave*

Maart 2013

RIGO Research en Advies BV · De Ruyterkade 139 · 1011 AC Amsterdam

020 522 11 11 · info@rigo.nl · [www.rigo.nl](http://www.rigo.nl)

Bron omslagafbeelding: Jan-Willem de Kok, *Knooppunt Ridderkerk*. Zie

<http://www.nationalgeographic.nl/community/foto/bekijken/knooppunt-ridderkerk>

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Vraagstelling	
1.2	Normenkader	
1.3	Methode	
1.4	Leeswijzer	
<b>2</b>	<b>Ruimtelijk beleid en grondbeleid</b>	<b>7</b>
2.1	Ruimtelijk beleid in Ridderkerk	
2.2	Geformuleerd grondbeleid	
2.3	Instrumenten grondbeleid	
2.4	Organisatie	
<b>3</b>	<b>Uitvoering: grondexploitatieprojecten</b>	<b>15</b>
3.1	Plannen in exploitatie	
3.2	Risico's en risicobeheersing	
<b>4</b>	<b>Grondbeleid en de gemeenteraad</b>	<b>26</b>
4.1	Sturing en verantwoording: overzicht beleidsdocumenten	
4.2	Rol van de raad: projectniveau	
4.3	Rol van de raad: strategisch en tactisch niveau	
	<b>Bijlage 1: Bronnen</b>	<b>37</b>
	<b>Bijlage 2: Gespreksthema's</b>	<b>38</b>
	<b>Bijlage 3: Casusbeschrijvingen</b>	<b>40</b>

# 1 Inleiding

De rekenkamercommissie Ridderkerk heeft een onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente uitgevoerd. De centrale thema's in dit onderzoek waren de kaderstelling, de uitvoering en de mogelijkheden voor sturing en beheersing door de gemeenteraad. In dit rapport zijn de bevindingen uit het onderzoek beschreven.

## 1.1 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- Inzicht krijgen in de relatie tussen het grondbeleid ten opzichte van het ruimtelijke beleid.
- Inzicht krijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid in de grondexploitatieplannen

Het onderzoek beslaat de periode 2005 – 2011.

De twee doelen heeft de rekenkamercommissie uitgewerkt in de volgende vraagstelling:

### *I. Kaderstelling*

- a. Wat zijn de doelstellingen grondbeleid en sluiten deze aan op de ruimtelijke (middel)lange termijnvisie van de gemeente?
- b. Is er een nota grondbeleid?
- c. Welke instrumenten (juridisch, financieel, etc) staan de gemeente ter beschikking voor de realisatie hiervan? Hoe wordt de inzet van instrumenten afgewogen bij een keuze voor grondexploitatie?
- d. Is er een integraal en algemeen geldend kader voor de grondexploitaties?
- e. Bevat de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar? Voldoen deze aan de relevante wet- en regelgeving?
- f. Bestaan er gemeentelijke voorschriften over de inrichting van de exploitatieplannen?

### *II. Uitvoering grondbeleid*

- a. Hoeveel plannen zijn er in exploitatie?
- b. Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling belegd tussen de financiële pijler en de beleidspijler binnen de gemeentelijke organisatie?
- c. Hoe zijn rollen en verantwoordelijkheden belegd tussen beleid, uitvoering en toezicht?

- d. Is een nota Risicobeheer en Investerings Bouwgrondexploitaties tot stand gekomen zoals aanbevolen door het College in de Notitie “De toekomst van het Grondbedrijf” (2003)?
- e. Wat zijn de belangrijkste aspecten van de risicobeheersing (waaronder renteberekening, prijsbepaling, waardebeoordeling, winstneming)?
- f. Hoe wordt omgegaan met gewijzigde marktomstandigheden?
- g. Hoe is de relatie tussen de exploitatieplannen en de bestaande reserves op dat terrein (reserve grondbedrijfprojecten; strategische aankopen; risico’s grondexploitatie)?
- h. Wat zijn de richtlijnen voor de looptijd van een grondexploitatieplan? Worden de grondexploitaties periodiek herijkt?
- i. Zijn de uitgangspunten voor de prognoses voor de resultaten van de in exploitatie genomen projecten expliciet en adequaat onderbouwd?
- j. Worden de risico’s systematisch in beeld gebracht, afgewogen en zo nodig beheersmaatregelen getroffen?
- k. Vindt er periodiek een evaluatie plaats van de uitvoering van de grondexploitaties?

### III. **Verantwoording aan de Raad**

- a. Hoe wordt in de P&C-cyclus omgegaan met de verantwoordingsrapportage?
- b. Wat wordt in de rekening gezegd over de grondexploitatieplannen?
- c. Worden de richtlijnen voor grondprijzen Ridderkerk (2005) nagevolgd? Hoe zijn deze richtlijnen onderbouwd?
- d. Wordt de Raad in staat gesteld om tijdig bij te sturen? Wordt de Raad tijdig, actief en adequaat betrokken bij relevante afwijkingen van bestaande kaders?

## 1.2 **Normenkader**

Om het gemeentelijk beleid te kunnen beoordelen zijn normen nodig. Die normen zijn deels al impliciet gegeven in de vraagstelling, bijvoorbeeld waar het gaat om de samenhang tussen het grondbeleid en het ruimtelijk beleid. In tabel 1-1 is het normenkader samengevat, verschillende onderdelen van het normenkader worden daaronder nader toegelicht.

**Tabel 1-1 Vraagstelling en normenkader**

	<b>Vraag</b>	<b>Norm</b>
<b>Kaderstelling</b>	Wat zijn de doelstellingen grondbeleid en sluiten deze aan op de ruimtelijke (middel)lange termijnvisie van de gemeente?	Samenhang grondbeleid en ruimtelijke doelstellingen
	Is er een nota grondbeleid?	Financiële verordening artikel 22; Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)
	Welke instrumenten (juridisch, financieel, etc) staan de gemeente ter beschikking voor de realisatie	Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)

	hiervan? Hoe wordt de inzet van instrumenten afgewogen bij een keuze voor grondexploitatie?	
	Is er een integraal en algemeen geldend kader voor de grondexploitaties?	Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)
	Bevat de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar? Voldoen deze aan de relevante wet- en regelgeving?	BBV artikel 16; financiële verordening artikel 22
	Bestaan er gemeentelijke voorschriften over de inrichting van de exploitatieplannen?	Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)
Uitvoering	Hoeveel plannen zijn er in exploitatie?	-
	Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling belegd tussen de financiële pijler en de beleidspijler binnen de gemeentelijke organisatie?	-
	Hoe zijn rollen en verantwoordelijkheden belegd tussen beleid, uitvoering en toezicht?	Gemeentelijk beleid projectmanagement
	Is een nota Risicobeheer en Investerings Bouwgrondexploitaties tot stand gekomen zoals aanbevolen door het College in de Notitie "De toekomst van het Grondbedrijf" (2003)?	Notitie 'de toekomst van het grondbedrijf'
	Wat zijn de belangrijkste aspecten van de risicobeheersing (waaronder renteberekening, prijsbepaling, waardebeoordeling, winstneming)?	Gemeentelijk beleid risicomangement
	Hoe wordt omgegaan met gewijzigde marktomstandigheden?	Samenhang grondbeleid en ruimtelijke doelstellingen
	Hoe is de relatie tussen de exploitatieplannen en de bestaande reserves op dat terrein (reserve grondbedrijfprojecten; strategische aankopen; risico's grondexploitatie)?	Financiële verordening artikel 22; BBV artikel 16
	Wat zijn de richtlijnen voor de looptijd van een grondexploitatieplan? Worden de grondexploitaties periodiek herijkt?	Ten minste jaarlijkse herziening (notitie grondexploitatie commissie BBV)
	Zijn de uitgangspunten voor de prognoses voor de resultaten van de in exploitatie genomen projecten expliciet en adequaat onderbouwd?	Expliciete en adequate onderbouwing
	Worden de risico's systematisch in beeld gebracht, afgewogen en zo nodig beheersmaatregelen getroffen?	Financiële verordening artikel 22; BBV artikel 16
Verantwoording	Vindt er periodiek een evaluatie plaats van de uitvoering van de grondexploitaties?	Ten minste jaarlijkse herziening (Notitie grondexploitatie commissie BBV)
	Hoe wordt in de P&C-cyclus omgegaan met de verantwoordingsrapportage?	BBV artikel 16 & 70; financiële verordening artikel 22
	Wat wordt in de rekening gezegd over de grondexploitatieplannen?	BBV artikel 16 & 70; financiële verordening artikel 22
	Worden de richtlijnen voor grondprijzen Ridderkerk (2005) nagevolgd? Hoe zijn deze richtlijnen onderbouwd?	Richtlijnen grondprijzen Ridderkerk
	Wordt de Raad in staat gesteld om tijdig bij te sturen? Wordt de Raad tijdig, actief en adequaat betrokken bij relevante afwijkingen van bestaande kaders?	Referentiemodel grondbeleid

## Toelichting normenkader

In het normenkader komen verschillende onderdelen terug, die we hieronder toelichten:

- Het onderzoek naar de samenhang tussen grondbeleid en ruimtelijk/sectoraal beleid bevat impliciet al normen over wat goed grondbeleid is: goed grondbeleid is dienstbaar aan het ruimtelijk en sectoraal beleid met inachtneming van de genoemde aandachtspunten (zie ook tabel 1-2). We toetsen in hoeverre dat het geval is. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid ko-



men hier ook aan de orde: in hoeverre is de inzet van grondbeleids-middelen doelmatig om de ruimtelijke en sectorale doelen te realiseren? Is het bijvoorbeeld mogelijk om met faciliterend grondbeleid, met veel kleinere financiële risico's, dezelfde resultaten te behalen?

**Tabel 1-2 Relatie tussen ruimtelijk en sectoraal beleid en grondbeleid**

Beleidsniveau	Sectoraal beleid	Ruimtelijke Ordening	Grondbeleid
<b>Visie (kader)</b> ↓	Woonvisie, economische visie, e.d. →	Structuurvisie →	Nota grondbeleid
<b>Programma</b> ↓	Voortgangsrapportage / bouwprogramma →	Jaarprogramma bestemmingsplannen →	Meerjaren prognose / jaarplan
<b>Projecten</b>	Programma input voor →	Bestemmingsplan(nen) →	Grondexploitatie(s)

- Bij de beoordeling van de uitvoering van het grondbeleid is ook een helder referentiekader voorhanden, namelijk het door de raad zelf vastgestelde beleid. Impliciet wordt in de vraagstelling al rekening gehouden met deze toets, bijvoorbeeld waar het gaat om de grondprijzen. Een ander aandachtspunt hier is de financiële stand van zaken, ook in het licht van de vastgestelde slecht weer scenario's.
- Voor de rol van de gemeenteraad zijn er verschillende normen. Allereerst is dat het door de gemeenteraad zelf bepaalde in artikel 22 van de financiële verordening (zie tekstvak 1-1).<sup>1</sup> Daarnaast zijn er regels voor de rol van de raad vanuit het BBV; onlangs zijn die in een notitie van de Commissie BBV verder aangescherpt.<sup>2</sup> Het gaat om de BBV-artikelen 16 en 70, te zien in tekstvakken 1-2 en 1-3. Het blijkt dat de gemeentelijke eisen aan de nota grondbeleid in artikel 22 van de financiële verordening grotendeels overeen komen met de eisen van het BBV artikel 16.

#### **Tekstvak 1-1 Artikel 22 financiële verordening Ridderkerk**

1. Het college biedt ten minste eens per raadsperiode een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:

- de relatie met de programma's van de begroting;
- de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;

<sup>1</sup> Dit artikel is in de nieuwe financiële verordening, die in januari 2012 is vastgesteld, vervallen. De raad heeft toen echter bij amendement bedongen dat in de nieuwe verordening wel de verplichting blijft bestaan tot het eens per vier jaar opstellen van een nota grondbeleid. Het college stelde juist voor de vaste termijnen te laten vervallen. Voor de onderzoeksperiode is de oude verordening nog van belang.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld waar het gaat om nog niet in exploitatie genomen gronden; zie Commissie BBV, *Notitie grondbeleid*, februari 2012. In het onderzoek gaan we ook na in hoeverre de gemeente Ridderkerk zich voorbereidt op de nieuwe BBV-regels.

- de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen. De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is ingediend.
2. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/ winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

**Tekstvak 1-2 Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid**

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

**Tekstvak 1-3 Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie**

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

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
  - b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
  - c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
  - d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
  - e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
  - f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
  - g. het geraamde eindresultaat;
  - h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m2 vermeld.

- Tot slot maken we bij het onderzoek gebruik van een referentiemodel grondbeleid, een op grond van ervaringen in andere gemeenten opgestelde lijst met voor de sturing en beheersing van het grondbeleid wenselijke documenten (zie tabel 1-3). Het referentiemodel heeft geen formele status, maar is een 'meetlat' om te beoordelen in hoeverre de gemeente de beschikbare beleidsinstrumenten volledig gebruikt.

**Tabel 1-3 Referentiemodel beleidsdocumenten gemeentelijk grondbeleid**

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

### 1.3 Methode

Het onderzoek is gestart met de bestudering van algemene gemeentelijke documenten over het grondbeleid en het ruimtelijk beleid. Belangrijke documenten hierbij waren de programmabegrotingen en jaarverslagen, de notitie woningbouwlocaties 2002, de structuurvisie uit 2009 en de uitwerking daarvan in woningbouwstrategie en werkboek woningbouwstrategie.

Naast de documentstudie zijn zes interviews gehouden met verschillende (ambtelijk en bestuurlijk) betrokkenen bij het grondbeleid. Een overzicht van gesprekspartners is te vinden in bijlage 1. Bijlage 2 geeft de gebruikte gespreksthema's weer.

Vanuit de documenten en de interviews zijn vier cases beschreven. Deze zijn te vinden in bijlage 3 en zijn in de hoofdtekst van het rapport gebruikt ter illustratie en verantwoording van de bevindingen.

### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport staat het beleid centraal. Eerst gaat het in dat hoofdstuk om het ruimtelijk beleid van de gemeente Ridderkerk, vervolgens over het grondbeleid, met als overkoepelende vraag voor het hoofdstuk in hoeverre het geformuleerde grondbeleid aansluit bij het ruimtelijk beleid. Hoofdstuk 3 gaat in op de uitvoering van het grondbeleid in grondexploitaties. De belangrijkste vraag is daar of de uitvoering in projecten strookt met het vastgestelde grondbeleid. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de rol van de gemeenteraad. Hoofdstuk 5 beschrijft, tot besluit, de vergelijking van bevindingen en normenkader.

## 2 Ruimtelijk beleid en grondbeleid

Grondbeleid is een instrument voor de uitvoering van sectoraal beleid. Eén van de aandachtspunten in dit onderzoek is hoe deze relatie in Ridderkerk in de praktijk werkt. Daartoe beschrijven we in dit hoofdstuk allereerst de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid in Ridderkerk. Vervolgens gaan we na in hoeverre het geformuleerde grondbeleid past bij dit ruimtelijk beleid. In hoofdstuk 3 van dit rapport gaan we in op de uitvoering van het grondbeleid in concrete grondexploitatieprojecten.

### 2.1 Ruimtelijk beleid in Ridderkerk

In verschillende sectorale beleidsnota's – over wonen, economische zaken, natuur, etc. – beschrijft de gemeente welke ambities er per sector voor de komende termijn zijn. Veel van deze ambities leggen een claim op de schaarse ruimte; daarom is een afweging nodig van de verschillende ruimtebehoeften. Dat gebeurt in het ruimtelijk beleid, gewoonlijk geformaliseerd in een structuurvisie.

