

## Notitie Grondexploitaties

3 september 2019

Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Start en verkenning bij actief grondbeleid</b> .....	<b>6</b>
2.1	Inleiding .....	6
2.2	Het proces .....	6
<b>3</b>	<b>Planontwikkeling bij actief grondbeleid</b> .....	<b>9</b>
3.1	Inleiding .....	9
3.2	Het proces .....	9
<b>4</b>	<b>Uitvoering bij actief grondbeleid</b> .....	<b>11</b>
4.1	Inleiding .....	11
4.2	Het proces .....	11
4.3	Afsluiten van actieve grondexploitaties .....	27
<b>5</b>	<b>Plan- en contractvorming bij faciliterend grondbeleid</b> .....	<b>28</b>
5.1	Inleiding .....	28
5.2	Het proces .....	28
5.3	Wet ruimtelijke ordening .....	29
<b>6</b>	<b>Uitvoering bij faciliterend grondbeleid</b> .....	<b>31</b>
6.1	Inleiding .....	31
6.2	Het proces .....	31
<b>7</b>	<b>‘Lessons learned’ en majeure risico’s</b> .....	<b>35</b>
7.1	Inleiding .....	35
7.2	Voorbeelden Pijnacker-Nootdorp en Amsterdam .....	35
7.3	Belangrijkste risico’s en beheersmaatregelen .....	37
	<b>Bijlage A: Voorbeeld checklist</b> .....	<b>39</b>

## 1 Inleiding

### Introductie van de commissie BADO

De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) bestaat uit deskundigen die onder meer werkzaam zijn bij gemeenten, provincies, de VNG, de beroepsorganisatie van accountants (NBA), accountantskantoren/diensten en het Rijk. De commissie BADO stelt het oplossen van problemen voorop. Problemen die raken aan de bedrijfsvoering en de accountantscontrole van decentrale overheden.

De doelstellingen en taken van de commissie BADO richten zich op de verheldering van vraagstukken die spelen op het raakvlak van auditing en bedrijfsvoering van gemeenten en provincies, zoals:

- het steunen van de controlerend accountant van een deelnemende gemeente op de werkzaamheden van de accountant van een samenwerkingsverband;
- de verantwoording over het persoonsgebonden budget (PGB);
- etc.

De commissie BADO brengt richtinggevende notities uit met een nadruk op de hoe-vraag en de interpretatie van bestaande wet- en regelgeving, voor wat betreft knelpunten en gezamenlijke oplossingen die raken aan de bedrijfsvoering en de accountantscontrole van decentrale overheden. De BADO-notities kunnen door de deelnemende organisaties waar nodig worden vertaald in aanvullende eigen (formele) instrumenten, zoals voor de NBA bijvoorbeeld in een NBA-Alert of handreiking of voor de VNG in een ledenbrief. Dat laatste is een optie en zal naar verwachting slechts in uitzonderlijke gevallen geschieden.

De notities worden gepubliceerd op de site van de [commissie BADO](#). Maar ook de [NBA](#) publiceert de notities, net als de [VNG](#)<sup>1</sup>.

### Grondexploitaties

Voor u ligt een notitie over grondexploitaties. Deze notitie beschrijft het gehele proces van woningbehoefte tot het sluiten van een grondexploitatie. Door deze integrale schets ontstaat er voor gemeenten<sup>2</sup> een beeld over welke stappen zij kunnen zetten en wat de accountant per stap verwacht. De notitie is opgebouwd door middel van vier processtappen voor actief (start en verkenning, planontwikkeling, uitvoering en afsluiting) en vier processtappen voor faciliterend (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en afsluiting) grondbeleid. Per processtap ligt in de notitie de focus op de documentatie die idealiter aanwezig is in het beheerdossier van een gemeente.

Het uiteindelijke doel van deze notitie is om de interne beheersing op grondexploitaties voor gemeenten te verbeteren. Vanuit deze optiek zijn ook verscheidene voorbeelden, lessen en risico's (alsmede beheersmaatregelen) beschreven.

---

<sup>1</sup> Voor eventuele vragen kunt u zich als gemeente wenden tot [info@vng.nl](mailto:info@vng.nl), als provincie tot [communicatie@ipo.nl](mailto:communicatie@ipo.nl) of tot [nba@nba.nl](mailto:nba@nba.nl)

<sup>2</sup> Waar gemeente staat kan ook provincie of gemeenschappelijke regeling worden gelezen.

Voor deze notitie heeft de commissie gebruikgemaakt van input van een velerlei aan organisaties. In het bijzonder wil de commissie hierbij haar dank uitspreken aan de volgende organisaties voor het leveren van een bijdrage:

- Gemeente Amsterdam
- PWC Nederland
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Haarlemmermeer
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp
- Gemeente Noordoostpolder
- Gemeente Zaanstad

### Scope

In deze notitie ligt de focus niet op verslaggevingsregels; dit is immers het domein van de commissie BBV<sup>3</sup>. De gedachte is juist om een handreiking voor gemeenten te schrijven die gedurende het gehele proces aandacht besteed aan de verschillende processtappen die een grondexploitatie idealiter van planvorming tot het moment van het afsluiten van een grondexploitatie doorloopt. Daarbij geeft deze notitie handvatten voor gemeenten en accountants om na een (suboptimale) controle gezamenlijk consensus te krijgen over een mogelijk nieuwe procesinrichting en de bijbehorende dossiervorming daaromtrent. Ook de opsommingen in de notitie dienen op deze wijze geïnterpreteerd te worden; deze zijn veelal niet limitatief en verplichtend.

Verder geldt dat in deze notitie actief en faciliterend grondbeleid centraal staan. Van deze vormen zijn de verschillende stadia beschreven met bijbehorende stappen voor de dossiervorming. Voor andere vormen van grondexploitaties, zoals PPS-constructies<sup>4</sup> of (complexe) mengvormen geldt dat deze een zo afwijkend karakter hebben voor de gemeentelijke bedrijfsvoering dat deze nu buiten beschouwing zijn gelaten. Mogelijk worden deze vormen in een vervolgnotitie beschreven.

Tenslotte is de Omgevingswet gepland per 1-1-2021 in te gaan. Er zijn daarin wijzigingen voorzien op het gebied van grondbeleid (o.a. kostenverhaal) ten opzichte van Wet en Besluit op de ruimtelijke ordening (Wro en Bro, 2008). In projecten die vallen onder de Crisis- en Herstelwet zijn regels soms al anders gesteld dan in Wro en Bro. In deze notitie wordt niet ingegaan op de Omgevingswet of Crisis- en Herstelwet.

---

<sup>3</sup> Voor meer informatie over de commissie BBV, zie: <https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979281/commissieleden>

<sup>4</sup> Dit is ook naar analogie van de commissie BBV welke naar aanleiding van PPS stelt: "Publiek-private samenwerkingsverbanden gelden binnen het BBV als verbonden partijen. Gemeenten geven informatie daarover in de paragraaf verbonden partijen. .... De keuze en doelstelling om grondbeleid tot uitvoering te brengen via één of meerdere samenwerkingsverbanden is aan de gemeente en wordt toegelicht in de paragraaf grondbeleid." (Bron: Commissie BBV, notitie Grondexploitaties in begroting en jaarstukken (2019)).

### Doelgroep

Deze notitie spitst zich toe op de bedrijfsvoering van gemeenten, in het bijzonder de dossiervorming bij een grondexploitatie. Vanuit deze optiek is de notitie vooral geschreven voor financiële ambtenaren, controllers, accountants en planeconomen. In mindere mate behoren bestuurders tot de doelgroep. Hiervoor is gekozen omdat de VNG eind 2018 een specifieke [handreiking voor raadsleden](#) heeft opgesteld.

Andere relevante publicaties die raakvlakken hebben met deze notitie betreffen:

- [Commissie BBV \(2019\): Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken](#)
- [Deloitte \(2019\): Handboek Grondbeleid](#)
- [Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019](#)

### Beleidsmatige toelichting

Een grondexploitatie is een gevolg van het grondbeleid van een gemeente en daarmee een middel (geen doel op zich) om maatschappelijke doelen te realiseren op het gebied van wonen, economie, natuur etc. De aanleiding om een grondexploitatie te openen is dan ook altijd beleidsmatig en gevoed vanuit een veelal functionele behoefte, zoals aan woningen, kantoren, verkeersdoeleinden of groen. Daarbij is grond voor een gemeente ook een sturingsinstrument voor de ruimtelijke ordening binnen haar gemeentegrenzen<sup>5</sup>. Doordat een gemeente de bestemming van grond bepaalt kan zij adequaat rekening blijven houden met individuele en gemeenschappelijke belangen. Nieuwe ruimtelijke plannen en daaruit voortvloeiend (nieuwe) grondexploitaties moeten voor een gemeente dus zorgen voor het in stand houden van de ideale balans van samenleving en ruimte.

---

<sup>5</sup> Bron: RFV (2015): Grond, geld en gemeenten (pag. 5).

## 2 Start en verkenning bij actief grondbeleid

### 2.1 Inleiding

Ruimtelijke plannen zijn constant in beweging. Op verschillende bestuurslagen wordt beleid gemaakt dat richting geeft aan de ontwikkeling van ruimtelijke plannen op een lager schaalniveau. Dit hoofdstuk schetst op hoofdlijnen deze visievorming en het op een lager schaalniveau verkennen van een gewenste ruimtelijke ingreep.



### 2.2 Het proces

#### 2.2.1 Visievorming [o.a. structuur-, woon- en bedrijven/kantorenvisie]

Verschillende bestuurslagen maken kaderstellend (ruimtelijk) beleid. Dit beleid bepaalt mede de wenselijkheid, mogelijkheden en onmogelijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling in een zeker gebied. Een structuurvisie (wordt omgevingsvisie) schetst de ambities voor de ruimtelijke ontwikkeling van land, provincie, regio en stad. Het schetst bijvoorbeeld waar verdichting gewenst is, waar bedrijvigheid de prioriteit heeft en waar ruimte moet blijven voor natuur en recreatie. De structuurvisies vormen het uitgangspunt voor hoe de fysieke ruimte te ontwikkelen en vormen een toets voor ruimtelijke plannen op een lager schaalniveau. Naast deze veelomvattende structuurvisies bestaan er, op verschillende bestuurslagen, vele meer specifieke visies en afspraken op het gebied van onder meer wonen, werken, onderwijs, zorg, recreatie, natuur en milieu. Ook dit beleid kan kaderstellend zijn en richting geven aan ruimtelijke plannen. In de planvormingsfase dient een gemeente te beargumenteren hoe het plan past binnen het scala aan kaderstellend ruimtelijk beleid.

#### Dossier

- In de projectspecifieke planvormingsproducten waar college en/of raad over besluiten, dient beargumenteerd te worden hoe het plan zich verhoudt tot het kaderstellend beleid.

### 2.2.2 Strategische verwervingen

Het verwerven van onroerend goed kan een integraal onderdeel van actief grondbeleid zijn. Het dient de productie van bouwrijpe grond. Strategisch verwerven kan als instrument worden ingezet om het realiseren van bestuurlijk vastgestelde doelen mogelijk te maken, te versnellen en als gemeente meer sturingsmogelijkheden te hebben. Het kan ook dienen om speculatie tegen te gaan. Ter voorkoming van staatssteun verdient het de voorkeur om een taxatie door een onafhankelijk taxateur te laten verrichten. Niet alleen het transactiebedrag maar ook de verbonden voorwaarden dienen marktconform te zijn. Zie voor wat onder staatssteun wordt verstaan de 'Notion of state aid' van de Europese Commissie<sup>6</sup>.

#### Dossier

- Een taxatie van het te verwerven onroerend goed.
- Collegebesluit ten bate van toetsing bestuurlijk/politiek draagvlak.
- Een raadsbesluit waarin de bestuurlijke instemming blijkt voor de strategische verwerving.

### 2.2.3 Verkenningsfase [projectspecifiek]

Een logisch voortvloeisel van het kaderstellend ruimtelijk beleid zoals een gemeentelijke structuurvisie, is het op een lager schaalniveau nadenken over het functioneren en eventuele (her)ontwikkelen van gebieden. Deze projectspecifieke planvorming, waartoe tevens een private partij (grondeigenaar) het initiatief kan nemen (zie hoofdstuk 5), start met een verkenning.

