

Aan de leden van de raad van de
gemeente Haaksbergen

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : J.G.M. Aarnink
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : *uv/17.25118*
Aantal bijlagen :
Datum : 11 december 2017

12 DEC. 2017

Onderwerp: rapport "Bezint eer ge begint"- Het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen

Beste leden van de raad,

Op grond van ons onderzoeksprotocol bieden wij u voor plenaire behandeling aan ons conceptrapport "Bezint eer ge begint"- Het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen, over het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen.

Conform ons onderzoeksprotocol hebben wij de betrokken ambtenaar en het college van burgemeester en wethouders in de gelegenheid gesteld te reageren. De reactie van het college is in de B&W-vergadering van 5 december 2017 vastgesteld.

Tijdens de behandeling in de reguliere commissie Ruimte en Milieu op 17 januari en tijdens de raadsvergadering op 31 januari 2018 is onze commissie aanwezig voor het beantwoorden van vragen.

Met vriendelijke groet,
rekenkamercommissie



drs. E.C. Odenthal
voorzitter

Gemeentehuis Haaksbergen

Postbus 102 7480 AC Haaksbergen, Markt 3 7481 HS Haaksbergen
Tel: 053-5734567, Fax: 053-5728075, E-mail: gemeente@Haaksbergen.nl
Openingstijden: maandag t/m vrijdag 8.30-12.30, dinsdag 8.30-19.00 uur
Website: www.Haaksbergen.nl

“BEZINT EER GE BEGINT”



Het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen

*Laot mij maar lopen, laot mij mar gaon
Want zo a k nou doe, zo he k het altied daon
Laot mij mar lopen, laot mij mar gaon
Niks is slimmer as stille blieben staon*

Daniël Lohues

Rekenkamercommissie Gemeente Haaksbergen, oktober 2017

Inhoudsopgave

0.	Samenvatting	3
1.	Inleiding	5
2.	Onderzoeksopzet	6
3.	Huidige situatie grondbeleid	9
3.1	Wettelijk kader	9
3.2	Algemeen	13
3.3	Frankenhuis	16
3.4	De Veldmaat	20
3.5	Wissinkbrink	23
4.	Beoordeling	29
5.	Conclusies	35
6.	Aanbevelingen	36
	Literatuurlijst	37
	Bijlage 1 vragenlijst interview	38
	Bijlage 2 vraagstelling	39
	Bijlage 3 overzicht beantwoording vragen	41
	Bijlage 4 bestuurlijke reactie	43

0. Samenvatting

In de afgelopen jaren is er in de gemeente Haaksbergen sprake van een stagnerende afzet van grondkavels, hetgeen heeft geleid tot regelmatige afboekingen ten laste van het resultaat. Dat was één van de oorzaken van het onvoldoende weerstandsvermogen van de gemeente.

Het doel van dit rekenkameronderzoek is inzicht te geven in de vraag op welke onderdelen de invulling van ‘governance’ van het grondbeleid goed verloopt en welke aspecten om meer aandacht vragen. Daarnaast wordt in het onderzoek specifiek gekeken naar hoe de gemeenteraad de uitvoering van op afstand gezette taken beleeft. Heeft de gemeenteraad voldoende en de juiste tools om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen? En maakt de raad daarvan ook optimaal gebruik?

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Is het grondbeleid en de informatievoorziening over het grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Haaksbergen zodanig ingericht dat de gemeenteraad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren? En gebeurt dit dan ook?

Deze centrale onderzoeksvraag is in een tiental deelvragen uitgewerkt.

In het onderzoek zijn een drietal complexen onder de loep genomen. Complex Frankenhuis betreft diverse typen woningen (appartement, gezinswoningen) op een steenworp afstand van het centrum. Het is te beschouwen als een inbreidingscomplex.

De Veldmaat is een nieuwbouwwijk aan de rand van Haaksbergen. Hoewel De Veldmaat inmiddels is ‘vastgegroeid’ aan Haaksbergen heeft het zijn eigen karakter als kerkdorp behouden. Dit complex zou een dorpsuitbreidingscomplex genoemd kunnen worden.

Wissinkbrink is een landbouwgebied aan de rand van Haaksbergen dat oorspronkelijk zou worden gebruikt voor de ontwikkeling van woningbouw, maar nu de vooruitzichten zijn verslechterd deels wordt ‘teruggegeven’ aan de landbouw.

De uitvoering van het grondbeleid is gelegd naast het geformuleerde normenkader en specifiek ingevuld voor Frankenhuis, De Veldmaat en Wissinkbrink.

Uit de “case-studies” van deze complexen blijkt dat de realisatie met name bij Frankenhuis en Wissinkbrink niet zonder slag of stoot is verlopen. De totale overheidsbijdrage bij de aankoop van het Frankenhuissterrein bedraagt ruim 2,7 miljoen euro, waarvan de provincie € 500.000,- voor zijn rekening nam. Daarnaast is er in 2011 nog een ruim 1,2 miljoen afgeboekt. Bij het complex Wissinkbrink heeft de gemeente in 2010 een afwaardering moeten doen van € 12,4 miljoen euro.

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. De gemeente houdt zich in het algemeen goed aan de zelf opgelegde regelgeving. De raad wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken van de diverse complexen. Indien mutaties nodig zijn bij de voorzieningen of wanneer moet worden afgeboekt gebeurt dit op adequate wijze;
2. Daarentegen krijgt de raad weinig inzicht in de aansturing zelf;

3. In artikel 19 lid 2 van de Financiële Verordening 2016 staat dat de Nota Grondbeleid eens in de twee jaar moet worden geëvalueerd. De Nota stamt uit 2012, evaluatie heeft echter (nog) niet plaatsgevonden;
4. Ramingen en doelstellingen zijn weinig smart geformuleerd. Dit bemoeilijkt de controle door de raad;
5. Het in 2012 gewijzigde grondbeleid is niet 'smart' geformuleerd. Duidelijke normen en richtlijnen ontbreken. Er is geen sprake van een strategische visie op grondbeleid, maar van een tactisch beleid: er wordt bij concrete gevallen naar bevind van zaken gehandeld;
6. De huidige wijze van verslaglegging voldoet nog niet geheel aan het Besluit Begroting en Verantwoording BBV. Verslaglegging per complex wordt wel degelijk gedaan, maar is nog te weinig gestructureerd en schematisch opgesteld, zodat vergelijking met vorige jaren en tussen complexen moeilijk wordt;
7. De aansturing door de raad kan nog beter. De raad maakt hier slechts terughoudend gebruik van. Het staat echter te bezien of de uitkomsten van het grondbeleid in Haaksbergen anders waren geweest als de raad nadrukkelijker achter het stuur had gezeten.

De rekenkamercommissie komt aan de hand van de conclusies tot de volgende aanbevelingen:

Laat een nieuwe Nota Grondbeleid door de raad vaststellen, waarin wordt neergelegd:

1. Een strategische visie op grondbeleid. Hoe wil de gemeente het grondbeleid vormgeven in de volgende decennia en welke rol wil zij hierin spelen;
2. Een tactisch grondbeleid voor de komende 10 jaar, getoetst aan de Ladder van Duurzame Verstedelijking, aan de woonvisie en afgestemd met de omliggende gemeenten. Welke complexen wil de gemeente (verder) ontwikkelen? Wordt dit in eigen hand genomen, overgelaten aan projectontwikkelaars dan wel via een PPS-constructie gerealiseerd? . Bovendien een antwoord op de vraag of voor inbreiding dan wel voor uitbreiding wordt gekozen;
3. Het grondbeleid moet nauw worden afgestemd met omliggende gemeenten;
4. De keuze voor ontwikkeling van bepaalde complexen moet voortvloeien uit 'smart' geformuleerde doelstellingen. Het moet voor de raad inzichtelijk en meetbaar zijn waarom bepaalde keuzes worden gedaan.

Uitvoering:

5. Geef per complex aan wat de verwachtingen c.q. resultaten zijn.

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen heeft een onderzoek ingesteld naar de kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente.

In veel gemeenten worden gemeenteraden geconfronteerd met een niet altijd toegankelijk grondbedrijf met weinig inzichtelijke grondexploitaties. Het grondbedrijf wordt vaak als ‘black-box’ beschouwd waarbij gunstige prognoses over de uitkomsten van nog op te starten plannen gaandeweg de realisering daarvan moeten worden bijgesteld. Bijsturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad ontbreken of worden onvoldoende benut. De informatievoorziening is of afwezig, of te laat en veelal niet inzichtelijk.

De financiële consequenties van het grondbeleid zijn voor een gemeente vaak groot, zowel in positieve als in negatieve zin. Gemeentelijke investeringsprogramma’s doen in sommige gevallen een beroep op de in het grondbedrijf opgesloten middelen terwijl in de afdekking van risico’s binnen het grondbeleid niet altijd wordt voorzien.

Dit maakt gemeentelijk grondbeleid een uiterst belangrijk aandachtsveld.

De rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen is van mening dat een onderzoek naar de kwaliteit van het huidige grondbeleid een bijdrage moet leveren aan de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie wil door middel van dit onderzoek een helder beeld krijgen van het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen. Zijn de hierboven genoemde zaken schering en inslag of juist helemaal niet. Welke rol speelt de raad? Heeft de raad ook de middelen om die rol te kunnen spelen? Die vragen hoopt de rekenkamercommissie met dit onderzoek te kunnen beantwoorden.

Bij het onderzoek genoot de Rekenkamercommissie de medewerking van Marit Metternich, medewerkster Grondzaken. Onze dank hiervoor!

2. Onderzoeksopzet

2.1 De onderzoeksvraag

Het doel van dit rekenkameronderzoek is inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente Haaksbergen invulling geeft aan de ‘governance’ rond het grondbeleid.

Voor *governance* is in dit rekenkameronderzoek de volgende definitie gehanteerd:

Het waarborgen van de onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Governance valt dus uiteen in vier aspecten: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de vraag op welke onderdelen de invulling van governance goed verloopt en welke aspecten om meer aandacht vragen. Daarnaast wordt in het onderzoek specifiek gekeken naar hoe de gemeenteraad de uitvoering van op afstand gezette taken beleeft en of hij voldoende en de juiste tools heeft om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen en of hij daarvan optimaal gebruikmaakt.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Is het grondbeleid en de informatievoorziening over het grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Haaksbergen zodanig ingericht dat de gemeenteraad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren? En gebeurt dit dan ook?

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in tien deelvragen:

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 het strategische en operationeel grondbeleid en van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het grondbedrijf? In hoeverre zijn deze ‘smart’ geformuleerd?
2. Wat is de kwaliteit van de beleidskaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen? In hoeverre zijn deze ‘smart’ geformuleerd?
3. In hoeverre worden risico’s voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement en bepaling van het weerstandsvermogen?

Informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf

4. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders en de relevante regel- en wetgeving?

5. In hoeverre is de informatievoorziening over de risico's van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders en de relevante regel- en wetgeving?
6. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf, mede in relatie tot de programmabegroting?

Informatievoorziening over de uitvoering van grondexploitaties

7. In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen conform de vastgestelde beleidskaders?
8. Vindt ook daadwerkelijk sturing plaats naar aanleiding van de informatievoorziening als genoemd in punt 7?
9. In hoeverre legt de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de opzet en uiteindelijke uitvoering van de grondexploitatie?
10. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele casussen?

Toelichting op de vraagstelling

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.

Deelvraag 4 richt zich op het onderwerp risicomanagement. Hiernaar heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen al eerder onderzoek gedaan, in haar rapport "Op het ergste voorbereid". De conclusies in dat rapport zijn inmiddels financiële werkelijkheid geworden. Een breed gedragen risicobeleid, zoals dit in het rapport werd aanbevolen, is noodzakelijk gebleken.

De laatste drie deelvragen worden aan de hand van 3 casussen beantwoord.

De rekenkamercommissie heeft

- . Frankenhuis
- . De Veldmaat
- . Wissinkbrink

als casussen geselecteerd. Dat is een bewuste keuze, ingegeven door het heterogene karakter van deze complexen. Ze zijn representatief voor bepaalde categorieën complexen.

Complex Frankenhuis betreft diverse typen woningen (appartement, gezinswoningen) op een steenworp afstand van het centrum. Het is te beschouwen als een inbreidingscomplex.

