

GEMEENTE BUREN	
reg.nr.	
d.d.	- 8 MEI 2012
afd.	Griffie
kopie	

Rekenkamercommissie Buren

Aan de raad van de gemeente Buren

Datum 3 mei 2012

Onderwerp Rapport "Wordt u goed geïnformeerd over de grondexploitaties?"

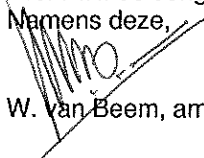
Geachte leden van de raad,

De Rekenkamercommissie Buren biedt u hierbij aan het rapport "Wordt u goed geïnformeerd over de grondexploitaties?"

Wij maken u er overigens op attent dat wij u dit rapport al op 26 april 2012 digitaal hebben toegezonden gevolgd door een papieren versie van dit rapport.

Hoogachtend

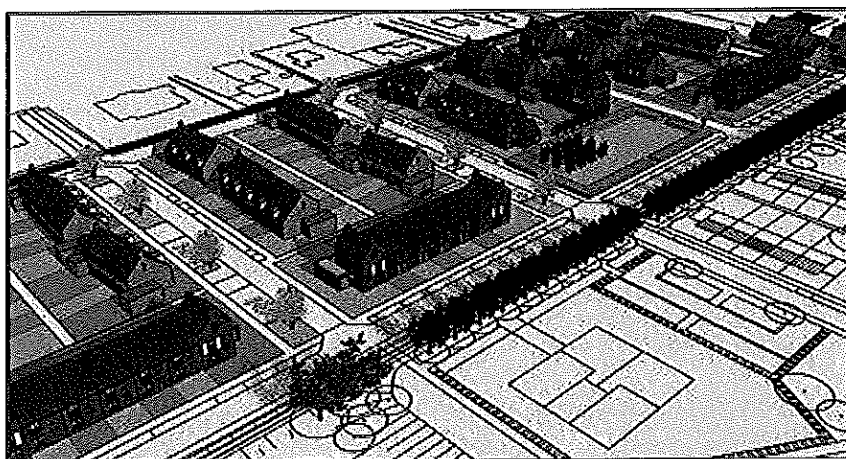
Rekenkamercommissie Buren,
Drs. P.H. de Jong (voorzitter),
Namens deze,


W. van Beem, ambtelijk secretaris



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

**Wordt u goed geïnformeerd
over de grondexploitatie?**



De Rekenkamercommissie Buren,
Drs. P.H. de Jong, voorzitter
H.J.F.L. Meeuwsen MBA RM AC
Drs. J.H. Kemp
W. van Beem, ambtelijk secretaris

Maurik, april 2012

Adresgegevens:
Rekenkamercommissie Buren, De Wetering 1, 4021 VZ Maurik, Tel: 0344-579269, E-mail: rekenkamer@buren.nl.

REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

RAPPORT "Wordt u goed geïnformeerd over de Grondexploitaties?"

INHOUDSOPGAVE

1. Aanbiedingsbrief van de Rekenkamercommissie Buren d.d. 25 april 2012 met als onderwerp: Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie "Wordt u goed geïnformeerd over de Grondexploitaties?"
2. Rapport "Analyse informatievoorziening grondexploitaties Gemeente Buren" d.d. 23 maart 2012 van Deloitte Financial Advisory Services B.V. inclusief de presentatie van de heer drs. F.J.M. ten Have gehouden op 13 februari 2012.
3. Brief van burgemeester en wethouders d.d.10 april 2012, kenmerk UIT/1207589, met als onderwerp: Onderzoek grondexploitaties.
4. Nawoord van de rekenkamercommissie Buren d.d. 25 april 2012 met als onderwerp: Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie Nawoord.



Rekenkamercommissie Buren

Aan De Raad van de gemeente Buren

Datum 25 april 2012

Onderwerp Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie
"Wordt u goed geïnformeerd over de Grondexploitaties?"

Geachte leden van de raad,

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Buren heeft in 2011 besloten een onderzoek uit te voeren naar de grondexploitaties in Buren. In het afstemmingsoverleg met uw raad heeft u hoge prioriteit toegekend aan het onderwerp grondexploitaties. Daarbij bleek, dat uw raad vooral behoefte heeft aan een duidelijk handvat voor de kaderstellende en controlerende rol en de doelmatigheid van de exploitaties. Immers, de in 2011 beschikbaar gekomen actuele informatie over de grondexploitaties maakt dat een onderzoek naar het verleden niet zinvol is. Om die reden hebben wij ons onderzoek gericht op de doeltreffendheid van de informatievoorziening aan de raad over de grondexploitaties.

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Deloitte Real Estate Advisory. Wij willen alle betrokkenen, met name mevrouw H. Achterberg, bedanken voor de aanlevering van informatie en voor de tijd, die is besteed aan het onderzoek.

2. Achtergrond en aanleiding

De huidige vastgoedcrisis en de verwachte krimp in Nederland zorgen voor risico's met financiële consequenties. Soms zelfs grote risico's. In die omstandigheid is heldere en concrete sturingsinformatie over (het verloop van) de grondexploitaties uitermate belangrijk.

De gemeenteraad van de gemeente Buren beschikt over een aantal documenten (o.a. de begroting en de jaarrekening) waarin de grondexploitaties worden toegelicht. Deze informatie moet zodanig worden aangeboden dat de gemeenteraad eenvoudig maar doelgericht uitvoering kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

Wij hebben ter oriëntatie vooraf onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van die informatie. Ons is gebleken, dat de informatie voor de gemeenteraad niet toereikend is¹. Het is voor de gemeenteraad lastig uit de stukken op te maken wat gerealiseerd is, in welke mate en welke risico's er zijn bij de diverse grondexploitaties. De vraag is op welke wijze de raad de vinger aan de pols kan houden. Hoe kan gestuurd worden op toekomstige ontwikkelingen? Hoe kan op een eenvoudige wijze inzicht worden verkregen in de grondexploitaties en de ontwikkelingen hierin?

¹ Zie ook pagina 5 in onze rekenkamerbrief over de Programmabegroting 2012.

Op grond hiervan willen wij met dit onderzoek de volgende centrale vraag beantwoorden:

CENTRALE VRAAG:

Op welke wijze kan het instrumentarium voor sturing en beheersing van de grondexploitaties worden aangepast, zodanig dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol adequaat kan vervullen? Met andere woorden: hoe kan de kwaliteit van het systeem van informatievoorziening voor de raad over grondexploitaties in de gemeente Buren worden verbeterd?

Deelvragen hierbij zijn:

1. Is het huidige instrumentarium voldoende voor de gemeenteraad om op een adequate manier te kunnen sturen om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen? Is de informatievoorziening in het eerste halfjaar van 2011, o.a. via de jaarrekening 2010 doeltreffend?
2. Indien het antwoord hierop nee is, welke maatregelen moeten dan getroffen worden om snel, efficiënt en adequaat de beschikking te krijgen over de benodigde informatie?
3. Indien het antwoord ja is, kan het dan ook met minder?

Om vast te stellen waar uw behoefte ligt in de informatievoorziening hebben wij op 13 februari 2012 een workshop georganiseerd voor uw raad en raadsfracties.

De heer drs. F.J.M. ten Have van Deloitte heeft die avond een presentatie gehouden. De workshop is goed bezocht en heeft ons meer inzicht gegeven in wat u belangrijk vindt.

De resultaten van deze workshop zijn betrokken in het rapport.

3. Conclusies

De uit het onderzoek voortgekomen conclusies, zoals de Rekenkamercommissie die trekt, staan verwoord in hoofdstuk 5 van het rapport. Het gevaar bestaat dat de conclusies overkomen als kritiekpunten. Dat is niet onze bedoeling. Voorop staat dat het onderzoek uw inzicht verruimt en verdiept en dat hiermee een wezenlijke bijdrage wordt geleverd voor leereffecten gericht op de toekomst. Er gaat veel geld om in de grondexploitatie. Geld van de burger dat goed moet worden besteed en waar risico's tot een minimum moeten worden beperkt.

De conclusies kunnen worden samengevat als volgt:

CONCLUSIES

1. Burgemeester en Wethouders verstrekken de gemeenteraad informatie over de grondexploitaties, die niet zodanig toegankelijk is dat het de raad in staat stelt effectief en op een adequate manier te sturen.
2. De huidige manier van informatievoorziening door burgemeester en wethouders is niet doeltreffend, o.a. omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen hoofd- en bijzaken.
3. De raad moet zelf scherper aangeven welke informatie ze wil hebben en op welke doelstellingen ze wil sturen.
4. De raad kan met minder informatie beter worden bediend waardoor hij zijn rol ook beter kan uitoefenen.

4. Aanbevelingen

Op grond van de hiervoor genoemde vier conclusies doen wij u de volgende aanbevelingen:

AANBEVELINGEN

In Hoofdstuk 1. in het rapport van Deloitte getiteld managementsamenvatting zijn de belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek door het onderzoeksbureau op een rijtje gezet.

Wij bevelen u aan deze aanbevelingen in samenspraak met het college van Burgemeester en Wethouders heel concreet uit te werken in de nieuwe nota Grondbeleid 2012 en in het verlengde daarvan in de documenten in de planning en controlcyclus, te weten de Programma-begroting, de Jaarrekening en in de tussentijdse rapportages.

Met verwijzing naar deze aanbevelingen vatten wij deze aanbevelingen kort samen als volgt:

Voor de Raad

1. Wij bevelen u aan in gesprek te gaan met burgemeester en wethouders om afspraken te maken welke informatie tenminste moet worden uitgewisseld om tijdig en zorgvuldig te kunnen sturen. Deze informatie heeft betrekking op het grondbeleid en de diverse exploitaties als wel de wijze waarop de informatie in de diverse planning en control-instrumenten wordt verstrekt.

Voor Burgemeester en Wethouders

1. Wij bevelen u aan de sturingsinformatie voor de raad eenvoudig te houden. Iedereen moet kunnen begrijpen waar het om gaat. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van kengetallen, indicatoren, schematische - en grafische voorstellingen. Zie o.a. de voorbeelden in het rapport.
2. Wij bevelen u aan bij de sturingsinformatie voor de raad onderscheid te maken in hoofd en bijzaken. Veel (detail)informatie is beschikbaar. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad gaat het de raad vooral om de hoofdlijnen van het beleid en de uitvoering. Wel moet de raad kennis kunnen nemen van de detailinformatie. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld een technisch hulpmiddel zoals de "link".

5. Tot slot

Gemeenteraad van Buren. Let op uw zaak!

Recent ontvingen wij actuele informatie over de grondexploitaties gerekend naar de stand van zaken per 1 januari 2012. In onderstaand overzicht geven wij u een beeld op hoofdlijnen.

PROJECTEN	Boekwaarde ² grondexploitaties per 01-01-2012	Raming nog te maken kosten incl. kostenstijgingen en rentelasten	Raming nog te realiseren opbrengsten incl. opbrengst- stijging	Resultaat op Eindwaarde
Totalen	25.134.000	17.002.000 + pm³	35.758.000 + pm	- 4.240.000 + pm
Van deze totalen is voor Bedrijventerrein Doejenburg II	14.673.000	7.829.000	20.690.000	- 1.812.000

² Boekwaarde = Saldo van totaal gemaakte kosten -/- totaal gerealiseerde opbrengsten.

³ Voor 3 projecten is nog geen woningbouwprogramma bekend en nog geen stedenbouwkundige uitwerking gemaakt. De nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengst is daarom pm geraamd. Voor de overige plannen geldt: Boekwaarde per 1 januari 2012 + nog te maken kosten -/- nog te realiseren opbrengst = resultaat op eindwaarde.

Uit dit overzicht blijkt dat bij de grondexploitatie per 01-01-2012 al gerekend moet worden met een verlies van € 4.240.000 als de exploitatie gaat verlopen zoals nu voorzien. En, indien de 3 projecten met pm. niet worden ontwikkeld is het verlies zelfs € 6.378.000.
(Berekening $25.134.000 + 17.002.000 - 35.758.000 = € 6.378.000$)

Het gegeven dat al een verlies van € 4.240.000 wordt geraamd, terwijl er nog € 35.758.000 aan opbrengsten moet worden gerealiseerd in de huidige zorgwekkende bouw- en woningmarkt leidt tot de conclusie dat het beleidsterrein Grondexploitaties voor Buren financieel erg risicovol is. Het project bedrijventerrein Doejenburg II is in dit verband - met nog € 20.690.000 te realiseren opbrengst - bij uitstek het project dat zorgen baart.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Buren,
Drs. P.H. de Jong, voorzitter
H.J.F.L. Meeuwsen MBA RM AC
Drs. J.H. Kemp
W. van Beem, ambtelijk secretaris

Deloitte Financial Advisory Services B.V.
Real Estate Advisory
Orteliuslaan 1041
3528 BE Utrecht
Postbus 85104
3508 AC Utrecht
Nederland

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9985
www.deloitte.nl

Analyse informatievoorziening grondexploitatie Gemeente Buren

23 maart 2012

Uitgebracht aan:	Gemeente Buren T.a.v. Rekenkamercommissie dhr. W. van Beem Postbus 23 4020 BA Maurik
Auteur(s):	J.W. Santing MSc RE Drs. H. Celik
Reviewer: Verantwoordelijk Partner	Drs. M. Schenk MSRE Drs. F.J.M. ten Have
Kenmerk:	3113204280

2/30
23 maart 2012
3113204280

Inhoud

1. Managementsamenvatting	3
2. Inleiding	6
2.1 Achtergrond en aanleiding	6
2.2 Vraagstelling	6
2.3 Werkwijze	6
2.4 Leeswijzer	7
3. Normenkader	7
3.1 Taken raad en college	7
3.2 Planning en Controlcyclus	9
3.3 Grondexploitaties in Buren	10
4. Toezicht-, sturing- en kaderstellende instrumenten gemeenteraad	12
4.1 Nota grondbeleid	12
4.1.1 Nota grondbeleid Buren 2008	12
4.1.2 Nota grondbeleid Buren 2012	14
4.2 Programmabegroting 2012	14
4.3 Jaarrekening 2010	15
4.4 Herziening grondexploitaties	16
4.5 Bestuursrapportages	17
5. Conclusie	18
6. Suggesties voor betere informatievoorziening	20
6.1 Soort informatie	20
6.1.1 Kaderstelling nota grondbeleid en programmabegroting	20
6.1.2 Verantwoording jaarrekening en herziening grondexploitaties	22
6.1.3 Herziening grondexploitaties	22
6.2 Wijze van informeren	23
6.2.1 Toelichting stoplichtmodel (majeure) afwijkingen	24
6.2.2 Toelichting Storm-model	26
7. Bronvermelding	28
8. Bijlagen voorbeelden rapportagemethoden	29
Classificatie naar risicoprofiel en planfase	29
Classificatie naar importantie in combinatie met het risicoprofiel	30

1. Managementsamenvatting

Aan Deloitte is gevraagd of welke wijze in de gemeente Buren het instrumentarium voor sturing en beheersing van de grondexploitatie kan worden aangepast, zodanig dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol adequaat kan vervullen.

De belangrijkste aanbevelingen zijn in deze paragraaf opgenomen. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar achterliggende rapportage.

Kaderstelling door de raad

Wij bevelen aan:

- de missie van het grondbeleid uit te werken in een concreet meetbare doelstelling en deze op te nemen in de nota grondbeleid 2012 en de programmabegroting.
- de taakverdeling tussen raad, college en de ambtelijke organisatie nader uit te werken.
- vast te leggen welke informatie de raad wanneer en op welke wijze moet krijgen over de grondexploitatie.
- een definitie van majeure afwijkingen vast te stellen en aan te geven in welke gevallen tussentijdse informatievoorziening aan de raad noodzakelijk is. Een aanzet hiervoor is opgenomen in paragraaf 6.2.1.