In de vroege planvormingsfase kan een verkenning plaatsvinden om op hoofdlijnen de wenselijkheid van ontwikkeling van een zeker gebied te onderzoeken. De verkenning bevat een analyse van de bestaande situatie, met als pijlers onder meer (grond)eigendom, grondgebruik, stedenbouw en sociale en economische dynamiek. Deze analyse leidt tot het formuleren van aandachtspunten en kansen, welke het opstellen van een of meerdere ruimtelijke ontwikkelscenario's voeden. De scenario's kunnen op hoofdlijnen volumestudies bevatten en aandacht besteden aan onder meer programmering, verkaveling en benodigde civieltechnische ingrepen. De verkenning bestaat naast een ruimtelijke component idealiter ook uit een financiële component waarbinnen mogelijke kosten en

#### Dossier

- Collegebesluit ten bate van toetsing bestuurlijk/politiek draagvlak en eventuele bijsturing plan (als bijlage o.a. een financiële paragraaf).

#### Indien voorbereidingskosten voor een grondexploitatie worden geactiveerd onder de immateriële vaste activa:

- Een raadsbesluit (of indien gedelegeerd: een collegebesluit) waarin de bestuurlijke instemming blijkt voor de ontwikkeling van de grond.

<sup>6</sup> <https://europadecentraal.nl/nederlandse-versie-van-mededeling-staatssteun-notion-of-state-aid/>

opbrengsten uiteengezet worden en financiële risico's in kaart gebracht. Een krachtenveldanalyse zorgt voor inventarisatie van relevante actoren.

In hoeverre het wenselijk en mogelijk is tot ontwikkeling over te gaan, hangt voor een belangrijk deel ook af van kaderstellend beleid zoals structuurvisies en uitwerkingen daarvan, *Natura 2000, hoofdgroenstructuur, geluids- en milieucontouren en luchthaven(indelings)besluit*. Dit type beleid is in meer of mindere mate normerend en bepaalt de contouren van de mogelijke ontwikkeling.

Ruimtelijke ontwikkeling is daarmee geen doel op zich maar een middel om beleidsdoelstellingen, die de maatschappij ten goede komen, te realiseren.

De verkenningsfase eindigt met de conclusie of het al dan niet opportuun is de planvorming voort te zetten. Indien het plan opportuun wordt geacht kan het college een principebesluit nemen<sup>7</sup>. Wanneer vervolgens krediet gevraagd wordt voor verdere planvorming (en mogelijke projectspecifieke anticiperende uitgaven anders dan proceskosten<sup>8</sup>), kan het, afhankelijk van de manier waarop de gemeente dit heeft georganiseerd, een raadsbesluit vergen.

---

<sup>7</sup> Mocht echter reeds in een eerder stadium mandatering aan ambtelijke organisatie hebben plaatsgevonden dan is deze stap overbodig.

<sup>8</sup> Met proceskosten worden de personele kosten bedoeld (inclusief toegerekende overheadkosten) die worden gemaakt ter voorbereiding en ontwikkeling van ruimtelijke plannen die samenhangen met specifieke grondexploitaties. Tot de personele kosten worden ook eventuele kosten voor inhuur gerekend.



### 3 Planontwikkeling bij actief grondbeleid

#### 3.1 Inleiding

Nadat als uitkomst van de verkenningsfase is geconcludeerd dat vervolgonderzoek zinvol is, wordt de haalbaarheid van het plan verder onderzocht en volgt een ontwerp<sup>9</sup> van de mogelijke ontwikkeling. Dit hoofdstuk schetst op hoofdlijnen de planontwikkeling bij actief grondbeleid.



#### 3.2 Het proces

Bij goed gevolg resulteert de planvorming in een kredietbesluit (ofwel investeringsbesluit), waarna binnen de door de raad vastgestelde kaders tot uitvoering kan worden overgegaan. Gedurende de planvormingsfase bestaat de mogelijkheid dat geconcludeerd wordt dat verdere planvorming niet opportuun is en juridisch-planologische ingrepen niet wenselijk. In dit geval is voor dat moment de rol van gemeente als initiator van gebiedsontwikkeling uitgespeeld.

##### 3.2.1 Haalbaarheids- en ontwerpfase (planontwikkeling)

Na de verkenningsfase vindt verder onderzoek naar de haalbaarheid van de ontwikkeling plaats. Hierbij wordt ten behoeve van het te wijzigen bestemmingsplan<sup>10</sup> een begin gemaakt met het uitzetten van relevante onderzoeken (die op basis van projectspecifieke kenmerken al dan niet verplicht zijn). De in de verkenningsfase geïnventariseerde risico's worden uitgediept en van beheersmaatregelen voorzien. Relevante actoren krijgen de mogelijkheid tot het leveren van inspraak.

#### Dossier

- Collegebesluit t.b.v. toetsing bestuurlijk/politiek draagvlak plan en eventuele bijsturing (bijlage o.a. een financiële paragraaf)

<sup>9</sup> Wanneer sprake is van gronduitgifte met concessie is het niet noodzakelijk om een ontwerp te hebben alvorens een grondexploitatie te openen.

<sup>10</sup> op grond van het overgangsrecht worden vanaf 2021 bestaande ruimtelijke plannen en bepaalde verordeningen van de gemeente beschouwd als onderdelen van het omgevingsplan

### 3.2.2 Haalbaarheids- en ontwerpfase (planontwikkeling)

Wanneer de ontwikkeling haalbaar is (te maken), wordt middels vervolgonderzoek toegewerkt naar een gedetailleerd ontwerp en financiële doorrekening. De ruimtelijke component vindt haar weg naar een stedenbouwkundig plan en/of stedenbouwkundig programma van eisen. Parallel hieraan leidt het juridisch-planologisch spoor naar een gewijzigd bestemmingsplan. Beide sporen bieden ruimte tot het leveren van inspraak. In de ruimtelijke component wordt aandacht besteed aan onderzoeken gericht op onder meer *archeologie, bezonning, bodem, flora en fauna, parkeren, verkeer en wind*. Het maakt ook duidelijk welke bestemmingen, en binnen welke grenzen, zijn toegestaan. Wanneer de ontwikkeling m.e.r.-plichtig is dient een gemeente ook een milieueffectrapportage uit te laten voeren.

De financiële component beschrijft de huidige en mogelijke toekomstige situatie en gaat in op *ruimtegebruik, eigendomssituatie, type grondbeleid, ontwikkelstrategie, programma, kosten, opbrengsten, fasering, parameters, kasstroom, financieel resultaat, risicoanalyse en beheerexploitatie*.

De financiële onderbouwing is in het geval van actief grondbeleid bedoeld voor intern ambtelijk en bestuurlijk gebruik en geheim<sup>11</sup> vanwege de onderhandelingspositie van een gemeente op de grondmarkt.

De ontwerpfase eindigt met de beslissing door de raad al dan niet tot uitvoering van de ontwikkeling over te gaan (tenzij de ontwerpfase binnen de grondexploitatie gaat plaatsvinden). De mogelijkheid bestaat dat voorafgaand aan dit besluit reeds goedkeuring is verleend voor anticiperende uitgaven anders dan proceskosten, zoals de verwerving van gronden en opstallen.

Het besluit tot uitvoering over te gaan wordt het kredietbesluit (ofwel investeringsbesluit) genoemd. De grondexploitatie wordt vastgesteld en daarmee 'actief' (zie paragraaf 4.2.1).

#### Dossier

Indien voorbereidingskosten voor een grondexploitatie worden geactiveerd onder de immateriële vaste activa:

- Een raadsbesluit (of indien gedelegeerd: een collegebesluit) waarin de bestuurlijke instemming blijkt voor de voorbereiding tot ontwikkeling van de grond.

<sup>11</sup> op grond van artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet

## 4 Uitvoering bij actief grondbeleid

### 4.1 Inleiding

Vanaf het moment dat er een raadsbesluit is genomen waarin de grondexploitatie (planinhoudelijk en financieel) is vastgesteld start de uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase wordt, meestal gedurende meerdere jaren, het plan inhoudelijk tot uitvoering gebracht. Grond wordt getransformeerd tot bouw- en woonrijpe grond en vervolgens uitgegeven aan een derde partij. In dit hoofdstuk zijn mogelijkheden voor beheersing en bijbehorende dossiervorming in deze fase nader uitgewerkt.



### 4.2 Het proces

#### 4.2.1 Het vaststellen van een grondexploitatie

Alvorens een grondexploitatie wordt gestart (in exploitatie genomen) dient de raad het volgende vast te stellen:

- een wijziging in het bestemmingsplan (tenzij de grondexploitatieplannen hierbinnen vallen);<sup>12</sup>
- de grondexploitatie zelf (bestaande uit een grondexploitatieplan en een -begroting), inclusief de plannen die daarin staan vermeld.

Nadat deze besluiten genomen zijn, classificeert het project op grond van het BBV als grondexploitatie<sup>13</sup>. Dit betekent dat vanaf dat moment de *kosten, opbrengsten, winstnemingen* en *verliezen* van het project onder de balanspost voorraden in de jaarrekening worden verantwoord.

Indien reeds sprake was van voorbereidingskosten die onder de immateriële vaste activa (kosten van onderzoek

#### Dossier

- Raadsbesluit met de vaststelling van de grondexploitatie (bestaande uit het grondexploitatieplan en de grondexploitatiebegroting)

#### In geval van voorbereidingskosten onder immateriële vaste activa:

- Een aansluiting tussen de boekwaarde van de voorbereidingskosten onder de immateriële vaste activa met de inbrengwaarde onder de voorraden

<sup>12</sup> Overigens geldt hierbij wel dat het moment van aanpassen van een bestemmingsplan in de tijd ná het moment van vaststellen van de grondexploitatie kan komen. Een grondexploitatie wordt veelal na de kaderstellende fase geopend. Er hoeft dan nog geen bestemmingsplan vastgesteld te worden. Dit kan eventueel ook later.

<sup>13</sup> Ook wel grondexploitatiecomplex genoemd.

en ontwikkeling) waren opgenomen, dan dienen deze middels een overboeking naar de voorraden 'ingebracht' te worden in de grondexploitatie.

#### 4.2.2 Het maken van schattingen

Een belangrijk onderdeel van de grondexploitatie betreft het maken van schattingen. Een schatting is een benadering van een bedrag als het niet mogelijk is het bedrag exact te bepalen, bijvoorbeeld omdat het afhankelijk is van toekomstige gebeurtenissen. Bij grondexploitaties gaat het dan specifiek om het verwachte resultaat (*winst of verlies*) van de grondexploitatie. Omdat dit resultaat afhankelijk is van toekomstige gebeurtenissen (bijvoorbeeld *nog te maken kosten* en *nog te realiseren verkopen*) is het niet mogelijk dit resultaat vooraf exact te bepalen.

Echter, via de jaarrekening van een gemeente legt het college van B&W wel verantwoording af aan de raad (en andere belanghebbenden). De inschattingen die de gemeente doet hebben zodoende een directe invloed op het resultaat in de jaarrekening. Zo zal bij verlieslatende projecten ten laste van het resultaat een verliesvoorziening gevormd moeten worden en zal bij een verwachte winst jaarlijks op basis van de voortgang van het project winst ten gunste van het resultaat komen.

Het is daarom van groot belang dat gemeenten een zo goed mogelijke inschatting maken. Maar hoe doet een gemeente dat?

In deze paragraaf geven we daar een aantal concrete adviezen en voorbeelden voor.

#### Stappenplan voor het maken van een schatting

Om een schatting te maken is het belangrijk een logische volgorde van processtappen te doorlopen. Wij adviseren gemeenten daarom dit stappenplan te doorlopen bij belangrijke schattingen in het opstellen of actualiseren van een grondexploitatie. Deze stappen zijn gebaseerd op de stappen die de accountant op basis van Standaard 540<sup>14</sup> dient te doorlopen bij het controleren van een schatting. In bijlage 1 is een voorbeeld opgenomen voor de benodigde documentatie bij een schatting.



##### **Bepaal en beschrijf het doel van de schatting**

Bepaal wat geschat moet worden en per welke datum. Wat is de beoogde doelstelling? Gaat het om een inschatting van de kwantitatieve programmering? Of gaat het ook om de kwalitatieve programmering (de onderverdeling van de programmering naar soort ontwikkeling, bijvoorbeeld meergezins sociale huurwoningen en eengezins koopwoningen)?



##### **Bepaal de methode: op welke wijze wordt de schatting gemaakt?**

Bepaal wat de meest geëigende methode is om de schatting te maken. Dit hangt tevens af van de aard van het project. Veel gebruikte methoden om opbrengsten te schatten zijn bijvoorbeeld:

<sup>14</sup> Vanaf boekjaar 2020 is een herziene Standaard 540 van kracht. Het hier opgenomen stappenplan ligt in lijn met de werkzaamheden die de accountant in het kader van deze herziene Standaard dient te verrichten.

