

Deloitte Financial Advisory Services B.V.
Real Estate Advisory
Orteliuslaan 982
3528 BD Utrecht
Postbus 3180
3502 GD Utrecht
Nederland

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

Analyse informatievoorziening grondexploitaties Gemeente Zaltbommel

26 juni 2012

Uitgebracht aan: Gemeente Zaltbommel
T.a.v. Rekenkamercommissie
De heer W. Elemans
Postbus 10.002
5300 DA Zaltbommel

Auteurs: J.W. Santing MSc RE
H.J.L. Wiltink MSc

Verantwoordelijk
Partner: Drs. F.J.M. ten Have

Kenmerk: 311332240

2/28
28 juni 2012
311332240

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond en aanleiding	4
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Werkwijze	4
1.4 Leeswijzer	5
2. Normenkader: taken raad en college	6
3. Planning, control en grondexploitaties in Zaltbommel	7
3.1 Planning en control cyclus	8
3.2 Grondexploitaties in de gemeente Zaltbommel	9
4. Analyse informatievoorziening gemeenteraad	10
4.1 Wanneer wordt de raad geïnformeerd?	11
4.2 Welke informatie krijgt de raad?	12
4.3 Hoe wordt de informatie in beeld gebracht?	16
5. Conclusie	18
6. Suggesties voor betere informatievoorziening	19
6.1 Concretiseer rol en taakverdeling raad en college	19
6.2 Rapporteer op voortgang	20
6.3 Definieer en rapporteer op (majeure) afwijkingen	21
6.4 Integreer KWP in herziening grondexploitaties	24
6.5 Varieer in de wijze van informeren	27
7. Bronvermelding	28

Managementsamenvatting

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

Wij concluderen dat de raad niet scherp heeft gedefinieerd wanneer ze geïnformeerd wil worden. In de informatievoorziening aan de raad is wel een verbeterslag gemaakt bij de 2^e BURAP 2011 en de jaarrekening 2011. Een ruimere informatievoorziening over de herziening van de grondexploitaties lijkt ons desondanks echter wel gewenst. Tegelijkertijd kan de informatievoorziening op onderdelen beperkter. Door de huidige werkwijze is er daarnaast veel besluitvorming bij implicatie. Het is daardoor de vraag of de raad een integrale afweging heeft kunnen maken en, zich bewust is van de besluiten die worden gevraagd en de consequenties van deze besluiten. De voor de raad relevante sturingsinformatie is namelijk niet eenvoudig herleidbaar uit de gepresenteerde stukken. Deze informatie kan toegankelijker worden gepresenteerd.

Wij komen op basis van deskstudie, de interviews en workshop met de raad tot de volgende aanbevelingen:

1. Concretiseer de rol en taakverdeling tussen raad en college. Wij bevelen aan om op basis van het projectmatig werken de taken, verantwoordelijkheden, en bevoegdheden met behulp van het STORM –model (STuring en Organisatie Ruimtelijke Maatregelen) per planfase vast te leggen. (§6.1 – p.19)
2. Rapporteer op voortgang in de verschillende grondexploitaties aan de hand van de planfasen uit het STORM-model. (§ 6.2 – p.20)
3. Definieer (majeure) afwijkingen en maak afspraken over de wijze waarop hierover aan de raad wordt gerapporteerd. Wij adviseren gebruik te maken van het stoplichtmodel. Wij adviseren de raad om de bandbreedtes van de majeure afwijkingen vast te stellen in samenspraak met het college. (§ 6.3 – p.21)
4. Integreer het kwalitatief woningbouwprogramma in de herziening van de grondexploitaties. Wij adviseren de consequenties van het KWP af te zetten tegen de gemeentelijke planvoorraad en de daaruit voortvloeiende risico's (blijvend) te monitoren. Door deze koppeling te maken kan gestuurd worden op de omvang van de algemene reserve grondexploitatie. (§ 6.4 – p.24)
5. Varieer in de wijze van informeren. Wij bevelen aan de raad niet alleen schriftelijk te informeren, maar ook periodiek mondelinge toelichtingen te geven op bijvoorbeeld majeure afwijkingen, beslissingen met een grote impact of de grootste grondexploitaties. Wij adviseren (meer) te werken met vooraankondigingen en procesmatige toelichtingen waarin kenbaar wordt gemaakt wat de raad op welk moment moet gaan beslissen. (§ 6.5 – p.27)

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Zaltbommel heeft gekozen voor een onderzoek naar de doeltreffendheid van de informatievoorziening over de grondexploitaties. Het doel is om te onderzoeken op welke wijze de raad beter in control kan zijn op het gebied van de grondexploitaties. Daarvoor heeft zij Deloitte Real Estate Advisory opdracht gegeven.

1.2 Vraagstelling

Conform onze offerte d.d. 24 februari 2012 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 Zaltbommel 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?
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?

1.3 Werkwijze

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

Met het houden van interviews zijn de eerste bevindingen gevalideerd bij medewerkers van de afdeling realisatie en beheer, de concerncontroller en de verantwoordelijke

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

5/28
28 juni 2012
311332240

wethouder. Ook is een workshop gehouden met de raad.² Hierin is de werking van grondexploitatie uiteengezet en stil gestaan bij rol- en taakverdeling. Daarnaast is op basis van de eerste bevindingen getoetst wat de informatiebehoefte is van de raad.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is op hoofdlijnen het normenkader rondom de taakverdeling en informatievoorziening op het gebied van grondbeleid en grondexploitatie uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de planning en controlcyclus en de grondexploitatie in de gemeente Zaltbommel, en hoofdstuk 4 bevat een analyse van de instrumenten voor de gemeenteraad. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens een conclusie getrokken en in hoofdstuk 6 worden verbetervoorstellen gedaan.

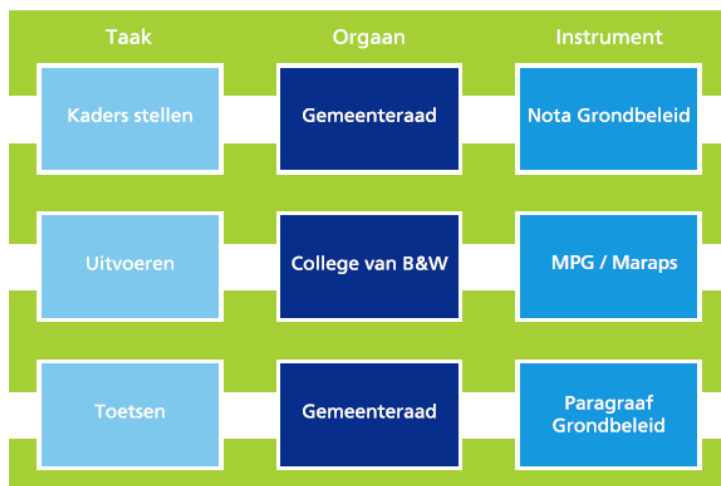
² Workshop 14 mei 2012. De sheets van de workshop zijn als bijlage bij de notitie gevoegd.

