



RAADSRAPPORTEURSRAPPORT



MAANDRAPPORTAGES MET HOGERE INFORMATIEWAARDE

EEN ONDERZOEK NAAR DE WERKING EN DE VOORSPELLENDE WAARDE
VAN DE MAANDRAPPORTAGES



VOORWOORD

Voor u ligt het raadsrapporteursrapport 'Maandrapportages met hogere informatiewaarde. De werking en de voorspellende waarde van de maandrapportages'. Dit rapport is in opdracht van de auditcommissie opgesteld door de drie aangestelde raadsrapporteurs namelijk de heer Lentink, de heer Klein Obbink en de heer Van Schaik.

De opdracht van de auditcommissie was de werking en voorspellende waarde van de maandrapportage van de gemeente Barneveld te onderzoeken. Van begin november 2020 tot en met februari 2021 hebben wij met ondersteuning het onderzoek uitgevoerd en een aantal gesprekken gevoerd. Wij zien kansen om de maandrapportages beter te benutten waarmee de controlerende taak van de gemeenteraad beter tot zijn recht zal komen. Tot ons genoegen zagen wij in de gesprekken ook mogelijkheden om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken. Daarom willen we de titel aan ons rapport meegeven: 'Maandrapportages met hogere informatiewaarde'.

Via deze weg willen wij de ondersteuners bedanken voor hun inzet, in het bijzonder Roelie Fokkens, Iede Bakker, Marieke Tillema en de andere betrokken ambtenaren van de gemeente Barneveld. Zonder hun ondersteuning, hulp, tijd en constructieve houding zouden wij er niet in zijn geslaagd om dit rapport op te leveren.

Wij wensen u **veel leesplezier!**

Team Raadsrapporteurs



Jarne van Schaik
Raadscommissielid



Martin Lentink
Raadslid



Harry Klein Obbink
Raadscommissielid



INHOUD

Voorwoord	2
1. Samenvatting	4
2. Inleiding	6
3. Onderzoeksaanpak	7
4. Verhoog de informatieve waarde van de maandrapportages	8
4.1. Verduidelijk Pictogrammen	8
4.2. Meer meetbare doelstellingen in de begroting	8
4.3. Doe meer met minder rapportages	9
5. Heldere kaders voor handelingsruimte en zelfredzaamheid	10
5.1. Pas artikel 2 van de financiële verordening correct toe	10
6. Eerder rapporteren biedt kansen voor integrale afweging	11
6.1. Rapporteer tijdiger over de terugkerende mutaties	11
6.2. Budgetdiscipline is een zaak van ons allemaal	13
6.2.1. Verloop jaarrekeningresultaten en budgetdiscipline	13
6.2.2. Voorspelbare waarde van de maandrapportages	14
6.2.3. Oorspronkelijk geraamd resultaat en mutaties	14
7. (Te) afhankelijk van de bijdragen uit grondexploitaties	15
7.1. verbeter de informatie over de grondexploitaties	15
7.2. Teruggang in bouwgronden in exploitatie. Goede zaak?	17
7.3. Financiële strategie nodig op de ontwikkeling van bouwgronden	17
7.4. Geef acht op de voorziene risico's in de grondexploitaties	18
Bronnen	19
Bijlagen	20



1. SAMENVATTING

De auditcommissie heeft in november 2020 drie raadsrapporteurs de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de werking en de voorspellende waarde van de maandrapportages richting de uitkomsten van de jaarrekeningen. De auditcommissie stelde aan de raadsrapporteurs de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wat is de omvang van de begrotingswijzigingen in de loop van een jaar? Wat zegt dat over de ramingen en welke invloed heeft dat op de integrale afwegingsmomenten van kadernota en begroting?
- 2) Hoe inzichtelijk is de ontwikkeling van het begrotingssaldo in de maandrapportages?
- 3) Hoe sluiten de jaarresultaten van de laatste 3 á 4 jaar aan op de laatste maandrapportage?
- 4) Hoe is het verloop van het jaarresultaat in de loop van de laatste 4 jaar?
- 5) Wat zegt dit over de budgetdiscipline?

In hoofdstuk 3 reageren wij op het gevraagde inzicht, vraag 2. Hoofdstuk 3 hebben we de titel meegegeven: "Verhoog de informatieve waarde van de maandrapportages". Met andere woorden: wij zien mogelijkheden voor het verbeteren van de maandrapportages.

Gelukkig was de opdracht van de auditcommissie ruim geformuleerd waardoor wij als raadsrapporteurs de vrijheid konden nemen om de toepassing van de financiële kaders te onderzoeken, hoofdstuk 4. De kaders zijn helder en de toepassing kan strikter waardoor de raad met zeker 50% minder begrotingswijzigingen in de maandrapportages hoeft in te stemmen.

Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de omvang van begrotingswijzigingen (vraag 1) en geeft informatie over het verloop van de jaarrekeningresultaten en de voorspellende waarde van de maandrapportages (vragen 3 en 4). De titel van hoofdstuk 5 is "Eerder signaleren biedt kansen voor integrale afweging", ook hier zien wij diverse mogelijkheden om de P&C (planning en control) cyclus te verbeteren.

De auditcommissie is geïnteresseerd in de budgetdiscipline, vraag 5. Budgetdiscipline is een zaak van de gemeentelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. Door de maandrapportages in de raad te bespreken oefent de raad de controlerende taak uit en versterkt daarmee de budgetdiscipline van de gemeente.

Het inzicht in het verloop van de jaarrekeningresultaten 2016 – 2019 laat de enorme impact van de grondexploitatiebijdragen zien. Dit maakte dat wij hebben gemeend hoofdstuk 6 'Grondexploitaties' aan het onderzoek toe te moeten voegen. We constateren dat de informatie over de grondexploitaties inzichtelijker moet in de P&C producten en (mondelinge) toelichting nodig is op de besluiten over grondexploitaties. We constateren verder dat de raad expliciet over de vele miljoenen in de grondexploitatie moet besluiten in plaats van er kennis van te nemen. Op de volgende pagina treft u onze aanbevelingen van dit rapport aan.



