

# GREXpert

## Begroting en jaarverslag vernieuwd

Per 1 januari 2004 werd het Besluit Begroting en Verantwoording 2004 (BBV 2004) van kracht. Het BBV 2004 bevat de bepalingen waaraan de begroting en de rekening van gemeenten dient te voldoen en is daarmee de opvolger van de Comptabiliteitsvoorschriften 1995.

De begroting bestaat uit de beleidsbegroting en de financiële begroting. De beleidsbegroting bestaat uit het programmaplan en de paragrafen. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag bestaat uit de programmaverantwoording en de paragrafen.

In het programmaplan wordt per programma ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop zal worden geprobeerd die effecten te verwezenlijken. In de paragrafen worden onderwerpen behandeld die van belang zijn voor het inzicht in de financiële

positie van de gemeente. De paragrafen bevatten de beleidsuitgangspunten voor beheersmatige activiteiten en de lokale heffingen. Via deze paragrafen kan de raad zelf de beleidsuitgangspunten vaststellen. Er zijn paragrafen over onder meer weerstandsvermogen en financiering en er is een aparte paragraaf over het grondbeleid.

De programma's en de paragrafen hebben als doel het sturen op hoofdlijnen via een heldere kaderstelling en een verbetering van de controlerende rol van de raad te realiseren. De raad wordt niet alleen in staat gesteld de kaders tellende en controlerende functies uit te voeren, maar heeft ook een duidelijke plicht tot kaderstellen en controleren. Hierbij gaat het vooral om zaken waarbij gemeenten te divers zijn om normen verplichtend op te leggen. In de voor u liggende en komende editie van de GREXpert, zullen de paragrafen uit het BBV over grondbeleid en weerstandsvermogen (in relatie tot de grondexploitatie) aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

### Grondbeleid

Het grondbeleid geeft aan op welke wijze grondeigendom ingezet wordt bij het behalen van ruimtelijke ontwikkelingsdoelstellingen. De paragraaf grondbeleid geeft de visie op het grondbeleid in relatie tot de wijze waarop wordt getracht de doelstellingen, zoals opgenomen in het programmaplan, te realiseren. Om voldoende transparantie te bereiken schrijft het BBV voor dat de raad zelf aangeeft wat het grondbeleid inhoudt. De raad wordt dus verplicht het beleid of de beleidsvoornemens ten aanzien van beheers-

matige aspecten vast te stellen. Via het grondbeleid kan aan een groot aantal doelstellingen een nadere invulling worden gegeven, zoals bijvoorbeeld aan volkshuisvesting en sport en recreatie. Vanwege de relatie met doelstellingen, maar ook vanwege het financiële belang en de risico's is transparantie van dit beleid van belang. In het artikel "Naar een expliciet grondbeleid" zal uiteen worden gezet welke onderdelen deel uit moeten maken van de paragraaf grondbeleid om daadwerkelijk tot een expliciet en transparant grondbeleid te komen.

### Weerstandsvermogen

Het begrip transparantie heeft in het BBV 2004 behalve betrekking op beleid in het bijzonder betrekking op het inzichtelijk maken van de financiële positie van gemeenten. Hierin speelt de paragraaf over weerstandsvermogen een belangrijke rol. Hier gaat het met name om het omgaan met risico's, het risicomanagement en het gewenste weerstandsvermogen. Gezien de relatieve omvang van de bedragen in een grondexploitatie zijn de reserves danwel eventuele tekorten in de grondexploitaties hierbij dominant ten opzichte van andere posten. Daarmee speelt het grondbedrijf veelal een belangrijke rol bij de totstandkoming van het weerstandsvermogen.