- Comparatief (voor woningbouw of bedrijventerreinen): door vergelijking met (recente) markttransacties van bouwrijpe grond;
- Residueel (woningbouw): door van de vrij op naam-prijs de integrale bouwkosten (stichtingskosten exclusief grond) af te trekken, hetgeen 'resteert' is de waarde van bouwrijpe grond;
- Huurwaardeberekening (commercieel vastgoed): via huurprijs, het marktrendement en kosten bepalen wat de opbrengstwaarde is en daarvan de integrale bouwkosten aftrekken om de waarde van bouwrijpe grond te bepalen.

### Stap 3

#### **Bepaal of een deskundige noodzakelijk is**

Soms heeft een gemeente zelf niet de expertise of capaciteit om een schatting te kunnen maken. In die gevallen kan een deskundige worden ingeschakeld. Deze deskundige kan intern (bijvoorbeeld een taxateur in dienst van de gemeente) of extern zijn. Alhoewel het verstandig en doeltreffend kan zijn deskundigen in te schakelen, ontslaat het de gemeente niet van haar eigen verplichting een zo betrouwbaar mogelijke schatting te maken.

### Stap 4

#### **Beschrijf of er interne beheersingsmaatregelen aanwezig zijn die een betrouwbare schatting waarborgen**

Schattingen kunnen ad hoc (per geval per project) gemaakt worden of via een proces. Als dit via een proces gaat: bepaal dan of er in dit proces beheersmaatregelen (bijvoorbeeld functiescheiding) aanwezig zijn die de betrouwbaarheid van de schatting waarborgen.

### Stap 5

#### **Evalueer de schattingsonzekerheid: met welke zekerheid kan een betrouwbare inschatting gemaakt worden?**

Bepaal welke onzekerheden er zitten in de schatting die gemaakt wordt. Dit is afhankelijk van de mate van subjectiviteit in de schatting en de beschikbaarheid van informatie die nodig is om de schatting te maken. Daarnaast is niet elke schatting even belangrijk. Soms gaat het bijvoorbeeld om relatief kleine bedragen. Wij adviseren gemeenten zich bewust te zijn van de schattingsonzekerheid die inherent is aan het maken van schattingen en adviseren daarnaast deze schattingsonzekerheid te evalueren: is de schattingsonzekerheid niet te groot om een goede schatting te maken?

### Stap 6

#### **Evalueer de uitkomsten**

De laatste stap is om na te gaan of eerder gemaakte schattingen realistisch zijn geweest (de zogenaamde retrospectieve beoordeling uit de herziene Standaard 540). Hoever lag de werkelijke uitkomst af van de vorig jaar gemaakte inschatting? En wat betekent deze afwijking voor de methode of schattingsonzekerheid van de schatting die nu gemaakt wordt?

### 4.2.3 Parameters

Voor een grondexploitatie is de bepaling van parameters essentieel om de berekeningen in de tijd uit te kunnen zetten. In dit kader zijn de volgende parameters geïdentificeerd:

- Rentepercentage
- Kostenstijging
- Opbrengstenstijging
- Disconteringsvoet

Voor deze parameters is beschreven op welke wijze deze bepaald en onderbouwd kunnen worden in het beheerdossier.

#### *Rentepercentage*

Voor het aantrekken dan wel het wegzetten van kapitaal geldt een vergoeding. De vergoeding voor het aantrekken van vermogen wordt uitgedrukt in een percentage en heeft tot doel om de toekomstige kasstromen door te rekenen en de bijbehorende kosten voor kapitaal in kaart te brengen. De hoogte van het rentepercentage hangt af van de vraag of sprake is van projectfinanciering of totaalfinanciering. Daarnaast is sprake van een onderscheid tussen de rente zoals die jaarlijks over de boekwaarde per 1 januari wordt bijgeschreven en de rente die in de prognoses gehanteerd wordt. Beide opties zijn ook uitgewerkt in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV.

#### *Projectfinanciering*

Van projectfinanciering is sprake wanneer een lening extern is aangetrokken specifiek ten behoeve van de financiering van een specifiek project.

#### *Totaalfinanciering*

Van totaalfinanciering is sprake als op gemeentelijk niveau de externe financiering is afgestemd op de kapitaalbehoefte. Er is dus geen directe relatie tussen lening en een specifiek project. Voor beide vormen van financiering geldt het onderscheid naar rente over de boekwaarde en rente in de prognoses:

#### *Bepaling bij te schrijven rente over de boekwaarde*

De rente over de boekwaarde wordt in prognoses vaak bepaald op basis van de begroting. Het is op grond van het

#### **Dossier**

##### **Indien sprake is van projectfinanciering:**

- Een kopie van de leningsovereenkomst waaruit het betreffende rentepercentage blijkt.

##### **Indien sprake is van een renteherziening of variabel rentepercentage adviseren wij periodiek:**

- Een afschrift van renteherziening aan het dossier toe te voegen.

BBV echter verplicht om jaarlijks op basis van nacalculatie de werkelijk betaalde rente bij te schrijven over de boekwaarde.

#### *Bepaling te hanteren rente in de prognoses*

De bepaling van het rentepercentage voor de prognoses wordt gebaseerd op de begroting. Jaarlijks moet echter wel via een nacalculatie geëvalueerd worden of de werkelijk betaalde rente niet meer dan 0,5% afwijkt van het begrote percentage. Wanneer sprake is van een overschrijding van meer dan 0,5% dan dient het rentepercentage voor de prognoses bijgesteld te worden naar de werkelijk betaalde rente.

#### **Kostenstijging**

De prijzen van materialen liggen in de toekomst waarschijnlijk hoger dan nu. Om hiermee rekening te houden worden in een grondexploitatieberekening percentages voor indexatie gehanteerd. Zo kan met behulp van indexcijfers bij benadering bepaald worden wat de aanschafprijs is van een kuub zand in 2025. Over het algemeen is het percentage kostenstijging gelijk voor alle kostensoorten in de portefeuille.

In sommige gevallen kan op projectniveau echter sprake kan zijn van afwijkende percentages. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien:

- Sprake is van reeds afgesloten contract met een aannemer waarin een specifieke index is afgesproken; of
- De specifieke aard van een project zorgt voor specialistische inzet waarvoor specifieke indexcijfers meer passend zijn.

#### **Indien sprake is van totaalfinanciering:**

In het projectdossier neemt de gemeente twee berekeningen op:

- De nacalculatie over het betreffende jaar (als onderbouwing voor de bij te schrijven rente over de boekwaarde)
- De berekening op basis van de begroting (als onderbouwing voor de rentekosten en opbrengsten in de prognoses).

#### **Dossier**

Voor een adequate onderbouwing van indexatiecijfers adviseren wij de volgende hulpbronnen te gebruiken en op te nemen in het projectdossier:

- Bouwkostenindex (bouwkostenkompas)
- Bouwkostendata (BDB)
- Index Grond, Weg, en Waterbouwkundige Werken (GWW) van het CBS

In geval van projectspecifieke percentages adviseren wij een onderbouwing van het gehanteerde percentage in het projectdossier op te nemen. Te denken valt aan een contract met een aannemer of een onderbouwing uit een andere hulpbron (bijvoorbeeld een andere CBS-index).

### Opbrengstenstijging

Ook voor de toekomstige opbrengsten geldt dat deze mogelijk hoger liggen dan nu het geval is. Hiervoor dient een percentage opbrengstenstijging bepaald te worden. Voor de opbrengstenstijging geldt over het algemeen een differentiatie naar de aard van het project en in specifieke gevallen ook de ligging van een project. Zo kan het zo zijn dat de opbrengstenstijging voor een woningbouwproject in het centrum anders ligt dan de opbrengstenstijging voor eenzelfde project in een wijk buiten het centrum.

Alhoewel we veelal zien dat voor de opbrengstenstijging een onderscheid wordt gemaakt tussen woningbouw en niet-woningbouw, kan de gemeente gelet op haar specifieke portefeuille de opbrengstenstijging differentiëren tussen locaties. Een mogelijk onderscheid zou kunnen zijn:

Soort project	Locatie A	Locatie B
Woningbouw	X %	X %
	X %	X %
	X %	X %
	X %	X %
	X %	X %
Kantorenlocaties	X %	X %
	X %	X %
Bedrijventerreinen	X %	X %
Overig vastgoed	X %	X %

De opbrengstenstijging is in de meeste gevallen gebaseerd op de verhouding tussen vraag en aanbod in het betreffende gebied. Vaak gebruiken gemeenten interne of externe deskundigheid om via marktonderzoeken te bepalen wat het percentage opbrengstenstijging zou moeten zijn.

Ook voor de opbrengstenstijging geldt dat voor afzonderlijke projecten via contracten met derden reeds zekerheid bestaat over de opbrengstenstijging. In die gevallen ligt het voor de hand deze opbrengstenstijging als uitgangspunt voor de betreffende projecten te hanteren.

### Dossier

#### Indien sprake is van interne of externe deskundigheid

- Opnemen van de rapportage van deze deskundige als onderbouwing van de opbrengstenstijging in het projectdossier
- een memo aan het dossier toevoegen waarin de gemeente, de overwegingen rondom het gebruik maken van een deskundige beschrijft.

#### Indien sprake is van projectspecifieke (contractuele) afspraken over opbrengstenstijging

- Deze contracten aan het dossier toevoegen ter onderbouwing.



### **Disconteringsvoet**

De disconteringsvoet wordt gebruikt in de berekening van de contante waarde van de kasstromen als gevolg van de geprognoseerde lasten en baten. De contante waarde van de (kasstromen van de) toekomstige baten en lasten van grondexploitaties is binnen het BBV van belang voor het bepalen van de te treffen verliesvoorziening. Omdat er geen markt is voor grondexploitaties (gemeenten zijn in principe de enige partij die dit uitvoeren), is er geen disconteringsvoet beschikbaar vanuit de markt. Daarom is door de commissie BBV middels een stellige uitspraak in de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019)<sup>15</sup> de disconteringsvoet gesteld op 2% zijnde het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone<sup>16</sup>. De gemeente hoeft hier dus geen eigen inschatting van te maken.

#### **4.2.4 Actualisatie**

Als onderdeel van de jaarlijkse afsluiting is het belangrijk het projectdossier te actualiseren.

##### *Besluitvorming*

De notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV schrijft voor dat grondexploitaties minimaal jaarlijks geactualiseerd dienen te worden. Deze actualisatie bestaat tenminste uit een actualisatie van de financiële projectbegroting. Deze geactualiseerde grondexploitatiebegroting dient door de raad te zijn vastgesteld, tenzij hierover in een verordening afwijkende afspraken zijn gemaakt met de raad<sup>17</sup>. Het getekende vaststellingsbesluit dient opgenomen te worden in het projectdossier.

##### **Dossier**

- Getekend raadsbesluit met de vaststelling van de geactualiseerde grondexploitatiebegroting.
- De geactualiseerde grondexploitatiebegroting

##### *Kostenonderbouwing*

In een grondexploitatie zijn zowel gerealiseerde als geraamde kosten opgenomen. Per kostensoort is het van groot belang dat jaarlijks wordt geïnventariseerd of de

<sup>15</sup> Pag. 46

<sup>16</sup> <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/monopol/html/index.nl.html>

<sup>17</sup> Voorbeeld: De gemeente Haarlemmermeer heeft in haar verordening grondzaken opgenomen dat herziening niet jaarlijks nodig is zolang binnen de afgesproken bandbreedten (w.o. 10% afwijking kosten en/of baten t.o.v. laatste gerapporteerde grondexploitatie) wordt gebleven.

geraamde kosten nog realistisch en actueel zijn. Bijvoorbeeld wanneer een aanbesteding hoger of lager is uitgevallen dan moet dit ook verwerkt worden in de geraamde kosten (ook hoger of lager).

Verder zal in het beheerdossier in ieder geval een onderbouwing moeten zijn van de kostensoorten die van toepassing zijn op de grondexploitatie. De kostensoorten zijn wel beperkt tot de kostensoortenlijst uit het besluit Ruimtelijke Ordening, conform artikel 6.2.4. Wij adviseren het dossier op te bouwen aan de hand van de indeling van de kosten zoals deze in de grondexploitatiebegroting zijn opgenomen (bijvoorbeeld: *verwerving, plankosten, bouw- en woonrijp maken, kosten inrichting openbare ruimte, voorbereiding en toezicht en overige kosten*). Per kostensoort adviseren wij een onderbouwing (bijv. indexatie) op te nemen die aansluit op de ingerekende kosten en die uitgaat van dezelfde peildatum als de actualisatie. Daarbij is objectieve informatie altijd sterker als onderbouwing dan zelf gemaakte inschattingen. Zo is een objectieve taxatie ter onderbouwing van de verwervingskosten ‘sterker’ als onderbouwing dan een eigen inschatting van de waarde op basis van bijvoorbeeld de WOZ-waarde.

