

Achter Grond

Onderzoek informatievoorziening
grondbeleid en grondexploitaties

Rekenkamercommissie Dordrecht





ACHTER GROND

Een onderzoek naar de informatievoorziening rondom grondbeleid en grondexploitaties

Rekenkamercommissie Dordrecht



Vlnr. J. Kerseboom, K. Meijer en C. Cransveld

Secretariaat RKC Dordrecht:

Postadres Postbus 8
 3300 AA Dordrecht
Telefoon 078 7704998
Email s.khadje@dordrecht.nl
 rekenkamercommissie@dordrecht.nl
Internet www.dordrecht.nl
Twitter [@RKCDordrecht](https://twitter.com/RKCDordrecht)

Dit onderzoek is aanboden aan:

De raadsleden van de gemeente Dordrecht

Dit onderzoek is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie Dordrecht:

Jeroen Kerseboom	voorzitter
Karin Meijer	lid
Coen Cransveld	lid

Aan dit onderzoek werkten mee:

Onderzoeksteam: Willem Schneider, Maarten Hoogstad en Daan Massie (projectleider)
Lid-rapporteur: Coen Cransveld

Opmaak:

Sylvia Khadjé

Druk:

Stadsdrukkerij Gemeente Dordrecht

Publicatie:

2013



Inhoudsopgave

DEEL 1	HOOFDBOODSCHAP	7
1	OVER DIT ONDERZOEK	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Doel- en vraagstelling	8
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	11
2.1	De kwaliteit van de door de raad vastgestelde beleidskaders is voldoende	11
2.2	Na 2006 is een adequate systematiek voor risicomanagement geïmplementeerd	11
2.3	Door de wijze waarop het grondbedrijf het weerstandsvermogen bepaalt ontstaat een vertekend positief beeld	12
2.4	De raad wordt over het grondbedrijf en in exploitatie genomen gronden voldoende geïnformeerd	12
2.5	De raad wordt over de strategische voorraad zeer summier geïnformeerd	13
2.6	Een expliciete verbinding tussen winst en looptijd wordt gelegd	14
2.7	Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen aan de raad	14
3	BESTUURLIJKE REACTIE	15
4	NAWOORD	17
DEEL 2	NOTA VAN BEVINDINGEN	18
1.	BESCHRIJVING GRONDBELEID	19
1.1	Wat is ruimtelijke ordening?	19
1.2	Wat is grondbeleid?	22
2.	KADERSTELLING DOOR DE RAAD – GRONDBELEID	26
2.1	Inleiding	26
2.2	Het besluit begroting en verantwoording	27
2.3	De financiële verordening gemeente Dordrecht	27
2.4	De nota grondbeleid 2009	28
2.5	De paragraaf grondbeleid in de programmabegroting (2011-2013)	31
2.6	Beantwoording van de deelvragen 1	31



3.	KADERSTELLING DOOR DE RAAD – RISICOMANAGEMENT	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Het Besluit begroting en verantwoording	35
3.3	De financiële verordening gemeente Dordrecht	35
3.4	Nota risicobeheersing en weerstandsvermogen 2006	35
3.5	Programmabegrotingen 2011-2013	37
3.6	Standaard werkwijze	39
3.7	Beantwoording deelvraag 2 en 4	40
4.	INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Gemeentelijke jaarverslagen	45
4.3	Info over casussen	53

BIJLAGEN

BIJLAGE 1	84
BIJLAGE 2	85
BIJLAGE 3	86
BIJLAGE 4. PROJECTBLAD BIJ JAARVERSLAG 2011 GEZONDHEIDSPARK	87
BIJLAGE 5 GRONDEXPLOITATIE 2009.....	93
BIJLAGE 6 GEACTUALISEERDE GRONDEXPLOITATIE.....	94
LITERATUURLIJST	95
ORIËNTERENDE GESPREKKEN EN INTERVIEWS	96
AFKORTINGEN	97



Voorwoord

De afgelopen jaren zijn verschillende berichten in de media verschenen waarin aandacht wordt gevraagd voor het onderwerp grondbeleid.

Zo kopt Trouw oktober 2011 dat het afboeken van grondwaarden een strop voor gemeenten is. Aan deze strop ligt de financieel-economische crisis ten grondslag. Voorgefinancierde bouwplannen lopen vertraging op en de grondinkomsten nemen af. Als voorbeeld wordt Apeldoorn genoemd (156 duizend inwoners). In deze gemeente "buigt een enquêtemissie van de gemeenteraad zich [...] over de vraag hoe de Veluwestad voor 68 miljoen euro het schip in kon gaan."¹ Landelijk zouden de verliezen kunnen oplopen tot € 2,9 miljard, zo wordt gesteld in het artikel. Hierdoor zal het aantal gemeenten dat door het rijk onder financiële curatele moet worden gesteld stijgen.

Januari 2012 schrijft Binnenlands Bestuur dat de gemeente Apeldoorn per 2012 onder preventief toezicht van de provincie Gelderland staat. "Oorzaak van [dit] debacle: een olopend tekort op het grondbedrijf."²

Oktober 2012 publiceert 'Nieuwsuur' een onderzoek waaruit blijkt dat Nederlandse gemeenten miljoenen euro's verlies hebben geleden op in het verleden aangekochte grond. "Deze verliezen maken forse bezuinigingen noodzakelijk."³ Ook RTV Rijnmond besteedt aandacht aan het onderzoek. Hieruit komt namelijk naar voren dat de gemeente Dordrecht vorig jaar € 47,7 miljoen heeft verloren op grondaankopen.⁴

Maart 2013 luidt het Financieel Dagblad de alarmbel. De duizenden hectaren grond -die gemeenten in veel gevallen op het hoogtepunt van de markt hebben gekocht- zullen tegen dumprijzen van de hand moeten worden gedaan. Dit omdat bouwplannen voor onbepaalde tijd zijn stilgelegd en rentelasten zwaar op de begroting drukken. Gemeenten zullen -naar verwachting na de raadsverkiezingen van 2014- aanvangen met het afbouwen van de grondposities, aldus het Financieel Dagblad.⁵

¹ Afboeken grondwaarde strop voor gemeenten, Trouw, 5 Oktober 2011.

² Appeldoorn moet effe dimmen, Binnenlands bestuur, 20 januari 2012.

³ Gemeenten verliezen miljoenen op grond, nieuwsuur.nl, 15 oktober 2012.

⁴ Dordrecht verliest fors op grondaankoop, RTV Rijnmond, 16 oktober 2012.

⁵ Grond straks weg tegen dumprijzen, Financieel Dagblad, 4 maart 2013.



Volgens de rekenkamercommissie is het van belang dat de gemeenteraad inzicht heeft in het gemeentelijk grondbeleid en de financiële positie van het grondbedrijf. Bovenstaande berichten tonen dit aan. Daarom heeft de commissie het afgelopen half jaar onderzoek gedaan naar het onderwerp grondbeleid. Zij is nagegaan hoe de raad hierover wordt geïnformeerd.

De rekenkamercommissie heeft de gesprekken, die zij ten behoeve van dit onderzoek heeft gevoerd, als open en constructief ervaren. Zij is de raadsleden, wethouder en betrokken ambtenaren hiervoor erkentelijk.

Jeroen Kerseboom, voorzitter rekenkamercommissie Dordrecht.



DEEL 1 HOOFDBOODSCHAP



1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Bij de raad is al langere tijd een zekere bezorgdheid over de informatievoorziening met betrekking tot de grondexploitaties en de financiële positie van het grondbedrijf. Tijdens de gesprekken die de rekenkamercommissie najaar 2011 voerde met de raadsfracties, werd het onderwerp 'grondbedrijf' nadrukkelijk genoemd. Door de veranderende marktsituatie wordt dit grondbedrijf nu geconfronteerd met risico's en tegenvallende cijfers. Een enkele fractie heeft het gevoel dat zij de informatie van het college niet kan verifiëren. Deze fractie zou graag willen weten hoe de gemeente met risico's omgaat en welke informatie de raad nodig heeft om te kunnen sturen.⁶

Ook de accountant is bezorgd over de financiële positie van het grondbedrijf. In zijn accountantsverslag over 2010 geeft hij aan dat de gevolgen van de recessie doorwerken in de exploitaties van het grondbedrijf. Om deze reden wordt geadviseerd hoge prioriteit te geven aan de periodieke en tussentijdse informatie aan de raad over de stand van zaken rondom de belangrijkste grondexploitaties. Ook bestaat zorg over de weerstandscapaciteit van het grondbedrijf, zo blijkt uit het accountantsverslag. Volgens de accountant is de ontwikkeling van de weerstandscapaciteit van met name het grondbedrijf een aandachtspunt voor de gemeente. Gezien de turbulente fase waarin gemeenten zich momenteel bevinden adviseert Deloitte de raad om zich periodiek te laten informeren over ontwikkelingen ten aanzien van het risicoprofiel.⁷ "Deze informatie kan vervolgens worden betrokken in het maken van beleidsmatige keuzes."⁸

Augustus 2012 heeft de rekenkamercommissie een projectvoorstel voor een onderzoek naar het grondbeleid vastgesteld. Nadat een aantal fracties de rekenkamercommissie in een motie verzochten om het onderzoek uit te breiden en de onderzoeksdoelen aan te vullen, heeft zij het projectvoorstel december 2012 bijgesteld.⁹

1.2 Doel- en vraagstelling

De oproep van de accountant aan de raad om zich periodiek te laten informeren over de ontwikkeling van het risicoprofiel en de signalen vanuit de gemeenteraad over het inzicht dat de raad heeft, zijn een heldere aanleiding voor dit onderzoek. De rekenkamercommissie wil de raad inzicht geven in de kwaliteit van de informatievoorziening over grondexploitaties en de financiële positie van het grondbedrijf. Dit is het doel van het onderzoek. Zodoende heeft de commissie de volgende hoofdvraag geformuleerd:

⁶ Onderzoeksplan onderzoeken 2012.

⁷ Hierbij moet worden aangetekend dat Deloitte in zijn 'accountantsverslag aan de gemeente Dordrecht voor het boekjaar eindigend op 31 december 2011' constateert dat de aanbevelingen met betrekking tot het versterken van de tussentijdse informatievoorziening goed zijn opgepakt. "In 2010 hebben wij geadviseerd de tussentijdse informatievoorziening rondom grondexploitaties te versterken. Wij hebben vastgesteld dat dit punt goed is opgepakt door uw gemeente; in 2011 hebben twee tussentijdse actualisaties plaatsgevonden."

⁸ Accountantsverslag voor het boekjaar eindigend op 31 december 2010, 27 april 2011.

⁹ De motie is ingediend bij de behandeling van de begroting 2013. De motie is niet aangenomen.



Is de informatievoorziening over het grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Dordrecht zodanig ingericht dat de gemeenteraad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren?

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in acht deelvragen¹⁰.

Kaderstelling door de raad ten aanzien van grondbeleid en risicobeheersing

1. Wat is de kwaliteit van de beleidskaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het grondbedrijf?
2. Wat is de kwaliteit van de beleidskaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen?

Informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf

3. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders?
4. In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?
5. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf, mede in relatie tot de program-mabegroting?

Informatievoorziening over de uitvoering van grondexploitaties

6. In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen conform de vastgestelde beleidskaders?
7. In hoeverre legt de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de uiteindelijke inhoudelijke kwaliteit van de grondexploitatie?
8. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele casussen?

De eerste 2 deelvragen richten zich op de kwaliteit van de kaderstelling door de raad ten aanzien van het grondbeleid en risicobeheersing. Dit zijn de 'spelregels' die de raad heeft geformuleerd voor de informatievoorziening over het grondbeleid en de risico's hierbinnen. Deelvragen 3 en 5 richten zich op de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf (het totaal van alle grondexploitaties), mede in relatie tot de begroting van de gemeente.

¹⁰ Omwille van de doorlooptijd van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie de onderzoeksperiode afgebakend. Zij heeft onderzoek gedaan naar de afgelopen 3 jaren (2009 - 2012).



Deelvraag 4 richt zich op het onderwerp risicomanagement.¹¹ Hiernaar heeft de rekenkamer Dordrecht al eerder onderzoek gedaan.¹² In haar rapport Dordtse Dromen uit 2006, concludeert zij dat niet in alle gevallen risicoanalyses zijn uitgevoerd.¹³ Was dit wel gebeurd, dan hadden problemen eerder voorzien kunnen worden, waardoor in ten minste één van drie destijds onderzochte projecten minder vertraging was opgetreden. Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek heeft Deloitte Accountants, in oktober 2007, onderzoek gedaan naar 13 ruimtelijke projecten.¹⁴ Het accent van het onderzoek lag op het "identificeren van de belangrijkste risico's en op het proces van risicomanagement." Deloitte Accountants concludeert dat risicomanagement in de gemeente Dordrecht ad hoc wordt ingevuld en "organisatiebrede structuren ontbreken." Daarnaast wordt er "niet transparant over risico's [...] gecommuniceerd en gerapporteerd binnen de gemeente." Deloitte doet een aantal aanbevelingen die ertoe moeten leiden dat Dordrecht in de toekomst meer grip kan krijgen op de succesvolle afronding van haar projecten. De rekenkamercommissie Dordrecht is bij de beantwoording van deelvraag 4 nagegaan of deze aanbevelingen zijn uitgevoerd.

De laatste drie deelvragen zijn aan de hand van 4 casussen beantwoord. De rekenkamercommissie heeft het Gezondheidspark (dat de raad heeft aangemerkt als 'groot project') en Amstelveen Zuid (niet aangemerkt als groot project) bestudeerd. Daarnaast heeft zij onderzoek gedaan naar het Maasterras en Amstelveen-Noord (gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen).

Op basis van college- en raadsbesluiten, voortgangsrapportages, raadsinformatie brieven, mails, raadstukken en raadsverslagen heeft de rekenkamercommissie de feiten rondom de gekozen casussen gereconstrueerd. Hierover heeft de commissie op 27 maart 2013, tijdens een 'ronde- tafel-bijeenkomst', met een delegatie van de raad van gedachten gewisseld.

Normenkader

De deelvragen zijn uitgewerkt in een normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op de Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Handboek Gemeente Governance (Deloitte). Aan het eind van hoofdstuk 2, 3 en 4 treft de lezer dit normenkader aan.

Actuele ontwikkelingen

Als gevolg van huidige marktomstandigheden heroverweegt de gemeente een aantal lopende (grote) projecten. Dit zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot de noodzaak om grondexploitaties bij te stellen en gronden af te waarderen. In hoofdstuk 4 staat de rekenkamercommissie stil bij het traject 'Richting kiezen'.

¹¹ Risicomanagement is erop gericht risico's pro-actief te signaleren en tijdig beheersingsmaatregelen te kunnen treffen. Zie 'Gemeente Dordrecht: risicomanagement grote projecten: overall analyse van de 13 grote MJP-projecten.'

¹² Dordtse Dromen: onderzoek naar de effectiviteit van de economische projecten.

¹³ Businessresort Amstelveen, Prins Willem-Alexanderkade en herinrichting Statenplein e.o.

¹⁴ Gemeente Dordrecht: risicomanagement grote projecten: overall analyse van de 13 grote MJP-projecten.



2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie Dordrecht is nagegaan of de informatievoorziening over het grondbedrijf (en de al dan niet in exploitatie genomen gronden van de gemeente) zodanig is ingericht dat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren kan uitvoeren. De rekenkamercommissie heeft hiervoor gekeken naar de kwaliteit van de kaderstelling, het risicomanagement, het weerstandsvermogen en de informatievoorziening aan de raad. Voor de beantwoording van de deelvragen zijn programmabegrotingen, jaarverslagen en vier casussen bestudeerd: twee in exploitatie genomen bouwgronden (het Gezondheidspark en Amstelwijk-Zuid) en twee nog niet in exploitatie genomen gronden (het Maasterras en Amstelwijk-Noord).

2.1 De kwaliteit van de door de raad vastgestelde beleidskaders is voldoende

De beleidskaders voor de informatievoorziening over (de financiële positie van) het grondbedrijf, het risicomanagement en weerstandsvermogen zijn vastgelegd in de nota Grondbeleid 2009 en de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013. Ook in de paragrafen grondbeleid en risicomanagement en weerstandsvermogen van de programmabegrotingen worden de beleidskaders toegelicht. In de nota Grondbeleid 2009 wordt onder meer ingegaan op de vormen en doelen van het grondbeleid. In de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 wordt aangegeven hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd, welke normratio weerstandsvermogen wordt nagestreefd (weerstandsvermogen > 1,0) en welke maatregelen de gemeente neemt bij overschrijding van de ondergrens van deze normratio.

De rekenkamercommissie merkt op dat de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen niet tijdig is geactualiseerd.

2.2 Na 2006 is een adequate systematiek voor risicomanagement geïmplementeerd

Waar het college in 2006 nog liet weten dat de gemeente geen duidelijk omlijnd risicobeheersingsbeleid voert, concludeert de rekenkamercommissie in 2013 dat hier voortdurend aandacht voor is. In een drietal documenten heeft het grondbedrijf de wijze waarop risicomanagement vorm wordt gegeven vastgelegd. Deze risico's worden systematisch in kaart gebracht en gekwantificeerd. Aansluitend worden bijbehorende beheersmaatregelen bepaald. De beheersmaatregelen moeten aan een 'actiehouders', worden toegedeeld. Risico's, risicoreservering en beheersingsmaatregelen worden uiteindelijk vastgelegd in een rapportage.

Op basis van 2 casussen (het Gezondheidspark en het Businessresort Amstelwijk) concludeert de rekenkamercommissie dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Wel merkt de commissie op dat in de door haar doorgenomen risicoanalyses geen 'actiehouders' zijn benoemd.



2.3 Door de wijze waarop het grondbedrijf het weerstandsvermogen bepaalt ontstaat een vertekend positief beeld

Weerstandsvermogen is het verhoudingsgetal tussen de weerstandscapaciteit en alle met de restrictie's samenhangende kosten (zie deel 2 paragraaf 3.1.2).

Weerstandscapaciteit kan worden gedefinieerd als de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. De gemeente Dordrecht ontleent haar weerstandscapaciteit onder meer aan de algemene reserve, de post onvoorzien en de rentereserve. Risico's worden in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 gedefinieerd als gebeurtenissen die zich al dan niet kunnen voordoen en die kunnen leiden tot "schade met een financieel gevolg of afwijking van een te behalen beleidsdoel."

Bij een weerstandsvermogen kleiner dan 1,0 is de weerstandscapaciteit van de gemeente onvoldoende om alle gewogen risico's volledig op te vangen. De gemeente is dan kwetsbaar.

Binnen de gemeente Dordrecht worden risico's op verschillende manieren gedefinieerd.¹⁵ Waar in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 alleen wordt gesproken over gebeurtenissen die kunnen leiden tot schade met een negatief financieel gevolg, blijkt uit het jaarverslag 2009 dat het grondbedrijf ook gebeurtenissen met positieve financiële gevolgen -zoals verwachte inkomsten uit grondexploitaties- als 'risico' benoemt.¹⁶ Dit betekent dat het grondbedrijf het weerstandsvermogen op een andere wijze bepaalt dan omschreven in de nota Risicomanagement en weerstandsvermogen. Het grondbedrijf zet de algemene reserve grondbedrijf (weerstandscapaciteit) af tegen de gewogen *negatieve* en *positieve* risico's die de gemeente loopt. Hierdoor ontstaat een vertekend -positief- beeld van de financiële gezondheid van het grondbedrijf.

2.4 De raad wordt over het grondbedrijf en in exploitatie genomen gronden voldoende geïnformeerd

De rekenkamercommissie is nagegaan of de raad conform de vastgestelde beleidskaders wordt geïnformeerd. Zij concludeert dat het college middels de gemeentelijke jaarverslagen (paragraaf grondbeleid) en prognoses verantwoording aflegt aan de raad. Deze geven bijvoorbeeld inzicht in de algemene reserve grondbedrijf. Ook is de raad geïnformeerd over toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve van het grondbedrijf.

De rekenkamercommissie heeft in hoofdstuk 4 een aantal bedragen uit de jaarverslagen overgenomen. Hieruit wordt duidelijk dat de verliesvoorziening, die tussen 2009 en 2011 moest worden getroffen omdat de marktwaarde van de gronden lager is dan de boekwaarde, is gestegen van € 30,5 miljoen naar € 46,9 miljoen. Onder meer hierdoor is de algemene reserve van het grondbedrijf gedaald van € 11,2 miljoen naar € 8,6 miljoen. Omdat ook de risico's in dezelfde periode zijn gestegen (projecten worden almaar complexer), is het weerstandsvermogen gedaald tot 0,33.

¹⁵ In de handleiding risicomanagement Gemeente Dordrecht (adviesbureau Metrum) worden risico's bijvoorbeeld gedefinieerd als gebeurtenissen met negatieve effecten.

¹⁶ In de prognose grondbedrijf 2010 wordt de raad hier nadrukkelijk over geïnformeerd. Het college geeft aan dat, waar in voorgaande jaren niet werd uitgegaan van de positieve risico's, in 2010 -bij het bepalen van de norm van het weerstandsvermogen- zowel negatieve als positieve risico's worden meegenomen.



Dat is onder de normratio van 1,0. Zodoende laat het college in het jaarverslag 2010 weten dat het weerstandsvermogen onvoldoende is "om de risico's binnen het grondbedrijf [de komende drie jaar] af te kunnen dekken."

Over in exploitatie genomen gronden wordt de raad via de programmabegrotingen, raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven geïnformeerd. Uit bestudering van het projectdossier Gezondheidspark kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat gedurende de looptijd van het project 4 grondexploitaties aan de raad zijn voorgelegd. Daarnaast is de raad via besloten vergaderingen en vertrouwelijke raadsinformatiebrieven geïnformeerd over dit project. Soms biedt de informatie die aan de raad wordt aangeboden onderbouwde keuzemogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de Knoppennotitie uit 2012. Bestudering van het dossier Businessresort Amstelwijck leert dat de raad bij aanvang van dit project en op het moment dat het project inhoudelijk wijzigde, kaderstellend is betrokken. Zo heeft hij in 1993 en 2008 grondexploitaties vastgesteld.

2.5 De raad wordt over de strategische voorraad zeer summier geïnformeerd

Naast in exploitatie genomen gronden heeft de gemeente ook niet in exploitatie genomen gronden in bezit: de 'strategische voorraad'. De boekwaarde van deze strategische voorraad was ultimo 2011 € 60 miljoen. Per jaar kost deze voorraad de gemeente circa € 2,4 miljoen aan rentelasten.¹⁷ In de nota grondbeleid wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan deze strategische voorraad. Om reden van liquiditeit moeten strategische verwervingen bijvoorbeeld tot een minimum worden beperkt. Als daarnaast duidelijk wordt dat gronden niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor zij zijn aangekocht zullen deze moeten worden verkocht, zo blijkt uit de nota grondbeleid.

De rekenkamercommissie is nagegaan hoe de raad over de strategische voorraad is geïnformeerd. Op basis van de casussen Maasterras en Amstelwijck-Noord, concludeert de commissie dat de informatievoorziening zeer summier is. Om de positie van de gemeente ten opzicht van ontwikkelaars niet te verzwakken wordt de strategische voorraad slechts geconsolideerd weergegeven in de jaarverslagen. Ook blijkt uit de jaarverslagen niet of gronden zijn verkocht.

Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat het college niet nadrukkelijk ingaat op de vraag of er nog zicht op ontwikkeling is. Dit verbaast de commissie daar uit het onderzoek naar voren komt dat de regionale kantorenstrategie uitgaat van reductie (Amstelwijck-Noord) en aan de raad is voorgesteld om het project Maasterras voorlopig 'on hold' te zetten.

Bovendien moet de rekenkamercommissie vaststellen dat aangekondigd onderzoek naar de ontwikkelmogelijkheden van Amstelwijck-Noord niet is uitgevoerd.

¹⁷ Uitgaande van een interne rekenrente van 4 procent (zie voorlopige prognose 2012, pagina 7) en een boekwaarde van niet in exploitatie genomen gronden van € 60.160.000.



2.6 Een expliciete verbinding tussen winst en looptijd wordt gelegd

De rekenkamercommissie is nagegaan of in de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de uiteindelijke inhoudelijke kwaliteit van de grondexploitatie wordt gelegd. Dit is het geval.

Zo worden bij het project Gezondheidspark de financiële consequenties van afwijkingen in doorlooptijd expliciet aan de raad vermeld. In het jaarverslag 2010 laat het college bijvoorbeeld weten dat de plankosten en rentelasten zullen toenemen door een langere doorlooptijd.

Ook in een raadsvoorstel betreffende het Businessresort Amstelwijck (oktober 2006) meldt het college dat het uitgiftetempo van de gronden achterblijft ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Hierdoor is het exploitatieresultaat verslechterd.

2.7 Beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen aan de raad

Samengevat concludeert de rekenkamercommissie dat de informatievoorziening over het Grondbedrijf en de exploitatie genomen gronden zodanig is ingericht dat de gemeenteraad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren. Een kanttekening hierbij is dat het weerstandsvermogen, door de wijze waarop dit wordt bepaald, mogelijk een te positief beeld laat zien.

Het oordeel over de nog niet in exploitatiegenomen gronden is minder positief: de informatie is te summier, en het Grondbedrijf lijkt weinig actief om een actuele, reële inschatting te maken van de mate waarin er nog zicht op ontwikkeling is voor deze gronden. Door onderzoek hiernaar uit te stellen, kan de raad voor verrassingen komen te staan.

De rekenkamercommissie doet drie aanbevelingen aan de gemeenteraad.

1. Zie er op toe dat kaderstellende beleidsnota's tijdig worden geactualiseerd.¹⁸
2. Zie er op toe dat het college het weerstandsvermogen van het grondbedrijf op de wijze omschreven in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2013 bepaalt en dat dit voldoende is om de risico's binnen het grondbedrijf af te kunnen dekken.
3. Laat u -zo nodig vertrouwelijk- aan de hand van kernvariabelen¹⁹ informeren over de zogenaamde strategische voorraad.

¹⁸ In 2013 moet de nota grondbeleid uit 2009 bijvoorbeeld opnieuw worden vastgesteld.

¹⁹ De rekenkamer Rotterdam heeft september 2012 een onderzoek naar grondbeleid gepresenteerd. N.a.v. dit onderzoek heeft zij een aantal kernvariabelen benoemd. Onder meer boekwaarde, jaarlijkse rente, voorzieningen en benodigde weerstandscapaciteit.



3 BESTUURLIJKE REACTIE



Postadres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de voorzitter Rekenkamercommissie
de heer J.S. Kerseboom
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Datum 3 juni 2013
Ons kenmerk SBC/1017113
Betreft Rapport over rekenkameronderzoek naar informatievoorziening grondbeleid en grondexploitaties

Gemeentebestuur
Spuiboulevard 300
DORDRECHT

T 14078
F (078) 770 8080
www.dordrecht.nl

Contactpersoon
J.W.H. Smits
T (078) 770 4183
E jwh.smits@dordrecht.nl

Geachte heer Kerseboom,

U heeft verzocht om een reactie op het eindrapport "Onderzoek naar informatievoorziening grondbeleid en grondexploitaties". Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport en de hierin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Het stemt ons positief dat u concludeert dat de informatievoorziening aan de raad voldoende is. In het complexe proces rondom de grondexploitaties, waarbij verschillende verantwoordelijkheden binnen het college samenkomen, is het goed te constateren dat het college de raad in voldoende mate in positie brengt om invulling te geven aan haar kaderstellende rol.

De aanbevelingen die u doet om de informatievoorziening op een aantal punten te verbeteren ondersteunen wij in principe. Wij zullen die in het college bespreken en de raad daarover nader informeren.

Met betrekking tot het grondbeleid en de strategische grondvoorraad gaan wij graag hierover met de raad in gesprek hoe hier invulling aan te geven. Specifiek op het punt van de strategische grondvoorraad zijn wij hier een aantal jaren geleden mee begonnen. In de jaarrekening, begroting en prognoses Grondbedrijf heeft dit extra aandacht gekregen vanwege het verhoogde risico door de aanhoudende crisis. Met het traject "Richting kiezen" heeft dit een vervolg gekregen. Dit zullen wij naar de toekomst verder uitbreiden.

Met betrekking tot conclusie dat de bepaling van het weerstandsvermogen Grondbedrijf tot een vertekend positief beeld leidt, merken wij op dat dit in lijn is met een besluit dat de raad heeft genomen en waar de accountant mee heeft ingestemd. Het zicht op ontwikkeling waar de rekenkamer naar verwijst, is als zodanig verwerkt in de jaarrekening: door de rente op deze complexen als kosten te nemen in de exploitatie en niet meer te activeren op de boekwaarde bij die projecten, waarbij op korte termijn geen zicht is op ontwikkeling.