Verhoog de informatieve waarde van de maandrapportages

1. Start de maandrapportages met het totaaloverzicht van de effecten van de begrotingsmutaties op de stand van de incidentele en structurele begrotingsruimte.
2. Neem een legenda op in de maandrapportages bij de kruisjes, vinkjes, hoekjes en kleur van vakjes. En geef informatie over waarop doorgeklikt kan worden.
3. Geef bij wijzigingen in de planning ook aan wat de financiële gevolgen zijn.
4. Laat het college meer meetbare doelstellingen in de komende begrotingen opnemen ter versterking van de controlerende rol van de raad.
5. Beperk, gezien de aantallen mutaties per maandrapportage en de verdeling ervan over het jaar, het aantal rapportages per jaar. Dientengevolge zal ook de naam 'maandrapportage' wijzigen. In combinatie met aanbeveling 7 leidt dit tot een andere frequentie en planning van de rapportages.

Heldere kaders voor handelingsruimte en zelfredzaamheid

6. Laat het college conform de financiële verordening handelen en het zelf-oplossend vermogen aanspreken met stringenter budgetbeheer.

Eerder rapporteren biedt kansen voor integrale afweging

7. Laat het college tijdiger rapporteren over belangrijke wijzigingen, zoals hogere of lagere kapitaallasten en meer of minder inkomsten, belastingopbrengsten en verwachte opbrengsten uit grondexploitaties, nog vóór de kadernota en de begrotingsbehandeling van het volgende jaar, zodat deze informatie integraal kan worden besproken.
8. Budgetdiscipline is een zaak van de gemeentelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. Bespreek als raad daarom de maandrapportages in de raad(scommissie) om de controlerende taak goed uit te oefenen en de budgetdiscipline van de gemeente te versterken.

(Te) afhankelijk van de bijdragen uit Grondexploitaties

9. Laat het college de informatie over de grondexploitaties inzichtelijker presenteren in de P&C producten, bijvoorbeeld door minder gebruik te maken van verwijzingen of informatie te bundelen.
10. Laat de raad de MPG (meerjarenprognose grondexploitaties) met de vele miljoenen euro's in de grondexploitaties bij raadsbesluit vaststellen (hoewel dit niet verplicht is), in plaats van deze voor kennisgeving aan te nemen.
11. Bespreek als raad en college de voor- en nadelen van het ramen van de winsten en/of verliezen op grondexploitaties in de prognose van de meerjarenbegrotingen (kadernota) of het prognose resultaat van de begroting (begroting).



12. De besluiten over de grondexploitaties zijn door de raad alleen te nemen als deze grondig worden uitgelegd en toegelicht. Laten raad en college deze toelichtingen organiseren.
13. Laten raad en college een financiële strategie afspreken over de ontwikkeling van bouwgronden, c.q. de grondexploitaties.
14. Laat de gemeenteraad zich goed informeren over en aandacht besteden aan de miljoenen euro's in de risicovoorzieningen van de grondexploitaties.

2. INLEIDING

De aanleiding tot de opdracht van de auditcommissie is vooral een toenemend gevoel van afnemend inzicht in de financiële stand van zaken. Dat heeft meerdere oorzaken. Via de maandrapportages wordt de raad zeer regelmatig, negen keer per jaar, geïnformeerd over de voortgang van alle speerpunten uit de begroting; tevens worden daarbij budgetbijstellingen voorgesteld, die als concrete begrotingswijzigingen ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. Het aantal begrotingswijzigingen ligt hoog: tussen de 40 en 60 wijzigingen per jaar. Ongemerkt lijkt aan de mutaties op de begroting een gewenning in de organisatie, het college en de raad te ontstaan, met de onbedoelde bijwerking dat het wel erg makkelijk is geworden om een budget af te ramen of bij te plussen, wat niet bijdraagt aan een strakke budgetdiscipline.

Bovendien is er een gewoonte ontstaan om de maandrapportages als 'hamerstuk' rechtstreeks op de raadsagenda te plaatsen, tot 2019 zelfs via de ingekomen stukken. Dat draagt niet bij aan een actief kennisnemen, laat staan bespreken van de maandrapportages. Hiermee wordt de controlerende taak van de gemeenteraad geen recht gedaan. Als het gaat om het autoriseren van begrotingswijzigingen is de kaderstellende taak van de gemeenteraad in het geding en ligt bespreking van de maandrapportages door de gemeenteraad voor de hand.

Een andere aanleiding is het feit dat de maandrapportage juist door zijn hoeveelheid informatie steeds minder goed te 'doorgronden' is voor financiële leken. Het grote aantal begrotingswijzigingen maakt het lastig om goed overzicht te houden op de ontwikkeling van het actuele begrotingssaldo en het financieel meerjarenperspectief. Het feit dat er bovendien via links wordt doorverwezen naar achterliggende overzichten draagt daar ook niet aan bij. Het doel van een 'dynamische begroting' met maandelijks een actualisering van het begrotingssaldo is positief te noemen, maar het lijkt onbedoelde bijwerkingen te hebben.

Al met al leidde dat tot de vragen die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd en die als opdracht zijn meegegeven aan de raadsrapporteurs.



3. ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek is gestart met eenvoudig de aantallen en de omvang van de begrotingswijzigingen in de maandrapportages van de periode 2017-2019 te inventariseren en te bespreken. Ten tijde van dit onderzoek waren de jaarstukken 2020 nog niet beschikbaar. In de bespreking van de resultaten zagen wij – de raadsrapporteurs - gelijk kansen voor vereenvoudiging en, naar onze mening, betere afwegingsmomenten voor een aantal begrotingswijzigingen. Vervolgens hebben we ons verdiept in de kaders van onze financiële verordening en de informatieve waarde van de verschillende P&C producten, met name over de grondexploitaties. Ditmaal constateerden wij mogelijkheden voor versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De besprekingen over de onderzoeksresultaten bundelen wij uiteindelijk in een aantal aanbevelingen in dit rapport.