Voor het ruimtelijk beleid van Ridderkerk in de periode 2005 – 2011 zijn vooral de volgende vier documenten relevant:

- notitie woningbouwlocaties 2002
- meerjarenontwikkelingsplan 'Ridderkerk voortvarend' 2005
- structuurvisie 2009
- woningbouwstrategie 2011 en bijbehorend werkboek

De **Notitie woningbouwlocaties 2002** is een document waarin de gemeente voor alle bekende en potentiële woningbouwlocaties de plannen op hoofdlijnen beschrijft. Een overzicht van de in de notitie genoemde locaties is te vinden in tabel 3-1 in het volgende hoofdstuk.<sup>3</sup> Voor de locaties worden stedenbouwkundige en volkshuisvestelijke uitgangspunten benoemd. Per locatie wordt vervolgens nader ingegaan op programma, locatiekenmerken en de plannen die vastgesteld zijn.

Het **Meerjarenontwikkelingsplan 'Ridderkerk voortvarend'** uit 2005 is een plan dat in het kader van het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) is opgesteld. Om voor ISV-subsidie in aanmerking komen, moeten gemeenten dergelijke plannen opstellen en daarin aangeven welke voornemens de gemeente heeft op het gebied van stedelijke vernieuwing in de breedste zin van het woord. Het document bevat een overzicht van prestaties en bijbehorende indicatoren die de gemeente in de periode 2005 – 2009 gerealiseerd wil hebben.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Notitie woningbouwlocaties 2002, p. 5.

<sup>4</sup> Meerjarenontwikkelingsplan 'Ridderkerk voortvarend', p. 38 – 40.

In 2009 heeft Ridderkerk de **Structuurvisie** vastgesteld. Sinds de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) is het voor alle gemeenten verplicht om in een (eventueel meerdere) structuurvisie(s) hun voornemens voor de ruimtelijke ontwikkeling te beschrijven. In de structuurvisie wordt een aantal projecten genoemd, onderverdeeld naar 'uitvoeringsprojecten', 'ontwikkelingsprojecten' en 'verkenningprojecten'.<sup>5</sup> Bij deze projecten wordt ook benoemd hoe de financiering plaats zal vinden, of waarvoor de opbrengsten bestemd zijn. Deels gaat het om projecten die als 'bovenwijks belang' gefinancierd worden uit andere grondexploitaties, deels gaat het om grondexploitaties die zelf winstgevend zijn. De gemeente spreekt het voornemen uit een fonds bovenplanse voorzieningen in te stellen om de financiële dekking te regelen.<sup>6</sup> Dat is tot op heden niet gebeurd.

Ook wordt een aantal herstructureringslocaties genoemd; deze projecten worden uitgevoerd door Woonvisie, de lokale corporatie. Daarbij worden afspraken gemaakt over de investeringen in het openbaar gebied. Tabel 2-1 geeft een overzicht van projecten volgens de structuurvisie.

**Tabel 2-1 Overzicht projecten Structuurvisie 2009**

Uitvoeringsprojecten	Ontwikkelingsprojecten	Verkenningprojecten
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 'Sportpark' bevat de herontwikkeling van dit gebied tot een centrumgebied voor Ridderkerk-West.</li> <li>▪ 'Donkersloot-West' (omgeving Noordenweg en Havenstraat) wordt getransformeerd tot een gemengd gebied met ruimte voor wonen, werken en centrumvoorzieningen.</li> <li>▪ 'Nieuw Reijerwaard'.</li> <li>▪ 'Sportpark fase II': een nieuw sportpark ter vervanging van het onder project 1 genoemde.</li> <li>▪ 'Nieuwbouw 't Zand'. Eventuele opbrengsten van dit project worden in de kwaliteit van het plangebied, in de omliggende natuur- en recreatiegebieden of in fietsroutes van Drievliet-'t Zand gestoken.</li> <li>▪ De 'TramPlus'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 'Bolnes aan De Noord', herontwikkeling van het waterfront.</li> <li>▪ 'Slikkerveer: rivierfront de Schans' wordt verder ontwikkeld tot recreatieve entree. Er is een mix van wonen, werken, recreatie en voorzieningen mogelijk.</li> <li>▪ 'Herstructurering Slikkerveer'.</li> <li>▪ 'Herstructurering Ridderkerk-West'.</li> <li>▪ 'Weefzone Ridderkerk-West'. Deze weefzone ligt rondom de Populierenlaan en biedt een goed perspectief om de Woonzorgzone te koppelen aan onderwijs, werk en sportvelden.</li> <li>▪ 'Herstructurering Ridderkerk-Zuid'.</li> <li>▪ 'Gedeeltelijke afwaardering van de Rotterdamseweg' als lokale weg.</li> <li>▪ 'Cultuurhistorische en recreatieve fietspaden'.</li> <li>▪ 'Bolnes-Zuid', onderdeel van de Landgoederenzone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Project I: 'Het Deltapark'.</li> <li>▪ Project II: 'Inpassing snelwegen' ter vermindering van de overlast, o.a. mogelijke overkluizing A16.</li> <li>▪ Project III: 'Waterproblematiek'.</li> <li>▪ Project IV: 'Herontwikkeling wijken'.</li> <li>▪ Project V: 'Fiets-highways'.</li> </ul>

Bron: Structuurvisie, p. 70 – 72.

In januari 2011 is er – als uitvloeisel van de structuurvisie – een **woningbouwstrategie** vastgesteld. Deze woningbouwstrategie, waarin het vooral gaat om de hoofdlijnen

<sup>5</sup> Structuurvisie 2009, p. 70 – 72.

<sup>6</sup> Structuurvisie 2009, p. 73 – 74.

van het gewenste woningbouwbeleid, is vervolgens uitgewerkt in een 'Werkboek woningbouwstrategie'. Dat werkboek noemt de woningbouwlocaties waar de gemeente de komende jaren aan zal werken. Voor het grondbeleid in de periode 2005 – 2011 zijn deze ook van belang. De projecten uit de woningbouwstrategie zijn genoemd in tabel 3-1 in het volgende hoofdstuk.

## 2.2 Geformuleerd grondbeleid

Er is in Ridderkerk geen nota grondbeleid. De nota 'de toekomst van het grondbedrijf' uit 2003 gaat deels in op de thema's die gewoonlijk in een nota grondbeleid behandeld worden, maar is vooral gericht op de organisatorische inbedding van het grondbeleid. Over het beleid zegt de nota:

- Ridderkerk voert in beginsel een actief grondbeleid.<sup>7</sup>
- Er wordt een bepaald budget ingesteld voor strategische grondverwerving, op dat moment €1,68 mln.<sup>8</sup> Dit budget is per 1 januari 2012, aan het einde van de onderzoeksperiode, overgeheveld naar de algemene reserve.<sup>9</sup>

Ook in de jaarlijkse programmabegrotingen gaat de gemeente kort in op het te voeren grondbeleid. In de programmabegroting wordt het specifieke doel van het grondbeleid beschreven als het realiseren van de ruimtelijke wensen van de gemeente in relatie tot de financiële mogelijkheden.<sup>10</sup> Kernwoorden in de uitwerking daarvan zijn 'een actieve gemeentelijke rol' en 'regievoering', ook op financieel gebied.<sup>11</sup> De gemeente noemt in de nota 'de toekomst van het grondbedrijf' daarbij ook de mogelijkheid om de doelen te bereiken door afspraken met projectontwikkelaars te maken.<sup>12</sup> Vier aandachtspunten die de gemeente noemt, zijn:

- Verantwoorde strategie voor aankoop grond
- Verantwoord financieel beheer van gronden in eigendom
- Actieve rol in planontwikkeling samen met marktpartijen
- Gronduitgifte na realisatie in eigendom of eventueel erfpacht

Daarnaast is er nog een 'nota richtlijnen grondprijzen' (2005, 2009, 2010/2011, 2012). Hierin wordt de wijze van grondprijsbepaling per functie beschreven. De nota wordt periodiek herzien, onder andere op basis van de marktomstandigheden. Daarbij wordt ook afgewogen of de gekozen systematiek per functie – bijvoorbeeld met verlaagde grondprijzen voor sociale woningbouw – nog adequaat is.<sup>13</sup> Grondprijzen wor-

<sup>7</sup> Nota *De toekomst van het grondbedrijf*, p. 2.

<sup>8</sup> Nota *De toekomst van het grondbedrijf*, p. 6.

<sup>9</sup> Jaarrekening 2011, p. 163.

<sup>10</sup> Programmabegroting 2012, p. 132.

<sup>11</sup> o.a. Programmabegroting 2008, p. 95.

<sup>12</sup> Nota *De toekomst van het grondbedrijf*, p. 2.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld *Nota richtlijnen grondprijzen 2012*, p. 8.

den voor grotere locaties apart vastgesteld op basis van een extern advies; dit is in de afgelopen jaren bijvoorbeeld gebeurd voor Cornelisland en het Zand.<sup>14</sup>

Bij de grondprijsbepaling worden verschillende methoden gebruikt. Bij woningbouw is dat in principe de residuele grondwaardebepaling (de 'gouden standaard' voor grondprijsbepaling). Omwille van de eenvoudige toepasbaarheid wordt deze berekening echter omgezet in een grondquote per prijs categorie. Voor bedrijventerrein werd de comparatieve methode gebruikt, maar voor Cornelisland werd die niet adequaat geacht: er waren geen goede referenties in de omgeving. Voor de weinige kantoorgegrond die er is (één perceel op Donkersloot) wordt, indien er belangstelling voor is, met een residuele waardeberekening de grondprijs bepaald.

#### Methoden van grondprijsbepaling

**Comparatieve methode:** de grondprijs wordt bepaald door vergelijking met grondprijzen voor referentiepercelen. Deze methode wordt vaak gebruikt voor bedrijventerreinen, ook vanuit het oogpunt van concurrentie tussen gemeenten onderling.

**Grondquote methode:** de grondprijs wordt bepaald als een percentage van de prijs van de woning (of het andere bouwwerk dat op de grond gerealiseerd wordt). Dit percentage varieert over het algemeen met de prijs: bij hogere woningprijzen wordt een hoger percentage voor de grondprijs gerekend.

**Kostprijs methode:** de grondprijs wordt bepaald op basis van de kosten die de gemeente maakt. Deze methode wordt vrijwel alleen gebruikt voor niet-commerciële functies.

**Residuele methode:** de grondprijs wordt bepaald als het verschil tussen de v.o.n.-prijs en de bouwkosten (voor woningen; voor andere functies op soortgelijke wijze). Wanneer een woning bijvoorbeeld verkocht kan worden voor een v.o.n.-prijs van €250.000 en het kost €175.000 inclusief BTW om die woning te bouwen, dan is de grondprijs inclusief BTW €75.000.

In de praktijk blijkt dat het gevoerde grondbeleid niet eenduidig is. De keuze voor actief grondbeleid geldt niet zonder meer voor alle locaties, maar wordt per project afgewogen op basis van de behoefte aan regie en de risico's van het project. De casestudie 'Rijsoord – de Koning' laat bijvoorbeeld zien dat bewust niet wordt gekozen voor actief grondbeleid. Op een iets andere wijze is dat ook bij de casestudie 'Drie Rivieren' aan de orde; dat initiatief was niet van de gemeente, maar van de ontwikkelaar afkomstig, maar ook daar heeft de gemeente er niet voor gekozen om de grond te verwerven. In Cornelisland wordt daarentegen wel actief ingezet op grondverwerving.<sup>15</sup>

Uit de verschillende interviews blijkt daarbij dat er geen heldere lijn is over wanneer wel of wanneer geen grond verworven wordt, of wanneer bij de uitvoering van een project wel of geen projectontwikkelaar betrokken wordt. De hoofdlijn is duidelijk: niet altijd zelf verwerven en zelf ontwikkelen; in de uitwerking daarvan is de ene gesprekspartner echter geneigd de gemeentelijke rol op de grondmarkt actiever te beschrijven dan de andere.

<sup>14</sup> *Nota richtlijnen grondprijzen 2012*, p. 13; Raadsvoorstel *Actualisering richtlijnen grondprijzen het Zand* d.d. 28 augustus 2012, p. 2.

<sup>15</sup> Raadsinformatiebrief *Bijstelling grondopbrengst grondbedrijfcomplex Cornelisland* d.d. 7 december 2012.

Er is voor de besluitvorming hierover geen helder, door de gemeenteraad vastgesteld toetsingskader. Bij grondaankopen voor afzonderlijke projecten of bij de start van een gemeentelijke grondexploitatie wordt de instemming van de raad gevraagd; op die manier kan de raad dus op projectniveau tot op zekere hoogte sturing geven aan de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid. Die sturende rol kan de gemeenteraad op een hoger niveau echter niet goed vervullen.

### 2.3 Instrumenten grondbeleid

In samenhang met de keuze voor de vorm van grondbeleid – per project verschillend, afhankelijk van het risicoprofiel en de behoefte aan regie – is ook het verwervingsbeleid per project verschillend. Of er grond wordt aangekocht, wordt per project bepaald op basis van de behoefte aan gemeentelijke regie en de risico's van het project. Er is een budget voor strategische verwervingen, maar daar is de afgelopen jaren weinig gebruik van gemaakt; per 2012 is het opgeheven.<sup>16</sup>

Twee voorbeelden uit de casestudies laten zien hoe de gemeente grondbeleidsinstrumenten inzet om ruimtelijke projecten te realiseren. Het eerste voorbeeld is de aankoop van het Hak-terrein in de casus het Zand. De woningbouwlocatie het Zand kon vanwege de hindercirkel rond Hak niet volledig worden afgerond. Toen zich in samenhang met het vrijkomen van bedrijfsgrond op het nieuwe bedrijventerrein Cornelisland de mogelijkheid voordeed om Hak uit te plaatsen, kwam de realisatie van het laatste gedeelte van het Zand ook in beeld. De gemeente heeft hier via de grondverwerving de afronding van de woningbouwlocatie het Zand mogelijk gemaakt. Het tweede voorbeeld is het project 'Rijsoord – de Koning'. Daar heeft de gemeente samenwerking gezocht met een projectontwikkelaar, om de uitplaatsing van de vleesfabriek van de Koning mogelijk te maken zonder grote financiële risico's.

Bij sommige projecten wordt het voorkeursrecht, dat de gemeente het recht geeft op de eerste koop van de grond, ingezet. Dit gebeurt niet bij alle projecten, samenhangend met de beleidslijn dat niet alle projecten met actief grondbeleid worden uitgevoerd. In de casestudies is toepassing van het voorkeursrecht te zien bij Nieuw Reijerwaard; daar is inmiddels een voorkeursrecht gevestigd door de provincie, na een eerder gemeentelijk voorkeursrecht. Voor sommige projecten (Cornelisland) is het voor de gemeente van belang dat zij de grond uiteindelijk zelf in handen krijgt. Daar worden dan ook extra instrumenten ingezet, zoals voorkeursrecht en onteigening.<sup>17</sup>

Voor veel andere projecten acht zij het risico te groot in verhouding tot de opbrengst (in geld en regiemogelijkheden) van een eigen grondaankoop en wordt daarom ook het voorkeursrecht niet gebruikt. In de afgelopen jaren is die keuze bijvoorbeeld gemaakt bij de Schram-locatie en de Drie Rivieren aan de oevers.

De gemeente gaat soms over tot onteigening; een voorbeeld uit de afgelopen jaren is Cornelisland, waarbij voor de laatste percelen een onteigeningsprocedure is opgestart. Deze werd overigens niet succesvol afgerond, omdat het bestemmingsplan nog

<sup>16</sup> Jaarrekening 2011, p. 163.

<sup>17</sup> Zie verslag commissie Samen Wonen d.d. 17 juni 2008, p. 3.



niet gereed was; na vaststelling van het bestemmingsplan kan de onteigening worden doorgezet. Ook bij andere projecten in het recente verleden is onteigening als instrument ingezet, maar vrijwel nooit was het nodig om daarbij de daadwerkelijke stap tot onteigenen te nemen. De dreiging van onteigening zorgde er in de meeste gevallen voor dat de grond uiteindelijk toch 'vrijwillig' verkocht werd.<sup>18</sup>

Eén van de instrumenten die de gemeente inzet is het grondprijnsbeleid. Met enige regelmaat worden door de gemeenteraad richtlijnen voor de grondprijzen vastgesteld.<sup>19</sup> In deze richtlijnen wordt per functie beschreven op welke wijze de grondprijs wordt bepaald en welke richtprijzen gehanteerd worden.