Pagina 1/2



Datum 3 juni 2013
Ons kenmerk SBC/1017113
Betreft Rapport over rekenkameronderzoek naar informatievoorziening grondbeleid en grondexploitaties

Wij danken u voor het constructieve onderzoek en hopen dat wij met deze bestuurlijke reactie op een goede manier aan uw aanbevelingen zijn tegemoet gekomen.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders
de secretaris de burgemeester

M.M. van der Kraan

A.A.M. Brok



4 NAWOORD

Het college van burgemeester en wethouders onderschrijft in zijn bestuurlijke reactie de conclusies en ondersteunt de aanbevelingen. Over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze aanbevelingen zal het college de gemeenteraad nader informeren. De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie en ziet uit naar de inhoudelijke behandeling van dit rapport in de raad.



DEEL 2 NOTA VAN BEVINDINGEN



1. BESCHRIJVING GRONDBELEID

1.1 Wat is ruimtelijke ordening?

Ruimtelijke ordening gaat over de vraag 'wat mag waar'. De ruimte in Nederland is schaars en de bevolkingsdichtheid is hoog. Vanuit verschillende functies (wonen, werken, recreëren, natuur, landbouw, verkeer en water) wordt een beroep gedaan op de ruimte die beschikbaar is. Het verdelen van het schaarse goed 'ruimte' gebeurt in een groot spanningsveld waar veel belangen afgewogen moet worden. Omdat er altijd wisselend gedacht zal worden over de gemaakte keuzes, is het belangrijk dat keuzes op een verantwoorde manier worden gemaakt. De keuze moet vanuit het algemeen belang maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen.

"Daarbij dient dan te worden bedacht, dat het begrip ruimtelijke ordening ruimer is dan het uitvoeren van wettelijke voorschriften met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Deze voorschriften geven aan de overheid specifieke bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld het vaststellen van bestemmingsplannen. Behalve die bevoegdheden hebben de regering en lokale overheden tal van mogelijkheden om een goede ruimtelijke ordening tot stand te brengen. In het bijzonder kunnen en moeten zij immers bij al hun overige activiteiten de ruimtelijke aspecten daarvan onder het oog zien en bij hun beslissingen laten meespreken."

Bron: Memorie van antwoord bij de behandeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Ruimtelijke ordening is een overheidstaak, zoals uit bovenstaand citaat blijkt. Ruimtelijke ordening is verweven met tal van andere beleidsterreinen en gemeentelijke taken. De belangrijkste regels die betrekking hebben op de totstandkoming van ruimtelijke besluiten zijn vastgelegd in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (afgekort als Wro).²⁰ Deze wet, die een ingrijpende herziening is van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (afgekort als WRO), is in 2008 in werking getreden. Wat de overheid inhoudelijk voor ogen heeft met een bepaalde bestemming (wat willen we waar?), is o.a. vastgelegd in een Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (rijks-overheid), structuurvisies en bestemmingsplannen (lokale overheid).

De Wro regelt dat belangen worden afgewogen en dat ook zichtbaar is hoe welke belangen zijn afgewogen. Daarnaast beoogt de Wro te bewerkstelligen dat iedere overheidslaag een beleidsvisie voor haar grondgebied vaststelt in een structuurvisie.²¹ Een structuurvisie is richtinggevend, maar niet bindend. Er mag dus (gemotiveerd) vanaf worden geweken. De Wro stelt ook regels voor die gevallen dat projectontwikkelaars zelf de bestemming van de gronden willen realiseren, maar de gemeente kosten heeft gemaakt, waar deze ontwikkelaars wel van profiteren. Door deze

²⁰ Met de Wro wil de overheid een duurzame ruimtelijke kwaliteit bevorderen. De wet reikt gemeenten een aantal instrumenten aan om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van locaties. Daarnaast wordt in de wet geregeld hoe kosten van de inrichting van de openbare ruimte kunnen worden verhaald.

²¹ Ruimtelijke ordening voor bestuurders en raadsleden, op weg naar het omgevingsrecht, Van der Schoot, 2012.



kosten te verhalen worden zij evenredig verdeeld. Indien de gemeente eigenaar van de grond is kan zij de kosten ook verhalen via de uitgifteprijs (zie paragraaf 1.2.1).

Bij ruimtelijke ordening geldt het subsidiariteitsbeginsel (decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet). De uitleg van dit principe is context afhankelijk. Provincies en Rijk geven daarom in een structuurvisie expliciet aan wat ze tot hun bevoegdheid rekenen.

1.1.1 Structuurvisie

Een ruimtelijke visie helpt in het bepalen wat het algemeen belang is. Een ruimtelijke visie zegt iets over de gewenste duurzame ruimtelijke kwaliteit. Dat is een politiek c.q. maatschappelijk oordeel en zal kunnen wijzigen in de tijd. De eisen worden ook steeds hoger (veiligheid, stank, geluid, gezondheid, natuur, cultuur).

In de Wro heeft de structuurvisie de planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen vervangen. Een structuurvisie is daarmee een belangrijk instrument geworden om ruimtelijke samenhang tot stand te brengen. Dit betekent niet dat in de structuurvisie tot op detail wordt vastgelegd wat waar mogelijk is, maar een belangrijke richting geeft het wel aan. Structuurvisies binden alleen het eigen bestuursorgaan. De regering heeft ervoor gekozen de structuurvisie niet verplicht te stellen.

1.1.2 Bestemmingsplan

De wetgever wil dat iedereen weet wat hij mag en niet mag in de openbaar ruimte. Om deze rechtszekerheid te bieden, is verplicht gesteld dat voor het hele grondgebied binnen een gemeente een goede juridisch bindende regeling moet gelden. Vaak zal dit een bestemmingsplan zijn, maar gemeenten hebben tegenwoordig ook andere instrumenten tot hun beschikking. Het is aan de gemeente om te zorgen dat deze instrumenten (bestemmingsplan of beheersverordening) op elkaar aansluiten.

Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. In het plan wordt aan grond een bestemming toegekend en worden regels vastgesteld voor het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende bouwwerken. Het doel is om zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied. Bij de invoering van de Wro is de waarde van het bestemmingsplan meermalig benadrukt. Zowel om de ruimtelijke ordening te sturen, als om de relatie tussen de overheid, bedrijven en inwoners te waarborgen, waar het gebruik van ruimte betreft. Een bestemmingsplan bestaat altijd uit twee delen:

1. Een kaart (of een daarmee vergelijkbare informatiedrager) waarop de verschillende bestemmingen zijn aangegeven en regels en ruimtelijk relevante (kwaliteits)eisen ten aanzien van de bebouwing en het gebruik van de grond en de bouwwerken.



2. Een toelichting met een uiteenzetting over de uitvoering van het plan en de ruimtelijk relevante kwaliteitseisen, bijvoorbeeld op het gebied van water-, milieu en natuurbeheer, economische en sociale ontwikkeling, behoud van archeologische en culturele waarden.

In Nederland heeft een groot deel van de grond een agrarische bestemming. Op deze grond mogen in beginsel geen huizen gebouwd worden, geen winkels komen en geen wegen worden aangelegd. Dit maakt(e) de vraag naar grond met een andere bestemming, waar wel ontwikkeling mogelijk was, groot. Hierdoor kon het lucratief zijn om grond in bezit te hebben, ook voor een gemeente. Naast de ambitie om ruimtelijke doelen te realiseren kwam de mogelijkheid om winst te maken als nieuwe doelstelling in beeld (zie paragraaf 1.2.1, Actief grondbeleid)

Om de vaststelling van de bestemmingen actueel te houden is in de Wro de verplichting opgenomen dat de gemeenteraad de bestemming van gronden eens in de 10 jaar, gewijzigd of ongewijzigd, opnieuw aanwijst (het college bereidt een bestemmingsplan voor, de gemeenteraad stelt het definitieve plan vast). De 10-jaars termijn gaat in op de dag nadat het besluit tot vaststelling van die bestemming door de gemeenteraad is genomen. Deze bepaling zorgt ervoor dat de gemeente regelmatig overweegt in hoeverre de aangewezen bestemming nog voldoet. Uiterlijk 1 juli 2013 moet de gemeente Dordrecht alle bestemmingsplannen geactualiseerd hebben. Er zit een financiële sanctie op het niet actualiseren van de bestemmingsplannen (de gemeente mag in dat geval geen leges heffen).

1.1.3 Afwijken van het bestemmingsplan

Voor 2008 werd veel gebouwd op basis van de vrijstellingsprocedure artikel 19 van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Hierbij werd voor een project vrijstelling gegeven van de bestemmingsplanvoorschriften. Met de invoering van Wro heeft de wetgever een poging gedaan om van deze zogeheten 'projectenpolitiek' af te komen. De wens was om bij ruimtelijke ontwikkeling altijd te redeneren vanuit een visie (vandaar ook de grote aandacht voor structuurvisies). Rond de mogelijkheden en bevoegdheden om een projectbesluit te mogen nemen, is de laatste drie jaar veel veranderd. Op dit moment heeft het college de bevoegdheid een projectbesluit te nemen (afwijken van het bestemmingsplan), maar wel pas nadat de raad wensen en/of bedenkingen heeft kunnen uiten. Omdat de bestemmingsplannen actueel moeten zijn (maximaal 10 jaar), worden afwijkingen relatief snel formeel gemaakt in een nieuw bestemmingsplan, waardoor de afwijkende situatie maar kort blijft bestaan. Bij ingrijpende wijzigingen kan direct het bestemmingsplan herzien worden.



1.2 Wat is grondbeleid?

Grondbeleid helpt gemeenten om hun ruimtelijke doelstellingen op het gebied van woningbouw, bedrijfs- en/of kantoorterreinen te realiseren.²² In het grondbeleid wordt onder meer omschreven wie het voortouw neemt in gebiedsontwikkeling en of ruimtelijke investeringen worden verhaald. Een gemeente kan kiezen tussen actief of passief grondbeleid.²³ Daarnaast is vastgelegd hoe de gemeenteraad zal worden geïnformeerd.

1.2.1 Actief grondbeleid

Van actief grondbeleid is sprake als de gemeente bij de uitvoering van een bestemmingsplan ervoor kiest om *de locatie zelf te exploiteren*. De gemeente verwerft ruwe bouwgronden en opstallen (1), maakt de grond bouwrijp (2), richt de openbare ruimte in (3) en legt daarna infrastructuur aan (4). Door middel van een actief grondbeleid kan de gemeente haar regierol beter vervullen en profiteren van mogelijke waardeinstijgingen van de bouwgronden. Hoewel een gemeente door middel van actief grondbeleid haar ruimtelijke doelstellingen voortvarend kan realiseren, kent deze vorm van grondbeleid een belangrijk nadeel. Gemeenten lopen een groot financieel risico. In een, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld, handboek constateert Deloitte dat gemeenten -vanuit het idee dat daarmee meer sturing mogelijk is- te makkelijk en te snel kiezen voor een actief grondbeleid.²⁴ "Gegeven de risico's [...] zou zo'n standpuntbepaling zorgvuldiger en gedifferentieerder moeten plaatsvinden", aldus de auteurs.

Omdat de verwervingsprijs dan lager is, verwerven gemeenten gronden -binnen een beoogd plangebied- bij voorkeur vooruitlopend op de planvorming. Deloitte spreekt over 'strategische verwervingen' of 'anticiperende aankopen'. Aan het vroegtijdig verwerven van gronden kleven risico's. Immers de gemeente maakt kosten die pas later goedge maakt kunnen worden. Regelmatig moet worden nagegaan of ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied nog steeds noodzakelijk is. Indien de noodzaak van planvorming is komen te vervallen, zou de gemeente in dat gebied geen gronden meer moeten aankopen. Soms heeft een projectontwikkelaar de grond al in bezit. Deze projectontwikkelaar kan deze grond dan doorverkopen aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim. Hierbij verkopen private partijen grond aan de gemeente in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels.

Via de uitgifteprijs kan de gemeente alle gemaakte kosten, waaronder ook de kosten voor een bovenwijkse voorziening, verrekenen. De wijze waarop de gemeente de uitgifteprijs bepaalt, legt een gemeente vast in een nota prijsbeleid. De gemeente Dordrecht bepaalt de uitgifteprijs aan de

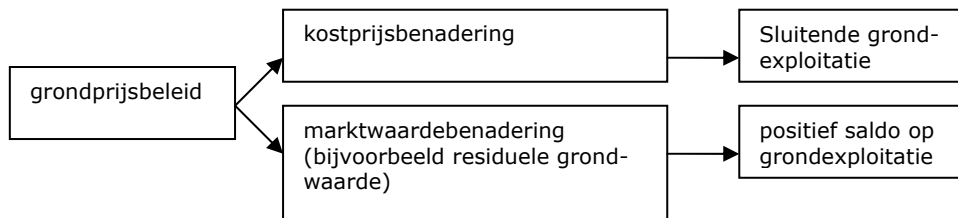
²² Grond(ig) beleid, Deloitte, 2010.

²³ In het artikel 'grondexploitatie is nu even geen feest' worden een aantal overwegingen opgesomd. Zo zouden alleen gemeenten met voldoende ambtelijke expertise en financiële armslag voor een actief grondbeleid kunnen kiezen.

²⁴ Handboek Gemeente Governance Grond(ig) beleid, Deloitte Industry Lokaal Bestuur (2010). Pagina 20. November 2006 heeft Deloitte, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), een handreiking grondbeleid uitgebracht. Het handboek is een nadere uitwerking van deze handreiking.



hand van de residuele grondwaarde. Zij gaat na wat de commerciële waarde van de woning is en brengt hierop de bouw- en ontwikkelingskosten in mindering.²⁵



Figuur 1

1.2.2 Passief grondbeleid

Een gemeente die de grondexploitatie overlaat aan een projectontwikkelaar voert passief (ook wel faciliterend) grondbeleid. "Het belangrijkste voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat de gemeente beduidend minder financiële risico's loopt dan bij een actief grondbeleid."²⁶ Immers de projectontwikkelaar draagt het grondexploitatie-risico. De rol van de gemeente is beperkt, zij legt de openbare voorzieningen en infrastructuur aan. De kosten hiervoor moet de gemeente verhalen.²⁷

Bij ontwikkelingen waarin een gemeente zelf geen grondposities had, ondervond zij voorheen "veel moeilijkheden om [...] kosten van de aanleg van openbaar gebied te verhalen op de ontwikkelende partijen." Weliswaar konden gemeente en projectontwikkelaar een exploitatieovereenkomst sluiten, maar dit gebeurde op vrijwillige basis. In de nieuwe Wro is een hoofdstuk (6) opgenomen met regelingen die betrekking hebben op de grondexploitatie.²⁸ Deze wet maakt het voor gemeenten makkelijker dan voorheen om -in die gevallen dat de gemeente een passief grondbeleid toepast- kosten te verhalen op projectontwikkelaars. Dit kan door vooraf (voordat een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt in een bestemmingsplan) een privaatrechtelijk contract te sluiten met projectontwikkelaars (een zogenaamde 'anterieure overeenkomst') of door eenzijdig een exploitatieplan vast te stellen. Een exploitatieplan maakt het mogelijk om kostenverhaal publiekrechtelijk af te dwingen. Tot slot is het voor gemeente ook nog mogelijk om via het verlenen van vergunningen een deel van de kosten te verhalen (zie ook tabel Tabel 1, verschillende vormen van grondbeleid). Door gemeenten meer mogelijkheden te bieden om kosten te verhalen

²⁵ Deze benadering geniet de voorkeur van de VNG en het Ministerie van VROM. Deloitte Industry Lokaal Bestuur (2010). Pagina 26.

²⁶ Gemeente Governance Grond(ig) beleid, Deloitte Industry Lokaal Bestuur (2010). Pagina 27.

²⁷ In het rekenkameronderzoek 'de rol van de raad bij grondbeleid en grondexploitatie' van de rekenkamercommissie Gorinchem wordt kostenverhaal gedefinieerd als het door de gemeente verhalen van gemaakte kosten op de verschillende grondeigenaren in een gebied.

²⁸ Ook wel grondexploitatiewet genoemd. Anders dan de naam doet vermoeden is dit dus geen losse wet, maar een onderdeel van de Wro.



op diegene die er van profiteren (bijvoorbeeld projectontwikkelaars in het geval dat grondprijzen stijgen door investeringen van de gemeente), was de verwachting dat minder gemeenten een actief grondbeleid zouden voeren. Ook de gemeente Dordrecht wil alleen in uitzonderingsgevallen een actief grondbeleid gaan voeren.²⁹ Zie paragraaf 2.4.1, Vormen van grondbeleid en 2.5, De paragraaf grondbeleid in de programmabegroting (2011-2013)

	Passief grondbeleid	Actief grondbeleid
Verwerven	N.v.t.	Wet voorkeursrecht en onteigeningswet.
Verhalen kosten	Overeenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaar of exploitatieplan.	Via de uitgifteprijs vastgelegd in een gronduitgifte-overeenkomst.

Tabel 1, verschillende vormen van grondbeleid

1.2.3 Grondexploitatie en risicobeheersing

Een grondexploitatie kan worden gedefinieerd als "een raming van de kosten en opbrengsten van een gebiedsontwikkeling in de tijd."³⁰ De grondexploitatie heeft betrekking op de kosten voor verwerving (1), sanering (milieukosten) (2), bouwrijp maken (3) alsmede de inrichting (4) van het openbaar gebied en de aanleg van infrastructuur (5). Tegenover deze kosten staan opbrengsten uit gronduitgifte en soms opbrengsten uit subsidies. Zijnde het netto aantal vierkante meters dat ieder jaar wordt uitgegeven maal de grondprijs per vierkante meter. Deze grondprijs is vooraf vastgesteld door het college (grondprijnsbrief). Om verrassingen te voorkomen moeten grondexploitaties en de bijbehorende plannings regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) worden herzien (planning, kosten en opbrengsten). Vanwege de lange looptijd gaan gebiedsontwikkelingen gepaard met grote onzekerheden. Met de bijbehorende grondexploitaties zijn zodoende financiële risico's gemoeid. Om deze reden moet de gemeente, onder meer op basis van artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), beschikken over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's geïnventariseerd en gemonitord worden (zie hoofdstuk 3, Kaderstelling door de raad – risicomanagement)

²⁹ Zie ook het verslag van het interview met de wethouder van 6 maart 2013.

³⁰ In haar handboek grondbeleid definieert Deloitte een grondexploitatie evenzo als een samenhangend geheel van ontwikkelactiviteiten waarvan de kosten en opbrengsten van deze activiteiten een causaal verband hebben. In de notitie grondexploitatie hanteert de commissie BBV een afwijkende definitie. "De bedrijfseconomische baten en lasten alsmede het resultaat van het product bouwgrond die tot uiting komen in de begroting, de meerjarenbegroting en de jaarrekening."



Grondbedrijf gemeente Dordrecht

De gronden die een gemeente in bezit heeft worden beheerd door het grondbedrijf.

Het grondbedrijf van de gemeente Dordrecht is onderdeel van de afdeling economische ontwikkeling en grondzaken en maakt onderdeel uit van de sector stadsontwikkeling.

Het grondbedrijf heeft een eigen algemene reserve waarmee risico's van de grondexploitaties kunnen worden opgevangen. Hierdoor wordt voorkomen dat negatieve ontwikkelingen in de financiële positie van het grondbedrijf direct worden afgewenteld op de algemene reserve stad en is er ruimte om tijdig maatregelen te treffen indien de reserve grondbedrijf niet meer toereikend is.

De totale financiële positie van het grondbedrijf wordt niet alleen bepaald door de lopende projecten, maar ook door gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen. Ten aanzien van deze nog niet in exploitatie genomen gronden vervult de grondeconoom -die verantwoording aflegt aan het hoofd economische ontwikkeling en grondzaken- een belangrijke rol. Hij stuurt op een optimalisatie van het financiële resultaat en het effect dat deze gronden kunnen bewerkstelligen op de vermogenspositie grondbedrijf.

Daarnaast adviseert en rapporteert de grondeconoom over de vermogenspositie van het grondbedrijf en de portefeuille die het grondbedrijf 'beheert'.



2. KADERSTELLING DOOR DE RAAD – GRONDBELEID

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie na wat de kwaliteit van de beleidskaders is die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

2.1 Inleiding

Deloitte heeft in 2010, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een handboek grondbeleid opgesteld.³¹ In dit handboek constateert Deloitte dat informatie in grondexploitaties veelal vertrouwelijk is. Portefeuillehouders hebben hierdoor soms de neiging deze informatie lang voor zich te houden en "de raad daarover niet of niet tijdig te informeren." Vaak ook wordt alleen achteraf -zonder mogelijkheid tot bijsturing- verantwoording aan de raadsleden afgelegd. Deloitte spreekt over "een brij van cijfers en teveel niet inzichtelijke informatie." Doch, omdat met behulp van grondbeleid ruimtelijke doelstellingen kunnen worden gerealiseerd en het financieel belang en de daarmee samenhangende risico's groot is, is transparantie voor de raad van belang.³² "De verantwoording over grondexploitaties moet volledig, tijdig, juist, inzichtelijk en gedoseerd zijn."³³ Waarbij het college ook onvoorziene omstandigheden aan de raad dient voor te leggen.

Een grondexploitatie -die gedefinieerd kan worden als een raming van de kosten en opbrengsten van een *gebiedsontwikkeling*- moet jaarlijks integraal worden geactualiseerd en herzien, zo betoogt Deloitte. Parameters en uitgangspunten, op basis waarvan kosten en opbrengsten worden geraamd, dienen daarnaast onderbouwd te worden (berekeningen, bestekken, contracten).³⁴ Door de verschillen tussen de opeenvolgende grondexploitaties te analyseren, krijgt de raad inzicht in de oorzaken van de veranderingen in het verwachte resultaat.

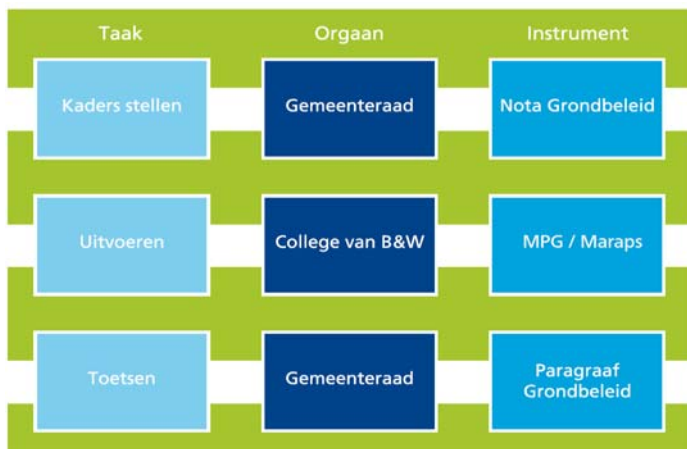
In het handboek grondbeleid wordt ook de rekenkamer genoemd. Deze kan "bijzonder onderzoek verrichten naar de grondexploitaties". De rekenkamercommissie Dordrecht doet onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad over ruimtelijke projecten en grondexploitaties. Omdat hiermee de kaderstellende en controlerende rol van de raad wordt vormgegeven moet de programmabegroting een paragraaf grondbeleid bevatten, zo blijkt uit de nota van toelichting op artikel 9 van het besluit begroting en verantwoording (zie Figuur 1). Indien een actuele nota grondbeleid bestaat, dan kan in de begroting worden volstaan met "een korte berichtgeving van de stand van zaken". In de nota grondbeleid kan ook worden vastgelegd hoe de raad over bovengenoemde onderwerpen zal worden geïnformeerd. Daarnaast kan in de nota worden vastgelegd wanneer afwijkingen op de planning aan de raad gemeld zullen worden.

³¹ Zie handboek Gemeente Governance Grond(ig) beleid, Deloitte Industry Lokaal Bestuur (2010).

³² Nota van toelichting op het Besluit begroting en verantwoording, pagina 59.

³³ Dit geldt zowel voor de projecten op zich, als voor het totaal van de projecten.

³⁴ Waarbij Deloitte aantekent dat over de parameters en/of uitgangspunten nooit volledige zekerheid kan worden verkregen. Wel kan een oordeel worden gevormd over de "aanvaardbaarheid van de gehanteerde uitgangspunten en parameters".



Figuur 2, documenten ten behoeve van kaderstellende en controlerende rol raad (afbeelding overgenomen uit het handboek Gemeente Governance Grond(ig) beleid.

2.2 Het besluit begroting en verantwoording

In artikel 9 en 16 van het besluit begroting en verantwoording (BBV) wordt aandacht besteed aan het onderwerp grondbeleid. In het laatstgenoemde artikel worden de onderdelen opgesomd die de paragraaf grondbeleid moet bevatten³⁵:

- een visie op het grondbedrijf;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente dit beleid uitvoert³⁶;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie³⁷;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming, èn
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Daarnaast wordt in deze paragraaf het 'control- en beheersinstrumentarium' aangegeven. Hierbij kan gedacht worden aan regels voor financiële sturing en verantwoording of verlieslatende grondexploitaties. Bij een negatief plansaldo moet bijvoorbeeld een afwaarderingsvoorziening worden getroffen (voorzichtigheidsbeginsel).

Op basis van artikel 11 BBV moet in de paragraaf weerstandsv Vermogen van de programmabegroting de weerstandscapaciteit en -niet ondervangen- risico's worden aangeduid. Zie voor een verdere uitwerking hoofdstuk 3, Kaderstelling door de raad – risicomanagement.

2.3 De financiële verordening gemeente Dordrecht

Artikel 212 van de gemeentewet verplicht de gemeente om een financiële verordening vast te stellen. De rekenkamercommissie heeft de 'Financiële beheersverordening gemeente Dordrecht 2003' doorgenomen. Op basis van artikel 17 van deze verordening moet het college tenminste

³⁵ "De informatie mag van een dusdanig niveau blijven dat geen bedrijfsgeheimen worden prijsgegeven." Nota van toelichting BBV.

³⁶ In de paragraaf grondbeleid kan bijvoorbeeld worden aangegeven onder welke voorwaarden gronden vooruitlopend op planontwikkeling worden aangekocht.

³⁷ Hierbij moet ook worden ingegaan op de verliesvoorzieningen die worden getroffen.



eenmaal in de vier jaar een nota grondbeleid, ter behandeling en vaststelling, aanbieden aan de raad. Per 1 januari 2011 is de Financiële beheersverordening 2003 ingetrokken en de 'Financiële verordening gemeente Dordrecht' in werking getreden. De rekenkamercommissie heeft beide verordeningen doorgenomen. Hierin wordt aandacht besteed aan het grondbeleid. Het daadwerkelijk ingrijpen in de ruimtelijke ordening van de gemeente -door zelf vastgoedlocaties te (laten) ontwikkelen- is een belangrijke taak van de gemeente, zo blijkt uit de toelichting op de 'Financiële verordening gemeente Dordrecht'. Aan de hand van de nota grondbeleid kan de raad kaders vaststellen. "In deze nota wordt ingegaan op de vormen en doelen van het grondbeleid, de bijbehorende instrumenten en risico's."

2.4 De nota grondbeleid 2009

December 2009 verschijnt de nota grondbeleid. In deze door de afdeling Economische Zaken en Grondbedrijf van de sector stadsontwikkeling en het grondbedrijf opgestelde nota wordt de keuze van het grondbeleid verantwoord en een toelichting gegeven op de wijze waarop de gemeente haar beleid wil uitvoeren en de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt "hoe verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid". Op welke wijze het grondbeleid en de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen zullen worden geëvalueerd, wordt in de nota niet uiteengezet.

12 januari 2010 is de nota besproken in de adviescommissie. De raadsleden vinden de nota toegankelijk en duidelijk. De nota is 19 januari 2010 in de gemeenteraad vastgesteld. In 2013 moet de nota opnieuw worden vastgesteld. De rekenkamercommissie heeft hier navraag naar gedaan. De nota grondbeleid wordt op dit moment aangepast en geactualiseerd.

2.4.1 Vormen van grondbeleid

In de nota worden de doelstellingen van het grondbeleid van de gemeente Dordrecht verwoord. Onder meer het bevorderen van nieuwbouw, het maximaliseren van kostenverhaal en het vergroten van de verdien capaciteit van de gemeente. De opstellers maken een onderscheid tussen drie vormen van grondbeleid: actief, passief en een tussenvorm.³⁸ Een actief grondbeleid is gericht op "het verwerven, bouwrijp maken en uitgeven van gronden". Grondeigendom geeft de gemeente de mogelijkheid om substantieel mee te delen in de winst op en sturing te geven aan de planontwikkeling. Wel zal de gemeente rekening moeten houden met grotere financiële risico's, aldus de opstellers.