#### *Opbrengstenonderbouwing*

In een grondexploitatie gaan de kosten altijd voor de baten uit. Dit impliceert ook dat de onderbouwing van de toekomstige baten een groot effect hebben op de correcte waardering van een grondexploitatie. Immers, de batenkant van een grondexploitatie bestaat dus vooral uit schattingen over toekomstige opbrengsten. Om deze toekomstige opbrengsten, zoals grondverkoop, op de juiste waarde te schatten is het essentieel om gebruik te maken van adequate schattingen. Hiervoor wordt geadviseerd om gebruik te maken van de volgende hulpbronnen voor het maken van schattingen:

- Eigen taxateurs
- Externe taxateurs/taxatiebureaus
- Eventueel: een vastgestelde grondprijzennota<sup>18</sup> (die dan ook onderbouwd is met taxaties).

#### Dossier

In bijlage A is een voorbeeld opgenomen van een checklist die gehanteerd kan worden om toekomstige kosten te onderbouwen.

#### Dossier

In bijlage A is een voorbeeld opgenomen van een checklist die gehanteerd kan worden om toekomstige opbrengsten te onderbouwen.

<sup>18</sup> Het is wenselijk om de grondprijzennota minimaal tweemaal te herzien.

### *Programmering*

Aanpassingen in de programmering vergen expliciete besluiten van de raad. Dit impliceert dat een beheerdossier alle raadsbesluiten die betrekking hebben op de programmering (en mogelijk leiden tot wijzigingen) moet bevatten<sup>19</sup>. Eenzelfde geldt voor het overschrijden van de tienjaarstermijn voor de tijdshorizon van de grondexploitatie; dit moet cf. notitie grondexploitaties commissie BBV expliciet besloten zijn door de raad.

Verder wordt gemeenten geadviseerd om in de programmering grondexploitaties niet te groot te maken; kies voor ontwikkeling in deelfases, om het geheel zodoende beheersbaar te houden. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met eventuele geprogrammeerde verevening tussen deelfases, bijvoorbeeld negatieve deelfases (te ontwikkelen sociale huurwoningen) met een positieve deelfase (alleen vrijesectorwoningen).

### *Fasering*

In de vaststelling van de grondexploitatie is ook de fasering opgenomen. De fasering geeft inzicht in de spreiding van het project in de tijd. Wanneer worden kosten en opbrengsten naar verwachting gerealiseerd? Doordat deze ook via expliciete raadsbesluiten vastgesteld worden kan een gemeente niet zonder meer wijzigingen in de fasering doorvoeren zonder instemming van de raad<sup>20</sup>. Dit impliceert dus ook dat een beheerdossier alle raadsbesluiten inzake wijziging van de fasering moet bevatten.

#### **Dossier**

- De door de raad (bijvoorbeeld via een MeerjarenPerspectief Grondexploitaties) vastgestelde programmering.
- Aansluiting tussen de vastgestelde programmering door de raad met de ingerekende programmering in de grondexploitatie.

**Bij overschrijding 10-jaarstermijn:** een raadsbesluit waarin de raad deze overschrijding en de toegepast beheersmaatregelen autoriseert.

#### **Dossier**

- De door de raad (bijvoorbeeld via een MeerjarenPerspectief Grondexploitaties) vastgestelde fasering.
- Aansluiting tussen de vastgestelde fasering door de raad met de ingerekende fasering in de grondexploitatie.

---

<sup>19</sup> Zie voetnoot 10 voor een uitzondering hierop.

<sup>20</sup> Idem

### **Woondeal; een boost voor programmering**

Het stedelijk gebied Eindhoven (SGE) heeft een grote aantrekkingskracht op woningzoekenden. De aantrekkingskracht is voor een belangrijk deel het gevolg van het groeiend aantal banen in de regio, niet in de laatste plaats bij hightechbedrijven als ASML en Philips.

Daarbij toont het SGE de ambitie om economisch in de mondiale voorhoede te blijven meespelen en hier hoort een kwantitatief en kwalitatief passende groei van de woningvoorraad bij. Volgens een onafhankelijk advies behoort het tot 2040 toevoegen van 40.000 woningen in de gemeente Eindhoven tot de mogelijkheden.

Echter, doordat de provincie een generieke andere methodiek hanteerde voor prognose van de woningbehoefte kon dit niet volledig doorvertaald worden in de plannen van het SGE. De accountant van de gemeente Eindhoven was bij het toetsen van de programmering in grondexploitaties tevens gebonden aan deze provinciale prognose.

Ter stimulering van de woningbouw heeft het SGE recentelijk een woondeal gesloten met de provincie Noord-Brabant en het ministerie van BZK. Onderdeel van de deal is om een hogere richtinggevendende woningbehoefte te hanteren dan de eerdere provinciale prognose. De woondeal doet daarmee recht aan de bijzondere status van het SGE binnen de provincie. De afspraak is gemaakt dat de accountant van de gemeente Eindhoven de woningbouwprogrammering zal toetsen aan de woondeal, in plaats van aan de provinciale prognose.

De belangrijkste redenen om af te wijken van de generieke provinciale prognose en maatwerk toe te passen in de prognose voor het SGE zijn:

- Het SGE kent een bijzondere internationale dynamiek als gevolg van de aanwezigheid van bedrijvigheid die op grote schaal kenniswerkers vanuit de hele wereld naar deze regio trekt. Deze dynamiek was nog onvoldoende meegenomen in de huidige provinciale prognose van 2017 en is in haar omvang uniek voor deze provincie. In de nieuwe prognose van 2020 zal dit aspect naar verwachting wel meer aandacht gaan krijgen.
- De door het Rijk, SGE en de provincie gewenste versnelling van de woningbouwproductie zou niet mogelijk zijn binnen de huidige provinciale prognose. In de Brabantse Agenda Wonen stelt de provincie “ruim baan [...] voor woningbouw op geschikte inbreidings-, herstructurerings- en transformatielocaties en in leegstaand vastgoed, die aansluit op een actuele vraag en snel in aanbouw kan worden genomen. Om ook langs deze lijn bij te dragen aan versnelling van de woningbouwproductie”.

#### 4.2.5 Winst of verlies verwerken

Nadat een grondexploitatie is geactualiseerd ontstaat een exploitatiesaldo dat gewaardeerd kan worden op nominale, contante- of eindwaarde. Voor de berekening op nominale waarde geldt dat geen rekening is gehouden met de tijdsfactor, dit in tegenstelling tot een berekening op eindwaarde waarbij uitgegaan wordt van het exploitatiesaldo bij het afsluiten van de grondexploitatie. Bij een eindwaardeberekening geldt dat deze contant kan worden gemaakt om deze uit te drukken in het huidige prijspeil. Dit vindt plaats via de netto contante waarde (NCW)-systematiek tegen de discontovoet. Het percentage van de discontovoet wordt idealiter gelijkgesteld aan het meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone (zie paragraaf 4.2.2).

##### 4.2.5.1 Verwerking van een naar verwachting verlieslatend project

Bij een negatief exploitatiesaldo op basis van nominale, eind- of contante waarde dient een gemeente vanuit het voorzichtigheidsbeginsel in hetzelfde jaar een voorziening in de jaarrekening te treffen ter grootte van het volledige verlies. De voorziening kan gewaardeerd worden tegen nominale of contante waarde. In het geval van nominale waarde is de omvang van de voorziening gelijk aan het resultaat van de grondexploitatiebegroting op eindwaarde. Deze voorziening dient als waardecorrectie op de post *bouwgronden in exploitatie* aan de activazijde van de balans gepresenteerd te worden<sup>21,22</sup>. Bij waardering tegen contante waarde wordt het verwachte verlies op eindwaarde door middel van een verdisconteringsvoet (=2%) contant gemaakt.

##### Dossier

- Geactualiseerde grondexploitatiebegrotingen voor alle grondexploitatieprojecten;
- Een specificatie van de verliesvoorziening waaruit minimaal blijkt wat het voorziene bedrag per grondexploitatieproject is;
- Een aansluiting tussen de balanspositie boekwaarde in exploitatie genomen bouwgronden, de boekwaarde volgend uit de grondexploitatiebegrotingen of de projectadministratie en de gevormde verliesvoorziening.

<sup>21</sup> Wanneer de te treffen voorziening hoger is dan de post *bouwgronden in exploitatie* dient een aanvullende voorziening aan de passivazijde van de balans gepresenteerd te worden. De post *bouwgrond in exploitatie* mag namelijk niet negatief staan.

<sup>22</sup> Commissie BBV (2019): *Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken*, pag. 52).

#### 4.2.5.2 Verwerking van een naar verwachting winstgevend project

Bij een positief exploitatiesaldo is een gemeente vanuit het realisatiebeginsel verplicht op grond van de percentage of completion (POC)-methode tussentijds winsten te nemen. Hiervoor gelden drie (cumulatieve) eisen:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Uit de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV valt de volgende formule af te leiden voor de berekening van de tussentijds te nemen winst:

***(% kostenrealisatie x % opbrengstenrealisatie) x (verwachte winst -/- projectspecifieke risico's) = te verantwoorden tussentijdse winst***

De toepassing van deze formule is verplicht. Wel is het zo dat de gemeente voor elk van de variabelen in de formule adequate onderbouwing dient op te nemen in het dossier. Zo zullen de projectspecifieke risico's bijvoorbeeld onderbouwd dienen te worden voor zowel de omvang van het risico (in €) als de kans dat dit risico zich voordoet (in %). De omvang van de risico's kan bijvoorbeeld bepaald worden via sessies binnen de gemeente om projectspecifieke risico's te identificeren of met risicosimulaties via de Monte Carlo simulatie. Het inschatten van een risico is feitelijk het maken van een inschatting dat bepaalde gebeurtenissen zich voordoen. Daarvoor kan dus gebruik gemaakt worden van het stappenplan in paragraaf 4.2.2 van deze notitie.

**Let op:** Indien de kans op een projectspecifiek risico groot is (bijvoorbeeld groter dan 50%: en de kans groter is dat het risico zich wel voordoet) dient de gemeente zich af te vragen of het risico niet als te verwachte kosten in de grondexploitatie ingerekend had moeten worden.

#### Dossier

- Geactualiseerde grondexploitatiebegrotingen voor alle grondexploitatieprojecten;  
- Voor alle winstgevende projecten:

- Een berekening van de eventueel te nemen tussentijdse winst op basis van de formule uit de notitie grondexploitaties van de commissie BBV
- Voor alle projectspecifieke risico's die in mindering zijn gebracht op de verwachte winst: een onderbouwing van het risicobedrag (in €) en de kans dat dit risico zich voordoet (in %)

#### 4.2.6 Voorbeelden risicobepaling, onderbouwing en beheersing

Hieronder vindt u een voorbeeld van de gemeente Noordoostpolder omtrent de methode die zij hanteren om een risicoanalyse te doen en daarmee een inschatting te kunnen maken van het benodigde weerstandsvermogen voor grondexploitaties.

Daarna staat een voorbeeld beschreven van de gemeente Amsterdam beschreven voor het verevenen van winsten en verliezen van verschillende grondexploitaties, een zogenaamd gesloten systeem.

#### 4.2.7 Voorbeeld risicoanalyse gemeente Noordoostpolder

Voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen voor grondexploitaties gebruikt de gemeente Noordoostpolder drie verschillende technieken voor het uitvoeren van een risicoanalyse<sup>23</sup>:

1. Een gevoeligheidsanalyse
2. Een scenarioanalyse
3. Een stochastische analyse (Monte Carlo simulatie)

##### *Ad 1. Gevoeligheidsanalyse*

Een gevoeligheidsanalyse onderzoekt hoe gevoelig het financiële projectresultaat is voor verandering van één bepaalde parameter. Bij een gevoeligheidsanalyse kunnen onder andere de volgende gegevens worden betrokken: rente, kosten- en opbrengstenstijging, fasering en grondprijzen. Met het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse wordt de financiële bandbreedte van een exploitatie inzichtelijk gemaakt. Wanneer bijvoorbeeld vertraging een groter financieel effect heeft dan lagere uitgifteprijsen en andere wijzigingen, dan wordt de planning van het project financieel gevoelig. De gevoeligheidsanalyse geeft een overzicht van de meest omvangrijke financiële risico's van een grondexploitatie.