De Veldmaat is een nieuwbouwwijk aan de rand van Haaksbergen. Hoewel De Veldmaat inmiddels is ‘vastgegroeid’ aan Haaksbergen heeft het zijn eigen karakter als kerkdorp behouden. Dit complex zou een dorpsuitbreidingscomplex genoemd kunnen worden.

Wissinkbrink is een landbouwgebied aan de rand van Haaksbergen dat oorspronkelijk zou worden gebruikt voor de ontwikkeling van woningbouw, maar nu de vooruitzichten zijn verslechterd wordt ‘teruggegeven’ aan de landbouw.

De vraagstelling is schematisch opgenomen in bijlage 2.

Normenkader

De deelvragen worden beantwoord door een normenkader, dat er als volgt uitziet:

Algemeen:

- De gemeente beschikt over een strategisch grondbeleid;
- Het beleid wordt regelmatig geactualiseerd in lijn met de eigen regelgeving en dat van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- De raad heeft kaders gesteld met betrekking tot grondexploitaties en deze kaders zijn voldoende actueel;
- De gevolgen van veranderende (markt)omstandigheden worden regelmatig beoordeeld en leiden, zo nodig, tot maatregelen;

En per complex:

- De gemeente beschikt over een operationeel grondbeleid, neergelegd in een jaarplan c.q. de planning- en controlcyclus. Het jaarplan is zoveel mogelijk ‘smart’ geformuleerd;
- De risico’s worden regelmatig beoordeeld op basis van objectieve criteria;
- Er worden maatregelen genomen om de risico’s te beperken;
- De raad wordt regelmatig op transparante wijze over de voortgang geïnformeerd.

Uitwerking van het onderzoek

In hoofdstuk 3 worden kort de ontwikkelingen geschetst, die hebben geleid tot de huidige stand van zaken in de genoemde complexen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de diverse onderzoeksvragen en wordt geprobeerd die te beantwoorden. Dat leidt tot een aantal conclusies, die in hoofdstuk 5 zullen worden getrokken. Deze hebben niet alleen betrekking op de afzonderlijke grondcomplexen, maar zeker ook op het grondbeleid in het algemeen. Valt er een gemeenschappelijke beleidslijn te ontdekken bij de drie genoemde complexen? Of ontbreekt die juist?

De conclusies leiden vervolgens weer tot een aantal aanbevelingen, die in hoofdstuk 6 zullen worden uitgewerkt.

3. Huidige situatie grondbeleid

Het grondbeleid is een middel om het ruimtelijke beleid uit te voeren. Dit ruimtelijke beleid is opgenomen in verschillende wettelijke kaders en gemeentelijke- en provinciale beleidskaders. Met name te noemen:

- Wet ruimtelijke ordening (wettelijk kader)
- Omgevingsvisie Overijssel (provinciaal beleidskader)
- Prestatieafspraken wonen tussen provincie en gemeente
- Prestatieafspraken bedrijventerreinen tussen provincie en gemeente
- Structuurvisie 2030/structuurplan 2015 (gemeentelijk beleidskader)
- Woonvisie (gemeentelijk beleidskader)
- Bedrijventerreinenvisie (gemeentelijk beleidskader)

In het rapport wordt met name een koppeling gemaakt met de financiële kaders en de planning en control.¹

3.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader waaraan het gemeentelijk grondbeleid moet voldoen bestaat uit:

- De gemeentewet

Het gaat hier met name om artikel 212 van de gemeentewet dat voorschrijft dat de gemeente een financiële beheersverordening moet opstellen. Specifiek voor het grondbeleid geeft de gemeentewet geen aanwijzingen. Ten aanzien van de financiële beheersverordening is voor het grondbeleid alleen relevant dat artikel 212 voorschrijft dat de financiële beheersverordening regels voor waardering en afschrijving van activa bevat.

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De belangrijkste artikelen uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten die betrekking hebben op het gemeentelijk grondbeleid zijn de artikelen 9, 16, 26 en 70.

Volgens de artikelen 9 en 26 is een gemeente verplicht een aantal paragrafen op te nemen in de programmabegroting (artikel 9) en programmarekening (artikel 26) met betrekking tot de bedrijfsvoering van de gemeente. Met betrekking tot grondbeleid zijn daarbij specifiek van belang:

- De paragraaf grondbeleid.
- De paragraaf weerstandsvermogen waaruit blijkt welke risico's de gemeente loopt en in hoeverre die kunnen worden opgevangen (de weerstandscapaciteit). Hierbij zijn de risico's die de gemeente loopt in de grondexploitatie uiteraard van groot belang.

¹ Ambtelijke wederhoor 9 oktober 2017

Artikel 16 schrijft voor dat de paragraaf betreffende het grondbeleid ten minste bevat:

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

Artikel 70 geeft weer hoe de toelichting op de balans inzake het onderhanden werk ten aanzien van de grondexploitatie er uit moet zien:

- In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
 - De boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar.
 - De vermeerderingen in het begrotingsjaar: dat betreft aankopen van grond, kosten van bouw- en woonrijp maken, overige personele en juridische kosten en toegerekende rente;
 - De verminderingen in het begrotingsjaar: Dat zijn de verkopen van grond, alsmede de afschrijvingen en eventuele ontvangen subsidies;
 - De boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar.
 - De geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan.
 - De geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan.
 - Het geraamde eindresultaat.
 - Een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.

Van de nog niet in exploitatie genomen (NIEGG) gronden (tot 2016, nu als materiële vaste activa bestempeld) wordt de gemiddelde boekwaarde per vierkante meter vermeld.²

Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) is in maart 2016 ingrijpend gewijzigd. Dat zorgt voor een aantal aandachtspunten bij de begroting en verantwoording rond de grondexploitatie:

Artikel 52d

1. In de toelichting op de balans wordt ten aanzien van de bouwgronden in exploitatie voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen en verminderingen in het begrotingsjaar;
- c. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de geraamde nog te maken kosten met een onderbouwing;
- e. de geraamde opbrengsten met een onderbouwing;

² Deze bestaat uit de kosten van verwerving, van bouwrijp maken, kosten die gepaard gaan met de aankoop van grond en kosten toegerekende ambtelijke uren. Rentekosten mogen op grond van het (gewijzigde) BBV niet aan NIEGG gronden worden toegerekend. Dit te delen door het aantal m2.

f. het geraamde eindresultaat en de berekeningswijze die hiervoor is gehanteerd met een onderbouwing en de aannames die eraan ten grondslag liggen.

2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, zijn gebaseerd op een waardering per complex.

De ervaring van de afgelopen jaren leert dat door de mogelijkheid gronden in een zeer vroeg stadium reeds als NIEGG aan te merken ertoe leidt dat gemaakte kosten aan deze post worden toegerekend, terwijl het gronden betreft die nog niet actief in ontwikkeling zijn. Het risico dat zich vervolgens vaak manifesteert is dat als gevolg van de ruimere waarderingsmogelijkheden van NIEGG (t.o.v. reguliere gronden) allerlei kosten worden toegekend aan de NIEGG maar dat de voorgenomen doelstellingen met deze grond niet waargemaakt (kunnen) worden. Hierdoor zijn deze gronden, als gevolg van de kostentoe rekeningen, te hoog gewaardeerd. Dit leidt, zo is de afgelopen jaren gebleken, tot grote afboekingen. Om die reden heeft de commissie BBV geadviseerd om de categorie NIEGG te laten vervallen. Dat is ook per 2016 gebeurd.

Daarnaast signaleert de commissie dat in grondexploitaties verschillend met investeringen wordt omgegaan. Gezien de invloed die dit heeft op de transparantie en vergelijkbaarheid van financiële posities van provincies en gemeenten, geeft de commissie in haar rapport in overweging om een kader op te stellen dat duidelijk maakt welke investeringen moeten worden meegenomen bij grondexploitaties. Dit zal door de commissie BBV worden uitgewerkt in een aangepaste notitie Grondexploitatie.

Gezien het belang van een juiste waardering en inzicht in de (ontwikkeling van de waarde van de Bouwgronden in Exploitatie (BIE), zijn met ingang van 2016 de verslagleggingsregels aangescherpt (zie het nieuwe artikel 52d, artikel I, onderdeel y). De waardering wordt met name bepaald door de prognoses van het eindresultaat van een grondexploitatie. Voortaan moet in de toelichting op de balans expliciet het verloop van deze activa worden toegelicht.

Hoewel in de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie, voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen, de waarde, mutaties en ramingen worden aangegeven, wordt met deze wijziging expliciet gemaakt dat die is gebaseerd op onderliggende aparte waarderings van de verschillende exploitaties die binnen een gemeente kunnen bestaan. Dit komt door de verschillen tussen grondexploitaties wat betreft omvang, looptijd en aard van het ruimtelijk programma. Elke grondexploitatie heeft een eigen risicoprofiel en onzekerheden die de financiële einduitkomsten kunnen beïnvloeden. Voor een transparante verslaglegging is het daarom noodzakelijk om grondexploitaties afzonderlijk te waarderen.

Daarbij spelen ook de voorschriften over winst- en verliesnemingen een belangrijke rol. Voor grondexploitaties die naar verwachting leiden tot een verlies, moet vooraf dekking voor dit verlies worden geregeld. Als grondexploitaties naar verwachting winst opleveren, dan mag deze winst pas worden genomen zodra deze daadwerkelijk is gerealiseerd. Deze voorschriften beogen te voorkomen dat huidige verliezen in de jaarrekening worden gecompenseerd met verwachte, toekomstige winsten. Dit is de reden waarom geen saldering mag plaatsvinden en grondexploitaties afzonderlijk moeten worden gewaardeerd.³

³ Zie verder de Notitie Grondexploitatie van de commissie BBV

➤ De Financiële Verordening 2017

De volgende artikelen zijn opgenomen met betrekking tot het grondbeleid:

Artikel 20

1. Naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het BBV neemt het college het volgende op in de paragraaf Grondbeleid:
 - a. Het verloop van de grondvoorraad en
 - b. De te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
2. Het college biedt de raad een nota grondbeleid aan. De raad stelt deze nota vast. De nota dient eens in de twee jaar te worden geëvalueerd. In de nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. De strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. Te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
 - c. Het verloop van de grondvoorraad en
 - d. De uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.

➤ De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Artikel 3.1 is ten aanzien van het gemeentelijk grondbeleid het belangrijkste artikel in de Wet ruimtelijke ordening.

1 De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

2 De bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, wordt binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw vastgesteld.

3.2 Algemeen

Op 15 juli 2004 heeft het college besloten in te stemmen met de kadernotitie “Actief grondbeleid”, getiteld “Op goede gronden”. De notitie wordt aan de raad ter besluitvorming voorgelegd: voorgesteld wordt een krediet beschikbaar te stellen van € 3 miljoen om de rentelasten van verwervingen van gronden in de komende 10 jaar te dekken. In de samenvatting bij de nota wordt dit een ‘aanvalskas’ genoemd. Daarnaast wordt voorgesteld de uitvoering van de notitie in handen van het college te stellen, waarmee de raad aan het college een verregaand mandaat meegeeft.

De kadernotitie is de uitwerking van een startnotitie actief grondbeleid (17 december 2003 door de raad vastgesteld) en de woonvisie van 18 maart 2004.

Indien de raad niet instemt met de kadernotitie betekent dit, dat actief grondbeleid niet of nauwelijks van de grond zal komen, zo stelt het raadsadvies.

College (en raad) hebben destijds voor actief grondbeleid gekozen om de gemeentelijke regiefunctie vast te houden bij de realisatie van het ruimtelijk beleid.

Marktpartijen, zo stelt de nota, verwerven vooral die percelen die relatief gemakkelijk te bebouwen en winstgevend in exploitatie te nemen zijn. Het gevolg hiervan is dat voor de gemeente de gebieden over blijven die qua exploitatie duur en minder aantrekkelijk zijn, waardoor exploitatietekorten ontstaan.

De volgende bestuurlijke doelen zijn van kracht:

- Het voeren van een doelgroepenbeleid via selectieve uitgifte;
- Gericht kunnen ontwikkelen en realiseren van woningen;
- Faciliteren van zelfbouwers;
- Bevorderen van reconstructie, vernieuwing en herontwikkeling van daartoe aangewezen locaties;
- Stimuleren van goede en gevarieerde werkgelegenheid
- Streven naar duurzame ontwikkeling, stedenbouw en samenleving;
- Genereren van middelen om financieel minder draagkrachtige plannen te realiseren

Dat betekent een trendbreuk ten opzichte van de voorgaande periode, waarin de gemeente een passief faciliterend grondbeleid voerde en zich beperkte tot de regulering van activiteiten middels bestemmingsplannen, exploitatieovereenkomst en baatbelasting. Voordeel hiervan was wel dat de gemeente nauwelijks risico's liep.