Onze aanbevelingen richten zich op het verhogen van de informatiewaarde van de maandrapportage, op het zelf-oplossend vermogen van het college en de directie door toepassing van de gestelde kaders, op het versterken van de controlerende rol van de raad door integrale afwegingen mogelijk te maken en op grondexploitaties vanwege de vele geïnvesteerde miljoenen euro's.



4. VERHOOG DE INFORMATIEVE WAARDE VAN DE MAANDRAPPORTAGES

De maandrapportage is bondig van opzet. De raad krijgt met een dashboard in één oogopslag per speerpunt gerapporteerd op inhoud, financiën, planning en risico's.

4.1. VERDUIDELIJK PICTOGRAMMEN

Met behulp van pictogrammen van 'kruisjes' en 'vinkjes' (in combinatie met kleuren) wordt gerapporteerd op de speerpunten uit de begroting.

Omschrijving	Inhoud	Financiën	Planning	Risico's
1. Participatie & Ondersteuning				
112 Reintegratie				
Veranderopgave inburgering	✓	✓	✓	✓
Veranderopgave ondersteuningsaanbod Participatiewet	✓	✓	✓	✗

Tabel: Het huidige inzicht in het totaaldashboard

Onduidelijk is het gebruik van de soms roodgekleurde achtergrond van de kruisjes en vinkjes en het gebruik van blauw gekleurde hoekjes. Het zou ook handig dat zodra een 'kruisje' weer een 'vinkje' wordt, gelijk wordt gerapporteerd wat hiervoor nodig was en of er sprake was van (extra) inzet/financiële middelen.

Een legenda in de maandrapportages zou de raadsleden helpen. En geef informatie over waarop doorgedrukt kan worden.

Wij vermoeden dat veel raadsleden onbekend zijn met de link in de maandrapportages in de LPC (lean planning & control, www.barneveld.nl/lpc), waarmee het totaal inzicht van de begrotingsmutaties en de stand van de incidentele en structurele begrotingsruimte wordt gegeven.

Tevens vragen wij aandacht voor eventuele consequenties van gerapporteerde vertragingen. Heeft een vertraging in de planning bijvoorbeeld ook financiële gevolgen? Of wat is het effect van een geconstateerde afwijking op het jaarrekeningresultaat?

- Aanbevelingen
- 1. Start de maandrapportages met het totaaloverzicht van de effecten van de begrotingsmutaties op de stand van de incidentele en structurele begrotingsruimte.
- 2. Neem een legenda op in de maandrapportages bij de kruisjes, vinkjes, hoekjes en kleur van vakjes. En geef informatie over waarop doorgedrukt kan worden.
- 3. Geef bij wijzigingen in de planning ook aan wat de financiële gevolgen zijn.

4.2. MEER MEETBARE DOELSTELLINGEN IN DE BEGROTING

De maandrapportages faciliteren de controlerende taak van de raad. Om over (een mutatie van) een budget te kunnen oordelen is het nodig te weten welke prestaties of effecten met het budget tot stand komen.



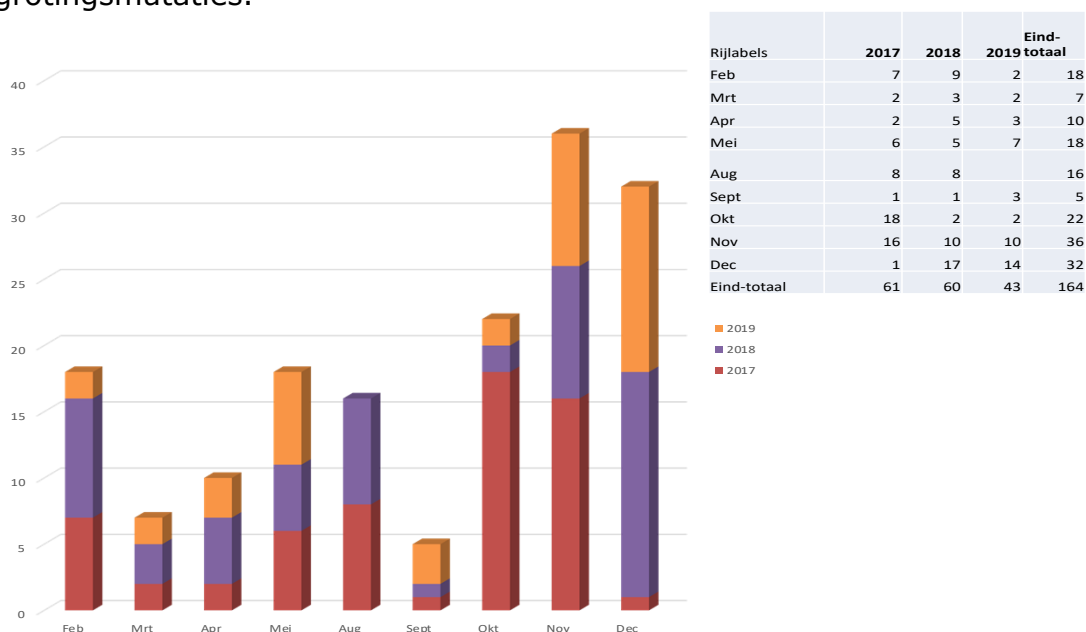
De begrotingen 2018 en 2019 bevatten geen meetbare programmadoelstellingen. Slechts 25% van de speerpunten bevat meetbare gegevens. Zie bijlage 1. Hoe kan de raad nu een budgetmutatie op waarde schatten? Wat wordt er dan meer of minder geproduceerd en tegen welke prijs?

- Aanbeveling
- 4. Laat het college meer meetbare doelstellingen in de komende begrotingen opnemen ter versterking van de controlerende rol van de raad.

4.3. DOE MEER MET MINDER RAPPORTAGES

Het aantal begrotingsmutaties varieert van 0 tot 18 mutaties per maand in de afgelopen drie jaren (2017 tot en met 2019). De maandrapportages van maart en september bevatten het minst aantal mutaties. De mutaties in de september rapportage zijn beperkt waarschijnlijk omdat er in de zomervakantie minder aandacht is voor budgetbeheer.