Bij passief grondbeleid wordt de grondexploitatie door een andere partij, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, uitgevoerd. Nadeel van passief grondbeleid is "dat het weinig zekerheid [geeft] omtrent de uitvoering van bestemmingsplannen." De gemeente kan daarnaast een Publiek Privé Samenwerking (PPS) aangaan met een marktpartij waarbij winst en risico worden gedeeld. Dit is een tussenvorm van actief en passief grondbeleid.

³⁸ De tussenvorm wordt door opstellers van de nota grondbeleid ook facilitair grondbeleid genoemd.



Met de inwerkingtreding van de nieuwe wet ruimtelijke ordening is de positie van de gemeente tegenover particuliere grondontwikkelaars versterkt, zo wordt betoogd in de nota grondbeleid. Waar de gemeente tot 1 juli 2008 beperkte mogelijkheden had om bijvoorbeeld kosten te verhalen, biedt de grondexploitatiewet nu meer zekerheid. Hierdoor is een actief grondbeleid "niet meer per definitie noodzakelijk [...] voor sturing en kostenverhaal". Waar de gemeente voorheen vaak koos voor een actief grondbeleid, laat zij de keuze nu afhangen van de feitelijke situatie. De opstellers spreken over een 'sturend grondbeleid'. De mogelijke keuze voor een actief grondbeleid zal -gezien de extra sturingsmogelijkheden die de gemeente door de nieuwe wetgeving heeft-goed moeten worden beargumenteerd, aldus de opstellers.

2.4.2 Strategische- en planmatige verwervingen

In de nota wordt een onderscheid gemaakt tussen strategische- en planmatige verwervingen. Wanneer de gemeente een perceel in een beoogd plangebied dat in de toekomst zal worden ontwikkeld wil aankopen, betreft dit een strategische verwerving. Het college mag hierover besluiten. Een zogenaamd grondbeleidsteam adviseert het college hierover.³⁹ De raad wordt hierover vertrouwelijk geïnformeerd. In de nota grondbeleid wordt aangegeven dat strategische verwervingen, om reden van liquiditeit, tot een minimum beperkt moeten worden. "Als [...] blijkt dat gronden niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor zij zijn aangekocht, zal eveneens door het grondbeleidsteam worden besloten tot verkoop." Percelen die benodigd zijn voor de uitvoering van een project worden planmatig verworven. Hierover heeft via het vaststellen van de grondexploitatie in de raad al besluitvorming plaatsgevonden. Het grondbeleidsteam brengt hierover dan ook geen advies uit. Zowel een strategische- als een planmatige verwerving "zal te allen tijde vergezeld moeten gaan van een globale grondexploitatie [en] haalbaarheidsanalyse." In hoofdstuk 4 gaat de rekenkamercommissie na of de gemeente dit ook daadwerkelijk doet.

2.4.3 Verantwoording van grondbeleid

Met de invoering van het dualisme heeft de raad een kaderstellende rol gekregen. In de nota grondbeleid wordt geschetst op welk moment de raad kaders stelt en op welk moment het college verantwoording aflegt over het gevoerde grondbeleid (zie Tabel 2, documenten genoemd in nota grondbeleid en Tabel 1, verschillende vormen van grondbeleid).

³⁹ In het grondbeleidsteam zit een grondeconoom, een taxateur van het grondbedrijf, een stedenbouwkundige, een beleidsmedewerker, de wethouder ruimtelijke ordening en grondbedrijf, de directeur stadsontwikkeling en het hoofd grondbedrijf.



Document	Status stuk	Toelichting/wet	Frequentie
Nota grondbeleid	In dit document worden de kaders voor het door het college uit te voeren grondbeleid vastgesteld.		1 maal in de 4 jaar (december 2009).
Grondexploitatie(s)	Kaderstellend document dat inzicht geeft in de met een ruimtelijk project samenhangende geraamde inkomsten en uitgaven.	Het openen van een grondexploitatie valt onder het budgetrecht van de gemeenteraad.	
Paragraaf grondbeleid in de programmabegroting	In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van het grondbeleid, zoals verwoord in de nota grondbeleid, weergegeven.	Deze paragraaf vervult nadrukkelijk een rol in de kaderstelling (BBV artikel 9).	1 maal per jaar (september/ oktober).
Interim nota	In dit document kunnen afwijkingen binnen de grondexploitatie worden gemeld.		1 maal per jaar.
9-maands marap	In dit document kunnen afwijkingen binnen de grondexploitatie worden gemeld		1 maal per jaar.
Prognoses grondbedrijf	In dit document legt het college tussentijds verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.		2 maal per jaar (juli en december).
Paragraaf grondbeleid in het jaarverslag	In dit document legt het college verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.	In een vertrouwelijke bijlage wordt het college geïnformeerd over de strategische verwervingen.	1 maal per jaar (april).

Tabel 2, documenten genoemd in nota grondbeleid

Gemeenten leggen in de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag verantwoording af over het grondbeleid. Sommige gemeenten stellen daarnaast ook een MeerjarenPrognose Grondexploitaties (ook wel MeerjarenProgramma Gebiedsontwikkeling) op. Dit houdt in een totaaloverzicht van alle grondexploitaties met een toelichting op de belangrijkste grondexploitaties. Uit een MPG wordt duidelijk welke plannen, die in de komende jaren operationeel moeten worden, een negatief plansaldo hebben. Bij de begrotingsbehandeling kan hierover besluitvorming plaatsvinden. Met andere woorden, "het uitbrengen van het MPG [...] kan ertoe leiden dat er bestuurlijke invloed ontstaat op noodzakelijke dekking voor het ontwikkelen van nieuwe plannen bij de begroting."⁴⁰ Daarnaast kan in een MPG ook het meerjarenverloop van de reserve grondbedrijf worden geschetst.

Tot 2011 stelde het college van Dordrecht éénmaal per jaar een prognose grondbedrijf op. In juni 2011 heeft de raad met algemene stemmen een motie (zie Bijlage 1) aangenomen die het college opdraagt om tweemaal per jaar een prognose op te stellen. Dit omdat de prognose grondbedrijf "steeds meer een momentopname is geworden" en de raad hierover frequenter met het college wil spreken.

⁴⁰Gemeente Governance Grond(ig) beleid, Deloitte Industry Lokaal Bestuur (2010). Pagina 45.



2.5 De paragraaf grondbeleid in de programmabegroting (2011-2013)

Naast de nota grondbeleid, die januari 2010 in de raad is vastgesteld, kan een gemeente ook in haar programmabegroting beleidskaders vastleggen. De rekenkamercommissie heeft daarom de programmabegroting 2011 doorgenomen (de paragrafen 'grondbeleid in de gemeente Dordrecht' en 'visie grondbeleid'). In de paragraaf 'grondbeleid in de gemeente Dordrecht' wordt verwezen naar de nota grondbeleid 2009. "Het grondbeleid van de gemeente Dordrecht is [hierin] vastgelegd." De gemeente Dordrecht sluit op voorhand geen vormen van grondbeleid uit, zo laat het college in de begroting weten. De feitelijke keuze voor een specifieke vorm van grondbeleid is afhankelijk van de concrete situatie. Waarbij het college aantekent dat een actief grondbeleid, gezien de hiermee samenhangende risico's, "zeer selectief en slechts strategisch zal worden ingezet." Actief grondbeleid zal eerder uitzondering dan regel zijn.

Het college schrijft daarnaast dat het de komende jaren continu wil sturen op het resultaat van het grondbedrijf (zie paragraaf 'visie grondbeleid'). Zo zullen gronden worden verkocht of marktconform worden verhuurd om de kosten van het bezit te minimaliseren. Daarnaast worden grondexploitaties jaarlijks geactualiseerd. Voorgenomen wijzigingen in de uitgangspunten zullen worden doorgerekend. Met de 'prognose grondbedrijf' wil het college verantwoording afleggen over het gevoerde grondbeleid en inzicht geven in de financiële consequenties hiervan. Als laatste wordt in de programmabegroting 2011 de Wro aangehaald. De invoering van deze wet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht⁴¹ vragen een extra inspanning van het college.⁴²

De rekenkamercommissie heeft ook de begrotingen 2012 en 2013 doorgenomen (de paragrafen 'grondbeleid in de gemeente Dordrecht' en 'visie grondbeleid'). De teksten zijn vrijwel gelijk aan de tekst in de begroting 2011.

2.6 Beantwoording van de deelvragen 1

De rekenkamercommissie Dordrecht is nagegaan, wat de kwaliteit van de beleidskaders -die de gemeenteraad heeft vastgesteld- ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties is. Deze deelvraag beantwoordt zij aan de hand van 3 normen. In onderstaande tabel worden normen en bevindingen kort weergegeven.

⁴¹ De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Het stroomlijnen en samenvoegen van de verschillende vergunningsprocedures is een activiteit die (tijdelijk) tot een extra inspanning leidt.

⁴² In de programmabegroting 2012 laat het college wederom weten dat de invoering van de Wro een extra inspanning vraagt.



Deelvraag 1: wat is de kwaliteit van de beleidskaders -die de gemeenteraad heeft vastgesteld- ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties

Nr.	Norm	Bevinding	Oordeel
1	De nota grondbeleid is in overeenstemming met de financiële verordening. In deze nota wordt ingegaan op de vormen en doelen van het grondbeleid, de bijbehorende instrumenten en risico's.	In de nota grondbeleid 2009 wordt stilgestaan bij de vormen, doelen en met het grondbeleid samenhangende risico's.	Voldaan.
2	De nota grondbeleid bevat bepalingen over de momenten waarop de raad (kaderstellend) wordt betrokken bij een ruimtelijk project/grondexploitatie.	De raad wordt kaderstellend betrokken bij ruimtelijke projecten. Hij opent de grondexploitatie en wordt geïnformeerd over strategische verwervingen.	Voldaan.
3	De nota grondbeleid bevat bepalingen over de momenten waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van een lopend project/grondexploitatie.	Onder meer middels de grondexploitaties, prognoses en het jaarverslag wordt de raad geïnformeerd.	Voldaan.

Tabel 3, oordelen normen deelvraag 1



3. KADERSTELLING DOOR DE RAAD – RISICOMANAGEMENT

In dit hoofdstuk toetst de rekenkamercommissie de kwaliteit van de beleidskaders die de gemeenteraad ten aanzien van risicomanagement heeft vastgesteld. Daarnaast gaat zij na in hoeverre risico's worden ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement.

3.1 Inleiding

Omdat gemeenten tal van risico's lopen, is de afgelopen jaren in verschillende publicaties aandacht gevraagd voor het onderwerp risicomanagement. Bijvoorbeeld in het handboek risicomanagement (Deloitte) en de handreiking weerstandsvermogen voor raadsleden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Risico's, die kunnen worden gedefinieerd als het gevaar van schade of verlies, leiden wanneer zij zich voordoen tot onvoorziene kosten.⁴³ Om dit te voorkomen moeten gemeenten risico's vooraf in kaart brengen en zo nodig afdekken. Een gemeente moet daarnaast in staat zijn om een deel van deze risico's op te vangen.

3.1.1 Risicomanagement

Ook gebiedsontwikkelingen gaan vanwege de lange looptijd gepaard met grote onzekerheden. Om verrassingen te voorkomen moeten risico's worden onderkend, gemonitord en beheerst. Het in beeld krijgen, monitoren, beheersen van en verantwoorden over risico's is in de ogen van Deloitte een dynamisch en zich herhalend proces. "Bij elk rapportagemoment dient een geactualiseerd overzicht gepresenteerd te worden van de ingeschatte risico's." Voorgaande houdt in dat de gemeente moet beschikken over een interne risicomanagementmethode. Risico's moeten per grondexploitatie door een projectleider of planeconoom in kaart worden gebracht, waarbij de projectleider en planeconoom een "onafhankelijke positie ten aanzien van de (individuele) grondexploitaties [moeten hebben]." ⁴⁴ In het handboek grondbeleid wordt een aantal soorten risico's onderscheiden.

Aandachtsgebied	Omschrijving
Marktrisico	Door verslechterde economische omstandigheden, kunnen gronden niet worden afgezet.
Milieurisico	Gronden moeten worden gesaneerd (milieuregelgeving).
Waardering	Boekwaarde gronden kan niet goedgeemaakt worden met werkelijke en verwachte opbrengsten.
Planrealisatie/fasering	Aanpassingen of afwijkingen op het oorspronkelijke plan leiden tot een lager tempo van uitgifte van gronden.

Tabel 4, voorbeelden van risico's (overgenomen uit het handboek Gemeente Governance Grond(ig) beleid.

⁴³ Van Dale. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties definieert risico als de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de betrokkenen. In haar handboek jaarrekening definieert Deloitte risico als een kans op het optreden van een positieve dan wel negatieve gebeurtenis van materieel belang die niet voorzien is in de begroting van enig jaar.

⁴⁴ Ook voor niet in exploitatie genomen gronden dient een risico-inschatting te worden opgesteld.

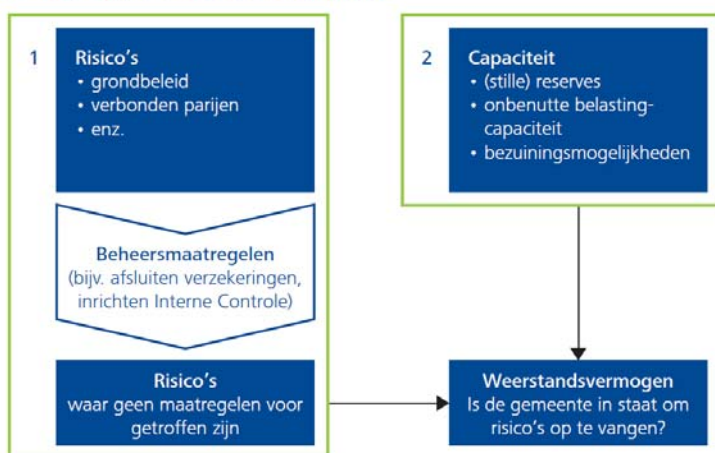


3.1.2 Weerstandscapaciteit en -vermogen

Door beheersmaatregelen te treffen kan een aantal risico's worden afgedekt. De risico's die niet kunnen worden afgedekt, worden rest-risico's genoemd.⁴⁵ De gemeente kwantificeert de rest-risico's. Als deze zich daadwerkelijk voordoen, zou de gemeente de hiermee samenhangende kosten moeten kunnen dekken uit de zogenaamde weerstandscapaciteit. "De middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken".⁴⁶ Hierbij kan gedacht worden aan de algemene reserve of stille reserves⁴⁷, maar ook aan onbenutte belastingcapaciteit en mogelijke bezuinigingen. Voorzieningen behoren niet tot de weerstandscapaciteit, zo laat het ministerie van BZK in haar handreiking weten. Dit omdat het hier gaat om "geoormerkt geld waarover niet vrij kan worden beschikt".

Gemeenten worden geacht niet-afgedekte risico's en weerstandscapaciteit op elkaar af te stemmen. Het verhoudingsgetal tussen de weerstandscapaciteit en alle met de rest-risico's samenhangende kosten (de benodigde weerstandscapaciteit) wordt weerstandsvermogen genoemd. Bij een ratio kleiner dan 1,0 is de weerstandscapaciteit onvoldoende is om alle risico's volledig op te vangen. De gemeente is dan kwetsbaar.⁴⁸ In de onderstaande afbeelding wordt dit weergegeven.

Risico's, capaciteit en weerstandsvermogen



Figuur 3, uitleg, samenhang risico's, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen (afbeelding overgenomen uit het handboek jaarrekening).

In de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid van de programmabegroting moet de gemeente haar beleid met betrekking tot risico's uiteenzetten. Ook kan de raad het college via de financiële verordening opdragen om een nota risicomanagement en weerstandsvermogen op te stellen. In deze nota zet de gemeente uiteen hoe risico's worden geïnventariseerd en beheerst.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen, gemeente Dordrecht (oktober 2006).

⁴⁶ Handboek jaarrekening, Deloitte. Pagina 45.

⁴⁷ De meerwaarden van activa die te laag zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn. Nota van toelichting besluit begroting en verantwoording, pagina 56.

⁴⁸ Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de gemeenteraad *tijdelijk* deze kwetsbare positie accepteert.



De gemeenteraad kan ten aanzien van deze drie documenten kaders stellen. De raad geeft bijvoorbeeld aan op welke momenten hij over de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen wil worden geïnformeerd (bijvoorbeeld in de begrotingen en het jaarverslag). Bovendien kan de gemeenteraad het risicoprofiel van de gemeente bepalen en de ratio weerstands*vermogen* vaststellen.

3.2 Het Besluit begroting en verantwoording

In artikel 9 en 11 van het BBV wordt aandacht besteed aan het onderwerp weerstandsvermogen. De gemeente moet inzicht bieden in de omvang en de achtergronden van de risico's, de maatregelen die zijn genomen om deze te beheersen en de aanwezige weerstandscapaciteit. "De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de [...] gemeente beschikt om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te dekken", zo staat in de nota van toelichting op het BBV.⁴⁹ Naast een inventarisatie van de niet ondervangen risico's en weerstandscapaciteit bevat de paragraaf weerstandsvermogen ook een aanduiding van het beleid. Raadsleden kunnen uit deze paragraaf afleiden hoe robuust de begroting van de gemeente is.

3.3 De financiële verordening gemeente Dordrecht

Artikel 212 van de gemeentewet verplicht gemeenten om een financiële verordening vast te stellen. De rekenkamercommissie heeft de 'Financiële beheersverordening gemeente Dordrecht 2003' doorgenomen. Op basis van artikel 13 van deze verordening moet het college tenminste eenmaal in de vier jaar een nota risicomanagement en weerstandsvermogen aanbieden aan de raad. 1 januari 2011 is de Financiële beheersverordening 2003 ingetrokken en de 'Financiële verordening gemeente Dordrecht' in werking getreden. Ook in de financiële verordening gemeente Dordrecht wordt aandacht besteed aan het onderwerp risicomanagement en weerstandsvermogen. Het college moet hier inzicht in bieden. In een nota risicomanagement en weerstandsvermogen zet het college bijvoorbeeld uiteen "hoe hij omgaat met de inventarisatie en beheersing van risico's." Daarnaast moet het college in de nota risico's kwantificeren en aan de hand hiervan het gewenste weerstandsvermogen bepalen.

3.4 Nota risicobeheersing en weerstandsvermogen 2006

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoekswerkzaamheden februari 2013 afgerond. Zij heeft de op dat moment meest recente nota risicobeheersing en weerstandsvermogen doorgenomen. Deze nota vormt een uitwerking van artikel 13 van de Financiële beheersverordening gemeente Dordrecht 2003.

In de inleiding laat het college weten dat de gemeente Dordrecht nog geen duidelijk omlijdend risicobeheersingsbeleid voert. Zo heeft de gemeente nog niet "expliciet bepaald wat met risicobeheersing bereikt moet worden." Daarnaast is nog niet is duidelijk "hoe [de verantwoordelijkheid

⁴⁹ Omdat de risico's die gemeenten lopen verschillen, "is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's."



voor risicobeheersing] concreet wordt ingevuld." Wel wordt in de nota aandacht gevraagd voor de rol die raad en college vervullen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het risicobeheersingsbeleid en de raad stuurt hierop.

In de paragraaf weerstandsvermogen geeft het college aan hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd. Naast de algemeen reserve, de post onvoorzien, een eventueel batig saldo op de exploitatie, de bestemmingsreserves, de stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit, dragen ook langlopende voorzieningen bij aan de weerstandscapaciteit.⁵⁰ Waarom voorzieningen worden meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit, licht het college niet toe. De rekenkamercommissie constateert dat de nota op dit punt afwijkt van de handreiking weerstandsvermogen voor raadsleden. Immers, in deze handreiking stelt het ministerie van BZK nadrukkelijk dat voorzieningen niet tot de weerstandscapaciteit behoren.⁵¹

In de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen 2006 wordt het gewenste weerstandsvermogen niet bepaald. Met andere woorden, het college beargumenteert niet wat de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en risico's zou moeten zijn.

En hoewel het college schrijft dat het de raad goed wil informeren over risico's en de beheersing hiervan, wordt hier in de nota slechts summier aandacht aan besteed. "In de begroting en het jaarverslag vormen risico's en weerstandsvermogen een verplichte paragraaf."

November 2006 is de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen in de adviescommissie besproken.⁵² Geconstateerd wordt dat het college geen duidelijk risicobeheersingsbeleid heeft geformuleerd. Omdat al eerder in de adviescommissie over het onderwerp is gesproken, valt de nota nu wat tegen.⁵³ De wethouder onderkent dit, maar geeft gelijktijdig aan dat de nota "wel veel ingrediënten voor zo'n beleid" bevat. December 2006 is de nota als hamerstuk door de raad vastgesteld.⁵⁴

Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2013

Volgens de financiële verordening dient het college ten minste eenmaal in de vier jaar een nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan de raad aan te bieden. Januari 2013, plusminus zes jaar na het verschijnen van de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen, heeft het college een geactualiseerde nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan de raad aangeboden.⁵⁵ De nota is maart 2013 vastgesteld. Met deze nota kan de raad de kaders vaststellen waarbinnen het

⁵⁰ Het college tekent hierbij aan dat er "nog geen duidelijk beeld [is] over de totale omvang van het bedrag in bestemmingsreserves welke eventueel vrij inzetbaar is voor een financiële calamiteit".

⁵¹ De rekenkamercommissie heeft hier navraag naar gedaan. In een interview geeft de senior adviseur concern aan dat een gemeente haar weerstandscapaciteit niet aan voorzieningen mag ontleen.

⁵² Notulen adviescommissie 28 november 2006.

⁵³ Zie woordvoeringen mevrouw Van den Bergh (PvdA) en De Smoker (ECO-Dordt).

⁵⁴ Notulen gemeenteraad 5 december 2006.

⁵⁵ De rekenkamercommissie is nagegaan waarom niet eerder een nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan de raad is aangeboden. De senior adviseur concern geeft in een interview (26 februari 2013) aan dat de nota pas in 2013 is aangeboden aan de raad omdat er niet eerder een manifeste behoefte bij de raad of het college was aan een geactualiseerde nota. Deze behoefte is wel ontstaan op het moment dat de druk op het weerstandsvermogen toenam. In een gesprek met de rekenkamercommissie laat de wethouder weten dat "waarschijnlijk is gewacht op een moment dat relevante wetswijzigingen zijn afgerond".



college zijn beleid moet voeren. In de nota wordt nadrukkelijk vastgelegd hoe het college invulling geeft aan risicomanagement, omgaat met het weerstandsvermogen en hierover communiceert. Ook de rekenkamercommissie wordt in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen genoemd. Deze commissie kan een uitgebreid onderzoek "naar de effectiviteit van risicomanagement en de hiermee gemoeide interne processen [uitvoeren]."

Risicomanagement

In de nota worden risico's gedefinieerd als gebeurtenissen die zich al dan niet kunnen voordoen en die kunnen leiden tot "schade met een financieel gevolg of afwijking van een te behalen beleidsdoel." Het college wil hier proactief mee omgaan. Dit betekent dat risico's geregeld geïnventariseerd en besproken moeten worden. "Op deze wijze houden we de risico's [...] levend en is er voortdurende aandacht voor de beheersing ervan", aldus het college. In bijlage 2 van de nota risicomanagement en weerstandsvermogen wordt uiteengezet hoe risico's kunnen worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en beheerst.⁵⁶

Weerstandsvermogen

In de nota (paragraaf beschikbare weerstandscapaciteit) wordt aangegeven hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd. Naast de algemene reserve Stad en Grondbedrijf, de post onvoorzien en de rentereserve, dragen ook de inkomensreserve en de onbenutte belastingcapaciteit bij aan de weerstandscapaciteit.⁵⁷ Het college streeft ernaar om in de komende jaren over 'voldoende' weerstandscapaciteit te beschikken en hanteert zodoende een normratio weerstandsvermogen van ten minste 1,0.

De rekenkamercommissie constateert dat in de nota (paragraaf norm voor de ratio van het weerstandsvermogen) ook wordt aangegeven welke maatregelen de gemeente neemt bij overschrijding van de ondergrens van de normratio (weerstandsvermogen < 1,0). Het college hanteert hiervoor een beslisboom. Bij een ratio kleiner dan 1,0 zal bijvoorbeeld beleid worden aangepast of stopgezet.

Communicatie met de raad

Het college onderkent dat het een actieve informatieplicht heeft. Het college wil de raad niet alleen via de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen (in de programmabegroting en het jaarverslag), maar ook via voortgangsrapportages of afzonderlijke brieven informeren over "substantiële mutaties in het risicobeeld".⁵⁸

3.5 Programmabegrotingen 2011-2013

3.5.1 Risicomanagement en weerstandsvermogen

In de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen wordt het beleid toegelicht. Het college bepaalt periodiek het gemeentelijk risicoprofiel, het totaal van alle risico's waarmee stad en grondbedrijf worden geconfronteerd. In samenspraak met zogenaamde risicocoördinatoren

⁵⁶ Het college onderkent 5 soorten beheersmaatregelen: verzekeren, overdragen, vermijden, verminderen en accepteren.

⁵⁷ Waarbij het college voorstelt om de inkomensreserve en de onbenutte belastingcapaciteit pas na goedkeuring van de raad als weerstandscapaciteit aan te merken.

⁵⁸ Ook wel 'majeure mutaties in het risicoprofiel'. Zie de nota risicomanagement en weerstandsvermogen, 2013. Pagina 5 en 10.



worden per sector de risico's geïnventariseerd en gewogen.⁵⁹ De verantwoordelijke directeuren bespreken deze risico's in het eigen managementteam. De voornaamste risico's in de Stad ('de top-10') worden apart met de portefeuillehouder besproken. Per risico worden de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen ingeschat. Daarna wordt op basis van een - wetenschappelijk verantwoorde- simulatie het totale risico gekwantificeerd.⁶⁰ Met behulp van een simulatieprogramma (Naris) wordt berekend hoeveel weerstandscapaciteit minimaal moet worden aangehouden.⁶¹ "De simulatie gaat uit van het feit dat niet alle risico's zich gelijktijdig en in volle omvang voordoen."

De gemeente maakt een onderscheid tussen korte (≤ 3 jaar) en lange termijn risico's (> 3 jaar), zo wordt duidelijk uit de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen in het jaarverslag 2009. Omdat het nog mogelijk is om aanvullende beheersmaatregelen te treffen, worden de lange termijn risico's niet meegenomen in de berekeningen.

Kortom, bij het bepalen van het weerstandsvermogen, wordt alleen een deel van de gekwantificeerde risico's (≤ 3 jaar) meegenomen. Hierover is de raad in de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen 2006 en in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen van januari 2013 niet geïnformeerd, aldus de rekenkamercommissie.⁶²

Haar weerstandscapaciteit ontleent de gemeente Dordrecht aan de algemene reserve Stad en Grondbedrijf. "Bestemmingsreserves zijn in geval van ernstige calamiteiten in principe [ook] inzetbaar; voor zover nog niet- onomkeerbare beslissingen zijn genomen", zo wordt gesteld in de programmabegroting 2011. In de programmabegrotingen 2012 en 2013 nuanceert het college dit. Het college schrijft dat bestemmingsreserves veelal niet meer heroverweegbaar zijn en afgesproken is dat deze reserves in principe niet worden ingezet als beschikbare weerstandscapaciteit. Als weerstandsvermogen wordt een ratio tussen de 1 en 1,4 aangehouden.⁶³ "Deze ratio ligt in de bandbreedte die het ministerie van BZK in de handreiking weerstandsvermogen adviseert (tussen 1,0 en 2,0)."⁶⁴

3.5.2 Grondbeleid

Ook in de paragraaf grondbeleid geeft het college een toelichting op het onderwerp risicomanagement en de financiële positie van het grondbedrijf (hier zal de rekenkamercommissie in hoofdstuk 4 nader op ingaan). Uit de programmabegroting 2011 (paragraaf grondbeleid sub paragraaf 'toelichting op financiële positie en risico's') wordt bijvoorbeeld duidelijk dat het grondbedrijf in 2007 is gestart "met een opzet van een methodiek en systeem van risicomanagement." Aan de hand van de zogenaamde Risman-methode worden risico's in kaart gebracht en maatregelen

⁵⁹ Hierbij maakt de gemeente een onderscheid tussen risico's in de 'Stad' en bij het grondbedrijf.

⁶⁰ In het jaarverslag wordt gesproken over de financiële netto-risico's.

⁶¹ Naris, risicomanagement software ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement.