### **Samenwerking met projectontwikkelaars**

Regelmatig werkt de gemeente bij projecten samen met ontwikkelaars. Dat kan gebeuren op verzoek van de betreffende ontwikkelaar, die van de gemeente medewerking wil bij de uitvoering van een ruimtelijk plan. De rivierenlocaties (Schram-terrein, de Drie Rivieren (zie casestudies) en Maasoever zijn daarvan voorbeelden. Andersom komt ook voor, dat de gemeente vanwege het financiële risico een project niet zelf wil uitvoeren en daarom aan een ontwikkelaar overlaat. Een voorbeeld hiervan is de Driehoek Rijsoord, het voormalige terrein van slagerij / vleesfabriek 'de Koning' (zie casestudies). Voor de gemeente kon dit project op basis van alleen de grondexploitatie niet uit, voor een aannemer/projectontwikkelaar was het door de mogelijkheid van winst uit de woningbouw wel aantrekkelijk.

Een partij waar de gemeente een structurele samenwerkingsrelatie mee heeft is de woningcorporatie Woonvisie. Deze corporatie is eigenaar van een groot deel van de sociale woningvoorraad in Ridderkerk. Vooral bij de herstructureringsprojecten is de corporatie vrijwel altijd betrokken. In de praktijk worden dergelijke projecten echter niet als grondexploitaties beheerd: de corporatie neemt de sloop-nieuwbouw van de woningen en de herinrichting van de openbare ruimte voor haar rekening. De gemeente draagt financieel bij door inzet van de gereserveerde middelen voor onderhoud van riolering, openbare ruimte en dergelijke.

### **Grondbeleid bij Nieuw Reijerwaard**

Een bijzonder geval in het grondbeleid van Ridderkerk is het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard (zie casestudies). Dit project ligt geheel op het grondgebied van de gemeente Ridderkerk, maar wordt uitgevoerd door een GR van de gemeenten Ridderkerk, Barendrecht en Rotterdam, met een bestemmingsplan van de provincie Zuid-Holland. Ook de Stadsregio Rotterdam en het Rijk zijn nog bij dit project betrokken.

De gemeente heeft op dit terrein geen grond verworven. Voor de grondverwerving heeft de gemeente in eerste instantie een voorkeursrecht gevestigd, om te voorkomen dat andere partijen de grond in handen zouden krijgen. De gemeente kon dit doen, omdat het op haar grondgebied lag. Vervolgens heeft echter de provincie een

<sup>18</sup> Deze vorm van verwerving staat bekend als 'minnelijke onteigening': formeel is er sprake van een minnelijke verkoop, maar met het onteigeningsinstrument als stok achter de deur.

<sup>19</sup> Er is een nota richtlijnen grondprijzen uit 2005, vervolgens uit 2009, 2010 en 2012.

provinciaal voorkeursrecht gevestigd en in verband daarmee is het gemeentelijk voorkeursrecht vervallen.<sup>20</sup>

Voor de voorbereiding van het project heeft de gemeente wel andere kosten gemaakt. Het gaat hierbij vooral om kosten voor ambtelijke inzet en voor externe ondersteuning. Deze kosten zijn per eind 2012 overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling.

## 2.4 Organisatie

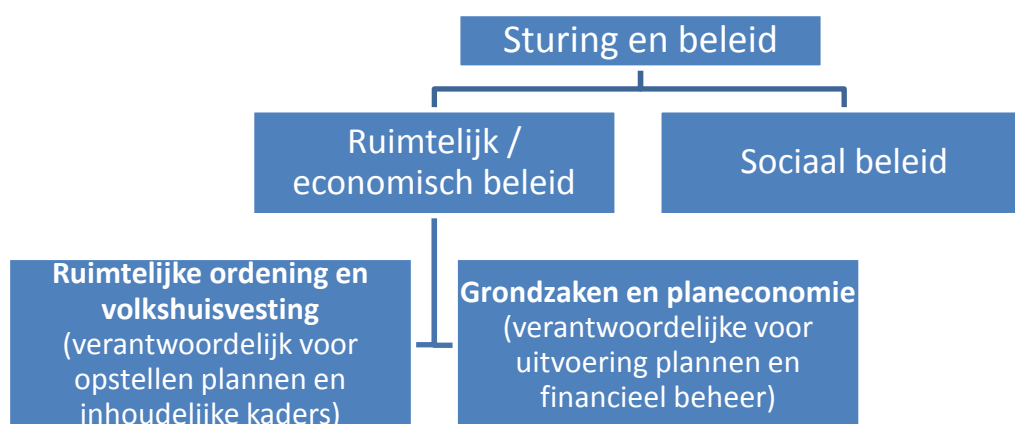
De grondexploitaties worden uitgevoerd binnen de sectie 'Grondzaken en Planeconomie', een onderdeel van het team Ruimtelijk en Economisch Beleid. Dat team valt weer onder de afdeling 'Sturing en Beleid'. Naast de sectie Grondzaken en Planeconomie bestaat het team Ruimtelijk en Economisch Beleid uit de sectie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

In de startfase van een ruimtelijk project ligt de verantwoordelijkheid vooral bij de sectie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Zij stellen de inhoudelijke kaders voor het plan op, uitmondend in een bestemmingsplan. In die fase wordt overleg gevoerd met de sectie Grondzaken en Planeconomie, om de haalbaarheid van het plan in het oog te houden.

Na vaststelling van het bestemmingsplan wordt de sectie Grondzaken en Planeconomie verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan. Feitelijk vervult deze sectie voor de meeste projecten de rol van projectmanagementbureau. Behalve voor het Centrumplan wordt het projectmanagement voor de grondexploitatieplannen uitgevoerd door de sectie Grondzaken en Planeconomie. In deze fase schuift de rol van de sectie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting naar de achtergrond: als de kaders zijn vastgesteld, is het vooral de taak van de sectie Grondzaken en Planeconomie om ervoor te zorgen dat het plan binnen die kaders zo efficiënt mogelijk uitgevoerd wordt.

<sup>20</sup> Raadsinformatiebrief *Provinciaal voorkeursrecht Nieuw Reijerwaard* d.d. 19 juni 2012.

**Figuur 2-1 Organogram afdeling 'Sturing en beleid'**



Qua procedure voor het in ontwikkeling nemen van een project is geen formele standaard, bijvoorbeeld in de vorm van een 'richtlijn grote projecten' vastgesteld. De laatste tijd komt het regelmatig voor dat voor nieuwe projecten met startnotities wordt gewerkt, waardoor de raad in een vroeg stadium over de hoofdlijnen van het project kan beslissen.<sup>21</sup> Dat is echter niet een geformaliseerde werkwijze.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld de startnotities *Herstructurering woningen centrum* en *Bestemmingsplan park Ringdijk Slikkerveer* voor de vergadering van de commissie Samen Wonen op 10 januari 2013.

## 3 Uitvoering: grondexploitatieprojecten

In het vorige hoofdstuk is beschreven welk grondbeleid de gemeente Ridderkerk heeft geformuleerd en hoe dat samenhangt met het ruimtelijk beleid. In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van het grondbeleid in grondexploitatieprojecten. Voor een deel is de informatie ontleend aan de in bijlage 3 beschreven casestudies.

### 3.1 Plannen in exploitatie

In tabel 3-1 is een overzicht gegeven van de plannen volgens het ruimtelijk beleid (Notitie woningbouwlocaties 2002, Structuurvisie en Werkboek Woningbouwstrategie 2011) en de grondexploitaties die daaraan verbonden zijn. Per kern of wijk zijn de plannen genoemd volgens de achtereenvolgende beleidsdocumenten, met daarbij de status in het grondbeleid: is er een grondexploitatie gestart of afgerond en, zo ja, door wie. Het overzicht beperkt zich tot de plannen voor 'wonen', omdat daarvoor de locaties het meest uitgebreid beschreven zijn.

In het algemeen valt op in de tabel dat de naamgeving in de verschillende beleidstukken niet consistent is. Daarnaast is de naam die in de beleidsdocumenten aan het project gegeven is, niet altijd dezelfde als de naam van de betreffende grondexploitatie. Het is daarom niet gemakkelijk om de grondexploitatie aan het bijbehorende plan in de structuurvisie of de woningbouwstrategie te koppelen.

**Tabel 3-1 Relatie plannen ruimtelijk beleid en grondexploitaties**

Kern / Wijk	Notitie woningbouwlocaties 2002	Structuurvisie 2009	Werkboek woningbouwstrategie 2011	Status grondbeleid
Bolnes	Julianastraat e.o. (Excelsior)			(afgerond voor 2005)
	Van Riebeekstraat		Park Bolnes	Grondexploitatie/stadsvernieuwing (Van Riebeekstraat)
	Winkelcentrum Bolnes-Zuid			(afgerond voor 2005)
	Leklaan			Grondexploitatie van derden (Leklaan), afgesloten in 2011
	Generaal Smutstraat		Riederbol	Grondexploitatie (Zorgwoningen Generaal Smutstraat), vanaf 2011
	Ringdijk Bolnes	Bolnes aan de Noord	Schramlocatie	
			Het Bordes	
Centrum	Populierenlaan/Boksdoornstraat			(afgerond voor 2005)
	Centrum		Centrum, laatste fase	Grondexploitatie/stadsvernieuwing (Centrumplan)
	Vondelparck / Dura's			Grondexploitatie van derden (Vondelparck), afgesloten in 2008
	Kerkweg / Burg. De Zeeuwstraat ('s Gravenhof)			(afgerond voor 2005)
	Prunusplantsoen		Prunusplantsoen / Platanenstraat (R-Zuid)	
	Sportlaan / Koningin-			

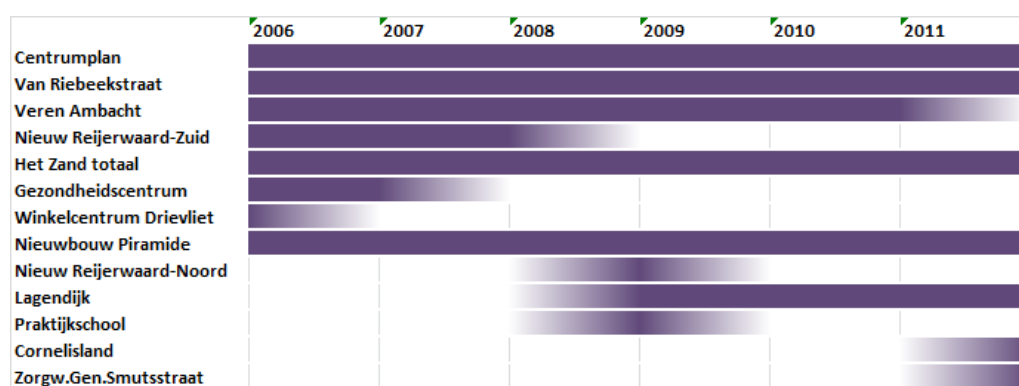
Kern / Wijk	Notitie woningbouwlocaties 2002	Structuurvisie 2009	Werkboek woningbouwstrategie 2011	Status grondbeleid
	neweg			
	Lagendijk		Kavels Jacob van Ruisdaelstraat	Grondexploitatie (Lagendijk), vanaf 2008
	P.C. Hoofdstraat / Molensteeg (Bakker Rubber e.o.)		Herontwikkeling bedrijventerrein Molensteeg - P.C. Hoofdstraat	Grondexploitatie van derden (Terrein Bakker Staal)
Drievliet / het Zand	Het Zand	Nieuwbouw het Zand	Het Zand overig	Grondexploitatie (Het Zand)
	Het Zand / Donkerslootweg		Driehoek het Zand	
Oostendam	Waaloever Oostendam		Waaloever Oostendam	Grondexploitatie van derden (Oostendam), vanaf 2007 <sup>22</sup>
			Plannen Woonvisie	
Rijsoord	Pruimendijk / Rijsoordsestraat (de Koning)			Grondexploitatie van derden (Driehoek Rijsoord), afgesloten in 2007
	Rijksstraatweg		Rijksstraatweg	
Slikkerveer	Marnixstraat / Electropark (Klavarskribo)			(afgerond voor 2005)
	J. van Stolbergstraat			(afgerond voor 2005)
	Herontwikkeling Ringdijk			(opgesplitst)
		Rivierfront 'de Schans'	Drie Rivieren	Grondexploitatie van derden (Drie Rivieren)
			Slikkerveer Maasoever (Van Wijnen)	Grondexploitatie van derden (Scheepswerflocatie)
			Schiepolocatie	
	Reijerweg / Landrest-raat (Dura's)			Grondexploitatie van derden (Dura's Slikkerveer), afgesloten in 2011
	Sportlaan / Rotterdamseweg (Groenenboom)			
			Slikkerveer Zuidoost	Grondexploitatie van derden (Slikkerveer Zuidoost), vanaf 2007
			Van Hoornestraat / Reijerweg	Grondexploitatie van derden (Graaf van Hoornestraat), vanaf 2010
		Herstructurering Slikkerveer	Plannen Woonvisie	
			Benedenrijweg / Sophiastraat	
			Benedenrijweg / Prinses Margrietsstraat	
			Grond achter boerderijen Benedenrijweg	
Ridderkerk West		Sportpark		
		Herstructurering Ridderkerk - West	Plannen Woonvisie	
			Riedertoren	
			Van der Bruggenstraat	
Ridderkerk Zuid			Fresiastraat	
		Herstructurering Ridderkerk - Zuid	Plannen Woonvisie	
Drievliet			Plannen Woonvisie	

<sup>22</sup> Intentieovereenkomst beëindigd op 13 december 2012. Zie raadsinformatiebrief *Beëindiging intentieovereenkomst woningbouwlocatie Oostendam* d.d. 13 december 2012.

## Lopende grondexploitaties

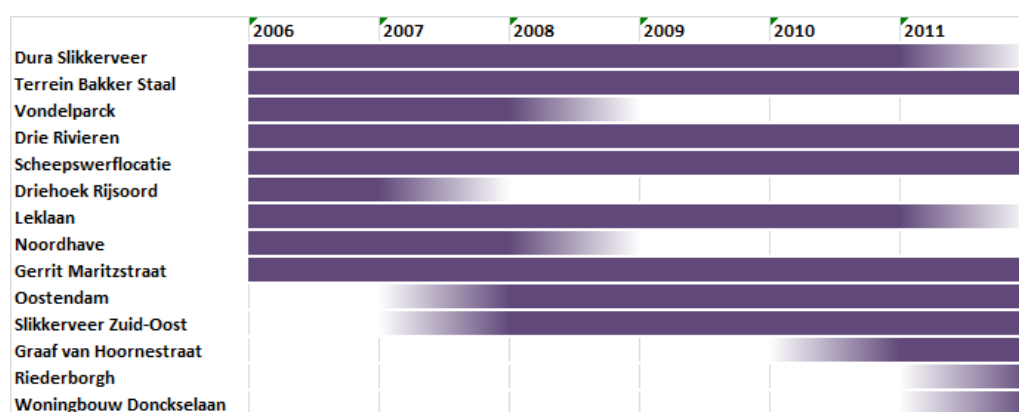
In figuur 3-1 is een overzicht opgenomen van lopende grondexploitaties uit de achtereenvolgende jaarrekeningen van 2007 tot 2011. Er zijn vier plannen die in de gehele periode 2007 – 2011 in exploitatie door de gemeente zijn geweest: Centrumplan, Van Riebeeckstraat, Nieuwbouw Piramide (een school met in de laatste fase zeven woningen) en Het Zand. Veel andere plannen zijn gedurende deze periode opgestart. Het plan Cornelisland, bijvoorbeeld, stond al tussen de niet in exploitatie genomen bouwgronden en is in 2010 in exploitatie genomen. Figuur 3-2 geeft de grondexploitatie van derden weer. Ook hier zijn meerdere plannen die de gehele periode doorlopen: Terrein Bakker Staal, Drie Rivieren, Scheepswerflocatie en Gerrit Maritzstraat.