De maandrapportages van oktober tot en met december bevatten de meeste begrotingsmutaties.



Grafiek: Aantal begrotingswijzigingen per maand in 2017-2019

De begroting van de programma's 'Bestuur en interne dienstverlening' en 'Woon- en leefomgeving' worden het meest gemuteerd zowel in aantallen als in omvang van de begrotingsmutaties, zie bijlagen 2 en 3.

- Aanbeveling
- 5. Beperk, gezien de aantallen mutaties per maandrapportage en de verdeling ervan over het jaar, het aantal rapportages per jaar. Dientengevolge zal ook de naam 'maandrapportage' wijzigen. In combinatie met aanbeveling 7 leidt dit tot een andere frequentie en planning van de rapportages.



5. HELDERE KADERS VOOR HANDELINGSRUIMTE EN ZELFREDZAAMHEID

De auditcommissie heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar de omvang van de begrotingswijzigingen. Met het vaststellen van de financiële verordening heeft de raad kaders gesteld voor de omvang van de begrotingswijzigingen.

De kaders geven ruimte en verantwoordelijkheid aan het college, handelingsruimte en zelfredzaamheid.

5.1. PAS ARTIKEL 2 VAN DE FINANCIËLE VERORDENING CORRECT TOE

Om te weten of de kaders van de financiële verordening correct worden toegepast hebben we de drie voorwaarden in artikel 2 van de verordening (zie bijlage 4) afzonderlijk en in combinatie met elkaar onderzocht.

Artikel 2 lid 4 van de financiële verordening kent drie afwegingskaders voor budgetmutaties die aan de gemeenteraad voor akkoord moeten worden voorgelegd.

1. De begrotingsmutatie is € 50.000 euro of meer én
2. de begrotingsmutatie is meer dan 2 procent van het budget op beleidsproductniveau;
3. Of: de begrotingsmutatie wordt gezien als politiek en/of bestuurlijk gevoelig.

Ten eerste hebben we gekeken naar de voorwaarde dat een begrotingsmutatie € 50.000 euro of meer bedraagt. We concluderen dat gemiddeld over de jaren 2017 – 2019 ongeveer 50% van de mutaties onnodig aan de raad is voorgelegd omdat de begrotingsmutaties lager waren dan de € 50.000.

Als we kijken naar de tweede voorwaarde, dat een begrotingsmutatie meer bedraagt dan 2 procent van het budget op beleidsproductniveau, dan blijkt dat gemiddeld over de jaren 2017 – 2019 ook ongeveer de helft van de mutaties aan de voorwaarde van 2 procent van het budget op beleidsniveau voldoet.

Bij een combinatie van de voorwaarden dat een begrotingsmutatie 50.000 euro of meer én 2% of meer van het budget is, blijkt dat slechts 40% van de begrotingsmutaties gemiddeld in de jaren 2017-2019 in de maandrapportages gerechtvaardigd zijn, zie de tabel hieronder.

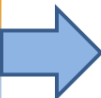
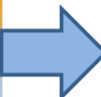
Begrotingsmutaties in de maandrapportages	2017	2018	2019
Aantal mutaties totaal	61	60	43
Aantal mutaties $\geq$ € 50.000 én $\geq$ 2%	29	18	19
% mutaties $\geq$ € 50.000 én $\geq$ 2% van totaal	48%	30%	44%

Tabel: Begrotingsmutaties in de maandrapportages die $\geq$ € 50.000 én $\geq$ 2% van het budget.

Wellicht is er sprake van de derde en laatste voorwaarde uit artikel 2 van de financiële verordening, namelijk dat begrotingsmutaties zijn aangemerkt als politiek en/of bestuurlijk gevoelig. Echter die conclusie kunnen wij niet trekken.



We hebben hiervoor de drie kleinste (negatieve) budgetmutaties uit de maandrapportages van de jaren 2017 tot en met 2019 beoordeeld, zie de tabel. Wij hebben niet kunnen constateren dat kleinere begrotingsmutaties kunnen worden aangemerkt als politiek en/of bestuurlijk gevoelig.

2017 Mutatie				2017 Budget	
Vervanging voertuigen	€ 2.000	structureel		322 Groen	€ 3.100.000
Fietspad lunterseweg	€ 5.000	structureel		321 Verkeer	€ 1.300.000
Bijdrage oranjevereniging	€ 6.000	incidenteel		334 Kunst en cultuur	€ 1.700.000
2018 Mutatie				2018 Budget	
Maaien de kievitten	€ 3.000	structureel		335 Sportaccomodaties	€ 4.400.000
Regionale woonagenda	€ 3.000	t.l.v. reserve		311 Volkshuisvesting	€ 376.000
Activiteiten 4 en 5 mei	€ 3.250	incidenteel		334 Kunst en cultuur	€ 2.300.000
2019 Mutatie				2019 Budget	
Galmgaten Garderen	€ 5.000	incidenteel		334 Kunst en cultuur	€ 2.300.000
Holocaust monument	€ 8.000	incidenteel		334 Kunst en cultuur	€ 2.300.000
Individuele studietoeslag	€ 12.000	incidenteel		111 Lokaal onderwijsbeleid	€ 2.600.000

Tabel: Kleinste budgetmutaties in de maandrapportages van 2017 tot en met 2019

We concluderen dat bij een juiste toepassing van artikel 2 van de financiële verordening in de jaren 2017-2019 minstens de helft van begrotingsmutaties in de maandrapportage achterwege had kunnen blijven.

- Aanbeveling
- 6. Laat het college conform de financiële verordening handelen en het zelf-oplossend vermogen aanspreken met stringenter budgetbeheer.

6. EERDER RAPPORTEREN BIEDT KANSEN VOOR INTEGRALE AFWEGING

De auditcommissie heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar de invloed van mutaties in de maandrapportages op de integrale afwegingsmomenten van kadernota en begroting.

De meeste en omvangrijke begrotingswijzigingen worden in de maandrapportage van oktober, november en december gemeld.