De betrokken ambtenaar licht toe: “Voor 2004 had de gemeente Haaksbergen een terughoudend grondbeleid. Initiatieven werden aan projectontwikkelaars overgelaten. Met name op de Hassinkbrink werden flinke winsten gemaakt. De gemeente had nauwelijks een reserve grondexploitatie. Winsten uit het grondbedrijf zijn gestopt in de Reserve sociale en fysieke infrastructuur. Daaruit zijn diverse projecten gedekt, zoals het gemeentehuis en het theater.”

“Het nieuwe grondbeleid in 2004 was in opdracht van de raad. Met name voor de fractie van D66 was het een nadrukkelijke wens. Er moesten veel kavels beschikbaar zijn. Dat heeft ook te maken met het traditionele woonpatroon uit die tijd. Je koopt een stuk grond en bouwt met kameraden en ‘noabers’ zelf je huis. Naar rijtjeshuizen van projectontwikkelaars was geen vraag.”

In 2012 is een nieuwe Nota Grondbeleid verschenen. Daarin wordt de in 2004 ingezette beleidslijn genuanceerd. Bij iedere nieuwe ruimtelijke ontwikkeling wordt een keuze gemaakt voor actief of faciliterend grondbeleid. Gezien de ruimtelijke beleidsontwikkelingen (inbreiding gaat voor uitbreiding) en de verbeterde mogelijkheden voor kostenverhaal op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening zal leidt dit ertoe dat de gemeente Haaksbergen meer faciliterend grondbeleid gaat toepassen en actief grondbeleid alleen nog gaat gebruiken in uitzonderingssituaties.

In een interview met een ambtenaar wordt dit toegelicht: “Toen kwam de crisis, en wilden banken minder snel de aankoop van bouw kavels financieren. Er werden vele extra eisen gesteld. Ook kwamen de omgevingsvisie en de prestatieafspraken wonen met de provincie. Hierdoor was uitbreiding nog maar zeer beperkt mogelijk. Dat heeft ertoe geleid dat wij flink moesten afboeken op de Wissinkbrink. De afboeking van de Wissinkbrink was in 2011 bij de jaarrekening 2010.”

“Uitgangspunt vanaf 2012 werd: niet zelf ontwikkelen, tenzij we er een goed perspectief in zien. Er waren meerdere redenen om dat zo te doen. De hoofdreden was financieel. In 2012 en 2013 zijn grote afboekingen gedaan, we waren financieel niet sterk meer. Dus dan kunnen we ook niet meer een standaard actief grondbeleid voeren. We konden de risico's niet meer dragen. Daarnaast was de markt aardig in het slop. Maar het blijft maatwerk. We kijken per situatie wat we gaan doen. Bijvoorbeeld: de risico's bij Wissinkbrink zijn niet hoog meer, dus het kan zijn dat we dat weer stapsgewijs gaan oppakken.

We willen meer naar een regisserende en minder naar een uitvoerende organisatie en daar past dit beleid uitstekend in. Wij faciliteren en de markt pakt het op. De gemeente heeft bijvoorbeeld ook vastgoed afgestoten en een ontwikkelaar pakt dit dan verder op.” Overigens maakt de raad de keuze voor het grondbeleid bij de bestemmingsplanprocedure.

De gemeente voert actief grondbeleid wanneer ze zelf alle gronden aankoopt of in bezit heeft, deze gronden zelf bouwrijp maakt en vervolgens verkoopt aan derden. Voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente beter de regiefunctie kan vervullen. Ze kan zelf sturen en beheersen. Bij passief grondbeleid wordt door de gemeente geen grond aangekocht. De gemeente probeert haar doelen te bereiken door het geven van heldere kaders via bestemmingsplannen en overleg met marktpartijen.

Het voordeel van deze manier van grondbeleid is dat de gemeente veel minder risico's loopt. Die liggen immers voor een deel bij de marktpartijen. In de praktijk is vaak sprake van een combinatie van actief en passief grondbeleid. De gemeente Haaksbergen geeft in de begroting 2015 aan dat ze zowel een actief, sturend grondbeleid als een passief, faciliterend grondbeleid toepassen.

Niet inzichtelijk wordt gemaakt hoe dit onderscheid wordt toegepast.⁴ Bij de ambtelijke wederhoor wordt aldus gereageerd: “wij hebben prioriteit gegeven aan het oppakken van het oppakken van andere aanbevelingen ten aanzien van het grondbeleid uit de begrotingscan. Het ging hierbij om de urentoerekening (hoe zwaar leunt de begroting op de grondexploitatie?) en de mogelijke financiële consequenties van onzekerheden rond het Marktplan en de Wissinkbrink. Deze punten worden niet genoemd waardoor de indruk wordt gewekt dat niets met de aanbevelingen uit de scan is gedaan. Dat is niet ons beeld. De keuze grondbeleid had een lagere prioriteit omdat we ons richtten op het afronden van de lopende projecten.”

⁴ Bron: Begrotingscan Haaksbergen 2015, Min BZK en provincie Overijssel

Aan de hand van zes factoren: ruimtelijk belang, realisatietermijn, afbreukrisico, terugvaloptie, aankoopprijs en financiering bepaalt de gemeente Haaksbergen de noodzaak en wenselijkheid van een strategische aankoop.

In het ambtelijk wederhoor wordt dit nader toegelicht: “Wij hebben prioriteit gegeven aan het oppakken van andere aanbevelingen ten aanzien van het grondbeleid uit de begrotingsscan. Het ging om de urentoerekening (hoe zwaar leunt de begroting op de grondexploitaties?) en de mogelijke financiële consequenties van onzekerheden rond het Marktplan en de Wissinkbrink. We richtten ons op het afronden van de lopende projecten.”

Voor de aan de grondexploitaties verbonden risico's wordt een post 'onvoorzien' in de exploitatie opgenomen voor ramings onzekerheden.

De grondexploitaties worden opgesteld volgens een dynamische exploitatieopzet (opzet die rekening houdt met wijzigingen in de opzet) en twee keer per jaar herzien.

Als de Nota Grondbeleid 2012 van de gemeente Haaksbergen vergeleken wordt met de Nota Grondbeleid 2015 van de naburige gemeente Hof van Twente vallen de overeenkomsten op. Ook de gemeente Hof van Twente kiest per nieuw te ontwikkelen locatie voor actief dan wel faciliterend grondbeleid.⁵ Criteria bij de afweging zijn:

- de risico's en kansen die het project met zich meebrengt;
- de mogelijk tot het realiseren van gemeentelijke doelen ten aanzien van doelgroepen en prijs;
- mogelijk te behalen grondopbrengsten;
- gemeentelijke wensen met betrekking tot de kwaliteit van de openbare inrichting;
- het gemeentelijk kostenverhaal.

In de paragrafen 3.3, 3.4 en 3.5 worden enkele concrete cases uitgewerkt die het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen illustreren. Het gaat om de complexen Frankenhuis (3.3), De Veldmaat (3.4) en Wissinkbrink (3.5).

⁵ Bron: Nota Grondbeleid 2015, gemeente Hof van Twente

3.3 Frankenhuis



Frankenhuis was een bedrijf dat zich aan de rand van het centrum van Haaksbergen bezig hield met het verwerken van textielrestanten.

Op 9 juni 2002 komt tussen gemeente, Frankenhuis en Thomassen Dura een intentieovereenkomst tot stand. Uitgangspunt is de verplaatsing van het bedrijf Frankenhuis naar Stepelo en de herinrichting van de dan vrijkomende terreinen. De intentieovereenkomst wordt enkele keren verlengd, tot en met 30 april 2005.⁶

In 2003 besluit de raad een bedrag van € 1,95 mln. beschikbaar te stellen voor de verplaatsing van Frankenhuis naar Stepelo. Dekking daarvoor is afkomstig uit het landelijke Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (de zogenaamde ISV middelen) en uit de reserve grondexploitatie.

22 februari 2006 vernietigt de Raad van State het besluit van 30 augustus 2005 tot intrekking van de milieuvergunning. Op 23 mei 2006 kiest de gemeente voor het bouwclaimscenario. Dat houdt in dat de gemeente het Frankenhuissterrein op minnelijke wijze verwerft. De gemeente maakt vervolgens het terrein bouw en woonrijp en geeft het terrein tegen marktconforme prijzen uit aan Dura Vermeer onder de verplichting om het overeengekomen woningbouwprogramma te realiseren.

De partijen blijken echter geen overeenstemming te kunnen bereiken. Een tweetal raadsleden stapte naar de Europese commissie. Men vermoedt dat het hoge bedrag in feite ongeoorloofde staatssteun inhoudt.

1 juli 2008 zijn koopovereenkomsten gesloten tussen projectontwikkelaars en de gemeente met betrekking tot Frankenhuis. Dura Vermeer verwerft de bouwrijpe grond van de gemeente, uiterlijk twee jaar na het bouwrijp opleveren, en realiseert daarna zelf de koopwoningen. Domijn ontwikkelt de sociale huurwoningen.

⁶ De historische situatieschets over Frankenhuis is gebaseerd op archiefonderzoek over de periode 2002-2016. Tot en met 2011 (en ook wel daarna) is het fysieke archief geraadpleegd, dat op verzoek ter inzage is gelegd, de jaren daarna zijn grotendeels gevuld uit informatie op de website van de gemeente Haaksbergen. De financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen, de tussentijdse rapportages en de begrotingen over de periode 2011-2017.

Gemeente koopt het Frankenhuis terrein voor € 7.236.000. Frankenhuis verhuist naar Stepelo en blijft daar minimaal 5 jaar. Ook de werkgelegenheid wordt door Frankenhuis gewaarborgd. De totale overheidsbijdrage bedraagt € 2.786.000, waarvan € 500.000 van de provincie. College en raad stemmen vervolgens in 2007 in met een extra overheidsbijdrage van € 840.000, de hierboven genoemde € 2.786.000 en een bedrag van € 340.000 aan de reserve sociale en fysieke infrastructuur.

17 mei 2011 besluit het college in te stemmen met een aanvullende overeenkomst met Dura Vermeer. Hierin wordt geregeld dat Dura Vermeer nog datzelfde jaar de grond van de gemeente overneemt, waarmee de financiële risico's voor de gemeente fors zouden worden ingeperkt. Het bestemmingsplan wordt aangepast.

Bij besluit van november 2011 stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan "Haaksbergen-Dorp, partiële herziening Frankenhuissterrein vast. Na uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 augustus 2012, nr. 201200975/1/R1 is het bestemmingsplan 'Haaksbergen-Dorp, partiële herziening Frankenhuissterrein' onherroepelijk geworden. Dit bestemmingsplan heeft betrekking op het perceel van het voormalige Frankenhuissterrein en is gelegen tussen de Goorsestraat, de Lansinkstraat en de Werfheegde. Ultimo 2011 is de grond voor de bouwpercelen aan een projectontwikkelaar overgedragen en zijn de opbrengsten gerealiseerd. Het bouwrijpmaken heeft in 2012 in opdracht van de gemeente plaatsgevonden. Vanaf 2013 resteert alleen nog maar het woonrijp maken van de openbare ruimte.

Uit de digitale folder van de projectontwikkelaar: "Wonen op een plek waar het genieten is van rust en ruimte, maar wel op steenworpafstand van het levendige centrum? In een gezellige nieuwbouwwijk met mooie ruime woningen? Dat kan in de nieuwbouwwijk Nieuw Frankenhuis in Haaksbergen. Een gezellige wijk die is ontstaan in 2011 en inmiddels de kinderschoenen al flink aan het ontgroeien is. Inmiddels zijn er 18 rijwoningen, 10 twee-onder-een-kapwoningen en 8 patiowoningen gerealiseerd. Fase Twee, de verkoop van 10 twee-onder-een-kapwoningen, is onlangs van start gegaan."

Met andere woorden: alles lijkt voorspoedig te verlopen. Dat was niet altijd zo. In de jaarrekening 2011 van de gemeente Haaksbergen wordt een ander beeld geschetst.