**Figuur 3-1 Gemeentelijke grondexploitaties 2006 – 2011**



Bron: Jaarrekeningen 2007 – 2011.

**Figuur 3-2 Grondexploitatie van derden 2006 – 2011**



Bron: Jaarrekeningen 2007 – 2011.

In 2011 zijn de volgende gemeentelijke grondexploitatie actief: Centrumplan, Van Riebeeckstraat, Het Zand, Nieuwbouw Piramide, Legendijk, Cornelisland en Zorgwoningen Generaal Smutstraat. De laatste twee plannen zijn in 2011 in exploitatie genomen, de andere lopen al (veel) langer. Daarnaast zijn er negen grondexploitatie van derden actief in de jaarrekening van 2011: Terrein Bakker Staal, Drie Rivieren,

Scheepswerflocatie, Gerrit Maritzstraat, Oostendam, Slikkerveer Zuidoost, Graaf van Hoornestraat, Riederborgh en Woningbouw Donckselaan.

Een aantal plannen komt wel in het ruimtelijk beleid voor, maar niet in het grondbeleid. Voorbeelden hiervan zijn verschillende herstructureringslocaties van de woningcorporatie ('Plannen Woonvisie' in de verschillende wijken). Voor andere plannen zijn wel kosten gemaakt, zonder dat deze in het ruimtelijk beleid genoemd worden. Een voorbeeld hiervan is het recent geopende complex 'Woningbouw Donckselaan' bij de grondexploitaties van derden.

Bij de niet in exploitatie genomen complexen wordt (in 2010 en 2011) ook het Bedrijfsterrein Nieuw-Reijerwaard genoemd.<sup>23</sup> Het gaat hier om een bedrijfsterrein dat door een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Barendrecht, Rotterdam en Ridderkerk wordt ontwikkeld (zie casestudies). In die zin heeft het plan een andere status dan de meeste andere niet in exploitatie genomen gronden: het gaat daarbij meestal om gronden die op termijn door de gemeente in exploitatie genomen zullen worden. Dat is bij Nieuw Reijerwaard niet het geval: de voorbereidingskosten voor dit project zullen door de gemeente in de GR worden ingebracht tegen vergoeding van de kosten.

### **Grondprijzen en grondprijsbeleid**

In de vastgestelde grondexploitaties worden de grondprijzen conform het grondprijsbeleid gehanteerd, blijkt uit verschillende raadsvoorstellen voor grondexploitaties.<sup>24</sup> Voor grotere projecten – Cornelisland en het Zand – worden de grondprijzen afzonderlijk bepaald op basis van extern advies. Deze grondprijzen worden dan ofwel geïntegreerd in de nota grondprijzen (Cornelisland), ofwel opgenomen in een aparte grondprijzennotitie (het Zand).

### **Financieel overzicht projecten**

De boekwaarde van de lopende grondexploitaties – het geïnvesteerde vermogen minus de al gerealiseerde opbrengsten – is de afgelopen jaren sterk toegenomen (tabel 3-2 op pagina 20). De belangrijkste reden daarvoor is dat één groot, nieuw project, te weten Cornelisland, in exploitatie is genomen en dat de boekwaarde van Het Zand de afgelopen jaren sterk toegenomen is. Die toename van de boekwaarde bij het Zand wordt vooral veroorzaakt door de aankoop van het Hak-terrein tegen ruim €10 mln. (zie casestudies). Voor beide projecten geldt dat de grondexploitatie naar huidige inzichten sluitend is;<sup>25</sup> de hoge boekwaarde lijkt dus terugverdiend te kunnen worden en is daarom niet direct een probleem voor de gemeente.

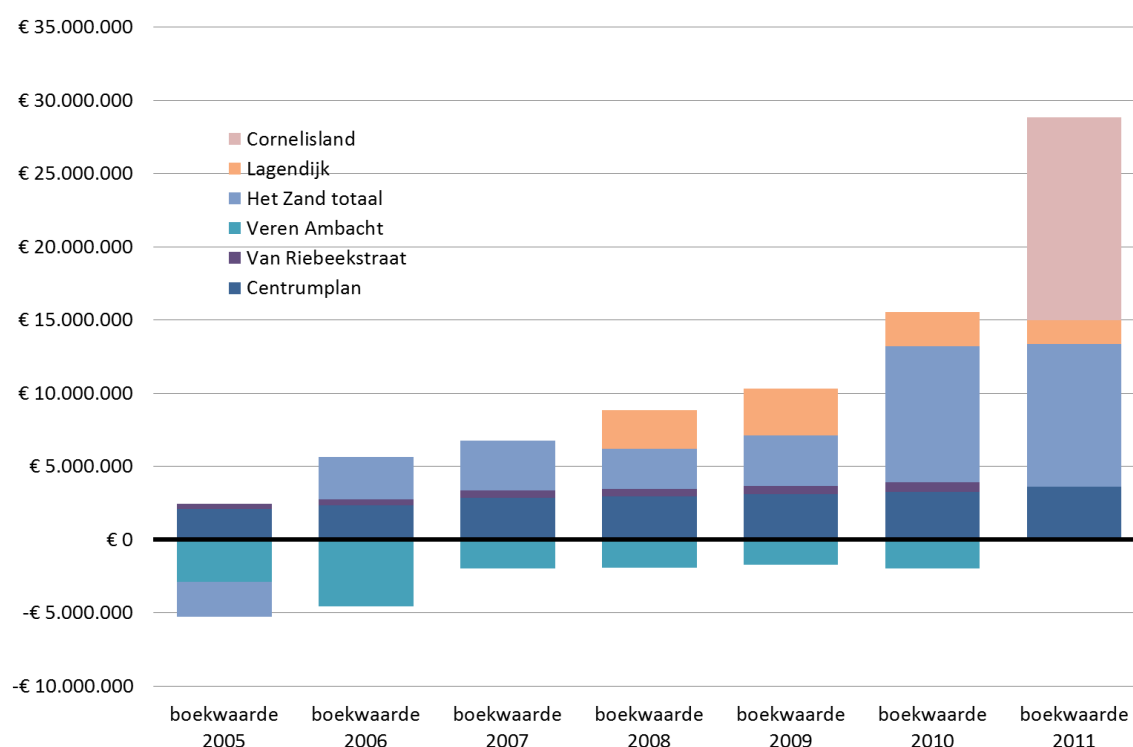
<sup>23</sup> De complexen 'Nieuw Reijerwaard Noord' en 'Nieuw Reijerwaard Zuid' in figuur 3-1 gaan niet over het bedrijfsterrein Nieuw Reijerwaard, maar over twee eerdere gemeentelijke projecten (realisatie van glastuinbouw).

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld raadsvoorstel *Grondexploitatie zorgwoningen Generaal Smutsstraat (de Riederbol)* d.d. 12 april 2011, p. 3; raadsvoorstel *Grondexploitatie het Zand* d.d. 2 oktober 2012, p. 3.

<sup>25</sup> Voor Cornelisland is de winstverwachting onlangs naar beneden bijgesteld, maar blijft deze positief. Zie raadsinformatiebrief *Bijstelling grondopbrengst grondbedrijfcomplex Cornelisland* d.d. 7 december 2012.

De boekwaarde komt vrijwel geheel voor rekening van de gemeentelijke grondexploitaties (de projecten van figuur 3-1). De grondexploitaties van derden, waarvoor de gemeente ook (beperkte) investeringen doet, zijn in tabel 3-2 (zie pagina 20) wel meegeteld, maar de boekwaarde daarvan bedraagt ten hoogste €353.000 (in 2008) en is in 2011 zelfs negatief. Het risico van deze projecten is daarom beperkt; er zijn op dit moment geen investeringen in deze projecten die nog terugverdiend moeten worden. De gemeente zelf geeft aan dat deze projecten met voor de gemeente ten minste een neutraal saldo gerealiseerd kunnen worden.<sup>26</sup> In figuur 3-3 is de ontwikkeling van de boekwaarde van de grootste zes projecten weergegeven. Deze projecten zijn samen goed voor meer dan 90% van de boekwaarde van de lopende exploitaties.

**Figuur 3-3 Ontwikkeling boekwaarde grootste exploitaties**



Bron: Jaarrekeningen 2006 – 2011.

Er is voor de totale projectenportefeuille nog een positieve resultaatverwachting, van €5,5 mln. per jaarrekening 2011. In de tabel is deze winst weergegeven met een negatief getal, omdat zo de som van boekwaarde en nog te maken kosten minus nog te maken opbrengsten en verliesvoorziening het resultaat oplevert. Deze resultaatverwachting is echter behoorlijk afgenomen tussen 2010 en 2011; in 2010 werd nog bijna de dubbele winst verwacht. Procentueel gezien is de winst ten opzichte van de boekwaarde plus de nog te maken kosten nog sterker gedaald, van een vrij constante on-

<sup>26</sup> Programmabegroting 2012, p. 162.



geveer 30% in de jaren 2007 – 2010 naar 10% in 2011.<sup>27</sup> De redenen hiervoor zijn divers: bij het Centrumplan gaat het om de verslechterde markt, bij Cornelisland spelen vertraagde procedures een rol en bij het Zand is de daling vooral aan de financieringskosten toe te schrijven.

**Tabel 3-2 Financiële karakteristieken totale projectenportefeuille<sup>28</sup>**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>boekwaarde (a)</b>	-€149.755	€ 4.834.269	€ 7.078.049	€ 9.103.888	€ 13.903.000	€ 28.632.569
<b>nog te maken kosten (b)</b>	€ 21.534.672	€ 25.453.271	€ 27.557.791	€ 26.013.540	€ 19.452.700	
<b>nog te maken opbrengsten (c)</b>	€ 30.424.398	€ 37.419.156	€ 42.987.626	€ 43.288.915	€ 41.645.100	€ 32.215.169
<b>verliesvoorziening (d)</b>	€1.726.000	€1.726.000	€1.726.000	€1.726.000	€1.726.000	€1.900.000
<b>verwacht eindresultaat (a+b-c-d)</b>	-€ 10.765.481	-€ 8.857.616	-€ 10.077.787	-€ 9.897.487	-€ 10.015.500	-€ 5.482.600
<b>Resultaat als % van boekwaarde en nog te maken kosten (d/(a+b))</b>	44%	29%	29%	28%	30%	10%

Bron: Jaarrekeningen 2006 – 2011; winst is weergegeven als een negatief getal.

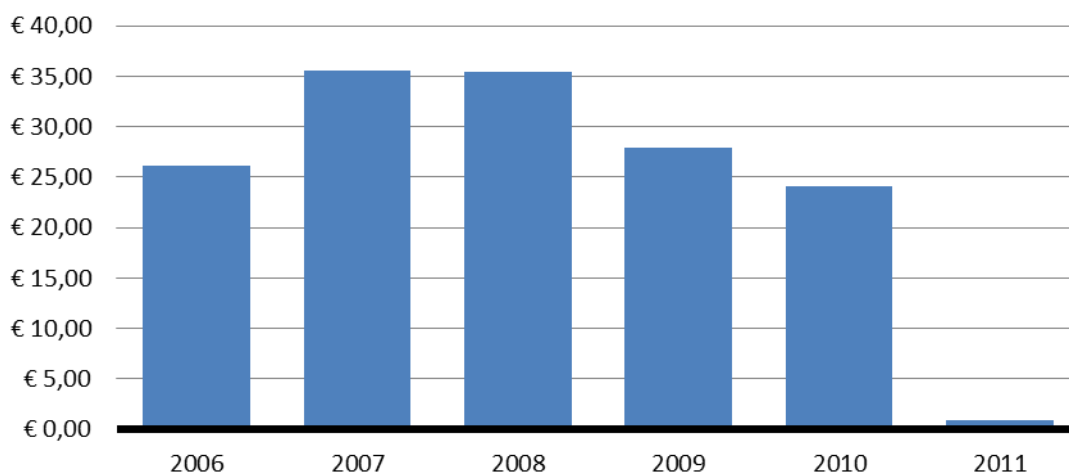
In figuur 3-4 is de ontwikkeling van de gemiddelde boekwaarde per m<sup>2</sup> voor niet in exploitatie genomen gronden weergegeven. Te zien is dat deze waarde na 2010 scherp daalt. De reden daarvoor is dat het grootste complex, de verworven gronden voor bedrijventerrein Cornelisland, in 2011 in exploitatie worden genomen. Deze gronden zijn per m<sup>2</sup> relatief duur, ruim €30, waardoor de gemiddelde waarde van alle gronden omhoog wordt getrokken. Deze hoge waarde wordt veroorzaakt door het feit dat er een aantal glastuinbouwpercelen in het plangebied verworven moest worden; de grondwaarde daarvan ligt hoger dan die van normale agrarische grond. In 2011 is het bedrijventerrein Cornelisland in exploitatie genomen met een naar het zich laat aanzien minimaal sluitende grondexploitatie.

Ook voor het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard staan nog voorbereidingskosten op de balans. Deze kosten worden ingebracht in de GR Nieuw Reijerwaard (zie casestudie). Het gaat omgerekend om een zeer laag bedrag per m<sup>2</sup> op de balans, zodat het risico van dit complex voor de gemeente klein is. Wel zijn de investeringen die via de GR gedaan gaan worden zeer omvangrijk (zie bijlage 3) en is het project in die zin wel risicovol voor de gemeente.

<sup>27</sup> Dit percentage kan niet geïnterpreteerd worden als een rendement op investeringen, omdat er in de boekwaarde al opbrengsten verrekend zijn. Het rendement op de investeringen van de gemeente ligt in werkelijkheid dus lager.

<sup>28</sup> N.B. in 2011 zijn nog te maken kosten en opbrengsten al in de jaarrekening gesaldeerd; daarom is alleen het resterende saldo 'nog te maken opbrengsten' weergegeven.

**Figuur 3-4 Boekwaarde per m<sup>2</sup> niet in exploitatie genomen gronden**



Bron: Jaarrekeningen 2007 – 2011.

## 3.2 Risico's en risicobeheersing

Voorheen werd de informatie over de financiële stand van zaken en de risico's van de grondexploitaties opgenomen in een nota *Risicobeheer en investeringen grondbedrijf*. Sinds 2008 is deze informatie echter geïntegreerd in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting.<sup>29</sup>

Aan risico's en risicobeheersing wordt op verschillende manieren aandacht besteed. Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien. Dat is in beginsel een beperkte herziening, waarbij de algemene uitgangspunten voor het plan blijven staan en de gerealiseerde cijfers worden verwerkt in het totaal van de exploitatieraming. Deze herziening wordt beschreven in de jaarrekening en leidt tot de aangepaste cijfers daarvoor voor boekwaarde, nog te realiseren kosten en opbrengsten en resultaatverwachting in de toelichting op de balans.

Opvallend is dat de cijfers in de balans wel wijzigen, maar dat de geraamde resultaten in de paragraaf grondbeleid voor veel projecten jarenlang gelijk zijn.<sup>30</sup> Dat is bij een actualisatie van een grondexploitatie in de praktijk eigenlijk niet mogelijk. De reden voor het niet aanpassen van de cijfers was dat er geen duidelijk stedenbouwkundig plan was waarop de grondexploitatie gebaseerd kon worden. Daarbij werd in de jaarrekening tekstueel aangegeven dat de cijfers niet meer actueel waren. Volgens het ambtelijk wederhoor zullen in de jaarrekening 2012 van alle grondexploitaties geactualiseerde cijfers worden gepresenteerd.