##### *Ad 2. Scenarioanalyse*

Een scenarioanalyse houdt rekening met het feit dat verandering van een bepaalde parameter ook gevolgen heeft voor andere parameters, die vervolgens samen weer invloed hebben op het resultaat. Meerdere parameters worden dus tegelijkertijd veranderd zodat een scenario ontstaat. In praktijk worden dan vaak een “goed weer” en “slecht weer” scenario doorgerekend. Het voordeel van de scenarioanalyse ten opzichte van de gevoeligheidsanalyse is dus dat een aantal parameters samen, in logisch verband, gewijzigd wordt. De beperking van deze methode is dat het over het algemeen niet waarschijnlijk is dat alle waarden tegelijk negatief (slecht weer) of allemaal tegelijk positief (goed weer) zijn. De uitkomsten van het goed- en slecht weer scenario geven de bandbreedte aan waarbinnen de werkelijke uitkomsten zullen liggen.

##### *Ad 3. Stochastische analyse (Monte Carlo simulatie)*

Een Monte Carlo simulatie komt tegemoet aan de nadelen van de hiervoor beschreven methoden. De Monte-Carlosimulatie is een simulatietechniek waarbij een fysiek proces niet één keer maar vele malen wordt gesimuleerd, elke keer met andere startcondities. Het resultaat van deze verzameling simulaties is een verdelingsfunctie die het hele gebied van mogelijke uitkomsten weergeeft.

---

<sup>23</sup> Alvorens kan worden overgegaan tot een risico-analyse is een risico-inschatting noodzakelijk. Hiervoor wordt vaak de RISMAN-methode gebruikt.

De term Monte-Carlo is afgeleid van het beroemde casino uit Monte Carlo. Dat betekent niet dat het een methode is die gebaseerd is op gokken. Het refereert aan de manier waarop voor elke nieuwe simulatie (een van de vele) de startcondities worden bepaald, uitgaande van een verzameling van reëel te verwachten condities. Zo wordt op basis van een groot aantal *at random* berekeningen het totale financiële risico van een project (of meerdere projecten) bepaald. Voor diverse op voorhand geïnventariseerde (financiële) risicovariabelen wordt gesimuleerd dat deze naar boven en/of naar beneden afwijken. Dit gebeurt binnen – eveneens vooraf vastgestelde - bandbreedtes. Een Monte Carlo simulatie vereist het toevoegen van een kansverdeling aan verschillende parameters. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen verdelingen:

- *Driehoeksverdeling*

De driehoeksverdeling wordt doorgaans ook wel de triangulaire verdeling genoemd. Er is hier sprake van een getal tussen het minimum en het maximum, de *modus*, waarmee het zwaartepunt bepaald kan worden.

- *Uniforme verdeling*

De uniforme verdeling geeft aan dat de kans op elke waarde hetzelfde is tussen een bepaalde minimum- en maximumwaarde.

- *Binomiale verdeling*

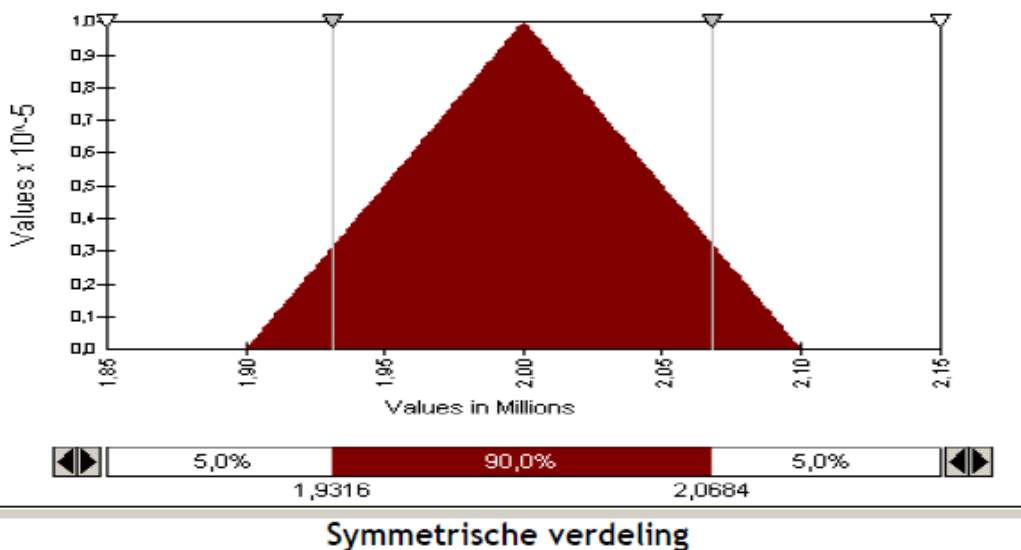
De binomiale verdeling wordt gebruikt wanneer er twee mogelijke uitkomsten zijn: ja of nee. Er is x% kans op uitkomst 'ja' en (100-x)% kans op uitkomst 'nee'. Indien het antwoord 'ja' is wordt er een waarde getrokken tussen het minimum en maximum. Indien het antwoord 'nee' is dan is de waarde automatisch nul.

De meest toegepaste verdeling is de driehoeksverdeling. Deze verdeling betekent dat de waarden worden getrokken binnen de gestelde bandbreedte, met de meeste waarden in de buurt van de punt (meest waarschijnlijke waarde). Dit punt bevindt zich in het midden van de bandbreedte in geval van een symmetrische driehoeksverdeling, maar kan zich ook elders binnen de bandbreedte bevinden (asymmetrische verdeling). De meest waarschijnlijke waarde is veelal het uitgangspunt binnen de grondexploitatie. Hierna een nadere toelichting op de driehoeksverdeling.

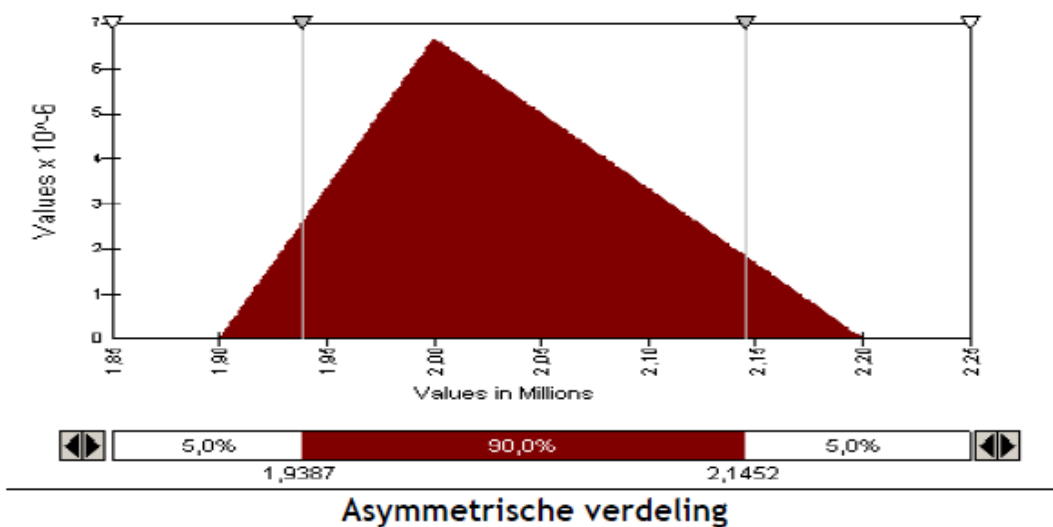


*Voorbeeld driehoeksverdeling*

Een gemeente verwacht dat de verwervingskosten voor een bepaald stuk grond €2.000.000 zijn. Mochten de onderhandelingen goed verlopen dan kunnen de werkelijke kosten slechts €1.900.000 (-5%) bedragen. Het tegenovergestelde kan echter ook. De onderhandelingen verlopen slecht en de werkelijke kosten bedragen €2.100.000 (+5%). Stel de onderhandelingen worden duizend keer gevoerd. De waarde €2.000.000 zal dan het meest als werkelijke verwervingskosten naar voren komen. Naarmate meer naar de uitersten (EUR 1.900.000 en 2.100.000) wordt gegaan, zullen de waarden minder vaak voorkomen. Dit ziet dit er als volgt uit:



Hierboven is sprake van een symmetrische verdeling, de kans op meevallers is even groot als de kans op tegenvallers. Een ongelijke verdeling is ook mogelijk, bijvoorbeeld €1.900.000 (-5%) als ondergrens en €2.200.000 (+10%) als bovengrens. Dit levert het volgende beeld op:



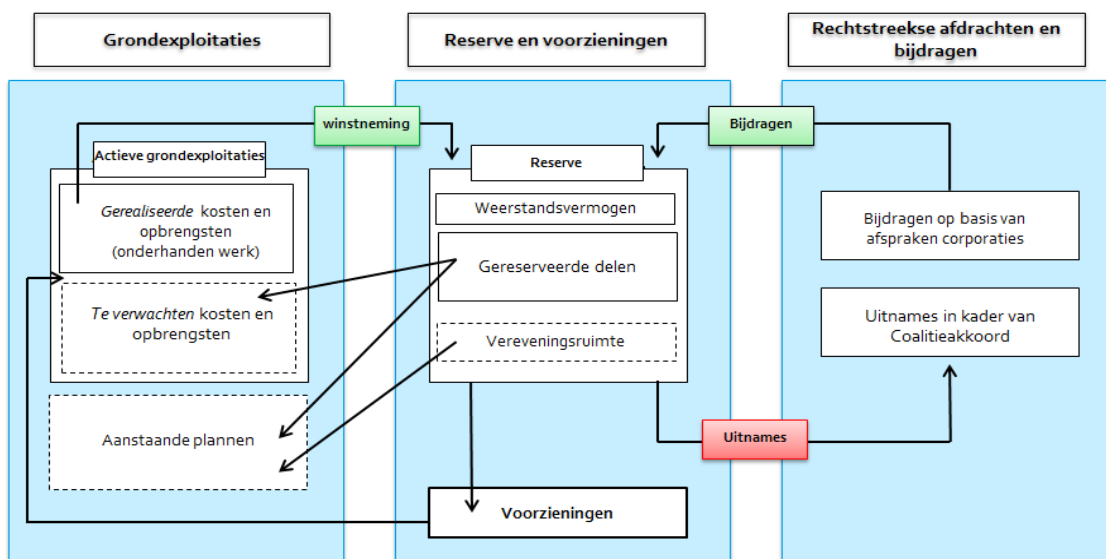
Op deze manier ontstaat dus een niet-symmetrische verdeling waarbij de kans op een werkelijk bedrag hoger dan de meest voorkomende waarde groter is dan de kans op een bedrag lager dan de meest voorkomende waarde. Dit kan ook afgeleid worden aan het oppervlak onder de grafiek dat rechts van de top groter is dan links.

#### 4.2.8 Voorbeeld Vereveningsfonds gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft een fonds, het zg. Amsterdamse Vereveningsfonds<sup>24</sup> ten behoeve van de verevening van door het gemeentebestuur vastgestelde grondexploitaties. Er wordt verevend tussen grondexploitaties met een tekort (waarvoor een voorziening<sup>25</sup> wordt getroffen) en grondexploitaties met een overschot<sup>26</sup>. Ofwel, met de winst van het ene plan kan het tekort van een ander plan worden gedekt. Bij een winstneming vindt een dotatie plaats aan de reserve. Voor de vorming van een voorziening voor een tekort vindt een onttrekking aan de reserve plaats.

Voor grote (voor)investeringen kan, als extra zekerheid, besloten worden een aparte reservering te vormen. Via gekwantificeerde risicoanalyses op projectniveau (kans van optreden risico's niet groter dan 50%, anders als kostenpost in grondexploitatie), Monte Carlo simulatie en scenariostudies op portefeuilleniveau wordt de risicoreservering bepaald die nodig is om met een 90% zekerheid tegenvallers te kunnen opvangen.

In beginsel is sprake van een gesloten systeem. De winsten en verliezen die tussentijds en/of bij de afsluiting van grondexploitaties ontstaan, worden verrekend met het Vereveningsfonds. Er is dus geen structurele toevoeging vanuit de Algemene Dienst nodig om de gebiedsontwikkeling te betalen. Ook is er geen structurele winstafracht aan de Algemene Dienst.



Het Amsterdams Vereveningsfonds is een voorbeeld van een gesloten systeem. Gedurende het proces is, binnen de gestelde kaders, geen separate besluitvorming van de raad noodzakelijk over de resultaatbestemming. Een alternatief hiervoor is een open systeem, waarbij de raad via een voorstel over de bestemming van het resultaat van elk project/bundeling van projecten een separaat besluit neemt.