Nota Grondbeleid

Wij bevelen aan om in de nota grondbeleid 2012:

- op gemeenteniveau de relatie tussen het ruimtelijk beleid en het grondbeleid inzichtelijk te maken door per lopende grondexploitatie de vorm van grondbeleid (actief of faciliterend) te benoemen.
- op basis van voornoemd overzicht een keuze te maken voor de vorm van grondbeleid die de gemeente de komende jaren wenst te voeren.
- de paragrafen risicomanagement, weerstandsvermogen en winst- en verliesnemingen toe te voegen ten opzichte van de nota grondbeleid 2008.

Herziening grondexploitaties

Wij bevelen aan om bij de herziening grondexploitaties:

- de behoefte aan sturingsinformatie te definiëren voor de onderdelen programma, tijd (planning), geld (kosten, opbrengsten, plansaldo in geld en in %), parameters (rente, kostenstijgingen en opbrengstenstijgingen).
- de wijze van informeren beknopter te doen door deze te beperken tot de hoofdlijnen en te focussen op afwijkingen ten opzichte van het bestuurlijk vastgestelde kader. Deze afwijkingen dienen nader toegelicht worden.
- eenmaal per jaar aan de raad een presentatie/mondelinge toelichting te geven op de herziening van de grootste grondexploitaties, naast de schriftelijke toelichting.
- met gebruikmaking van het stoplichtmodel en het STORM-model te rapporteren over de voortgang en herziening van de grondexploitaties (zie paragraaf 6.2.2)
- gezien de schaal van de gemeente Buren, te rapporteren over 20% van de grondexploitaties die in omvang 80% van de totale grondexploitaties vertegenwoordigen. Deze percentages zijn geen vast gegeven maar kan met bandbreedtes worden toegepast.

Programmabegroting

Wij bevelen aan om in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting:

- de ruimtelijke beleidsdoelstelling voor de korte en middellange termijn concreter en meetbaar uit te werken.
- te werken met de drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?)
- het totaal van risicodragende posten in beeld te brengen en nadrukkelijk toe te lichten welke maatregelen genomen zijn dan wel genomen zouden moeten worden om de risico's beheersbaar te houden.
- explicieter te maken op welke wijze de kredietvoting plaatsvindt.
- de eisen die het BBV stelt concreter uit te werken door een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten over reserves in relatie tot de risico's op te nemen.

5/30
23 maart 2012
3113204280

- meer aandacht te schenken aan het grondbeleid en de samenhang met de overige programma's in de begroting. De consequenties en doorwerking van planwijzigingen en planvertraging voor andere programma's van de begroting. Hierbij valt te denken aan de gevolgen voor de WOZ-inkomsten.
- bij het formuleren van de programmadoelstellingen de visie van de gemeente op het grondbeleid explicieter te formuleren. Is aankoop van gronden nog noodzakelijk?

Jaarrekening

Wij bevelen aan om in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening:

- de link met de in de programmabegroting opgenomen doelstellingen expliciet te maken zodat de verantwoording is gekoppeld aan de vooraf gestelde kaders. Is gerealiseerd wat aan het begin van het jaar is beoogd en wat zijn daar de oorzaken van?
- In de verschillenanalyse van de complexen de ontwikkeling van het kostenniveau en opbrengstenniveau op te nemen naast de resultaatsafwijking.
- De ontwikkeling van de reserve omgevingsgerichte uitgaven en bovenplanse verevening via de herziening grondexploitaties te laten lopen.

Een uitwerking van het rapporteren over de grondexploitaties is in paragraaf 6.2.1 opgenomen. Dit is een voorbeeld. Nadere uitwerking en afstemming over de verschillende onderwerpen zal binnen de gemeente ter hand moeten worden genomen.

2. Inleiding

2.1 Achtergrond en aanleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Buren heeft in 2011 gekozen voor een onderzoek naar de doeltreffendheid van de informatievoorziening over de grondexploitaties. Voor de rekenkamercommissie van de gemeente Buren was dit aanleiding om Deloitte Real Estate Advisory opdracht te geven onderzoek te doen naar de manier waarop de gemeenteraad beter “in control” kan zijn op het gebied van de grondexploitaties.

2.2 Vraagstelling

Conform onze offerte d.d. 12 december 2011 (kenmerk 311320428) is de centrale vraagstelling in het onderzoek:

Op welke wijze kan het instrumentarium voor sturing en beheersing van de grondexploitaties worden aangepast, zodanig dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol adequaat kan vervullen? Met andere woorden: hoe kan de kwaliteit van het systeem van informatievoorziening voor de raad over grondexploitaties in de gemeente Buren worden verbeterd?

Deelvragen hierbij zijn:

1. Is het huidig instrumentarium voldoende voor de gemeenteraad om op een adequate manier te kunnen sturen om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen? Is de informatievoorziening in het eerste halfjaar van 2011, o.a. via de jaarrekening 2010 doeltreffend?
2. Indien het antwoord hierop nee is, welke maatregelen moeten dan getroffen worden om snel, efficiënt en adequaat de beschikking te krijgen over de benodigde informatie?
3. Indien het antwoord ja is, kan het dan ook met minder?

2.3 Werkwijze

Het handboek Gemeente Governance Grond(ig) Beleid¹ is als leidraad gehanteerd in het onderzoek. Op basis van deskstudie is in beeld gebracht hoe en wat de gemeente rapporteert aan de raad over grondexploitaties.

¹ Gemeente Governance Grond(ig) beleid; grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken', Deloitte, 2010.

Met het houden van interviews met de wethouder Financiën², het afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling en de planeconoom is een verdiepingsslag gemaakt en zijn vragen en opmerkingen resulterende uit de deskstudie besproken. Aan de hand van de hieruit verkregen inzichten is een workshop met de gemeenteraad georganiseerd.³ Met voorliggende rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen die resulteren uit de voornoemde werkzaamheden.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is op hoofdlijnen het normenkader rondom de taakverdeling en informatievoorziening op het gebied van grondbeleid en grondexploitaties uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de situatie in de gemeente Buren waarna in hoofdstuk 4 een conclusie wordt getrokken en in hoofdstuk 5 verbetervoorstellen worden gedaan.

3. Normenkader

Bij de uitvoering van onze opdracht wordt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) en het handboek Grond(ig) Beleid van Deloitte als normenkader gehanteerd. Het BBV vormt het wettelijke kader en het handboek biedt een beschrijving van alle aspecten van grondbeleid zoals ruimtelijke doelstellingen, processen en organisatie, financiën en informatievoorziening en besluitvorming.

In februari heeft de commissie BBV een herziene notitie grondexploitatie uitgebracht met stellige uitspraken en aanbevelingen. Voor de jaarrekening van 2011 geldt de oude notitie (januari 2008) nog als kader. De commissie beveelt aan om de bijgestelde notitie al zoveel als mogelijk toe te passen. Vanaf de jaarrekening 2012 is de bijgestelde notitie onverkort van toepassing en vervalt de notitie uit 2008.

3.1 Taken raad en college

Het college is binnen een gemeente het uitvoerend bestuursorgaan. Die uitvoering wordt door de raad aan kaders gebonden. De raad legt de financiële kaders vast in de begroting. De grondexploitatiebegroting is hierin verwerkt.

De raad heeft een kaderstellende en toetsende rol op het gebied van grondbeleid. Het kader vanuit de raad dient duidelijke afspraken te bevatten over doelstellingen, prestaties en budgetten (oftewel de drie W-vragen: Wat willen we bereiken?, wat moeten we daarvoor doen? en wat mag het kosten?).

² Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nam de wethouder Financiën tijdelijk de portefeuille grondzaken waar.

³ De sheets van de workshop zijn als bijlage bij de notitie gevoegd.

8/30

23 maart 2012

3113204280

Het college moet in de paragraaf grondbeleid bij de begroting onder meer de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen.

De raad kan het college vragen om een nota grondbeleid op te stellen in aanvulling op de paragraaf grondbeleid. In een dergelijke nota wordt ingegaan op de vorm van het te voeren grondbeleid, verwervingen en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerkingen, programma's, kwaliteit, sturing en verantwoording. Daarnaast kan zowel in de nota grondbeleid als in de financiële verordening (ex. artikel 212 Gemeentewet) worden opgenomen welke informatie de raad wanneer wil krijgen met betrekking tot grondbeleid en grondexploitaties.

Het college voert zijn taken uit binnen de door de raad gestelde kaders en rapporteert hierover aan de raad. Het college brengt periodiek (bijvoorbeeld bij de tussentijdse rapportage) en jaarlijks (in de jaarrekening) verslag uit over het gevoerde grondbeleid. Hierbij is het belangrijk dat de wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid een zodanige transparante vorm krijgt dat de raad in staat is zijn controlerende functie naar behoren uit te voeren.

Het is aan de raad om te controleren of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders is gebleven. De raad kan hierbij er voor kiezen haar eigen expertise te organiseren. Zo kan zij het college vragen stellen. Daarnaast kan zij het college ook vragen om een onafhankelijke toets te organiseren. Daarbij kan de raad er ook voor kiezen hierin zelf het opdrachtgeverschap te behouden.

De volgende figuur maakt de taken en instrumenten van de raad en het college inzichtelijk.⁴

⁴ De figuur toont een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid ten behoeve van het creëren van overzicht. Er is nadrukkelijk ook een relatie met de structuurvisie, het collegeprogramma en het grondprijsbeleid. MPG staat voor Meerjaren Perspectief Grondexploitaties.

9/30
23 maart 2012
3113204280

Taak	Orgaan	Instrument
Kaders stellen	Gemeenteraad	Nota Grondbeleid
Uitvoeren	College van B&W	MPG / Maraps
Toetsen	Gemeenteraad	Paragraaf Grondbeleid

Figuur 1. Taken en instrumenten grondbeleid van de Raad en het College

De nota grondbeleid hoort duidelijke afspraken te bevatten over output, randvoorwaarden en financiële kaders. In de nota worden de doelstellingen opgenomen op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en openbare ruimte, infrastructuur, recreatie en natuur die zijn vastgelegd in de structuurvisie en de woonvisie. Per locatie kan tevens worden benoemd op welke wijze deze doelstellingen kunnen worden bereikt, met welke middelen en binnen welke randvoorwaarden.

3.2 Planning en Controlcyclus

De structurele informatievoorziening ten behoeve van de toetsende rol van de raad is veelal ingebed in de reguliere planning en controlcyclus (verder: P&C cyclus). Deze cyclus omvat een aantal fasen: het aanvragen van middelen (geld en tijd), het toekennen ervan (of niet), het beheer en de verantwoording van de bestedingen over grondbeleid. In elke fase vindt toezicht plaats en over elke fase wordt gerapporteerd.

Vast onderdeel van de P&C cyclus zijn de programmabegroting en de jaarrekening. De begroting geeft de verwachte kosten en opbrengsten van een gemeente weer. Voor het grondbeleid betreft dit in principe de jaarschijven uit de goedgekeurde en vastgestelde grondexploitaties. De jaarrekening biedt een verantwoording achteraf en geeft in totalen de financiële feiten aan het einde van een bepaald boekjaar weer. In het geval van grondexploitaties zijn dat de daadwerkelijk gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten in dat jaar.

10/30

23 maart 2012

3113204280

Relevanter zijn echter ook de daaruit resulterende mutaties in de saldi. *(Als bijvoorbeeld een geplande uitgave in de vorm van een verwerving niet tot stand komt. In plaats van een 'meevaller' (minder kosten) kan dit bij een grondexploitatie per saldo een tegenvaller zijn (latere verwerving kan duurder zijn en planvertraging veroorzaken, waardoor het plansaldo verslechtert)).*

De programmabegroting en de jaarrekening dienen conform BBV artikel 16 een verplichte paragraaf grondbeleid te bevatten. In de paragraaf grondbeleid moeten onderstaande onderdelen worden opgenomen:

- Een integrale visie van 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 ofwel de beleidsregie.
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie ofwel het programmerings- en monitoringsinstrumentarium.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- De beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

De gemeente dient jaarlijks te rapporteren in de vorm van de programmabegroting en jaarrekening in het kader van het BBV. Daarnaast dient de gemeente zich in het kader van de actieve informatieplicht naar de raad te verantwoorden bij tussentijdse afwijkingen op basis van in de nota grondbeleid vastgestelde bandbreedtes. In paragraaf 5.3 wordt verder ingegaan op deze bandbreedtes.

3.3 Grondexploitaties in Buren

Grondexploitatieberekeningen geven inzicht in de financiële haalbaarheid van plannen, kaderstelling voor wat betreft kosten, opbrengsten, programma en fasering, en vormen alsmede een basis voor scenario-analyse en risicomanagement. Het gaat om veel geld, veel partijen, complexe opgaven, lange looptijden en ze kunnen grote risico's bevatten.

In onderstaande tabel zijn de kerngegevens van de gemeente Buren weergegeven. De nog te maken kosten, te realiseren opbrengsten en het totaal van de risicodragende posten zijn samengesteld op basis van de herziening grondexploitaties 2011. Deze gegevens zijn niet direct af te leiden uit de aan de raad ter beschikking gestelde rapportages. Tijdens de workshop met de raad is gebleken dat de raad zich niet bewust is van de omvang van deze posten.

11/30
23 maart 2012
3113204280

Gemeente Buren per 1-1-2011:	
<i>Totaal nog te maken kosten grondexploitaties:</i>	<i>± € 30 mln. (nominaal)</i>
<i>Totaal nog te realiseren opbrengsten grondexploitaties:</i>	<i>± € 49 mln. (nominaal)</i>
<i>⇒ Totaal risicodragende posten:</i>	<i>± € 79 mln. (nominaal)</i>
<i>Onderhanden werk (geïnvesteed risicodragend vermogen) 1/1/2011</i>	<i>± € 14 mln.</i>
<i>Algemene reserve 1/1/2011</i>	<i>± € 8 mln.</i>
<i>Bestemmingsreserves 1/1/2011</i>	<i>± € 28 mln.</i>
<i>Voorzieningen 1/1/2011</i>	<i>± € 5 mln.</i>
<i>Gemeentelijke begroting (2011)</i>	<i>± € 56 mln.</i>

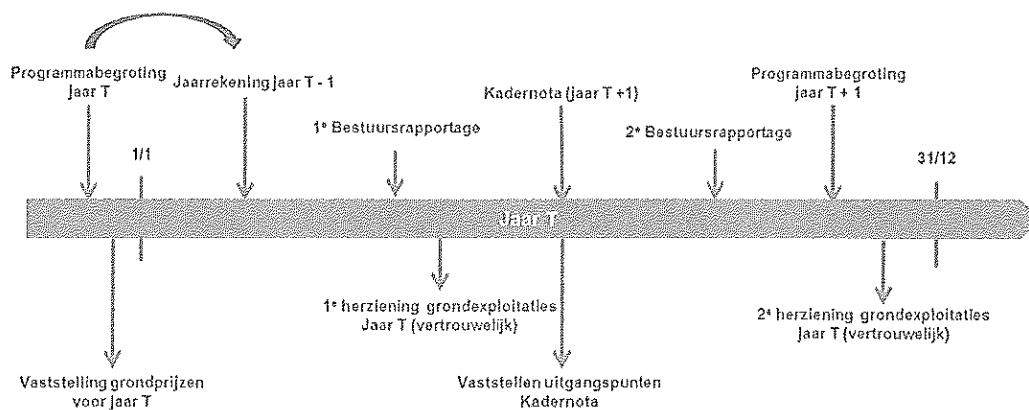
Wij adviseren om bij de jaarrekening 2011 e.v. bovenstaand integrale beeld inzichtelijk te maken. Als toelichting op deze risicodragende posten zou aan de raad inzichtelijk gemaakt moeten worden wat dit getal zegt over het risico dat de gemeente loopt met de grondexploitaties en welke maatregelen genomen zijn om deze risico's te beperken. Ook zou antwoord gegeven moeten worden op de vraag of de risico's voldoende beheersbaar zijn dan wel of het treffen van maatregelen noodzakelijk is. Wij hebben dit aspect niet in onze opdracht betrokken en kunnen geen gefundeerde uitspraak doen over de omvang van deze posten.