⁶² In een interview met de rekenkamercommissie geeft de senior adviseur concern aan dat de auditcommissie bij de behandeling van het jaarverslag 2009 is geïnformeerd over de werking van Naris en dat dit toen wel mondeling is gemeld.

⁶³ In het jaarverslag 2009 stelt het college voor om deze norm voor het weerstandsvermogen iedere 3 jaar te herijken. Pagina 94.

⁶⁴ Programmabegroting 2011, pagina 80.



voorgesteld om de gevolgen van de risico's te kunnen beperken. Deze maatregelen worden "in uitvoering genomen door de projectleider in het project." Hij of zij benoemd per onderkend risico een persoon als risicobeheerder. Door risico's inzichtelijk te maken en hierop actie te ondernemen wordt het risico van het grondbedrijf beter beheersbaar, aldus het college. In de laatste alinea wordt gerefereerd aan de nota grondbeleid 2009. Ook door het voeren van een facilitair grondbeleid wil het college risico's beperken. "Actief grondbeleid zal daarmee eerder uitzondering dan regel [zijn]."

De rekenkamercommissie heeft ook de begrotingen 2012 en 2013 doorgenomen (paragraaf grondbeleid sub paragraaf 'toelichting op financiële positie en risico's'). De teksten over risicomangement zijn grotendeels gelijk aan de tekst in de begroting 2011.

3.6 Standaard werkwijze

Risicomangement is het systematisch inventariseren van projectrisico's en het uitvoeren van beheersmaatregelen voor de belangrijkste risico's. Het grondbedrijf van de gemeente Dordrecht heeft de wijze waarop zij risicomangement vorm geeft vastgelegd in drie documenten: de handleiding risicomangement, de referentiekaart risicomangement en de notitie standaardwerkwijze risicowaardering grondbedrijf.⁶⁵ Deze drie documenten zijn niet voorgelegd aan de raad. Voor de beantwoording van deelvraag 4 heeft de rekenkamercommissie deze documenten toch doorgenomen. In de handleiding risicomangement worden risico's gedefinieerd als gebeurtenissen met negatieve effecten. Deze risico's moeten, op basis van interviews met betrokkenen en deskresearch, in kaart worden gebracht. Tijdens een workshop van circa 3 uur worden de risico's besproken en vastgelegd in een zogenaamde risicomatrix. Aansluitend worden door de betrokkenen de belangrijkste/grootste risico's benoemd en bijbehorende beheersmaatregelen bepaald. De gemeente kan bijvoorbeeld het marktrisico beheersen door met een woningcorporatie afspraken te maken over de afzet van woningen. De beheersmaatregelen moeten aan één van de aanwezigen, een 'actiehouders', worden toebedeeld.⁶⁶ De planeconoom kwantificeert de niet-beheersbare risico's, waarna met behulp van risicomangement software de benodigde risicoreservering wordt berekend. Risico's, risicoreservering en beheersingsmaatregelen worden uiteindelijk vastgelegd in een rapportage. Halfjaarlijks moet dit proces herhaald worden.

⁶⁵ Handleiding Risicomangement Gemeente Dordrecht, adviesbureau Metrum (2011). Risicomangement: zo doet Dordrecht het! Quick Reference: standaardwerkwijze Ruimtelijke projecten (ongedateerd). Notitie standaardwerkwijze risicowaardering grondbedrijf gemeente Dordrecht (ongedateerd).

⁶⁶ Omdat niemand dan het initiatief neemt, kan nooit een groep als 'actiehouders' worden benoemd.



Gemeente Dordrecht: risicoanalyse grote projecten

Een van de deelvragen in dit onderzoek richt zich op het onderwerp risicomanagement.⁶⁷ Naar onder meer dit onderwerp heeft de rekenkamer Dordrecht al eerder onderzoek gedaan.⁶⁸ In haar rapport Dordtse Dromen (naar het Businessresort Amstelwijck, de Prins Willem-Alexanderkade en de herinrichting Statenplein) concludeert de rekenkamer dat niet in alle gevallen risicoanalyses zijn uitgevoerd. Was dit wel gebeurd, dan hadden ongewenste gebeurtenissen eerder voorzien kunnen worden en had het risico op vertraging beperkt kunnen worden.

Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek, een motie⁶⁹ en de navolgende discussie hierover binnen de gemeente heeft Deloitte Accountants onderzoek gedaan naar 13 ruimtelijke projecten (waaronder het Gezondheidspark en het Maasterras). Het accent van het onderzoek lag op het "identificeren van de belangrijkste risico's en op het proces van risicomanagement".

Het accountantskantoor definieert risicomanagement als het proactief signaleren van risico's en het tijdig -voordat risico's zich daadwerkelijk voordoen- treffen van beheersmaatregelen. Risicomanagement is een cyclisch proces dat in zes stappen doorlopen wordt: het opstellen van een gemeenschappelijke risicotaal (1), het inventariseren en prioriteren van risico's (2), het ontwikkelen van een risicostrategie (3), het uitvoeren van beheersmaatregelen (4), vastleggen van risico's in een register (5) en het verbeteren van risicomanagement (6).

Deloitte constateert dat het risico aanwezig is dat planningen niet gehaald worden. Bijvoorbeeld omdat gronden niet verworven kunnen worden. Uit het onderzoek komt daarnaast naar voren dat binnen een project verantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk zijn belegd ('afstemmingsrisico'). Als voorbeeld wordt het Maasterras genoemd.

Deloitte Accountants concludeert dat risicomanagement in de gemeente Dordrecht ad hoc wordt ingevuld en "organisatiebrede structuren ontbreken". Daarnaast wordt er "niet transparant over risico's [...] gecommuniceerd en gerapporteerd binnen de gemeente". Deloitte doet een aantal aanbevelingen die ertoe moeten leiden dat Dordrecht in de toekomst meer grip kan krijgen op de succesvolle afronding van haar projecten.

Dordrecht moet zo spoedig mogelijk een gestandaardiseerd risicomanagementproces opstellen en implementeren;

de kwaliteit van de projectorganisatie en risicoregistratie moet worden verbeterd én acute risico's dienen direct -buiten de reguliere afstemmingsmomenten om- gerapporteerd te worden richting raad en college.

3.7 Beantwoording deelvraag 2 en 4

De rekenkamercommissie Dordrecht is nagegaan wat de kwaliteit van de beleidskaders is die de gemeenteraad heeft vastgesteld ten aanzien van risicomanagement. Hiervoor heeft zij de nota risicobeheersing & weerstandsvermogen uit 2006 bestudeerd. Dit omdat de commissie onderzoek

⁶⁷ Risicomanagement is erop gericht risico's pro-actief te signaleren en tijdig beheersingsmaatregelen te kunnen treffen. Zie 'Gemeente Dordrecht: risicomanagement grote projecten: overall analyse van de 13 grote MJP-projecten'.

⁶⁸ Dordtse Dromen: onderzoek naar de effectiviteit van de economische projecten (2006).

⁶⁹ Zie bijlage 2. Motie tot onderzoek risico's lopende grote projecten, gemeenteraad 3 oktober 2006.



doet naar de periode 2009-2012 en deze nota op dat moment van kracht was (zie deel 1, hoofdstuk 1 'over dit onderzoek'). De rekenkamercommissie realiseert zich evenwel dat de gemeenteraad in maart 2013, een geactualiseerde nota risicomanagement en weerstandsvermogen heeft vastgesteld. Ook over de kwaliteit van dit kaderstellende stuk, spreekt de rekenkamercommissie in deze paragraaf een oordeel uit.

In onderstaande tabellen worden normen, bevindingen en oordelen kort weergegeven.



Deelvraag 2: wat is de kwaliteit van de beleidskaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld ten aanzien van risicomanagement

Nr.	Norm	Bevinding (op basis van nota risicobeheersing en weerstandsvermogen 2006)	Oordeel '2006'	Bevinding (op basis van geactualiseerde nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2013)	Oordeel '2013'.
1	De beleidskaders zijn in overeenstemming met de financiële verordening. Uit de financiële verordening komt naar voren dat het college ten minste eenmaal in de 4 jaar een nota risicomanagement en weerstandsvermogen aan de raad moet aanbieden.	-	-	Zes jaar na het verschijnen van de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen (oktober 2006), heeft het college een geactualiseerde nota risicomanagement en weerstandsvermogen (Januari 2013) aan de raad aangeboden.	Niet voldaan.
2	De nota risicomanagement en weerstandsvermogen bevat beargumenteerde bepalingen over de rollen van raad en college bij de besluitvorming over risico's en weerstandsvermogen.	Op de rol van de raad wordt in de nota risicobeheersing en weerstandvermogen 2006 kort ingegaan. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het risicobeheersingsbeleid en de raad stuurt hierop.	Voldaan.	Met deze nota kan de raad de kaders vaststellen waarbinnen het college zijn beleid moet voeren, zo wordt gesteld in de inleiding van de nota risicomanagement en weerstandsvermogen.	Voldaan.
3	De nota risicomanagement en weerstandsvermogen bevat beargumenteerde bepalingen over de momenten waarop het college rapporteert over de ontwikkeling van het risicoprofiel.	Uit de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen 2006 komt naar voren dat het college in de begroting en het jaarverslag over risico's en weerstandsvermogen moet rapporteren.	Voldaan.	Uit de nota risicomanagement en weerstandsvermogen komt naar voren dat het college de raad niet alleen via de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen (in de programmabegroting en het jaarverslag) wil informeren, maar ook via voortgangsrapportages of afzonderlijke brieven.	Voldaan.
4	De nota risicomanagement en weerstandsvermogen bevat beargumenteerde bepalingen over de elementen die worden meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit.	Zowel in de programmabegrotingen als in de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen wordt aangegeven hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd. De gemeente ontleent haar weerstandscapaciteit aan de algemene reserve Stad en	Niet voldaan.	In de nota risicomanagement en weerstandsvermogen (paragraaf beschikbare weerstandscapaciteit) wordt aangegeven hoe de weerstandscapaciteit is opgebouwd. Naast de algemene reserve Stad en Grond-	Voldaan.



		Grondbedrijf, aldus de programmabegrotingen 2011. Uit de nota risicobeheersing en weerstandvermogen (2006) kan worden afgeleid dat ook de post onvoorzien, een eventueel batig saldo op de exploitatie, de bestemmingsreserves, de stille reserves, de onbenutte belastingcapaciteit en de langlopende voorzieningen bijdragen aan de weerstandscapaciteit. ⁷⁰ Samengevat, het college geeft niet eenduidig aan welke elementen het meeneemt in de berekening van de weerstandscapaciteit, aldus de rekenkamercommissie.		bedrijf, de post onvoorzien en de rentereserve, dragen ook de inkomensreserve en de onbenutte belastingcapaciteit bij aan de weerstandscapaciteit.	
5	De nota risicomangement en weerstandvermogen bevat beargumenteerde bepalingen over de wijze waarop risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd.	Uit de nota risicobeheersing en weerstandvermogen 2006 komt naar voren dat de gemeente nog geen duidelijk omljnd risicobeheersingsbeleid voert.	Niet voldaan.	In de nota risicomangement en weerstandvermogen wordt uiteengezet hoe risico's kunnen worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en beheerst.	Voldaan.
6	De nota risicomangement en weerstandvermogen bevat beargumenteerde bepalingen over de gewenste verhouding tussen weerstandscapaciteit en risico's.	In de nota risicobeheersing en weerstandvermogen 2006 wordt het gewenste weerstandvermogen niet bepaald.	Niet voldaan.	Het college streeft ernaar om in de komende jaren over 'voldoende' weerstandscapaciteit te beschikken en hanteert zodoende een normratio weerstandvermogen van ten minste 1,0.	Voldaan.

Tabel 5, oordelen normen deelvraag 2.

⁷⁰ Waarom voorzieningen worden meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit, wordt niet toegelicht. Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat de nota op dit punt afwijkt van de handreiking weerstandvermogen voor raadsleden. Immers, in deze handreiking stelt het ministerie van BZK nadrukkelijk dat voorzieningen niet tot de weerstandscapaciteit behoren.



Deelvraag 4: In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement

Nr.	Norm	Bevinding	Oordeel
1	Er is sprake van een vastgelegde procedure of werkwijze voor het inventariseren en managen van risico's bij grondexploitaties.	Het grondbedrijf heeft in de handleiding risicomanagement (2011) een standaard werkwijze vastgelegd. Hierbij moet worden aangetekend dat uit eerder onderzoek van de rekenkamer (2006) en de nota risicobeheersing en weerstandvermogen 2006 naar voren is gekomen, dat de gemeente in 2006 nog geen duidelijk omlijnd risicobeheersingsbeleid voerde.	Deels voldaan.
2	Voor beheersbare risico's moeten per risico de eigenaar en beheersmaatregel nadrukkelijk vastgelegd.	Beheersmaatregelen moeten aan een 'actiehouder', worden toegedeeld, zo blijkt uit de handleiding risicomanagement (2011).	Voldaan.
3	Voor het opstellen van het gemeentebrede risicoprofiel vindt ambtelijk centrale afstemming plaats.	In samenspraak met zogenaamde risicocoördinatoren, worden per sector de risico's geïnventariseerd en gewogen. De verantwoordelijke directeuren bespreken deze risico's in het eigen managementteam. De voornaamste risico's in de Stad worden daarna met de portefeuillehouder besproken.	Voldaan.
4	Risicomanagement heeft een plaats in de planning en controlcyclus.	In de programmabegrotingen en jaarverslagen wordt aandacht gevraagd voor dit onderwerp.	Voldaan.
5	De gemeente hanteert een eenduidige methodiek voor risicomanagement. Zo maakt de ambtelijke organisatie bij het inventariseren van risico's gebruik van een door het management vastgestelde methodiek. Binnen de organisatie is voortdurend aandacht voor het eenduidig hanteren van deze methodiek (bijvoorbeeld door training of opleiding).	Binnen het grondbedrijf van de gemeente Dordrecht is aandacht voor risicomanagement en het eenduidig hanteren van de methodiek. Zo heeft het grondbedrijf naast de handleiding risicomanagement (2011) ook een referentiekaart risicomanagement (ongedateerd) opgesteld. In deze referentiekaart wordt het onderwerp risicomanagement op een toegankelijke wijze uiteen gezet.	Voldaan.

Tabel 6, oordelen normen deelvraag 4



4. INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

4.1 Inleiding

De gemeenteraad van Dordrecht heeft beleidskaders ten aanzien van informatievoorziening over de grondexploitaties, risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. In hoofdstuk 2 en 3 heeft de rekenkamercommissie hier een toelichting op gegeven. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie na of het college de raad conform deze beleidskaders heeft geïnformeerd. Hiervoor zijn niet alleen de gemeentelijke jaarverslagen (zie Tabel 7), maar ook vier casussen (het gezondheidspark, het Maasterras, Amstelveen-Noord en Amstelveen-kantorengedeelte) bestudeerd.

Document	Datum aangeboden aan raad
Jaarverslag 2009	20 april 2010
Jaarverslag 2010	26 april 2011
Jaarverslag 2011	24 april 2012

Tabel 7, overzicht een jaarverslagen gemeente Dordrecht.

4.2 Gemeentelijke jaarverslagen

Op basis van artikel 9 van het BBV moet de programmabegroting een paragraaf grondbeleid en een paragraaf weerstandsvermogen bevatten. In het jaarverslag informeert het college de raad over deze twee onderwerpen. In de paragraaf grondbeleid licht het college onder meer de verwachte resultaten van de totale grondexploitatie toe. Hierbij moet ook worden ingegaan op de verliesvoorzieningen die worden getroffen. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste een inventarisatie van de niet-ondervangen risico's en weerstandscapaciteit.

4.2.1 Paragraaf grondbeleid

Boekwaarde gronden en voorzieningen

In de paragraaf grondbeleid geeft het college een toelichting op de boekwaarde van de gronden en de getroffen voorzieningen.

	Ultimo 2009		Ultimo 2010		Ultimo 2011	
	Boekwaarde	Verliesvoorziening	Boekwaarde	Verliesvoorziening	Boekwaarde	Verliesvoorziening
Bouwgronden in exploitatie	99.600.000	26.530.000	104.400.000	33.320.000	112.590.000	38.150.000
Niet in exploitatie genomen gronden	56.310.000	4.000.000	58.520.000	8.100.000	60.160.000	8.700.000

Tabel 8, boekwaarden en verliesvoorzieningen bouwgronden in exploitatie en strategisch vastgoed (bron jaarverslagen 2009, 2010 en 2011)



Voor projecten met een geraamde negatieve netto contante waarde⁷¹ is vanuit de algemene reserve grondbedrijf een verliesvoorziening getroffen. Bij deze projecten zijn de geraamde opbrengsten uit gronduitgifte lager dan de geraamde kosten (verwerving, sanering, bouwrijp maken alsmede de inrichting van het openbaar gebied en de aanleg van infrastructuur). Uit het jaarverslag 2009 komt daarnaast naar voren dat "per 31-12-2009 een verliesvoorziening van € 4,0 miljoen [is gevormd]" voor strategisch vastgoed waarvan de marktwaarde lager dan de boekwaarde is.

In 2010 is de strategische voorraad opnieuw gewaardeerd. Omdat voor enkele percelen de marktwaarde lager is dan de boekwaarde, "is per 31-12-2010 de verliesvoorziening verhoogd [...] tot € 8,10 miljoen." Het college verwacht de boekwaarde niet meer te kunnen compenseren met de opbrengsten en heeft naar eigen zeggen 'verlies genomen'.⁷²

Risico's

Het college laat in het jaarverslag 2009 weten dat naast de onafwendbare verliezen waarvoor een verliesvoorziening is gevormd, "binnen de grondexploitaties ook risico's [bestaan] die nog niet onherroepelijk vast staan en/of betrouwbaar zijn in te schatten."⁷³ Doordat projecten steeds complexer worden zijn deze risico's de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook het gevoerde aankoopbeleid en de effecten van de economische crisis dragen hieraan bij, aldus het college. Uit het jaarverslag komt naar voren dat per project de risico's in een risicoanalyse zijn vastgelegd. Met behulp van risicomanagement software is het totale risicobedrag bepaald (zie tabel 9).

	Ultimo 2009	Ultimo 2010	Ultimo 2011
Totaal risico grondbedrijf	43.550.000	39.030.000	56.970.000
Totaal risico komende 3 jaar	12.440.000	19.470.000	25.750.000

Tabel 9, het totale risicobedrag per jaar, overgenomen uit de jaarverslagen 2009, 2010 en 2011.

In 2010 is het totaal risico grondbedrijf met € 4,5 miljoen afgenomen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een afname van de risico's op de strategische grondvoorraad als gevolg van afwaarderingen. Hiermee "wordt vooruitgelopen op het te verwachte verlies bij herontwikkeling", aldus het college.

In 2011 is het totaal risico grondbedrijf met plusminus € 18 miljoen toegenomen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een toename van de risico's op de strategische grondvoorraad als gevolg van een negatieve bijstelling van de mogelijke 'opbrengstpotenties'.

⁷¹ Het college spreekt over een tekort op de grondexploitatie. Jaarverslag 2009, pagina 153.

⁷² Het college spreekt ook over het afboeken van gronden.

⁷³ Zie ook bijlage 5 van de nota grondbeleid 2009.



Algemene reserve grondbedrijf

Het grondbedrijf ontleent haar weerstandscapaciteit aan de algemene reserve. Deze algemene reserve grondbedrijf is tussen 2008 en 2011 gedaald, onder meer omdat op een aantal projecten verliezen zijn genomen en verliesvoorzieningen zijn getroffen. De gemeente ontvangt ook erfpacht, zo blijkt uit de jaarverslagen. Deze erfpacht (€ 4,5 miljoen) wordt jaarlijks bijgeschreven op de reserve grondbedrijf.

	Ultimo 2008	Ultimo 2009	Ultimo 2010	Ultimo 2011
Stand algemene reserve grondbedrijf	14.370.000	11.230.000	6.850.000	8.610.000

Tabel 10, stand algemene reserve grondbedrijf per jaar, overgenomen uit de jaarverslagen 2009, 2010 en 2011

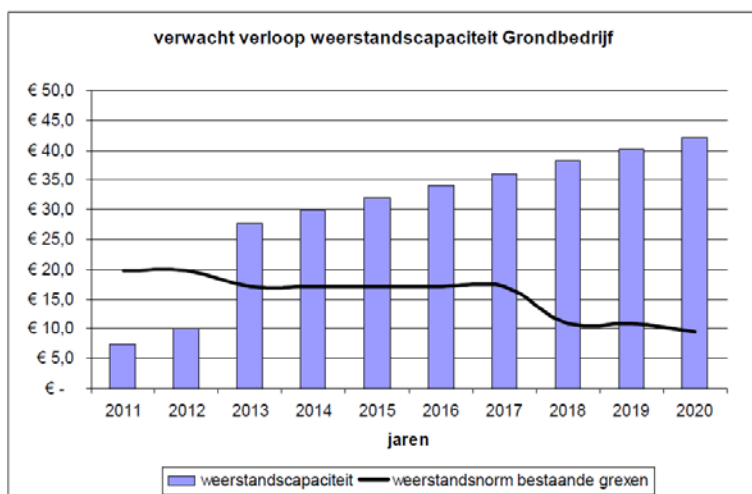
In 2010 is de algemene reserve grondbeleid t.o.v. 2009 afgenomen. Deze afname wordt "grotendeels veroorzaakt door het ophogen van de verliesvoorzieningen voor verliesgevende projecten", aldus het college.

In 2011 is de algemene reserve grondbeleid t.o.v. 2010 met € 1,8 miljoen toegenomen. Deze "toename wordt grotendeels veroorzaakt door winstnemingen en inkomsten uit verkoop en erfpacht", aldus het college.

De rekenkamercommissie heeft ook de voorlopige prognose 2012 doorgenomen (ongedateerd). In dit document wordt inzicht gegeven in de verwachte financiële positie van het grondbedrijf per 31-12-2011. Uit de prognose wordt duidelijk dat de financiële positie van het Grondbedrijf in 2011 is verslechterd. Op de lange termijn (>3 jaar) zal de algemene reserve grondbedrijf, door ophoging van verliesvoorzieningen en toename van risico's, verder afnemen tot een negatief saldo van € 12,86 miljoen. Met andere woorden, de toekomstige opbrengsten zijn, bij ongewijzigd beleid, onvoldoende om de benoemde risico's op te vangen.

Gelijktijdig constateert de rekenkamercommissie dat waar in de tekst staat dat de algemene reserve van het grondbedrijf zal afnemen, in de prognose ook een grafiek is opgenomen die het tegenovergestelde suggereert (zie afbeelding 3).⁷⁴ De prognose over de financiële positie van het grondbedrijf is daardoor niet inzichtelijk, aldus de rekenkamercommissie.

⁷⁴ De weerstandscapaciteit zou van plusminus € 6,5 miljoen in 2011 stijgen naar meer dan € 35 miljoen in 2020.



Figuur 4, grafiek 'verwacht verloop weerstandscapaciteit Grondbedrijf', overgenomen uit de voorlopige prognose 2012.

In een ambtelijke reactie wordt bovenstaande grafiek toegelicht. Deze grafiek laat het verloop van het weerstandsvermogen zien bij ongewijzigde ontwikkelingen. Dat wil zeggen: er doen zich geen risico's voor en alle projecten ontwikkelen zich volgens verwachting. Volgens de ambtelijke reactie geeft deze grafiek ("verwacht verloop weerstandscapaciteit Grondbedrijf") een strikt theoretische situatie weer en dat vindt de rekenkamercommissie misleidend.

Het weerstandsvermogen

In het jaarverslag 2009 schrijft het college dat de wijze waarop het weerstandsvermogen van het grondbedrijf wordt bepaald aansluit "bij de manier waarop dat op stadsniveau wordt gedaan." De algemene reserve grondbedrijf (beschikbare weerstandscapaciteit) wordt afgezet tegen de gewogen -niet afgedekte- negatieve en positieve risico's die de gemeente loopt (benodigde weerstandscapaciteit).⁷⁵ Positieve risico's zijn bijvoorbeeld verwachte inkomsten uit grondexploitaties en erfpacht, aldus het college. De rekenkamercommissie constateert dat het grondbedrijf negatieve risico's verrekent met onzekere toekomstige inkomsten.⁷⁶ In de prognose grondbedrijf 2010 is de raad hierover nadrukkelijk geïnformeerd.⁷⁷

⁷⁵ Het college tekent hierbij aan dat bij het bepalen van het weerstandsvermogen in voorgaande jaren niet werd uitgegaan van positieve risico's.

⁷⁶ "Door ook rekening te houden met positieve risico's, wordt voorkomen dat de norm [voor het weerstandsvermogen] onnodig hoog wordt gesteld." Zie het jaarverslag 2010, pagina 126.

⁷⁷ De raad wordt gevraagd "de systematiek voor het bepalen van de norm van het weerstandsvermogen vast te stellen op basis van de *positieve* en negatieve risico's gedurende drie jaar."



	Ultimo 2008	Ultimo 2009	Ultimo 2010	Ultimo 2011
Stand algemene reserve grondbedrijf (beschikbare weerstandscapaciteit)	14.370.000	11.230.000	6.850.000	8.610.000
Totaal risico's komende 3 jaar (benodigde weerstandscapaciteit)	14.000.000	12.440.000	19.470.000	25.750.000
Weerstandsvermogen	1,03	0,90	0,35	0,33

Tabel 11, weerstandsvermogen grondbedrijf per jaar, overgenomen uit de jaarverslagen 2009, 2010 en 2011.

In het jaarverslag 2010 constateert het college dat het weerstandsvermogen van het grondbedrijf is gedaald. Het college somt twee oorzaken op. Een afname van de algemene reserve grondbedrijf doordat in 2010 verliesvoorzieningen moesten worden getroffen⁷⁸ en een toename van het totale risico op korte termijn. Hierdoor is het weerstandsvermogen onvoldoende "om de risico's binnen het grondbedrijf [de komende drie jaar] af te kunnen dekken", aldus het college.

Hoewel het weerstandsvermogen in 2011 niet verder significant is verslechterd, kan dit volgens het college wel als onvoldoende worden getypeerd.

Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve van het grondbedrijf

De rekenkamercommissie is ook nagegaan of de raad wordt geïnformeerd over toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve van het grondbedrijf vanuit de stad. In het jaarverslag 2009 schrijft het college dat het grondbedrijf, om investeringen mogelijk te maken, in het verleden vaak een bijdrage heeft geleverd aan de stad. In 2009 is dit niet gebeurd. Dit omdat de reserve grondbedrijf niet toereikend is om de risico's de komende drie jaar af te dekken. "Het weerstandsvermogen is daarmee onvoldoende", aldus het college.

Ook in 2010 zijn geen middelen t.b.v. de stad aan de algemene reserve van het grondbedrijf onttrokken.

In het jaarverslag 2011 noemt het college de financiële positie van het grondbedrijf zorgelijk. "Wanneer er zich op het terrein van de grondexploitaties in 2012 verdere verslechtingen voordoen", wil het college de positie van het grondbedrijf versterken vanuit de algemene reserve van de stad.

Richting kiezen

In oktober 2012 is de gemeente Dordrecht aangevangen met het traject 'Richting kiezen'. In dit traject bespreekt het college samen met de raad de gehele stedelijke programmering.⁷⁹ Aan dit traject lagen twee ontwikkelingen ten grondslag. In de huidige situatie is er sprake van een overprogrammering, zo blijkt onder meer uit marktanalyses en actuele demografische ontwikkelingen.

⁷⁸ De in het jaarverslag 2010 genoemde getallen komen niet overeen. Uit de tabel op pagina 126 bijvoorbeeld kan worden afgeleid dat de weerstandscapaciteit eind 2010 € 6,85 miljoen bedraagt. Op pagina 128 wordt een ander bedrag genoemd € 7,84 miljoen.

⁷⁹ Zie verslag gesprek wethouder, 6 maart 2013.



Als gevolg van de huidige marktomstandigheden moet de gemeente Dordrecht lopende (grote) projecten heroverwegen en een prioritering aanbrengen. Daarnaast laten de jaarverslagen een afname van het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf zien. Vanaf 2012 zou door de aanhoudende slechte economische situatie reël sprake kunnen zijn van de situatie dat het Grondbedrijf niet in staat is zelf de oplopende tekorten op te vangen.