Zie ook de grafiek in hoofdstuk 4.3. op pagina 9.

6.1. RAPPORTEER TIJDIGER OVER DE TERUGKERENDE MUTATIES

We zien een terugkerend patroon van enkele begrotingsmutaties in de drie laatste maandrapportages van het jaar. We hebben onderzocht en besproken of mutaties te voorspellen zijn of eerder gerapporteerd kunnen worden. Zijn er mogelijkheden om de mutaties eerder in het jaar te melden, zodat de raad eerder de kans krijgt om te kunnen (bij)sturen en om haar keuzes beter af te wegen en tegen- en meevallers eerder te zien. Is het zelfs mogelijk om de begrotingsmutaties al te betrekken in de kadernota of in de begroting van het volgende jaar?



	2017	2018	2019
Lagere kapitaallasten/ Afschrijvingslasten	€ 200.000	€ 500.000	
Rapportage	Oktober	November	
Meerinkomsten belastingen	€ 289.000	€ 353.000	€333.000
Rapportage	Oktober	November	November
Hogere uitgaven of lagere opbrengst afvalinzameling	€ 70.000	€ 78.000	€ 175.000
Rapportage	November	Augustus	December

Tabel: Overzicht van terugkerende begrotingsmutaties 2017-2019 (met maand).

Hieronder worden de begrotingsmutaties van lagere kapitaallasten en de meer-inkomsten belastingen toegelicht:

Informeer en herbereken tijdig de kapitaallasten / afschrijvingslasten

Met het opmaken van de jaarrekening in het voorjaar wordt de omvang van de kapitaallasten (rente- en afschrijvingslasten) van de daadwerkelijk gedane investeringen duidelijk. Gelijktijdig kunnen in het voorjaar ook de begrote kapitaallasten van het huidige boekjaar worden herberekend. Echter de herberekening vindt pas plaats in de maandrapportages van oktober en november. Het voordeel van de lagere kapitaallasten wordt daarmee pas laat in het jaar zichtbaar voor de raad en kan geen rol meer spelen bij de begrotingsbehandeling.

Informeer tijdig over de inkomsten belastingen

In de eerste helft van het jaar worden de belastingen geïnd en veelal gelijk door inwoners en bedrijven betaald. De afgelopen jaren heeft de gemeente Barneveld 0,3 miljoen euro meer mogen ontvangen dan was begroot. De meer-inkomsten worden pas in de maandrapportages van oktober en november gemeld. Het voordeel van de meer-inkomsten belastingen wordt onnodig laat zichtbaar gemaakt voor de raad en kan geen rol meer spelen bij de begrotingsbehandeling.

Wij geven er de voorkeur aan om deze omvangrijke terugkerende begrotingsmutaties tijdiger te verwerken. Een eerder signaal, vroegtijdiger informatie over deze begrotingsmutaties maakt een integrale afweging van de raad bij de kadernota en begroting mogelijk.

▪ Aanbeveling

7. Laat het college tijdiger rapporteren over belangrijke wijzigingen, zoals hogere of lagere kapitaallasten en meer of minder inkomsten, belastingopbrengsten en verwachte opbrengsten uit grondexploitaties, nog vóór de kadernota en de begrotingsbehandeling van het volgende jaar, zodat deze informatie integraal kan worden besproken.



6.2. BUDGETDISCIPLINE IS EEN ZAAK VAN ONS ALLEMAAL

De auditcommissie heeft ons verzocht de voorspelbaarheid van de maandrapportages te onderzoeken. Hebben de maandrapportages een voorspellende waarde naar het jaarrekeningresultaat toe? Wat is eigenlijk het meerjarige beeld van de jaarrekeningresultaten?

- 1) Hoe is het verloop van het jaarresultaat van de laatste 4 jaar?
- 2) Wat zegt dit over de budgetdiscipline?
- 3) Hoe sluiten de jaarresultaten van de laatste 3 á 4 jaar aan op de laatste maandrapportage?

6.2.1. VERLOOP JAARREKENINGRESULTATEN EN BUDGETDISCIPLINE

(bedragen in miljoen euro)	2016	2017	2018	2019
Jaarrekeningresultaat	3,2	1,1	15,6	1,9
Waarvan bijdrage uit grondexploitaties	2,4	1,6	14	7,5
Waarvan bijdrage door budgetdiscipline in begrotingsjaar	0,8	-0,5	1,6	- 5,6

Tabel: inzicht in de jaarrekeningresultaten 2016 -2019

De jaarrekeningen in de periode 2016-2019 zijn afgesloten met een positief jaarrekeningresultaat, zie eerste regel van bovenstaande tabel. In het jaar 2018 was het jaarrekeningresultaat bijzonder groot, 15,6 miljoen euro als gevolg van 14 miljoen bijdragen uit grondexploitaties. De bijdrage uit grondexploitaties was tevens in het jaar 2019 groot, namelijk 7,5 miljoen euro. Echter door diverse budgetoverschrijdingen in dat jaar bleef het jaarrekeningresultaat steken op slechts 1,9 miljoen euro.

De bijdragen grondexploitaties maken dus een groot deel uit van de jaarrekening resultaten. Waren de bijdragen uit de grondexploitaties niet ontvangen dan was het jaarrekeningresultaat 2017 negatief geweest en het jaarrekeningresultaat 2019 was diep in de rode cijfers geëindigd op -5,6 miljoen euro.

Naar onze mening kan het met de budgetdiscipline beter, veel beter, om herhaling van een negatief jaarrekeningresultaat te voorkomen (exclusief de incidentele bijdragen uit grondexploitaties). Budgetdiscipline is een zaak van de gemeentelijke organisatie, het college en de gemeenteraad.

Op dit punt in ons onderzoek aangekomen hebben wij besloten dieper op de grondexploitatie in te gaan vanwege de omvangrijke middelen die ermee gemoeid zijn en de impact van de bijdragen uit grondexploitaties op de jaarrekeningresultaten. Hoewel de grondexploitatie niet direct in de opdracht is



verwoord hebben wij ons onderzoek uitgebreid met hoofdstuk 7 om zo de raad meer inzicht in het belang van de grondexploitaties te verschaffen.