2. Normenkader: taken raad en college

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) en het handboek Grond(ig) Beleid van Deloitte zijn als normenkader gehanteerd. Het BBV vormt het wettelijke kader en het handboek biedt een beschrijving van alle aspecten van grondbeleid zoals ruimtelijke doelstellingen, processen, organisatie, financiën, informatievoorziening en besluitvorming.

Grondbeleid biedt de gemeente instrumenten en mogelijkheden om te sturen en te participeren in de grondmarkt, naast de publiekrechtelijke taken die de gemeente heeft op het terrein van ruimtelijk beleid.

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders van het grondbeleid worden echter vastgesteld door de raad. Ook controleert de raad vervolgens of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven. Hierbij is het belangrijk dat de wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid een zodanig transparante vorm heeft, dat de raad in staat is zijn controlerende functie naar behoren uit te voeren. In figuur 1 is aangegeven hoe de taken tussen raad en college op dit punt zijn verdeeld³.



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

Het college moet volgens het BBV jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen, terwijl bij de jaarrekening

³ 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 grondprijnsbeleid. MPG staat voor Meerjaren Perspectief Grondexploitaties.

7/28
28 juni 2012
311332240

verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar. De raad kan het college vragen, in aanvulling op de paragraaf grondbeleid (BBV), een nota grondbeleid op te stellen. In een nota grondbeleid kan worden vastgelegd of en hoe de raad tussentijds wordt geïnformeerd over eventuele majeure wijzigingen in de projecten. Daarnaast wordt in een dergelijke nota in relatie tot de programma's (per project) ingegaan op de vorm van het te voeren grondbeleid, verwervingen en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerkingen, programma's, kwaliteit en sturing en verantwoording.

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/of de woonvisie. Per locatie kan tevens worden benoemd op welke wijze deze doelstellingen kunnen worden bereikt, met welke middelen en binnen welke randvoorwaarden.

In de nota grondbeleid of de financiële verordening (ex. artikel 212 Gemeentewet) kan worden opgenomen welke informatie de raad wanneer wil krijgen met betrekking tot grondbeleid en grondexploitaties. 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 er voor kiezen hierbij haar eigen expertise te organiseren. Zo kan zij het college vragen stellen. Daarnaast kan zij het college vragen om een onafhankelijke toets te organiseren, of er voor kiezen hierin zelf het opdrachtgeverschap te behouden.

3. Planning, control en grondexploitaties in Zaltbommel

De structurele informatievoorziening voor de toetsende rol van de raad is veelal ingebed in de reguliere planning en control cyclus (verder: P&C cyclus). Deze cyclus omvat een aantal fasen: het aanvragen van middelen (tijd en geld), 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.

Grondexploitatieberekeningen geven inzicht in de financiële haalbaarheid van plannen, leggen kaders vast voor wat betreft kosten, opbrengsten, programma en fasering en vormen een basis voor scenarioanalyse en risicomanagement. Het gaat vaak om veel geld, meerdere partijen, complexe opgaven, lange looptijden en (grote) risico's.

3.1 Planning en control cyclus

Vaste onderdelen van de P&C cyclus zijn de programmabegroting en de jaarrekening. De begroting geeft de verwachte kosten en opbrengsten van een programmaonderdeel 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.

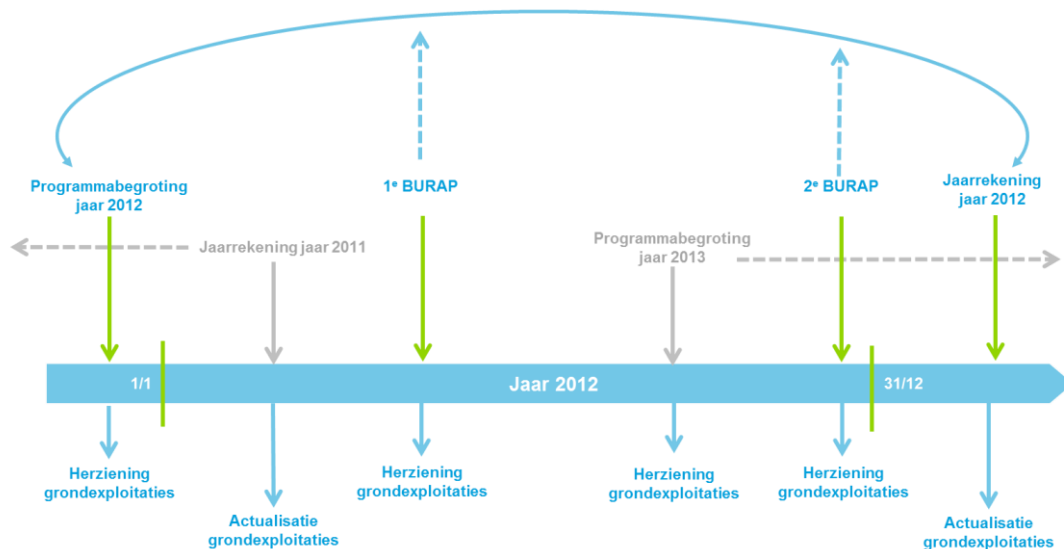
Relevant zijn echter vooral de daaruit resulterende mutaties in de saldi. Als bijvoorbeeld een geplande uitgave in de vorm van een verwerving niet tot stand komt ('meevaller', immers minder kosten?) kan dit bij een grondexploitatie per saldo een tegenvaller zijn (latere verwerving kan duurder zijn en planvertraging veroorzaken, waardoor het plansaldo verslechtert). Bij grondexploitaties moet vooral op saldi worden gestuurd en minder op jaarschijven, waarvoor de reguliere begroting en jaarrekening minder geschikt zijn.

De programmabegroting en de jaarrekening dienen conform BBV artikel 16 daarom 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.