<sup>24</sup> De facto een bestemmingsreserve gebiedsontwikkeling.

<sup>25</sup> De voorziening wordt gevormd door onttrekking uit het fonds (de bestemmingsreserve gebiedsontwikkeling, zie voetnoot 14)

<sup>26</sup> Bij financieel positieve plannen wordt tussentijds winst genomen na realisatie (conform werkwijze commissie BBV) ten gunste van de reserve. Dus volgens de methode van winstbestemming.

### 4.3 Afsluiten van actieve grondexploitaties

#### 4.3.1 Inleiding



Nadat de uitvoeringsfase is afgerond en de grond en/of onroerende goederen geleverd zijn kan de grondexploitatie worden afgesloten. Deze laatste stap, het afsluiten van een actieve grondexploitatie, is in beginsel een formaliteit. Dit hoofdstuk schetst op hoofdlijnen het proces en dossiervorming.

#### 4.3.2 Het proces

Het vaststellen van een grondexploitatie is een wettelijke bevoegdheid van de raad. Het afsluiten is niet wettelijk geregeld. Meerdere gemeenten hebben de werkwijze echter wel verankerd in verordeningen (grond of financiële). De kaders die de gemeente hier stelt zijn uiteindelijk essentieel voor het beheerdossier. Immers, wanneer de raad een grondexploitatie moet afsluiten, dient dit besluit ook aanwezig te zijn in het dossier. Hieronder vindt u ter illustratie het voorbeeld van de gemeente Haarlemmermeer.

#### Dossier

- Financiële verordening
- Verordening grondzaken

#### 4.3.3 Voorbeeld gemeente Haarlemmermeer

##### Voorbeeld Verordening Grondzaken gemeente Haarlemmermeer:

##### Artikel 12 Het afsluiten van een grondexploitatie

a.

Indien in een lopende grondexploitatie geen uitgaven en opbrengsten meer zijn te verwachten moet een voorstel tot afsluiten van de grondexploitatie door Burgemeester en Wethouders aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd, uiterlijk 24 maanden na de overdracht naar het cluster Beheer & Onderhoud. Als de grondexploitatie na 24 maanden nog openstaat, worden Burgemeester en Wethouders en raad hierover, met vermelding van de redenen hiervoor, geïnformeerd.

b.

Een voorstel tot afsluiten van een grondexploitatie omvat een berekening van het definitieve resultaat op Netto Contante Waarde, een voorstel tot winst- dan wel verliesname in de Reserve Grondzaken.

## 5 Plan- en contractvorming bij faciliterend grondbeleid

### 5.1 Inleiding

Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief of facilitair grondbeleid genoemd) laat een gemeente de daadwerkelijke ontwikkeling van de grond, en daarmee ook de grondexploitatie grotendeels over aan een private grondeigenaar dan wel ontwikkelaar/bouwer. Dit hoofdstuk schetst op hoofdlijnen de plan- en contractvorming bij faciliterend grondbeleid.

### 5.2 Het proces

Bij faciliterend grondbeleid laat een gemeente de daadwerkelijke ontwikkeling van de grond, en daarmee ook de grondexploitatie grotendeels over aan een private grondeigenaar dan wel ontwikkelaar/bouwer. Een gemeente beperkt zich bij faciliterend grondbeleid tot haar publiekrechtelijke rol, dat wil zeggen: het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling en de controle op de ontwikkeling. Dit vindt plaats door de vaststelling en daarna de handhaving van het bestemmingsplan. Daarnaast kan een gemeente een rol spelen bij de aanleg en/of afname van openbare voorzieningen, infrastructuur of bij bepaalde bijzondere bestemmingen, zoals grond voor scholen en wijkcentra. Omdat het kostenverhaal bij het bestemmingsplan verzekerd moet zijn speelt de gemeente door het sluiten van een anterieure overeenkomst ook een privaatrechtelijke rol. Komt geen anterieure overeenkomst tot stand, dan is de gemeente bij de vaststelling van het bestemmingsplan verplicht tevens een exploitatieplan vast te stellen. Een omgevingsvergunning om te bouwen wordt alleen verstrekt als voldaan wordt aan de regels van het exploitatieplan, waaronder het kostenverhaal.

Het belangrijkste voordeel van faciliterend grondbeleid is dat een gemeente beduidend minder financiële risico's loopt dan bij actief grondbeleid. Het grondexploitatie risico wordt namelijk overgeheveld naar de markt. Nadeel daarbij is dat er ook minder gemeentelijke sturingsmogelijkheden zijn en de eventuele winst niet ten goede komt aan de gemeenschap (gemeente). Voor gemeenten met een beperkte financiële armslag en grondpositie is faciliterend grondbeleid een uitkomst (er is immers onvoldoende kapitaal om actief grote gebieden te verwerven).

Bij faciliterend grondbeleid kan het initiatief tot projectspecifieke visievorming zowel door een private partij (vaak een ontwikkelaar) als door een gemeente genomen worden. Deze private partij heeft de gemeente nodig voor het juridisch-planologisch spoor. Omgekeerd is de gemeente voor de ontwikkeling van de grond afhankelijk van de ontwikkelaar en/of grondeigenaar. Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgt dat idealiter gezocht wordt naar een breed gedragen ontwikkelvisie die kan leiden tot een haalbare business case voor de private partij als ook op voldoende draagvlak kan rekenen bij onder meer lokale politiek en omwonenden.

## 5.3 Wet ruimtelijke ordening

### 5.3.1 Inleiding

Om het faciliterend grondbeleid beter te verankeren is in 2008 in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de afdeling grondexploitatie ingevoerd. Met de afdeling grondexploitatie worden de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. In het proces van gebiedsontwikkeling spelen grondbezit en grondexploitatie een cruciale rol. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten. Dat kan niet zonder wettelijke grondslag. De Wet ruimtelijke ordening biedt de gemeente de mogelijkheid om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen en geeft de gemeente instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden. Hieronder valt het regelen van het kostenverhaal en eventuele locatie-eisen.

### 5.3.2 Kostenverhaal

Kostenverhaal is het verhalen van de kosten van ruimtelijke investeringen ten behoeve van een gebiedsontwikkeling op de grondeigenaren in een bepaald exploitatiegebied die profijt hebben van die ruimtelijke investeringen. Volgens de afdeling grondexploitatie (Wro 2008) is de gemeente verplicht het kostenverhaal te verzekeren. Als de grond in eigendom is van de gemeente dan is het kostenverhaal verzekerd via de uitgifte. Als de grond in eigendom is van een particuliere grondeigenaar dient het kostenverhaal verzekerd te worden middels een anterieure overeenkomst en/of een exploitatieplan. Na vaststellen van een exploitatieplan kan indien gewenst een posterieure overeenkomst worden gesloten, binnen de kaders van het exploitatieplan.

Het kostenverhaal moet verzekerd zijn op het moment dat een ruimtelijke maatregel (zoals een bestemmingsplan) wordt vastgesteld door de raad. Het gaat dan om een ruimtelijke maatregel die leidt tot het mogelijk maken van bouwplannen en tot het maken van kosten die voorkomen op de Kostensoortenlijst conform het Bro.

Een bouwplan conform het Bro (besluit ruimtelijke ordening, art 6.2.1) is:

- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een hoofdgebouw met tenminste 1000 m<sup>2</sup> of met een of meer woningen;
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor ander doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits ten minste tien woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m<sup>2</sup> bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m<sup>2</sup>.

Op de Kostensoortenlijst (Bro 6.2.3 en 6.2.4) staan de te verhalen kosten zoals inbrengwaarde, sloop, sanering, grondwerk, inrichting openbare ruimte, proceskosten (plankosten) en rente. Kortom, de kosten die in de meeste grondexploitaties voorkomen. De hoogte van de plankosten kan bepaald worden aan de hand van een plankostenplan.

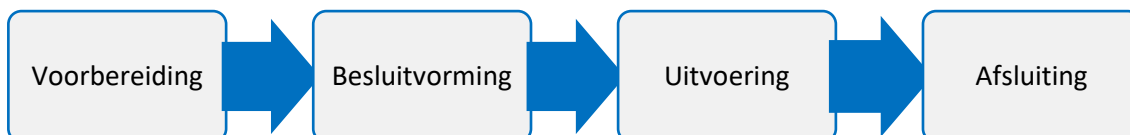
Bij de (her)ontwikkeling van gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente kan de gemeente het kostenverhaal via twee sporen verzekeren, namelijk:

- Het privaatrechtelijke spoor, middels het sluiten van overeenkomsten. Vóór vaststelling van het bestemmingsplan met eventueel een exploitatieplan heet zo een overeenkomst een anterieure overeenkomst. Het privaatrechtelijke spoor (lees de anterieure overeenkomst) heeft de voorkeur van zowel de wetgever als de meeste gemeenten, vanwege de mogelijkheid om minnelijk afspraken te maken over gebiedsontwikkeling.
- Het publiekrechtelijke spoor, middels het vaststellen van een exploitatieplan tegelijkertijd met het vaststellen van het bestemmingsplan. Een exploitatieplan is een stok achter de deur om, ook als niet tot anterieure overeenkomsten wordt gekomen, toch het kostenverhaal te verzekeren. Na vaststelling van het bestemmingsplan met een exploitatieplan kan, binnen de kaders daarvan, een overeenkomst gesloten worden (dit is een posterieure overeenkomst).

Uitgangspunt is dat op de grondeigenaren/ontwikkelaars, bepaald op basis van hun grondopbrengstpotentie (programma en grondprijs), een evenredig deel van de kosten wordt verhaald. De sterkste schouders dragen zo de zwaarste lasten.

In het geval van faciliterend grondbeleid kan de financiële onderbouwing zowel geheim als openbaar zijn. Indien voorafgaand aan de juridisch-planologische wijziging overeenstemming is bereikt tussen gemeente en grondeigenaar/ontwikkelaar, middels een anterieure overeenkomst, zijn de afspraken en financiële onderbouwing in principe geheim (er dient wel een zakelijke beschrijving gepubliceerd te worden). Wanneer er geen overeenstemming is bereikt en een exploitatieplan wordt vastgesteld, is deze openbaar.

## 6 Uitvoering bij faciliterend grondbeleid



### 6.1 Inleiding

Wanneer bij faciliterend grondbeleid de fase van plan- en contractvorming met succes is afgerond, breekt de uitvoeringsfase aan. Dit hoofdstuk schetst op hoofdlijnen deze uitvoering bij faciliterend grondbeleid.

### 6.2 Het proces

In geval van een project in het kader van faciliterend grondbeleid is de rol van de gemeente en daarmee de financiële behandeling anders dan bij actief grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid is de bouwkaavel in het bezit van een private partij (ontwikkelaar, particulier, etc.) en wordt deze door die partij ontwikkeld. De gemeente treedt enkel c.q. vooral op als overheid, die de plannen van private partijen faciliteert als daarvoor een bestemmingswijziging noodzakelijk is. In het kader van zo'n bestemmingswijziging moet de gemeente vaak allerlei kosten maken, zoals onderzoek en de aanleg van voorzieningen. Deze kosten moeten op grond van de Afdeling grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) op de derden, die daarvan profijt hebben, worden verhaald.

Het proces is in onderstaande stappen uitgewerkt.

#### 6.2.1 Voorbereiding/melding project

Bij de start van een project voor faciliterend grondbeleid meldt belanghebbende (ontwikkelaar, particulier, etc.) zich bij de gemeente. De gemeente treedt in overleg met belanghebbende en komt tot overeenstemming over het plan en de door te voeren bestemmingswijziging. Op dit moment kan het al nodig zijn dat de gemeente kosten maakt, zonder dat al een overeenkomst is gesloten voor het verhalen van deze kosten.

### Vorbereidingskosten

Vorbereidingskosten voor een grondexploitatie vanuit faciliterend grondbeleid kunnen als nog te verrekenen kosten onder de overige nog te ontvangen bedragen worden gerekend wanneer is voldaan aan de voorwaarden uit §7.3 van de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019):

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar als overige nog te ontvangen bedragen blijven staan. Na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
3. er is een besluit door de raad of – indien gedelegeerd – het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor facilitair grondbeleid in een aangewezen gebied voor het ontwikkelen van het exploitatieplan of tot het sluiten van een anterieure overeenkomst.
4. in de toelichting op de overige nog te ontvangen bedragen op de balans moeten deze nog te verrekenen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde voorbereidingskosten van faciliterende grondexploitaties.