In de jaarrekening en in de begroting wordt in de paragraaf grondbeleid bij de cijfers een korte evaluatie per exploitatie beschreven. De begroting is daarin uitgebreider dan de jaarrekening en gaat ook op de complexen van derden in.

<sup>29</sup> Programmabegroting 2008, p. 95.

<sup>30</sup> Vergelijk bijvoorbeeld Jaarverslag 2010, p. 114 – 115 met Jaarverslag 2011, p. 162.

Naast deze jaarlijkse herziening wordt incidenteel een grondigere herziening aan de raad voorgelegd, wanneer daar vanuit de planvorming behoefte aan is. Een voorbeeld is de grondexploitatie Het Zand, die naar aanleiding van de nieuwe stedenbouwkundige opzet in 2012 opnieuw is vastgesteld.

Voor projecten waarbij op basis van de grondexploitatieberekening een tekort wordt verwacht, wordt een verliesvoorziening getroffen. Momenteel is dat alleen voor het Centrumplan het geval. De verliesvoorziening voor het Centrumplan bedroeg de afgelopen jaren €1,7 mln. en is bij de jaarrekening van 2011 verhoogd naar €1,9 mln.<sup>31</sup> Begin 2013 wordt een voorstel aan de raad aangeboden voor verdere verhoging naar €3,4 mln., vanwege een verdere verslechtering van de exploitatie.<sup>32</sup> Voor het project Van Riebeeckstraat is op verzoek van de accountant in het verleden een kleine verliesvoorziening gevormd; inmiddels ligt er echter een sluitende grondexploitatie voor dit project en is de betreffende voorziening opgeheven.

De gehanteerde parameters voor rente en inflatie die gebruikt worden bij het doorrekenen van de grondexploitaties zijn niet expliciet vermeld in de jaarrekening. In de praktijk wordt er gerekend met een rentepercentage van 5%, de normale rekenrente van de gemeente. Daarnaast wordt gerekend met 0% opbrengstenstijging per jaar en 3% kostenstijging. Die eerste twee parameters zijn gebruikelijk, de kostenstijging is in vergelijking met andere gemeenten hoog geraamd. Daarin zit – en overigens ook in het rentepercentage van 5%, omdat de gemeente in de praktijk een lagere rente betaalt – een risicomarge versleuteld.

In de grondexploitaties zit verder nog een risicomarge in de post ‘onvoorzien’ bij de kosten voor bouw- en woonrijp maken. De hoogte van deze post verschilt per project: bij de Generaal Smutsstraat is deze 15%, bij Het Zand 20%. Bij het laatstgenoemde project is daarnaast nog een marge van 20% opgenomen, omdat de gedetailleerde uitwerking van het plan nog niet beschikbaar is als basis voor de kostenraming.

Er zijn geen algemeen geldende richtlijnen voor de looptijd van een grondexploitatie. In principe is de looptijd gekoppeld aan de looptijd van het project waar de exploitatie bij hoort. Alleen bij Het Zand is – vanwege het feit dat het project een laatste deelplan betreft van een groter totaalplan dat al in de jaren '90 gestart is – is sprake van een looptijd die op het eerste gezicht niet klopt met de stand van zaken van het project. Voor de andere plannen geldt dat de complexen worden afgesloten wanneer het bijbehorende project gereed is. Twee voorbeelden zijn de grondexploitatie Veren Ambacht, die in 2010 is afgesloten, en de Driehoek Rijsoord (zie casestudies) in 2007.

Voor wat betreft de risicobeheersing geldt dat tot 2012 in de programmabegroting jaarlijks een risicoanalyse werd uitgevoerd volgens een bepaald schema (zie tabel 3-4). Dat wordt vervolgens toegelicht in beschrijvingen van het risicoprofiel per complex. In de begroting 2013 is de samenvattende tabel vervallen en worden de risico's alleen per project beschreven. Uit de tekst blijkt dat daarbij dezelfde indeling in risico-categorieën wordt gehanteerd.

<sup>31</sup> Jaarverslag 2011, p. 159.

<sup>32</sup> Raadsvoorstel *Grondexploitatie Centrumplan* d.d. 18 december 2012.

De risico's worden niet gekwantificeerd, behalve de indeling in geen / beperkt / belangrijk risico zoals in tabel 3-4. Er is geen sprake van een expliciete relatie tussen de omvang van de risicoreserve en de omvang van de risico's. In interviews geeft men ook aan dat de risicoreserve in de afgelopen jaren nooit benut is. In overleg met de accountant wordt gewerkt aan een nieuwe systematiek voor het in beeld brengen en kwantificeren van de risico's.

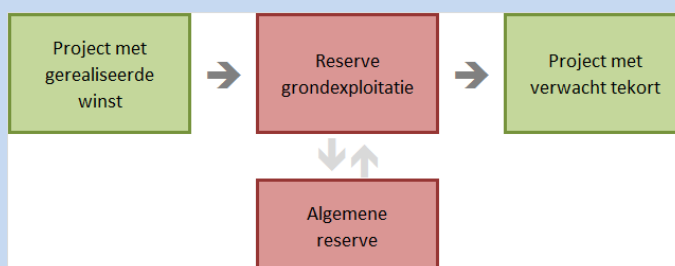
**Tabel 3-3** *Vergelijking reservepositie met IFLO-norm*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Minimale reserve</b>	€ 2.427.052	€ 3.028.754	€ 3.519.576	€ 3.511.743	€ 3.335.570	€ 5.536.514
<b>Reserve grondbedrijfsprojecten</b>	€702.357	€657.753	€613.917	€439.700	€455.000	n.v.t.
<b>Reserve strategische aankopen</b>	€1.027.791	€1.043.208	€1.048.424	€698.300	€712.300	n.v.t.
<b>Reserve risico's grondexploitatie</b>	€1.000.000	€1.000.000	€1.000.000	€1.000.000	€1.000.000	n.v.t.
<b>Totaal reserve</b>	<b>€2.730.148</b>	<b>€2.700.961</b>	<b>€2.662.341</b>	<b>€2.129.000</b>	<b>€2.167.300</b>	<b>n.v.t.</b>

In tabel 3-3 is de werkelijke risicoreserve vergeleken met een indicatie voor de minimaal benodigde risicoreserve. Deze is berekend met behulp van de zogenaamde IFLO-norm: 10% van de boekwaarde + 10% van de nog te maken kosten uit tabel 3-2 (zie p. 20). Vanwege de sterk oplopende boekwaarde loopt ook deze minimaal benodigde reserve op. Alleen in 2006 was de omvang van de reserve voldoende om de risico's van het grondbeleid volgens deze indicator af te kunnen dekken. Bij de jaarrekening van 2011 zijn de reserves van het grondbedrijf overgeheveld naar de algemene reserve; er is nu geen afzonderlijke risicoreserve voor de grondexploitatie meer.<sup>33</sup>

#### De functie van een reserve grondexploitatie

In 2011 zijn de reserves voor de grondexploitatie opgeheven. Dat betekent niet dat er geen reserves meer worden aangehouden om de risico's af te kunnen dekken; het betekent dat die dekking nu plaatsvindt vanuit de algemene reserve.

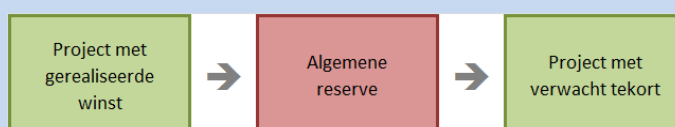


De bovenstaande figuur laat de rol van een reserve grondexploitatie zien. De opbrengst vanuit winstgevendende projecten wordt in de reserve gestort. Vanuit die reserve worden vervolgens de voorzieningen gecreëerd voor de projecten die naar verwachting op een tekort sluiten. Indien

<sup>33</sup> Dit opheffen van de reserves maakt deel uit van een algemene 'opschoonactie', waarbij het beleid is om zo min mogelijk afzonderlijke reserves te hebben. Zie *Nota reserves en voorzieningen 2011*, p. 18; p. 40.

nodig kan er geld vanuit de algemene reserve worden bijgestort, of kan het grondbedrijf een bijdrage leveren aan de algemene reserve.

Zonder reserve grondexploitaties worden winsten en verliezen direct verrekend met de algemene reserve (zie onderstaande figuur). Het voordeel is dat er niet onnodig middelen worden gereserveerd, die niet voor andere doelen gebruikt kunnen worden. Het nadeel is dat fluctuaties in het (geraamde) saldo van de grondexploitaties nu rechtstreeks van invloed zijn op de concernbegroting.



**Tabel 3-4 Voorbeeld risico-weergave in de programmabegroting**

Complex	Grondaankoop	Bouw- en woonrijp maken (evt. bodemsan.)	Financieringskosten	Opbrengst grond Bijdragen derden
Centrumplan	+	-	--	--
Cornelisland	--	--	-	--
Veren Ambacht	+	+	+	+
Het Zand	+	-	--	--
Van Riebeeckstraat	+	-	+	+
Zorgwon. Gen. Smutsstraat	+	+	+	+
Lagendijk	+	+	-	--
Nieuwbouw Piramide	+	-	-	--

+ = geen of nauwelijks risico  
 - = beperkt risico  
 -- = belangrijk risico

Bron: Programmabegroting 2012, p. 135

### Het 'sombere scenario'

Bij nieuw vastgestelde exploitaties wordt sinds 2011 een 'sombere scenario' doorgerekend, om het effect van een slechter marktperspectief op de exploitaties in beeld te brengen. Het sombere scenario is gedefinieerd als:

- vijf jaar vertraging van het project
- jaarlijkse daling van de grondopbrengsten met 3%

De kosten blijven daarbij, net als in het normale scenario, jaarlijks stijgen met 3%. Dit sombere scenario is opgesteld op verzoek van de raad, om meer inzicht te krijgen in de risico's van de grondexploitatie. Bij de nieuwe grondexploitatie voor Het Zand, die in de normale situatie sluit op een winst van ongeveer €150.000, leidt het sombere scenario tot een verlies van ruim €3 mln.. Bij het Centrumplan, dat in de meest recente exploitatie sluit op een verlies van €3,4 mln., neemt het verlies toe tot €3,8 mln. in het sombere scenario.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Raadsvoorstel *Grondexploitatie Centrumplan* d.d. 18 december 2012.

Bij het sombere scenario wordt geen inzicht gegeven in de bandbreedte van het resultaat bij een betere of slechtere ontwikkeling van de markt.

## 4 Grondbeleid en de gemeenteraad

De raad is in het dualistische stelsel het bestuursorgaan dat de kaders voor het beleid stelt en controleert of de uitvoering van het beleid conform die kaders gebeurt. Daartoe dient de raad over voldoende informatie te beschikken, om zijn rol goed in de praktijk te kunnen brengen. In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre dat in het geval van Ridderkerk zo is.

### 4.1 Sturing en verantwoording: overzicht beleidsdocumenten

*Tabel 4-1 Referentiemodel sturingsdocumenten grondbeleid*

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

In tabel 4-1 is samengevat welke documenten raad en college gewoonlijk ter beschikking staan voor sturing en beheersing van het grondbedrijf. In deze paragraaf gaan we allereerst na in hoeverre de gemeente Ridderkerk deze documenten benut; in grijs zijn de documenten weergegeven die niet gebruikt worden. Vervolgens gaan we in op de inhoud van deze documenten op het projectniveau (paragraaf 4.2) en op het strategisch en tactisch niveau (paragraaf 4.3). Een aantal opvallende zaken:

- Opvallend is dat er geen nota grondbeleid is. Het kader voor het grondbeleid wordt door de raad vastgesteld in de programmabegrotingen. Dat kader is erg summier. Er wordt gesteld dat de gemeente een actief grondbeleid voert in de meeste gevallen, met een strategisch verwervingsbeleid. In de praktijk is echter onduidelijk voor welke gevallen welke instrumenten precies worden ingezet.
- De structuurvisie van de gemeente is actueel en bevat voldoende onderbouwing voor eventueel verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen. Dat beleid is echter niet geëxpliciteerd in een nota bovenwijkse voorzieningen of

elders. In de structuurvisie wordt genoemd dat de gemeente een omslagsysteem voor kosten van bovenwijkse voorzieningen gaat ontwikkelen, maar dat is tot op heden niet gebeurd.<sup>35</sup>

- Er is geen meerjarenprognose grondbedrijf of ander document waarin de financiële stand van zaken van de grondexploitaties en de risico's vergeleken worden met de beschikbare weerstandscapaciteit. De meeste financiële informatie is te vinden in de jaarrekeningen en begrotingen, maar hieruit wordt de totale financiële stand van zaken weinig inzichtelijk.
- De nota grondprijzen wordt in Ridderkerk door de raad vastgesteld; formeel gezien zou het college dit mogen doen.
- Er is geen standaard-besluitvormingmodel voor projectmatig werken. Mede daardoor is het niet bij alle projecten gebruikelijk dat er aan het begin een startnotitie aan de raad wordt voorgelegd. Er zijn projecten waarbij dat wel gebeurt, maar het is niet altijd het geval.<sup>36</sup> Ook waren de besluitvormingsmomenten voor de ruimtelijke ordening (vaststelling bestemmingsplan e.d.) niet afgestemd op de besluitvorming over de grondexploitaties. Het kon daarom voorkomen dat het één wel vastgesteld is zonder het ander. In november 2011 heeft de raad een motie aangenomen met het verzoek beide voortaan tegelijkertijd aan te bieden.
- Er wordt – ofwel in een apart raadvorstel, ofwel in de jaarrekeningen – aandacht besteed aan de afsluiting van de grondexploitaties. Bij de afsluiting wordt het behaalde resultaat kort toegelicht.

## 4.2 Rol van de raad: projectniveau

Op het niveau van de afzonderlijke grondexploitatie komt de raad, allereerst, aan bod bij het vaststellen van de exploitatie. Voorbeelden uit de afgelopen jaren zijn Cornelisland en de nieuwe exploitatie voor Het Zand. Bij deze exploitaties wordt in het raadvorstel een samenvatting gegeven van de raming; de uitgebreide raming zelf ligt in een vertrouwelijke bijlage ter inzage voor de raad.

Na vaststelling van de exploitatie wordt de raad op de hoogte gehouden over de voortgang via de begrotingen en jaarrekeningen. In de paragrafen grondbeleid wordt de stand van zaken van het project beschreven, met daarbij een inschatting van het eindresultaat van het project. Deze inschatting was in de afgelopen jaren niet altijd actueel; soms werd van het genoemde bedrag gezegd 'wordt lager' of 'blijft in ieder geval positief'.

In de toelichting op de balans in de jaarrekening wordt een financieel overzicht van de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgronden in exploitatie gegeven. Dit overzicht voldoet aan de eisen van het BBV (artikel 70). Positief is ook dat duidelijk wordt uit het overzicht welke particuliere plannen er in uitvoering zijn; dat geldt

<sup>35</sup> Zie *Structuurvisie 2009*, p. 73 – 74.

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld de startnotitie *Herstructurering woningen Centrum* d.d. 12 december 2012.



echter niet voor de herstructureringsplannen die samen met de corporatie worden uitgevoerd.

Ook bij grondexploitaties die door particulieren worden gevoerd, wordt formeel een gemeentelijke grondexploitatie geopend. In deze exploitatie zijn de gemeentelijke kosten voor het plan (o.a. plankosten) opgenomen, die in principe gedekt worden door een exploitatiebijdrage van een particulier. In de toelichting op de balans in de jaarrekening worden ook deze projecten genoemd. Daarnaast worden ze zeer beknopt toegelicht in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting.

Bij de afsluiting van de grondexploitatie wordt in de jaarrekening kort het eindresultaat beschreven. Soms is er een afzonderlijk raadsvoorstel voor de afsluiting van de exploitatie.