Naast de begroting en jaarrekening moet de gemeente zich in het kader van de actieve informatieplicht naar de raad verantwoorden bij tussentijdse afwijkingen op basis van in de nota grondbeleid vastgestelde bandbreedtes.

De P&C cyclus in de gemeente Zaltbommel is in onderstaande figuur 2 weergegeven.



Figuur 2. Planning en control cyclus

In deze P&C cyclus is onder andere het verband tussen de begroting en jaarrekening zichtbaar. De jaarrekening is de verslaglegging van het boekjaar achteraf, de begroting wordt voorafgaand aan het boekjaar opgesteld. In de jaarrekening dient te worden teruggeblift op de begroting voor een vergelijking. De 1^e en 2^e Burap's dienen als voortgangsrapportages voor dit proces. Deze rapportages zijn belangrijk voor de tussentijdse informatievoorziening, temeer daar er tussen het opstellen van de programmabegroting en het presenteren van de jaarrekening een periode van bijna twee jaar passeert.

Tevens is zichtbaar op welke momenten in de cyclus er een actualisatie dan wel herziening van de grondexploitaties plaatsvindt.

3.2 Grondexploitaties in de gemeente Zaltbommel

In onderstaande tabel zijn de kerngegevens van de gemeente Zaltbommel weergegeven per jaareinde 2011.⁴ Optelling van de nog te maken kosten en nog te maken opbrengsten geeft het totaal aan risicodragende posten van de grondexploitaties van de gemeente. De gemeente loopt risico over beide posten. Zo kunnen de kosten toenemen, de opbrengsten tegenvallen, of de fasering verloopt anders dan gepland wat zorgt voor extra rentelasten.

⁴ De nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten zijn aangeleverd door de ambtelijke organisatie.

10/28
28 juni 2012
311332240

Gemeente Zaltbommel jaarrekening 2011		Begroting 2012
Totaal nog te maken kosten grondexploitaties:	± € 39,5 mln. (nominaal)	
Totaal nog te realiseren opbrengsten grondexploitaties:	± € 79,3 mln. (nominaal)	
⇒ Totaal risicodragende posten:	± € 118,8 mln. (nominaal)	
Onderhanden werk (geïnvesteed risicodragend vermogen) 1/1/2012	± € 38,9 mln.	
Algemene reserve grondexploitatie 1/1/2012	± € 7,1 mln.	± 3,2 mln.
Voorzieningen 1/1/2012	± € 8,8 mln.	± 7,1 mln.
Gemeentelijke begroting (2011)	± € 87,7 mln.	± 62,2 mln.

Figuur 3. Overzicht kerncijfers grondexploitaties jaarrekening en begroting

Door optelling van al gemaakte kosten (het geïnvesteed risicodragend vermogen) ad € 38,9 miljoen, met de nog te maken kosten van € 39,5 miljoen, wordt inzichtelijk hoeveel kosten nog terugverdiend moeten worden. Het gaat om € 78,4 miljoen aan kosten. Dit komt grofweg overeen met de nog te realiseren opbrengsten (€ 79,3 miljoen). Op basis van de gepresenteerde cijfers kunnen alle kosten terugverdiend worden. Feit is echter dat het een zeldzaamheid is dat plannen (en grondexploitaties) verlopen conform de oorspronkelijke planning. Er zit altijd een bepaald risico in de fasering en de geraamde opbrengsten.

Bij wijzigingen in de geraamde kosten en opbrengsten is het raadzaam scherp te letten op de (benodigde omvang van de) algemene reserve en te treffen voorzieningen. Een afname van de grondopbrengsten kan betekenen dat niet alle kosten terugverdiend kunnen worden met de realisatie van de plannen en er aldus een beroep op de algemene reserve grondexploitatie moet worden gedaan. Fluctuaties in het totaal van nog te maken kosten en opbrengsten is, vanzelfsprekend, van invloed op de buffer die als algemene reserve moet worden aangehouden.

De in figuur 3 genoemde 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 niet (exact) op de hoogte is van de omvang van de genoemde posten.

4. Analyse informatievoorziening gemeenteraad

De volgende documenten staan de raad van de gemeente Zaltbommel ten dienste bij het uitvoeren van haar kaderstellende en toetsende rol:

- Nota grondbeleid
- Programmabegroting
- Bestuursrapportages (1^e en 2^e Burap)
- Jaarrekening

Deze documenten zijn geanalyseerd. Analyse van deze documenten in combinatie met de interviews en de workshop geeft aanleiding tot bevindingen die zijn in te delen in drie categorieën: wanneer wordt de raad geïnformeerd, welke informatie krijgt de raad en hoe wordt deze in beeld gebracht? In de navolgende paragrafen zullen wij onze bevindingen nader toelichten.

4.1 Wanneer wordt de raad geïnformeerd?

De raad heeft een kaderstellende en toetsende rol bij de grondexploitaties. Om deze rol optimaal te kunnen vervullen, is het zaak dat de raad de juiste informatie op de juiste wijze en op het juiste moment ontvangt.

De raad kan dit zelf organiseren door concreet vast te leggen hoe, wat en wanneer ze geïnformeerd wil worden. De nota grondbeleid is hiervoor het meest geschikt. In de huidige documenten van de gemeente zijn geen concrete procesafspraken gemaakt over (tussentijdse) informatievoorziening aan de raad. Het grondexploitatieproces is in de nota grondbeleid beschreven aan de hand van de verschillende planfasen (zie figuur 4). Tijdens de uitvoeringsfase is er geen rol voor de raad, behalve de vaststelling van begroting en jaarrekening.

Fasen					
Initiatief	Definitie	Ontwerp	Vorbereiding	Realisatie	Beheer

Figuur 4. Planfasen grondexploitatieproces nota grondbeleid

De rol- en taakverdeling tussen het college en de raad is niet per fase beschreven en niet gerelateerd aan de informatievoorziening en besluitvorming in de verschillende fasen. Dit ontbreekt in het processchema gebiedsontwikkeling (bijlage 2 van de nota grondbeleid). Wel is in de nota grondbeleid op enkele onderdelen een toelichting opgenomen. Een voorbeeld van een dergelijke toelichting is:

“De bevoegdheid tot aankoop ligt dus bij het college. In artikel 169 Gemeentewet staat aangegeven dat indien sprake is van overeenkomsten met ingrijpende gevolgen, licht het college de raad in alvorens een besluit te nemen.”⁵

Op de aankoop van grond die buiten een vastgestelde exploitatie valt, waarvoor geen krediet is aangevraagd of een aankoop die grote financiële gevolgen heeft, is een procesbeschrijving van toepassing (bijlage 1 nota grondbeleid). In de nota grondbeleid is vastgelegd dat de raad na afronding van de bestemmingsplanprocedure geen rol meer heeft in het proces. Er zijn geen procesafspraken over afwijkingen in de realisatiefase

⁵ Pagina 19 nota grondbeleid september 2010

ten opzichte van het vastgestelde kader. De raad heeft niet scherp gedefinieerd wanneer ze geïnformeerd wil worden.