### Dossier

Ingeval van voorbereidingskosten:

- Raadsbesluit (of indien gedelegeerd: collegebesluit) tot het maken van voorbereidingskosten in het kader van faciliterend grondbeleid;
- Facturen en overige onderbouwing die als voorbereidingskosten worden opgevoerd, met per kostensoort (of indien niet mogelijk per item) aangegeven waar deze kosten op de kostensoortenlijst van het Bro staan.

### 6.2.2 Sluiten van de overeenkomst of vaststellen van het exploitatieplan

Voor de administratieve verwerking van de te verhalen kosten en te verantwoorden opbrengsten is van belang of een vergunning met betalingsvoorschrift op basis van een exploitatieplan is afgeven of dat een anterieure overeenkomst is gesloten. Op het moment dat een omgevingsvergunning wordt verleend binnen een exploitatiegebied waarvoor een exploitatieplan is vastgesteld, kan een gemeente aan deze omgevingsvergunning het voorschrift binden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan een gemeente verschuldigd is (Wro art. 6.17 lid 1).

Het exploitatieplan bevat een grondexploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën.

Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor:

- De inrichting van de openbare ruimte;
- De nutsvoorzieningen;
- Het bouwrijp maken.

Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen staan over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen, alsmede regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen.



Daarnaast kan een gemeente afspraken over kostenverhaal vooraf vastleggen in een zogenaamde anterieure of posterieure overeenkomst.

Voor de administratieve verwerking is sprake van twee scenario's:

#### *Er is een anterieure of posterieure overeenkomst<sup>27</sup> gesloten*

Kosten die gemeenten hebben gemaakt en die in het kader van faciliterend grondbeleid op basis van een overeenkomst kunnen worden verhaald op derden, zijn een vordering die opgenomen moet worden bij de balanspost overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV) op de gemeentelijke balans. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten'. Zijn de ontvangen opbrengsten hoger dan de gerealiseerde kosten dan dient het meerdere als schuld te worden opgenomen bij de balanspost overige vooruitontvangen bedragen. In de toelichting op deze balanspost moeten deze schulden expliciet gespecificeerd worden als 'vooruitgefactureerd of vooruit ontvangen bedrag'.

Het deel van de overeenkomst waarvoor de verhaalbare kosten nog niet feitelijk zijn gerealiseerd, leidt tot een 'niet in de balans opgenomen recht'.

Als geen zicht is op een toekomstige verrekening van gemaakte kosten dan rest slechts een vermelding als 'niet in de balans opgenomen recht' bij de toelichting op de balans.

#### Dossier

Ingeval van voorbereidingskosten:

- Getekende anterieure of posterieure overeenkomst (inclusief onderbouwing van de anterieure bijdrage).
- **Indien verleend:** een kopie van de omgevingsvergunning.
- Facturen en overige onderbouwing die als kosten worden opgevoerd, met per kostensoort (of indien niet mogelijk per item) aangegeven waar deze kosten op de kostensoortenlijst van het Bro staan.
- **Indien sprake van niet uit de balans blijvend recht:** specificatie die aansluit op de anterieure overeenkomst;
- **Indien sprake is van een vooruitontvangen bedrag:** het bankafschrift met ontvangst.

<sup>27</sup> Een anterieure overeenkomst is vormvrij en kan meer bevatten dan de kostensoortenlijst aangeeft. Een posterieure overeenkomst is niet vormvrij (er kunnen dan alleen afspraken worden vastgelegd binnen het kader van het exploitatieplan).

### **Er is een exploitatieplan vastgesteld**

Op het moment dat een omgevingsvergunning wordt verleend binnen een exploitatiegebied waarvoor een exploitatieplan is vastgesteld, verbindt de gemeente aan deze omgevingsvergunning het voorschrift dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is (art. 6.17 lid 1 Wro). De gemeente stelt daarbij ook de termijn waarbinnen de exploitatiebijdrage moet worden betaald (art. 6.17 lid 2 Wro). Dit kan via een betalingsregeling, maar de bijdrage kan ook in één keer worden geïnd. Het kan daarom voorkomen dat de bij het verlenen van de omgevingsvergunning ontvangen exploitatiebijdrage hoger is dan de kosten die tot dat moment zijn gerealiseerd voor het exploitatieplan. Het deel van de ontvangen baten uit de exploitatiebijdrage dat hoger is dan de gemaakte kosten moet worden verantwoord als ‘vooruit gefactureerd of vooruit ontvangen bedrag’ onder de overlopende passiva overige vooruit ontvangen bedragen (artikel 49 lid 1 onderdeel c BBV). De posten worden in de toelichting op deze balanspost expliciet toegelicht en gespecificeerd. De opbrengsten worden vervolgens gerealiseerd als baten naar rato van de realisatie van de kosten.

Is echter geen zicht op toekomstige verrekening van kosten, dan worden de gerealiseerde kosten vermeld als niet uit de balans blijkend recht.

### **Dossier**

Ingeval van voorbereidingskosten:

- Het vastgestelde exploitatieplan
- Indien verleend: een kopie van de omgevingsvergunning
- Facturen en overige onderbouwing die als kosten worden opgevoerd, met per kostensoort (of indien niet mogelijk per item) aangegeven waar deze kosten op de kostensoortenlijst van het Bro staan.
- Onderbouwing voor de veronderstelling dat de kosten binnen 10 jaar verrekend kunnen worden.
- Indien sprake van niet uit de balans blijkend recht: specificatie die aansluit op de anterieure overeenkomst;
- Indien sprake is van een vooruitontvangen bedrag: het bankafschrift met ontvangst.

### **6.2.3 Afronden van het project**

Omdat de gemeente in dit geval zelf geen ontwikkeling doet, is geen sprake van een formeel afsluitproces. Het project eindigt voor de gemeente na de verrekening van kosten met de private partij. Op dat moment zijn alle balansposten afgelopen en is er geen rol meer voor de gemeente (die mogelijk van invloed is op de jaarrekening).

## 7 'Lessons learned' en majeure risico's

### 7.1 Inleiding

In tegenstelling tot het sociaal domein is het voeren van grondexploitaties geen nieuwe taak voor gemeenten. Gemeenten hebben hier al decennialang ervaring mee. Toch ziet de commissie dat door de laatste crisis en enkele grote wijzigingen in de regelgeving gemeenten voor de nodige uitdagingen staan. Vanuit deze optiek is de commissie met twee gemeenten in gesprek getreden om te inventariseren welke lessen zij geleerd hebben om de bedrijfsvoering omtrent grondexploitaties beheersbaar te houden. Ten eerste staat hieronder een voorbeeld van de gemeente Pijnacker-Nootdorp opgetekend over de samenwerking met de accountant. Ten tweede staat een voorbeeld beschreven van de gemeente Amsterdam omtrent de lessen uit de crisis.

Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de belangrijkste risico's die de commissie onderkent bij het voeren van een grondexploitatie en welke vereiste beheersmaatregelen bij actief en faciliterend grondbeleid wenselijk zijn.

### 7.2 Voorbeelden Pijnacker-Nootdorp en Amsterdam

#### **Gemeente Pijnacker-Nootdorp**

##### **Zo kan het ook!**

Nadat de controle op de grondexploitaties bijna zorgde voor overschrijding van de wettelijke termijn in 2018 (lees: 15 juli) voor toezending van de jaarstukken naar de provincie heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp met vertegenwoordigers van de controlerend accountant afgesproken dat het proces efficiënter en effectiever moest. Voorheen was beperkt sprake van wederzijds begrip, spraken gemeente en accountant een verschillende taal en verliep het controleproces stroef. Om dit structureel het hoofd te bieden hebben gemeente en accountant beiden een vooruitgeschoven post (coördinator met niet alleen financiële kennis, maar juist ook van het ruimtelijk domein) aangesteld die handelde vanuit alle belangen van alle stakeholders. Dit impliceerde dat de coördinator van de gemeente begrip had voor de accountant en vice versa. Daarbij stelde de gemeentelijke coördinator ook, op basis van de uitvraag van de accountant over het jaar ervoor, verscheidene checklisten op met benodigde documentatie voor de besluit- en dossiervorming. Vooruitlopend op de controle deed de coördinator ook een controle op de aangeleverde documentatie. De coördinator die namens de accountant handelde was geen onderdeel van het controleteam, maar betrof een adviseur uit de vastgoedtak. Deze zorgde op zijn beurt voor de juiste interne documenten en comfort voor de controlerend accountant. Uiteindelijk leidde dit tot een aanzienlijk kortere doorlooptijd en had de accountant minder moeite om de juiste informatie te verkrijgen. Doordat beide partijen een bruggenbouwer hadden aangesteld die te allen tijde met elkaar konden communiceren, en wederzijds begrip werd gecreëerd, maakte de gemeente een grote stap in het verbeteren van haar interne beheersing en een versoepeling van de accountantscontrole. De wettelijke termijn komt nu niet meer in gevaar door discussie over de gemeentelijke grondexploitaties.

### **Gemeente Amsterdam**

In 2013 had het Vereveningsfonds bij de gemeente Amsterdam, als gevolg van de crisis, een negatieve stand. Om het grondbedrijf financieel gezond te houden heeft de gemeente vervolgens besloten om enkele vergaande maatregelen te nemen om het Vereveningsfonds binnen vier jaar weer positief te krijgen.

De volgende (tijdelijke) maatregelen dienden dit doel, waaronder:

1. Voor het aangaan van verplichtingen van € 1 miljoen of meer is een collegebesluit nodig. De (grote) uitgaven werden hiermee kritisch tegen het licht gehouden.
2. Kasstroomsturing vond plaats op kavelniveau. Enkel investeren als ook de opbrengsten zeker zijn.
3. Centraliseren en de projectorganisatie versimpelen; sturing van bovenaf laten plaatsvinden.
4. Het schrappen van programma's zodat er meer realisme kwam in de plannen. Anticyclisch handelen is immers maar tot op zeker hoogte mogelijk.
5. Als gevolg van vraaguitval het programma wijzigen. Bijvoorbeeld van kantoren naar hotels en van woningbouw door ontwikkelaars naar zelfbouw. Flexibel zijn zonder de lange termijn en maatschappelijke belangen uit het oog te verliezen.

Om noodmaatregelen (zoals bovenstaande) bij een volgende crisis te voorkomen heeft de gemeente de volgende acht lessen geïdentificeerd:

1. Zorg voor een reserve om grote voorinvesteringen te kunnen dekken. Dit verlaagt het risico als begrote opbrengsten vertragen of helemaal niet gerealiseerd worden.
2. Simuleer crises (maak scenario's) en zie wat dit doet met de vereveningsruimte en reservepositie. Grijp zo nodig voortijdig in.
3. Gooi bij aanvang van een crisis kennis en kunde niet weg opdat je bij herstel van de markt snel kunt schakelen. Houd in de scenariostudies dus rekening met doorlopende proceskosten.
4. Wees voorzichtig met tijdelijke initiatieven om crisistijd te overbruggen. Als het contractueel niet goed geregeld is, kan het bij het aantrekken van de markt de beoogde definitieve ontwikkeling ernstig vertragen.
5. Bezie of in een volgende crisis optimaal gebruik kan worden gemaakt van lagere kosten (materiaal en arbeid). Investeren dus in infrastructuur en bouwrijp maken van grond wanneer de kosten laag zijn. Anticyclisch waar het kan en de gemeentelijke financiën dit toelaten.
6. Opknippen van projecten en verdelen over meerdere ontwikkelaars verkleint het risico dat de gehele ontwikkeling stilvalt als de markt tegenzit.
7. Zorg waar mogelijk voor een stok achter de deur (door voorwaarden te stellen) om te voorkomen dat uitgegeven bouwrijpe grond niet tot ontwikkeling komt.
8. Zorg voor een actueel overzicht van bouwrijpe kavels zodat snel op een markt vraag gereageerd kan worden.