6.2.2. VOORSPELBARE WAARDE VAN DE MAANDRAPPORTAGES

De auditcommissie heeft ons tevens gevraagd naar de voorspelbare waarde van de maandrapportages over het jaarrekeningresultaat. Hoe sluiten de jaarresultaten van de laatste 3 á 4 jaar aan op de laatste maandrapportage?

(bedragen in miljoen euro)	2016	2017	2018	2019
Jaarrekeningresultaat	3,2	1,1	15,6	1,9
Waarvan bijdrage uit grondexploitaties	2,4	1,6	14	7,5
Waarvan bijdrage door budgetdiscipline in begrotingsjaar	0,8	-0,5	1,6	- 5,6
Maandrapportage december		- 1	1,5	-5,7

Tabel: voorspellende waarde van de maandrapportages

Wij zien dat de maandrapportages van december van de laatste 2 jaren vrijwel gelijk is aan het jaarrekeningresultaat. De voorspellende waarde van de maandrapportages is wat dit betreft aanwezig ten aanzien van de reguliere exploitatie. Daarbij moet wel worden geconstateerd dat dit niet verwonderlijk is, daar de december maandrapportage na afloop van het boekjaar wordt opgesteld. Zoals in paragraaf 6.2.1 is geconstateerd kan het jaarrekeningresultaat zich wel sterk negatief ontwikkelen in de loop van het jaar. Dat is reden voor de volgende aanbeveling.

- Aanbeveling
8. Budgetdiscipline is een zaak van de gemeentelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. Bespreek als raad daarom de maandrapportages in de raad(scommissie) om de controlerende taak goed uit te oefenen en de budgetdiscipline van de gemeente te versterken.

6.2.3. OORSPRONKELIJK GERAAMD RESULTAAT EN MUTATIES

In de primitieve of oorspronkelijke begroting wordt een resultaat geraamd en worden budgetten voor incidentele en structurele begrotingsruimte gevormd (zie besluit dynamisering van de begroting, 2008).

Voor mee- en tegenvallers in de maandrapportages is zo financiële ruimte gecreëerd. Als we de grondexploitaties buiten beschouwing laten dan is in onderstaande tabel af te lezen wat het financiële effect is van de mee- en tegenvallers die in de maandrapportages worden gemeld (budgetdiscipline).



Behalve in de maandrapportages worden ook budgetwijzigingen vastgesteld in afzonderlijke raadsbesluiten. In de even jaren was er sprake van meevallers en in de oneven jaren van tegenvallers.

(bedragen in miljoen euro)	2016	2017	2018	2019
Oorspronkelijk geraamd begrotingsresultaat	0,3	0,2	0,3	-3,6
Na mutaties maandrapportages en overige begrotingswijzigingen	0,8	-0,5	1,6	- 5,6

7. (TE) AFHANKELIJK VAN DE BIJDRAGEN UIT GRONDEXPLOITATIES

De grondexploitaties verdienen extra aandacht van de raad omdat de gemeentelijke miljoenen euro's in bedrijventerreinen en woningbouwlocaties zowel risico's als een schuldenlast als ook opbrengsten met zich meebrengen.

De bijdragen grondexploitaties bepalen in grote mate de jaarrekeningresultaten 2017-2019. Waren de bijdragen uit de grondexploitatie niet ontvangen dan was het jaarrekeningresultaat 2017 negatief en het jaarrekeningresultaat 2019 was diep in de rode cijfers geëindigd op een -5,6 miljoen euro.

De winsten of verliezen op grondexploitaties worden niet geraamd in de prognose van de meerjarenbegrotingen (kadernota) of het prognose resultaat van de begroting (begroting). Terwijl in de jaren 2018 en 2019 de winstnemingen op grondexploitaties een enorme impact hebben gehad op de jaarrekeningresultaten.

Deze afhankelijkheid van de gemeente Barneveld van de grondexploitatiebijdragen was de reden voor ons als raadsrapporteurs te willen weten of de raad kan blijven rekenen op de grondexploitatiebijdragen en of deze bijdragen ook voorspelbaar zijn.

In dit hoofdstuk geven wij onze bevindingen en aanbevelingen over de (bijdragen van de) grondexploitaties aan de auditcommissie.

7.1. VERBETER DE INFORMATIE OVER DE GRONDEXPLOITATIES

In de jaarrekeningen worden op diverse plekken informatie over de grondexploitaties verstrekt; in de paragraaf grondbeleid, in de programma's 2 en 3 en in bijlagen waarin tevens wordt verwezen naar de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG).

Vindplaatsen

Jaarrekening 2018



1. Paragraaf 5.3 grondbeleid	Het positieve resultaat op de grondexploitatie over het jaar 2018 bedraagt ca. € 15,4 miljoen. Verwijzingen naar de programma's 2 & 3 en bijlagen 2 & 3.
2. Resultaten grondexploitaties in de programma's 2 en 3	222 - Grondexploitatie bedrijventerreinen 312 - Grondexploitatie woningen
3. Bijlagen 2 en 3, bouwgronden in exploitatie	Per complex is er informatie over 'de nog te maken kosten' en 'nog te ontvangen opbrengsten'. Verwijzing naar de projectdetails van de grondexploitaties in het Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG).
4. Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG)	In het MPG zijn de details per complex inzichtelijk, per kosten- en opbrengstsoort.

Tabel: Vindplaatsen van rapportages over grondexploitaties in de jaarrekening.

Jaarlijks wordt de raad geïnformeerd per complex, per grondexploitatieproject, met het meerjarenprognose grondexploitaties (MPG). De afgelopen jaren heeft de raad het MPG als ingekomen nota voor kennisgeving aangenomen terwijl er miljoenen euro's op grondexploitaties worden ingezet inclusief 25 miljoen euro aan voorzieningen voor risico's. De controlerende rol van de gemeenteraad moet onze inziens verbeteren.