In het BBV 2004 zal een actuele prognose moeten worden gegeven van de verwachte resultaten van de totale grondexploitatie binnen de gemeente, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de te treffen voorzieningen in verband met tekorten c.q. het risico van tekorten. Specifieke aandacht dient

### IN DIT NUMMER

Begroting en jaarverslag vernieuwd 1

Naar een expliciet grondbeleid 3

Opportunity Management bij een stagnerende vastgoedmarkt 4

te worden geschonken aan de onderbouwing van winstnemingen en de beleidsmatige uitgangspunten die aan de reservevorming voor grondzaken ten grondslag liggen. Daarbij dient een relatie te worden gelegd met de risico's die aan de grondexploitaties zijn verbonden. Met name indien sprake is van grootschalige grondaankopen, verricht om strategische redenen, is een adequate analyse van hiermee gepaard gaande risico's van groot belang. Overigens mag de gepresenteerde informatie in de paragrafen van een dusdanig niveau zijn dat geen geheime informatie wordt prijsgegeven.

Omdat niet alle gemeenten dezelfde risico's lopen is in het BBV geen algemene norm opgenomen over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan het weerstandsvermogen en in verband daarmee het risicomangement. De gemeenten dienen zelf een beleidslijn te formuleren op het gebied van het noodzakelijk geachte weerstandsvermogen. Met het stringenter worden van de eisen die aan de begroting en verantwoording van het weerstandsvermogen worden gesteld, dienen ook hogere eisen te worden gesteld aan de begroting van hiermee samenhangende verwachte winsten en verliezen. In de volgende GREXpert zal in een artikel ingegaan worden op de spelregels van tussentijdse winstneming. Hierin wordt uiteengezet op welke wijze verwachte winsten op de grondexploitatie kunnen worden aangewend tot het weerstandsvermogen.

De invoering van het BBV 2004 biedt gemeenten een uitgelezen kans om het grondbeleid op heldere en compacte wijze te formuleren en eventueel jaarlijks te herijken. De invloed die van het grondbeleid uitgaat op de financiële positie van gemeenten rechtvaardigt deze intensieve en regelmatige aandacht.

drs. R.D.H. Killeen RA  
Deloitte Accountants

Voor meer informatie (079) 346 51 11  
of rkilleen@deloitte.nl ●

## Naar een expliciet grondbeleid

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV 2004) verplicht gemeenten vanaf 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan respectievelijk een programmaverantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf moet het gemeentebestuur (B&W) bij de begroting aan de Raad expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn om de ruimtelijke planning te realiseren. Vervolgens zal bij de verantwoording in een paragraaf over het grondbeleid moeten worden gerapporteerd wat er gerealiseerd is en hoe zich dat verhoudt tot de aanvaankelijke voornemens.

De essentie van de paragraaf grondbeleid betreft de wijze waarop grondeigendom ingezet zal worden bij het behalen van ruimtelijke ontwikkelingsdoelstellingen van de gemeente. In de regel zullen dat meerdere locaties betreffen en inhoudelijk verschillende vraagstukken behelzen. Er zal bijvoorbeeld sprake zijn van:

- te verstedelijken landelijke locaties (stadsuitbreiding),
- te herontwikkelen binnenstedelijke locaties (stedelijke "inbreiding"),
- te herstructureren woongebieden (stadsvernieuwing en verbetering na oorlogse woonwijken),
- te herstructureren centrumgebieden,
- te herstructureren bedrijfsgebieden.

Het BBV 2004 stelt enkel algemene eisen aan de inhoud van de paragraaf over het grondbeleid. Het grondbeleid kent meerdere invalshoeken die, afhankelijk van de omstandigheden, in meer of mindere mate bij het opstellen van de paragraaf over het grondbeleid aan de orde kunnen komen. Onderstaand worden deze kort aangeduid.

### Regelgeving

In het grondbeleid zal moeten worden aangegeven wat de uitgangspunten zullen zijn voor het toepassen van de

belangrijkste juridische instrumenten, de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is gebaseerd op toelatingsplanologie, dat wil zeggen dat een bestemmingsplan aangeeft wat wel en niet mag, maar niet wat moet. De grondeigenaar bepaald of wat mag ook werkelijk gebeurt. Dat een aangegeven bestemming ook werkelijk wordt gerealiseerd kan een gemeente enkel zeker stellen door over het grondeigendom te beschikken (actief grondbeleid). Als een grondeigenaar niet bereid of in staat is een gewenste bestemming te realiseren, is onteigening mogelijk. Verder kan een gemeente door middel van het vestigen van een voorkeursrecht bij verkoop van grond preferente koper zijn.