Bijsturing was dus noodzakelijk. Het traject 'Richting kiezen' moet zorgen voor een realistische programmering en de financiële positie van het grondbedrijf herstellen. Bij grote projecten zijn echter veel afspraken met derden contractueel vastgelegd, waardoor de bewegingsruimte beperkt is. In de periode oktober 2012-april 2013 heeft de gemeenteraad samen met het college in een groot aantal commissievergadering gesproken over de te volgen strategie. Naar verwachting wordt dit traject april 2013 in een openbaar raadsdebat afgerond. Omdat dit traject van herijken ook gevolgen kan hebben voor de bezuinigingsopgave waar de gemeenteraad bij de kadernota behandeling 2014 over beslist, zal het traject voor juli 2013 afgerond moeten worden.

4.2.2 Paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen

Omdat in de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen van het jaarverslag mogelijk inzicht wordt gegeven in de verhouding van het weerstandsvermogen binnen het grondbedrijf tot het weerstandsvermogen voor de totale gemeentelijke begroting, heeft de rekenkamercommissie ook deze paragraaf bestudeerd.

Het college geeft in het jaarverslag 2009 een toelichting op het weerstandsvermogen. "Als norm voor het weerstandsvermogen wordt een ratio aangehouden tussen de 1,0 en 1,4." Daarnaast concludeert het college in het jaarverslag dat de totale beschikbare weerstandscapaciteit, voor zowel de lijnriscico's als grondbedrijfriscico's, op dit moment voldoende is. In het jaarverslag geeft het college evenwel niet aan hoe hoog het weerstandsvermogen is, zo constateert de rekenkamercommissie. Doch, op basis van de beschikbare cijfers heeft de rekenkamercommissie alsnog het weerstandsvermogen berekend (zie tabel 12).

	Ultimo 2009	Ultimo 2010	Ultimo 2011
Ratio weerstandsvermogen stad	1,12 ⁸⁰	1,23	1,57
Ratio weerstandsvermogen grondbedrijf	0,90	0,35	0,33
Ratio weerstandsvermogen stad en grondbedrijf tezamen	1,03 ⁸¹	0,83	0,93

Tabel 12, weerstandsvermogen grondbedrijf en stad, overgenomen uit de jaarverslagen 2009, 2010 en 2011

In het jaarverslag 2010 wordt wel aangegeven hoe hoog het gezamenlijk weerstandsvermogen van de stad en grondbedrijf is. Waarbij het college aantekent dat "de beschikbare weerstandscapaciteit op dit moment aanleiding tot zorg [geeft]."

⁸⁰ € 21,2 miljoen (algemene reserve stad) gedeeld door € 18,9 miljoen (benodigde weerstandscapaciteit stad).

⁸¹ € 32,4 miljoen (algemene reserve stad plus grondbedrijf) gedeeld door € 31,3 miljoen (benodigde weerstandscapaciteit stad plus grondbedrijf).



Uit het jaarverslag 2011 wordt duidelijk dat het weerstandsvermogen t.o.v. 2010 is gestegen van 0,83 naar 0,93. Gelijktijdig schrijft het college dat de raad een weerstandvermogen met een niveau tussen 1,0 en 1,4 wenselijk acht. Het valt de rekenkamercommissie op dat in de jaarverslagen 2010 en 2011 (paragraaf 'risicomanagement en weerstandsvermogen') niet wordt aangegeven welke materiële maatregelen zullen worden genomen om het weerstandsvermogen te versterken.

Twee maanden na de publicatie van het jaarverslag 2011, neemt de raad -bij de behandeling van de kadernota- een amendement weerstandsvermogen aan (zie Bijlage 3). Met dit amendement geeft hij het college opdracht om "tijdig bezuinigingsvoorstellen te presenteren waardoor de weerstandsratio in 2014 op het niveau van minimaal 1,0 komt".

4.2.3 Beantwoording deelvraag 3 en 5

De rekenkamercommissie Dordrecht is nagegaan in hoeverre de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders is. Daarnaast wil zij vaststellen of de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden biedt. Aan de hand van 10 normen beantwoordt de rekenkamercommissie deze deelvragen. In onderstaande tabellen worden normen en bevindingen kort weergegeven.



Deelvraag 3: In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders

Nr.	Norm	Bron	Bevinding	Oordeel
1	Het college legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.	Nota grondbeleid 2009.	Dit doet het college in de paragraaf grondbeleid in het jaarverslag.	Voldaan.
2	Gronden die niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor zij zijn aangekocht, worden -op aangeven van het grondbeleidsteam- verkocht. De raad wordt hierover geïnformeerd.	Nota grondbeleid 2009.	In de bestudeerde jaarverslagen wordt hierover geen verantwoording afgelegd. ⁸²	Niet voldaan.
3	De gemeente ontleent haar weerstandscapaciteit aan de algemene reserve Stad en Grondbedrijf.	De programma-begrotingen 2011, 2012 en 2013.	Uit de paragrafen grondbeleid en risicomangement en weerstandsvermogen wordt duidelijk dat dit het geval is.	Voldaan.
4	Het college informeert de raad over de ratio weerstandsvermogen van het grondbedrijf en stad.	nota risicomangement en weerstandsvermogen (2013).	De raad wordt in alle bestudeerde jaarverslagen geïnformeerd over het weerstandsvermogen van het grondbedrijf en stad, uitgezonderd het jaarverslag 2009. In dit jaarverslag wordt de raad niet geïnformeerd over het weerstandsvermogen van de stad.	Voldaan.
5	De gemeente Dordrecht houdt als norm voor het weerstandsvermogen een ratio tussen de 1,0 en 1,4 aan. Bij overschrijding van de ondergrens van de normratio (weerstandsvermogen < 1,0), informeert het college de raad over de maatregelen die zullen worden genomen om het weerstandsvermogen te versterken.	nota risicomangement en weerstandsvermogen (2013).	In 2010 en 2011 lag het weerstandsvermogen onder de normratio (weerstandsvermogen < 1,0). In de jaarverslagen wordt de raad niet geïnformeerd over maatregelen die worden genomen om dit weerstandsvermogen te versterken.	Niet voldaan.

Tabel 13, oordelen normen deelvraag 3.

⁸² Uit een gesprek met de wethouder (6 maart 2013) komt naar voren dat de gemeente de strategische grondpositie niet aan het afbouwen is.



Deelvraag 5: In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf

Nr.	Norm	Bevinding	Oordeel
1	De informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf geeft inzicht in het meerjarig verloop van het resultaat van het grondbedrijf (saldo algemene reserve).	Dit is het geval. De algemene reserve van het grondbedrijf is tussen 2008 en 2011 gedaald.	Voldaan.
2	De informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf geeft inzicht in het totaal van geïnventariseerde risico's in de grondexploitaties.	Dit is het geval. Zie Tabel 9, het totale risicobedrag per jaar, overgenomen uit de jaarverslagen 2009, 2010 en 2011.	Voldaan.
3	De informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf geeft inzicht in de beschikbare weerstandscapaciteit in het grondbedrijf.	Haar weerstandscapaciteit ontleent het grondbedrijf aan de algemene reserve grondbedrijf zo blijkt uit de jaarverslagen. Hierover wordt de raad geïnformeerd. De algemene reserve grondbedrijf is tussen 2008 en 2011 afgenomen van € 14,37 miljoen naar € 8,61 miljoen.	Voldaan.
4	De jaarverslagen geven inzicht in de verhouding van het weerstandsvermogen binnen het grondbedrijf tot het weerstandsvermogen voor de totale gemeentelijke begroting.	In de jaarverslagen 2010 en 2011 wordt dit inzicht geboden, in het jaarverslag 2009 niet. In dit jaarverslag wordt de raad niet geïnformeerd over het weerstandsvermogen van de stad en het grondbedrijf tezamen.	Deels voldaan.
5	De raad wordt geïnformeerd over toevoegingen en onttrekkingen aan de reserve van het grondbedrijf vanuit de algemene dienst.	Dit is het geval. Hoewel het grondbedrijf in het verleden vaak een bijdrage heeft geleverd aan de stad, ziet het college in onderzochte periode geen mogelijkheid om een bedrag af te storten.	Voldaan.

Tabel 14, oordelen normen deelvraag 5.

4.3 Info over casussen

De rekenkamercommissie is ook nagegaan hoe de raad wordt geïnformeerd over de voorbereiding en uitvoering van grondexploitaties. Zij heeft hiervoor 4 casussen onderzocht. Voor de case-selectie baseerde de rekenkamercommissie zich op de prognose van het grondbedrijf. Dit document geeft inzicht in alle lopende grondexploitaties. De rekenkamercommissie selecteerde één case (gezondheidspark) die ook voorkomt in het overzicht 'grote projecten' in de meest recente programmabegroting. Daarnaast koos de rekenkamercommissie bewust een grondexploitatie die niet als zelfstandig project op deze lijst voorkomt (Amstelwijck-Zuid). Zo bestudeert de rekenkamercommissie ook de informatievoorziening over exploitaties die niet als 'groot project' worden verantwoord. De rekenkamercommissie wilde daarnaast onderzoek doen naar twee 'niet in exploitatie genomen gronden'. Hierbij heeft zij, gezien de hoogte van de boekwaarde van de gronden, gekozen voor het Maasterras en Amstelwijck-Noord.



4.3.1 Amstelwijck-Noord

Beschrijving



Figuur 5, Businessresort Amstelwijck

Ingeklemd tussen de wegen N3 en A16, aan de rand van de gemeente Dordrecht ligt *Businessresort Amstelwijck*. In 1993 heeft de gemeente een samenwerkingsovereenkomst gesloten met twee projectontwikkelaars om de ontwikkeling van dit bedrijventerrein mogelijk te maken. In 1994 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Amstelwijck vastgesteld waarmee de realisatie van een bedrijventerrein juridisch en ruimtelijk mogelijk werd. Het doel van de samenwerking was om 70.000 m² kantooroppervlak, 130.000 m² aan bedrijfspaviljoens en 300 woningen te realiseren.⁸³ Hiermee zou de gemeente Dordrecht inspelen op de toenemende vraag naar bedrijfsruimtes die destijds bestond en ruim 4.200 arbeidsplaatsen creëren. Om de ontwikkeling mogelijk te maken heeft de gemeente enkele onteigeningsprocedures doorlopen om de gronden in bezit te krijgen. Deze procedures hebben tot 1999 geduurd. Dit had tot gevolg dat ook pas in 1999 begonnen is met het bouwrijp maken van het gebied.⁸⁴

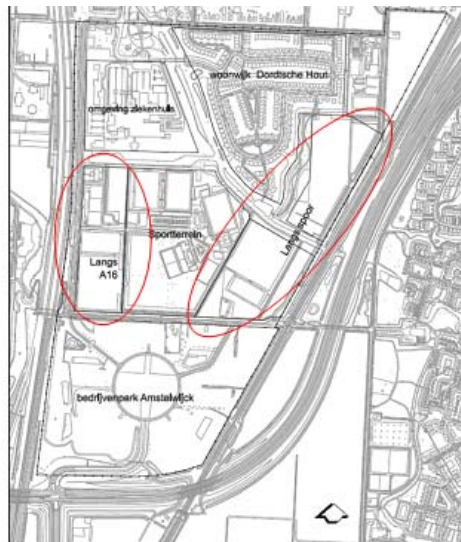
In 2005 wordt een traject gestart om de afspraken met de projectontwikkelaars te herijken. Op dat moment hebben slechts twee bedrijven zich op het terrein gevestigd (Trust en Infra Safety Service). De gemeente en de projectontwikkelaars lijken de spreekwoordelijke boot gemist te hebben met betrekking tot de vraag naar bedrijfsruimtes. Economische tegenwind zorgt ervoor dat er nauwelijks kavels worden uitgegeven. De heroriëntatie op het stedenbouwkundig plan en

⁸³ Allonge bij de Samenwerkingsovereenkomst Amstelwijck Dordrecht d.d. 8 oktober 1993.

⁸⁴ Raadsvoorstel SO/2006/6549 Wensen en bedelingen heroriëntatie Businessresort Amstelwijck.



het aanpassen van de samenwerkingsovereenkomst leiden er toe dat het plangebied in 2008 wordt aangepast en dat een deel van de verworven gronden uit de grondexploitatie Amstelveen worden gelicht.⁸⁵ Ook de grondexploitatie, die op dat moment (1-1-2008) een negatieve netto contante waarde heeft van bijna 22 miljoen euro, wordt herzien.⁸⁶ De gronden die niet in de grondexploitatie worden ingebracht worden toegevoegd aan de zogenaamde 'strategische voorraad'. Deze gronden worden aangemerkt als 'onderzoeksgebied'. Dit houdt in dat onderzocht wordt welke ontwikkeling op welke termijn mogelijk is. Deze gronden zijn bekend onder de naam 'gronden ten noorden van de Kilweg'. Grofweg bestaat het gebied uit twee delen: een strook aan de westkant van het gebied langs de A16 (circa 35.000 m² uitgeefbaar) en een strook aan de oostkant van het gebied langs het spoor (circa 71.000 m²).



Figuur 6, Amstelveen, rood omcirkeld zijn de gronden die het betreft. In het zuiden ligt het bedrijventerrein. Tussen de twee omcirkelde gebieden ligt het sportterrein. Aan de noordkant van het gebied bevindt zich de woonwijk Dordtse Hout.

Vaststellen stedenbouwkundig programma in 2008

De gemeenteraad heeft op 27 mei 2008 het huidige stedenbouwkundige programma voor Businessresort Amstelveen vastgesteld. Hiermee heeft de raad ermee ingestemd dat de oorspronkelijke plannen worden herzien en de samenwerkingsafspraken worden aangepast. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeenteraad bij dit belangrijke kaderstellende moment actief is geïnformeerd en om besluitvorming is gevraagd. Op dat moment werd de lopende grondexploitatie herzien.⁸⁷ Het herziene beeld leidt tot een geprognosticeerde negatieve netto contante

⁸⁵ De gemeenteraad stemt op 27 mei 2008 in met de gewijzigde koers en de financiële consequenties.

⁸⁶ Raadsvoorstel PM/2008/639 Stedenbouwkundig plan en financieel bedrijvenpark Amstelveen.

⁸⁷ Raadsvoorstel PM/2008/639 Stedenbouwkundig plan en financieel bedrijvenpark Amstelveen.



waarde van ruim € 15 miljoen.⁸⁸ Gelijktijdig werden de gronden ten noorden van de Kilweg toegevoegd aan de strategische voorraad (in jaarverslag strategisch vastgoed geheten). Op basis van aannames over kosten en opbrengsten is het bedrag bepaald waarmee deze gronden de boeken in zijn gegaan. De waardering van de gronden is in overleg met de accountant en het grondbedrijf tot stand gekomen. De rekenkamercommissie constateert dat de geraamde kosten en opbrengsten zijn gebaseerd op een aantal onderbouwde aannames. Het valt de rekenkamercommissie op dat zich op dit moment een paradoxale situatie voordoet. Enerzijds is heroriëntatie nodig omdat de verkoop van kavels stagneert. Anderzijds worden de gronden toegevoegd aan de strategische voorraad, omdat men op termijn juist wel ontwikkelmogelijkheden ziet. Deze schijnbare tegenstrijdigheid heeft niet geleid tot een discussie over de wijze waarop de gronden geëvalueerd zouden moeten worden.

In het raadsvoorstel behorende bij dit besluit wordt daarover het volgende gezegd.

"Voor de exploitatie van de deelgebieden ten noorden van de Kilweg is gerekend met een opbrengst op basis van de huidige functie bedrijvigheid conform het bestemmingsplan Amstelveen. Er is op dit moment nog niets bekend over het programma of uitgifteperiode van deze deelgebieden. Daarom zijn voor deze gebieden voorzichtigheidshalve marktconforme grondprijzen gehanteerd, die identiek zijn aan de huidige grondprijzen voor bedrijventerreinen in Amstelveen."

"Indien er in deze deelgebieden in de toekomst ook kantoorruimte geprojecteerd wordt, met een hogere bebouwendichtheid kunnen de grondopbrengsten significant hoger uitvallen."

Dit leidde tot de volgende financiële consequenties.⁸⁹

	Bedrag
Grondwaarde op basis van bedrijfsbestemming	18.652.304
Minus nog te maken kosten bouw- en woonrijp maken	-/- 6.851.548
Residuele grondwaarde per 01-01-2008	11.800.756
Boekwaarde per 01-01-2008	14.305.654
Nadelig taxatieverschil per 01-01-2008	-/- 2.504.898

Tabel 15, financiële consequenties

De boekwaarde van ruim 14 miljoen euro wordt overgeheveld naar de post strategische grondvoorraden. Voor het nadelige taxatieverschil wordt een voorziening van 2,5 miljoen euro getroffen.

⁸⁸ Er is op dat moment een verliesvoorziening van 19,89 miljoen euro voor geheel Amstelveen. De raad besluit zijn verlies te nemen en deze voorziening (grotendeels) aan te wenden voor het dekken van het verlies in de herziene exploitatie.

⁸⁹ Gevolg van deze splitsing is dat de nieuwe grondexploitatie Amstelveen een minder negatief eindresultaat kreeg.



fen. De raad stemt in met deze wijzigingen. Uit de toelichting en gesprekken wordt niet geheel helder wat de reden is waarom de gemeente Dordrecht in dit soort gevallen ervoor kiest een verliesvoorziening te treffen, in plaats van de boekwaarde af te waarderen naar reële marktprijzen. De rekenkamercommissie stelt vast dat het raadsvoorstel geen inzicht geeft in de mogelijke varianten om met de waardering van de grond om te gaan.

In een ambtelijke reactie geeft de gemeentesecretaris aan dat de accountant dit in die tijd een juiste benadering achtte. Het afwaarderen van de boekwaarde was wellicht niet aan de orde omdat de mogelijkheid aanwezig was in de toekomst nog een sluitende of minder verliesgevende grex te realiseren.

De heroriëntatie en vernieuwde aanpak leidt tot de uitgifte van meer kavels in het Businessresort Amstelwijck, de bedrijvigheid neemt toe. De onderzoeken naar de ontwikkelmogelijkheden van de gronden ten noorden van de Kilweg laten echter geen kansrijke mogelijkheden zien om hier op korte termijn kantoren of bedrijven te kunnen vestigen. Een en ander is in het bestemmingsplan Amstelwijck uit 2010 als volgt verwoord.⁹⁰

"De onderdelen 3 en 4 (gronden langs de A16 en gronden langs het spoor) zijn voorbestemd om onderdeel te worden van het bedrijvenpark. Deze gronden zijn niet opgenomen in het Masterplan (Amstelwijck) en er is nog geen stedenbouwkundig ontwerp. Op deze zichtlocatie gaat het op termijn om de vestiging van kantoren. De invulling zal liggen in het verlengde van de gronden ten zuiden van de Kilweg. Het gebied langs het spoor zal als laatste in ontwikkeling worden gebracht. Vanwege de ligging nabij het spoor zal in een gedeelte vanwege de problematiek van externe veiligheid de nadruk daar komen te liggen op bedrijven en zal in dat deel het kantorendeel geringer zijn."

De locatie blijft bestaan als onderzoeksgebied voor toekomstige ontwikkeling (planperiode 2015 - 2035), maar op korte termijn wordt dit niet reëel geacht en zijn er geen concrete plannen. Er zijn in de periode 2008 - 2012 niet of nauwelijks 'onderzoeksactiviteiten'. De rekenkamercommissie vindt het opvallend dat de gemeenteraad niet is geïnformeerd over het achterwege blijven van deze onderzoeken. Ook de afspraken die de gemeente heeft gemaakt met de projectontwikkelaars over de ontwikkeling van het bedrijventerrein ten zuiden van de Kilweg, maken het lastig om op korte termijn tot ontwikkeling over te gaan. De regionale kantorenstrategie, die uitgaat van reductie van plancapaciteit, maakt ontwikkeling minder waarschijnlijk.

Aan de boekwaarde wordt jaarlijks rente en een klein bedrag aan plankosten toegerekend. Op het moment dat gronden zijn aangemerkt als 'strategische voorraad' zijn de voorschriften voor het

⁹⁰ Dit is de actualisatie van het bestemmingsplan Amstelwijck uit 1994.



uitvoeren van risicomanagement in sterk verminderde mate van toepassing, omdat er geen sprake is van een lopend project of een geopende grondexploitatie. Voor de bovengenoemde stukken grond is dus ook geen risico-inventarisatie gemaakt, met bijbehorende beheersmaatregelen. Wel wordt de marktwaarde jaarlijks opnieuw bepaald. De verliesvoorziening wordt jaarlijks aangepast aan het verschil tussen boekwaarde en marktwaarde.

De boekwaarde van deze gronden heeft zich in de periode 2008 - 2012 als volgt ontwikkeld.

	31-12-2007	31-12-2011
Boekwaarde	14.305.654	16.736.881
Marktwaarde⁹¹	11.800.756	12.318.084
Negatief verschil (voorziening)	2.504.898	3.765.006

Tabel 16, ontwikkeling boekwaarde gronden.

Zolang er een reëel zicht op ontwikkeling is, is de gemeente van mening dat ze deze systematiek van waarderen kan toepassen. Er is zicht op ontwikkeling, omdat het bestemmingsplan en alle visies over de ruimtelijke ontwikkeling uitgaan van deze ontwikkeling. De voorwaarden om op termijn te gaan ontwikkelen, zijn aanwezig.⁹² Pas als de gemeente het bestemmingsplan aanpast of expliciet besluit dat er voorlopig geen activiteiten ondernomen worden, vervalt het zicht op ontwikkeling en moet er afwaardering plaatsvinden. Het uitgangspunt 'zicht op ontwikkeling' is niet nader geoperationaliseerd. De rekenkamercommissie stelt vast dat het 'zicht op ontwikkeling' op korte termijn steeds minder reëel is geworden. Pas op middellange termijn zijn er mogelijkheden. Wel zullen de kosten door rente en plankosten in die periode toenemen. Dit maakt het onwaarschijnlijker dat de gronden te zijner tijd met een positief resultaat geëxploiteerd kunnen worden.

⁹¹ Vertrouwelijke toelichting op de prognose grondbedrijf 2012. Waarde op basis van haalbaarheidsberekening.

⁹² Volgens de rekenkamercommissie moet regelmatig worden nagegaan of ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied nog steeds noodzakelijk is. Indien de noodzaak van planvorming is komen te vervallen, zal de gemeente in dat gebied geen gronden meer mogen aankopen.



Deelvraag 6: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen conform de vastgestelde beleidskaders?

Nr.	Norm	Amstelveen-Noord	Oordeel
1	De raad wordt op vaste momenten kaderstellend betrokken bij projecten/grondexploitaties.	De raad heeft ingestemd met openen en herzien van de Grex. Over het uitlichten van deze gronden zijn expliciete beslispunten opgenomen. Daarnaast is de raad in ruimtelijke zin betrokken geweest bij het vaststellen van het Masterplan en het actualiseren van het bestemmingsplan.	Voldaan.
2	De raad wordt tijdig geïnformeerd over de voortgang van lopende projecten/grondexploitaties.	In 2008 heeft de raad ingestemd met de koerswijziging, in 2010 heeft ze een nieuw bestemmingsplan vastgesteld voor het gebied. Vanaf dat moment is er niet meer gerapporteerd over de gebieden ten Noorden van de Kilweg, tot het moment van 'richting kiezen'. Over het achterwege blijven van de activiteiten in het onderzoeksgebied had gerapporteerd moeten worden.	Niet voldaan.
3	Over strategische verwervingen wordt de raad vertrouwelijk achteraf geïnformeerd. Een zogenaamd grondbeleidsteam moet het college, dat hierover mag besluiten, adviseren (nota grondbeleid 2009).	Deze strategische verwerving stamt uit de periode 1993-1999. In het rapport 'Dordtse Dromen' is uitvoerig aandacht besteed aan de gevolgde onteigeningsprocedure. Advisering door het grondbeleidsteam (of een voorganger) heeft plaatsgevonden.	Voldaan.
4	Over planmatige verwervingen heeft in de raad –via het vaststellen van de grondexploitatie- besluitvorming plaatsgevonden (nota grondbeleid 2009).	Niet van toepassing. Verwervingen zijn niet planmatig maar strategisch.	
5	Zowel een strategische- als een planmatige verwerving gaat vergezeld van een globale grondexploitatie en haalbaarheidsanalyse (nota grondbeleid 2009).	Uit de haalbaarheidsanalyse van het grondbedrijf blijkt dat ontwikkeling op termijn rendabel is op de uitgelichte gronden. Een globaal inzicht in de exploitatie is in het raadsvoorstel opgenomen.	Voldaan.
6	Het college legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.	Over de strategische voorraad is zeer summier gecommuniceerd. De strategische voorraad wordt slechts geconsolideerd weergegeven in de jaarstukken om de positie van de gemeente ten opzicht van ontwikkelaars niet te verzwakken.	Niet voldaan.

Deelvraag 7: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de uiteindelijke inhoudelijke kwaliteit van de grondexploitaties?

Nr.	Norm	Amstelveen-Noord	Oordeel
1	Consequenties door afwijkingen in looptijd, kwaliteit en winst worden in de verantwoording aan de raad expliciet met elkaar verbonden.	Bij de herziening van de Grex is ook voor de uitgelichte gronden een toekomstperspectief in financiële zin gegeven. Ontwikkeling tot bedrijventerrein in de periode 2015 -2035 zou leiden het treffen van een verliesvoorziening van € 2.5 miljoen.	Voldaan.



Deelvraag 8: In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de mate van risicoacceptatie voor de individuele casussen?

Nr.	Norm	Amstelveen-Noord	Oordeel
1	De informatievoorziening is volledig, tijdig, juist en inzichtelijk.	Stukken die betrekking hebben op deze gronden zijn onderling consistent. Wel ligt de nadruk meer op de ontwikkeling die wel plaats vindt (Amstelveen kantorengedeelte), dan op de ontwikkeling die niet plaatsvindt. Onderbouwd is dat de gemeente ontwikkeling op termijn wil (de randvoorwaarden zijn aanwezig), maar niet voldoende onderbouwd is dat ontwikkeling ook kan / reëel is (marktvraag). De laatste marktanalyse van het bureau STEC dateert van 2012.	Deels voldaan.
2	De informatievoorziening biedt onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden.	Bij de herziening van de Grex is de raad geen keuze voorgelegd om anders om te gaan met de uitgelichte gronden (bv in exploitatie houden, afwaarderen, verkopen)	Niet voldaan.

4.3.2 Maasterras

Project Maasterras



Figuur 7, Project Maasterras



Figuur 8, Zwijndrechtse brug, verbinding tussen de twee gebieden van het Maasterras

In april 2005 stelde de gemeenteraad van Dordrecht een krediet beschikbaar om een realisatieprogramma behorende bij het Masterplan Maasterras op te stellen.⁹³ Het Maasterras is het gebied tussen de stations van Zwijndrecht en Dordrecht, verbonden door de spoorbrug en de stadsbrug

93 Dit masterplan is eveneens vastgesteld door de gemeenteraad van Zwijndrecht. De gemeenteraad besluit een grondexploitatie te openen voor het project Maasterras. De gemeente Zwijndrecht levert een bijdrage aan deze fase die gelijk is aan de bijdrage van Dordrecht (beide stellen op dat moment € 165.000 beschikbaar).



over de oude Maas, gelegen aan en verbonden door spoor, water en snelweg.⁹⁴ De ambitie was om dit gebied (voorheen aangeduid als Spoorzone) te ontwikkelen tot een zakelijk hart in de Drechtsteden. Met name de dienstverlenende sector zou een stimulans krijgen. Bijkomend voordeel was dat dit tevens een mooie entree voor de stad Dordrecht zou zijn. Het realisatieprogramma is in december 2006 door de gemeenteraad besproken. Dit programma bevat de kaders voor het project. Om een en ander mogelijk te maken is het bijvoorbeeld nodig een nieuw bestemmingsplan te maken, met de NS en de eigenaar van het pompstation afspraken te maken en een aantal woningen (inclusief grond) op de Weeskinderendijk te verwerven. Op de aankoop van deze panden gaat de rekenkamercommissie nader in.

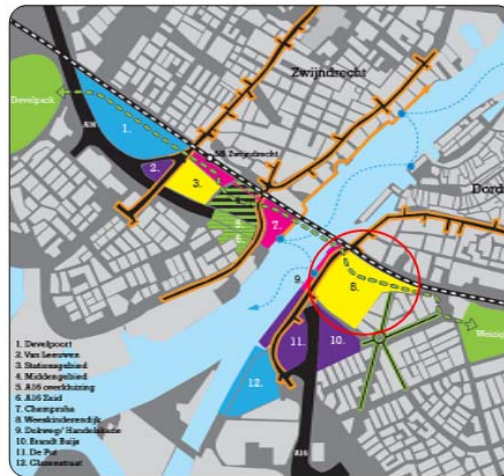
Aankoopstrategie panden op de Weeskinderendijk

In het projectvoorstel uit 2006 wordt het volgende gezegd over de contacten met bewoners. *“De bewoners van de Weeskinderendijk zijn al langer betrokken bij het project, met name in het kader van de verwerving van de woningen aldaar. Met deze groep bewoners wordt voornamelijk op individueel niveau gesproken over aankoop van hun woning.”* In 2004 is de eerste woning al aangekocht door de gemeente. In 2006 stelt de gemeenteraad een ‘bulk krediet’ beschikbaar, zodat niet per individuele aankoop een geheel besluitvormingsproces doorlopen hoeft te worden.⁹⁵ In de samenvatting behorende bij het raadsvoorstel staat de volgende toelichting.