### **4.3 Rol van de raad: strategisch en tactisch niveau**

Op het de individuele exploitatie overstijgende niveau is de informatie over de grondexploitaties te vinden in de begrotingen en jaarrekeningen. Er is op dit niveau echter veel minder informatie dan op projectniveau. Wel zijn er de optellingen van de totale boekwaarde en het totale verwachte resultaat. Aan het totaal van de risico's, bijvoorbeeld, in verhouding tot de beschikbare reserves wordt echter geen aandacht besteed.

## 5 Conclusies en beoordeling

In de vorige drie hoofdstukken zijn de bevindingen uit het onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit deze drie hoofdstukken gespiegeld aan het normenkader uit paragraaf 1.2. Daarmee worden de vragen uit de onderzoeksopzet beantwoord en daaruit volgt uiteindelijk de conclusie over het grondbeleid in Ridderkerk.

### 5.1 Beoordeling 'kaderstelling'

	Vraag	Norm	Beoordeling
Kaderstelling	Wat zijn de doelstellingen grondbeleid en sluiten deze aan op de ruimtelijke (middel)lange termijnvisie van de gemeente?	Samenhang grondbeleid en ruimtelijke doelstellingen	Wel aansluiting, vaak niet transparant. Soms projecten geïnitieerd door derden los van gemeentelijk beleid.
	Is er een nota grondbeleid?	Financiële verordening artikel 22; Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)	Negatief.
	Welke instrumenten (juridisch, financieel, etc) staan de gemeente ter beschikking voor de realisatie hiervan? Hoe wordt de inzet van instrumenten afgewogen bij een keuze voor grondexploitatie?	Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)	Afweging instrumenten op basis van regiewens en risicoprofiel. Geen beleidskader voor inzet instrumenten.
	Is er een integraal en algemeen geldend kader voor de grondexploitaties?	Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)	Negatief.
	Bevat de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar? Voldoen deze aan de relevante wet- en regelgeving?	BBV artikel 16; financiële verordening artikel 22	Zie tekstvakken; rood = negatief, zwart = positief
	Bestaan er gemeentelijke voorschriften over de inrichting van de exploitatieplannen?	Referentiemodel grondbeleid (zie tabel 1-3)	Er is een standaardopstelling van de grondexploitaties.

- Grondbeleid sluit aan op ruimtelijk beleid van de gemeente
- Aansluiting tussen beide niet transparant
- Geen helder kader voor grondbeleid en grondexploitaties

Er is aansluiting tussen de doelen van het grondbeleid en de ruimtelijke visie van de gemeente. Het grondbeleid in Ridderkerk heeft als doel om op een (financieel) verantwoorde wijze de gewenste ruimtelijke projecten te realiseren. In de praktijk is te zien dat het grondbedrijf met dat doel wordt ingezet en daaraan bijdraagt. Wel is het zo dat de aansluiting vaak niet transparant wordt gemaakt, onder andere doordat namen van projecten niet op elkaar aansluiten. Het is daarom niet altijd eenvoudig om te zien welk ruimtelijk voornemen met welk grondexploitatieproject wordt uitgevoerd.

Er is geen nota grondbeleid en daarmee geen integraal kader voor de grondexploitaties. De gemeente kan een dergelijk kader ook in de paragraaf grondbeleid of elders in een beleidsdocument opnemen, maar heeft dat niet gedaan. In de praktijk is er een

aantal criteria ter beoordeling van de gemeentelijke inzet: wat is het risico en hoe belangrijk is het om regie te voeren? De criteria zijn echter niet expliciet gemaakt en de afweging die in dezen gemaakt wordt, wordt ook niet ter beoordeling aan de raad voorgelegd. De inzet van instrumenten wordt dus in de praktijk wel afgewogen en vaak wordt daarbij op grond van verdedigbare argumenten voor een bepaalde lijn gekozen (niet verwerven aan de Rivieroevers vanwege het hoge risico en het beperkte ruimtelijk belang, wel het dure Hak-terrein verwerven vanwege het belang voor de verdere ontwikkeling van het Zand), maar deze keuze wordt niet expliciet gemotiveerd.

De informatie in de paragraaf grondbeleid voldoet voor het overgrote deel aan de eisen die daaraan gesteld worden in artikel 16 van het BBV (tekstvak 5-2) en artikel 22 van de financiële verordening (5-1). Bij de financiële verordening is het knelpunt dat er geen nota grondbeleid is en dat de gemeente in de paragraaf dus ook niet in kan gaan op de uitvoering daarvan. Ten opzichte van het BBV is het vooral de relatie tussen risico's en risicoreserve die ontbreekt in Ridderkerk: de hoogte van de risicoreserve was (inmiddels is er geen reserve meer) constant, terwijl de omvang van de projectenportefeuille en de daarmee samenhangende risico's steeds wisselde.

#### **Tekstvak 5-1 Artikel 22 financiële verordening Ridderkerk**

1. Het college biedt ten minste eens per raadsperiode een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:

- de relatie met de programma's van de begroting;
- de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

De raad stelt de nota vast binnen drie maanden nadat de nota is ingediend.

2. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/ winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

#### **Tekstvak 5-2 Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid**

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

Voor de inrichting van de exploitatieplannen bestaan geen expliciete voorschriften. Er is een bepaalde standaard opstelling voor de grondexploitatie, zowel intern als voor de besluitvorming door de raad, maar deze is niet formeel vastgesteld. Opnieuw geldt dat een nota grondbeleid daarvoor de aangewezen plaats zou zijn.

Procedureel gezien wordt de laatste tijd regelmatig gebruik gemaakt van startnotities, om in een vroeg stadium van een nieuw project de uitgangspunten met de raad te delen. Er is echter geen vastgesteld procedurekader voor ruimtelijke projecten en grondexploitaties. Dat kon er in de praktijk toe leiden dat de besluitvormingsmomen-

ten in het ruimtelijke traject niet goed afgestemd worden met de besluitvorming over de grondexploitatie. Een voorbeeld daarvan is het project 'Drie Rivieren', waar wel een bestemmingsplan is vastgesteld, terwijl er nog geen formele overeenstemming is met de ontwikkelaar over zijn financiële bijdrage in de kosten. Inmiddels is er de afspraak om bestemmingsplan en grondexploitatie tegelijkertijd vast te stellen.

## 5.2 Beoordeling 'uitvoering'

	Vraag	Norm	Beoordeling
Uitvoering	Hoeveel plannen zijn er in exploitatie?	-	-
	Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling belegd tussen de financiële pijler en de beleidspijler binnen de gemeentelijke organisatie?	-	-
	Hoe zijn rollen en verantwoordelijkheden belegd tussen beleid, uitvoering en toezicht?	Gemeentelijk beleid projectmanagement	n.v.t.
	Is een nota Risicobeheer en Investerings Bouwgrondexploitaties tot stand gekomen zoals aanbevolen door het College in de Notitie "De toekomst van het Grondbedrijf" (2003)?	Notitie 'de toekomst van het grondbedrijf'	Sinds 2008 opgenomen in begroting
	Wat zijn de belangrijkste aspecten van de risicobeheersing (waaronder renteberekening, prijsbepaling, waardebe-paling, winstneming)?	Gemeentelijk beleid risicomana- gement	n.v.t.
	Hoe wordt omgegaan met gewijzigde marktomstandigheden?	Samenhang grondbeleid en ruimtelijke doelstellingen	Somber scenario; aanpas-sing parameters
	Hoe is de relatie tussen de exploitatieplannen en de bestaande reserves op dat terrein (reserve grondbedrijfprojecten; strategische aankopen; risico's grondexploitatie)	Financiële verordening artikel 22; BBV artikel 16	Geen relatie
	Wat zijn de richtlijnen voor de looptijd van een grondexploitatieplan? Worden de grondexploitaties periodiek herijkt?	Ten minste jaarlijkse herziening (notitie grondexploitatie commissie BBV)	Jaarlijks beperkte herziening
	Zijn de uitgangspunten voor de prognoses voor de resultaten van de in exploitatie genomen projecten expliciet en adequaat onderbouwd?	Expliciete en adequate onderbouwing	Uitgangspunten niet expliciet onderbouwd
	Worden de risico's systematisch in beeld gebracht, afgewogen en zo nodig beheersmaatregelen getroffen?	Financiële verordening artikel 22; BBV artikel 16	Risicoinventarisatie volgens systematiek met vier categorieën
Vindt er periodiek een evaluatie plaats van de uitvoering van de grondexploitaties?	Ten minste jaarlijkse herziening (Notitie grondexploitatie commissie BBV)	Jaarlijks in programmabegroting beknopte evaluatie	

- Geen vastgelegde procesbeschrijving voor grondexploitatie en ruimtelijke projecten
- Beperkt risico lopende grondexploitaties
- Geen vastgesteld beleid risicomangement

Er zijn in de afgelopen jaren diverse plannen in exploitatie genomen; veelal gaat het om plannen die eerder in het ruimtelijk beleid opgenomen waren. Voor het in exploitatie nemen van plannen is de sectie 'grondzaken en planeconomie' verantwoordelijk, voor het opstellen van plannen is dat de sectie 'ruimtelijke ordening en volkshuisves-

ting'. De sectie 'grondzaken en planeconomie' is ook verantwoordelijk voor het projectmanagement.

De rollen en verantwoordelijkheden in het ontwikkelingsproces zijn niet formeel beschreven. Er is daarmee geen standaard voor de betrokkenheid van verschillende (gemeentelijke) partijen, waaronder de raad, in het ontwikkelingsproces.

Vanwege de veranderende marktomstandigheden zijn de grondexploitaties op meerdere punten aangepast. Allereerst zijn de grondprijzen in de jaarlijkse nota grondprijzen afgestemd op de markt. Daarnaast zijn de parameters voor kosten- en opbrengstenstijging bijgesteld, om te voorkomen dat grondexploitaties met te optimistische cijfers zouden worden doorgerekend. Momenteel wordt daarom gerekend met een kostenstijgingspercentage van 3% per jaar, tegenover 0% opbrengstenstijging. Voor langer lopende projecten betekent dit dat er een risicomarge is opgenomen in de berekening, los van de specifiek benoemde risicobeheersingsmaatregelen.

De uitgangspunten voor de grondexploitatieberekeningen zijn niet expliciet onderbouwd. Dat geldt zowel voor het 'basisscenario' als voor het in het kader van de risicobeheersing doorgerekende 'sombere scenario' (zie hieronder). Er is niet vastgelegd om welke redenen bepaalde uitgangspunten gekozen zijn. De reserves voor de grondexploitaties die er tot eind 2011 waren, waren in omvang niet gerelateerd aan de opgaven voor het grondbeleid.

Voor risicomanagement is geen formeel beleid vastgesteld. Er is een bepaalde systematiek voor het in beeld brengen van de risico's, middels een indeling in vier risicocategorieën en een beoordeling per categorie of er sprake is van geen, een beperkt of een belangrijk risico. Sinds 2011 wordt ook gewerkt met een somber scenario, een doorrekening van de exploitatie met ongunstige parameters. Naast deze berekening vindt geen verdere kwantificering van het risico plaats. Er was een risicoreserve, maar de hoogte daarvan was niet gerelateerd aan de omvang van de risico's.

### 5.3 Beoordeling 'verantwoording'

	Vraag	Norm	Beoordeling
Verantwoording	Hoe wordt in de P&C-cyclus omgegaan met de verantwoordingsrapportage?	BBV artikel 16 & 70; financiële verordening artikel 22	Zie tekstvakken 5-1, 5-2 en 5-3. (rood = -, zwart = +)
	Wat wordt in de rekening gezegd over de grondexploitatieplannen?	BBV artikel 16 & 70; financiële verordening artikel 22	Zie tekstvakken 5-1, 5-2 en 5-3. (rood = -, zwart = +)
	Worden de richtlijnen voor grondprijzen Ridderkerk (2005) nagevolgd? Hoe zijn deze richtlijnen onderbouwd?	Richtlijnen grondprijzen Ridderkerk	Positief
	Wordt de Raad in staat gesteld om tijdig bij te sturen? Wordt de Raad tijdig, actief en adequaat betrokken bij relevante afwijkingen van bestaande kaders?	Referentiemodel grondbeleid	Geen beleid vastgesteld; weinig informatie op strategisch en tactisch niveau.

- Paragrafen grondbeleid voldoen grotendeels aan eisen
- Goede sturingsmogelijkheden raad op projectniveau
- Beperkte sturingsmogelijkheden raad op strategisch en tactisch niveau

De informatie in de paragrafen grondbeleid van begroting en jaarverslag voldoet – met uitzondering van het in paragraaf 5.1 genoemde punt van de relatie tussen risico

en reserve – aan de vereisten van artikel 16 van het BBV. Ook de toelichting op de balans voldoet aan de eisen die artikel 70 BBV daaraan stelt. Opvallend in positieve zin daarbij is dat ook de plannen van derden genoemd worden, met de gedane investeringen en de boekwaarde. Op dit punt ontbreekt in veel andere gemeenten de informatie.

Momenteel bestaat een groot deel van de projecten in Ridderkerk uit herstructureringsprojecten. Deze projecten worden uitgevoerd in samenwerking met woningcorporatie Woonvisie. Formeel gaat het hier niet om grondexploitaties; daarom zijn ze ook niet in de paragrafen grondbeleid of in de toelichting op de balans opgenomen.

Over de gemeentelijke grondexploitaties wordt in de jaarrekening een korte toelichting gegeven op de stand van zaken en het geraamde eindresultaat. In de program-mabegroting wordt daarnaast een beknopt overzicht van de risico's per project beschreven. Daar wordt ook ingegaan op de stand van zaken bij de grondexploitaties van derden. In de projecten worden de richtlijnen voor grondprijzen gevolgd.

Op projectniveau is de raad in staat om tijdig bij te sturen. De raad wordt via raadsinformatiebrieven of via afzonderlijke raadsvoorstellen op de hoogte gehouden van de wat grotere wijzigingen in grondexploitaties. Wel is het zo dat de sturingsmogelijkheden voor de raad bij de keuze voor samenwerking met private partijen altijd beperkter zijn dan bij eigen gemeentelijke grondexploitaties; het gaat in dat geval immers om een boekhouding bij een private partij, op grond die bij haar in eigendom is. De gemeente kan daar moeilijker op sturen dan op haar eigen projecten.

Op strategisch en tactisch niveau kan de raad zijn sturende rol moeilijker waarmaken. Op dat niveau is de informatie, zowel over de uitvoering van de projecten als over de geldende beleidskaders, erg beperkt. Op het niveau van het totaal van de portefeuille is de informatie veel beperkter, bijvoorbeeld over het totaal van de risico's, of over het totale in de projecten opgenomen programma. Er is geen relatie tussen de totale portefeuille en de omvang van de risicoreserve. Op dit punt valt door de raad dan ook moeilijk te sturen.

### ***Tekstvak 5-3 Artikel 70 BBV: verantwoording grondexploitatie***

1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
  - a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
  - b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
  - c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
  - d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
  - e. de geraamde nog te maken kosten **en een onderbouwing hiervan**;
  - f. de geraamde opbrengsten **en een onderbouwing hiervan**;
  - g. het geraamde eindresultaat;
  - h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m<sup>2</sup> vermeld.

## **5.4 Eindconclusie**

Het doel van dit onderzoek was tweeledig:

- Inzicht krijgen in de relatie tussen het grondbeleid ten opzichte van het ruimtelijke beleid.

- Inzicht krijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van het grondbeleid in de grondexploitatieplannen

### **Relatie grondbeleid – ruimtelijk beleid**

Wat betreft de vertaalslag van ruimtelijk beleid naar grondbeleid en grondexploitaties geldt dat er in beginsel sprake is van een goede aansluiting tussen de twee: de structuurvisie en de uitwerking daarvan in het werkboek woningbouwstrategie, en eerder de notitie woningbouwlocaties 2002, geven aan welke locaties voor woningbouw ontwikkeld gaan worden.<sup>37</sup> Het overzicht van huidige en toekomstige grondexploitatieprojecten klopt daar op zich goed mee. Omdat er geen duidelijk beleid is voor de te voeren vorm van grondbeleid, is de uitwerking per project verschillend.