De afwaardering van het complex Frankenhuis heeft geleid tot een gelijktijdige onttrekking aan de reserve die voor deze complexen was gevormd van € 1.226.000. Daarnaast moest ten laste van het jaarresultaat een extra voorziening worden getroffen van ruim € 592.000,- zodat deze voorziening kon worden ingezet om de boekwaarde van het complex terug te kunnen brengen van € 57.000 naar - € 1.091.000, het verwachte negatieve resultaat van dit complex.

Financieel overzicht complex Frankenhuis (bedragen in duizenden €)

Voorzieningen	per 01-01-11	per 31-12-11	boekwaarde na voorziening
Frankenhuis	1.737	1.148	- 1.091
Voorzieningen	per 01.01.12	per 31.12.12	waarde na voorziening
Frankenhuis	1.148	978	- 838
Voorzieningen	per 01.01.15	per 31.12.15	waarde na voorziening
Frankenhuis	923	0	

Toelichting cijfers:

In 2011 moest ten laste van het jaarresultaat een extra voorziening worden getroffen van ruim € 592.000,- zodat deze voorziening kon worden ingezet om de boekwaarde van het complex terug te kunnen brengen van € 57.000 naar - € 1.091.000, het verwachte negatieve resultaat van dit complex.

Met de in 2011 gerealiseerde grondverkoop en afgeronde sloop- en saneringswerkzaamheden werd het risico verder teruggebracht. Er zijn dan nog ramingonzekerheden ten aanzien van het bouw- en woonrijp maken. Het bestemmingsplan is vastgesteld op 30 november 2011. Mocht dit plan niet uiterlijk op 31 december 2013 onherroepelijk worden, dan moest de gemeente volgens de aanvullende overeenkomst van 2011 aan de projectontwikkelaar verkochte grond terug nemen. Met de uitspraak van de Raad van State was dit risico verdwenen. Doordat alle bezwaren in beroep waren afgewezen werd het bestemmingsplan definitief.

Voor Frankenhuis is in de jaarrekening 2012 de verliesvoorziening met € 168.894 naar beneden bijgesteld als gevolg van vooral het vervallen van risico op teruglevering van gronden. Daarnaast is het restantbudget voor sloop en sanering vervallen.

In de jaarrekening 2013 wordt geconstateerd dat het risico laag is. Alle grond is verkocht, bouwrijp maken is vrijwel volledig uitgevoerd. Het woonrijp maken is aanbesteed.

De jaarrekening 2014 van de gemeente Haaksbergen is over de afwikkeling van Frankenhuis nog stelliger: "Het risico is laag. Alle grond is verkocht. Het bouwrijp maken is vrijwel volledig uitgevoerd. Het woonrijp maken is uitbesteed en er is in de grondexploitatie rekening gehouden met de meerkosten als gevolg van gefaseerde uitvoering. Er is ook rekening gehouden met nog uit te voeren noodzakelijke werkzaamheden aan de infrastructuur welke direct grenst aan het plangebied en het gevolg is van de woningbouwontwikkeling."

Uit de jaarstukken 2015: "Nadat er nieuwe woningen zijn opgeleverd kunnen wij weer een gedeelte woonrijp maken. In 2015 hebben wij het fietspad tussen de Zieneschstraat en de Goorsestraat (grenzend aan het voormalige Frankenhuissterrein) geheel gerenoveerd en op iets grotere afstand van het appartementencomplex van Domijn gelegd. De financiering daarvan hebben wij geheel opgevangen binnen de grondexploitatie. De grondexploitatie wordt per 31 december afgesloten waarbij de verliesvoorziening vrijvalt. Voor de resterende werkzaamheden met betrekking tot het woonrijp maken, hetgeen voortvloeit uit de contractuele verplichtingen met Dura Vermeer, stellen wij vanuit de grondexploitatie een budget in de exploitatie voor 2016 beschikbaar."

Samenvattend:

Na veel moeite en met behulp van de nodige overheidsbijdragen heeft de gemeente met projectontwikkelaar Dura Vermeer een overeenkomst kunnen sluiten voor het voormalige Frankenhuissterrein. In 2011 heeft de gemeente nog een extra voorziening moeten treffen na een afboeking van ruim € 1,2 miljoen, maar na de overdracht van de grond aan een projectontwikkelaar is alles verder voorspoedig verlopen en kon het restant van de getroffen voorziening zelfs vrijvallen ten gunste van het jaarresultaat.

De betrokken ambtenaar licht dit als volgt toe:⁷ “De politiek (inclusief de raad) was destijds zeer te spreken over de nieuwe overeenkomst en de forse beperking van de financiële risico's die daaruit voortvloeide. De jaren daarna is de verliesvoorziening in de grondexploitatie ieder jaar kleiner geworden, tot volle tevredenheid van de raad. Het projectresultaat bleef uiteindelijk wel negatief, maar dat was voor het grootste gedeelte al veroorzaakt door de keuze van de raad in 2006 om het bouwclaimmodel te volgen en de daaruit voortvloeiende uitkoop van Frankenhuis, wat financieel nooit meer goed te maken viel.”

informatievoorziening over casussen conform beleidskaders	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
Frankenhuis				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
vindt daadwerkelijk sturing plaats?	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
Frankenhuis				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening legt link tussen resultaat, looptijd en uitvoering complex	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
Frankenhuis				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden voor complexen	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
Frankenhuis				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				

Toelichting op het schema:

Informatie over de wijze van aansturing wordt slechts in hoofdlijnen aan de raad gegeven. Ook is het voor de raad op basis van de informatie in de planning en control producten moeilijk om beleidsmatig aan te sturen en actief toezicht te houden op het collegebeleid, dat wordt uitgevoerd door het ambtelijk apparaat. Daar staat tegenover dat de raad ook zelden vraagt om nadere informatie.

De verantwoording is zowel financieel als inhoudelijk adequaat.

⁷ Ambtelijke wederhoor 9 oktober 2017

3.4 De Veldmaat



(Bron: Haaksbergen Actueel)

In De Veldmaat wonen ruim 4100 mensen met een gevarieerd opleidings- en inkomensniveau. De gemiddelde leeftijd van de bevolking is relatief hoog. Door de betrokkenheid bij het omliggende buitengebied is dit gebied bij de wijk ingedeeld.

Een deel van de wijk ligt ten oosten van de spoorlijn. Dit deel (het oude deel van de Veldmaat) is van oorsprong een kerkdorp. In de jaren zestig is de ruimte die de Veldmaat van Haaksbergen-dorp scheidde met woningen opgevuld. Dit deel van de wijk kent in hoofdzaak middenklasse woningen, waaronder veel twee-onder-één-kap woningen en vrijstaande woningen. Opvallend is de kleine bungalowwijk de Kroonprins, de enige bungalowwijk in Haaksbergen. Opvallend is ook de grote betrokkenheid van de bewoners bij hun wijk. Dat geldt zeker voor de oude Veldmaat. Samen met de winkeliers en de fietscrossclub DVO wordt jaarlijks het evenement “Veldmaat bruist” georganiseerd.

In 2008 worden gronden aangekocht voor de realisatie van De Veldmaat. Het gaat om het realiseren van een uitbreidingslocatie voor ongeveer 100 woningen in de Veldmaat. Het plangebied is circa 10 ha groot en is gelegen tegen de bestaande woonwijk de Veldmaat in de gemeente Haaksbergen.⁸

Op 30 september 2008 besluit het college in te stemmen met de concept-overeenkomst met initiatiefnemer VOF Kolenbranderweg en deze ter kennisname te sturen aan de gemeenteraad. Ook wordt ingestemd met de strategische beleidsnotitie en deze in combinatie met de Nota van uitgangspunten te gebruiken als basis van een nieuw bestemmingsplan voor uitbreiding

⁸ De historische situatieschets over De Veldmaat is gebaseerd op archiefonderzoek over de periode 2008-2016. Tot en met 2011 (en ook wel daarna) is het fysieke archief geraadpleegd, dat op verzoek ter inzage is gelegd, de jaren daarna zijn grotendeels gevuld uit informatie van de website van de gemeente Haaksbergen. De financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen, de tussentijdse rapportages en de begrotingen over de periode 2011-2017.

van De Veldmaat. Ook de wijkraad wordt geïnformeerd. Op 29 oktober 2008 stemt de raad met de voorstellen in.

Na uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 december 2010, nr. 201008570/1/R3 en 201008570/2/R3. wordt het bestemmingsplan ‘Haaksbergen – Dorp, uitbreidingslocatie De Veldmaat’ onherroepelijk. De gemeente Haaksbergen start vervolgens in 2011 met de uitgifte van de eerste fase van de uitbreidingslocatie de Veldmaat. Na deze succesvolle uitgifte start de gemeente ook met de uitgifte van de tweede fase. In 2014 wordt het terrein aan de Oude Boekeloseweg daarvoor bouwrijp gemaakt .

Beeldkwaliteitsplan t Molenbelt – Veldmaat

De raad stelt het beeldkwaliteitsplan op 6 juli 2016 vast. Het plan omvat de bouw van maximaal 11 grondgebonden woningen. Het beeldkwaliteitsplan is aanvullend op de gemeentelijke welstandsnota, en wordt daarmee het nieuwe toetsingskader voor het plangebied. Het treedt op 15 juli 2016 in werking.

Vervolgens wordt het bestemmingsplan “Haaksbergen-Dorp uitbreidingslocatie Veldmaat, partiële herziening ‘t Molenbelt” met ingang van 25 augustus 2016 onherroepelijk. Het bestemmingsplan is onherroepelijk geworden, omdat er tegen het bestemmingsplan geen beroep is ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Boekwaarde complex De Veldmaat:

Per:	bedrag in € 1.000
31.12.11	1.999
31.12.12	484
31.12.13	695
31.12.14	275
31.12.15	749
31.12.16	– 346

In de tweede fase van De Veldmaat zijn in 2016 vier woningbouwkavels verkocht. Ook is grond verkocht aan een projectontwikkelaar voor de realisatie van 11 woningen.

Het verwachte eindresultaat van De Veldmaat is in de jaarrekening 2016 van de gemeente Haaksbergen naar boven bijgesteld.

Eerste bestuursrapportage 2017 en kadernota 2018

Gezien de stand van zaken van de kavelverkoop verwacht de gemeente in 2018 alle kavels in de Veldmaat verkocht te hebben. De grondexploitatie kan dan worden afgesloten. Het verwachte resultaat is ruim € 500.000.

Volgens alle begrotingen, rekening en tussentijdse rapportages is De Veldmaat een complex, waarvan de ontwikkeling en de verkoop ‘volgens het boekje’ verloopt. De risico’s worden als ‘minimaal’ gekenschetst. Een risicovoorziening is nooit noodzakelijk gebleken.

Conclusie: een vrijwel probleemloos verlopen uitgifte van gronden met een gunstige prognose, ondanks de aanvankelijk moeizame economische situatie.

informatievoorziening over casussen conform beleidskaders				
Veldmaat	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
vindt daadwerkelijk sturing plaats?				
Veldmaat	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening legt link tussen resultaat, looptijd en uitvoering complex				
Veldmaat	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden voor complexen				
Veldmaat	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				

Toelichting op het schema:

Informatie over de wijze van aansturing wordt slechts in hoofdlijnen aan de raad gegeven. Ook is het voor de raad op basis van de informatie in de planning en control producten moeilijk om beleidsmatig aan te sturen en actief toezicht te houden op het collegebeleid, dat wordt uitgevoerd door het ambtelijk apparaat. Daar staat tegenover dat de raad ook zelden vraagt om nadere informatie.

De verantwoording is zowel financieel als inhoudelijk adequaat.

3.5 Wissinkbrink



Oorspronkelijke plannen

In het complex Wissinkbrink zijn in 2004 gronden verworven van diverse particulieren en projectontwikkelaar Roosdom Tijhuis BV (hierna te noemen: Rotij).⁹ In de intentieovereenkomst staat dat Rotij de door haar aangekochte 21 hectare in het plangebied aan de gemeente zal verkopen tegen een koopsom van € 11,50 per m² exclusief eventueel verschuldigde belasting, en vermeerderd met bijkomende kosten van verwerving.

Op 11 juli 2007 heeft de raad de nota van uitgangspunten voor de ontwikkeling van Wissinkbrink vastgesteld. In deze nota van uitgangspunten was vastgelegd dat de Wissinkbrink zou worden ontwikkeld tot een woningbouwlocatie voor 498 woningen.