“deze aankopen vallen nog onder de strategische verwervingen van het grondbedrijf. Bij de vaststelling van de grondexploitatie Maasterras (inclusief een verwervingsplan voor het gehele gebied) zullen de reeds aangekochte woningen worden ondergebracht bij het project Maasterras.” (lees: in de grondexploitatie worden ingebracht). De aangekochte woningen zullen door een extern bureau worden ‘bewaakt’ (anti-kraak).

94 Raadsvoorstel realisatieprogramma Maasterras d.d. 15 december 2006.

95 Uit de geheime bijlage blijkt dat er een krediet beschikbaar wordt gesteld van €2.789.200.



Figuur 9, het omcirkelde gebied (gebied 8) betreft het deelproject Weeskinderendijk binnen het totale project Maasterras.

Tot dit moment in 2006 was een interim-beleid van toepassing op de aankoop van de woningen. Na besluitvorming kan het grondbedrijf zonder tussenkomst van raad en college aankopen doen (binnen het beschikbaar gestelde krediet). Anno 2006 is er nog sprake van een passief aankoopbeleid, de gemeente koopt alleen woningen die worden aangeboden. Eind 2006 neemt de gemeenteraad het besluit om ook voor 2007 een krediet beschikbaar te stellen ad € 2.085.600. Steeds wordt verwezen naar het moment dat de grondexploitatie geopend gaat worden, dan worden ze (de woningen) ingebracht en zal er ook een algemeen verwervingsplan worden opgesteld. Beide voorstellen (bulkkrediet 2004 en krediet 2006) worden twee keer als hamerstuk behandeld door de gemeenteraad. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeenteraad op de hoogte was van de strategie die gemeente volgde bij het deelproject Weeskinderendijk en er ook mee instemde.

Bestuursopdracht

De behandeling van het realisatieprogramma Maasterras in 2006 heeft geresulteerd in een bestuursopdracht van de colleges van Dordrecht en Zwijndrecht aan de ambtelijke organisaties van beide gemeenten. Het beoogd resultaat van deze opdracht is dat er eind 2009 een Structuurvisie, een integrale grondexploitatie en een realisatiestrategie moeten liggen.⁹⁶ Er moet eerst een inhoudelijke verdiepingsslag gemaakt worden en de nodige onderzoeken worden uitgevoerd, alvorens men de afspraken formeel wil gaan vastleggen in overeenkomsten. In november 2008 wordt de raad gevraagd kennis te nemen van de conceptvisie, dit is een tussenstap om te komen van Masterplan naar Structuurplan. In deze periode waarin plannen geconcretiseerd worden is het onduidelijk voor de bewoners van woningen aan de Weeskinderendijk hoe lang ze in hun huis kunnen blijven wonen en wat de opbrengst bij verkoop van hun huis zal zijn. Als ze het actief

⁹⁶ Raadsinformatiebrief inzake stand van zaken Maasterras, 31 maart 2008.



aanbieden krijgen ze een taxatiewaarde.⁹⁷ Als ze wachten tot het moment dat de gemeente actief gaat aankopen, zullen ze bovenop de taxatiewaarde een onteigeningstoeslag / verhuisvergoeding ontvangen.⁹⁸ Het college presenteert een strategie die het zal hanteren om aan de onduidelijkheid een eind te maken. In december 2008 ontvangt de raad een raadsinformatiebrief waarin een wijziging in de aankoopstrategie wordt toegelicht. “om duidelijkheid te bieden aan bewoners” is het college voornemens om een aantal acties te ondernemen die duidelijkheid moet scheppen. In het kort houdt dit in dat de gemeente actief de huizen gaat kopen. Het betreft strategische aankopen, omdat er geen Grex voor het Maasterras is. De rekenkamercommissie vindt het opmerkelijk dat de gemeente een actieve aankoopstrategie volgt in de periode waarin de ontwikkelplannen nog niet concreet en nog niet zeker zijn. Dit leidt er toe dat de gemeente bedragen beschikbaar stelt voor strategische verwervingen, op een moment dat niet helder is wat het terugverdienenpotentieel is. De waarde wordt gerelateerd aan de huidige bestemming en de verwerving. De rekenkamercommissie constateert dat de boekwaarde niet is gerelateerd aan de toekomstige / mogelijke bestemming.

Uit de interviews blijkt dat de reden om de woningen aan te kopen meer lag in de bestuurlijke wens om aan de onzekerheid van de bewoners tegemoet te komen, dan om de ontwikkeling van een project mogelijk te maken.

In december 2010 wordt de structuurvisie Maasterras voorgelegd aan de gemeenteraad. De ontwikkelingen (economische tegenwind, stagnatie in de ontwikkeling van projecten) zorgen ervoor dat er meer onzekerheden zijn dan voorzien. Om die reden wordt een structuurvisie vastgesteld die vooral voorwaardenscheppend is maar nog niet concreet genoeg is uit te werken in een grondexploitatie. In januari 2013 ontvangt de gemeenteraad het voorstel om het project ‘Maasterras’ voorlopig ‘on hold’ te zetten. Er wordt een consoliderend bestemmingsplan vastgesteld en de raad wordt gesteld een variant te kiezen over de wijze waarop met de aangekochte woningen omgegaan moet worden. De gemeente heeft in totaal 63 woningen aangekocht. Dit aantal woningen staat voor een hoge boekwaarde, met bijbehorende rentelasten, in de boeken. In dit geval is de waarde bepaald op basis van het onroerend goed en niet op basis van de te verwachte ontwikkeling op de grond. Om de kosten zoveel mogelijk te beperken en toekomstige ontwikkelingen wel mogelijk te houden, stelt het college voor om een klein aantal van de woningen te verkopen, de rest licht te renoveren en vervolgens voor een periode van 15 jaar te verhuren. Dit zal leiden tot het afboeken van de boekwaarde met 7.6 miljoen euro.⁹⁹ In april 2013 zal de gemeenteraad dit voorstel behandelen.

⁹⁷ Het aankoopbedrag is op basis van indicatieve taxaties tot stand gekomen. De verkrijgingsprijs van de woningen, niet de boekwaarde van de toekomstige ontwikkeling.

⁹⁸ Raadsinformatie inzake Weeskinderendijk / Maasterras, 3 december 2008.

⁹⁹ Andere varianten kosten volgens het college meer, of maken toekomstige ontwikkelingen lastiger.



	31-12-2007	31-12-2011
Boekwaarde ¹⁰⁰	7.333.624	10.123.003
Marktwaarde ¹⁰¹	6.788.818	8.185.988
Negatief verschil (voorziening)	544.806	1.388.140

Tabel 17, ontwikkeling boekwaarde gronden.

Nu het college aangeeft dat er meer onzekerheden zijn dan voorzien, een aantal aangekochte woningen weer van de hand wordt gedaan en aan de raad is voorgesteld om het Maasterras voorlopig stop te zetten, rijst de vraag of er nog een reëel zicht op ontwikkeling is. Indien dit niet het geval is moeten de gronden, volgens de rekenkamercommissie, opnieuw gewaardeerd worden. De gemeente moet dan een verlies nemen.

¹⁰⁰ Boekwaarde is in de periode 2008-2011 gestegen door het toerekenen van kosten en het aankopen van enkele huizen.

¹⁰¹ Marktwaarde op basis indicatieve taxatie oktober 2010. Een indicatieve taxatie is waardebeoordeling op hoofdlijnen die vooral op basis van visuele waarneming tot stand komt.



Deelvraag 6: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen conform de vastgestelde beleidskaders?

Nr.	Norm	Maasterras	Oordeel
1	De raad wordt op vaste momenten kaderstellend betrokken bij projecten/grondexploitaties.	De raad is op meerdere momenten betrokken (besluitvormend en informierend) over het project Maasterras. Ook over het specifieke onderdeel 'aankoop woningen weeskinderendijk'. O.a. bij het beschikbaar stellen van bulkkredieten en het informeren over de te volgen aankoopstrategie.	Voldaan.
2	De raad wordt tijdig geïnformeerd over de voortgang van lopende projecten/grondexploitaties.	De raad heeft met een frequentie van minimaal 2x per jaar gesproken over Maasterras en/of Weeskinderendijk. Wel is het opmerkelijk dat er, tussen het moment van het actief gaan aankopen van huizen en het herzien van de structuurvisie Maasterras, maar krap een jaar tijd zit.	Voldaan.
3	Over strategische verwervingen wordt de raad vertrouwelijk achteraf geïnformeerd. Een zogenaamd grondbeleidsteam moet het college, dat hierover mag besluiten, adviseren (nota grondbeleid 2009).	Raad is geïnformeerd over de aankopen (achteraf) en heeft tweemaal vooraf kredieten beschikbaar gesteld. College is geadviseerd door het grondbeleidsteam. De bevoegdheid om aan te kopen is in dit specifieke geval gedelegeerd aan de directeur grondbedrijf.	Voldaan.
4	Over planmatige verwervingen heeft in de raad –via het vaststellen van de grondexploitatie- besluitvorming plaatsgevonden (nota grondbeleid 2009).	Niet van toepassing. Verwervingen zijn niet planmatig maar strategisch.	
5	Zowel een strategische- als een planmatige verwerving gaat vergezeld van een globale grondexploitatie en haalbaarheidsanalyse (nota grondbeleid 2009).	Op het niveau van het project Maasterras is dit inzicht op hoofdlijnen aanwezig. Op het subniveau van aankopen woningen deelproject Weeskinderdijk niet.	Deels voldaan.
6	Het college legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.	Over de strategische voorraad is zeer summier gecommuniceerd. De strategische voorraad wordt slechts geconsolideerd weergegeven in de jaarstukken om de positie van de gemeente ten opzichte van ontwikkelaars niet te verzwakken.	Niet voldaan.

Deelvraag 7: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de uiteindelijke inhoudelijke kwaliteit van de grondexploitaties?

Nr.	Norm	Maasterras	Oordeel
1	Consequenties door afwijkingen in looptijd, kwaliteit en winst worden in de verantwoording aan de raad expliciet met elkaar verbonden.	De koppeling tussen de investeringen die nodig zijn om de woningen aan te kopen en de financiële perspectieven van het project Maasterras zijn niet gemaakt.	Niet voldaan.



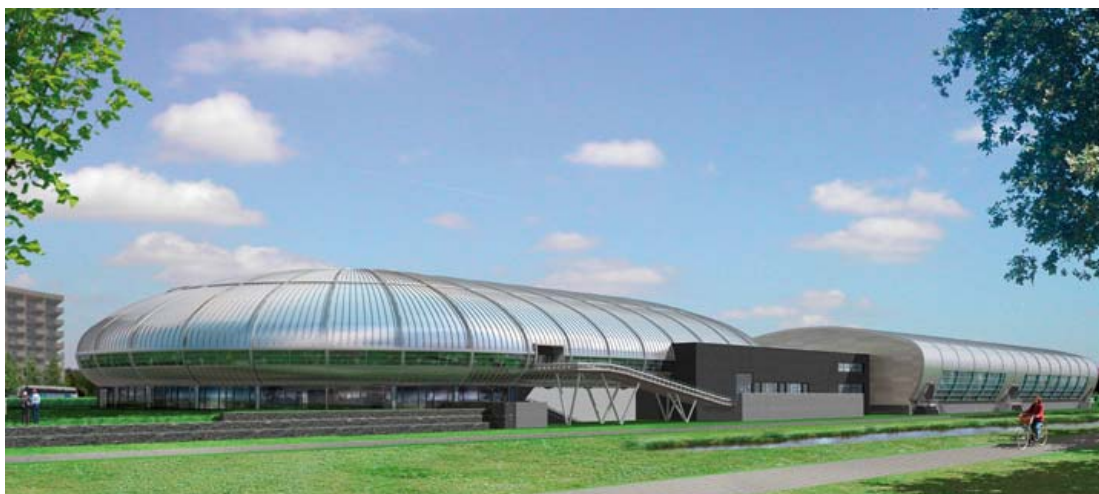
Deelvraag 8: In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de mate van risicoacceptatie voor de individuele casussen?

Nr.	Norm	Maasterras	Oordeel
1	De informatievoorziening is volledig, tijdig, juist en inzichtelijk.	De raad is steeds vooraf gevraagd bulkkredieten beschikbaar te stellen. Ook is de raad vooraf geconsulteerd over de te volgen aankoopstrategie. Deze informatiemomenten gingen echter niet samen met inzicht in de risico's en de koppeling met het financiële plaatje van het project Maasterras werd niet gemaakt.	Niet voldaan.
2	De informatievoorziening biedt onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden.	De informatievoorziening over de bulkkredieten richtte zich niet op de vraag of je wel moest kopen, maar vooral over de strategie hoe je ze moest kopen. Een procedureel argument (niet per huis een bestuurlijk besluitvormingstraject) geeft de doorslag.	Niet voldaan.

4.3.3 Gezondheidspark



Figuur 10, Albert Schweitzer Ziekenhuis



Figuur 11, Sportboulevard

Inleiding

In deze paragraaf wordt het Gezondheidspark als casus uitgewerkt. In de eerste subparagraaf wordt dit project beschreven. De twee daaropvolgende paragrafen gaan in op de grondexploitatie, de haalbaarheidsanalyse en de risicoanalyse.

De rekenkamercommissie heeft het Gezondheidspark als onderzoekscasus geselecteerd omdat het hier gaat om een zogenaamd groot project. Over grote projecten wordt apart via projectbladen -in de programmabegrotingen en in de jaarverslagen- gerapporteerd. Het is ook een casus, die maatschappelijke impact heeft op Dordrecht: de werkgelegenheid neemt toe en de ruimtelijke inrichting in dit deel van Dordrecht verandert aanzienlijk.

Beschrijving

Het terrein van het Gezondheidspark omvat circa 22 hectare. De geschiedenis van het Gezondheidspark gaat terug tot mei 2004. Op dat moment wil het college van Burgemeester en Wethouders het Gezondheidspark in samenwerking met een vastgoedontwikkelaar en het Albert Schweitzerziekenhuis realiseren. Zodoende legt het college, november 2004, een raadsvoorstel (met als bijlage een concept intentieovereenkomst) voor aan de raad.¹⁰² Over dit raadsvoorstel wordt hoofdelijk gestemd: 23 raadsleden stemmen voor en 15 raadsleden tegen het raadsvoorstel.¹⁰³ In diezelfde maand ondertekenen het Albert Schweitzerziekenhuis, vastgoedontwikkelaar AM Vastgoed en de gemeente de intentieovereenkomst. De gemeente en het ziekenhuis hebben een grond- en vastgoedexploitatie opgesteld, die door management- en adviesbureau Brink "in een rapportage is vastgelegd". De grondexploitatie is als bijlage bij de intentieovereenkomst opgeno-

¹⁰² Zie raadsvoorstel 9 november 2004. Een aantal fracties uit wensen en bedenkingen.

¹⁰³ Een van de 39 raadsleden is bij deze vergadering niet aanwezig (notulen vergadering 9 november 2004). Pagina 17.



men. De rekenkamercommissie constateert dat de raad in november 2004 de intentieovereenkomst tegelijk met de grondexploitatie heeft vastgesteld. In de grondexploitatie van 2004 is het exploitatiesaldo van het project een tekort van € 14,8 miljoen.

	November 2004
Geraamde kosten	29.400.000
Geraamde opbrengsten	14.600.000
Saldo	-14.800.000

Tabel 18, grondexploitatie november 2004.

Het Gezondheidspark wordt in een gebied gerealiseerd dat wordt begrensd door de Rijksweg N-3, de Overkampweg en de Oudendijk (zie onderstaande afbeelding: Figuur 12, ligging van het Gezondheidspark.).



Figuur 12, ligging van het Gezondheidspark.

Het park is onderverdeeld in drie zones: de sport-, de midden- en de ziekenhuiszone.

Zone	Functie	Toelichting ¹⁰⁴
Sportzone	Sport.	Hier komt een Sportboulevard. Deze accommodatie bestaat uit een zwembad, sporthal/turnzaal, schaatsbaan en een horecagelegenheid.
Middenzone (ook wel de 'Esplanade')	Ontspanning.	Dit (voetgangers)gebied biedt ontspanning, wonen en werk via winkels, restaurants, woningen, kantoren en parkeermogelijkheden.
Ziekenhuiszone	Zorg.	In de ziekenhuiszone verrijst een aantal nieuwe zorgvoorzieningen, waaronder de spoedeisende hulp, een huisartsenpost, poliklinieken, kantoorvoorzieningen van het ziekenhuis, een nieuwe vestiging van de GGD en een onderwijsgebouw (de zorgopleidingen van het Da Vinci College).

Tabel 19, zones in het Gezondheidspark.

¹⁰⁴ Zie intentieovereenkomst 2004, bijlage D.



Nadat een jaar eerder de intentieovereenkomst is ondertekend, ondertekenen in oktober 2005 de gemeente, het Albert Schweitzerziekenhuis en de projectontwikkelaars Multi Veste en AM Vastgoed de samenwerkingsovereenkomst.

Volgens het college vloeit uit deze ondertekening voort dat "de gemeente de verantwoordelijkheid voor de acties die in de grondexploitatie zijn gebudgetteerd en onderdeel uitmaken van de afspraken, uitvoert".¹⁰⁵ Onderdeel van deze overeenkomst betrof onder andere de realisatie en exploitatie door Multi Vastgoed van de gebouwde parkeervoorzieningen in de Middenzone.¹⁰⁶

In januari 2006 stemt de raad in met een herziening van de grondexploitatie als gevolg van de samenwerkingsovereenkomst.¹⁰⁷ Het exploitatiesaldo is dan € 6 ton negatiever.

Exploitatie	bedragen
Geraamde kosten	36.500.000
Geraamde opbrengsten	21.100.000
Saldo	-15.400.000

Tabel 20, exploitatiesaldo januari 2006.

December 2006 stuurt het college een informatiebrief aan de raad. Hierin komen onder meer de planning, de archeologie en de financiën aan de orde.

	Toelichting
Planning	De aanleg van de infrastructuur verloopt volgens de raadsinformatiebrief voorspoedig. Ook meldt deze brief dat de nieuwbouw van het ziekenhuis ongeveer een jaar achterloopt op de planning. De rekenkamercommissie stelt vast dat deze vertraging in de brief kort wordt toegelicht: "De vertraging is ontstaan omdat budget en ontwerp op elkaar moesten worden afgestemd. De vertraging heeft geen effecten en financiële gevolgen voor de andere partners."
Archeologie	Tijdens de bouw zijn archeologische vondsten gedaan, hetgeen leidt tot een extra kredietaanvraag omdat hiervoor geen reserveringen zijn gedaan.
Financiën	"Het saldo van de grondexploitatie van het Gezondheidspark 'beweegt' zich nog binnen het vastgestelde kader. Hierbij merkt het college op dat overschotten binnen het project zijn gebruikt om tekorten elders in het project op te vangen."

Tabel 21, toelichting verloop project Gezondheidspark.

Oktober 2007 informeert het college de raad schriftelijk over de financiering van de archeologische werkzaamheden. De kosten hiervoor zijn € 1,1 miljoen. Deze worden gedekt uit de grondexploitatie. Ook geeft het college de raad een geactualiseerd overzicht van de risico's in het project. Het college meldt dat één van de grootste risico's is dat de kritieke planning niet wordt gehaald.¹⁰⁸ De gemeenteraad besluit om deze brief voor kennisgeving aan te nemen.

¹⁰⁵ Brief SO/2006/24, 3 januari 2006, blz. 1.

¹⁰⁶ Samenwerkingsovereenkomst 2005, blz. 23, 24.

¹⁰⁷ beslispuntenbrief 3 januari 2006 (SO/2006/24).

¹⁰⁸ Raadsinformatiebrief 9 oktober 2007, blz. 2.



November 2008 laat het college de raad weten dat het masterplan wordt aangepast, de grondexploitatie is herzien en de risicoanalyse is geactualiseerd.¹⁰⁹ De rekenkamercommissie heeft deze grondexploitatie opgevraagd maar niet ontvangen. Uit de brief wordt duidelijk dat het exploitatiesaldo nog steeds negatief is, maar wel verbeterd (€ -2.2 miljoen). Hiervoor draagt het college geen verklaring aan.

De raad stemt tijdens de vergadering in februari 2009 in met de herziening van deze grondexploitatie en neemt kennis van de geactualiseerde risicoanalyse (verderop in deze paragraaf volgt een toelichting op de risicoanalyse).¹¹⁰ De raad stemt ook in met de aanpassing van het Masterplan.

November 2009 laat het college weten dat de grondexploitatie opnieuw is herzien. Het college heeft hierin de effecten van de "economische marktontwikkelingen op de gebudgetteerde kosten en verwachte opbrengsten" verwerkt. Toen is ook een risicoanalyse bij deze grondexploitatie gevoegd. De raad stemt februari 2010 in met de herziene grondexploitatie.

November 2011 informeert het college de raad met een raadsinformatiebrief over de voortgang van het project. Bij deze informatiebrief is ook een geactualiseerde risicoanalyse gevoegd.¹¹¹ Na november 2011 zijn er geen raadsinformatiebrieven meer over het Gezondheidspark verstuurd. Wel is de raad via projectbladen -die globaal inzicht geven in de ontwikkeling van de kosten, de verstrekte kredieten, de financiële prognoses en de grondexploitaties- geïnformeerd (zie ter illustratie bijlage 4). Daarnaast zijn in het kader van 'Richting Kiezen' een aantal besloten vergaderingen belegd, zo constateert de rekenkamercommissie.¹¹² Op 20 en 27 november 2012 werd bijvoorbeeld uitgebreid gesproken over een aantal projecten, waaronder het Gezondheidspark. In deze vergaderingen heeft het college vertrouwelijke informatie met raadsleden gedeeld. Hierbij werd gesproken over de voortgang en de toekomstrichting van dit project.

Verder wordt geconstateerd dat het college in december 2012 een vertrouwelijke raadsinformatiebrief naar de raad heeft gestuurd. Bij deze brief was een 'knoppennotitie Richting Kiezen Leerpark en Gezondheidspark' gevoegd.¹¹³ De brief is tijdens een besloten vergadering van de Adviescommissie van 11 december 2012 uitgebreid besproken. Een discussie die ging over de functies van het Gezondheidspark in relatie tot de toekomst. In januari 2013 is dit onderwerp opnieuw behandeld.

Na het inzien van deze stukken oordeelt de rekenkamercommissie dat de raadsleden voldoende informatie hebben gekregen. Toegezegd dat is dat leden van de raad in de komende maanden meer informatie krijgen om een afweging voor het Gezondheidspark te maken. In de vertrouwe-

¹⁰⁹ Uit een brief van 14 november 2008 aan de gemeenteraad wordt duidelijk dat de grondexploitatie, in samenhang met de aanpassing van het stedenbouwkundig masterplan, is herzien.

¹¹⁰ Notulen raadsvergadering 4 februari 2009, blz. 9.

¹¹¹ Raadsinformatiebrief 28 november 2011, blz. 4.

¹¹² Met Richting kiezen wil het college een prioritering aan de grote projecten geven. Raadsinformatiebrief Richting kiezen, prioritering grote projecten, 14-11-2012.

¹¹³ SO/912584, raadsinformatiebrief inzake knoppennotitie Richting kiezen Leerpark en Gezondheidspark.



lijke raadsinformatiebrief van december 2012 geeft het college een aantal richtingen aan hoe verder te gaan met het Gezondheidspark. De rekenkamercommissie oordeelt dat de raad met deze opties kan sturen, de tijd krijgt om zich op deze opties te oriënteren en ook zelf initiatieven kan indienen.

Grondexploitatie Gezondheidspark

Uit de tweede paragraaf van dit hoofdstuk (beschrijving) blijkt dat de raad in november 2004, januari 2006 en november 2008 grondexploitaties van het Gezondheidspark heeft ontvangen. November 2009 volgt een herziening van de grondexploitatie. De rekenkamercommissie heeft deze laatste grondexploitatie doorgenomen. Dit is een document van 21 pagina's waarin onder meer aandacht wordt besteed aan: uitgangspunten (financiële parameters), investeringen (onder meer verwervingen), opbrengsten en faseringen. Uit de grondexploitatie (november 2009) komt naar voren dat in de periode 2009-2012 gronden zullen worden verworven. De daarmee samenhangende kosten bedragen € 52,9 miljoen. De geraamde opbrengsten bedragen € 51,7 miljoen. De rekenkamercommissie constateert dat de rubricering niet overeenkomt met de standaard rubricering van de gemeentelijke grondexploitaties. Daardoor kan een vergelijk met voorgaande grondexploitaties niet worden gemaakt (zie bijlage 5).

Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat de informatie in deze grondexploitatie soms moeilijk te doorgronden is. Zo laat het college weten dat "in de vorige exploitatie de planningsontwikkelingskosten bij de post extra kosten zijn ondergebracht, terwijl de engineeringkosten die normaal gesproken samen met de planontwikkelingskosten worden gepresenteerd, zijn opgenomen bij de kostenpost voor het bouwrijp maken".¹¹⁴

De onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van de saldi van de grondexploitaties 2004-2009 weer (de genoemde maanden betreffen de opsteldatum).

	November 2004	Januari 2006	November 2008	November 2009
Geraamde kosten	29.400.000	36.500.000	-	52.900.000
Geraamde opbrengsten	14.600.000	21.100.000	-	51.700.000
Saldo	-14.800.000	-15.400.000	-2.200.000 ¹¹⁵	-1.200.000

Tabel 22, saldi grondexploitaties 2004-2009

De rekenkamercommissie is nagegaan of de grondexploitatie na 2009 is herzien. Dit is niet het geval.¹¹⁶ Navraag bij de ambtelijke organisatie leert wel dat de grondexploitatie is geactualiseerd.

¹¹⁴ Grondexploitatie Gezondheidspark, 24 november 2009, blz. 19.

¹¹⁵ Brief aan de gemeenteraad 14 november 2008.

¹¹⁶ Bron: mail projectleider 4 februari 2013.



Toelichting

Een herziening betreft aanpassingen in de uitgangspunten van een project, zoals de programmering. Het is van belang dat deze aanpassingen ook verwerkt worden in de grondexploitatie. Voor een herziening is toestemming van de raad nodig.

Bij het opstellen van de prognose Grondbedrijf worden alle grondexploitaties jaarlijks -op basis van nieuwe uitgangspunten (zoals veranderingen in de doorlooptijd) en marktontwikkelingen- doorgelicht en geactualiseerd. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een aanpassing van het rentepercentage. Deze technische aanpassingen worden jaarlijks door de raad vastgesteld middels de prognose Grondbedrijf.

De rekenkamercommissie hanteert als norm dat de financiële consequenties van afwijkingen in doorlooptijd expliciet aan de raad worden vermeld.

Uit de jaarverslagen 2009, 2010 en 2011 en de prognoses 2010, 2011 en 2012 komt naar voren dat de grondexploitatie jaarlijks is geactualiseerd. Zo meldt het jaarverslag 2010 (vastgesteld in mei 2011) dat de grondexploitatie van het Gezondheidspark met € 1,5 miljoen is verslechterd ten opzichte van de prognose 2010. Dit heeft voornamelijk te maken met een langere doorlooptijd van het project waardoor "een hoger plankosten budget vereist is en tevens meer rentelasten zullen optreden".

De rekenkamercommissie constateert dat het college in het jaarverslag 2010 aangeeft dat de doorlooptijd langer zal zijn en de plankosten en rentelasten hierdoor zullen toenemen.

Haalbaarheidstudie

Eén van de normen is dat planmatige verwerving vergezeld gaat van een globale grondexploitatie en haalbaarheidsanalyse. De bevinding van de rekenkamercommissie is dat in maart 2004 adviesbureau Brink Groep een uitgebreide haalbaarheidsanalyse van het plan voor de herontwikkeling van het ziekenhuisterrein en aangrenzend terrein met sportvoorzieningen heeft opgesteld. Deze analyse is als bijlage bij de intentieovereenkomst uit 2004 gevoegd. Deze haalbaarheidsanalyse is in 2005 en 2008 geactualiseerd.

De rekenkamercommissie stelt dat aan deze norm (globale grondexploitatie en haalbaarheidsanalyse) is voldaan.