Wel zijn werkprocessen beschreven. Hieruit volgt dat voor projecten van derden de raad wordt geïnformeerd over een besluit tot principe medewerking aan het project. In een later stadium worden een programma van eisen en een exploitatieovereenkomst vastgesteld door de raad. Na ondertekening van de exploitatieovereenkomst wordt de raad geïnformeerd bij het ter inzage leggen van het voorontwerp-bestemmingsplan en het ontwerp-bestemmingsplan. Vervolgens besluit de raad over de vaststelling van het bestemmingsplan. Een soortgelijk proces is beschreven voor gemeentelijke projecten.

Door ons is niet onderzocht in hoeverre ook daadwerkelijk conform bovenstaande werkprocessen wordt gewerkt. De werkprocessen zijn operationeel van aard en gaan over de fase tot aan vaststelling van een bestemmingsplan. Over de uitvoeringsfase zijn geen afspraken vastgelegd.

4.2 Welke informatie krijgt de raad?

De herziening van de grondexploitaties is opgenomen in de Burap's en de jaarrekening. Het college heeft aangegeven dat zij recent alle risico's rondom de grondexploitaties in beeld heeft gebracht en verwerkt in de 2^e Burap 2011 en de jaarrekening 2011. In de 2^e Burap zijn de volgende aanpassingen doorgevoerd in alle plannen⁶:

- Jaarlijkse kosteninflatie 1,5%
- Jaarlijkse opbrengsteninflatie 0%
- Verlenging van de looptijd met 25% ten opzichte van de exploitatie van 2010
- Grondprijzen zijn gebaseerd op taxatie uit september 2011

Analyse van de 2^e Burap 2011 en de jaarrekening 2011 geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- In de informatievoorziening aan de raad is een verbetering gemaakt bij de 2^e BURAP 2011 en de jaarrekening 2011.
- Door de huidige werkwijze is er veel besluitvorming bij implicatie. Dat wil zeggen dat de besluitvorming plaats vindt door het inbrengen van stukken met daarin opgenomen besluiten zonder dat hier een afwegingsproces aan ten grondslag ligt. Aan de gevraagde besluiten kunnen gevolgen zijn verbonden die niet uit de stukken zijn af te leiden. Daardoor ontstaat de vraag of de raad een expliciete en overwogen

⁶ In deze notitie wordt expliciet geen inhoudelijk advies gegeven over de grondexploitaties, gedane aanpassingen in de grondexploitaties of het grondbeleid van de gemeente Zaltbommel.

afweging heeft kunnen maken. Het is daardoor de vraag of de raad een integrale afweging heeft kunnen maken, zich bewust is van de besluiten die worden gevraagd en de consequenties van deze besluiten.

- De uitwerking van de herziening grondexploitaties en de risicoanalyses worden niet aan de raad beschikbaar gesteld. Er is ook geen separate (vertrouwelijke) managementsamenvatting. De raad ziet enkel de informatie die is opgenomen in de jaarrekening en/of de Burap. Verbetering is dat in de 2^e Burap 2011 en de jaarrekening 2011 per grondexploitatie conclusies worden getrokken. Dit ontbrak in de voorgaande stukken.
- Omdat voor de raad geen vertrouwelijke toelichtende bijlage op de herziening van de grondexploitaties ter inzage wordt gelegd, zijn de getrokken conclusies niet controleerbaar. Uit oogpunt van controleerbaarheid is echter een ruimere informatievoorziening over de herziening van de grondexploitaties gewenst.
- Uit de stukken valt geen meerjarenverloop af te leiden. In de 2^e Burap is voor sommige grondexploitaties toegelicht wat de gevolgen van de herziening zijn ten opzichte van de vorige herziening, echter dit is niet structureel en overzichtelijk voor alle grondexploitaties gedaan.

Een overall overzicht van de effecten van de generiek doorgevoerde wijzigingen ontbreekt hierdoor. Een verschillenanalyse kan dit oplossen. Zonder verschillenanalyse vallen (grote) wijzigingen in de grondexploitaties niet of nauwelijks op en is er geen verklaring te achterhalen in de stukken. Een voorbeeld is de toelichting op de grondexploitatie van het Vireupark (VSTV) in de 2^e Burap⁷ en de jaarrekening.⁸ Een vergelijk tussen de toelichtingen laat een verschil in renteverlies van € 1,0 miljoen zien (bij uitstel van het plan met 10 jaar). De oorzaak van het verschil in renteverlies is niet toegelicht. Voor de raad is het lastig deze verschillen te constateren en hier dan vragen over te stellen of op te sturen.

- De informatievoorziening kan op onderdelen beperkter. In de stukken komt veel algemene en (steeds) dezelfde projectinformatie terug. Deze informatie mag bekend worden verondersteld. Door opname van veel dezelfde informatie in de 2^e Burap, jaarrekening en programmabegroting valt de 'nieuwe informatie' ten opzichte van het voorgaande stuk niet op.

⁷ Toelichting grondexploitatie Vireupark (VSTV), 2e Burap 2011, p. 105

⁸ Toelichting grondexploitatie Vireupark (VSTV), Jaarrekening 2011, p. 179

- In de jaarrekening 2011 is voor een aantal grondexploitatie inzichtelijk gemaakt wat het uitstellen van een plan kost (zie onderstaande figuur 5).

Plannen	Netto contante waarde Basis exploitatie	1 jaar uitstel kost	5 jaar uitstel kost	10 jaar uitstel
Waluwe II	501.000	464.000	2.111.000	3.677.000
Ormeling	-368.000	92.000	421.000	751.000
Dijkzicht-zuid	-1.369.000	112.000	492.000	867.000
Gemeent Delwijnen	-610.000	69.000	318.000	575.000

Figuur 5. Analyse kosten van uitstel plannen (bron: jaarrekening 2011, p.184)

Het is positief dat de kosten van scenario's van uitstel in beeld worden gebracht. Een uitspraak over het meest waarschijnlijke scenario of het scenario dat als uitgangspunt wordt genomen, ontbreekt echter. Hierdoor is het nemen van concrete anticiperende maatregelen zoals het vergroten van de algemene reserve grondexploitaties niet mogelijk. Zo is voor Waluwe II 2^e fase in de toelichting ingegaan op uitstel van 5 jaar maar is (zie bovenstaande figuur 4) ook 10 jaar uitstel in beeld gebracht. Onduidelijk is welk scenario als uitgangspunt wordt genomen.