### Publiek-private samenwerking

Het realiseren van een bestemming kan ook in samenwerking met marktpartijen geschieden. In die situaties behoeft de gemeente geen grondeigenaar te zijn (passief grondbeleid) en kan eventueel grondeigendom overdragen. Daarbij kan sprake zijn van nadere afspraken over een samenwerking. Een publiek-private samenwerking kan het karakter hebben van een *coalitie* tussen de private partijen met de publieke overheid, waarbij de taken en verantwoordelijkheden van elk der partijen niet afwijken van de traditionele verdeling. Een publiek-private samenwerking kan ook het karakter hebben van een *alliantie* waarin de overheid en marktpartijen taken en verantwoordelijkheden in een organisatie samenvoegen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het niet mogelijk is dat een overheid zich privaatrechtelijk bindt op publiekrechtelijke gebied. Ook kan een samenwerking tussen overheid en marktpartijen het karakter van een *concessie* hebben. Dit is het geval als de overheid, in verband met de verantwoordelijkheid met behoud van de regie, taken die traditioneel als overheidstaken worden gezien, aan de

markt overlaat. Bij het formuleren van het grondbeleid zal aangegeven moeten worden of en in welke vorm, afhankelijk van de omstandigheden, de voorkeur wordt gegeven aan een publiek-private samenwerking.

### Financiën

De financiële resultaten van ruimtelijke ontwikkelingen bepalen de mogelijkheden van een te voeren grondbeleid. De ruimtelijke programmering bepaalt het niveau van de kosten en van de opbrengsten. Grondeigendom en eventuele samenwerkingsafspraken bepalen hoe het resultaat wordt verdeeld tussen overheid en marktpartijen. Om tot een gezonde financiële basis voor de ruimtelijke ontwikkelingen te komen, zal in het grondbeleid aangegeven moeten worden hoe kosten en opbrengsten in evenwicht zijn en hoe evenwicht bewaakt wordt. Een onderdeel van het financiële aspect van grondbeleid is het tot stand komen van de grondprijzen, inclusief indexeringen en rentetoerekening bij uitgestelde betalingen. De tijdsplanning van de programmering bepaalt de financieringsbehoefte. De mate waarin en de snelheid waarmee uitgaven gevolgd zullen worden door inkomsten is bepalend voor de invloed van rente en inflatie. Potentiële boekwinsten op vastgoed (een hogere feitelijke waarde dan de boekwaarde) en positieve resultaten uit grondexploitatie-rekeningen bepalen het weerstandsvermogen en de reservepositie van het grondbedrijf. Dit vormt een buffer voor voorzieningen in verband met risico's dan wel voor afschrijvingen van te verwachten negatieve resultaten bij gewenste maar niet rendabele ruimtelijke ontwikkelingen. Het grondbeleid geeft aan hoe eventuele reserves en het weerstandsvermogen wordt aanwend en de prioriteiten die daarbij gelden.

### Kostenverhaal

Kostenverhaal is een belangrijke voorwaarde voor het voeren van een passief grondbeleid. De wijze van samenwerken bepaalt de mogelijkheid voor kostenverhaal van overheidsinvesteringen ten behoeve van particuliere investeringen. Hierbij kan de exploitatieverordening

een rol spelen. Deze verordening wordt binnenkort vervangen door de op komst zijnde wettelijke regeling omtrent de exploitatievergunning. Zeker is dat deze wet formele eisen zal stellen aan de aard, omvang en motivatie van te verhalen kosten. Kostenverhaal behoeft daarom een adequate kostenplanning en een goede onderbouwing.