Op 2 juni 2008 stemde het college in met de concept- samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Rotij Vastgoedontwikkeling BV en besloot de gemeenteraad om 'wensen en bedenkingen' te vragen. Een maand later, op 2 juli 2008, stemde de raad met de plannen in.

De crisis gooide echter roet in het eten. De ontwikkelingen lieten niet toe om de Wissinkbrink op korte termijn te ontwikkelen. Rotij wilde niet tot ondertekening van de overeenkomst overgaan. Op basis hiervan werd in 2011 besloten tot het afwaarderen van de gronden in dit complex.

⁹ De historische situatieschets over het complex Wissinkbrink is gebaseerd op archiefonderzoek over de periode 2004-2016. Tot en met 2011 (en ook wel daarna) is het fysieke archief geraadpleegd, dat op verzoek ter inzage is gelegd. De jaren daarna zijn grotendeels gevuld uit informatie op de website van de gemeente Haaksbergen. De financiële gegevens zijn ontleend aan de jaarrekeningen, de tussentijdse rapportages en de begrotingen over de periode 2011-2017.

Een waarderingsrapport van 24 maart 2011 van de locatie Wissinkbrink van Fakton laat zien dat de waarde daarvan varieert van € 8,7 miljoen tot € 9,6 miljoen.

Bij de jaarrekening 2010 zijn de gronden en de opstallen in de Wissinkbrink afgewaardeerd (met € 12,4 miljoen afgeboekt) naar de agrarische waarde voor de grond en de WOZ-waarde voor de opstallen. De gronden en opstallen zijn als NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden) bestempeld. De totale boekwaarde bedroeg per 1 januari 2015 € 4.400.000,-, met jaarlijkse rentelasten van € 135.000.

Als gevolg van structurele doorwerking van het tekort in de jaarrekening 2010 is het structurele evenwicht in de begroting 2012 fors onder druk komen te staan. Dit tekort werd voor een deel veroorzaakt door een afwaardering van € 12,4 miljoen op het grondexploitatiecomplex Wissinkbrink. Hiervoor is dekking gezocht in onder andere de aanwending van dekkingsreserves.

Hierdoor is niet alleen de vermogenspositie onder druk komen te staan. De gemeente gebruikte deze dekkingsreserves voor het afdekken van structurele kapitaallasten. Door de inzet van deze reserves voor het afdekken van verliezen in de grondexploitatie moet de gemeente voor de structurele kapitaallasten alternatieve dekkingsmiddelen aanwijzen.¹⁰

Juridische processen

De affaire Wissinkbrink draait om het feit dat zowel Rotij als de gemeente elk 24 ha zouden kopen. Later nam de gemeente de inbreng van Rotij over om die uiteindelijk weer terug te verkopen. Dat alles volgens de overeengekomen m2 prijs. Vervolgens zouden er 700 woningen worden gebouwd. Maar volgens de gemeente kreeg Rotij € 1,2 miljoen teveel. En het college spande daarom een procedure aan tegen de projectontwikkelaar om onder de afspraak uit te komen.

De vordering van de gemeente Haaksbergen luidde dat de in 2004 afgesloten intentieovereenkomst als staatssteunmaatregel moet worden aangemerkt en derhalve nietig was. Zolang de intentieovereenkomst nog bestond mocht de gemeente de gronden niet verkopen.

Rotij eiste in de procedure dat de gemeente Haaksbergen verplicht zou moeten worden verder te onderhandelen met Rotij. De rechtbank wees op 5 november 2014 vonnis: beide vorderingen werden afgewezen. Beide partijen hebben geen beroep ingesteld.

In een brief van 28 maart 2012 informeerde het college de gemeenteraad dat twee gemeenteraadsleden de afspraken tussen de gemeente Haaksbergen en Rotij Vastgoedontwikkeling BV hadden voorgelegd aan de Europese Commissie met het verzoek om onderzoek te doen naar mogelijke staatssteun en overtreding van de mededingingsregels. Ruim een jaar later ontving de gemeente bericht van de Europese Commissie dat zij deze klacht als ingetrokken beschouwden (brief EC 12 april 2013: volgens de EC brief hadden de klagers geen verdere gegevens verschaft om de klacht verder te onderbouwen.) Het toenmalige college liet fijntjes weten dat als gevolg van het onderzoek van de EC de procedure een jaar stil had gelegen. Rentekosten van de gronden in de Wissinkbrink over deze periode bedroegen € 150.000 (3,3% van de boekwaarde van € 4.500.000). De kosten van ambtelijke uren en van extern juridisch advies voor de beantwoording van diverse vragen van de EC over dit dossier bedroegen ruim € 35.000.

¹⁰ Begrotingsscan Haaksbergen 2015, Min BZK en Provincie Overijssel

De betrokken ambtenaar licht toe: “De gemeente had flinke winsten gemaakt op Hassinkbrink. Toen wilde men verder gaan met Wissinkbrink. Maar toen kwam eerst de crisis en later de afspraken met de provincie, waardoor het geplande programma op de Wissinkbrink niet meer uitvoerbaar was. We hadden in 2004 een intentieovereenkomst getekend met Rotij. De overeenkomst was bijna rond in 2008, maar er waren nog een paar punten en komma’s die moesten worden ingevuld. Hierover hebben wij geen overeenstemming bereikt met Rotij. Die overeenkomst was bepaald niet gunstig voor de gemeente. Er was ook sprake van staatssteun. Dus we zijn een juridische procedure gestart tegen Rotij om van die intentieovereenkomst af te komen. Uiteindelijk heeft de rechter besloten dat er geen sprake was van ontoelaatbare staatssteun, maar dat de gemeente wel vrij was om die gronden te verkopen.

Daarmee vergeleken ging de ontwikkeling van het complex Veldmaat veel gemakkelijker. Dat hebben we allemaal zelf gedaan. Bij Wissinkbrink hebben we last gehad van eerst de samenwerking met Rotij. Daarna kwam die crisis er nog eens overheen. Vervolgens hebben we de verliezen moeten dekken uit de algemene reserve.”

Nieuwe toekomstvisie

Op 5 maart 2014 heeft de raad van Haaksbergen voor de hele gemeente, waaronder de Wissinkbrink, een nieuwe ruimtelijke toekomstvisie vastgesteld, dit in nauw overleg met de Provincie. Voor de Wissinkbrink is het volgende opgenomen: “Aan de noordelijke rand van Haaksbergen is het nieuwe woongebied Wissinkbrink gepland. Doordat de behoefte aan woningbouwlocaties de afgelopen jaren sterk is afgenomen is de Wissinkbrink van een toekomstig woongebied veranderd in een ‘pauzelandchap’. Op dit moment is nog onduidelijk of hier ooit gebouwd zal worden en zo ja: in welke mate. We maken voor dit gebied nog geen definitieve keuze voor invulling. (...)

Naar verwachting zal de Wissinkbrink de komende 10 jaar nog niet nodig zijn voor woningbouw omdat er voldoende capaciteit is in bestaande plannen, en omdat de inbreidingslocaties een hogere prioriteit hebben. De Wissinkbrink blijft als mogelijke bouwlocatie in de toekomst behouden, maar zal voorlopig agrarisch blijven. De meest logische keuze is om de gronden en aanwezige opstallen voorlopig in eigendom te houden.” Deze beleidswijziging is naar alle waarschijnlijkheid ingegeven door de Ladder van Duurzame Verstedelijking¹¹ Verkoop is een bevoegdheid van het college, op grond van art. 160 lid 1 Gemeentewet.

In de raadsvergadering van 28 mei 2014 heeft de raad besloten de nota van uitgangspunten van Wissinkbrink, zoals deze was vastgesteld op 11 juli 2007 in te trekken. Op basis van prestatieafspraken met de Provincie mochten tot 2015 slechts 101 woningen worden gerealiseerd. Het grootste deel is gerealiseerd in bestaande uitbreidingsplannen.

In de jaarrekening 2013 staat het complex Wissinkbrink nog in de boeken voor ruim € 4,3 miljoen. Als gevolg van gemaakte en nog te maken plankosten zal dit oplopen tot € 4,86 miljoen per ultimo 2016.

Rentekosten en juridische kosten worden binnen de algemene dienst gedekt. In eerste instantie om de boekwaarde niet verder op te laten lopen. Met de introductie van de nieuwe

¹¹ Al sinds 1 oktober 2012 kennen we de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze ladder, die is geregeld in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), beoogt zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren door een motivering verplicht te stellen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

BBV regelgeving voor grondcomplexen vanaf 2016 wordt deze beleidskeuze een wettelijke regel. Op NIEGG-complexen als Wissinkbrink mag sindsdien geen rente meer worden bijgeschreven.

Verkoop aan Provincie

Op 31 mei 2016 beslist het college om 36.75.43 hectare cultuurgrond van € 7,60 per m² en 00.59.65 houtwallen voor € 1,00 per m² gelegen in de Wissinkbrink te verkopen aan de Provincie Overijssel. Dit is op dezelfde datum aan de raad bericht. Na verkoop aan de provincie zal de gemeente een viertal woningen en wat percelen landbouwgrond verkopen in de huidige staat. Op basis van het rood voor rood beleid zijn er mogelijkheden om extra woningbouw kavels te realiseren in de Wissinkbrink. Plannen zullen van kopers moeten komen. De gemeente zal waar mogelijk faciliteren. Drie agrarische bouwblokken zullen worden omgezet naar een woonbestemming. Er zal verkoop per inschrijving plaatsvinden van alle kavels tegelijk.

De opbrengsten hiervan zullen naar verwachting voldoende zijn om het complex kostendekkend af te kunnen sluiten. Uiteraard nadat eind 2011 al een significante afboeking heeft plaatsgevonden. Er hoeft geen voorziening te worden gevormd.

Conform de strategische beleidsnotitie Wissinkbrink is 35ha agrarische grond verkocht aan de provincie Overijssel. Voor de rest van de bebouwing is een openbare verkoopprocedure opgestart en is de gemeente in gesprek met geïnteresseerden die een bieding hebben ingediend. De woning aan de Wissinkbrinkweg 41 is inmiddels verkocht, evenals de Hassinkbrinkweg 10 en de Wissinkbrinkweg 52.¹²

De gemeente houdt voorlopig nog 5,5 ha grond in eigendom en gaat hiervoor in 2017 de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden onderzoeken.

Om te voorkomen dat de boekwaarde te hoog oploopt wordt de rente over de huidige boekwaarde als kostenpost meegenomen in de reguliere begroting van de gemeente en niet in het complex. Het gaat hierbij in 2016 om € 130.000 dat wordt gedekt uit de algemene middelen.

De opbrengst verkoop Wissinkbrinkweg 41 leverde een voordeel op van € 445.000.

De verkoop van de grond in de Wissinkbrink aan de provincie heeft een bedrag van € 2.630.000 opgeleverd. In de eerste tussentijdse rapportage van 2016 van de gemeente was al rekening gehouden met een positief resultaat van € 185.000. Dat bedrag wordt als boekwinst genomen.

In het jaarverslag 2016 wordt dit echter genuanceerd. Er zijn hogere lasten ten bedrage van 2,8 miljoen €, veroorzaakt door afboeking Wissinkbrink.

“Die afboeking is eenvoudig te verklaren”, licht de betrokken ambtenaar toe. “De regelgeving in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is gewijzigd. Op bladzijde 77 van de jaarstukken 2016 staat het allemaal toegelicht. De kosten en baten moeten lopen via de exploitatie. De boekwaarde daar gebeurt niets meer mee. Extra opbrengsten staan nu tegenover een lagere balanswaardering. Dat compenseert elkaar. Dus die afboeking heeft voor de gemeente geen financiële gevolgen. De afwaardering is gelijk aan de extra baten en als zodanig in exploitatie meegenomen.”

¹² B&W besluitenlijst 18 juli 2017

Verloop boekwaarde 2016

	Boekwaarde 010116	gemaakte kosten	opbrengsten	boekwaarde 311216
Wissinkbrink	4.451	0	- 2.831	1.620

Toelichting betrokken ambtenaar: “de kosten van de ontwikkeling van Wissinkbrink zijn ook gedekt uit algemene middelen. De laatste jaren komt er twee ton ten laste van de algemene middelen. Kosten die niet via de complexen kunnen gaan. Nu de landbouwgrond is verkocht en diverse onroerende zaken in de verkoop zijn worden de algemene middelen dus ook ontlast.”