### 7.3 Belangrijkste risico's en beheersmaatregelen

Risico's	Beheersmaatregelen
De grondexploitatie sluit niet aan op bestuurlijk vastgesteld kaderstellend ruimtelijk beleid.	Bij de planvorming moeten de uitgangspunten van de grondexploitatie (zoals bijvoorbeeld aantal te bouwen woningen) aansluiten op de door de raad en andere bestuursorganen vastgestelde structuur- en omgevingsvisie. Daarnaast moet de grondexploitatie zijn gebaseerd op een door de raad vastgesteld bestemmingsplan en kredietbesluit (investeringsbesluit).
De financiële onderbouwing van de grondexploitatie is onvoldoende en mogelijke tekorten zijn niet afgedekt.	Zorg voor een financiële doorrekening van de grondexploitatie, die binnen de gemeente is getoetst door een onafhankelijk functionaris die niet betrokken is bij het opstellen van de grondexploitatie. Belangrijk is dat daarbij alle mogelijke kosten –en opbrengstencomponenten (verwerving, bouwrijp maken, kosten van voorbereiding, administratie en toezicht, indexering toekomstige kasstromen, verkoopopbrengsten, rente e.d.) worden betrokken. Zorg voor een risicoanalyse en adequate financiële dekking, en bestuurlijke besluitvorming over de financiële onderbouwing van de grondexploitatie.
Grondaankopen vinden niet tegen marktconforme prijzen plaats waardoor het risico van staatssteun bestaat.	Zorg dat de aankooprijks van verworven gronden binnen de gemeente onafhankelijk wordt getoetst en gebaseerd is op een openbare bieding of een onafhankelijk uitgevoerde taxatie vanuit de gemeente of door een externe taxateur.
Grond aan- en verkopen en het aangaan van andere verplichtingen zijn niet gebaseerd op de juiste (bestuurlijke) besluitvorming en worden niet uitgevoerd conform het geldende delegatie- en mandaatbesluit.	Zorg binnen de gemeente voor een onafhankelijke interne controle ter vaststelling dat grond aan- en verkopen en andere verplichtingen plaatsvinden conform de voorgeschreven bestuurlijke besluitvorming en door daartoe bevoegde medewerkers conform het geldende delegatie- en mandaatbesluit, en dat de interne controle op de inkoopfacturen en geleverde prestaties adequaat plaatsvinden (vaststellen dat koopovereenkomst, akte van levering aanwezig zijn en juiste en tijdige verantwoording in financiële administratie, mandaat juist is nageleefd, prijsvorming rechtmatig is en transparant is in besluitvorming).
Het schattingsproces voor de bepaling van de tussentijdse waardering en resultaten en het afsluitende resultaat vindt niet adequaat plaats en is gebaseerd op onjuiste parameters (rentepercentage, kosten- en opbrengsten indexering, disconteringsvoet of een onjuiste winstnemingsystematiek).	Zorg voor een onafhankelijke interne controle op het schattingsproces, de daarbij gehanteerde parameters en de winstnemingsystematiek en stel vast dat de (tussentijdse) resultaatneming en waardering in de balans juist zijn en dat de schatting adequaat is gedocumenteerd in het projectdossier.

<b>Risico's</b>	<b>Beheersmaatregelen</b>
De geactualiseerde grondexploitatiebegroting is niet tijdig (minimaal) jaarlijkse actualisatie door de raad vastgesteld.	Toets of de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatiebegroting tijdig heeft plaatsgevonden en door de raad is vastgesteld en dat de actualisatie en vaststelling adequaat zijn gedocumenteerd in het projectdossier.
Grondverkopen zijn niet gebaseerd op marktconforme prijzen met als risico onvolledige opbrengstverantwoording.	Zorg dat de verkoopprijs bij grondverkopen binnen de gemeente onafhankelijk wordt getoetst en bij voorkeur gebaseerd is op een onafhankelijk uitgevoerde taxatie vanuit de gemeente, door een externe taxateur dan wel op een vastgestelde grondprijzennota (die is onderbouwd met een onafhankelijke taxatie).
Bij faciliterend grondbeleid zijn de uitgangspunten van de anterieure overeenkomst onjuist toegepast en/of het kostenverhaal is onjuist berekend.	Zorg voor een onafhankelijke interne controle op de juiste doorrekening van het kostenverhaal en documentatie hiervan in het projectdossier.
De verantwoording van de grondexploitatie voldoet niet aan de eisen van het BBV.	Zorg binnen de gemeente voor een onafhankelijke toets op het BBV.

## Bijlage A: Voorbeeld checklist

Onderstaand is een voorbeeld checklist opgenomen van mogelijke onderbouwing van verwachte kosten en opbrengsten in een grondexploitatie. Dit voorbeeld is illustratief en niet voorschrijvend bedoeld. Daarnaast merken wij op dat in de basis alle bedragen onderbouwd dienen te zijn in het projectdossier van de gemeente. Voor de accountant van de gemeente zal het vaak, gegeven de materialiteit waarmee hij de jaarrekening controleert, zo zijn dat niet alle posten door de accountant gecontroleerd worden. Wij adviseren daarom vooraf een afspraak tussen gemeente en accountant te organiseren waarin afspraken worden gemaakt welke grenzen (kwantitatief en kwalitatief) worden gehanteerd bij de controle door de accountant.

### Kosten

Kostensoort	Onderbouwing
<i>Verwerving</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificatie ingerekende verwervingen per jaar die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>• Per verwerving:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Een interne of externe taxatie of:</li> <li>○ Onderbouwing op basis van recente aankooprijzen van vergelijkbare percelen;</li> <li>○ Onderbouwing van de waarde op basis van marktprijzen van vergelijkbare percelen (let op: het gaat hier om transactiepunten, niet om vraagpunten)</li> </ul> </li> <li>• Onderbouwing van hoe de verwervingen passen binnen het plangebied van de grondexploitatie;</li> <li>• Onderbouwing van de fasering van de verwervingen (zowel vanuit de relatie met de plannen voor de grondexploitatie, maar bijvoorbeeld ook rekening houdend met eventuele onteigeningsprocedures)</li> </ul>
<i>Plankosten</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificatie van de plankosten per jaar die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>• Onderbouwing van de omvang van de plankosten via bijvoorbeeld:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Een plankostenscan;</li> <li>○ Een urenraming van de gemeente zelf (in dat geval is het belangrijk om deze raming te objectiveren op basis van externe normen of door vergelijking met soortgelijke projecten);</li> </ul> </li> <li>• Onderbouwing van de plankosten die zich in de tijd verhouden tot het project (het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat de plankosten elk jaar gelijk zijn en niet gerelateerd zijn aan de activiteiten in het project). Deze onderbouwing kan door de plankosten in een % van de totaal geraamde kosten (excl. plankosten) per jaar uit te drukken en opvallend hoge of lage percentages te verklaren;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schriftelijke toelichting op eventuele bijzondere uitgangspunten voor de raming. Zijn deze er? en zo ja: welke zijn dit en waarom zijn deze noodzakelijk voor dit project?</li> </ul>
<i>Bouw- en woonrijpmaken</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specificatie van de kosten voor bouw- en woonrijpmaken die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>Onderbouwing van de kosten via een interne- of externe raming van een (ingenieurs)bureau (let op: onderbouw conform §4.2.2 waarom gesteund kan worden op deze raming) of contracten met aannemers (indien gunning van de opdracht reeds heeft plaatsgevonden)</li> <li>Onderbouwing van de fasering van kosten voor bouw- en woonrijpmaken. In de meeste gevallen is de fasering onderdeel van de raming van het ingenieursbureau zoals hiervoor bedoeld. Indien dit niet zo is: onderbouw dan hoe de kosten zich in de tijd verhouden tot de ingerekende uitgaves. Immers: voordat een (deel)project uitgegeven kan worden dient de grond bouw- en woonrijp te zijn.</li> </ul>
<i>Kosten voor inrichting openbare ruimte (zgn. bovenwijkse voorzieningen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specificatie van de kosten voor inrichting van de openbare ruimte die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>Onderbouwing van de kosten via een interne- of externe raming van een ingenieursbureau of contracten met aannemers (indien gunning van de opdracht reeds heeft plaatsgevonden)</li> <li>Onderbouwing per bovenwijkse voorziening dat de kosten voldoen aan de criteria uit §5.3.1 van de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019): <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is profijt of nut van de kosten voor de locatie;</li> <li>Er bestaat een causaal verband tussen kosten en de grondexploitatie; en</li> <li>Als meerdere locaties profijt hebben van bepaalde kosten, worden deze kosten naar rato (proportioneel) verdeeld over de betrokken locaties.</li> </ul> </li> <li>Onderbouwing van de fasering van de kosten voor inrichting van de openbare ruimte. Deze onderbouwing kan aan de hand van de ontwikkeling van de grondexploitatie (door aan te tonen dat de openbare ruimte op een logisch moment uitgevoerd worden).</li> </ul>
<i>Vorbereiding en toezicht</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Specificatie van de kosten voor voorbereiding en toezicht die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>Onderbouwing van de kosten via een interne- of externe raming (let op: onderbouw waarom gesteund kan worden op deze raming) of contracten met aannemers/directievoerders (indien voorbereiding en toezicht uitbesteed is en gunning van de opdracht reeds heeft plaatsgevonden)</li> <li>Onderbouwing van de kosten van voorbereiding zich in de tijd verhouden tot het project (het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat de kosten elk jaar gelijk zijn en niet gerelateerd zijn aan de activiteiten in het project). Deze onderbouwing kan bijvoorbeeld door de kosten in</li> </ul>



	<p>een % van de totaal geraamde kosten voor bouw- en woonrijpmaken per jaar uit te drukken en opvallend hoge of lage percentages te verklaren;</p>
<p><i>Overige kosten (bijvoorbeeld planschades)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificatie van de ingerekende overige kosten per jaar die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>• Onderbouwing van de omvang en fasering van de kosten. Dit kan, afhankelijk van de aard van de kosten via overeenkomsten, offertes of interne of externe ramingen. Aandachtspunt bij een door de gemeente zelf vervaardigde onderbouwing (bijvoorbeeld een intern opgesteld memo of raming) is de objectivering van de in de onderbouwing gehanteerde uitgangspunten.</li> </ul>

### Opbrengsten

Kostensoort	Onderbouwing
<p><i>Gronduitgifte</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificatie van de ingerekende gronduitgifte per jaar, uitgesplitst naar € en aantal m<sup>2</sup> (of ha in geval van bedrijventerreinen)</li> <li>• Onderbouwing van de ingerekende kwantitatieve en kwalitatieve programmering: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bijvoorbeeld door een intern of extern uitgevoerd marktonderzoek naar de vraag (houd daarbij rekening met het gestelde in §4.2.2);</li> <li>○ Onderbouwing welk deel van de markt vraag door de gemeente ontwikkeld wordt en welk deel naar verwachting privaat ontwikkeld wordt (op basis van concrete plannen of historische verhoudingsgetallen).</li> </ul> </li> <li>• Onderbouwing van de gehanteerde fasering: bijvoorbeeld door een intern of extern uitgevoerd marktonderzoek naar fasering van de vraag (houd daarbij rekening met het gestelde in §4.2.2);</li> <li>• Aansluiting van de gehanteerde programmering en fasering met het raadsbesluit waarin de programmering en fasering zijn vastgesteld;</li> <li>• Onderbouwing van de gehanteerde grondprijzen via: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Een interne of externe taxatie</li> <li>○ Een residuele grondwaardeberekening (waarbij uitgangspunten zoals bouwkosten onderbouwd dienen te worden);</li> <li>○ Een comparatieve grondwaardebepaling waarbij rekening moet worden gehouden met het verschil tussen vraagprijs en transactieprijs;</li> <li>○ Een huurwaardeberekening (waarbij de uitgangspunten zoals bouwkosten en verwacht rendement onderbouwd dienen te worden).</li> <li>○ Vergelijking met recente verkooptransacties van de gemeente in hetzelfde (of vergelijkbaar) gebied</li> </ul> </li> </ul>

<i>Subsidies</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificatie van de ingerekende subsidies die aansluit op de grondexploitatiebegroting;</li> <li>• Onderbouwing van de ingerekende subsidies via: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ontvangen toekenningsbeschikkingen</li> <li>○ Overige informatie/toezeggingen op grond waarvan een toekenning zeer waarschijnlijk is;</li> </ul> </li> <li>• Onderbouwing van de fasering van de ingerekende subsidieopbrengsten op basis van de subsidievoorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Documenteer wat de prestatie is waarvoor de subsidie is verleend;</li> <li>○ Wanneer deze prestatie wordt geleverd en in welk jaar dit dus tot welke opbrengsten leidt (wordt de subsidie ineens gerealiseerd of naar rato van de realisatie van de subsidiabele kosten)</li> </ul> </li> </ul>
<i>Bijdragen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificatie van de bijdragen die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>• Onderbouwing van omvang en de fasering van de bijdragen via overeenkomsten</li> </ul>
<i>Overige opbrengsten</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specificatie van de overige opbrengsten per jaar die aansluit op de grondexploitatiebegroting</li> <li>• Onderbouwing van de omvang en fasering van de opbrengsten. Dit kan, afhankelijk van de aard van de opbrengsten via overeenkomsten of bijvoorbeeld interne of externe ramingen. Aandachtspunt bij een door de gemeente zelf vervaardigde onderbouwing (bijvoorbeeld een intern opgesteld memo of raming) is de objectivering van de in de onderbouwing gehanteerde uitgangspunten.</li> </ul>