4. Toezicht-, sturing- en kaderstellende instrumenten gemeenteraad

De volgende documenten staan de raad van de gemeente Buren ten dienste bij het uitvoeren van haar kaderstellende, toezichthoudende en sturende rol:

- Nota grondbeleid Buren 2008
- Programmabegroting
- Jaarrekening
- Herziening grondexploitaties (2x per jaar)

Deze documenten zijn in de volgende paragrafen geanalyseerd. Als kapstok is in de volgende figuur de P&C cyclus in de gemeente Buren weergegeven.



Figuur 2. Planning en Controlcyclus gemeente Buren

4.1 Nota grondbeleid

In ons onderzoek is met name de vigerende nota grondbeleid betrokken. De gemeente werkt aan een nieuwe nota grondbeleid. Een grof ambtelijk concept is ons ter beschikking gesteld. Deze is echter, vanwege de status, niet (uitgebreid) in ons onderzoek betrokken.

4.1.1 Nota grondbeleid Buren 2008

Bestudering van de Nota grondbeleid Buren 2008 in relatie tot het gestelde normenkader geeft aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

- In de nota grondbeleid is de missie voor het gemeentelijke grondbeleid omschreven: *“Uitgaande van de regiefunctie van de gemeente, bereikt de gemeente haar doelstellingen door:*
 - *aankoop, exploitatie en uitgifte van gronden of;*
 - *medewerking te verlenen aan ontwikkeling van plannen door private personen, bedrijven en instellingen”.*

De missie is echter niet uitgewerkt in een concreet meetbare doelstelling. Wel wordt in de missie gerefereerd aan bestuurlijke en maatschappelijke doelstellingen. Uit de nota blijkt niet wat deze doelstellingen zijn. Dit maakt sturing op de uitvoering van het beleid lastig.

- Momenteel wordt tussen de ruimtelijke opgave, planvoorraad en het grondeigendom op gemeentelijk niveau geen koppeling aangebracht. Een duidelijk risicoprofiel van de totale gemeentelijke grondexploitaties ontbreekt hierdoor. Dit risicoprofiel zou, naast de vastgestelde beleidsuitgangspunten, de meest dominante indicator moeten zijn voor de door de raad te stellen kaders bij het te voeren grondbeleid. De gemeente gaat in op de gevolgen van de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) voor het te voeren grondbeleid. Dit is ook een indicator maar lijkt in de huidige nota grondbeleid de meest dominante factor te zijn bij de keuze voor het te voeren grondbeleid.
- De nota grondbeleid bevat geen paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen.
- De nota grondbeleid bevat geen paragraaf winst- en verliesnemingen.
- De nota grondbeleid bevat een tabel met taakverdeling tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie.⁵ Het organisatorische aspect rondom het grondbeleid is echter onvoldoende uitgewerkt. De relatie tussen de tabel met taakverdeling en de overige elementen van de nota grondbeleid is niet gelegd in de nota grondbeleid. Zo wordt in de tabel melding gemaakt van anticiperende en strategische verwervingen. In de nota grondbeleid is niet opgenomen wat onder deze verwervingen wordt verstaan zodat onduidelijk is in welke gevallen sprake is van strategische en anticiperende verwervingen. Daarnaast wordt slechts in algemene zin melding gemaakt van 'het beschikbaar stellen van krediet'. Een concrete uitwerking van de wijze waarop dit vorm moet krijgen is niet opgenomen.
- In de nota grondbeleid is niet aangegeven welke informatie de raad wanneer en op welke wijze krijgt met betrekking tot de grondexploitaties. Ook een definitie van afwijkingen waarbij tussentijdse informatie aan de raad moet worden verstrekt is eveneens niet opgenomen in de nota grondbeleid.

⁵ Nota Grondbeleid Buren, 27 mei 2008, p. 24

4.1.2 Nota grondbeleid Buren 2012

De gemeente werkt aan actualisatie van de nota grondbeleid 2008. De raad is hier op verschillende momenten en manieren bij betrokken.⁶ Naast de actualisatie van de nota grondbeleid is de raad het afgelopen jaar op verschillende momenten betrokken bij de prioriteitsstelling van de woningbouwprojecten.⁷ In de concept versie van de nota grondbeleid zijn de thema's weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen, verlies- en winstnemingen en risicomanagement genoemd. Een concrete uitwerking hiervan is in de ons ter beschikking gestelde versie nog niet opgenomen.

Aan de raad is een notitie met discussiepunten voor de kaders van het grondbeleid gestuurd.⁸ De ontwikkelingen op de grondmarkt en nieuwe wetgeving vormen aanleiding de huidige nota grondbeleid te actualiseren. In de notitie wordt geen koppeling gemaakt met de marktsituatie, de voorraad onderhanden werk en bijbehorend risicoprofiel. De nadruk ligt op een vakinhoudelijke benadering waarbij wettelijke (regie)mogelijkheden van de grondbeleidsinstrumenten de boventoon voeren. De notitie is daarmee ingericht op uitvoering op projectniveau in plaats van strategie op portefeuilleniveau.

4.2 Programmabegroting 2012

In relatie tot het gestelde normenkader geeft bestudering van de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting 2012 aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

- De kaderstelling kan concreter uitgewerkt worden, met name voor de korte en middellange termijn. Voor de ruimtelijke beleidsdoelstellingen is in de programmabegroting verwezen naar de structuurvisie 2009. De structuurvisie bevat het beleid tot 2019 en gaat daarmee in op de lange termijn doelen. Hiermee is in de programmabegroting geen aandacht voor de korte en middellange termijn doelen en prioritering in de gestelde doelen.
- Onduidelijk is op welke wijze in de begroting kredietvoting door de raad plaats vindt. Zo blijkt niet of dit per jaarschijf gebeurt of dat voor sommige kostenposten het budget voor de gehele looptijd wordt gevoteerd.

⁶ Interactieve sessie 10 oktober 2011 en notitie 'Discussiepunten voor kaders nota grondbeleid'

⁷ Raadsvergaderingen 28 juni 2011, 26 september 2011 en 22 november 2011.

⁸ Discussiepunten voor kaders nota grondbeleid d.d. 3 oktober 2011

15/30
23 maart 2012
3113204280

- De paragraaf grondbeleid is beperkt en algemeen van aard en voldoet niet aan alle eisen die het BBV daaraan stelt. Zo mist een onderbouwing van de geraamde winstneming en zijn de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken niet opgenomen. Volstaan is met een algemene verwijzing naar de nota herziening grondexploitaties.
- In de begroting moet meer aandacht geschonken worden aan het grondbeleid in samenhang met de totaalbegroting. Hierbij valt te denken aan de dekking van de apparaatskosten, voeding en onttrekking van het 'fonds bovenwijks', bouwleges, de raming van ontvangsten uit het gemeentefonds/OZB in relatie tot te verkopen/op te leveren woningen etc.
- Bij het opstellen van de programmadoelstellingen ontbreekt de relatie met de visie van de gemeente op het grondbeleid. Zo is voor grondverwerving een algemene en procesmatige werkwijze opgenomen waarbij de voorkeur voor minnelijke verwerving wordt uitgesproken. Dit is een aanpak op projectniveau. Een visie op de wenselijkheid van grondverwerving op project overstijgend niveau ontbreekt.

4.3 Jaarrekening 2010

In relatie tot het gestelde normenkader geeft bestudering van de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening 2010 aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

- In de jaarrekening wordt per complex verslag gedaan van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Hierbij wordt niet de link gelegd met de bestuurlijk vastgelegde uitgangspunten en doelstellingen. Nu deze uitgangspunten en doelstellingen niet in de programmabegroting zijn opgenomen is het afleggen van verantwoording hierover in de jaarrekening ook niet mogelijk.
- In de verschillende toelichtingen komen planaanpassingen aan de orde. Onduidelijk is in hoeverre deze planaanpassingen in een eerder stadium aan de raad hadden moeten worden voorgelegd. Onduidelijk is in welke gevallen het college naar de raad moet bij planaanpassingen. Dit komt door het niet definiëren van majeure wijzigingen of herzieningen waar de raad haar goedkeuring aan moet geven alvorens tot planaanpassing over mag worden gegaan. Hierdoor bestaat het risico dat bestuurlijke goedkeuring achteraf en impliciet plaatsvindt.
- De verschillenanalyse beperkt zich tot complexen met een resultaatsafwijking van meer dan € 100.000. Door enkel inzicht te bieden in de resultaatsontwikkeling wordt een beperkt beeld geschetst. Toevoeging van de ontwikkeling van het kostenniveau en het opbrengstenniveau geeft een completer beeld (zie voor een toelichting hierop paragraaf 6.2.1).

- In de jaarrekening wordt ingegaan op de ontwikkeling van de reserve 'omgevingsgerichte uitgaven en bovenplanse verevening' (p.114) waarbij een link wordt gelegd met het uitvoeringsprogramma als opgenomen in de structuurvisie(s). Het kader lijkt hiermee te worden bepaald door de structuurvisie. Dit document is echter statisch en daardoor minder geschikt om ontwikkeling van de voeding en besteding van de reserves te monitoren. Monitoring via de herziening van de grondexploitaties is geschikter.

4.4 Herziening grondexploitaties

In relatie tot het gestelde normenkader geeft bestudering van de herziening grondexploitaties aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

- In de planning en controlcyclus van de gemeente Buren wordt de begroting voor het komende jaar vastgesteld voorafgaand aan de 2^e herziening grondexploitaties van het lopende jaar. Door de separate behandeling van de herziening grondexploitaties en de programmabegroting kan aan beide voldoende aandacht worden besteed. Door eerst de programmabegroting te behandelen en kort daarop de herziening grondexploitaties is wijziging van de zojuist vastgestelde programmabegroting echter onoverkomelijk. Hier staat tegenover dat de herziening op deze wijze dicht tegen het einde van het jaar plaatsheeft.
- De informatie aan de raad is uitgebreid en gedetailleerd, met name het bijlagenboek is uitgebreid. Hierdoor is sprake van complete informatievoorziening aan de raad maar door de wijze van presenteren is het niet doeltreffend. De raad moet actief op zoek naar de voor haar relevante informatie en inschatten in hoeverre er afgeweken is van vastgestelde kaders.
- Het bijlagenboek behorende bij de herziening grondexploitaties wordt vertrouwelijk ter inzage gelegd en wordt, zo bleek tijdens één van de interviews, slechts sporadisch geraadpleegd. Door de hoeveelheid van informatie en de wijze van rapporteren dreigt de meest relevante informatie onder te sneeuwen. In het bijlagenboek is per grondexploitatie een korte toelichting gegeven op de belangrijkste risico's. Deze informatie is echter ingebed in een veelheid van cijfers en tabellen waardoor niet snel kennis te nemen is van deze informatie.
- Het is voor de raad onvoldoende inzichtelijk welke sturingsmogelijkheden er per grondexploitaties nog zijn.
- Het hoofddocument is op onderdelen beperkt. Zo wordt in de 2^e herziening per 1 juli 2011 over de uitgifte grond slechts opgemerkt dat in 2011 geen grond is verkocht. Onduidelijk is of dit conform planning is en wat de consequenties hiervan zijn. Een managementsamenvatting met de belangrijkste conclusies ontbreekt.

17/30

23 maart 2012

3113204280

- In het raadsvoorstel worden risicofactoren benoemd maar wordt niet (per project) inzichtelijk gemaakt of het risico zich voordoet en wat hiervan de (financiële) consequenties kunnen zijn. Op verzoek van de raad is een overzicht van nog te realiseren grondverkopen opgesteld. Bij dit overzicht ontbreekt een inschatting van de verwachte afzettermijnen.

4.5 Bestuursrapportages

De informatie over grondexploitaties in de bestuursrapportages is beperkt. Dat wat opgenomen is, is algemeen, procedureel en gaat niet over de inhoud van de grondexploitaties. In de paragraaf exploitatieopzetten wordt ingegaan op de overhead ten opzichte van de begroting.

Het is op basis van de informatie in de bestuursrapportages niet mogelijk om gemotiveerd sturing te geven op individuele grondexploitaties en het totaal van de grondexploitaties. Het is voor de raad niet mogelijk om te oordelen over nut en noodzaak van bijsturing van de grondexploitaties.

5. Conclusie

In deze notitie staat een viertal vragen centraal waarop het antwoord in dit hoofdstuk is opgenomen.

1. *Is het huidig instrumentarium voldoende voor de gemeenteraad om op een adequate manier te kunnen sturen om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

De raad krijgt veel informatie. Alle informatie om de raad op een adequate wijze te informeren is voorhanden. De toegankelijkheid van de informatie is echter niet zodanig dat het de raad in staat stelt effectief en op een adequate manier te sturen mede omdat de informatie een hoog technisch en vakinhoudelijk karakter heeft. Dit blijkt ook wel uit het gegeven dat de raadsleden, desgevraagd, tijdens de workshop geen notie hadden van de omvang van de grondexploitaties, de risico's en de sturingsmogelijkheden.

2. *Is de informatievoorziening in het eerste halfjaar van 2011, o.a. via de jaarrekening 2010 doeltreffend?*

De informatievoorziening is niet doeltreffend. De beschikbare informatie over de herziening grondexploitaties wordt onbewerkt aan de raad ter beschikking gesteld. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen hoofd- en bijzaken en er wordt ook geen analyse gemaakt op basis van de beschikbare informatie. Het door de raad verbinden van conclusies aan de ter beschikking gestelde informatie is daardoor lastig. Ook de mogelijkheden van sturing per grondexploitatie ontbreken. De huidige manier van informatievoorziening is daarmee niet doeltreffend.

Daarnaast wordt in de programmabegroting en de jaarrekening weinig specifiek invulling gegeven aan de eisen die het BBV stelt. De paragraaf grondbeleid voldoet niet alle eisen die het BBV stelt. Zo mist een onderbouwing van de geraamde winstneming en zijn de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken niet opgenomen. Volstaan is met een algemene verwijzing naar de nota herziening grondexploitaties. Daarmee ontbreekt een integrale visie op het grondbeleid.

3. *Welke maatregelen moeten getroffen worden om snel, efficiënt en adequaat de beschikking te krijgen over de benodigde informatie?*

Aspect dat aandacht verdient is de kaderstelling vanuit de raad. Deze is momenteel beperkt waardoor houvast ontbreekt om de raad gericht van informatie te voorzien. De wijze waarop het college de informatie presenteert stelt de raad niet in staat om effectief de beschikking te krijgen over de benodigde informatie. Hierdoor is het voor de raad lastig haar controlerende rol te vervullen.

19/30
23 maart 2012
3113204280

De manier van informeren moet anders. Daarbij moet de raad zelf scherper aangeven welke informatie ze wil hebben en op welke doelstellingen ze wil sturen. In hoofdstuk 6 zullen wij aangeven welke informatie in onze optiek minimaal noodzakelijk is.