In de eerste Bestuursrapportage 2017 en de Kadernota 2018 staat dat is gestart met de verkoop van de opstallen en de overige agrarische gronden, en dat de verwachting is dat alles in 2017 wordt verkocht. Wat resteert is een strategische voorraad grond van circa 5,5 hectare voor toekomstige woningbouw. De raad krijgt eind 2017 een voorstel voorgelegd over de ontwikkelingsmogelijkheden van deze grond.

Conclusie: de gemeente heeft de grond voor de Wissinkbrink in de ‘dure’ tijd gekocht voor een relatief hoge prijs. Daarnaast liep door de crisis en door de veranderende bevolkingsperspectieven de realisatie spaak. Het gevolg: een afboeking van 11,4 miljoen euro in 2010. Door de aankoop van een groot deel van de gronden door de provincie is er nu toch weer perspectief op een kostendekkende exploitatie van het complex, met dien verstande dat slechts een klein deel van de oorspronkelijke plannen wordt gerealiseerd en de rest weer een agrarische bestemming krijgt.

informatievoorziening over casussen conform beleidskaders				
Wissinkbrink	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
vindt daadwerkelijk sturing plaats?				
Wissinkbrink	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening legt link tussen resultaat, looptijd en uitvoering complex				
Wissinkbrink	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden voor complexen				
Wissinkbrink	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				

Toelichting op het schema:





Informatie over de wijze van aansturing wordt slechts in hoofdlijnen aan de raad gegeven. Ook is het voor de raad op basis van de informatie in de planning en control producten moeilijk om beleidsmatig aan te sturen en actief toezicht te houden op het collegebeleid, dat wordt uitgevoerd door het ambtelijk apparaat. Daar staat tegenover dat de raad ook zelden vraagt om nadere informatie.

De verantwoording is zowel financieel als inhoudelijk adequaat.

4. Beoordeling

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Hiervoor wordt het geformuleerde normenkader gebruikt, dat er als volgt uitziet:

De beantwoording:

	voldoet volledig aan de norm
	voldoet grotendeels aan de norm
	voldoet slechts beperkt aan de norm
	voldoet niet aan de norm

De gemeente beschikt over een strategisch grondbeleid;
Het beleid wordt regelmatig geactualiseerd cf. de eigen regelgeving en dat van het BBV
De raad heeft kaders gesteld m.b.t. grondexploitaties die voldoende actueel zijn;
De gevolgen van veranderende (markt)omstandigheden worden regelmatig beoordeeld;



Frankenhuis

Er ligt een operationeel grondbeleid dat is neergelegd in een smart geformuleerd jaarplan;
De risico's worden regelmatig beoordeeld op basis van objectieve criteria;
Er worden maatregelen genomen om de risico's te beperken;
De raad wordt regelmatig op transparante wijze over de voortgang geïnformeerd.



De Veldmaat

Er ligt een operationeel grondbeleid dat is neergelegd in een smart geformuleerd jaarplan;
De risico's worden regelmatig beoordeeld op basis van objectieve criteria;
Er worden maatregelen genomen om de risico's te beperken;
De raad wordt regelmatig op transparante wijze over de voortgang geïnformeerd.



Wissinkbrink

Er ligt een operationeel grondbeleid dat is neergelegd in een smart geformuleerd jaarplan;
De risico's worden regelmatig beoordeeld op basis van objectieve criteria;
Er worden maatregelen genomen om de risico's te beperken;
De raad wordt regelmatig op transparante wijze over de voortgang geïnformeerd.



Algemeen:

De gemeente beschikt over een strategisch grondbeleid

Twee nota's grondbeleid zijn door de raad vastgesteld na 2000: eerst in 2004, een sterk vernieuwde versie in 2012. De oudste versie had als uitgangspunt dat de gemeente voor eigen rekening en risico grondcomplexen moest gaan ontwikkelen. Met andere woorden: een actief grondbeleid. Dat leek in eerste instantie niet onlogisch: de economie was 'booming', industriecomplexen waren veelgevraagd en percelen voor woningbouw gingen als warme broodjes over de toonbank. In plaats van projectontwikkelaars met de winsten te laten lopen wilde de gemeente zelf een graantje meepikken. Acht jaar, een aanhoudende economische crisis en diverse grote afboekingen later heeft de raad in de Nota Grondbeleid 2012 gekozen voor een terughoudender koers.

Een geïnterviewde ambtenaar licht dit toe: "Uitgangspunt vanaf 2012 werd: niet zelf ontwikkelen, tenzij we er een goed perspectief inzien.

Er waren meerdere redenen om dat zo te doen. De hoofdreden was financieel. In 2012 en 2013 zijn grote afboekingen gedaan, we waren financieel niet sterk meer. Dus dan kunnen we ook niet meer een standaard actief grondbeleid voeren. We konden de risico's niet meer dragen.

Daarnaast was de markt aardig in het slop. Maar het blijft maatwerk. We kijken per situatie wat we gaan doen. Bijvoorbeeld: de risico's bij Wissinkbrink zijn niet hoog meer, dus het kan zijn dat we dat weer stapsgewijs gaan oppakken.

We willen meer naar een regisserende en minder naar een uitvoerende organisatie en daar past dit beleid uitstekend in. Wij faciliteren en de markt pakt het op. De gemeente heeft bijvoorbeeld ook vastgoed afgestoten en een ontwikkelaar pakt dit dan verder op."

Het beleid wordt regelmatig geactualiseerd in lijn met de eigen regelgeving en dat van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);

Dat geldt niet zozeer wel het strategische beleid, wel voor het meerjarenbeleid en de jaarplannen voor de diverse complexen (het operationele beleid).

De geïnterviewde ambtenaar in mei 2017: "Van de zomer gaan we weer nadenken over wat we in de komende jaren verder gaan doen. Maar eerst moeten we focussen op de verkoop van de resterende percelen, dan kunnen we verder kijken. Op dit moment gaat het gelukkig goed met de verkoop. Op dit moment zijn er geen plannen om het grondbeleid te herijken. Ambtelijk is daar geen aanleiding voor. We hebben nu de vrijheid van maatwerk."

De raad heeft kaders gesteld met betrekking tot grondexploitaties en deze kaders zijn voldoende actueel;

De kaders worden bijgesteld in de (meerjaren)begrotingen.

De gevolgen van veranderende (markt)omstandigheden worden regelmatig beoordeeld en leiden, zo nodig, tot maatregelen;

Volgens de Nota Grondbeleid 2012 moet jaarlijks bij het vaststellen van de jaarrekening voor zowel de in exploitatie genomen als de niet in exploitatie genomen gronden een herwaardering plaatsvinden. Uit de stukken in de jaarrekening en de daaruit voortvloeiende afboekingen en extra voorzieningen blijkt dat hiervan ook daadwerkelijk sprake is.

En per complex:

De gemeente beschikt over een operationeel grondbeleid, neergelegd in een jaarplan c.q. de planning- en controlcyclus. Het jaarplan is zoveel mogelijk 'smart' geformuleerd;

Het operationele grondbeleid wordt uitgewerkt c.q. gemonitord en geëvalueerd in de planning- en control cyclus. Er wordt wel aangegeven hoeveel woningen er worden gebouwd in de komende jaren, maar niet hoe de planning van de realisatie eruit ziet. Er wordt wel aangegeven dat men verwacht binnen de financiële kaders te blijven c.q. dat geen extra voorziening moet worden getroffen. Maar een 'smarte' financiële onderbouwing ontbreekt.

De risico's worden regelmatig beoordeeld op basis van objectieve criteria;

Dat kunnen wij slecht opmaken uit de voorliggende stukken. De regelmatige beoordeling is juist, dat gebeurt bij alle planning- en control stukken. De objectieve criteria zijn, in ieder geval voor de raadsleden, onvoldoende inzichtelijk. De geïnterviewde ambtenaar: "Risico's worden gewoon verantwoord in de risicoparagraaf. In de grondexploitatie zit een post onvoorzien opgenomen. Daarnaast staat er een post algemeen in de risicoparagraaf."

Er worden maatregelen genomen om de risico's te beperken;

Ja, hierover wordt ook verantwoording afgelegd in de planning- en control stukken.

De raad wordt regelmatig op transparante wijze over de voortgang geïnformeerd.

De raad krijgt te zien wat de verwachte financiële gevolgen zijn van de uitvoering van het vastgestelde beleid. Duidelijk wordt gemaakt of er een extra voorziening moet worden getroffen of dat een eerder getroffen voorziening juist kan vrijvallen. Een berekening op basis van een prognose ontbreekt echter, zodat de raad (te) weinig informatie in handen heeft om na te kunnen gaan of de voorgestelde mutatie in de voorziening terecht is of niet.

De begrotingsscan 2015 Gemeente Haaksbergen, opgesteld door het ministerie van BZK en de Provincie Overijssel gaat ook op dit vraagstuk in.

Het rapport trekt de volgende conclusies:

- De informatiewaarde van deze paragraaf (de paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarstukken) kan verbeterd worden door inzicht te geven over de wijze waarop het passief en actief grondbeleid wordt toegepast en in welke mate de gemeente in de begroting rekening houdt met winstnemingen in de meerjarenraming. De gemeente houdt uit oogpunt van het voorzichtigheidsbeginsel geen rekening met winstnemingen. In de begroting wordt inzicht gegeven in de omvang van de resultaten, maar niet in hoeverre in de raming rekening wordt gehouden met winst.
- In de begroting wordt slechts deels inzicht gegeven in de mate waarop de algemene dienst leunt op de grondexploitaties voor 2015 of het meerjarig perspectief. De gemeente licht toe dat de omvang bekend is en dat vanaf 2019 geen doorbelasting kan plaatsvinden naar de grondexploitaties. Deze problematiek zal worden opgelost bij de kadernota 2016.

Het rapport doet daarop de volgende aanbevelingen:

- Verbeter de informatiewaarde door inzicht te geven over de wijze waarop het passief en actief grondbeleid wordt toegepast en in welke mate de gemeente in de begroting rekening houdt met winstnemingen in de meerjarenraming.
- Betrek, zoals gepland, bij de kadernota de problematiek als gevolg van het leunen van de algemene dienst op de grondexploitaties.
- Maak inzichtelijk wat de gevolgen kunnen zijn van de latente problematiek als gevolg van de projecten Markplan en Wissinkbrink in relatie tot het beschikbare weerstandsvermogen.

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 het strategische en operationeel grondbeleid en van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het grondbedrijf? In hoeverre zijn deze 'smart' geformuleerd?

Deze zijn vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2012. Het strategische beleid voor de gemeente houdt in dat bij iedere nieuwe ontwikkeling een keuze moet worden gemaakt voor actief dan wel faciliterend grondbeleid. Welke samenwerkingsvorm de gemeente Haaksbergen kiest is afhankelijk van verschillende factoren zoals grondpositie, regie, financieel resultaat en risico's.

Dit zijn puur kwalitatief geformuleerde beleidskaders. Er is geen sprake van 'smart' (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerde doelstellingen.

2. Wat is de kwaliteit van de beleidskaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen? In hoeverre zijn deze 'smart' geformuleerd?

3. In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement en bepaling van het weerstandsvermogen?

In de gemeente Haaksbergen wordt het NARIS-systeem gehanteerd ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen. Er geldt een minimale verhouding beschikbaar weerstandsvermogen/ benodigd weerstandsvermogen van 1. Uit de diverse planning- en controlstukken blijkt dat het NARIS-systeem consequent wordt gehanteerd. Het NARIS-systeem is in gemeenteland een algemeen aanvaard middel om het risico-beleid op te zetten en te monitoren. Het wordt door honderden gemeenten toegepast.

Informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf

4. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders en de relevante regel- en wetgeving?