*'Conclusie: De aangepaste exploitatieopzet laat een verslechtering zien. Het oorspronkelijke resultaat is teruggelopen van € 2,8 miljoen naar € 500.000,- positief. Uitstel van de plannen met 5 jaren betekent een renteverlies van ruim 2 miljoen euro.'*⁹

Uit bestudering van de stukken maken wij op dat een aantal (zeer) relevante documenten volgtijdelijk ter besluitvorming is voorgelegd. De analyse van de planvoorraad en woningbehoefte is actueel. De vertaalslag naar de consequenties op het risicoprofiel van de grondexploitaties is niet expliciet gemaakt. De bouwstenen zijn aanwezig om een integrale afweging te maken over benodigde ingrepen in de grondexploitaties. Het maken van deze afweging is een proces. In de verschillende stukken wordt invulling gegeven aan de benodigde ingrepen op de grondexploitaties. De volgorde waarin dit aan de raad wordt voorgelegd lijkt echter niet logisch.

- Het college heeft een risico-inventarisatie uitgevoerd van alle grondexploitaties.
- In oktober 2011 wordt de 2^e Burap 2011 vastgesteld door de raad. Hierin wordt een flink aantal herzieningen van de grondexploitaties doorgevoerd en wordt de looptijd

⁹ Toelichting grondexploitatie Waluwe II, 2e Burap 2011, p. 104

15/28
28 juni 2012
311332240

van alle grondexploitaties met 25% verlengd. De onderbouwing hiervan is voor de raad niet herleidbaar. Het is tevens niet duidelijk waarom er niet inhoudelijk gekeken wordt naar de verschillen tussen de diverse grondexploitaties qua programma. Een bijstelling van 25% over alle grondexploitaties lijkt op het oog een rigoureuze maatregel en geen onderbouwde afweging per grondexploitatie. Zo zou een temporisering van de ene grondexploitatie kunnen zorgen voor het vasthouden aan de oorspronkelijke planning in een andere exploitatie. Integrale afweging op dit niveau lijkt niet te hebben plaatsgevonden en een toelichting hierop is niet gegeven.

- In januari 2012 wordt het KWP 2011 door de raad vastgesteld. Het KWP gaat in op de (actuele) woningbehoefte en het te voeren woningbouwbeleid voor alle dorpen en de kern Zaltbommel. Het concept van het KWP is in de Carroussel van juni 2011 toegelicht aan de raad. In het KWP 2011 is onduidelijk welke wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van het KWP 2009 en wat (eventuele) noodzakelijke aanpassingen en prioriteringen in de grondexploitaties zijn.
- In mei 2012 wordt de jaarrekening 2011 vastgesteld door de raad. In de jaarrekening wordt per grondexploitatie een besluit genomen (zie figuur 6). In feite wordt hier voor elk project een keuze voorgelegd: doorgaan, uitstellen of afstoten. Er worden richtinggevend besluiten voorgelegd als onderdeel van het vaststellen van de jaarrekening. De onderbouwing van de keuzes is summier en (grotendeels) niet controleerbaar. Indien de raad zich niet kan vinden in de keuze binnen een project (doorgaan of afstoten) dan is de consequentie dat de jaarrekening niet wordt vastgesteld.

Het is de vraag of de raad in bovenstaand proces een zorgvuldige afweging kan maken en zich bewust is van de besluiten die worden gevraagd. De raad is niet of beperkt meegenomen in het proces dat heeft geleid tot de voorgelegde besluiten. Door de huidige werkwijze is er veel besluitvorming bij implicatie. Gegeven de impact van de gevraagde keuzes lijkt een separaat besluitvormingsproces waarin de raad wordt meegenomen, meer voor de hand te liggen dan besluitvorming via de vaststelling van de jaarrekening.

16/28
 28 juni 2012
 311332240

Plannen	Boek- waarde	Voor- ziening	Balans- waarde	Doorgaan	Uitstellen	Verkopen c.q. ontwikke- ling door derden
Waluwe II	6.923.000		6.923.000	x		
Ormeling	1.797.000	298.000	1.499.000	x		
Dijkzicht-zuid	3.161.000	1.961.000	1.200.000	x		
Waluwe II (centrumgebied)	-1.272.000		-1.272.000	x		
Wildeman	14.921.000		14.921.000	x		
Beersteeg	748.000	446.000	302.000	x		
Gemeent Delwijnen	1.979.000	665.000	1.314.000	x		
Wildeman II	4.901.000		4.901.000		x	
Wildeman buiten contour	1.391.000	691.000	700.000			x
VSTV Vireupark	343.000		343.000	x		
Spoorveste	1.055.000		1.055.000			x
Agnientuin	575.000	86.000	489.000	x	**	
Hoefstraat Nieuwaal	20.000		20.000			
Brakel-Oost	1.032.000	113.000	919.000			
Middelweide en Watertoren	6.719.000	2.719.000	4.000.000	x		
Delwijnsestraat	1.072.000	422.000	650.000		x	
Ruilgronden	269.000		269.000		x	
Dwarsweg Milieustraat	114.000		114.000	x		
Sarskampseweg	1.353.000	1.203.000	150.000			x
Waluwe III	1.358.000	967.000	391.000			x

Figuur 6. Overzicht keuzes grondexploitaties (bron: jaarrekening 2011, p.185)

4.3 Hoe wordt de informatie in beeld gebracht?

De belangrijkste punten waarop gestuurd kan worden in een grondexploitatie zijn de onderdelen Programma, Prijs en Planning (de 3 P's). Deze onderdelen dienen transparant en expliciet te worden gemaakt voor de raad waarbij het duidelijk is waar de keuzes liggen en op welke momenten deze gemaakt kunnen worden.

De voor de raad relevante sturingsinformatie is niet eenvoudig herleidbaar uit de gepresenteerde stukken.

Programma:

De gemeente Zaltbommel heeft een recente studie gedaan naar het aantal geplande woningen en de woningbehoefte (Kwalitatief Woningbouwprogramma 2010-2019). Per kern is inzichtelijk wat de behoefte is en hoeveel woningen er zijn gepland. Dit is een positief gegeven.