In de programmabegroting kan meer specifiek en uitgebreider aandacht worden besteed aan de eisen die het BBV in artikel 16 stelt aan de paragraaf grondbeleid. Het opnemen van meetbare doelen in de programmabegroting maakt dat het afleggen van verantwoording in de jaarrekening concreter moet en meer gekoppeld moet zijn aan de vooraf gestelde kaders.

4. Kan de informatievoorziening aan de raad ook minder?

De raad kan met minder informatie beter worden bediend waardoor zij haar rol ook beter kan uitoefenen. De meeste winst valt te behalen in het verbeteren van de wijze van informatievoorziening van college aan de raad en verbetering van de kaderstelling door de raad omtrent grondbeleid. Door te investeren in kaderstelling kan er bondiger worden gerapporteerd met name als er meer beeldend wordt gerapporteerd. In hoofdstuk 5 zijn enkele voorbeelden opgenomen.

Het is zaak dat de raad van de gemeente Buren nadrukkelijker de kaders stelt en definieert over welke afwijkingen van deze kaders (tussentijdse) informatievoorziening vanuit het college noodzakelijk is. Wij bevelen aan hier in de nieuwe nota grondbeleid 2012 nadrukkelijk aandacht aan te besteden.

De raad dient zich daarnaast uit te spreken over de wijze waarop de informatievoorziening wat haar betreft het beste vormgegeven kan worden. In samenspraak met het college kan de informatiebehoefte nader geconcretiseerd worden.

6. Suggesties voor betere informatievoorziening

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Op welke wijze kan het instrumentarium voor sturing en beheersing van de grondexploitaties worden aangepast, zodanig dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol adequaat kan vervullen? Met andere woorden: hoe kan de kwaliteit van het systeem van informatievoorziening voor de raad over grondexploitaties in de gemeente Buren worden verbeterd?

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op deze hoofdvraag. De suggesties voor betere informatievoorziening delen we op in het *soort* informatie dat aan de raad moet worden gestuurd en de *wijze* waarop dit aan de raad moet worden gestuurd.

6.1 Soort informatie

Bij de soort informatie bevelen wij aan een focus aan te brengen en de informatie te rangschikken. Belangrijk daarbij is om hoofd- en bijzaken te onderscheiden. Voorop dient te staan dat de informatie begrijpelijk en overzichtelijk is. Leg de focus in de informatievoorziening bij afwijkingen ten opzichte van de bestuurlijk vastgestelde kaders. Deze onderdelen verdienen een extra toelichting.

Om dit soort informatie te kunnen sturen aan de raad is een goede kaderstelling noodzakelijk. Zonder kaders komt er geen rapportage over afwijking van de kaders. De raad kan kaders stellen in de nota grondbeleid en de programmabegroting.

6.1.1 Kaderstelling nota grondbeleid en programmabegroting

Wij bevelen aan in de nota grondbeleid:

- De relatie te leggen tussen het grondbeleid en het ruimtelijk beleid en de keuze voor het te voeren grondbeleid te maken vanuit programmatische doelstellingen en risico's die gelden binnen de gemeente Buren.
- Het voorziene ruimtelijke programma en/of de lopende grondexploitaties expliciet te benoemen zodat concreet wordt voor welke doelen het grondbeleid wordt gevoerd.
- Per lopende grondexploitatie de vorm van grondbeleid (actief of faciliterend) te benoemen zodat inzichtelijk wordt welke vorm van grondbeleid de gemeente overwegend voert binnen de lopende projecten. Dit overzicht op gemeente niveau ontbreekt momenteel.

21/30
23 maart 2012
3113204280

Met het overzicht in handen is antwoord te geven op vragen als: is het op basis van het afzettempo nog noodzakelijk op korte termijn actief grondbeleid te voeren of kunnen we voorlopig vooruit met de voorraad grondeigendom? Welke projecten hebben voorrang en hoe zorgen we dat ze voorrang krijgen? Met het expliciet benoemen van het ruimtelijke programma en het daaraan koppelen van de doelen met het grondbeleid ontstaat een sterkere verwevenheid tussen de ruimtelijke opgaven, planvoorraad en het grondeigendom en het in die context te voeren grondbeleid.

- Een paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen op te nemen.
- Een paragraaf winst- en verliesnemingen op te nemen opdat de spelregels op dit vlak helder zijn.
- De notitie grondexploitatie van de commissie BBV uit februari 2012 in acht te nemen.

Het is zaak dat de raad duidelijke en concrete kaders stelt in de programmabegroting. Wij bevelen aan om in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting:

- De ruimtelijke beleidsdoelstelling voor de korte en middellange termijn concreter en meetbaar uit te werken.
- Te werken met de drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?)
- Het totaal van risicodragende posten in beeld te brengen en nadrukkelijk toe te lichten welke maatregelen genomen zijn dan wel genomen zouden moeten worden genomen om de risico's beheersbaar te houden.
- Expliciet te maken op welke wijze de kredietvoting plaats vindt.
- De eisen die het BBV stelt concreter uit te werken door een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten over reserves in relatie tot de risico's op te nemen.
- Meer aandacht te schenken aan het grondbeleid en de samenhang met de overige programma's in de begroting. De consequenties en doorwerking van planwijzigingen en planvertraging voor andere programma's van de begroting. Hierbij valt te denken aan de gevolgen voor de WOZ-inkomsten
- Bij het formuleren van de programmadoelstellingen de visie van de gemeente op het grondbeleid expliciet te formuleren. Is aankoop van gronden nog noodzakelijk?

6.1.2 Verantwoording jaarrekening en herziening grondexploitaties

Voor wat betreft de verantwoording over de uitvoering van de doelen, bevelen wij aan om in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening:

- De link met de in de programmebegroting opgenomen doelstellingen expliciet te maken zodat de verantwoording is gekoppeld aan de vooraf gestelde kaders. Is gerealiseerd wat aan het begin van het jaar is beoogd en wat zijn daar de oorzaken van?
- In de verschillenanalyse van de complexen de ontwikkeling van het kostenniveau en opbrengstenniveau op te nemen naast de resultaatsafwijking.
- De ontwikkeling van de reserve omgevingsgerichte uitgaven en bovenplanse verevening via de herziening grondexploitaties te laten lopen.

Indien de raad van mening is dat ze onvoldoende adequaat wordt geïnformeerd kan zij zelfstandig opdracht geven aan externe partijen en extern advies inwinnen en second opinions op de door het college aangeleverde informatie laten uitvoeren.

6.1.3 Herziening grondexploitaties

Het is noodzakelijk duidelijke afspraken te maken over de sturingsinformatie die het college aan de raad beschikbaar moet stellen. Als deze afspraken gemaakt zijn dan is met minder informatie de sturing doeltreffender. De sturingsinformatie komt voort uit de herziening van de grondexploitaties. Om goed te kunnen sturen moet de juiste soort informatie aangeleverd worden aan de raad. De raad moet ook duidelijk aangeven welke informatie ze wenst te ontvangen.

Wij bevelen aan om:

- Te definiëren over welke afwijkingen, ten opzichte van het bestuurlijk vastgestelde kader, rapportage noodzakelijk is. Dit zorgt voor filtering van de informatie. Daarbij adviseren wij om deze grenzen dusdanig te kiezen dat het college niet bij elke gebeurtenis verplicht wordt de raad te informeren. Daarmee zou de beoogde filtering niet werken. Door de informatiebehoefte helder te definiëren kan effectiever worden gerapporteerd.
- Het definiëren van de informatiebehoefte en afwijkingen dient betrekking te hebben op:
 - Programma: Grenzen in zowel aantallen c.q. m² als procentueel.
 - Tijd (looptijd): In jaren.
 - Geld: Grenzen zowel in € als procentueel op niveau van kosten, opbrengsten en plansaldo.

- Het is zaak dat op bovengenoemde punten een definitie wordt gemaakt van afwijkingen waarover tussentijdse informatie aan de raad moet worden verstrekt. Tevens bevelen wij aan om daaronder een signaleringsmarge te definiëren waarmee bijtijds gesignaleerd wordt dat een plan zich weliswaar nog binnen de afgesproken grenzen beweegt, maar dat een mogelijke significante afwijking zich aandient.

6.2 Wijze van informeren

Wij adviseren te rapporteren op een zodanige wijze dat in één oogopslag en op 1 A4 duidelijk is:

- in welke fase het project zich bevindt
- wanneer besluitvorming plaats moet vinden/heeft gevonden
- door wie de besluitvorming plaats moet vinden of heeft gehad.

Wij adviseren de gemeente om een combinatie van het STORM model en het stoplichtmodel te gebruiken om te rapporteren over grondexploitaties. Deze beide modellen zijn toegelicht in paragraaf 6.2.1 en 6.2.2. Enkele alternatieven zijn als bijlage opgenomen.

Door deze combinatie ontstaat inzicht over de voortgang van de projecten die in uitvoering en in voorbereiding zijn en het daarbij behorende besluitvormingsproces (STORM-model). Daarnaast ontstaat voor de vastgestelde grondexploitaties in één oogopslag inzicht in de afwijkingen ten opzichte van de bestuurlijk vastgestelde kaders (stoplichtmodel).

Wij adviseren om het stoplichtmodel niet voor alle grondexploitaties te gebruiken maar de 80-20 regel van toepassing te verklaren. Dit houdt in dat gerapporteerd wordt over de 20% van de projecten waarmee 80% van de omvang van de totale grondexploitaties is gemoeid. Deze percentages zijn geen vast gegeven maar kan met bandbreedtes worden toegepast.

Naast schriftelijke rapportage kan het invoeren van een periodieke mondelinge toelichting aan de raad van de belangrijkste grondexploitaties ervoor zorgen dat de raad snel en effectief de benodigde informatie tot zich kan nemen. De mondelinge toelichting kan in de vorm van een presentatie of een vragenuurtje. Voordeel van een presentatie is dat gericht informatie kan worden verstrekt, nadeel is de kans op eenrichtingsverkeer. Voordeel van een vragenuurtje is dat een meer actieve houding van de raad wordt verwacht en dat de raad de bij haar levende onderwerpen aan de orde kan stellen.

24/30
23 maart 2012
3113204280

6.2.1 Toelichting stoplichtmodel (majeure) afwijkingen

Bij deze methode zijn (majeure) afwijkingen van het bestuurlijk vastgestelde kader bepalend voor de mate waarin aandacht wordt besteed aan een grondexploitatie. Indien de grondexploitatie zich ontwikkelt binnen bestuurlijk vastgestelde bandbreedtes voor het plansaldo, kosten- en opbrengstenniveau, looptijd en het programma zal aan deze grondexploitaties geen uitgebreide aandacht hoeven te worden geschonken. Deze ontwikkelen zich immers binnen de afgesproken kaders.

In onderstaande figuur is een voorbeeld opgenomen. De bandbreedtes zijn door de raad te bepalen.

Project	Contante waarde plansaldo (x € 1.000,-)	Looptijd	Programma			  
			# woningen	# m ² kantoren	# m ² bedrijven	
Project A	-8.036	2001-2007	295			
Project B	-2.800	2004-2007	132			
Project C	3.230	2001-2007	380	108.500		
Project D	-3.297	2000-2012	420	131.502	24.000	
Project E	-952	2004-2018	111			

-  Project verloopt volgens bestuurlijk vastgesteld plan (grondexploitatie en stedenbouwkundig plan)
-  Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op één of meer onderdelen:
 - kosten/opbrengsten: afwijking < € 250.000
 - plansaldo: afwijking < € 250.000 en/of < 10%
 - programma: afwijking < 5%
-  Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op in ieder geval één van de onderdelen:
 - kosten/opbrengsten: afwijking > € 250.000
 - plansaldo: afwijking > € 250.000 en/of > 10%
 - programma: afwijking > 5%

Figuur 3 Voorbeeld rapportage naar bestuurlijke kaders en (majeure) afwijkingen

Gegeven de omvang van de gemeente Buren stellen wij voor om bovenstaande bandbreedtes als uitgangspunt te nemen. Indien een grondexploitatie afwijkt van deze vastgestelde kaders moet hierover nader worden gerapporteerd bij de herziening van de grondexploitatie. Ook biedt bovenstaand model een signaalfunctie voor afwijkingen die zijn ontstaan maar nog niet een majeure afwijking betreffen. Daarmee kan in een vroegtijdig stadium aangegeven worden of er bijgestuurd kan worden en hoe er bijgestuurd gaat worden. Wij adviseren om de definitieve bandbreedtes vast te stellen in samenspraak met het college.

25/30
23 maart 2012
3113204280

Project	Contante waarde plansaldo (x € 1.000,-)	Looptijd	Programma			
			# woningen	# m ² kantoren	# m ² bedrijven	
Bedrijventerrein Doejenburg	-1.056	2003-2016	15		18.000	
Aanleg Sportpark	-1.424	2006-2012				

In bovenstaande figuur is ter illustratie voor twee grondexploitaties van de gemeente Buren het stoplichtmodel ingevuld. Een analyse van de daadwerkelijke afwijkingen ten opzichte van bestuurlijke kader is niet gemaakt zodat aan deze tabel dan ook geen conclusies kunnen worden verbonden.

De figuur laat zich als volgt lezen: Het project Bedrijventerrein Doejenburg heeft een negatief plansaldo van € 1,1 miljoen. De uitvoering loopt vanaf 2003 en het plan wordt afgerond in 2016. Het programma bestaat uit 15 woningen en 18.000 m² bedrijventerrein. Dit plan heeft een majeure afwijking ten opzichte van de vastgestelde kaders. Voor het project Sportpark geldt een negatief plansaldo van € 1,4 miljoen. De uitvoering loopt vanaf 2006 en wordt dit jaar afgerond. Er zijn geen woningen, kantoren of bedrijven gepland. Dit plan heeft een majeure afwijking ten opzichte van de vastgestelde kaders.

Voor deze twee plannen dient toegelicht te worden op welke punten er op majeure wijze wordt afgeweken van de vastgestelde kaders. Deze toelichting is noodzakelijk omdat voor de leesbaarheid en overzichtelijkheid niet alle informatie in dit overzicht kan worden opgenomen. Zonder toelichting kan bijvoorbeeld een mogelijk niet juiste conclusie getrokken worden. Ter illustratie: Aangezien beide plannen een negatief resultaat hebben ligt het voor de hand te concluderen dat de afwijking op het plansaldo betrekking heeft. Dit hoeft niet het geval te zijn. Indien de raad ingestemd heeft met deze tekorten (en daarvoor is dan verplicht een voorziening ter dekking van deze tekorten getroffen) vallen de gepresenteerde plansaldi binnen de vastgestelde kaders.

Bij deze toelichting kan voorts ingegaan worden op de oorzaken van de afwijkingen en zo nodig voorstellen voor maatregelen.

Met behulp van dit overzicht is de raad in staat om in één oogopslag te bepalen welke grondexploitaties voor haar controlerende rol het meest relevant zijn. Na kennisname van de toelichting kan de raad expliciet besluiten dat de afwijking van het eerder vastgestelde kader acceptabel is en de herziene grondexploitatie vast stellen. Na vaststelling vormt deze herziene grondexploitatie het nieuwe bestuurlijke kader. Bij de eerstvolgende herziening vormt de herziene grondexploitatie het vastgestelde kader bij het invullen van het stoplichtmodel.