Oordeel

In het onderstaande overzicht toetst de rekenkamercommissie of aan de normen is voldaan.



Deelvraag 6: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen conform de vastgestelde beleidskaders?

Nr.	Norm	Gezondheidspark	Oordeel
1	De raad wordt op vaste momenten kaderstellend betrokken bij projecten/ grondexploitaties.	Gedurende de looptijd van het project zijn 4 grondexploitaties aan de raad voorgelegd (november 2004, januari 2006, november 2008 en november 2009). Met de vaststelling van de grondexploitatie van november 2004 is de raad kaderstellend betrokken, aldus de rekenkamercommissie.	Voldaan.
2	De raad wordt tijdig geïnformeerd over de voortgang van lopende projecten/grondexploitaties.	Gedurende de looptijd van het project zijn 4 grondexploitaties aan de raad voorgelegd (november 2004, januari 2006, november 2008 en november 2009). Daarnaast wordt de raad via RIB, projectbladen, besloten vergaderingen en vertrouwelijke raadsinformatiebrieven geïnformeerd.	Voldaan.
3	Over strategische verwervingen wordt de raad vertrouwelijk achteraf geïnformeerd. Een zogenaamd grondbeleidsteam moet het college, dat hierover mag besluiten, adviseren (nota grondbeleid 2009).	n.v.t.	-
4	Over planmatige verwervingen heeft in de raad –via het vaststellen van de grondexploitatie- besluitvorming plaatsgevonden (nota grondbeleid 2009).	Alle verwervingen hebben plaatsgevonden op basis van de geaccordeerde grondexploitatie. In de grondexploitaties van 2004 en 2009 worden de verwervingen specifiek genoemd.	Voldaan.
5	Zowel een strategische- als een planmatige verwerving gaat vergezeld van een globale grondexploitatie en haalbaarheidsanalyse (nota grondbeleid 2009).	Maart 2004 heeft adviesbureau Brink Groep een uitgebreide haalbaarheidsanalyse van het plan voor de herontwikkeling van het ziekenhuisterrein en aangrenzend terrein met sportvoorzieningen opgesteld.	Voldaan.
6	Het college legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.	Over het gevoerde grondbeleid wordt via projectbladen (jaarverslag en begroting), besloten vergaderingen en vertrouwelijke raadsinformatiebrieven verantwoording afgelegd.	Voldaan.

Deelvraag 7: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de uiteindelijke inhoudelijke kwaliteit van de grondexploitaties?

1	Consequenties door afwijkingen in looptijd, kwaliteit en winst worden in de verantwoording aan de raad expliciet met elkaar verbonden.	In het jaarverslag van 2010 worden de financiële consequenties van afwijkingen in doorlooptijd expliciet aan de raad vermeld. Zo geeft het college aan dat de doorlooptijd langer zal zijn en de plankosten en rentelasten hierdoor zullen toenemen.	Voldaan.
---	--	--	----------



Deelvraag 8: In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de mate van risicoacceptatie voor de individuele casussen?			
1	De informatievoorziening is volledig, tijdig, juist en inzichtelijk.	De raad wordt via RIB, projectbladen, besloten vergaderingen en vertrouwelijke raadsinformatiebrieven geïnformeerd, zo constateert de rekenkamercommissie. Hierbij moet worden aangetekend dat grondexploitaties niet met elkaar te vergelijken zijn en informatie in de grondexploitaties soms moeilijk te doorgronden is.	Voldaan.
2	De informatievoorziening biedt onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden.	De rekenkamercommissie heeft gekeken naar de beslismomenten in 2010 en 2011. Op deze momenten kreeg de raad maar één keuze voorgelegd. Doch in de knoppennotitie uit 2012 wordt de raad wel vijf 'keuzemogelijkheden' geboden.	Deels voldaan

Tabel 23, scores op de normen.

Risicoanalyse Gezondheidspark

In hoofdstuk 3 beschrijft de rekenkamercommissie de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan risicomanagement. Uit de handleiding risicomanagement, die in hoofdstuk 3 wordt genoemd, komt bijvoorbeeld naar voren dat per project halfjaarlijks de risico's in kaart moeten worden gebracht (geïnterpreteerd) en gekwantificeerd worden. Dat gebeurt in een risicoanalyse. In deze analyse worden beheersmaatregelen genoemd. Deze maatregelen worden toebedeeld aan een persoon teneinde de beheersmaatregelen daadwerkelijk te nemen (eigenaren).

De rekenkamercommissie heeft een aantal risicoanalyses aangetroffen in het projectdossier (zie paragraaf beschrijving).

Nr.	datum	beschrijving
1	Oktober 2007	een geactualiseerd overzicht van de risico's in het project
2	November 2008	geactualiseerde risicoanalyse
3	November 2009	risicoanalyse
4	November 2011	geactualiseerde risicoanalyse

Naast bovengenoemde documenten heeft de rekenkamercommissie een risicoanalyse uit 2010 en 2012 ontvangen. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de periode 2009-2012, zodoende heeft zij de risico-analyses van november 2009, 2010, november 2011 en 2012 bestudeerd.

In deze analyses worden de risico's geïnterpreteerd en gekwantificeerd. Daarnaast worden in deze analyses een aantal beheersmaatregelen genoemd, maar de eigenaar wordt niet be-



noemd.¹¹⁷ Het gevaar is dan reëel dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor deze beheersmaatregelen en ze dus niet genomen worden.

Risico's moeten geïnventariseerd en gekwantificeerd worden.

Nr.	Norm	Gezondheidspark	Oordeel
1	Risico's moeten geïnventariseerd en gekwantificeerd worden.	De afzonderlijke risicoanalyses voldoen aan de eis van inventarisatie en kwantificering.	Voldaan.
2	Voor beheersbare risico's moeten eigenaar en beheersmaatregel expliciet worden vastgelegd.	College heeft in de onderzoeksperiode (2009-2012) risicoanalyses opgesteld. Daarin staan beheersmaatregelen, maar niet de eigenaren.	Deels voldaan.

Tabel 24, scores op de normen risico's.

4.3.4 Businessresort Amstelwijck (Amstelwijck-Zuid)



Figuur 13, Businessresort Amstelwijck

Inleiding

In de vorige paragraaf werd het project Gezondheidspark beschreven. In deze paragraaf, die dezelfde opzet heeft, wordt een toelichting gegeven op het Businessresort Amstelwijck.

¹¹⁷ Risicoanalyse Gezondheidspark Dordrecht oktober 2009, blz. 6



De rekenkamercommissie deze heeft casus geselecteerd omdat zij, naast een groot project zoals het Gezondheidspark, ook een kleiner project wil onderzoeken. Dit omdat de informatievoorziening voor grote projecten formeel geregeld is, terwijl dit voor kleinere projecten niet het geval is. Bovendien betreft het hier een gebied, dat een andere bestemming heeft dan het Gezondheidspark. Bij het Gezondheidspark gaat het om het verbeteren van het voorzieningenniveau (sport, gezondheid, winkels in combinatie met woningbouw).

Bij Amstelwijck gaat het om het realiseren van een businesspark met kantoren en kantoorachtige bedrijven.

In 1993 heeft de gemeente met een ontwikkelaar een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Het doel van de samenwerking was om zeventigduizend vierkante meter kantooroppervlak, honderdertigduizend vierkante meter aan bedrijfspaviljoens en driehonderd woningen te realiseren.¹¹⁸ Het plangebied is gesitueerd ten zuiden van de Kilweg, in de elleboog van de N3 en de A16.



Figuur 14, Masterplan Amstelwijck 2007 (Bron: Dordrecht Amstelwijck Masterplan 2007 Proosdij Koster architectuur en stedenbouw)

¹¹⁸ Allonge bij de Samenwerkingsovereenkomst Amstelwijck Dordrecht d.d. 8 oktober 1993.



Beschrijving

November 1989 stemt de raad in met de start van Businessresort Amstelwijck¹¹⁹, waarna achter-eenvolgens een masterplan en een stedenbouwkundig plan verschijnen. Mei 1993 legt het college de raad twee documenten voor: een samenwerkingsovereenkomst en een grondexploitatie (die vertrouwelijk ter inzage heeft gelegen). In de grondexploitatie wordt het exploitatiegebied aangewezen en het ruimtegebruik van de verschillende functies (bedrijven/kantoren en wonen) beschreven. Als laatste worden in de grondexploitatie de kosten en opbrengsten geraamd (zie Tabel 1, verschillende vormen van grondbeleid).

	Mei 1993
Geraamde kosten	28.197.000 ¹²⁰
Geraamde opbrengsten	14.040.000 ¹²¹
Saldo	-14.157.000 ¹²²

Tabel 25, geraamde kosten en opbrengsten (in €)

Nadat de raad de samenwerkingsovereenkomst en de grondexploitatie heeft vastgesteld, tekent in oktober 1993 de gemeente de samenwerkingsovereenkomst met Multi Vastgoed BV en Heijmans Vastgoed.¹²³ Een jaar later stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan Amstelwijck vast waarmee de realisatie van een bedrijventerrein juridisch en ruimtelijk mogelijk wordt.

Hoewel tussen 1995 en 1999 de vraag naar kantoorpanden in Nederland groeit, kan niet begonnen worden met bouwrijp maken en uitgeven van gronden in Businessresort Amstelwijck. De gemeente was namelijk in deze periode in een onteigeningsprocedure verwickeld. Als de gronden in Amstelwijck na 1999 wel beschikbaar komen, is de kantorenmarkt echter alweer gestabiliseerd. Twee jaar later (2001) verslechtert de markt zelfs sterk.¹²⁴

In november 2003 stuurt het college een brief naar de raad. Bij deze brief is een herziene grondexploitatie gevoegd. Het college wil het geplande uitgiftetempo "gezien het grote regionale aanbod aan kantoorlocaties" niet ophogen.

Augustus 2006 verschijnt een rapport van de rekenkamer over onder meer het project Amstelwijck. Het rapport stelt dat de effectiviteit van dit project gering is.¹²⁵ Zo zijn slechts 185 van de beoogde 4.200 arbeidsplaatsen gerealiseerd. In haar rapport concludeert de rekenkamer onder andere dat de samenwerking met de private sector moet worden geprofessionaliseerd. Het colle-

119 Dordtse Dromen, pagina 26.

120 f 62.660.000.

121 f 31.200.000.

122 f 31.460.000.

123 Multi Vastgoed is samen Heijmans Vastgoed één van de marktpartijen, die samenwerken in Amstelwijck V.O.F.

124 13 november 2003, herziening grondexploitatie Businessresort Amstelwijck.

125 Dordtse Dromen, pagina 80.



ge geeft in een reactie aan, dat in het vervolg op een andere wijze zal worden omgegaan met overeenkomsten van marktpartijen. Oktober 2006 stuurt het college een voorstel naar de raad. Het uitgiftetempo van de gronden blijft namelijk achter ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Zo hebben zich pas twee bedrijven gevestigd in het Businessresort (Trust en Infra Safety Services). Het college wil zich daarom op de samenwerkingsovereenkomst met Multi Vastgoed BV heroriënteren. Het college meldt de raad dat het exploitatieresultaat, ten opzichte van 2003, verder verslechterd is.¹²⁶ In het kader van deze heroriëntatie heeft het college in overleg met Multi Vastgoed BV en Heijmans Vastgoed gekozen voor verkleining van het aantal vierkante meters, dat beschikbaar is voor bedrijven. Deze verkleining wordt in het Masterplan uit 2007 genoemd. Dit Masterplan geeft aan dat totaal 105.000 vierkante meter voor kantoren en bedrijven wordt gepland (in 1993 was dat 200.000 vierkante meter).

De heroriëntatie betekent opnieuw het doorlopen van de planologische procedure. De voorstellen in het stedenbouwkundig plan wijken namelijk af van het geldende bestemmingsplan. De afwijkingen betreffen een verkleining van het bouwgebied, een andere inrichting van het gebied door minder bedrijven en meer kantoren. Daarnaast kwam er een nieuwe parkeernorm¹²⁷ en extra parkeerplaatsen.¹²⁸

Het herziene masterplan 2007, het herziene stedenbouwkundig plan en de herziene grondexploitatie worden in mei 2008 unaniem door de raad vastgesteld. De raad heeft tegelijk ook de risicoanalyse bij de grondexploitatie behorende bij dit stedenbouwkundig plan ten behoeve van Amstelveen goedgekeurd.

In 2009-2011 zijn geen raadsinformatiebrieven over de grondexploitaties naar de raad zijn gegaan. Volgens de planeconoom kwam dit door "beperkte dynamiek in het project in de periode 2009-2011". In deze periode is gewerkt aan een gewijzigd bestemmingsplan in dit gebied, dat in april 2011 is vastgesteld. Naar de mening van de planeconoom vielen enkele kleine wijzigingen in het bestemmingsplan binnen de gestelde kaders die de raad heeft vastgesteld. Deze wijzigingen werden verwerkt in de normale actualisaties. In deze periode is het bestemmingsplan voor dit gebied geactualiseerd en in april 2011 vastgesteld. Ook deze actualisatie had geen gevolgen voor de grondexploitatie.

In jaarverslag 2009 wordt aangegeven dat, ondanks de kredietcrisis in 2009, aan meerdere serieuze kandidaten een grondaanbieding is gedaan. Door toevoeging van extra parkeerplaatsen zal in het project per saldo meer grondopbrengsten gerealiseerd worden.¹²⁹

¹²⁶ per 1 januari 2006 bedraagt het exploitatieresultaat € 19,1 miljoen negatief. Zie nota Heroriëntatie Amstelveen d.d. 02/02/2006.

¹²⁷ Masterplan 2007, blz. 13.

¹²⁸ PM/2008/639, blz. 7.

¹²⁹ Jaarverslag 2009, blz. 147 Er komt een extra perceel van ca. 1.600 m² voor extra parkeerplaatsen als gevolg van een grotere parkeervraag van een nieuwe klant bij een bestaand gebouw.



In het jaarverslag 2010 wordt aangegeven dat, als gevolg onderhandelingen met de ontwikkelaars, de grondprijs met 13% zal stijgen in 2011. Dit wordt in het jaarverslag 2011 gekwantificeerd in een vermeerdering van de verwachte opbrengsten met circa € 1,5 miljoen.¹³⁰

De rekenkamercommissie stelt vast dat de raad via raadsinformatiebrieven, raadsvoorstellen en jaarverslagen over het project Amstelwijck is geïnformeerd. Gelijktijdig constateert de rekenkamercommissie dat het college in de kaderstellende documenten geen alternatieven aan de raad voorlegt voor de ontwikkelingen in het plangebied.

Grondexploitatie Amstelwijck

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de grondexploitaties in de periode 1993-2008. Het saldo van de grondexploitatie uit 1993 begint met een groot tekort dat in 2003 zelfs verslechtert, waarna het resultaat in 2008 minder negatief is dan het oorspronkelijke saldo uit 1993.

	April 1993	November 2003	Mei 2008
Geraamde kosten	28.197.000		39.000.000
Geraamde opbrengsten	14.040.000		26.000.000
Saldo	- 14.157.000	-24.700.000	-13.000.000

Tabel 26, overzicht saldi (herziene) grondexploitaties Amstelwijck, gebied ten zuiden van de Kilweg (in €)

Mei 2008 stelt de raad het stedenbouwkundig plan en het herziene masterplan 2007 unaniem vast, zo blijkt uit de voorgaande paragraaf. Gelijktijdig heeft de raad toen ingestemd met een herziene grondexploitatie. Het college geeft in de herziene grondexploitatie aan dat het project tot en met 2023 loopt.¹³¹ De geraamde kosten bedragen € 39 miljoen. De geraamde opbrengsten bedragen € 26 miljoen.¹³²

De rekenkamercommissie is nagegaan of de grondexploitatie na 2008 is herzien. Dat is niet het geval. Uit het gesprek met de grondeconoom komt daarentegen wel naar voren dat de grondexploitaties worden geactualiseerd (zie voorbeeld bijlage 6). Doch, deze geactualiseerde grondexploitaties worden niet afzonderlijk aan de raad voorgelegd. Ze worden samengevat in de prognoses. De informatie in deze prognoses is kort maar wel overzichtelijk.

Haalbaarheidsstudie

Eén van de normen is dat (planmatige) verwerving vergezeld gaat van een globale grondexploitatie en haalbaarheidsanalyse. De rekenkamercommissie verwacht dan ook een haalbaarheidsstu-

¹³⁰ Jaarverslag 2011 (24 april 2012).

¹³¹ brief PM/2008/639 4 april 2008, blz. 19.

¹³² Raadvoorstel stedenbouwkundig plan en financieel kader bedrijvenpark Amstelwijck 25 maart 2008. Pagina 11. De nieuwe grondexploitatie Amstelwijck wordt ook vermeld.



die bij de grondexploitatie uit 1993. Deze verwachting is vervuld. Enkele jaren eerder, namelijk in 1989, had adviesbureau Kolpron een Ontwikkelingsvisie Amstelveen-Oost opgesteld. Het is een visie waaruit veel ambitie straalt. Zo zal "de sterkte van de concurrentie met name op de hoogwaardige locaties als Brainpark en Capelle – 's Gravenland een zuigkracht uitoefenen door middel van de reeds gerealiseerde combinatie van kwaliteit en zichtbaarheid." Amstelveen zal volgens Kolpron een hoogwaardige kwalitatieve ontwikkeling hebben, "die zich onderscheidt door een gunstige product/prijsprestatie." "De grondprijs dient van een zodanig niveau te zijn dat een opwaartse selectie ten aanzien van het vestigingsmilieu gewaarborgd is."

Deelvraag 6: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen conform de vastgestelde beleidskaders?

Nr.	Norm	Amstelveen-kantorengedeelte	Oordeel
1	De raad wordt op vaste momenten kaderstellend betrokken bij projecten/ grondexploitaties.	Het project is aangevangen in 1993 en in 2008 is de opzet van het project inhoudelijk gewijzigd. Volgens de rekenkamercommissie had de raad kaderstellend betrokken moeten worden. Dit is ook gebeurd. (Vaststellen Grex 1993, Grex 2008).	Voldaan.
2	De raad wordt tijdig geïnformeerd over de voortgang van lopende projecten/grondexploitaties.	De raad wordt in de periode 2008-2012 via raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, jaarverslagen en prognoses geïnformeerd, aldus de rekenkamercommissie.	Voldaan.
3	Over strategische verwervingen wordt de raad vertrouwelijk achteraf geïnformeerd. Een zogenaamd grondbeleidsteam moet het college, die hierover mag besluiten, adviseren (nota grondbeleid 2009).	n.v.t.	
4	Over planmatige verwervingen heeft in de raad –via het vaststellen van de grondexploitatie- besluitvorming plaatsgevonden (nota grondbeleid 2009)	Het college heeft tussen 1999 en 2001 planmatig gronden aangekocht. Hiervoor moet de raad middels het vaststellen van een grondexploitatie toestemming geven. Dit gebeurt met het vaststellen van de grondexploitatie van 1993.	Voldaan.
5	Zowel een strategische- als een planmatige verwerving gaat vergezeld van een grondexploitatie en haalbaarheidsanalyse (nota grondbeleid 2009)	Er was een haalbaarheidsanalyse uit 1989 en een grondexploitatie uit 1993.	Voldaan.
6	Het college legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.	De rekenkamercommissie heeft de volgende documenten doorgenomen: raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, jaarverslagen en prognoses. In de jaarverslagen en de prognoses legt het college verantwoording af. De informatie in de prognoses is kort maar wel overzichtelijk.	Deels voldaan.



Deelvraag 7: In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de uiteindelijke inhoudelijke kwaliteit van de grondexploitaties?

Nr.	Norm	Amstelwijck-kantorengedeelte	Oordeel
1	Consequenties door afwijkingen in looptijd, kwaliteit en winst worden in de verantwoording aan de raad expliciet met elkaar verbonden.	De rekenkamercommissie is nagegaan of de financiële consequenties van afwijkingen in doorlooptijd expliciet aan de raad zijn vermeld. Dit is het geval. Oktober 2006 bijvoorbeeld stuurt het college een voorstel naar de raad, waarin zij meldt dat het uitgiftetempo van de gronden achterblijft ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Het college meldt tevens dat het exploitatieresultaat hierdoor verder is verslechterd.	Voldaan.

Deelvraag 8: In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de mate van risicoacceptatie voor de individuele casussen?

Nr.	Norm	Amstelwijck-kantorengedeelte	Oordeel
1	De informatievoorziening is volledig, tijdig, juist en inzichtelijk.	De rekenkamercommissie heeft de volgende documenten doorgenomen: raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, jaarverslagen en prognoses. Met raadsinformatiebrieven heeft het college de raad geïnformeerd.	Voldaan.
2	De informatievoorziening biedt onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden.	De rekenkamercommissie is nagegaan of het college de raad in staat stelt om te sturen bijvoorbeeld door scenario's in raadsvoorstellen uitwerkt. Dat was niet het geval zo constateert de rekenkamercommissie.	Niet voldaan.

Risicoanalyse

In hoofdstuk 3 beschrijft de rekenkamercommissie de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan risicomanagement. Uit de handleiding risicomanagement, die in hoofdstuk 3 wordt genoemd, komt bijvoorbeeld naar voren dat per project halfjaarlijks de risico's in kaart moeten worden gebracht (geïventariseerd) en gekwantificeerd. Dat gebeurt in een risicoanalyse. In deze analyse worden beheersmaatregelen genoemd. Deze maatregelen worden toebedeeld aan een persoon teneinde de beheersmaatregelen daadwerkelijk te nemen (eigenaren).

De rekenkamercommissie heeft in het projectdossier een risicoanalyse (opgesteld in februari 2008, vastgesteld in door de raad 2008) aangetroffen. Naast deze analyse heeft de rekenkamercommissie de risicoanalyses van november 2009, oktober 2010 en 2012 ontvangen.

De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de periode 2009-2012, zodoende heeft zij de risicoanalyses van november 2009, oktober 2010 en 2012 bestudeerd.

In deze analyses worden de risico's geïventariseerd en gekwantificeerd. Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat in de risicoanalyses wel beheersmaatregelen worden genoemd, maar geen eigenaren.



Risico's moeten geïnventariseerd en gekwantificeerd worden.

Nr.	Norm	Gezondheidspark	Oordeel
1	Risico's moeten geïnventariseerd en gekwantificeerd worden.	De afzonderlijke risicoanalyses voldoen aan de eis van inventarisatie en kwantificering.	Voldaan.
2	Voor beheersbare risico's moeten eigenaar en beheersmaatregel expliciet worden vastgelegd.	De rekenkamercommissie heeft drie risicoanalyses ontvangen. Daarin staan beheersmaatregelen, maar niet de eigenaren.	Deels voldaan

Tabel 27, scores op de normen risico's.



BIJLAGE 1

m2
Unaniem aangenomen
ly 28/06/2011

Motie Grondbedrijf

De gemeenteraad van Dordrecht, in vergadering bijeen op dinsdag 28 juni 2011

Kennis te hebben genomen van:

- Prognose grondbedrijf 2011
- Grondprijzenbrief 2011
- Parameterbrief 2011

overwegende dat;

- Door de economische tijden de prognose grondbedrijf steeds meer een momentopname is geworden
- De prognose van grote invloed is op de begroting van de gemeente

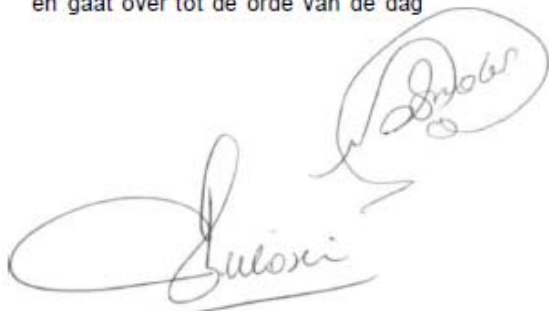
Spreekt uit:

- De behoefte te hebben totdat de economische situatie in een stabiele situatie is teruggekeerd frequenter de stand van zaken in de prognose Grondbedrijf met het college te willen bespreken

Draagt het college op:

de prognose grondbedrijf 2 x per jaar op te stellen en met de raad te bespreken, en wel op 1 juli en 31 december . Pas als de economische situatie in een stabiele situatie is teruggekeerd kan de prognose weer naar 1 x per jaar.

en gaat over tot de orde van de dag



Paul Teboer
DBB

H. Romjinen
VSP



BIJLAGE 2

m2.



Motie tot onderzoek risico's lopende grote projecten.

De gemeenteraad van Dordrecht in vergadering bijeen op 3 oktober 2006,

Kennisgenomen te hebben van het rekenkamerrapport "Dordtse dromen", en dan vooral dat de rekenkamer heeft geconstateerd dat er in de zgn. grote projecten nog manco's zijn in recente documenten van deze projecten (zie blz. 9 en blz.87 van het rapport),

Overwegende dat de risico's voor met name de projecten Amstelwijk en PWA-kade van belang zijn om de Stadsjaarbegroting 2007 en het MJP op de juiste wijze te kunnen waarderen

Van mening zijnde dat het de gemeenteraad momenteel aan een volledig inzicht aangaande de risico's van de alle lopende grote projecten ontbreekt,

Verzoekt het college van Burgemeester en Wethouders om,

in het kader van de "Verordening met betrekking tot het college onderzoeksprogramma" alle lopende grote projecten op risico's te analyseren en de uitkomsten op korte termijn aan de raad te melden,

En gaat over tot de orde van de dag.


153 Scheffers, w.d. Meijde


N. de Snoder, v. Anckel

Motie aangenomen met de
stemmen van de fractie BV Dordt
tegen



BIJLAGE 3

A 3 A

Amendement Weerstandsvermogen 1.0

De Gemeenteraad van Dordrecht, in vergadering bijeen op 03 en 04 juli 2012, ter bespreking van de Kadernota 2013

Kennismemend van de Kadernota en het bijbehorende ontwerpbesluit

Van mening zijnde dat:

WvK.

- De weerstandsratio op het nivo van minimaal 1.0 dient te komen,
- hiertoe ~~bij de begroting 2013~~ passende voorstellen dienen te worden gepresenteerd.

Besluit hiertoe de punten 2 en 3 van het besluit te veranderen in:

2. de Kadernota 2013 vast te stellen met uitzondering ^{tijdig} van beslispunt 6 en het college de opdracht te geven ~~bij de begroting 2013~~ ^{te} bezuinigingsvoorstellen te presenteren waardoor de weerstandsratio in 2014 op het niveau van minimaal 1.0 komt. Hierbij kunnen de punten onder beslispunt 5 opnieuw ^{geamendeerd} ~~ter discussie~~ worden ~~gesteld~~ ^{gesteld} om te komen tot de gestelde weerstandsratio.

3. de beslispunten 1 t/m 8 uitgezonderd 6 vast te stellen en de voor de begroting hieruit voortkomende mutaties te laten verwerken in de begroting 2013


N de Smid

fractie
D66


Paul Tibbouts

Stemverklaring BVD

Tegen

BVD + WEL = 14

Voor

overige fracties = 23

Aangenomen

BIJLAGE 4. PROJECTBLAD BIJ JAARVERSLAG 2011 GEZONDHEIDSPARK



Portefeuillehouder : P.H. Sleeking
 Datum rapportage : maart 2012
 Datum vorige rapportage : september 2011

a. Wat willen we bereiken (outcome doelstellingen)?

Het versterken van de stedelijke en sociaal-economische (voorzieningen)structuur, in het bijzonder op het gebied van sport en zorg.

b. Hoe willen we dat bereiken?

Bij het Gezondheidspark is sprake van een geïntegreerde planontwikkeling waarbij een multifunctionele stadswijk wordt gerealiseerd. Daarbij worden sportvoorzieningen en gezondheidszorg gecombineerd met een stedelijk woonprogramma, gebouwde parkeervoorzieningen, commerciële en maatschappelijke voorzieningen. Grote investeringen van Albert Schweitzer ziekenhuis (ASz) en investeerders voor woningen, kantoren en bedrijven worden hiervoor gedaan, waarbij de gemeente vooral investeert in de openbare ruimte en de 'eigen' voorzieningen.

c. Wat hebben we gedaan?