### Risico's

Het organisatieonderdeel dat belast is met het formuleren van het grondbeleid behoeft een adequate positie binnen de overheidsorganisatie. Concepten voor de ruimtelijke ontwikkeling dienen zich hierdoor te laten leiden en hieraan getoetst te worden. Bij de planning en het ontwerpen van ruimtelijke ontwikkelingen worden kansen en mogelijkheden maximaal gecreëerd en benut en zal rekening gehouden moeten worden met de risico's. Naarmate ruimtelijke ontwikkelingen meer concreet worden zal er minder sprake zijn van mogelijkheden en kansen, maar nemen de risico's en bedreigingen toe. Risicomanagement is gericht op het ontlopen van risico's, dan wel het compenseren ervan. Voor de verschillende stadia van ontwikkeling zal het grondbeleid aan moeten geven hoe kansen en risico's worden geanalyseerd, bewaakt en begeleid.

### Organisatie

Voor de regie op het tot stand komen van het grondbeleid dient het daarmee belaste organisatieonderdeel over een adequate positie binnen de overheidsorganisatie te beschikken. Deze positie geldt zowel voor de hiërarchie als de besluitvormingsprocedures. Bij publiek-private samenwerkingsverbanden zal ook nader bepaald moeten worden hoe de positie en de zeggenschap van de overheid organisatorisch en procedureel gestalte krijgt. Ook dit is een aspect van grondbeleid.

In het verlengde van het actualiseren van de grondexploitatie-rekeningen dient het grondbedrijf met het BBV 2004 dus een extra bijdrage te leveren aan de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus. Zeker in het begin vraagt dit een extra inspanning, niet alleen voor het grondbedrijf, maar voor

alle ambtelijke geledingen die betrokken zijn bij het tot stand komen van ruimtelijke ontwikkelingen. Het is van belang dat het grondbeleid in brede kring wordt doorgrond en gedragen. Het verdient daarom aanbeveling het grondbeleid in een projectverband tot stand te laten komen. Dat hierbij een intensieve bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk is, behoeft geen betoog.

Ir. Gerhard H.J. Oude Vrielink  
Deloitte Ruimte & Vastgoed

Voor meer informatie (033) 479 27 92  
of [geoudevrielink@deloitte.nl](mailto:geoudevrielink@deloitte.nl) ●

## Colofon

### GREXpert

is een kwartaalschrift voor vakgenoten die werkzaam zijn op het gebied van de grondeconomie, uitgegeven door de Adviesgroep Ruimte & Vastgoed van Deloitte te Amersfoort

### Eindredactie

Rob (R.J.) Slot  
Gerhard (G.H.J.) Oude Vrielink  
Christiaan (J.C.) Schoenmaker  
Edith (E.D.) van de Weg

### Adres van de redactie

Postbus 457  
3800 AL Amersfoort  
Telefoon (033) 479 27 92  
Fax (033) 479 23 03  
E-mail [grexpert@deloitte.nl](mailto:grexpert@deloitte.nl)  
Website [www.deloitte.nl](http://www.deloitte.nl)

Hoewel aan deze uitgave de grootst mogelijke zorgvuldigheid is betracht, aanvaarden de samenstellers en Deloitte geen enkele aansprakelijkheid voor de onvolledigheid of onjuistheid of voor gevolgen daarvan.

## Opportunity Management bij een stagnerende vastgoedmarkt

De gemeentelijke grondbedrijven worden in toenemende mate geconfronteerd met tegenvallende resultaten in de grondexploitatie. Na de gunstige situatie op de vastgoedmarkt in de afgelopen jaren is er momenteel sprake van een sterk stagnerende markt. De korte tijdspanne waarin deze ommekeer heeft plaatsgevonden heeft velen verrast en is aanleiding dwingend aandacht te vragen voor het risicomanagement bij de planvorming. Risicomanagement is gericht op het onderkennen en beheersen van de risico's die in een risicoanalyse naar voren zijn gekomen. Risicomanagement begint met een risicoanalyse. Deze analyse bestaat globaal uit drie stappen.

1. onderzoek naar de risico's die de doelstellingen van het plan bedreigen;
2. onderzoek naar de indicatoren van het zich daadwerkelijk voordoen van deze risico's;
3. vaststellen van de te nemen maatregelen als een risico zich daadwerkelijk voordoet.