6.2.2 Toelichting Storm-model

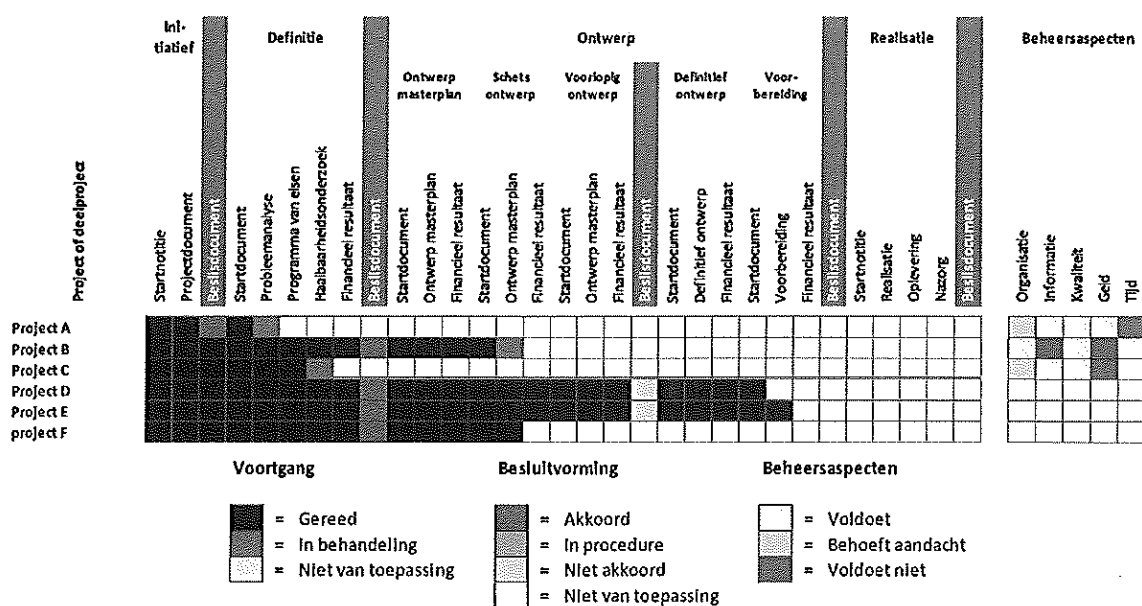
Om goed te kunnen sturen is het belangrijk dat duidelijk is hoe in het proces van ruimtelijke ontwikkelingen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld. Voor de raad is het van belang te weten wanneer en op welke wijze zij besluitvorming pleegt over ruimtelijke projecten, op basis van welke informatie en welke activiteiten in welke fase thuisshoren. Ruimtelijke projecten doorlopen diverse planfasen, elk met een andere rol voor de raad en het college. Op basis van het projectmatig werken kunnen de taken, activiteiten en verantwoordelijkheden, met behulp van het STORM –model (Sturing en organisatie ruimtelijke maatregelen) per planfase worden vastgelegd.

	Initiatief	Haalbaarheid	Realisatie	Beheer
Doel van de fase	Projectvoorstel	Planuitwerking	Uitvoering	Continuïteit
Uitgangspunten	Nota's/ beleidsstukken	Startdocument	Plan	Openbare ruimte/ infrastructuur
Eindproduct	Startdocument	Ontwerp	Openbare ruimte/infrastructuur	Beheer
Budgettair kader	Voorbereidings- krediet/ budget verwerving	Voorbereidingskre- diet/ budget verwerving	Grondexploitatie	Begroting
Bestuurlijke besluitvorming	College (consultatie raadscommissie)	Raad (gedelegeerd aan college)	Raad (gedelegeerd aan college)	College

Door de voortgang van het proces te koppelen aan bestuurlijke besluiten blijven de risico's beheersbaar. Bij elk besluit wordt bekeken of en hoe de volgende stap kan worden gezet. In de nota grondbeleid kunnen de verschillende gemeentelijke trajecten worden beschreven: planvorming, het juridisch/planologische traject, contractvorming en besluitvorming.

27/30
23 maart 2012
3113204280

Door een eenduidige wijze van werken te introduceren kan er ook op een eenduidige wijze worden gerapporteerd:



Figuur 4 Voorbeeld rapporteren over stand van zaken per projectfase

De figuur laat zich als volgt lezen. Het bevat een overzicht van de deelfase waarin elk project zich bevindt. Per fase zijn de documenten weergegeven die opgesteld worden. Daarnaast bevat de figuur aan de rechterzijde een aantal beheersaspecten. Beheersing van het project kan op de vlakken organisatie, informatie, kwaliteit, geld en tijd.

Project A bevindt zich in de definitiefase. Een startnotitie en projectdocument zijn gereed en akkoord bevonden. Het startdocument van de definitiefase is ook gereed. De probleemanalyse is momenteel in behandeling.

Wat de beheersaspecten betreft voldoet het plan tot heden aan de aspecten informatie, kwaliteit en geld. Wel verdient de doorlooptijd van het plan aandacht. Het is zaak dat aanvullend op dit overzicht op de onderdelen die aandacht behoeven een nadere toelichting wordt gegeven. Hoe komt het dat het plan qua doorlooptijd niet voldoet?

Door de combinatie van het stoplichtmodel en het STORM-model te gebruiken heeft de raad met minimale informatie inzicht in de stand van zaken per project op de aspecten majeure afwijkingen, stadium van planvoorbereiding en beheersaspecten. Dit is sturingsinformatie op basis waarvan de raad gericht haar aandacht kan vestigen op de meest relevante aspecten binnen de grondexploitaties.

28/30

23 maart 2012

3113204280

7. Bronvermelding

- 1° BURAP 2011 gemeente Buren (p.11, 18 en 27)
- 2° BURAP 2011 gemeente Buren (p.19, 24, 33)
- Jaarrekening 2010 gemeente Buren
- Kadernota 2012 gemeente Buren (grof ambtelijk concept d.d. 16 januari 2012)
- Kaders nota grondbeleid 2012 Maurik d.d. 8 november 2011
- Nota Grondbeleid gemeente Buren d.d. 27 mei 2008
- Herziening grondexploitatie gemeente Buren per 1 januari 2011 d.d. 28 juni 2011
- Presentatie Woningmarktonderzoek 2010 Gemeente Buren Themaraad d.d.10 mei 2011
- Discussiepunten voor kaders nota grondbeleid gemeente Buren d.d. 3 oktober 2011
- Raadsbesluit prioriteitsstelling van de woningbouwprojecten 28 juni 2011
- Financiële verordening gemeente Buren 2007

8. Bijlagen voorbeelden rapportagemethoden

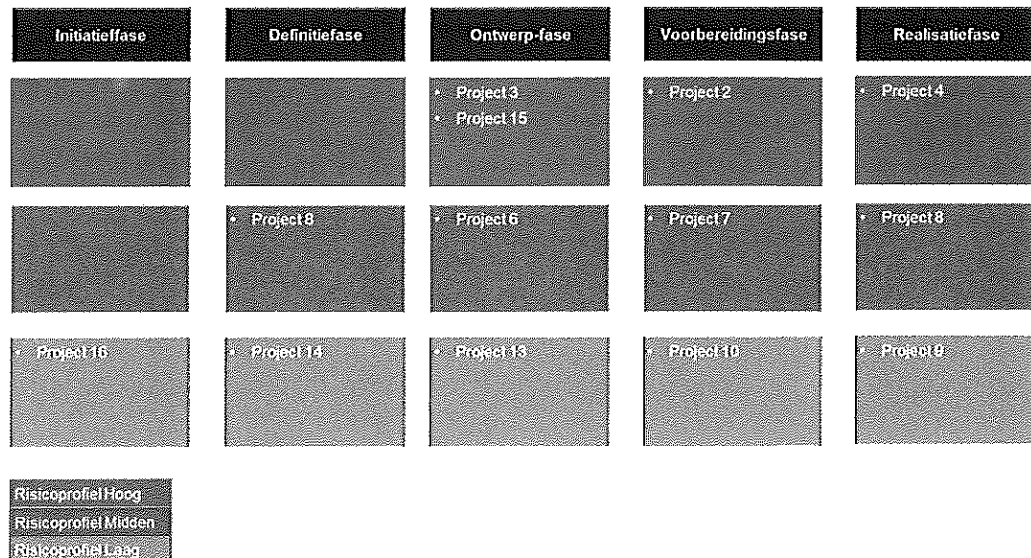
Classificatie naar risicoprofiel en planfase

Bij deze methode van rapporteren bepaald de mate waarin het project een risico vormt voor de gemeente de mate waarin het aandacht krijgt in de informatievoorziening aan de raad. Voor alle projecten kan door middel van een kleurencode aangegeven worden onder welk risicoprofiel het project valt.

De basis voor het risico profiel kan worden gevormd door:

- Fase van het project: een project doorloopt een aantal stadia (initiatief-, haalbaarheids-, realisatie- en eindfase), waarbij per fase het risicoprofiel verandert.
- Relatie tussen reeds gerealiseerde opbrengsten en totaal verwachte opbrengsten.
- Boekwaarde als indicator: wat het betekent indien er acuut integraal gestopt zou worden (als gechargeerd model) bij een volledig "afwezige economie"
- Relatie tussen tijdsplanning en de berekening van de financiële resultaten (gevoeligheid t.a.v. rente en inflatie)

Het is aan de raad, in samenspraak met het college, om de criteria voor het risicoprofiel te bepalen.



Figuur 1 Risicoprofiel naar planfase

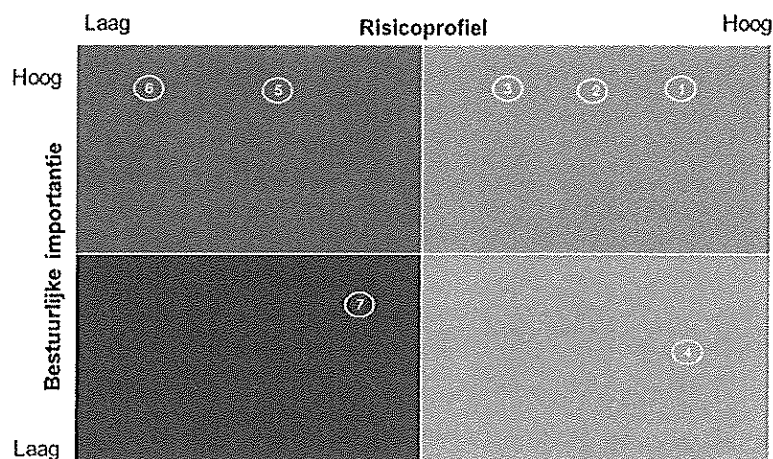
30/30
23 maart 2012
3113204280

Classificatie naar importantie in combinatie met het risicoprofiel

Bij deze methode wordt naast het risicoprofiel ook de bestuurlijk vastgelegde importantie aan een grondexploitatie gekoppeld. De criteria voor bestuurlijke importantie zijn nader te bepalen door de gemeente. De bestuurlijke importantie kan tot uitdrukking worden gebracht in de programmabegroting en zal een link hebben met de doestellingen als geformuleerd in de gemeentelijke structuurvisie.

De grondexploitaties kunnen in vier groepen worden ingedeeld:

- Groep 1: grondexploitaties met een hoog risicoprofiel en hoge importantie
- Groep 2: grondexploitaties met een laag risicoprofiel en hoge importantie
- Groep 3: grondexploitaties met een hoog risicoprofiel en lage importantie
- Groep 4: grondexploitaties met een laag risicoprofiel en een lage importantie



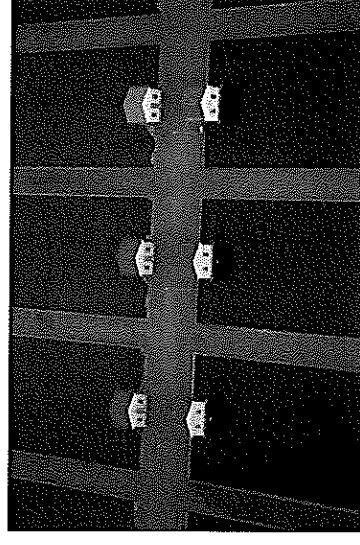
Nr	Project	Nr	Project
1	Mauik-Oost, bedrijventerrein Homoet	5	
2	Het Woud- Ingen	6	
3	Bedrijventerrein Buren III	7	
4	etc		

Figuur 2: voorbeeld rapportage naar risicoprofiel en bestuurlijke importantie (projecten willekeurig gekozen).

Grondbeleid, grondexploitaties en crisis

Workshop gemeenteraad Buren:
Informatievoorziening grondexploitaties, kan
het beter of anders?

13 februari 2012



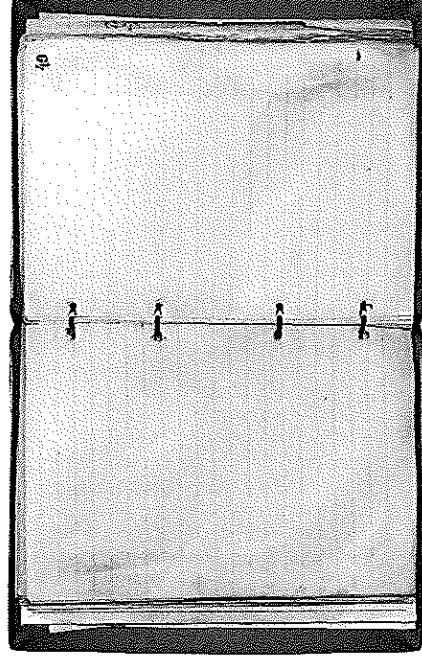
Drs. F.J.M. ten Have – Deloitte Real Estate Advisory

Informatievoorziening grondexploitaties: Gemeenteraad Buren

Doel en agenda

Agenda

1. Grondbeleid
2. Rollen en sturing
3. Grondexploitaties
4. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven
5. Informatievoorziening Buren



Vraagstelling Rekenkamercommissie aan Deloitte en uitwerking

Vraagstelling:

- Op welke wijze kan het instrumentarium voor sturing en beheersing van de grondexploitaties worden aangepast, zodanig dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol adequaat kan vervullen? Met andere woorden: hoe kan de kwaliteit van het systeem van informatievoorziening voor de raad over grondexploitaties in de gemeente Buren worden verbeterd?

Uitwerking:

- Deskstudie
- Interviews ambtelijk en bestuurlijk (college)
- Workshop raad
- Rapportage met verbetervoorstellen

Grondexploitaties bevatten omvangrijke risico's

- Grondexploitatieberekeningen geven inzicht in financiële haalbaarheid van plannen, kaderstelling voor wat betreft kosten, programma en fasering, alsmede basis voor scenario-analyse en risicomanagement. Het gaat om veel geld, veel partijen, complexe opgaven, lange looptijden en ze kunnen grote risico's bevatten.

Gemeente Buren per 1-1-2011:	
Totaal nog te maken kosten grondexploitaties:	± € 30 mln. (nominaal)
Totaal nog te realiseren opbrengsten grondexploitaties:	± € 49 mln. (nominaal)
⇒ Totaal risicodragende posten:	± € 79 mln. (nominaal)
Onderhanden werk (geïnvesteed risicodragend vermogen) 1/1/2011	± € 14 mln.
Algemene reserve 1/1/2011	± € 8 mln.
Bestemmingsreserves 1/1/2011	± € 28 mln.
Voorzieningen 1/1/2011	± € 5 mln.
Gemeentelijke begroting (2011)	± € 56 mln.