Ook drie andere punten maken de vertaling van ruimtelijk beleid naar grondbeleid minder duidelijk. Allereerst is dat het feit dat de (herstructurerings)projecten van de woningcorporatie niet genoemd worden in het overzicht van grondexploitatieprojecten. Feitelijk klopt dat ook, want de gemeente speelt hierbij qua grondexploitatie geen rol. Het gaat echter wel om een substantieel deel van de in het ruimtelijk beleid genoemde projecten, over de uitvoering waarvan weinig informatie te vinden is. Ten tweede speelt het ontbreken van een geformaliseerde projectenprocedure hierbij een rol: niet altijd wordt aan het begin van een project met een startnotitie de raad betrokken. Een derde punt is op zich niet van groot gewicht, maar praktisch wel onhandig: de naamgeving van projecten is niet altijd consistent (het duidelijkste voorbeeld in de casestudies is 'Driehoek Rijsoord', maar ook de verschillende projecten 'Nieuw Reijerwaard' zijn illustraties hiervan).

### **Uitvoering grondbeleid in grondexploitaties**

Er gaat met de grondexploitaties in Ridderkerk niet direct iets mis: uit het onderzoek is niets gebleken van onbeheersbare risico's. Ridderkerk heeft in vergelijking met sommige andere gemeenten in de regio een relatief bescheiden grondpositie. Voor een deel is dat terug te voeren op de jaren geleden gemaakte keuze om geen nieuwe uitleglocatie te gaan ontwikkelen, maar te kiezen voor inbreiding (de notitie woningbouwlocaties 2002 is daar in zekere zin een uitvloeisel van). Een andere factor is de terughoudende opstelling van de gemeente qua grondverwerving. Deze twee factoren hangen met elkaar samen: omdat er helderheid was over de keuze om geen nieuwe uitleglocatie te gaan ontwikkelen, was ook grootschalige grondverwerving buiten de bestaande bebouwde kom niet aan de orde.

Ook binnen de bebouwde kom is de gemeente terughoudend geweest met grondverwerving. Sommige complexen die niet direct hoog op de gemeentelijke wensenlijst staan (de rivieroeverlocaties) zijn 'passief' aan de markt overgelaten. In andere gevallen, waar de gemeente wel een bepaalde ontwikkeling wenste (zoals bij 'slagerij de Koning') is vanuit de gemeente het initiatief genomen om samenwerking met de markt te zoeken. Dit beleid is een vorm van risicobeperking voor de grondexploitaties en heeft ook als zodanig gewerkt.

<sup>37</sup> Voor werklocaties is er geen soortgelijk overzicht en is het aantal projecten ook veel kleiner.

Tegelijkertijd geldt dat nergens duidelijk geformuleerd is dat dit het beleid is. Er is geen nota grondbeleid, waarin beleid voor grondverwerving of voor de keuze tussen verschillende vormen van grondbeleid is uitgewerkt. Er wordt in de programmabegrotingen beschreven dat de gemeente een actief grondbeleid voert, gericht op regiovoering. Dat is in de praktijk enerzijds wel het geval, anderzijds is de gemeente (met redenen, zie hiervoor) minder actief dan gesuggereerd wordt. Bij sommige projecten worden voorkeursrecht en onteigening ingezet om actief grondbeleid te kunnen voeren, bij andere projecten juist niet. Voor de raad wordt niet helder in welk geval welke keuze gemaakt wordt.



# Bijlagen

# Bijlage 1: Bronnen

## **Ruimtelijke beleidsdocumenten**

Notitie woningbouwlocaties 2002

Meerjarenontwikkelingsplan 'Ridderkerk voortvarend', 2005

Midterm Review ISV2

Structuurvisie 2009

Woningbouwstrategie 2011

Werkboek woningbouwstrategie 2011

## **Algemene beleidsdocumenten**

Programmabegroting 2006/2008/2010/2011/2012/2013

Jaarverslag 2005/2006/2007/2008/2009/2010/2011

## **Specifieke documenten**

*Nota De toekomst van het grondbedrijf*

*Nota Richtlijnen grondprijzen 2005/2009/2010/2012*

*Nota Reserves en voorzieningen 2011*

Raadsinformatiebrieven:

- *Bijstelling grondopbrengst grondbedrijfcomplex Cornelisland d.d. 7 december 2012.*
- *Beëindiging intentieovereenkomst woningbouwlocatie Oostendam d.d. 13 december 2012.*
- *Provinciaal voorkeursrecht Nieuw Reijerwaard d.d. 19 juni 2012.*

Diverse raadsvoorstellen

Geïnterviewde personen:

dhr. R. van Beekom, medewerker grondzaken

dhr. H.T. van Bochove, coördinator ruimtelijk en economisch beleid

dhr. M. den Boef, voormalig wethouder grondzaken

dhr. G. Eeninkwinkel, senior adviseur grondzaken

mevr. E. van Pagee, senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening

dhr. J. Stout, wethouder ruimtelijke ontwikkeling

dhr. M. Vroegindewij, wethouder financiën en grondbedrijf

## Bijlage 2: Gespreksthema'slijst

In opdracht van de rekenkamercommissie Ridderkerk voert RIGO een onderzoek uit naar het grondbeleid in Ridderkerk. Twee centrale thema's in dit onderzoek zijn de relatie tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid en de doeltreffendheid van het grondbeleid. Het onderzoek is gebaseerd op documentstudie, een aantal casestudies en interviews. In deze gespreksthema'slijst vindt u de onderwerpen die in de gesprekken aan de orde zullen komen.

### Ruimtelijk beleid en grondbeleid

- Welke doelstellingen heeft de gemeente met het grondbeleid?
- Hoe vindt besluitvorming plaats over de start van de uitvoering van een project?
- Hoe werkt de voorkeur voor actief grondbeleid in de praktijk uit? Lukt dat bij alle projecten? Zijn er projecten waarbij op voorhand een andere vorm van grondbeleid de voorkeur heeft?
- Welke instrumenten worden in de praktijk ingezet? Wanneer wordt overgegaan tot strategisch verwerven? Hoe worden de kosten voor bovenwijkse voorzieningen omgeslagen over de projecten?

### Uitvoering grondbeleid en grondexploitaties

- Is er een gestandaardiseerde vorm voor de grondexploitatie? Hoe ziet die eruit?
- Hoe en hoe vaak worden de grondexploitaties geactualiseerd? Hoe wordt in de actualisaties omgegaan met de veranderingen in de markt?
- Hoe worden de risico's van de grondexploitaties beheerst? Hoe wordt de benodigde weerstandscapaciteit bepaald?

### Organisatie rond grondbeleid

- Welke afdelingen spelen een rol bij het grondbeleid en de grondexploitatie?
- Welke rollen hebben de verschillende afdelingen?

### Casestudies: 't Zand, 't Zand – Donkersloot, Nieuw Reijerwaard, Rijsoord – 'de Koning'


- Hoe is de ontwikkeling van het project tot nu toe verlopen? Welke ontwikkelingen worden voor de toekomst verwacht?
- Welke vorm van grondbeleid is gebruikt? Welke instrumenten zijn ingezet?
- Wat zijn de belangrijkste risico's van deze projecten? Hoe worden die beheerst?

- In hoeverre is het uiteindelijke resultaat van het project beïnvloed door 'grondbeleid-factoren'? (vertraging door problemen bij verwerving, financiële haalbaarheid, etc.)

### **Rol van de raad**

- Welke thema's rond het grondbeleid hebben de afgelopen jaren een rol gespeeld in de raad?
- Hoe is de raad betrokken bij de grondexploitatieprojecten? Welke rol speelt de raad bij de besluitvorming over de uitvoering van een project?
- Hoe wordt de raad op de hoogte gehouden van de voortgang van de projecten? Bij welke afwijkingen moet de raad opnieuw besluiten over de grond-exploitaties?

## Bijlage 3: Casusbeschrijvingen

	Nieuw Reijerwaard
<b>Inleiding project</b>	<p>In de hoek tussen de A15 en de A16, aan de zuidzijde van knooppunt Ridderkerk, wordt een grootschalig bedrijventerrein voor de AGF-sector gerealiseerd. Het plan wordt uitgevoerd door de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard, een samenwerkingsverband van de gemeenten Rotterdam, Ridderkerk en Barendrecht. Ook de provincie Zuid-Holland en het Rijk zijn bij het project betrokken.</p>  <p>Bron:  <a href="http://www.nieuwreijerwaard.eu/www/Projectinfo/Kaart+van+het+gebied/">http://www.nieuwreijerwaard.eu/www/Projectinfo/Kaart+van+het+gebied/</a></p>
<b>Projectgeschiedenis, raadsbesluiten e.d.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opgenomen in Structuurvisie 2009: ja</li> <li>▪ Bestemmingsplan vastgesteld: nee, voor Nieuw Reijerwaard heeft de provincie een ontwerp-inpassingsplan opgesteld</li> <li>▪ Grondexploitatie vastgesteld: nee, de grondexploitatie wordt uitgevoerd door de GR Nieuw Reijerwaard; de gemeente heeft wel kosten gemaakt, deze staan op de balans bij de niet in exploitatie genomen gronden</li> </ul> <p>Nieuw Reijerwaard is een bovenregionaal bedrijventerrein; het initiatief voor dit terrein is niet van de gemeente afkomstig, maar van Stadsregio, provincie Zuid-Holland en Rijk. In 2007 is door de Stadsregio een startnotitie opgesteld om de mogelijkheden van de ontwikkeling van een bedrijventerrein in dit gebied te verkennen.<sup>38</sup> Na een <i>second opinion</i> op verzoek van de gemeente, heeft de raad in 2008 ingestemd met de realisatie van het bedrijventerrein, onder de voorwaarde dat het gericht zou worden op bedrijven in de AGF-sector.<sup>39</sup></p>

<sup>38</sup> BVR, *Second opinion Ridderster*.

<sup>39</sup> Notulen raadsvergadering d.d. 9 oktober 2008.

	<p>Vervolgens wordt het project opgenomen in de gemeentelijke structuurvisie en wordt een akkoord over de uitvoering gesloten.<sup>40</sup> Het terrein zal volgens dat akkoord worden ontwikkeld door de gemeenten Rotterdam, Ridderkerk en Barendrecht gezamenlijk. De nieuwe raad die in 2010 aantreedt is echter, evenals het college in die periode, tegenstander van het bedrijventerrein. Het belangrijkste motief daarvoor is het risico dat er onvoldoende vraag van AGF-gerelateerde bedrijven zal zijn, waardoor het terrein ook voor andere functies moet worden opengesteld. Vanwege deze bezwaren is het uiteindelijk de provincie die een inpassingsplan opstelt; er is geen gemeentelijk bestemmingsplan opgesteld.</p>
<p><b>Vorm van grondbeleid</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorm van grondbeleid: publiek-publieke samenwerking in GR Nieuw Reijerwaard</li> <li>▪ Grondverwerving: nee</li> </ul> <p>De vorm van grondbeleid die bij Nieuw Reijerwaard gevoerd wordt, is te typeren als publiek-publieke samenwerking. Net als bij een publiek-private samenwerking kan de gemeente sturen via het eigen aandeel in de ontwikkelingsmaatschappij. Daarin is zij echter slechts 1/3 aandeelhouder en dus niet volledig vrij in het maken van keuzes.</p> <p>Bij Nieuw Reijerwaard is de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid impliciet gemaakt met het besluit om een GR Nieuw Reijerwaard op te richten.<sup>41</sup> Daarmee heeft de gemeenteraad ingestemd met het voeren van actief grondbeleid via de GR, via publiek-publieke samenwerking dus. In de procesafspraken is bepaald dat de GR de grondexploitatie uit zal voeren.<sup>42</sup> In die afspraken is ook vastgelegd dat de gemeente Ridderkerk, als in 2020 blijkt dat er onvoldoende vraag is vanuit de AGF-sector, de verbreding van het terrein naar andere typen bedrijvigheid kan tegenhouden door zelf de grondexploitatie over te nemen, inclusief alle financiële consequenties.<sup>43</sup></p> <p>De gemeente verwerft in het project geen gronden, maar heeft wel het voorkeursrecht ingezet ten behoeve van de GR. Dit voorkeursrecht is vervolgens door de provincie overgenomen.<sup>44</sup></p>

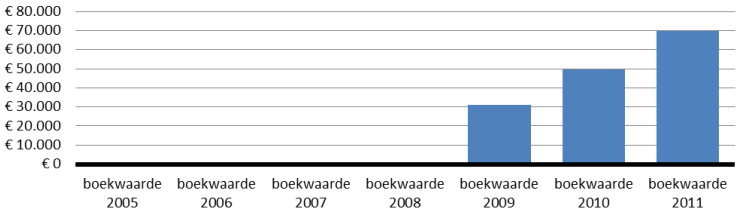
<sup>40</sup> *Bestuurlijke overeenkomst bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard* d.d. 12 november 2009; *Overeenkomst op hoofdlijnen tussen de gemeenten Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam voor de realisatie van bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard* d.d. 1 maart 2010.

<sup>41</sup> Raadsvoorstel *Gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard* d.d. 21 juni 2011.

<sup>42</sup> Procesafspraken, p. 2.

<sup>43</sup> Procesafspraken, p. 4.

<sup>44</sup> Raadsvoorstel *Vestiging Wet Voorkeursrecht gemeenten op gronden Nieuw Reijerwaard te Ridderkerk* d.d. 16 juni 2009; Raadsinformatiebrief *Provinciaal voorkeursrecht Nieuw Reijerwaard* d.d. 19 juli 2012.

	<p>Bij Nieuw Reijerwaard stelt de provincie het bestemmingsplan (formeel: inpassingsplan) vast. Daarbij hoort een exploitatieplan, omdat het kostenverhaal voor de provincie onvoldoende anderszins verzekerd is.<sup>45</sup> Via het exploitatieplan van de provincie is de verdeling van kosten en opbrengsten over de verschillende betrokken partijen geregeld volgens de systematiek van de Grondexploitatiewet.</p>																					
<p><b>Financiële ontwikkelingen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verwacht saldo: €54 mln. (waarvan 1/3 voor Ridderkerk)<sup>46</sup></li> <li>▪ Ontwikkeling boekwaarde</li> </ul>  <table border="1" data-bbox="587 607 1326 817"> <thead> <tr> <th>boekwaarde</th> <th>boekwaarde</th> <th>boekwaarde</th> <th>boekwaarde</th> <th>boekwaarde</th> <th>boekwaarde</th> <th>boekwaarde</th> </tr> <tr> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>€0</td> <td>€0</td> <td>€0</td> <td>€0</td> <td>€30.000</td> <td>€50.000</td> <td>€70.000</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geraamde totale investeringen: €224 mln. (waarvan 1/3 voor Ridderkerk)<sup>47</sup></li> <li>▪ Geraamde plankosten: €14,6 mln. (24% t.o.v. kosten bouw/woonrijp maken)<sup>48</sup></li> <li>▪ Geraamd rendement op investeringen: 24%</li> </ul>	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	€0	€0	€0	€0	€30.000	€50.000	€70.000
boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde	boekwaarde																
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011																
€0	€0	€0	€0	€30.000	€50.000	€70.000																
<p><b>Risico's en risicobeheersing</b></p>	<p>De grondexploitatie Nieuw Reijerwaard heeft een totale omzet (€224 mln.) die bijna het dubbele is van de jaaromzet van de gemeente als geheel (€119 mln.).<sup>49</sup> De investeringen bij de start van het project in grondaankopen bedragen al €107 mln., gepland voor 2013.<sup>50</sup> Hoewel het project naar huidige inzichten (ruim) met een voordelig saldo sluit, maakt alleen al deze omvang het project risicovol voor de gemeente. Het belangrijkste concrete risico is dat de grondverkoop minder snel verloopt dan verwacht. Men verwacht dat het bedrijventerrein in minder dan tien jaar volledig uitgegeven kan worden voor bedrijven in de AGF-sector. Als dat niet het geval is, moet Ridderkerk ofwel accepteren dat er andere bedrijven gevestigd worden, ofwel de financiële risico's geheel op zich nemen. In de situatie dat de afzet niet goed verloopt, zullen die financiële risico's groter zijn dan op dit moment.</p>																					

<sup>45</sup> Provincie Zuid-Holland, *Ontwerp-exploitatieplan Nieuw Reijerwaard*, p. 6.