Geconstateerd moet worden dat de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf (nog) niet geheel voldoet aan de (in 2016 vernieuwde) eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Deze vereist dat voor elk complex wordt opgenomen:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen en verminderingen in het begrotingsjaar;
- c. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de geraamde nog te maken kosten met een onderbouwing;
- e. de geraamde opbrengsten met een onderbouwing;
- f. het geraamde eindresultaat en de berekeningswijze die hiervoor is gehanteerd met een onderbouwing en de aannames die eraan ten grondslag liggen

5. In hoeverre is de informatievoorziening over de risico's van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders en de relevante regel- en wetgeving?

en

6. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf, mede in relatie tot de programmabegroting

Deze sturings- en keuzemogelijkheden zijn er niet, of in ieder geval niet voldoende. De raad krijgt in de P&C producten te zien hoe de exploitatie verloopt, eventueel ten opzichte van de raming, en welke gevolgen dat heeft voor de uitstaande voorzieningen, dan wel de voorzieningen die moeten worden getroffen. Maar er worden geen alternatieven geschetst voor de verdere invulling van de complexen. Behalve dan als de plannen ingrijpend wijzigen (Frankenhuis). In dat geval wordt de raad benaderd met een voorstel over de alternatieve invulling.

Een betrokken ambtenaar licht toe: "Grondexploitaties zijn niet openbaar. Raadsleden kunnen deze op verzoek wel vertrouwelijk inzien. Marktplan is daarvan een voorbeeld. Wel vindt er verantwoording plaats van plannen en ontwikkelingen in de begroting en de jaarrekening. Dus we geven de raad wel inzicht in de situatie, maar niet zozeer in de aansturing. We hebben vanuit de raad ook geen signalen gehad dat daar behoefte aan is. Op dit moment stuurt de raad met het grondbeleid op hoofdlijnen."

Informatievoorziening over de uitvoering van grondexploitaties

7. In hoeverre is de informatievoorziening over de bestudeerde casussen conform de vastgestelde beleidskaders?

Hiermee wordt bedoeld of voldaan wordt aan de Nota Grondbeleid 2012, en aan de eisen zoals deze zijn vastgelegd in de financiële verordening en in het besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Hieraan wordt inderdaad voldaan, zij het dat 'smart' geformuleerde informatie goeddeels ontbreekt.

8. Vindt ook daadwerkelijk sturing plaats naar aanleiding van de informatievoorziening als genoemd in punt 7?

Er vindt sturing plaats, maar dit wordt hoofdzakelijk vanuit het college geëntameerd.¹³ De raad wordt op de adequate wijze op de hoogte gehouden van de stand van zaken rond de diverse complexen, maar meer ook niet.

9. In hoeverre legt de informatievoorziening over de bestudeerde casussen een expliciete verbinding tussen de geprognosticeerde winst, de looptijd en de opzet en uiteindelijke uitvoering van de grondexploitatie?

Bij de diverse complexen wordt van jaar tot jaar, van begroting tot begroting, van jaarverslag tot jaarverslag verslag gedaan over de (financiële) stand van zaken. Overigens zonder dat sprake is van een éénduidige opzet. De belangrijkste ontwikkelingen met de financiële gevolgen daarvan worden geschetst.

¹³ Interview betrokken ambtenaar

10. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele casussen?

Nauwelijks. De stand van zaken van de diverse complexen wordt adequaat aangegeven. Sturings- en keuze mogelijkheden worden echter niet uitgewerkt. Dat wil niet zeggen dat de raad geen mogelijkheden daarvoor heeft (de raad is immers budgethouder) maar deze zal zelf het initiatief moeten nemen.

De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

Is het grondbeleid en de informatievoorziening over het grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Haaksbergen zodanig ingericht dat de gemeenteraad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren? En gebeurt dit dan ook?

Geconcludeerd mag worden, gelet op de beantwoording van de voorafgaande vragen, dat het grondbeleid en de individuele grondcomplexen inderdaad voldoende zijn ingericht om de raad aan het stuur te laten plaatsnemen. Het initiatief ligt hier echter nadrukkelijk bij het college. De raad wordt op de hoogte gehouden, maar krijgt pas de mogelijkheid om het stuur te hanteren als hij nadrukkelijk het initiatief neemt. En dat gebeurt niet.

Samenvattend:

	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
kwaliteit beleidskaders strategisch en operationeel grondbeleid				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
kwaliteit beleidskaders grondbeleid risico en weerstandsvermogen				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
adequate systematiek risicomanagement				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening cf. beleidskaders en wet- en regelgeving				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening risico's cf. beleidskaders en wet- en regelgeving				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden risico's grondbedrijf				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden financiën grondbedrijf				
<i>Kaderstellend</i>				
<i>Controlerend</i>				

5. Conclusies

Uit voorgaande hoofdstukken kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. De gemeente houdt zich in het algemeen goed aan de zelf opgelegde regelgeving. De raad wordt regelmatig geformuleerd over de stand van zaken van de diverse complexen. Indien mutaties nodig zijn bij de voorzieningen of wanneer moet worden afgeboekt gebeurt dit op adequate wijze;
2. Daarentegen krijgt de raad weinig inzicht in de aansturing zelf;
3. In artikel 20 lid 2 van de Financiële Verordening 2017 staat dat de Nota Grondbeleid eens in de twee jaar moet worden geëvalueerd. De Nota stamt uit 2012, evaluatie heeft echter (nog) niet plaatsgevonden;
4. Ramingen en doelstellingen zijn weinig smart geformuleerd. Dit bemoeilijkt de controle door de raad;
5. In de Kadernotitie Actief Grondbeleid 2004 gaven raad en college een fikse ruk aan het stuur van een passief naar een actief grondbeleid. Dit leek te zijn ingegeven door de wens om in een ‘booming’ economie zelf ook een graantje mee te pikken van de potentiële opbrengsten van grondexploitatie, in plaats van deze geheel over te laten aan projectontwikkelaars en voornamelijk voorwaardenscheppend bezig te zijn. Bovendien kreeg het college een grote vorm van beleidsvrijheid toegekend door de raad. Dat bleek vooral uit de “oorlogskas” van 3 miljoen euro, waaruit “buitenkansjes” konden worden bekostigd.
Een langdurige economische crisis, diverse forse afboekingen en een bijgestelde wet- en regelgeving verder keren college en raad deels op hun schreden terug. Van complex tot complex en aan de hand van zes factoren: ruimtelijk belang, realisatietermijn, afbreukrisico, terugvaloptie, aankooprijks en financiering bepaalt de gemeente Haaksbergen de noodzaak en wenselijkheid van een strategische aankoop;
6. Opvallend is dat dit gewijzigde grondbeleid niet ‘smart’ geformuleerd is. Normen en richtlijnen lijken te ontbreken, zijn wellicht niet geformaliseerd. Het lijkt erop dat niet zozeer sprake is van een strategische visie grondbeleid, maar van een tactisch beleid: er wordt bij concrete gevallen naar bevind van zaken gehandeld;
7. De huidige wijze van verslaglegging voldoet nog niet geheel aan het Besluit Begroting en Verantwoording BBV. Verslaglegging per complex wordt wel degelijk gedaan, maar is nog te weinig gestructureerd en schematisch opgesteld, zodat vergelijking met vorige jaren en tussen complexen moeilijk wordt;
8. Aansturing door de raad kan nog beter. De raad maakt hier slechts in terughoudende mate gebruik van. Maar het staat nog te bezien of de uitkomsten anders waren geweest als de raad nadrukkelijker achter het stuur had gezeten.

6. Aanbevelingen

Alles overwegende doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Ontwikkel een nieuwe Nota Grondbeleid, waarin wordt neergelegd:

1. Een strategische visie op grondbeleid. Hoe wil de gemeente het grondbeleid vormgeven in de volgende decennia en welke rol wil zij hierin spelen;
2. Een tactisch grondbeleid voor de komende 10 jaar. Welke complexen wil de gemeente (verder) ontwikkelen, daarnaast een keuze of dit in eigen hand wordt genomen, wordt overgelaten aan projectontwikkelaars dan wel via een PPS-constructie. Bovendien een antwoord of voor inbreiding dan wel voor uitbreiding wordt gekozen;
3. Bij dat grondbeleid moet rekening worden gehouden met de wet- en regelgeving rond de Ladder van Duurzame Verstedelijking en moet nauw afstemming worden gezocht met de beleidsplannen en de woonvisies van de omliggende gemeenten;
4. De keuze voor ontwikkeling van bepaalde complexen moet voortvloeien uit 'smart' geformuleerde doelstellingen. Het moet voor de raad inzichtelijk en meetbaar zijn waarom bepaalde keuzes worden gedaan:

Uitvoering van het grondbeleid:

Zorg voor een duidelijk schema/tabel waarin voor elk complex wordt opgenomen:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen en verminderingen in het begrotingsjaar;
- c. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- d. de geraamde nog te maken kosten met een onderbouwing;
- e. de geraamde opbrengsten met een onderbouwing;
- f. het geraamde eindresultaat en de berekeningswijze die hiervoor is gehanteerd met een onderbouwing en de aannames die eraan ten grondslag liggen.

Daarbij moet een duidelijke link worden gelegd tussen de ontwikkelingen in het complex en de inhoudelijke en financiële gevolgen van deze ontwikkelingen.

Literatuurlijst:

Ministerie BZK en Provincie Overijssel, Rapportage Begrotingsscan Haaksbergen 2015, april 2015

Nota van uitgangspunten ontwikkeling Wissinkbrink 29 mei 2007

Structuurplan Haaksbergen 2015, Gemeente Haaksbergen, 12 juli 2016

Structuurvisie 2030: Haaksbergen: groenste dorp van Twente, Strootman landschapsarchitecten, november 2013

Keuzes voor de Toekomst, Woonvisie van nu naar 2020, Gemeente Haaksbergen, 2011

Nota Grondbeleid 2012, Gemeente Haaksbergen

Nota Grondbeleid 2015, Gemeente Hof van Twente

Financiële verordening Haaksbergen 2016, 22 december 2015

Diverse Planning & Controlstukken periode 2009-2016, Gemeente Haaksbergen

Interview met Marit Metternich

Strategische beleidsnotitie Wissinkbrink, Gemeente Haaksbergen

Bijlage 1:

Vragenlijst interview medewerker grondbedrijf:

Hoe was/is de financiële situatie van het grondbedrijf:

Verklaar de afboeking in 2016 op het complex Wissinkbrink:

Hoe moet het toekomstige grondbeleid er uit zien?

Licht het grondbeleid dat in 2004 was vastgesteld door de raad toe?

Licht de Nota Grondbeleid die in 2012 door de raad is vastgesteld toe?

Waarom is destijds Wissinkbrink ontwikkeld?

Wat was de rol van de raad?

Hoe worden de risico's met betrekking tot grondbeleid meegenomen?

Bijlage 2: schematisch overzicht vragen¹⁴

	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
kwaliteit beleidskaders strategisch en operationeel grondbeleid				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
kwaliteit beleidskaders grondbeleid risico en weerstandsvermogen				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
adequate systematiek risicomanagement				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening cf. beleidskaders en wet- en regelgeving				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening risico's cf. beleidskaders en wet- en regelgeving				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden risico's grondbedrijf				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden financiën grondbedrijf				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening over casussen conform beleidskaders				
Frankenhuis				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
vindt daadwerkelijk sturing plaats?				
Frankenhuis				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening legt link tussen resultaat, looptijd en uitvoering complex				
Frankenhuis				

¹⁴ De zwart gemaakte vakken zijn irrelevant in het kader van de vraagstelling

<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden voor complexen				
Frankenhuis				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				

Bijlage 3: schematisch overzicht beantwoording vragen

	sturen	beheersen	toezicht	verantwoorden
kwaliteit beleidskaders strategisch en operationeel grondbeleid				
<i>kaderstellend</i>	orange	black	black	black
<i>controlerend</i>	yellow	black	black	black
kwaliteit beleidskaders grondbeleid risico en weerstandsvermogen				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	black	black
<i>controlerend</i>	yellow	black	black	black
adequate systematiek risicomanagement				
<i>kaderstellend</i>	yellow	green	green	yellow
<i>controlerend</i>	black	green	green	yellow
informatievoorziening cf. beleidskaders en wet- en regelgeving				
<i>kaderstellend</i>	black	black	yellow	black
<i>controlerend</i>	black	green	yellow	green
informatievoorziening risico's cf. beleidskaders en wet- en regelgeving				
<i>kaderstellend</i>	black	black	yellow	black
<i>controlerend</i>	black	black	yellow	yellow
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden risico's grondbedrijf				
<i>kaderstellend</i>	orange	black	black	yellow
<i>controlerend</i>	black	black	black	yellow
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden financiën grondbedrijf				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	black	green
<i>controlerend</i>	black	black	black	green
informatievoorziening over casussen conform beleidskaders				
Frankenhuis				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	yellow	green
<i>controlerend</i>	black	green	yellow	green
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	yellow	green
<i>controlerend</i>	black	green	yellow	green
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	yellow	green
<i>controlerend</i>	black	green	yellow	green
vindt daadwerkelijk sturing plaats?				
Frankenhuis				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	black	black
<i>controlerend</i>	black	black	yellow	green
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	black	black
<i>controlerend</i>	black	black	yellow	green
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>	yellow	black	black	black
<i>controlerend</i>	black	black	yellow	green
informatievoorziening legt link tussen resultaat, looptijd en uitvoering complex				
Frankenhuis				