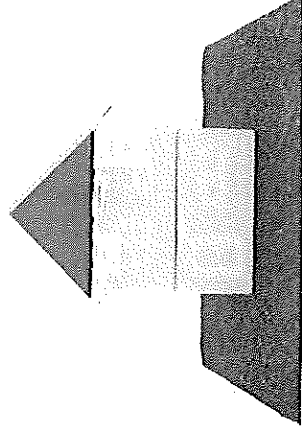
1. Grondbeleid

Definiëring en doelstelling

1. Grondbeleid

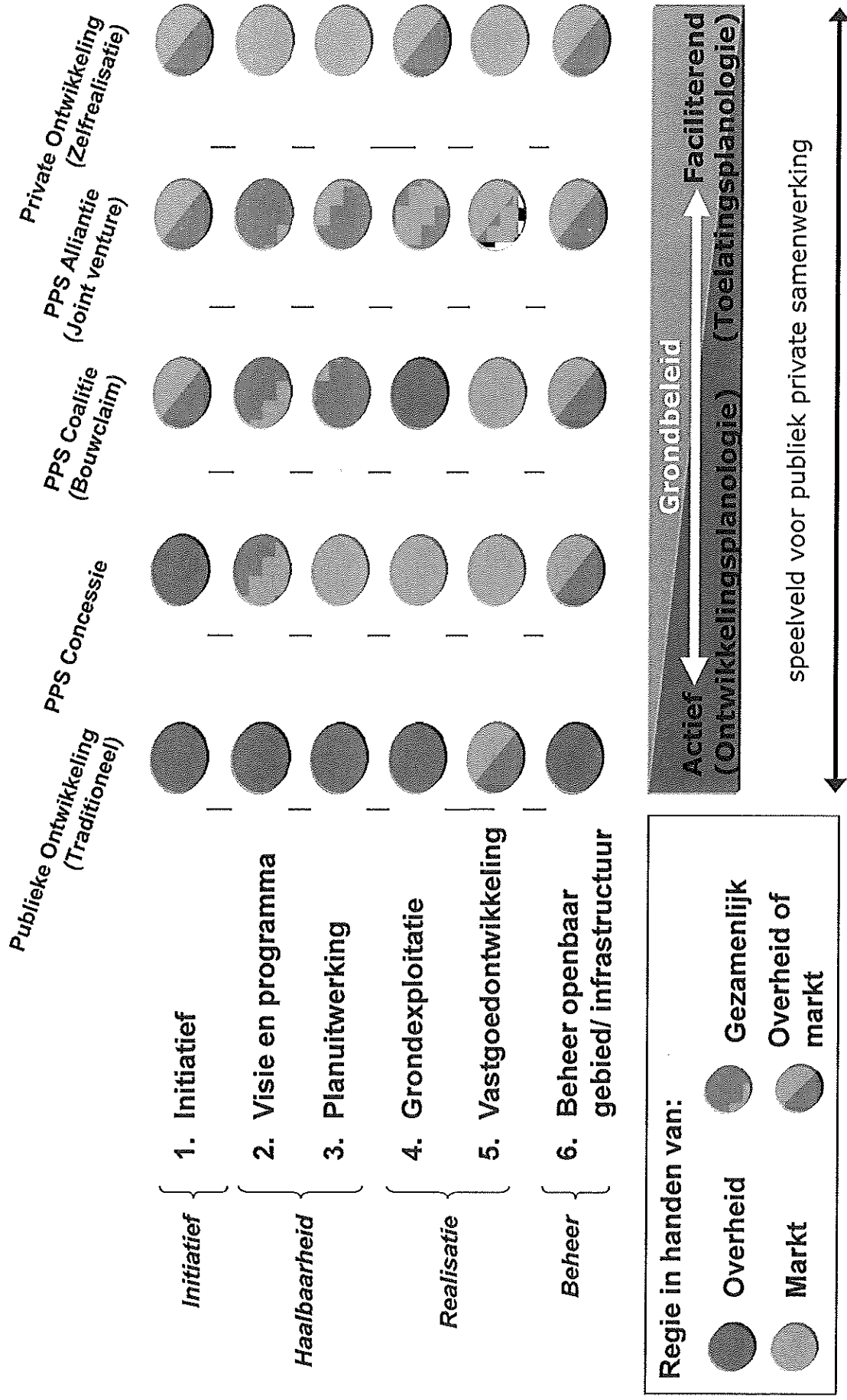
Grondbeleid:

- Is een afgeleide van ruimtelijke doelstellingen en schetst de instrumenten die door de overheid worden ingezet om de ruimtelijke doelstelling te verwezenlijken, evenals de wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders en de te verwachten risico's.
- Wat is de ruimtelijke opgave in de **gemeente Buren** (o.a. woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen etc.)?
- Doelstellingen afzetten tegen afzetmogelijkheden; confronteren met programmering in plannen, op niveau van project, programma en regio



Vormen van grondbeleid

1. Grondbeleid



Nota Grondbeleid Buren 2008

1. Grondbeleid

De gemeente kiest voor een regisserend grondbeleid waarbij het college van burgemeester en wethouders een afweging maakt tussen:

- Het bereiken van maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen
- Winst en risico, en
- Praktische uitvoerbaarheid.

Afhankelijk van deze afweging worden gronden wel of niet aangekocht.

Stellingen:

- de bestuurlijke en maatschappelijke doelstellingen die met het grondbeleid moeten worden behaald zijn helder vastgelegd in de nota grondbeleid.
- Het is de raad duidelijk op welke momenten zij haar invloed kan uitoefenen.
- Er zijn duidelijke kaders gesteld met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement.
- De gemeente beschikt over heldere regels rondom winst- en verliesnemingen.

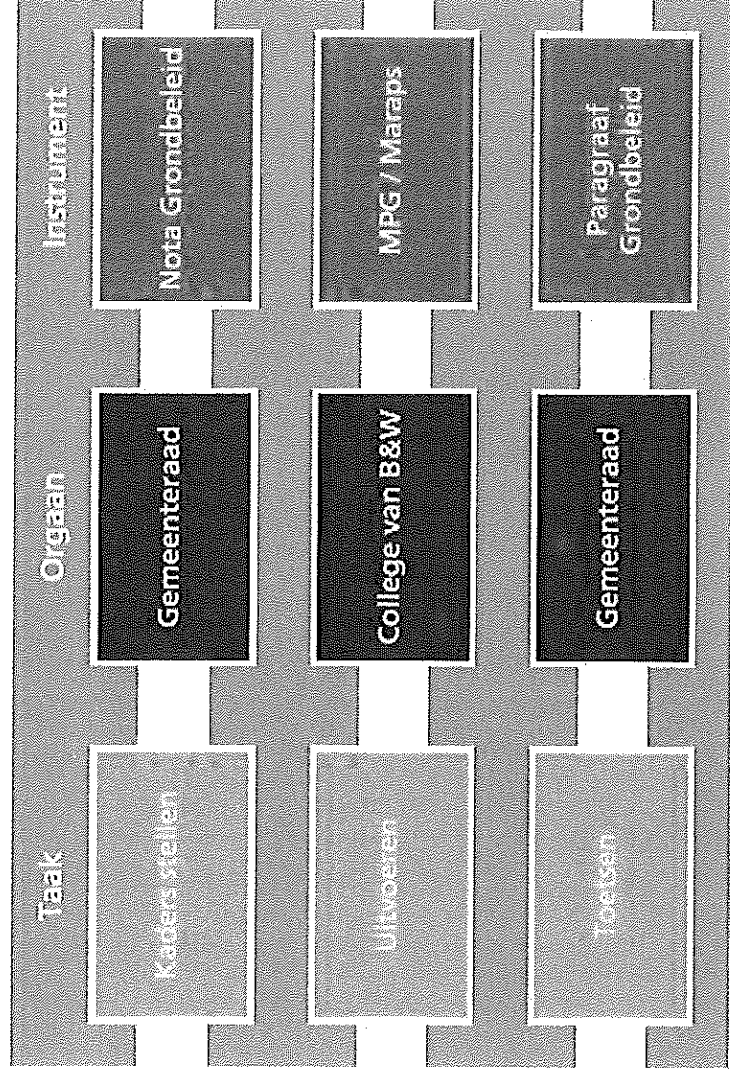


2. Rollen en sturing

Rollen, taken, bevoegdheden en sturingsmomenten

2. Rollen en sturing

- Gemeenteraad stelt kaders op hoofdlijnen (Nota Grondbeleid)
- Gemeenteraad toetst het werk van het College van B&W d.m.v. de paragraaf Grondbeleid bij de jaarrekening (art. 16 BBV).



Rollen, taken, bevoegdheden en sturingsmomenten

2. Rollen en sturing

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Nota grondbeleid	Aankopen onroerende zaken in het kader van het strategisch/actief verwervingsbeleid
Verwerving en beheer	- Beschikbaar stellen krediet strategische aankopen - Vaststellen toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten - Ontelgeningsbesluit	- Vestigen van voorkeursrecht - Opstellen verwervingsplan - Onteigenen
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	
Uitgifte	Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte	- Uitroering - Uitgiftecontracten
Kostenverhaal	Kostenverhaal (oud: exploitatieverordening/baatbelasting, nieuw: exploitatieplan, exploitatieverordening (facultatief))	- Exploitatieovereenkomsten (oud) - Antieure overeenkomst - Fosterieure overeenkomst - Planschadeovereenkomsten
Samenwerking	Paragraaf verbonden partijen	Deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon
Grondexploitatie	Vaststellen (evt. gedelegeerd) Resultaatbestemming	Vertrouwelijk deel van grondexploitatie
Programma en kwaliteit	Vaststellen projectopdrachten en projectontwerp	
Sturing en verantwoording	- Jaarrekening - Tussentijdse rapportages (MPG – Meerjaren Perspectief Grondexploitaties)	- Vertrouwelijk deel - MPG-rapportages - Rapporteren jaarrekening en tussentijdse rapportages

Sturing mogelijk maken: informatievoorziening

2. Rollen en sturing

Informatie om te kunnen sturen:

- Hoe en welke kaders & uitgangspunten stelt de raad t.a.v.: programma, planning, uitgifteprijzen
- Transparantie: risico's, winstneming, grondposities inzichtelijk?
- Waar, hoe en welk kostenverhaal bij private ontwikkelingen

Wanneer en hoe informeren:

- Kaders: BBV en optioneel Nota grondbeleid
- Grondnota (onderdeel & grondbeleid)
- P&C cyclus
- Vaststellen grondexploitaties
- Naar de raad bij majeure wijzigingen of herzieningen (bestuurlijke besluitvorming moet voorafgaan aan planaanpassing – niet achteraf en impliciet)

Sturing ruimtelijke projecten

2. Rollen en sturing

Fasen bij gebiedsontwikkeling

	Initiatief	Haalbaarheid	Realisatie	Beheer
Doel van de fase	Projectvoorstel	Planuitwerking	Uitvoering	Continuïteit
Uitgangspunten	Nota's/ beleidsstukken	Startdocument	Plan	Openbare ruimte/ infrastructuur
Eindproduct	Startdocument	Ontwerp	Openbare ruimte/infrastructuur	Beheer
Budgettair kader	Voorbereidingskrediet/ budget verwerving	Voorbereidingskrediet/ budget verwerving	Grondexploitatie	Begroting
Bestuurlijke besluitvorming	Raad (gedelegeerd aan college)	Raad (gedelegeerd aan college)	Raad (gedelegeerd aan college)	College

Sturing ruimtelijke projecten

2. Rollen en sturing

- Inzicht in output (planning, programma en geld; realisatie van beoogde ruimtelijke doelen; afstemming en overzicht private en gemeentelijke plannen).
- Inzicht in verloop exploitatiesaldi (vanwege relatie naar voorzieningen en geplande verloop reserves; voorwaarde: geactualiseerde grondexploitaties).
- Inzicht in en beheersing van risico's (bandbreedte en afhankelijkheden t.a.v. exploitatiesaldi) en relatie naar weerstandsvermogen (omvang benodigde buffer in reserve grondbedrijf).

3. Grondexploitaties

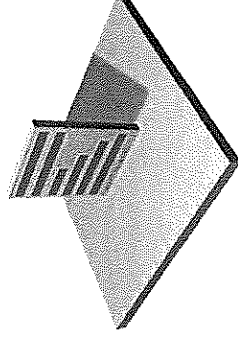
Definiëring

3. Grondexploitatie

Definitie Grondexploitatie:

- De begroting van alle met het proces van de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied of locatie samenhangende uitgaven en inkomsten in de tijd.
- Het geheel van activiteiten rond de planvoorbereiding, verwerving, tijdelijk beheer, het bouw- en woon rijp maken en de uitgifte van gronden.
- (financiële) prognose ter onderbouwing van ruimtelijke plannen. Bij 'onvermijdbaar tekort voorziening treffen, bij geprognostiseerd positief saldo eerst winst realiseren (BBV)
- Saldo netto contant per 1/1/2012: winst pas na realisatie, voorziening voor voor verwacht verlies. Jaarschrijven minder interessant.

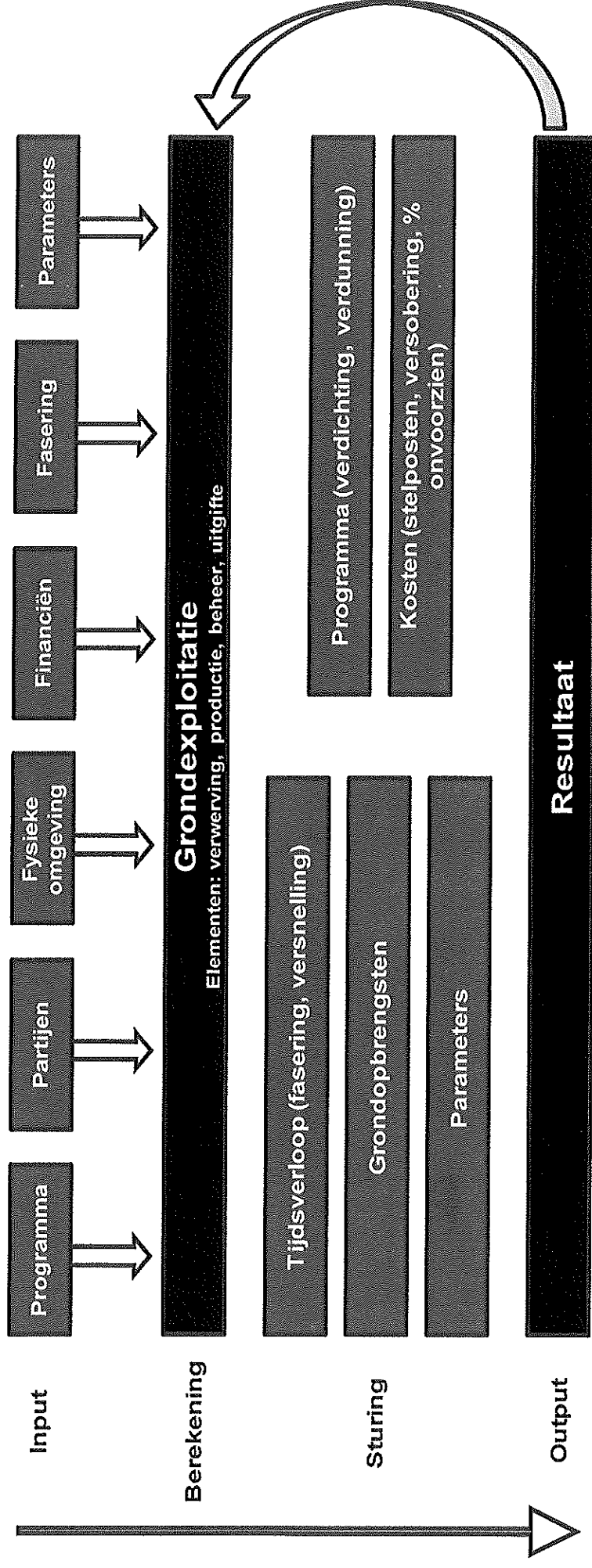
“Beter ongeveer goed dan precies fout ...