Realisatie	Actie/Mijlpaal	Fase
10 2005	Ondertekening samenwerkingsovereenkomst (SOK) AM Vastgoed/Albert Schweitzer ziekenhuis/Gemeente Dordrecht	Gereed
03 2006	Opdrachtgeving parkeergarage Sportzone	Gereed
05 2006	Eerste paal politiebureau geslagen	Gereed
05 2006	Opdrachtgeving landschapsontwerp	Gereed
06 2006	Verwerving tennishal	Gereed
06 2006	Verwerving Drechtwerk	Gereed
07 2006	Verklaring van geen bezwaar door Provincie	Gereed
08 2006	Opstelling projectrisico's	Gereed
08 2006	Uitvoering archeologisch onderzoek	Gereed
08 2006	Sloop tennishal	Gereed
10 2006	Eerste paal parkeergarage Sportzone	Gereed
10 2006	Oplevering Overkampweg en deel van hoofdinfrastructuur	Gereed
10 2006	Sloop Drechtwerk	Gereed
02 2007	Eerste paal tunnel Karel Lotsyweg	Gereed
02 2007	Opdrachtgeving bouwrijp maken Sportzone	Gereed



Realisatie	Actie/Mijlpaal	Fase
09 2007	Oplevering parkeergarage Sportzone	Gereed
10 2007	Invoering betaald parkeren	Gereed
10 2007	Oplevering regionaal politiebureau	Gereed
07 2008	1e paal Sportboulevard	Gereed
07 2008	Oplevering tunnel Karel Lotsyweg	Gereed
07 2008	Overeenkomst parkeergarages D + E	Gereed
08 2008	Aanvang bouwplanontwikkeling Middenzone fase 1	Initiatieffase
09 2008	1e paal uitbreiding ziekenhuis	Gereed
05 2009	Archeologische opgravingen Amnesty Internationalweg	Gereed
05 2009	Vestigingsbesluit hostel op Gezondheidspark	Gereed
09 2009	Hoogste bouwkundige punt Sportboulevard	Gereed
10 2009	Hoogste bouwkundige punt uitbreiding ASz	Gereed
12 2009	Aanvang gefaseerde bouwkundige oplevering uitbreiding ASz, 1e oplevering betrof kantoorgebouw GGD	Gereed
04 2010	Aanvang BRM/WRM Sportzone Middenzone	Gereed
05 2010	Ingebruikname GGD nieuwbouw ASz	Gereed
07 2010	Aanvang aanleg bedieningsweg Sportboulevard	Gereed
07 2010	Aanvang sloop bestaande sportvoorzieningen	Gereed
07 2010	Ingebruikname Huisartsenpost / Spoedeisende hulp nieuwbouw ASz	Gereed
08 2010	Ingebruikname Da Vinci Hoofdgebouw nieuwbouw ASz	Gereed
07 2010	Start 1e Woontoren AM in Overkampzone, realisatie 01-08-2011	Uitvoeringsfase
11 2010	Ingebruikname Sportboulevard	Gereed
01 2011	Start procedure bestemmingsplan Middenzone fase 1	Vorbereidingsfase
01 2011	Bouwrijpe oplevering Middenzone fase 1	Gereed
03 2011	Bouwrijpmaken (ged.) Middenzone	Initiatieffase
06 2011	Bouwrijpe oplevering locatie Hostel	Gereed
08 2011	Aanvang bouw Hostel	Uitvoeringsfase
08 2011	(Gefaseerde) ontwikkeling Middenzone	Initiatieffase

d. Wat gaan we nog doen?

Vorige Planning	Huidige planning	Actie/Mijlpaal	Fase
nvt	03 2013	Bouwrijp maken (ged.) Middenzone	Initiatieffase
07 2013	07 2013	Aanvang bouw Middenzone fase 1 incl. parkeergarage D	Ontwerpfase
01 2012	2013	Start bouw woningen Overkampweg fase 2	Uitvoeringsfase
07 2013	2015	Start bouw woningen Overkampweg fase 3	Uitvoeringsfase
09 2013	07 2015	Oplevering Middenzone fase 1	Ontwerpfase
10 2012	Onbekend	Start bouw Middenzone fase 2 incl. parkeergarage E	Ontwerpfase
01 2015	Onbekend	Ingebruikname busstation	Ontwerpfase
01 2015	Onbekend	Oplevering Middenzone fase 2	Ontwerpfase



Vorige Planning	Huidige planning	Actie/Mijlpaal	Fase
nvt	03 2013	Bouwrijp maken (ged.) Middenzone	Initiatiefase
06 2015	Onbekend	Oplevering evenemententerrein	Ontwerpfase

Toelichting:

Van de drie woontorens in de Overkampzone is de eerste toren medio 2010 in uitvoering genomen. Omdat we niet weten wanneer de bouw van de twee overige torens zal aanvangen, is in de huidige planning deze mijlpaal slechts zeer indicatief bepaald; de werkzaamheden m.b.t. het Bouwrijp maken (BRM)/Woonrijp maken (WRM) van de Sportzone en Middenzone zijn in maart 2011 afgerond; verder heeft met betrekking tot de nieuwbouw van het ziekenhuis in het voorjaar 2011 de officiële opening plaatsgevonden. Voorts heeft de Sportboulevard in het najaar van 2010 haar deuren voor het publiek geopend; in augustus 2011 is de bouw gestart van het hostel aan de Amnesty Internationalweg.

Ontwikkeling van de Middenzone heeft vanuit allerhande overwegingen een hoge prioriteit. Met het oog hierop is de druk op de marktpartijen verzaamd en wordt actief ingezet op de totstandkoming van een realistisch en ook realiseerbaar programma.

Dit heeft eind februari 2012 geresulteerd in een programma voor de esplanade, voorzien van globale ruimtelijke vertaling en financiële opzet. Dit resultaat stemt op dit moment nog niet tot tevredenheid; hierbij gaat het zowel om de effecten op de grondexploitatie als de parkeerexploitatie

Per Raadsinformatiebrief d.d. 13-12-2011 is zowel het college van B & W als de Gemeenteraad geïnformeerd over de huidige stand van zaken, het toekomstperspectief en de financiële verwachtingen. Toegevoegd is een herijkte risicoanalyse en een memo met betrekking tot de juridische positie van de gemeente.

Daar waar het gaat om het toekomstperspectief is er aanleiding onderzoek te doen naar mogelijk aanvullende ontwikkelingsmogelijkheden. Planonderdelen als het evenemententerrein en het busstation zullen bij dit onderzoek worden betrokken. Voor het zomerreces van 2012 zal college en raad opnieuw worden geïnformeerd en waar mogelijk om (richtinggevende) besluitvorming worden gevraagd.

Dit op basis van een eerder uitgewerkte planopzet, aangevuld met de effecten hiervan op zowel de grondexploitatie als de parkeerexploitatie.

T.b.v. deze totaalontwikkeling is door de gemeente inmiddels een ontwerp-bestemmingsplan opgesteld.

De planning gaat er op dit moment vanuit, dat de bouw van fase 1 van de Middenzone medio 2013 zal aanvangen met een verwachte oplevering in het 3e kwartaal van 2015.

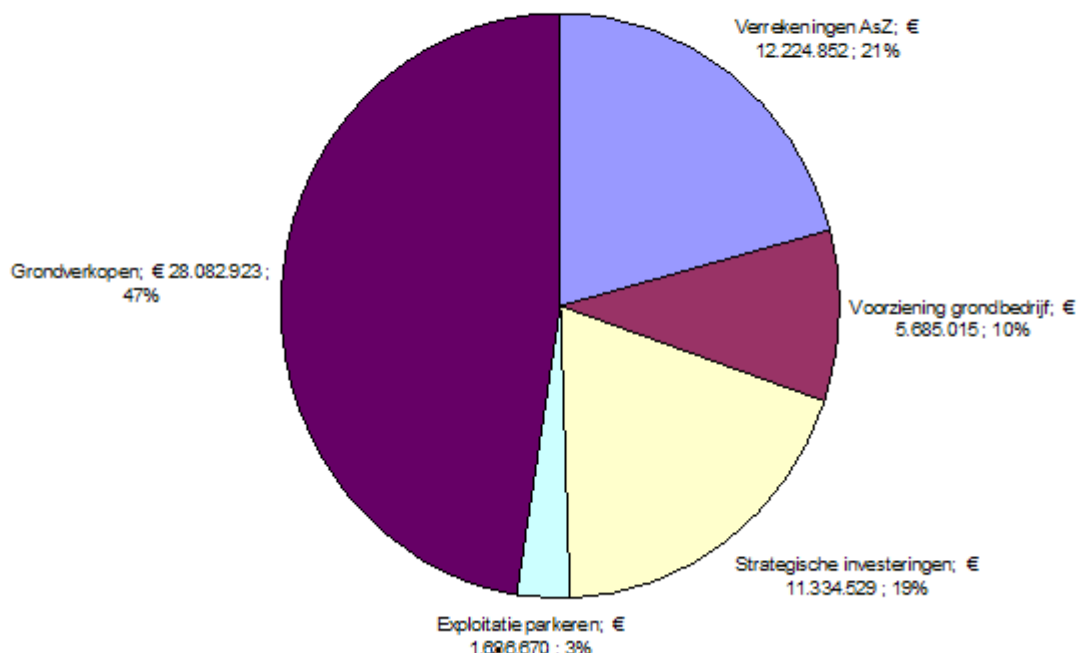
Eind vorig jaar is duidelijk geworden dat het Albert Schweitzer Ziekenhuis voornemens is strategische keuzes door te voeren in de verdeling van de zorg over de ziekenhuislocaties.

De verwachting is dat dit van betekenis zal zijn op zowel de inhoud als de voortgang van de planontwikkeling.

Binnen het Gezondheidspark werd tot voor kort ook voorzien in herontwikkeling en nieuwbouw van Yulius (voorheen psychiatrisch ziekenhuis De Grote Rivieren). Om meerdere redenen moet op dit moment worden aangenomen, dat deze ontwikkeling geen vervolg krijgt.

e. Wat mag het kosten?

Actuele raming en dekking: € 59,0 miljoen



Toelichting:

De raad heeft op 28 juni 2011, met het vaststellen van de prognose van het Grondbedrijf, de geactualiseerde grondexploitatie voor het Gezondheidspark vastgesteld. De totale projectuitgaven inclusief de rentecomponent zijn geraamd op € 59.0 miljoen. De uitgaven per 31-12-2012 bedragen € 46.0 miljoen en voor 2012 is er, inclusief rente een bedrag van € 1,5 miljoen geraamd.

Het uitvoeringskrediet is grotendeels benut voor verwervingen, bouw- en woonrijp maken (incl. sloop), planontwikkelings- en engineerskosten en de financiële verrekening met het ASz.

Voor 2012 worden de grondexploitatie en de parkeerexploitatie geactualiseerd. De geactualiseerde grondexploitatie zal met de prognose van het grondbedrijf aan de raad worden aangeboden en kan dan worden vastgesteld; volgens de meest recente inzichten zal de geactualiseerde grondexploitatie, hoofdzakelijk door vertraging van het project, een verslechtering laten zien van ca. € 1,0 miljoen. Naar verwachting zal medio 2012 de grondexploitatie, door aanpassingen in de huidige programmering en onder invloed van de huidige economische omstandigheden, worden herzien en opnieuw worden vastgesteld.

f. Besluitvorming

De raad heeft op 09-02-2010 met het voorstel inzake de herziening van de grondexploitatie, de actualisatie van de parkeerexploitatie, de risicoanalyse en met de aanvraag voor een uitvoeringskrediet 2009/2010 ingestemd.

Op 28 juni 2011 is door de raad de geactualiseerde grondexploitatie vastgesteld, het huidige totaal krediet bedraagt daardoor € 46,9 miljoen.

Financiële besluiten

Datum Raadsbesluit	Omschrijving/fase	Reservering	Krediet	Realisatie
29-05-2001	Reservering SI O01 Grote projecten	2.343.321		
29-06-2004	Reservering SI SV04 Gezondheidspark	9.000.000		



10-06-2009	Reservering Grondexploitatie		38.518.651		
07-11-2000	Planvorming			113.445	
06-03-2001	Planvorming			363.024	
10-07-2001	Planvorming			36.302	
08-10-2002	Planvorming1			910.000	
08-10-2002	Parkeren1			690.000	
03-06-2003	Planvorming			875.550	
11-05-2004	Uitvoeringskrediet1			6.225.225	
26-04-2005	Uitvoeringskrediet1			1.625.019	
31-01-2006	Uitvoeringskrediet1			16.580.000	
09-10-2007	Uitvoeringskrediet1			3.400.000	
09-02-2010	Uitvoeringskrediet1 grondexploitatie (Technische) correctie krediet3	2009-2010/Herz.	4.380.643	12.520.304	
28-06-2011	Vastgestelde prognose grondbedrijf			1.743.557	
			58.993.989	46.878.856	45.961.304

1 (gedeeltelijke) gefinancierd uit grondexploitatie.

2 realisatie is bijgewerkt t/m 30-06-2011.

3 betreft een 'technische' correctie ter reparatie van eerder gerapporteerde bedragen.

De kredietruimte bedraagt per 31-12-2012 ca. € 0,9 miljoen, met de behandeling in de gemeenteraad van de prognose EOG en daarmee ook de actualisatie van de grondexploitatie, zal het nieuwe uitvoeringskrediet voor 2012 worden vastgesteld. De gevoteerde kredieten voor de realisatie van parkeergarages A + B + C vallen buiten de grondexploitatie van het project en worden daarom in de onderstaande tabel apart behandeld.

Datum Raadsbesluit	Omschrijving/fase	Reservering	Krediet	Realisatie
18-05-2004	Aanleg parkeergarages A + B + C	7.339.100	7.339.100	7.339.100
02-06-2008	Aanvullend krediet parkeergarages	2.862.561	2.862.561	2.362.561
		10.201.661	10.201.661	9.701.661

Toelichting:

Het krediet voor de realisatie van parkeergarage B, ter grootte van € 6,1 miljoen, is volledig benut. Binnen het totale krediet dient ook parkeergarage A van het project Sportboulevard gerealiseerd te worden, welke voor een vooraf vastgesteld bedrag van € 3,6 miljoen zal worden doorbelast. Deze doorbelasting is in de bovenstaande tabel onder realisatie meegenomen.

De realisatie van parkeergarages A en B komt hierdoor uit op € 9,7 miljoen, wat betekent dat voor de realisatie van parkeergarage C vooralsnog een krediet € 0,5 miljoen resteert.

Overige (niet financiële) besluiten

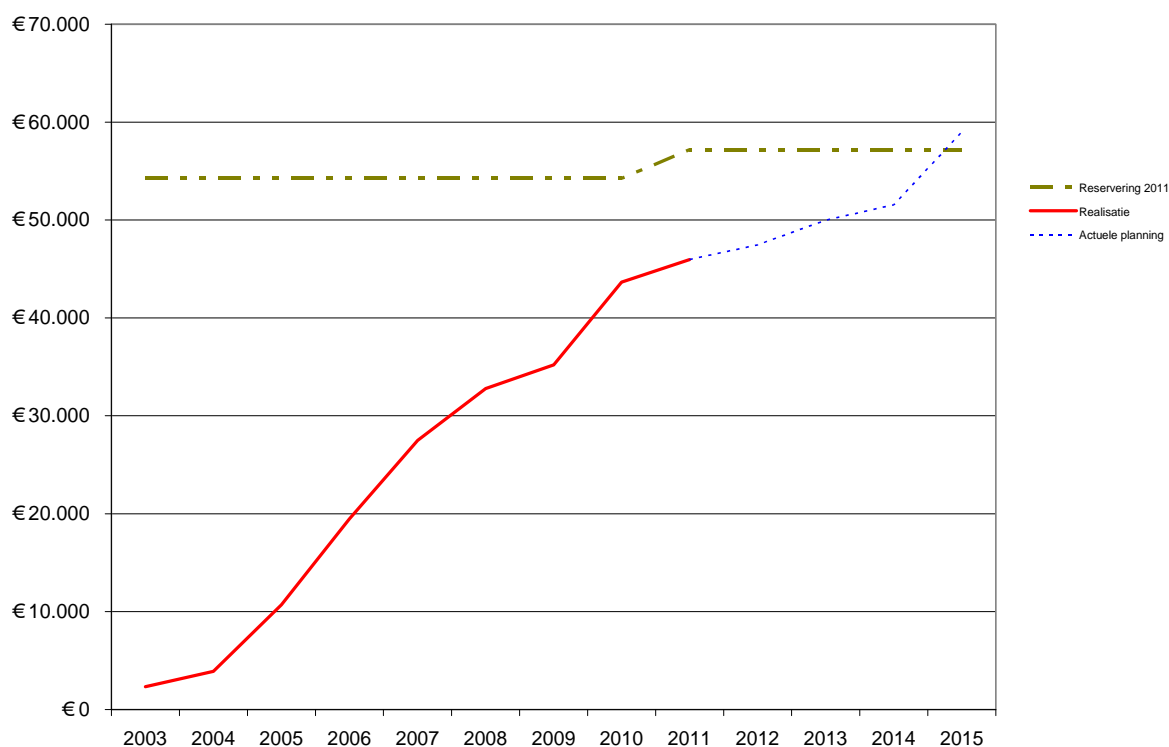
Datum Raadsbesluit	Omschrijving
05-03-2002	Vaststellen van het voorbereidingsbesluit "Kombipark Ziekenhuis"
12-11-2002	Instemmen met het functioneel programma en stedenbouwkundig plan voor het gezondheidspark Dordwijk
11-05-2004	Instemmen met de realisatie Gezondheidspark Dordwijk en het programma Sport-

boulevard

26-04-2005	Verklaren van voorbereiding bestemmingsplan
04-10-2005	Wensen en bedenkingen Samenwerkingsovereenkomst Gezondheidspark
19-12-2006	Vaststellen van het stratenbeloop omgeving Gezondheidspark
03-02-2009	Aanpassing masterplan Gezondheidspark

g. Financiële prognose

Bedragen x € 1.000



h. Risico's

De risicoanalyse van eind 2009 liet een negatief gewogen risicowaarde zien. Op 09-02-2010 heeft de gemeenteraad deze rapportage vertrouwelijk voor kennisgeving aangenomen. Eind 2011 heeft een actualisering van de risico's en vooral de risicobedragen plaatsgevonden. Met de huidige inzichten wordt voorzien dat de negatieve risicowaarde zal toenemen. Verwezen wordt naar de Raadsinformatiebrief van 13-12-2011. Dit heeft vooral te maken met het wegvallen van eerder vermelde positieve risico's en de marktomstandigheden die hun invloed hebben op de planning en noodzakelijk geachte- en verwachte bijstellingen in de programmering welke in februari 2012 door de Gemeenteraad vertrouwelijk ter kennisgeving is aangenomen.

In samenhang met de ontwikkeling van fase 1 en 2 zal de risicoanalyse incl. de beheersmaatregelen worden geactualiseerd. Omdat de risicoanalyse financieel- en marktgevoelige informatie bevat, die de financiële positie van de gemeente zou kunnen schaden, worden de individuele risico's niet gedetailleerd verwoord en toegelicht.

i. Betrokken private partijen

het Albert Schweitzer ziekenhuis; Multi Vastgoed; Van der Vorm vastgoed; AM Wonen.



BIJLAGE 5 GRONDEXPLOITATIE 2009

De grondexploitatie die op 3 februari 2009 door de Raad is vastgesteld is, vanwege onderstaande redenen, lastig met de voorliggende grondexploitatie te vergelijken:

Systematiek:

- de grondexploitatie van 3 februari 2009 is samengesteld uit posten die zowel op de grondexploitatie betrekking hebben als op het exploiteren van het evenemententerrein en het (betaald) parkeren op het Gezondheidspark. Hierdoor zijn in de vorige grondexploitatie naast de exploitatiekosten en –opbrengsten ook de investeringslasten voor de aanleg van de (tijdelijke) parkeervoorzieningen opgenomen. Als gevolg van de overdracht aan de lijnorganisatie is de lopende parkeerexploitatie van het Gezondheidspark tussentijds beëindigd. Dit maakt een eenduidig vergelijk onmogelijk;
- de vorige exploitatie presenteerde de bedragen op elementniveau (individuele kosten- en opbrengstenposten) op netto contante waarde per 1-1-2008. De nominale waarden per 1-1-2003 zijn door middel van kosten- en opbrengstenstijgingspercentages en de rente naar een eindwaarde berekend. Deze is vervolgens netto contant gemaakt. De huidige exploitatie presenteert de individuele kostenbedragen op de nominale waarde per 1-1-2009 en berekent aan de hand van een fasering van deze posten op totaalniveau de eindwaarde en vervolgens de netto contante waarde naar 1-1-2009.
- de parameters waarmee de eindwaarde in de grondexploitatie per februari 2009 wordt berekend, wijken af van de huidige exploitatie. In de huidige exploitatie zijn de parameters aangepast aan de huidige en in de toekomst te verwachten marktomstandigheden.

Rubricering:

- de vorige exploitatie, die door een extern bureau is opgesteld, houdt een rubricering van posten aan die niet volledig overeenkomt met de standaard rubricering van de gemeentelijke grondexploitatie. Zo zijn in de vorige exploitatie de planontwikkelingskosten bij de post extra kosten ondergebracht, terwijl de engineeringkosten, die normaal gesproken samen met de planontwikkelingskosten worden gepresenteerd, zijn opgenomen bij de kostenpost voor het bouwrijp maken. Dit maakt een vergelijking bijzonder lastig.



BIJLAGE 6 GEACTUALISEERDE GRONDEXPLOITATIE

Prognose 2009			
Project	: Amstelveen	Startjaar	: 1997
Projectnummer	: 706	Eindjaar	: 2023
Portefuliehouder	: F.J. vd Oever	Rente	: 2009 4,00%
Opdrachtgever	: W.L.H. Ronken	Rente	: 2010-2011 4,00%
Projectleider	: J.N.M. Vincken	Rente	: 2012 e.v. 5,00%
Planeconoom	: B. Robbermond	Kostenstijging	: 2009 2,50%
Fase uitvoering	: realisatie	Kostenstijging	: 2010 2,50%
Datum	: 1-1-2009	Kostenstijging	: 2011 e.v. 2,50%
		Opbrengstenstijging voorzieningen	: 2,50%

Opbrengstenstijging woningbouw	2009	2,50%	Ruimtegebruik:	
Opbrengstenstijging woningbouw	2010 e.v.	2,50%	Uitgeefbaar	132.290 m ²
Opbrengstenstijging bedrijventerreinen	2008	2,50%	Verharding	30.228 m ²
Opbrengstenstijging kantoren	2008	1,00%	Groen	35.922 m ²
Opbrengstenstijging kantoren	2009	1,00%	Water	14.799 m ²
Opbrengstenstijging kantoren	2010 e.v.	2,50%	Te handhaven	144 m ²
Opbrengstenstijging winkels en	2008	1,00%	Totaal	213.383 m ²
Opbrengstenstijging winkels en	2009	1,00%		
Opbrengstenstijging winkels en	2010 e.v.	2,50%		
Opbrengstenstijging bijdragen & expl. baten & te verrekenen exploitatie said				

PROGNOSE 2009	Totaal (nominaal)	Boekwaarde per 1-1-2009	Nog te realiseren (nominaal)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Investerings												
Rente en exploitatielasten	15.242.082	15.242.082	2.863.835									
Plankosten	9.105.028	6.242.193		240.000	187.417	187.417	187.417	187.417	187.417	187.417	187.417	187.417
Verwervingen	1.502.854	1.502.854										
Sloop	1.071.285	916.035	155.250	155.250								
Bodemsanering	76.883	76.883										
BRM/WRM	12.579.275	6.804.106	5.775.169	752.575	358.757	358.757	358.757	358.757	358.757	358.757	358.757	358.757
Niet terugvorderbare BTW												
Boekwaarde fonds herbestrating	374.942	374.942										
Storting fonds BOVO	1.449.008	440.878	1.008.130	66.919	67.229	67.229	67.229	67.229	67.229	67.229	67.229	67.229
Te verrekenen exploitatiesaldi												
Totaal investeringen	41.502.157	31.699.773	9.802.384	1.214.744	613.403	613.403	613.403	613.403	613.403	613.403	613.403	613.403
Opbrengsten												
Woningbouw												
Bedrijventerreinen												
Kantoren	24.139.553	6.285.457	17.854.096	1.190.273	1.190.273	1.190.273	1.190.273	1.190.273	1.190.273	1.190.273	1.190.273	1.190.273
Winkels en horeca												
Voorzieningen												
Bijdragen	1.605.190	1.328.615	277.575	18.505	18.505	18.505	18.505	18.505	18.505	18.505	18.505	18.505
Rente en exploitatiebaten	1.770.300	1.532.580	237.720	237.720								
Te verrekenen exploitatiesaldi	15.668.000	15.668.000										
Totaal opbrengsten	43.184.043	24.814.652	18.369.391	1.446.498	1.208.778	1.208.778	1.208.778	1.208.778	1.208.778	1.208.778	1.208.778	1.208.778
Infinis correctie en bepaling kasstroom												
Kostenstijging	1.942.567	1.942.567	15.091	15.091	23.146	39.059	55.371	72.090	89.228	106.793	124.798	143.253
Opbrengstenstijging	3.194.862	3.194.862			11.903	41.957	72.763	104.339	136.704	169.879	203.882	238.736
Kasstroom			-9.819.302	-216.663	-584.132	-598.273	-612.767	-627.624	-642.852	-658.460	-674.459	-690.858
Rente toerekening			2.919.060	271.114	266.015	253.010	298.677	282.606	264.979	245.700	224.667	201.772
Eindwaarde	-15.121	6.885.121		6.339.572	6.621.454	6.276.192	5.962.102	5.617.084	5.239.211	4.825.451	4.376.659	3.887.573
Contante waarde	-7.486	positief										



LITERATUURLIJST

Besluit begroting en verantwoording en nota van toelichting hierop.

De rol van de raad bij grondbeleid en grondexploitatie, Rekenkamercommissie Gorinchem, september 2010.

Dordtse Dromen: onderzoek naar de effectiviteit van de economische projecten, 2006.

Financiële beheersverordening gemeente Dordrecht 2003.

Financiële verordening gemeente Dordrecht.

Gemeente Dordrecht: risicomanagement grote projecten: overall analyse van de 13 grote MJP-projecten, Deloitte Accountants, 2007.

Grondexploitatie is nu even geen feest, prof. mr. F. de Zeeuw, Tijdschrift B&G, januari/februari 2013.

Grond voor beleid, Interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid, ministerie van financiën, ongedateerd.

Handboek grondbeleid. Gemeente Governance Grond(ig) beleid, Deloitte Industry Lokaal Bestuur, 2010.

Handboek jaarrekening. Gemeente Governance driedimensionaal bekeken, Deloitte, 2010.

Handleiding Risicomanagement Gemeente Dordrecht, adviesbureau Metrum, 2011.

Handreiking weerstandsvermogen voor raadsleden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2007.

Motie grondbedrijf, gemeenteraad Dordrecht, juni 2011

Motie tot onderzoek risico's lopende grote projecten, gemeenteraad Dordrecht, oktober 2006.

Nota Grondbeleid, gemeente Dordrecht stadsontwikkeling/grondbedrijf, december 2009.

Nota risicobeheersing en weerstandsvermogen, oktober 2006.

Nota risicomanagement en weerstandsvermogen, februari 2013.

Notitie grondexploitatie, commissie BBV, februari 2012

Notitie standaardwerkwijze risicowaardering grondbedrijf gemeente Dordrecht, ongedateerd.

Notulen gemeenteraad 28 juni 2011.

Notulen gemeenteraad 5 december 2006.

Notulen adviescommissie 28 november 2006.

Op grond van nieuw beleid, ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, ministerie van financiën, januari 2001.

Risicomanagement: zo doet Dordrecht het! Quick Reference: standaardwerkwijze Ruimtelijke projecten, ongedateerd.

Ruimtelijke ordening voor bestuurders en raadsleden, op weg naar het omgevingsrecht, Van der Schoot, 2012.



ORIËTERENDE GESPREKKEN EN INTERVIEWS

1	Oriënterend 14 januari 2013	Albert Nap Bas Robbemond	grondeconoom strategisch adviseur planeconomie
2	Interviews 20 februari 2013	De heer N.J. van Klinken	projectleider Gezondheidspark
3	21 februari 2013	De heer A.C. van Tilburg	projectleider Amstelwijck
4	26 februari 2013	Gert Hagoort	senior adviseur concern
5	27 februari 2013	Albert Nap	grondeconoom
6	6 maart 2013	Jasper Mos	wethouder economische zaken, grondbeleid, cultuur, verkeer en vervoer
7	27 maart 2013 (ronde- tafel-bijeenkomst)	Dirk Pols Glen Nederlof Henk Romijnsen Gul Akansu	raadslid raadslid burgerraadslid



AFKORTINGEN

BBV	Besluit begroting en verantwoording
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
GW	Gemeentewet
SO	Stadsontwikkeling
wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening
WRO	oude Wet op de Ruimtelijke Ordening



Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300
Postbus 8
3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