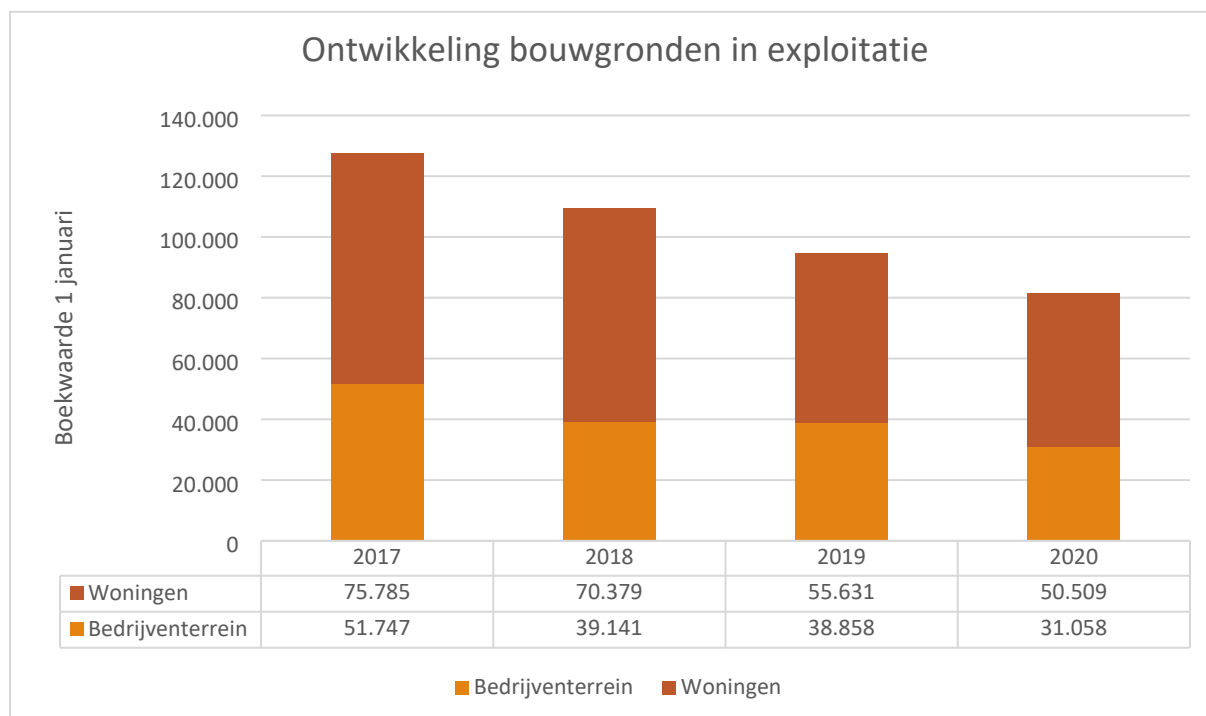
- Aanbevelingen

9. Laat het college de informatie over de grondexploitaties inzichtelijker presenteren in de P&C producten, bijvoorbeeld door minder gebruik te maken van verwijzingen of informatie te bundelen.
10. Laat de raad de MPG (meerjarenprognose grondexploitaties) met de vele miljoenen euro's in de grondexploitaties bij raadsbesluit vaststellen (hoewel dat niet verplicht is), in plaats van deze voor kennisgeving aan te nemen.
11. Bespreek als raad en college de voor- en nadelen van het ramen van de winsten en/of verliezen op grondexploitaties in de prognose van de meerjarenbegrotingen (kadernota) of het prognose resultaat van de begroting (begroting).



7.2. TERUGGANG IN BOUWGRONDEN IN EXPLOITATIE. GOEDE ZAAK?

De gemeente Barneveld is de afgelopen jaren flink gegroeid en daarom is geïnvesteerd in de ontwikkeling van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. In 2017 had de gemeente Barneveld ruim 125 miljoen euro aan waarde in grondexploitaties. Vier jaar later, in 2020, is de waarde in de grondexploitaties van woningbouw en bedrijventerreinen ruim 80 miljoen euro.



Tabel: Miljoenen euro's in de grondexploitaties 2017-2020.

De voorraad bouwgronden in exploitatie slinkt. De schuldenlast en de risico's van de grondexploitaties daalden mee.

De bijdragen van de grondexploitaties (woningen en bedrijventerreinen) in de jaarrekeningen 2017-2020 waren in deze periode ruim 20 miljoen euro.

■ Aanbeveling

12. De besluiten over de grondexploitaties zijn door de raad alleen te nemen als deze grondig worden uitgelegd en toegelicht. Laten raad en college deze toelichtingen organiseren.

7.3. FINANCIËLE STRATEGIE NODIG OP DE ONTWIKKELING VAN BOUWGRONDEN

Kijken we naar de toekomst dan zien we dat het merendeel van de grondexploitaties eindigt in 2024. We kunnen dus de komende paar jaren nog inkomsten uit grondexploitaties verwachten maar daarna niet of nauwelijks meer. Na 2024 lopen nog drie projecten (het project Bloemendal en twee bedrijventerreinen) door tot 2029.

■ Aanbeveling

13. Laten raad en college een financiële strategie afspreken over de ontwikkeling van bouwgronden, de grondexploitaties.



7.4. GEEF ACHT OP DE VOORZIENE RISICO'S IN DE GRONDEXPLOITATIES

Grondexploitaties in woningbouw of bedrijventerreinen nemen risico's met zich mee. In de grondexploitaties zijn risicovoorzieningen getroffen. Het totaalbedrag aan risicovoorzieningen bedraagt ruim 25 miljoen (ultimo 2019).

Voorziening grondexploitaties Bedrijventerreinen en woningbouw (bedragen x 1.000 euro)	2018	Mutatie 2019	2019
Bedrijventerreinen	17.361	48	17.409
Woningbouw	9.721	-1.549	8.172
Totaal	27.082	-1.501	25.581

Tabel: Risicovoorzieningen in de grondexploitaties

Bij het afsluiten van grondexploitaties vervallen de risico's en zo ook de getroffen voorzieningen voor de risico's. Hieronder staan de voorzieningen per grondexploitatie met daarbij het jaar van afsluiten, zie het verloopoverzicht voorzieningen grondexploitaties (bijlage 3 van de jaarrekening 2019).