Werking en sturing grondexploitatie

3. Grondexploitatie

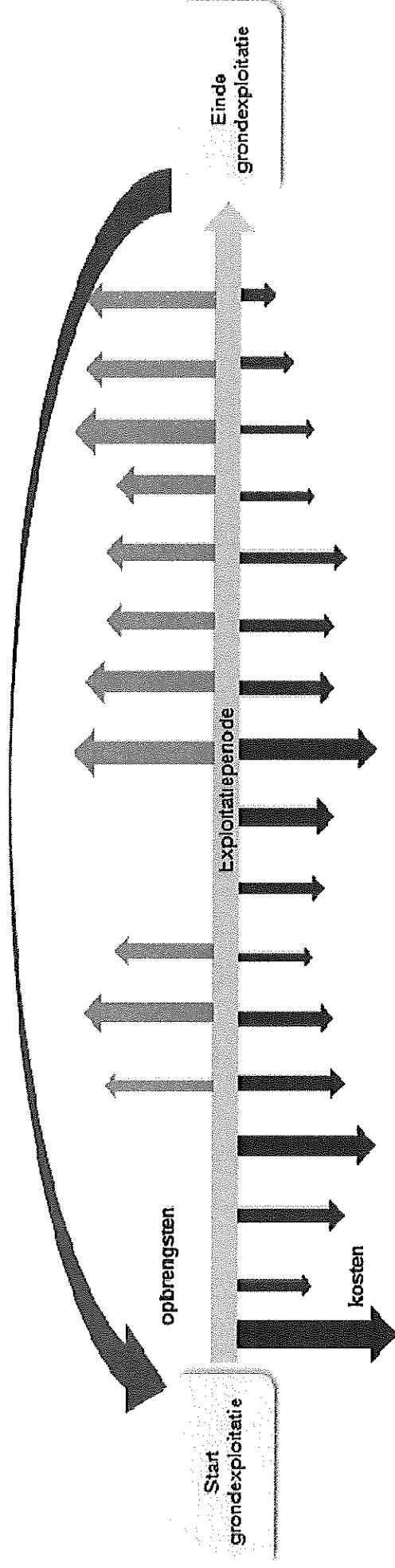
Sturingsmogelijkheden grondexploitaties



Factor tijd bij gebiedsontwikkeling: parameters

3. Grondexploitatie

- Grondexploitaties hebben vaak verschillende looptijden. Grootsschalige gebiedsontwikkeling kennen relatief lange doorlooptijden (5-25 jaar) en worden daarom in fasen gerealiseerd.
- Factoren inflatie en rente (parameters) gaan een rol spelen en kunnen aanzienlijke impact hebben op het projectresultaat.
- Vanwege deze factoren dient in de grondexploitatie rekening te worden gehouden met een jaarlijkse rendementseis (discontovoet).
- Door de rekenwaarden van deze grondexploitaties naar hetzelfde moment door te rekenen, worden waarden vergelijkbaar en is een totaal te berekenen (NCW).



4. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven

Financiële afhankelijkheid groot door toegenomen omvang en risico's in grondposities...

4. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven

- Onderhanden werk grondposities op balans alle gemeenten 2010 circa € 14,5 miljard (exclusief PPS'en)
- Gezamenlijke baten bouwgrondexploitaties ten opzichte van de totale baten van gemeenten tussen 7 en 15%!
- Ingeboekte nog te realiseren baten bij alle gemeenten; raming per ultimo 2010 € 33 miljard.....!!!!

Gemeenteklasse/periode	2006	2009	2014
Minder dan 25.000 inwoners	11%	13%	13%
Meer dan 25.000 en minder dan 50.000 inwoners	12%	17%	15%
Meer dan 50.000 en minder dan 100.000 inwoners	13%	13%	13%
Meer dan 100.000 inwoners	18%	20%	15%
De grootste 4 gemeenten	7%	12%	7%

Update 2011: Totaalverlies loopt op tot € 2,9 miljard

4. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven

	2009	2010
Totale boekwaarde gronden	€ 12,0	€ 13,1
• BIE	€ 8,4	€ 9,6
• NIEGG	€ 3,6	€ 3,5
Financiële verliezen	€ 2,4	€ 2,9
• Direct verlies	€ 1,0	€ 1,8
- Waarvan in 2010 genomen	-	€ 0,7
• Winstverdampting	€ 1,4	€ 1,1
- Waarvan in 2010 genomen	-	€ 0,1

*BIE: Bouwgrond in exploitatie
 ** NIEGG: Niet in exploitatie genomen gronden

Update op basis van jaarrekeningen 2010

- Conclusie: circa € 900 miljoen verlies genomen, nog € 2 miljard verwacht in komende twee jaar
 - Door verliezen naar verwachting 35 gemeenten in de problemen (8% van totaal)

Grondexploitaties: Planning, Programma en Prijzen

4. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven

Marktinvloeden: effect van daling woningprijs op de grondprijs (residuele grondwaarde)

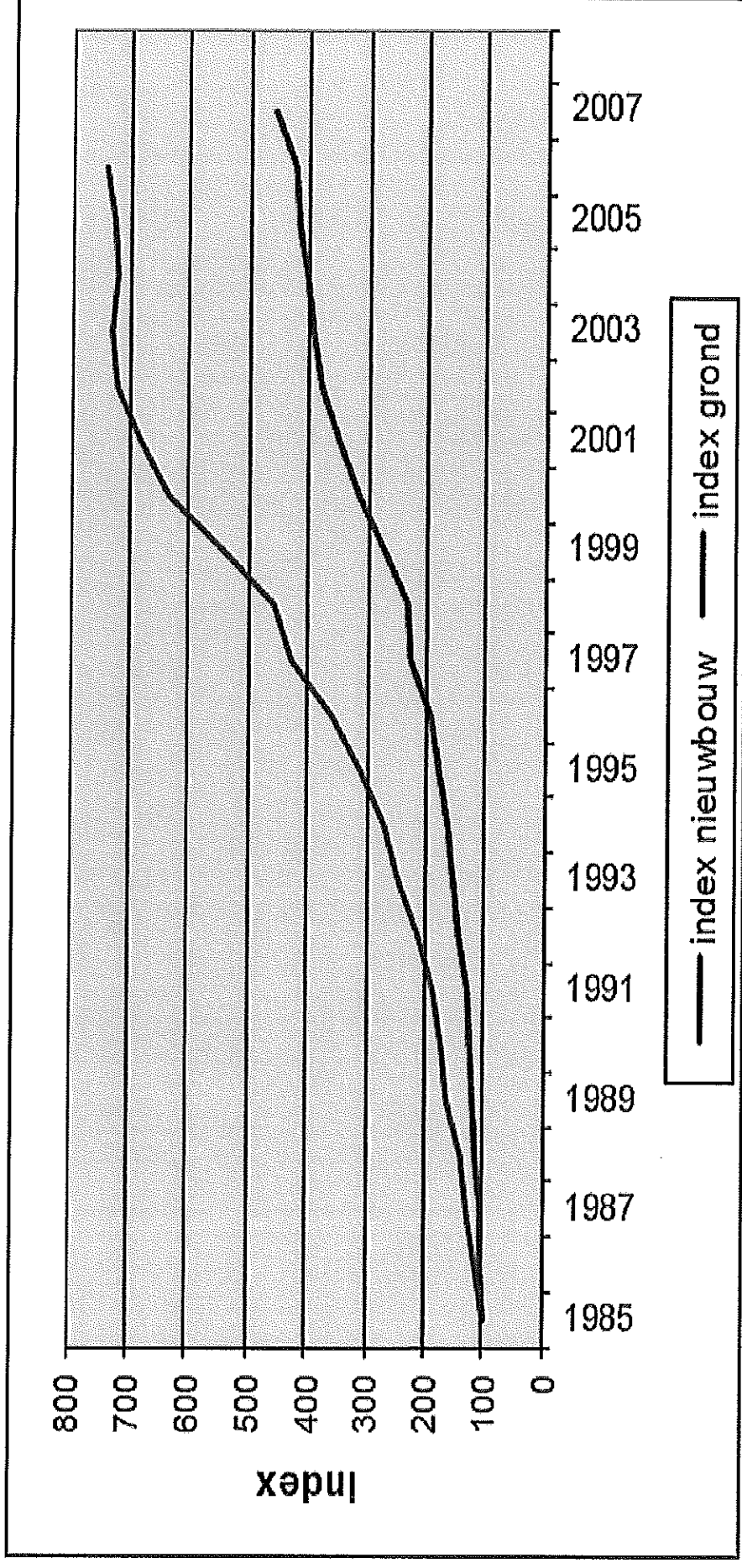


- Conclusie: een daling van de VON prijs met 5% en een daling van de stichtingskosten met 3% levert een daling van de residuele grondwaarde met 10% op, in plaats van een gecaluleerde stijging van circa 1 a 2 % per jaar.....
- NB: VON prijzen inmiddels sinds 2008 landelijk ca. 10% gedaald, aanbestedingsvoordelen incidenteel, stichtingskosten onder druk door o.a. hogere EPC norm (duurzaamheidseisen)

Grondprijzen: “What goes up must come down....”

4. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven

Woningprijzen nieuwbouw koop versus grondprijzen

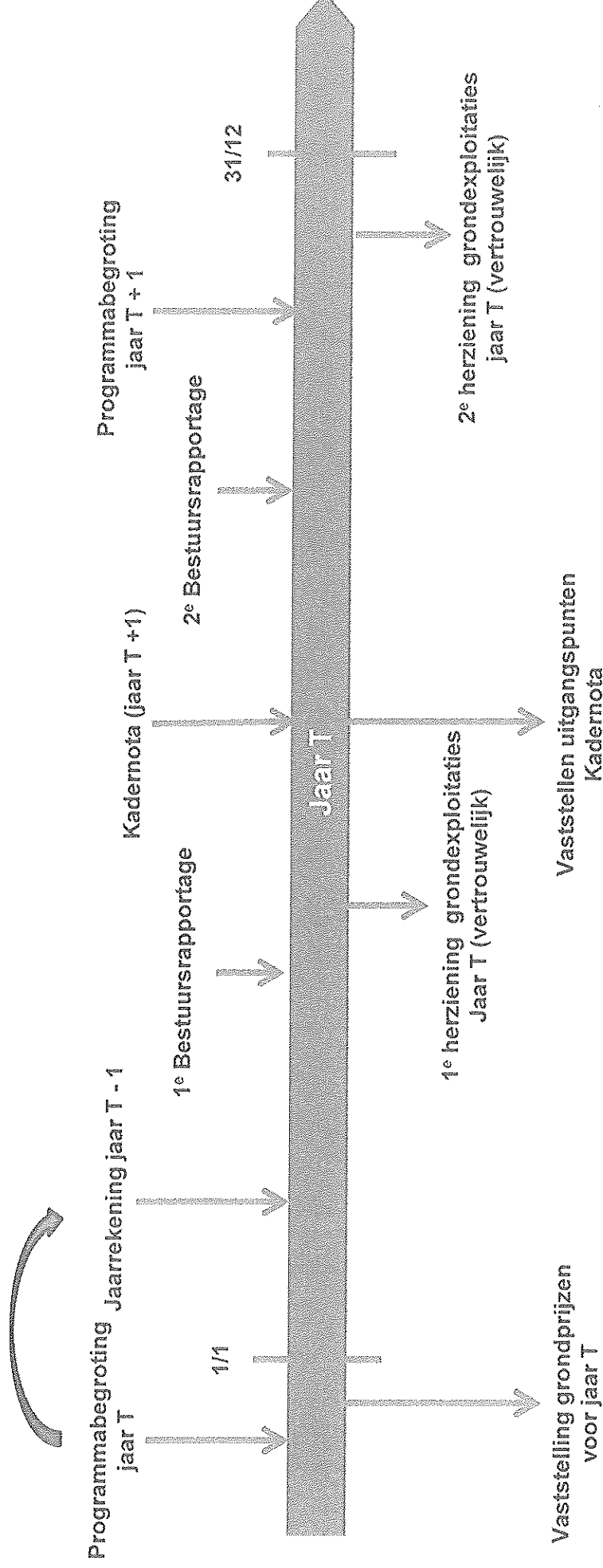


(bron: NIROV)

5. Informatievoorziening Buren

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

5. Informatievoorziening Buren



Jaarrekening

5. Informatievoorziening Buren

Paragraaf Grondbeleid bevat 5 onderdelen:

- Gemeentelijk beleid;
- Gemeentelijk uitgifteprijsbeleid;
- Financiële resultaten;
- Risico's bouwgrondcomplexen;
- Ontwikkeling en bespreking bouwgrondcomplexen.

Stellingen:

- De uitwerking van het gevoerde grondbeleid in het afgelopen jaar is voldoende concreet opgenomen in de jaarrekening.
- Er zijn duidelijke kaders voor rapporteren over majeure afwijkingen en deze worden in acht genomen.

Herziening grondexploitaties

5. Informatievoorziening Buren

Stellingen:

- De raad neemt kennis van de informatie die ze krijgt en is daardoor in staat om te sturen op basis van deze informatie en stuurt ook daadwerkelijk.
- De verstrekte informatie voldoet aan de behoefte van de raad en wordt op een toegankelijke wijze gepresenteerd.

Herziening grondexploitaties

5. Informatievoorziening Buren

Constateringen:

- Uitgebreide en gedetailleerde informatievoorziening, belangrijke informatie sneeuwt onder door hoeveelheid informatie.
- Veel tijd en energie in bijlagen gestoken maar zelden geraadpleegd: 1 raadslid heeft de vertrouwelijke bijlage ingezien
- Er geen sprake van een volwaardige managementsamenvatting.
- De duiding van de informatie ontbreekt. Bijvoorbeeld bij scenario's van vertraging en gevolgen voor voorzieningen/reserves en kans dat het zich voor gaat doen waardoor het voor een raadslid onduidelijk is of er reden tot zorgen en/of bijsturing is.
- Toelichting door middel van presentaties is incidenteel en niet ingebed in P&C cyclus
- De informatie is slechts toegankelijk indien sprake van vaktechnische kennis. Dit werkt drempelverhogend.

Suggesties voor verbetering:

- Toevoegen van managementinformatie voor de raad.
- Link leggen met bestuurlijk vastgestelde kaders.
- Conclusie of project conform de bestuurlijk vastgestelde kaders verloopt.
- Indien sprake is van majeure afwijkingen: expliciet maken, gevolgen benoemen en nader verantwoordt welke acties worden ondernomen.
- Wens uitspreken of dit in alle gevallen noodzakelijk is of alleen voor majeure projecten.