<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
informatievoorziening biedt sturings- en keuzemogelijkheden voor complexen				
Frankenhuis				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Veldmaat				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				
Wissinkbrink				
<i>kaderstellend</i>				
<i>controlerend</i>				

Bijlage 4: Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie
T.a.v. het secretariaat
Blankenburgerstraat 28
7481 EB HAAKSBERGEN

Uw kenmerk :
Uw datum : 18 oktober 2017
Behandeld door : Metternich, MB, Merit
Telefoonnummer : (053) 573 45 67

Zaaknummer : E-13578
Kenmerk : 2017-25029
Bijlagen :
Datum : 25 okt 2017

Onderwerp: Concept rapport "Bezint eer ge begint" – het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen

Geachte Rekenkamercommissie,

Op 23 oktober 2017 ontvingen wij van u het concept rapport "Bezint eer ge begint" – het grondbeleid van de gemeente Haaksbergen. Hieronder reageren wij op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

Conclusies

- De gemeente houdt zich in het algemeen goed aan de zelf opgelegde regelgeving. De raad wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken van diverse complexen. Indien mutaties nodig zijn bij de voorzieningen of wanneer dit moet worden afgeboekt gebeurt dit op adequate wijze.*
Wij onderschrijven deze conclusie.
- Daarentegen krijgt de raad weinig inzicht in de aansturing zelf.*
Wij vinden een goede informatievoorziening aan de raad belangrijk. Wij horen graag van de raad op welke wijze de informatievoorziening verbeterd kan worden. Dit zullen wij ook betrekken bij de verbetering van de informatiewaarde van de P&C-stukken, conform de aanbevelingen uit het rapport "Vaak moet er iets gebeuren voordat er iets gebeurt".
- In artikel 20 van de Financiële verordening 2017 staat dat de Nota Grondbeleid eens in de twee jaar moet worden geëvalueerd. De nota stamt uit 2012, evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.*
Wij zullen de Nota Grondbeleid in 2018 evalueren.
Dit sluit ook aan bij aanbeveling 4 uit het rapport "Vaak moet er iets gebeuren voordat er iets gebeurt": het regelmatig nalopen van de nota's.
- Ramingen en doelstellingen zijn weinig smart geformuleerd. Dit bemoeilijkt de controle door de raad.*
Concrete ramingen en doelstellingen zijn opgenomen in de verschillende grondexploitaties. In de grondexploitatie wordt per project opgenomen wanneer we welke kosten en opbrengsten verwachten en tot welk resultaat dit leidt.

Gemeentehuis Haaksbergen
Postbus 102 7480 AC Blankenburgerstraat 28 7481 EB Haaksbergen. Tel: (053) 573 45 67, Fax: 10531 572 80 75
www.haaksbergen.nl gemeente@haaksbergen.nl
Kijk voor openingstijden en het maken van een afspraak op www.haaksbergen.nl
IBAN NL56 8NGH 026 50 02 194

Hiermee is ook de (smart-geformuleerde) financiële doelstelling per complex vastgelegd.

De grondexploitaties zijn niet openbaar. In de paragraaf grondbeleid wordt meer op hoofdlijnen verklaard omdat dit openbare informatie betreft.

Verder verwijzen wij naar aanbeveling 2 uit het rapport "Vaak moet er iets gebeuren voordat er iets gebeurt": het bijstellen en vooral meer inzichtelijk maken van de planning- en controlocyclus en de producten die daarbij horen. Er moeten beleidsindicatoren worden ontwikkeld (en bijgehouden!) die de raad (en het college) eenvoudiger in staat stellen het gevoerde beleid uit te zetten, te monitoren en zo nodig bij te sturen.

5. *In de Kadernotitie Actief Grondbeleid 2004 gaven raad en college een fikse ruk aan het stuur van een passief naar een actief grondbeleid. Dit leek te zijn ingegeven door de wens om in een "booming" economie zelf ook een graantje mee te pikken van de potentiële opbrengsten van grondexploitatie, in plaats van het geheel over te laten aan projectontwikkelaars en voornamelijk voorwaardenscheppend bezig te zijn. Bovendien kreeg het college een grote vorm van beleidsvrijheid toegekend door de raad. Dat bleek vooral uit de "oorlogskas" van 3 miljoen euro, waaruit "buitenkansjes" konden worden bekostigd.
Een langdurige economische crisis, diverse forse afboekingen en een bijgestelde wet- en regelgeving verder keren college en raad deels op hun schreden terug. Van complex tot complex en aan de hand van zes factoren: ruimtelijk belang, realisatietermijn, afbreukrisico, terugvaloptie, aankoopprijs en financiering bepaalt de gemeente Haaksbergen de noodzaak en wenselijkheid van een strategische aankoop.
Wij onderschrijven de conclusie dat er vanaf 2004 een actief grondbeleid is gevoerd en vanaf 2012 een faciliterend grondbeleid.*
6. *Opvallend is dat dit gewijzigde grondbeleid niet "smart" geformuleerd is. Normen en richtlijnen lijken te ontbreken, zijn wellicht niet geformaliseerd. Het lijkt erop dat niet zozeer sprake is van een strategische visie grondbeleid, maar van tactisch beleid: er wordt bij concrete gevallen naar bevind van zaken gehandeld. Het was in 2012 een bewuste keuze om het grondbeleid op deze wijze op te stellen.
Ten eerste hebben wij ons de afgelopen jaren gericht op het afronden van lopende projecten die zijn opgestart op basis van het grondbeleid uit 2004 en minder op nieuwe projecten. Vanuit de markt was er de afgelopen jaren ook weinig behoefte aan het opstarten van nieuwe projecten. Verder duurt het afronden van de bestaande grondexploitaties langer dan eerder was voorzien. Ook waren er de afgelopen jaren binnen de gemeente geen middelen beschikbaar voor het opstarten van nieuwe projecten.
Ten tweede hebben we op basis van dit grondbeleid vrijheid zodat we ons kunnen aanpassen aan de wisselende marktsituatie.
Zoals ook onder conclusie 3 aangegeven zullen wij in 2018 de Nota Grondbeleid evalueren. Bij deze evaluatie zullen wij deze conclusie betrekken.*
7. *De huidige wijze van verslaglegging voldoet nog niet geheel aan het Besluit Begroting en Verantwoording BBV. Verslaglegging per complex wordt wel degelijk gedaan, maar is nog te weinig gestructureerd en schematisch opgesteld, zodat vergelijking met vorige jaren en tussen complexen moeilijk wordt.*

Dit aandachtspunt is ons bekend en zullen we oppakken, als eerste bij de binnenkort op te stellen jaarrekening 2017. Hier worden de eerste verbeteringen daadwerkelijk zichtbaar.

8. *Aansturing door de raad kan nog beter. De raad maakt hier slechts in terughoudende mate gebruik van. Maar het staat nog te bezien of de uitkomsten anders waren geweest als de raad nadrukkelijker aan het stuur had gezeten. Zoals ook onder conclusie 2 aangegeven horen wij graag van de raad hoe we de informatievoorziening kunnen verbeteren.*

Aanbevelingen

1. *Ontwikkel een nieuwe Nota Grondbeleid, waarin wordt neergelegd een strategische visie op grondbeleid. Hoe wil de gemeente het grondbeleid vormgeven in de volgende decennia en welke rol wil zij hierin spelen. Zoals ook onder conclusie 3 aangegeven zullen wij in 2018 de Nota Grondbeleid evalueren. Bij deze evaluatie zullen wij deze aanbeveling meenemen.*
2. *Ontwikkel een nieuwe Nota Grondbeleid, waarin wordt neergelegd een tactisch grondbeleid voor de komende 10 jaar. Welke complexen wil de gemeente (verder) ontwikkelen, daarnaast de keuze of dit in eigen hand wordt genomen, wordt overgelaten aan projectontwikkelaars dan wel via een PPS-constructie. Bovendien een antwoord of voor inbreiding of voor uitbreiding wordt gekozen. Op 1 november 2017 heeft de gemeenteraad de Notitie Inbreidingslocaties 2025 vastgesteld. Hierin worden de locaties beschreven waarvan op dit moment voorzienbaar is dat deze in de komende jaren herontwikkeld worden of zouden kunnen worden. Dit betreft allen inbreidingslocaties. Op 21 november 2017 hebben wij besloten om de raad voor te stellen om in te stemmen met de startnotitie ontwikkeling strategische voorraad Wissinkbrink. Dit betreft op dit moment de enige nieuwe uitbreidingslocatie. Deze notities sluiten aan bij het gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk beleid waaruit volgt dat inbreiding gaat voor uitbreiding. Bij iedere nieuwe ruimtelijke ontwikkeling dient de keuze te worden gemaakt voor het te voeren grondbeleid. Met uitzondering van de schoollocaties en de Wissinkbrink heeft de gemeente geen eigendomspositie bij overige mogelijke ontwikkelingslocaties. Wij vinden het niet voor de hand liggen dat de gemeente in deze overige projecten een actief grondbeleid gaat voeren. Maar wij willen altijd maatwerk toepassen. Op het moment dat de ontwikkeling van een locatie daadwerkelijk aan de orde is willen wij de raad een voorstel doen over de keuze voor het te voeren grondbeleid. Wij willen op voorhand geen verdere keuzes maken voor het te voeren grondbeleid.*
3. *Bij het grondbeleid moet rekening worden gehouden met de wet- en regelgeving rond de Ladder van Duurzame Verstedelijking en moet nauw afstemming worden gezocht met de beleidsplannen en de woonvisies van de omliggende gemeenten. Wij onderschrijven de invloed van de Ladder van Duurzame Verstedelijking en het belang van afstemming met omliggende gemeenten. Bij ruimtelijk beleid houden wij rekening met de wet- en regelgeving rond de Ladder van Duurzame Verstedelijking. In bestemmingsplanprocedures toetsen wij aan deze wet- en regelgeving. Afspraken over de programmering van woningbouw en bedrijventerrein stemmen wij af binnen de regio Twente. De afspraken hierover zijn vastgelegd in de*

Regionale Woningbouwprogrammering en de Bestuursovereenkomst
Programmering Bedrijventerreinen Twente.

4. *De keuze voor ontwikkeling van bepaalde complexen moet voortvloeien uit "smart" geformuleerde doelstellingen. Het moet voor de raad inzichtelijk en meetbaar zijn waarom bepaalde keuzes worden gedaan.*
Zoals ook onder conclusie 4 aangegeven zijn concrete ramingen en doelstellingen opgenomen in de verschillende grondexploitaties. De grondexploitaties zijn niet openbaar. In de paragraaf grondbeleid wordt meer op hoofdlijnen verklaard omdat dit openbare informatie betreft.
Wij horen graag van de raad hoe we de informatievoorziening kunnen verbeteren.
5. *Zorg voor een duidelijk schema/tabel waarin voor elk complex wordt opgenomen:*
 - a. *de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;*
 - b. *de vermeerdering en vermindering in het begrotingsjaar;*
 - c. *de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;*
 - d. *de geraamde nog te maken kosten met een onderbouwing;*
 - e. *de geraamde opbrengsten met een onderbouwing;*
 - f. *het geraamde eindresultaat en de berekeningswijze die hiervoor is gehanteerd met een onderbouwing en de aannames die eraan ten grondslag liggen.**Daarbij moet een duidelijke link wordt gelegd tussen de ontwikkelingen in het complex en de inhoudelijke en financiële gevolgen van deze ontwikkelingen.*
In navolging van de aanbevelingen uit het rapport "Vaak moet er iets gebeuren voordat er iets gebeurt" blijven we werken aan het verbeteren van de informatiewaarde van onze P&C stukken. Met name de punten d. en e. zullen we vanaf nu integraal opnemen in de toelichting op de balans.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders.

M.E. Kragting-de Groot
secretaris

G.J. Kok MDR
burgemeester