<sup>46</sup> Exploitatieplan, p. 24.

<sup>47</sup> Exploitatieplan, p. 18.

<sup>48</sup> Exploitatieplan, p. 18.

<sup>49</sup> Programmabegroting 2013, p. 166.

<sup>50</sup> Exploitatieplan, p. 87.

	<b>Het Zand</b>
<b>Inleiding project</b>	<p>Het Zand is de laatste uitleglocatie van Ridderkerk. Het project is al in de jaren '90 gestart, maar heeft een tijdlang stilgelegen. Eén van de redenen daarvoor was een bedrijf met een hindercirkel (Hak), waardoor een deel van het plangebied niet bebouwd kon worden.<sup>51</sup> Een andere reden was gebrek aan ambtelijke capaciteit. Ook maakte de onduidelijkheid over het tracé van de TramPlus het onmogelijk om duidelijke besluiten over de invulling van het plangebied te nemen.<sup>52</sup> Momenteel is het plan om deze locatie in 2017 af te ronden.<sup>53</sup></p> <p>Het plan bestaat formeel uit twee projecten: 'Het Zand' en 'Driehoek het Zand'. De eerste is een gemeentelijke grondexploitatie, het tweede project wordt door de woningcorporatie uitgevoerd.</p>  <p>Bron: Werkboek woningbouwstrategie, p. 40.</p>
<b>Projectgeschiedenis, raadsbesluiten e.d.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opgenomen in Notitie woningbouwlocaties 2002: ja</li> <li>▪ Opgenomen in Structuurvisie 2009: ja</li> <li>▪ Opgenomen in Werkboek woningbouwstrategie: ja</li> <li>▪ Bestemmingsplan vastgesteld: nee; voor Driehoek het Zand bestemmingsplan in procedure</li> <li>▪ Grondexploitatie vastgesteld: ja, al sinds jaren '90, geactualiseerd in 2012<sup>54</sup></li> </ul> <p>De woningbouwlocatie het Zand is al jaren in voorbereiding. Al in de jaren '90 is gestart met de ontwikkeling van deze wijk, maar de afronding van de laatste fase heeft lang op zich laten wachten.</p> <p>In 2005 wordt besloten tot aankoop van het Hak-perceel. Er wordt een afspraak gemaakt met Hak over verplaatsing naar Cornelisland.<sup>55</sup></p>

<sup>51</sup> *Ruimte voor samenleven. WOP Drievliet – het Zand 2011*, p. 8.

<sup>52</sup> Programmabegroting 2010, p. 106.

<sup>53</sup> Programmabegroting 2013, p. 157.

<sup>54</sup> Raadsvoorstel *Grondexploitatie het Zand* d.d. 2 oktober 2012

<sup>55</sup> Programmabegroting 2006, p. 70.



	<p>Daarmee wordt het mogelijk om de woonwijk het Zand af te ronden. Hak wordt in twee termijnen betaald, te weten in 2006 en 2010.<sup>56</sup></p> <p>De Driehoek het Zand, het gedeelte dat door Woonvisie ontwikkeld wordt, komt binnenkort in uitvoering. Ruimtelijk gezien zorgt dit project voor een betere aansluiting tussen de bestaande wijk Drievliet en de nieuwe wijk het Zand. De planning is dat in 2013 gestart wordt met de bouw op deze locatie.<sup>57</sup></p>
<b>Vorm van grondbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorm van grondbeleid: actief, m.u.v. Driehoek het Zand: faciliterend</li> <li>▪ Grondverwerving: ja</li> </ul> <p>Bij Het Zand is sprake van actief gemeentelijk grondbeleid. Het grootste deel van de gronden is al jaren geleden verworven. Recent is het besluit genomen om het Hak-terrein te verwerven. Daarmee kan de gemeente het project verder afronden, er zijn geen knelpunten meer op het gebied van grondaankopen.</p> <p>Het project 'Driehoek het Zand' wordt uitgevoerd door Woonvisie. Het project is niet opgenomen als 'grondexploitatie van derden' in de toelichting op de balans. De gemeente is hier niet via de weg van de grondexploitatie bij betrokken.</p> <p>De besluitvorming over de vorm van grondbeleid heeft voor het grootste deel al in de jaren '90 plaatsgevonden, toen het grootste deel van de wijk werd gerealiseerd. De keuze voor actief grondbeleid voor Het Zand is grotendeels een uitvloeisel daarvan.<sup>58</sup> Al vanaf die tijd staat er een grondbedrijfscomplex (tot en met 2006 opgesplitst in deelplannen) voor dit project open.</p> <p>De Hak-verwerving is een duidelijk voorbeeld van het inzetten van een instrument van actief grondbeleid om een ruimtelijk voornemen tot uitvoering te brengen. Lange tijd was de afronding van het Zand niet mogelijk vanwege de hindercirkel rond Hak. De verwerving van het terrein met de bijbehorende verplaatsing naar Cornelisland heeft ruimte gecreëerd voor de afronding van het Zand.</p>
<b>Financiële ontwikkelingen</b>	<p>Verwacht saldo: €148.000 voordelig<sup>59</sup></p> <p>Ontwikkeling boekwaarde</p>

<sup>56</sup> Zie Jaarverslag 2006, p. 147 en Jaarverslag 2010, p. 161.

<sup>57</sup> Programmabegroting 2013, p. 159.

<sup>58</sup> Voor de VINEX-periode (1995 – 2004) was actief grondbeleid vrijwel altijd aan de orde.

<sup>59</sup> Raadsvoorstel *Grondexploitatie het Zand* d.d. 2 oktober 2012, p. 3.

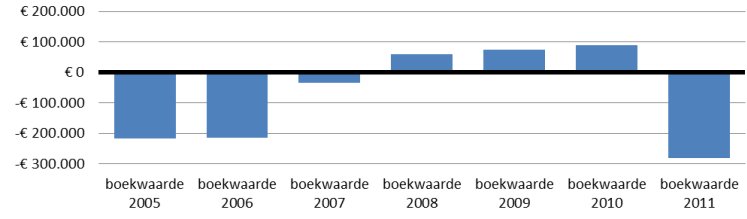
	 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geraamde totale investeringen: €21 mln. (incl. resterende boekwaarde oude deelplannen)</li> <li>▪ Geraamde plankosten: €1,4 mln. (20% t.o.v. kosten bouw/woonrijp maken)</li> <li>▪ Geraamd rendement op investeringen: 0,7%</li> </ul>
<p><b>Risico's en risicobeheersing</b></p>	<p>Om de risico's te kwantificeren is voor deze locatie een somber scenario doorgerekend. Dat sombere scenario sluit op een tekort van €3 mln. netto contant per 1 januari 2012.<sup>60</sup></p> <p>Een risico bij dit project is de hoge boekwaarde door de Hak-verwerving.<sup>61</sup> De jaarlijkse rentelasten doen het saldo bij vertraging steeds verder verslechteren.</p> <p>Er is een vrij ruime post onvoorzien opgenomen (20%). Eén van de redenen hiervoor is dat het Hak-terrein gesaneerd moet worden. Voor zover bekend gaat het om lichte bodemverontreiniging, maar het risico om meerkosten voor bodemsanering is aanwezig.</p>

<sup>60</sup> Raadsvoorstel *Grondexploitatie het Zand* d.d. 2 oktober 2012, p. 4.

<sup>61</sup> Raadsvoorstel *Grondexploitatie het Zand* d.d. 2 oktober 2012, p. 4.

	<b>Drie Rivieren</b>
<b>Inleiding project</b>	<p>Het project Drie Rivieren is een woningbouwlocatie op het terrein van de voormalige scheepswerf Smit in Slikkerveer. Het terrein ligt aan de oever van de Nieuwe Maas. Op het terrein worden door AM Wonen woningen gerealiseerd in één van de oude scheepswerfgebouwen en in twee nieuw gebouwde woontorens.</p>  <p>Bron afbeelding: <a href="http://www.3rivieren.nl">www.3rivieren.nl</a>.</p>
<b>Projectgeschiedenis, raadsbesluiten e.d.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opgenomen in Notitie woningbouwlocaties 2002: ja, als onderdeel van project 'Herontwikkeling Ringdijk Slikkerveer'</li> <li>▪ Opgenomen in MOP 'Ridderkerk Voortvarend': ja, als bodem-saneringslocatie 'De drie rivieren'<sup>62</sup></li> <li>▪ Opgenomen in Structuurvisie 2009: ja, als 'Slikkerveer – Rivierfront de Schans'</li> <li>▪ Opgenomen in Werkboek woningbouwstrategie: ja, als 'de 3-rivieren'</li> <li>▪ Bestemmingsplan vastgesteld: ja, bestemmingsplan 'Slikkerveer Rivieroevers'</li> <li>▪ Grondexploitatie vastgesteld: nee, grondexploitatie van derden</li> </ul>
<b>Vorm van grondbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorm van grondbeleid: faciliterend, op verzoek projectontwikkelaar</li> <li>▪ Grondverwerving: nee</li> </ul> <p>Het project Drie Rivieren is geïnitieerd door een projectontwikkelaar. Deze heeft de gemeente benaderd met het verzoek om mee te werken aan de realisatie van woningen op dit terrein. Er is dus geen sprake van een keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid; de keuze voor de gemeente was tussen wel of niet meewerken met deze ontwikkeling.</p>
<b>Financiële ontwik-</b>	Verwacht saldo: sluitende grondexploitatie

<sup>62</sup> Meerjarenontwikkelingsplan 'Ridderkerk Voortvarend', p. 35.

<p><b>kelingen</b></p>	<p>Ontwikkeling boekwaarde</p>  <p>Omdat het hier een particuliere grondexploitatie betreft, is het maximum waar de gemeente naar kan streven het volledige verhaal van de eigen kosten tot een sluitende exploitatie. Dat is momenteel ook het vooruitzicht. Als er meevallers zijn, kan de gemeente uiteindelijk een voordelig resultaat behalen op dit plan, maar het is formeel niet mogelijk om daarop aan te sturen.</p>
<p><b>Risico's en risicobeheersing</b></p>	<p>Het belangrijkste risico bij dit plan is dat er nog geen formele overeenkomst is met de ontwikkelaar over de bijdrage aan de gemeentelijke exploitatiekosten. Er is wel een bestemmingsplan vastgesteld, maar er is geen bijbehorend exploitatieplan opgesteld en er ligt ook geen exploitatieovereenkomst.<sup>63</sup> Daardoor heeft de gemeente geen formele instrumenten om betaling van de bijdrage af te dwingen.</p>

<sup>63</sup> Slotwijziging programmabegroting 2011, p. 1.

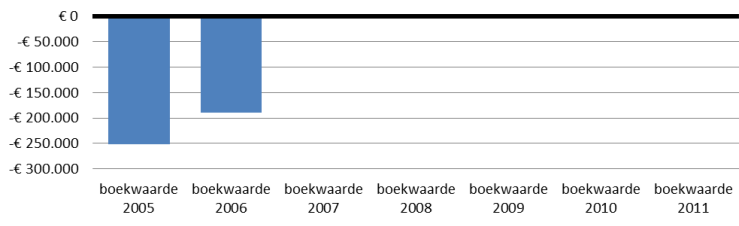
	Rijsoord – ‘de Koning’
<b>Inleiding project</b>	<p>Dit project betreft een voormalige tot vleesfabriek uitgegroeide slagereij, die de gemeente na toenemende klachten van omwonenden wenste uit te plaatsen. Vanwege het gebruik van het terrein door een goedlopend bedrijf ging het om een kostbare operatie. De gemeente heeft een projectontwikkelaar gezocht om het terrein te kopen en het project uit te voeren. Die is uiteindelijk gevonden in Roos Vastgoed BV.</p> <p>Uiteindelijk zijn er op het terrein 25 woningen gerealiseerd – iets meer dan vooraf voorzien. De woningen zijn in 2006 opgeleverd<sup>64</sup> en het project is in 2007 afgerond.<sup>65</sup></p>  <p>Bron afbeelding: Notitie woningbouwlocaties 2002, p. 57.</p>
<b>Projectgeschiedenis, raadsbesluiten e.d.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opgenomen in Notitie woningbouwlocaties 2002: ja, als ‘Locatie Pruimendijk/Rijsoordsestraat’</li> <li>▪ Opgenomen in MOP ‘Ridderkerk Voortvarend’: ja, zie WOP Rijsoord<sup>66</sup></li> <li>▪ Opgenomen in Structuurvisie 2009: nee, project afgerond</li> <li>▪ Opgenomen in Werkboek woningbouwstrategie: nee, project afgerond</li> <li>▪ Bestemmingsplan vastgesteld: nee, vrijstelling op basis van artikel 19-procedure en voorbereidingsbesluit<sup>67</sup></li> <li>▪ Grondexploitatie vastgesteld: nee, grondexploitatie van derden</li> </ul>
<b>Vorm van grondbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vorm van grondbeleid: faciliterend, op verzoek gemeente</li> <li>▪ Grondverwerving: nee</li> </ul> <p>Bij dit project heeft de gemeente er bewust voor gekozen geen actief grondbeleid te voeren. Het risico werd met het oog op de hoge ver-</p>

<sup>64</sup> Jaarverslag 2006, p. 107.

<sup>65</sup> Jaarverslag 2007, p. 112.

<sup>66</sup> Wijkontwikkelingsplan Rijsoord, p. 13

<sup>67</sup> Raadsvoorstel *Vorbereidingsbesluit Driehoek Rijsoord* d.d. 18 april 2006.

	<p>wervingswaarde van het terrein te groot geacht; de gemeente verwachtte dat zij het project op basis van alleen de grondexploitatie niet rendabel kon maken, maar dat een private ontwikkelaar/aannemer dat op basis van een gecombineerde grond- en vastgoedexploitatie wel zou kunnen. Voor de realisatie van het project is een exploitatie-overeenkomst met Roos Vastgoed BV gesloten.</p>																
<p><b>Financiële ontwikkelingen</b></p>	<p>Gerealiseerd saldo: €12.466 nadelig</p> <p>Ontwikkeling boekwaarde</p>  <table border="1"> <caption>Ontwikkeling boekwaarde (€)</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Boekwaarde</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>-€200.000</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>-€200.000</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>€0</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>€0</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>€0</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>€0</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>€0</td> </tr> </tbody> </table> <p>Net als bij 'de Drie Rivieren' geldt dat dit een particuliere grondexploitatie is met daardoor een neutraal saldo als hoogst haalbare uitkomst. In dit geval heeft de gemeente een verlies van ruim €12.000 geleden, ofwel omgerekend ongeveer €500 per woning.</p>	Jaar	Boekwaarde	2005	-€200.000	2006	-€200.000	2007	€0	2008	€0	2009	€0	2010	€0	2011	€0
Jaar	Boekwaarde																
2005	-€200.000																
2006	-€200.000																
2007	€0																
2008	€0																
2009	€0																
2010	€0																
2011	€0																
<p><b>Risico's en risicobeheersing</b></p>	<p>Voorafgaand aan de start van het project speelt het risico een belangrijke rol in de overweging om het project niet als gemeentelijke grondexploitatie uit te voeren. Om die reden wordt gekozen voor samenwerking met een projectontwikkelaar. Desondanks eindigt het project voor de gemeente met een tekort, maar dat was bij een gemeentelijke grondexploitatie waarschijnlijk groter geweest.</p>																