Programmabegroting (paragraaf grondbeleid)

5. Informatievoorziening Buren

Stellingen:

- De raad moet zelf duidelijker aangeven welke informatie ze wil hebben in relatie tot de te realiseren doelstellingen.
- De raad is meer gediend met een tweetal tussentijdse presentaties + toelichting en discussie in plaats van uitgebreide informatie die vertrouwelijk ter inzage wordt gelegd.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

5. Verbetervoorstellen Buren : Overzicht in één oogopslag

Project	Contante waarde plansaldo (x € 1.000,-)	Looptijd	Programma					
			# woningen	# m² kantoren	# m² bedrijven			
Project A	-8.036	2001-2007	295			✓	✗	Ⓢ
Project B	-2.800	2004-2007	132					Ⓢ
Project C	3.230	2001-2007	380	108.500				Ⓢ
Project D	-3.297	2000-2012	420	131.502	24.000	✓		
Project E	-952	2004-2018	111			✗		



Project verloopt volgens bestuurlijk vastgesteld plan (grondexploitatie en stedenbouwkundig plan)



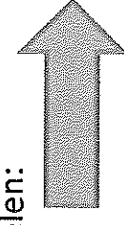
Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op één of meer onderdelen:

- kosten/opbrengsten: afwijking < € 250.000
- plansaldo: afwijking < € 250.000 en/of < 10%
- programma: afwijking < 5%



Project wijkt af van bestuurlijk vastgesteld plan op in ieder geval één van de onderdelen:

- kosten/opbrengsten: afwijking > € 250.000
- plansaldo: afwijking > € 250.000 en/of > 10%
- programma: afwijking > 5%

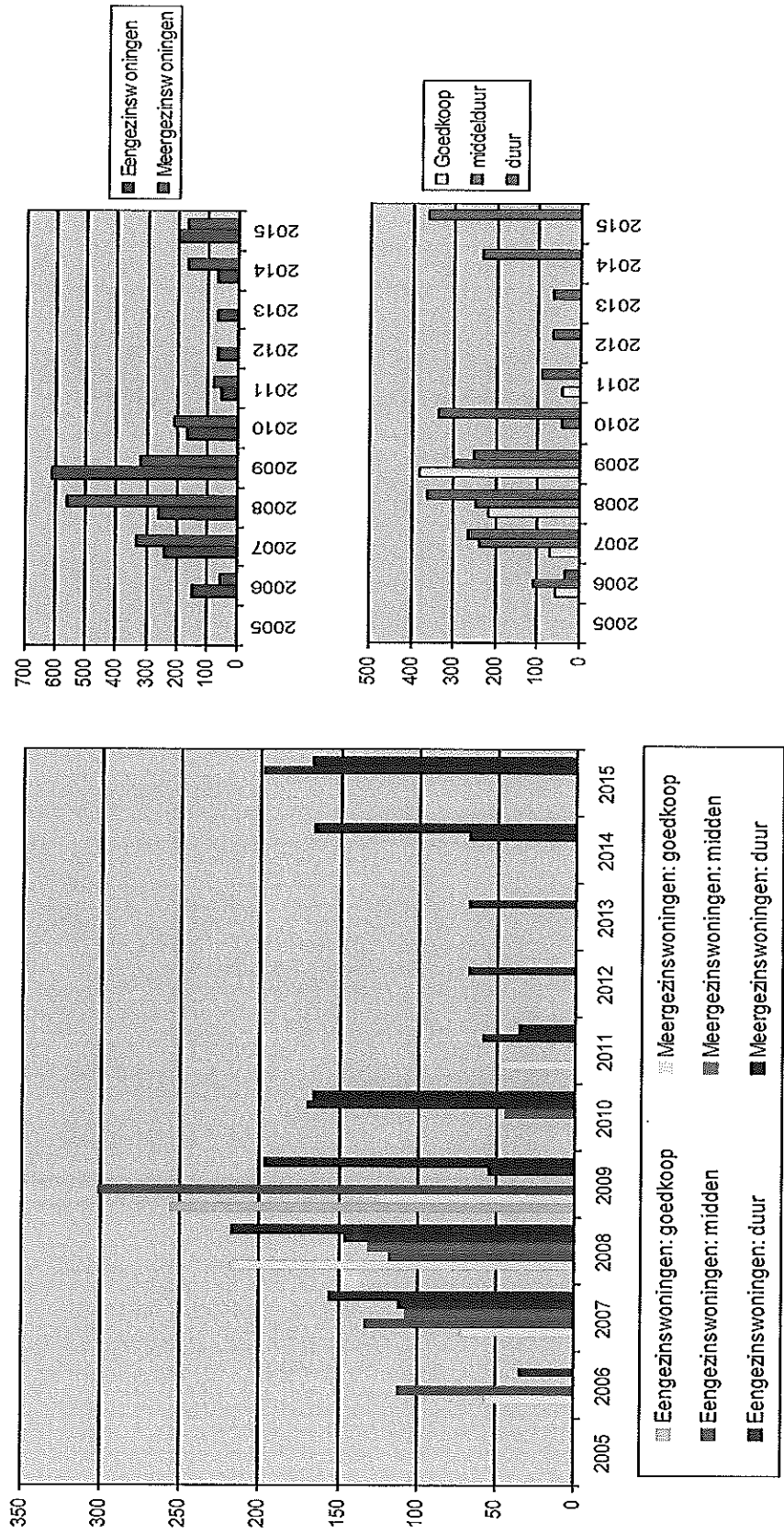


**Majeure
afwijkingen**

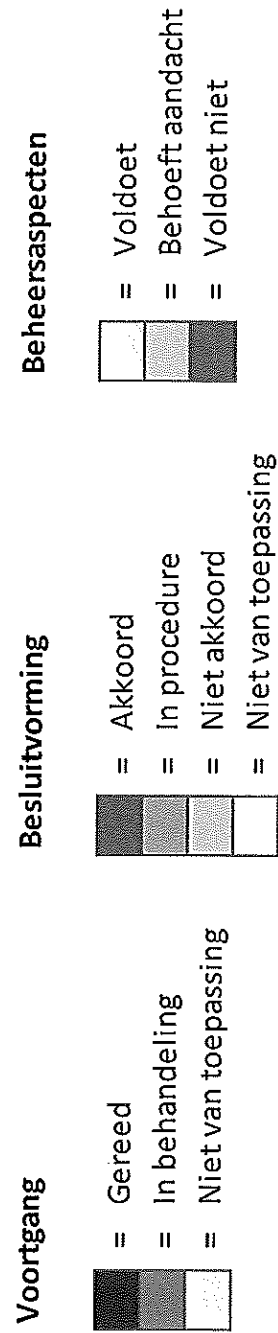
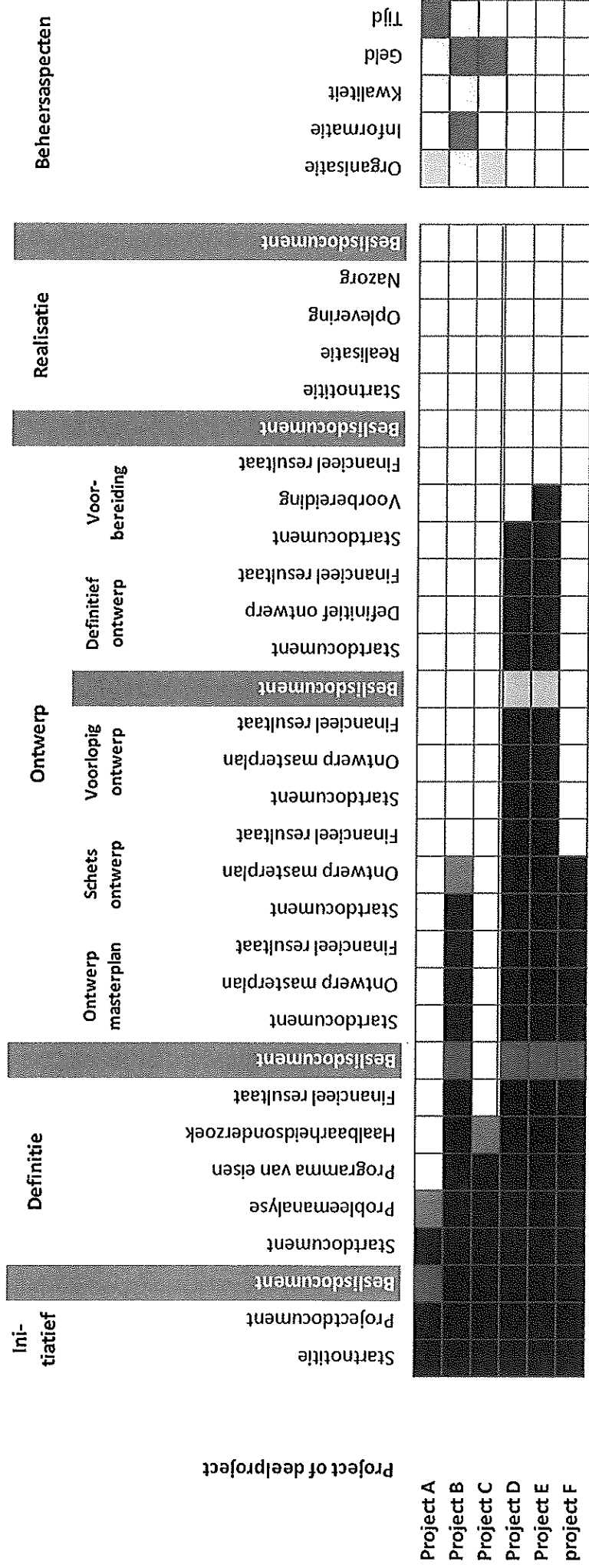
Informatievoorziening aan de gemeenteraad

5. Verbetervoorstellen Buren (inzicht in programma en output)

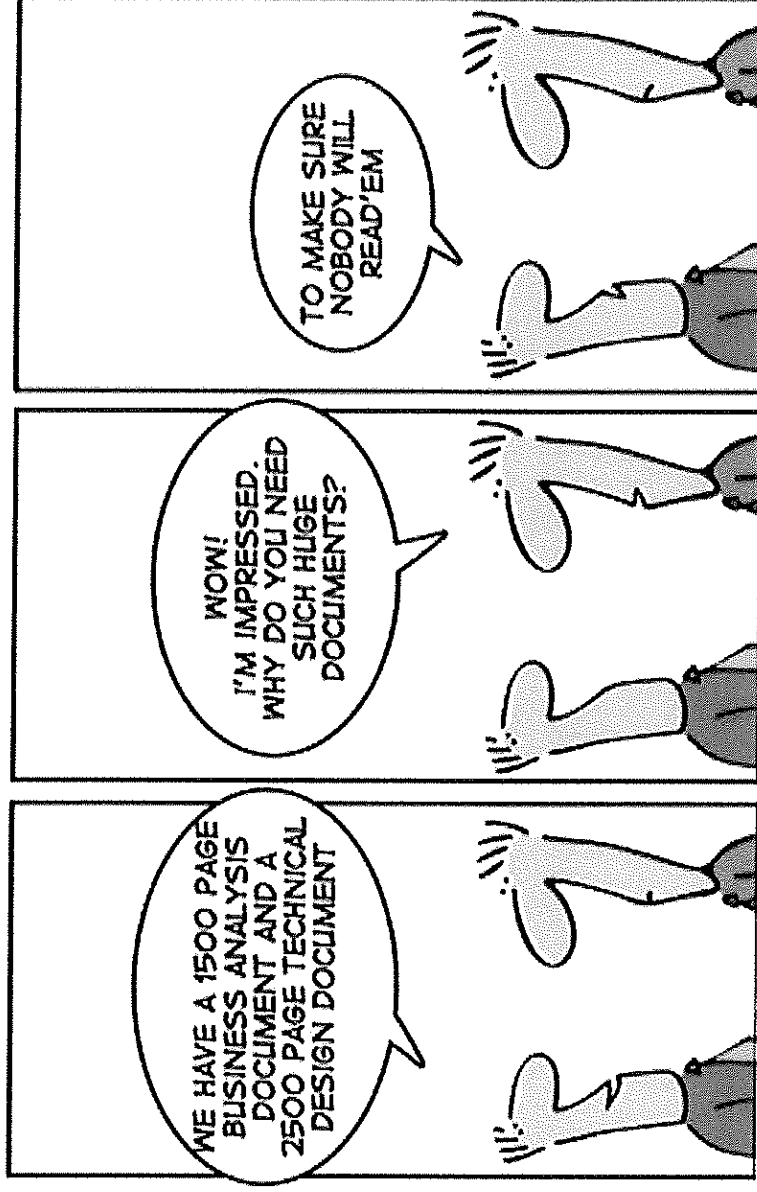
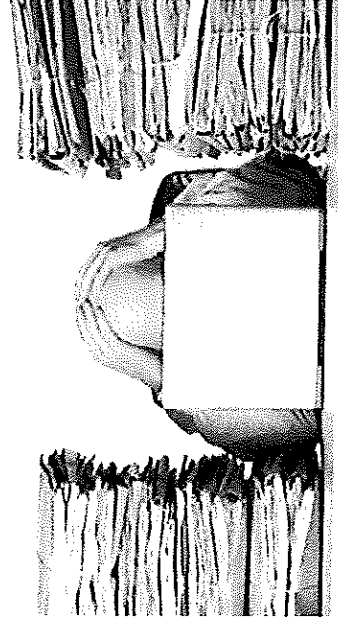
Woningbouwproductie 2005-2015

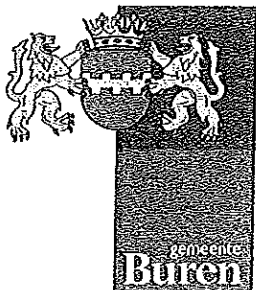


Informatievoorziening aan de gemeenteraad 5. Verbetervoorstellen Buren



Informeren is doseren!!





Rekenkamercommissie Buren
T.a.v. de heer drs. P.H. de Jong

uw brief van: 28 maart 2012
uw kenmerk:
ons kenmerk: UIT/1207589
behandeld door: J. Braamskamp
bijlage(n):
onderwerp: Onderzoek grondexploitatie

Maurik, 10 april 2012

verzonden: 11 APR 2012

Geachte heer De Jong,

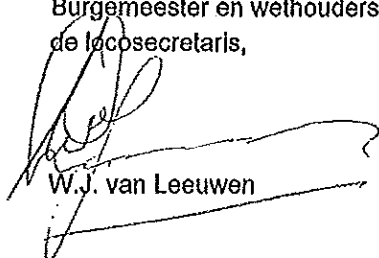
Uw commissie onderzoekt het instrumentarium voor sturing en beheersing van de grondexploitatie in onze gemeente. U stelt ons in staat om een reactie te geven op het conceptrapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

De reactietermijn die u ons geeft, is te kort om het conceptrapport helemaal te doorgronden. Wij gaan er echter vanuit dat dat in dit stadium ook niet uw bedoeling is. Op dit moment volstaan wij dan ook met de conclusie dat de door (of namens) ons verstrekte informatie juist is verwerkt.

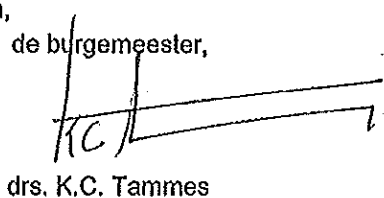
Wij zien uw eindrapport met belangstelling tegemoet.

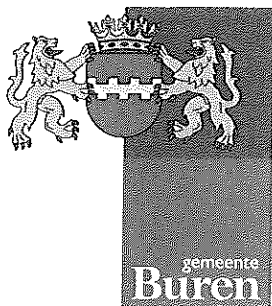
Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Buren,
de locosecretaris,


W.J. van Leeuwen

de burgemeester,


drs. K.C. Tammes



Rekenkamercommissie Buren

Aan De Raad van de gemeente Buren

Datum 25 april 2012

Onderwerp Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie
Nawoord

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamercommissie Buren heeft met de brief van het college van Burgemeester en Wethouders van 10 april 2012 een reactie ontvangen op het onderzoeksrapport "Analyse informatievoorziening grondexploitaties Gemeente Buren" samengesteld door Deloitte Real Estate Advisory.

Wij hebben met instemming kennis genomen van de conclusie van het college dat de door (of namens) hen verstrekte informatie juist is verwerkt in het rapport.

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft - vanwege de korte reactietermijn - het rapport nog niet helemaal kunnen doorgronden. Indien het college van Burgemeester en Wethouders in een vervolgreactie alsnog wil reageren op ons rapport dan nodigen wij hen graag uit deze reactie te zenden aan uw raad.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Buren,
Drs. P.H. de Jong, voorzitter,
Namens deze,


W. van Beem, ambtelijk secretaris.