Niet inzichtelijk is hoeveel woningen er gepland staan in de gemeentelijke grondexploitaties, hoeveel in particuliere ontwikkelingen en het totaal van beiden.

17/28
28 juni 2012
311332240

Daarnaast is niet inzichtelijk welk type woningen in welke grondexploitaties zijn gepland en hoe zich dit verhoudt tot de vraag. Hierdoor is onduidelijk of er sprake is van overcapaciteit van een bepaalde woningcategorie en of deze overcapaciteit zich manifesteert in de gemeentelijke of private grondexploitaties.

Zonder deze informatie is er voor de raad geen kwantitatief en kwalitatief overzicht op totaalniveau. Dit maakt het zo nodig corrigeren en sturen op de verdeling tussen de verschillende woningtypen, waaronder ook het aandeel sociale woningbouw, niet mogelijk.

Het kan zijn dat de raad van mening is dat er sprake is van een te ruim programma, oftewel van overprogrammering. In een dergelijk geval is het niet altijd duidelijk binnen welke projecten er programma geschrapt dient te worden. Een mogelijkheid om hierop te anticiperen is het toepassen van een zogenaamde 'correctie bovenlangs'. Een dergelijke correctie betreft een voorziening die samenhangt met de opbrengstenraming van de overcapaciteit zonder dat dit toerekenbaar is aan de individuele exploitaties.

Prijs

Het gemeentelijke grondprijsbeleid wordt door het college vastgesteld en in een afzonderlijke informatienota aan de raad kenbaar gemaakt. Op wat voor wijze dit in de nota wordt gepresenteerd, is niet helder evenals de financiële consequenties van de gemaakte keuzes voor het beleid. De raad heeft door middel van sturing op de grondprijzen een instrument in handen om de grondexploitaties te beïnvloeden. Onduidelijk is of de raad slechts wordt geïnformeerd over de prijzen of dat er nog mogelijkheden tot sturing liggen. De hoogte van de grondprijzen, de afzet van grond en het resultaat van de grondexploitatie houden verband met elkaar.

Planning

In iedere grondexploitatie van de gemeente is een bepaalde planning (of fasering) opgenomen van de nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten. Deze planning betreft meestal een inschatting en dus is de uitkomst allerm minst zeker te noemen. De raad heeft mogelijkheden om te sturen op de gronduitgifte per jaar zoals deze is opgenomen in de grondexploitatie. Om dit overzichtelijk en inzichtelijk te maken is een totaaloverzicht op programmaniveau per jaar noodzakelijk. Een te optimistische planning kan bijvoorbeeld het resultaat van een aantal grondexploitaties te optimistisch afschilderen.

De gemeente Zaltbommel werkt bewust aan risico-inventarisatie wat haar grondexploitaties betreft. Omdat de planning van de grondexploitaties in de huidige economische tijd niet altijd even realistisch blijkt, is een correctie hierop een logisch en vaak noodzakelijk gevolg. Het ambtelijk apparaat en het college zijn hierin uitvoerend, maar de raad dient over de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen en de

18/28
28 juni 2012
311332240

belangrijke keuzes die gemaakt worden op gezette tijden te worden geïnformeerd. Het slechts ter informatie kenbaar maken of laten goedkeuren geeft niet de gewenste mogelijkheden tot vragen en toelichting en waar gewenst een sturingsmogelijkheid. Als de raad actief wil participeren, meedenken en sturen in de keuzes die gemaakt worden voor de planning van de grondexploitaties, dient zij dus op een aantal momenten ingelicht te worden over de strategische keuzes die gemaakt kunnen worden.

PPP in één overzicht

Een totaaloverzicht van programma, prijs en planning zou toegankelijk kunnen worden gepresenteerd. In één overzicht zou het geplande programma (kwalitatief en kwantitatief), verdeeld over de jaren zoals opgenomen in de planning en met vermelding van de uitgifteprijsen zoals doorgerekend in de grondexploitatie kunnen worden weergegeven. Dit geeft de raad een transparant overzicht en mogelijkheden tot bijsturing waar dit noodzakelijk wordt geacht. In paragraaf 6.4 is hiervoor een aantal fictieve voorbeelden gegeven.

5. Conclusie

In deze notitie staat een viertal vragen centraal. In dit hoofdstuk is beantwoording van een drietal vragen opgenomen. De suggesties voor verbetering (deelvraag 4 uit de offerte) zijn in hoofdstuk 6 opgenomen.

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 kan op basis van de bij haar aangeleverde informatie beperkt haar rol vervullen en kan slechts reactief sturen in plaats van proactief. Dit wordt veroorzaakt doordat de raad pas aan het eind van het proces rondom de herziening van grondexploitaties wordt betrokken en geïnformeerd over de conclusies. Het is hierdoor voor de raad lastig om een integrale afweging te maken. De stappen die hebben geleid tot de conclusies die het college voorlegt, zijn voor de raad niet te volgen op basis van de verstrekte informatie. Het is overigens niet noodzakelijk dat de raad op elk moment en tot in detail van deze stappen op de hoogte wordt gehouden.

De herziening van de grondexploitaties is opgenomen in de jaarrekening en Burap's. Een separate afweging en bijsturing op onderdelen is door deze koppeling lastig te maken. Het gehele pakket wordt vastgesteld of niet.

Kan de informatievoorziening aan de raad ook minder?

De raad kan met minder informatie beter worden bediend waardoor zij ook beter in staat is haar rol uit te oefenen. Dit kan door te rapporteren op afwijkingen ten opzichte van vastgestelde kaders en door de wijze van presenteren aan te passen. Het is wel zaak dat

19/28
28 juni 2012
311332240

er dan duidelijke kaders gesteld worden door de raad. Daarnaast kan informatie uit andere beleidsdocumenten (samenvatting nota grondbeleid) worden geschrapt omdat deze informatie niet nieuw is en bekend mag worden verondersteld. De algemene projectinformatie kan korter worden gepresenteerd.

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

De informatievoorziening aan de raad is kort en krachtig, maar stelt de raad niet in staat afwegingen te maken. Er wordt een voorbereide keuze voorgelegd zonder alternatieven waarbij de voorbereide keuze niet gepaard gaat met (controleerbare) onderbouwingen. Wij merken nadrukkelijk op dat de conclusies an sich niet onjuist (hoeven te) zijn en op een gedegen wijze tot stand (kunnen) zijn gekomen, een inhoudelijke beoordeling valt buiten het bereik van dit onderzoek. Controleerbaar is dit momenteel echter niet door de raad. Daarnaast wordt de raad niet meegenomen in het proces maar besluit ze slechts aan het eind van het proces over de gepresenteerde resultaten.