Voorziening grondexploitaties (bedragen x € 1.000)	31-dec-18	Mutatie 2019	31-dec-19	Planning Eindjaar
Bedrijventerreinen				
800003 - Thorbeckelaan Zuid	231	86	318	2023
800008 - Briellaerd Noord	969	-86	883	2020
800020 - Harselaar Centraal	14.640	-8	14.632	2020
800044 - Thorbeckelaan Noord	407	451	859	2026
800047 - Herontwikkeling Tolnegenweg	1.114	-396	717	2023
Totaal Bedrijventerreinen	17.361	48	17.409	
Woningbouw				
800010 - Veller I	3.088	62	3.150	2020
800011 - Veller II	1.382	-303	1.079	2020
800036 - Herontwikkeling Schoutenstraat	948	-948	0	2019
800045 - Verbindingsweg	3.894	-60	3.835	2023
800072 - Herontwikkeling Wildzoom 2-6	247	-138	109	2020
800073 - Herontwikkeling Iepenhof 29	150	-150	0	2021
800076 - Herontwikkeling Putterweg 1	11	-11	0	2022
Totaal Woningbouw	9.721	-1.549	8.172	

Tabel: Risicovoorzieningen per grondexploitatie

- Aanbeveling
- 14. Laat de gemeenteraad zich goed informeren over en aandacht besteden aan de miljoenen euro's in de risicovoorzieningen van de grondexploitaties.



BRONNEN

Decentrale Regelgeving Barneveld. (2021, januari 16). *Besluit van de raad van de gemeente Barneveld tot vaststelling van de Financiële verordening gemeente Barneveld*. Opgehaald van Decentrale Regelgeving Barneveld: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Barneveld/637080/CVDR637080_1.html

Gemeente Barneveld. (2021, januari 16). *LPC*. Opgehaald van Gemeente Barneveld: <https://barneveld.tlpc.nl/viewers>



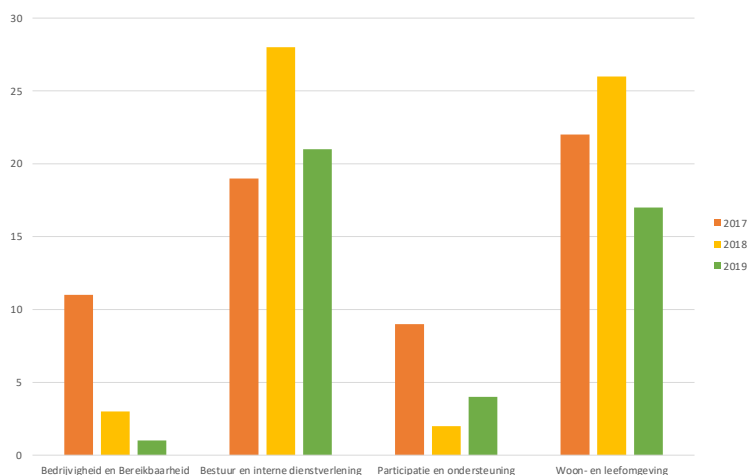
BIJLAGEN

Bijlage 1:

Begroting	Programma	Aantal totaal speerpunten	Aantal meetbare speerpunten	Percentage meetbaar speerpunten
2018	Programma 1	6		0,0%
	Programma 2	11		0,0%
	Programma 3	22	12	55,0%
	Programma 4	3	1	33,0%
2019	Programma 1	4		0,0%
	Programma 2	11	1	9,0%
	Programma 3	27	8	30,0%
	Programma 4	5		0,0%
Totaal		89	22	24,7%

Bijlage 2:

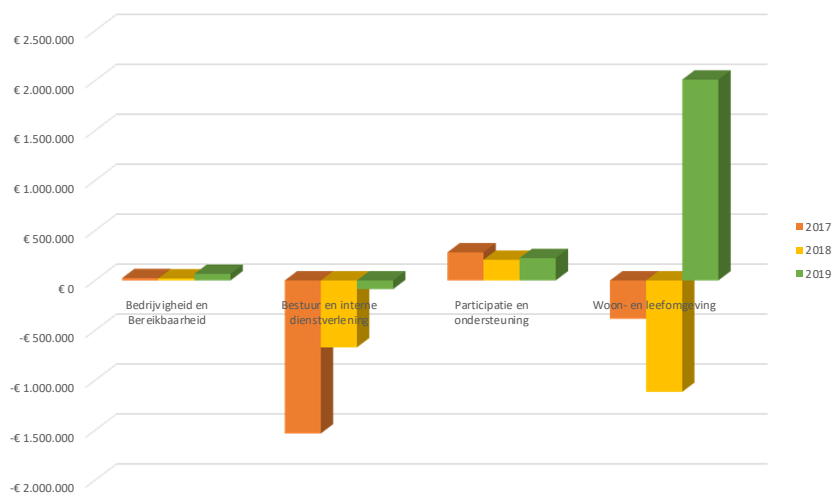
Wijzigingen in aantallen per programma 2017-2019





Bijlage 3:

Wijzigingen in Euro per programma 2017-2019, exclusief inzet reserve sociaal domein '17



Bijlage 4: Artikel 2 lid 4 van de financiële verordening

Artikel 2, lid 4

Indien het college voorziet dat een geautoriseerd beleidsproduct dreigt te worden overschreden, wordt dit door het college aan de raad ter autorisatie voorgelegd. Voor afwijkingen binnen het bestaande beleid gebeurt dit via de tussentijdse rapportage (artikel 4) voor afwijkingen met een minimum van € 50.000 aan lasten of baten én meer dan 2% van het budget op het beleidsproduct. Kleinere afwijkingen kunnen ook ter autorisatie worden voorgelegd indien deze als politiek en/of bestuurlijk gevoelig worden beoordeeld.