### Risicomanagement

Risicomanagement is het proces dat volgt op de risicoanalyse. Dit is een cyclisch proces bestaande uit vier fasen:

1. het volgen van de indicatoren die in de risicoanalyse naar voren zijn gekomen;
2. het nemen van de vastgestelde maatregelen als de risico's zich daadwerkelijk voordoen;
3. het evalueren van de effectiviteit van de maatregelen;
4. het evalueren en eventueel bijstellen van de risicoanalyse.

Risicomanagement in deze vorm is vooral geschikt bij de aansturing van concrete projecten gericht op de realisatie van plannen. In situaties echter, waarin de risico's en bedreigingen niet zozeer betrekking hebben op de te onderscheiden aspecten en onderdelen van een plan, maar op het plan als zo-

danig, zal risicomanagement onvoldoende effect hebben op tegenvallende resultaten. Een plan dat onvoldoende aansluit op de huidige marktomstandigheden is ook met risicomanagement niet te redden. In de huidige situatie op de vastgoedmarkt moet de risico-beheersing verschuiven van de feitelijke projecten naar voorfase van plannen, het planconcept.

De lessen die met met risicomanagement zijn opgedaan zijn overigens goed toepasbaar op het vinden van de concepten voor plannen. Daarvoor moet de focus van de analyses omgedraaid worden. In plaats van de *bedreigingen* voor een plan of project in een risicoanalyse te onderzoeken zou de aandacht vooral moeten uitgaan naar *kansen* die aanwezig zijn. De analyse zou dan niet zozeer op een bepaald plan betrekking moeten hebben maar op het behalen van de doelstellingen van een plan. Analoog aan de boven aangegeven stappen in de risicoanalyse en fasering in de cyclus van risicomanagement, moet de analyse en het management uitgaan van de mogelijkheden en kansen. In plaats van een concreet plan op te stellen waarvan bij de realisatie de risico's en bedreigingen vermeden of gecompenseerd worden, wordt de planning als zodanig gestuurd door de mogelijkheden en de kansen die zich voordoen. Projecten worden dus bepaald door de mogelijkheden en kansen.

### Opportunity Management

Deze gedachte heeft vergaande consequenties voor de aanpak van de planontwikkeling: van "blue print planning" naar "opportunity planning". Projecten worden niet meer gebaseerd op een vastgesteld plan, maar op de mogelijkheden en kansen die zich voordoen om de doelstellingen die aan de planning ten grondslag liggen te realiseren. Aan opportunity planning gaat een verken-

ning en onderzoek naar de mogelijkheden vooraf: de opportunity analyse. Het management verschuift van projectmanagement naar opportunity management: het creëren en benutten van kansen binnen de vastgestelde doelstellingen. Het gaat om het realiseren van doelstellingen en niet om een bepaald plan. Een dergelijke benadering van de ruimtelijke planning sluit aan op de behoefte meer nadruk te leggen op programmamanagement. Pas bij het realiseren van doelstellingen in de vorm van concrete projecten, verschuift opportunity management naar risicomanagement.

De feitelijke gang van zaken bij ruimtelijke planning vraagt reeds om een andere vorm van projectmanagement. Hoeveel plannen zijn niet al bijgesteld en vervangen voordat met de uitwerking ervan is begonnen? Hoeveel projecten passen in formele zin niet meer in de oorspronkelijke plannen? De gangbare planningstraditie gaat uit van een planningsconcept dat van grof naar fijn gaat in een stabiele situatie. De omstandigheden veranderen echter te snel om deze bij te kunnen houden binnen het tijdsverloop dat nodig is om van grof naar fijn te komen. De recente veranderingen in de vastgoedmarkt geven aanleiding de planning en sturing van de ruimtelijke ontwikkeling meer op deze werkelijkheid te laten aansluiten. Het is tijd voor opportunity management.

drs. M.C.J. Schapendonk  
Deloitte Ruimte & Vastgoed

Voor meer informatie (033) 479 27 92  
of [mschapendonk@deloitte.nl](mailto:mschapendonk@deloitte.nl) ●