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 Zaltbommel worden verbeterd?

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op deze hoofdvraag. Dit doen wij aan de hand van een vijftal suggesties voor betere informatievoorziening die in de navolgende paragrafen zijn toegelicht.

6.1 Concretiseer rol en taakverdeling raad en college

Om de raad in staat te stellen haar kaderstellende en controlerende taken adequaat uit te kunnen voeren is duidelijkheid over de rol- en taakverdeling bij ruimtelijke projecten onontbeerlijk. Wij bevelen aan om op basis van het projectmatig werken de taken, verantwoordelijkheden, en bevoegdheden met behulp van het STORM –model (STuring en Organisatie Ruimtelijke Maatregelen) per planfase vast te leggen. 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 thuishoren.

20/28
28 juni 2012
311332240

Het vereenvoudigde model biedt de algemene uitgangspunten en richtlijnen, op projectniveau kan een nadere uitwerking plaats vinden. Deze uitwerking geeft zicht op de diverse activiteiten, producten en besluiten welke per fase moeten worden genomen. Het geeft ook zicht op de rolverdeling (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) tussen ambtelijke afdelingen, college en raad.

In onderstaand figuur is een algemene opzet voor het concretiseren van de rol- en taakverdeling tussen de raad en het college opgenomen.

	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	Vorbereidings- krediet/ budget verwerving	Vorbereidingskre- dient/ 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.

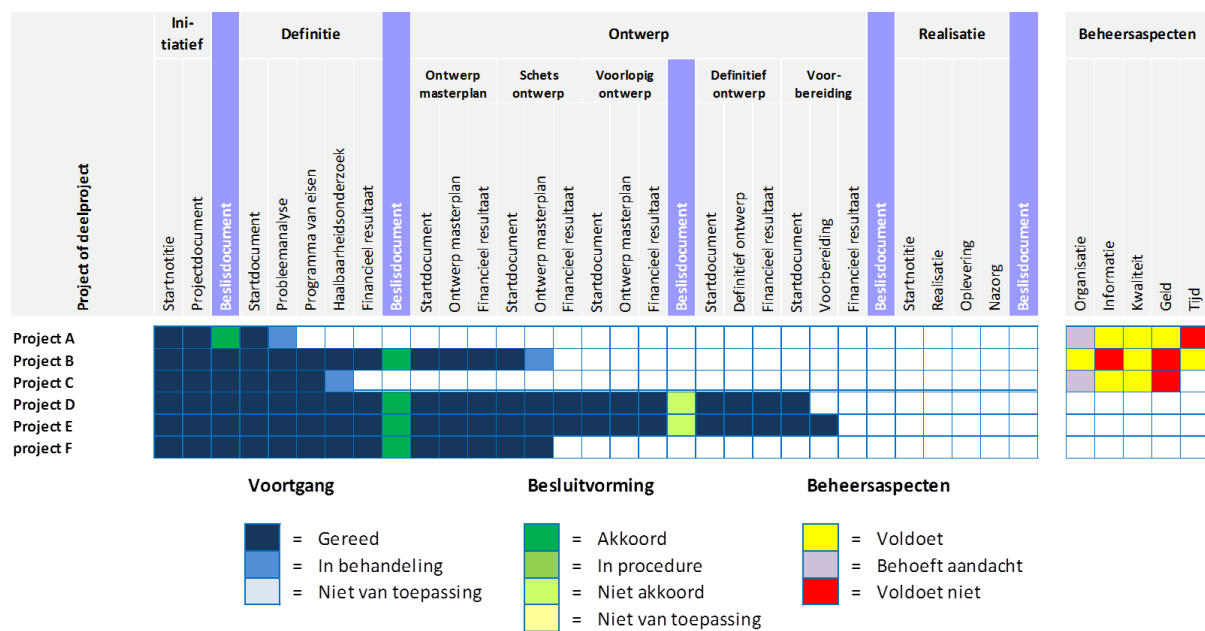
6.2 Rapporteer op voortgang

In aanvulling op de aanbeveling in paragraaf 6.1 bevelen wij aan om te rapporteren op voortgang in de verschillende grondexploitaties. De voortgangsrapportage kan als vertrouwelijke bijlage bij de jaarrekening worden gevoegd.

De voortgangsrapportage kan worden gekoppeld aan de verschillende planfasen. Het moet de raad in staat stellen te sturen op de beheersaspecten:

- Organisatie
- Informatie
- Kwaliteit
- Geld
- Tijd

In onderstaand figuur 7 is een voorbeeldrapportage opgenomen.



Figuur 7. 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 de eerder genoemde beheersaspecten.

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 organisatie van het plan aandacht en voldoet de tijdsplanning op dit moment niet. Het is zaak dat in aanvulling op dit overzicht de onderdelen die niet voldoen of aandacht behoeven nader worden toegelicht.









6.3 Definieer en rapporteer op (majeure) afwijkingen




Wij bevelen aan om majeure afwijkingen te definiëren en afspraken te maken over de wijze waarop hierover aan de raad wordt gerapporteerd. Wij adviseren de raad om de bandbreedtes van de majeure afwijkingen vast te stellen in samenspraak met het college.

Wij adviseren te rapporteren met behulp van het stoplichtmodel. Met dit model is de raad in staat om in één oogopslag te bepalen welke grondexploitaties voor haar controlerende rol het meest relevant zijn.

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

In onderstaande figuur 8 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	2008-2015			18.000	
Project B	-2.800	2010-2017	132			
Project C	3.230	2009-2019	380	108.500		
Project D	-3.297	2011-2022	420	131.502	24.000	
Project E	-952	2012-2015	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 8. Voorbeeld rapportage naar bestuurlijke kaders en (majeure) afwijkingen

Bovenstaand model heeft een signaalfunctie voor afwijkingen die zijn ontstaan, maar nog niet een majeure afwijking betreffen. Het gaat om de projecten met de classificatie 'oranje'. Voor deze projecten kan in een vroegtijdig stadium aangegeven worden of er bijgestuurd kan worden en hoe er bijgestuurd gaat worden. Het model laat zich als volgt lezen:

23/28

28 juni 2012

311332240

- Project A heeft een negatief plansaldo van € 8 miljoen. De uitvoering loopt vanaf 2008 en het plan wordt afgerond in 2015. Het programma bestaat uit 18.000 m² bedrijventerrein. Dit plan heeft een kleine afwijking ten opzichte van de vastgestelde kaders.
- Voor het project B geldt een negatief plansaldo van € 2,8 miljoen. De uitvoering loopt vanaf 2010 en wordt afgerond in 2017. Er zijn 132 woningen gepland. Dit plan heeft geen majeure afwijking ten opzichte van de vastgestelde kaders.
- Project E heeft een negatief plansaldo van € 1,0 miljoen. De uitvoering loopt van 2012 tot en met 2015. Er staan in totaal 111 woningen gepland. Op dit moment kent het plan één of meerdere majeure afwijkingen ten opzichte van het plan zoals bestuurlijk is vastgesteld.

Voor plan E dient toegelicht te worden op welk(e) punt(en) er op majeure wijze wordt afgeweken van de vastgestelde kaders. Indien gewenst kan ook de kleine afwijking van plan A worden toegelicht. Deze toelichting is noodzakelijk omdat voor de leesbaarheid en overzichtelijkheid niet alle informatie in dit overzicht kan worden opgenomen. Zonder toelichting kan bijvoorbeeld een onjuiste conclusie worden getrokken. 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 een voorziening ter dekking van deze tekorten getroffen heeft) vallen de gepresenteerde plansaldi binnen de vastgestelde kaders. De afwijking kan ook programmatisch van aard zijn.

Bij de toelichting op het overzicht kan ingegaan worden op de oorzaken van de afwijkingen en kunnen zo nodig voorstellen worden gedaan voor maatregelen. 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. Ook kan de raad besluiten het plan aan te passen.

Om te borgen dat er gestuurd wordt op hoofdlijnen is het niet noodzakelijk dat het stoplichtmodel voor alle grondexploitaties wordt ingevuld. 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 (in geld en/of productieaantallen) van de totale grondexploitaties is gemoeid. Deze percentages zijn geen vast gegeven, maar kunnen met bandbreedtes worden toegepast.

Om de raad beter in staat te stellen haar sturende en kaderstellende rol te vervullen adviseren wij dat er wordt gerapporteerd op voortgang en afwijkingen en hierbij het stoplichtmodel en het STORM-model combineren. Hierdoor 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.

Wij bevelen aan om een aankondiging van voornemens tot (majeure) herzieningen en een toelichting op hoofdlijnen aan het begin van het herzieningsproces in te voeren. Hiermee is de raad op de hoogte van de werkzaamheden die het college gaat uitvoeren en kan ze zo nodig om extra informatie vragen.

6.4 Integreer KWP in herziening grondexploitaties

Wij adviseren om niet alleen kwantitatief te rapporteren over de productieaantallen, maar ook kwalitatief. Het ligt voor de hand om de monitoring en verantwoording die jaarlijks in het kader van het kwalitatief woningbouwprogramma 2010-2019 (hierna 'KWP') plaatsvindt te integreren in de rapportage over de herziening van de grondexploitaties. Concreet betekent dit dat er een confrontatie plaatsvindt tussen:

- Woningbehoefte (per kern) en de geplande woningaantallen
- Het aandeel van de gemeente in geplande woningaantallen

Door deze confrontatie ontstaat een beeld van het risico dat de gemeente loopt met de projecten en kan een gemeentebrede prioritering van projecten plaatsvinden. In feite adviseren wij om de consequenties van het KWP af te zetten tegen de gemeentelijke planvoorraad en de daaruit voortvloeiende risico's (blijvend) te monitoren. Door deze koppeling te maken kan gestuurd worden op de omvang van de algemene reserve grondexploitatie.

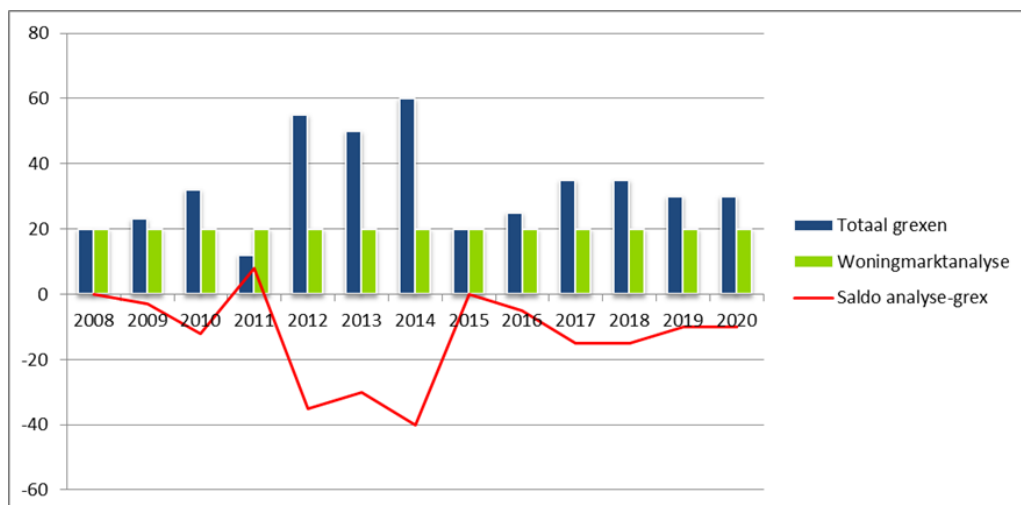
25/28
 28 juni 2012
 311332240

Kwantitatieve planning			
	De Dorpen	Stad Zaltbommel	Gemeente
2010-2014 (korte periode)			
Sociale huur	191	282	473
Huur duur		59	59
Koop goedkoop	95	22	81
Koop middelduur	62	33	95
Koop duur	155	144	299
2015-2019 (lange periode)			
Sociale huur	114	134	248
Huur duur			
Koop goedkoop	42	82	124
Koop middelduur	85	124	209
Koop duur	206	170	376
2010-2019 (totale periode)			
Sociale huur	305	416	721
Huur duur		59	59
Koop goedkoop	137	104	241
Koop middelduur	147	157	304
Koop duur	361	314	675

- Sociale huur is inclusief 13 onzelfstandige zorgeenheden in de dorpen en 66 in de stad Zaltbommel.
- In de totale planning periode worden ca 63 sociale huurwoningen gesloopt in de dorpen en 266 in de stad Zaltbommel.

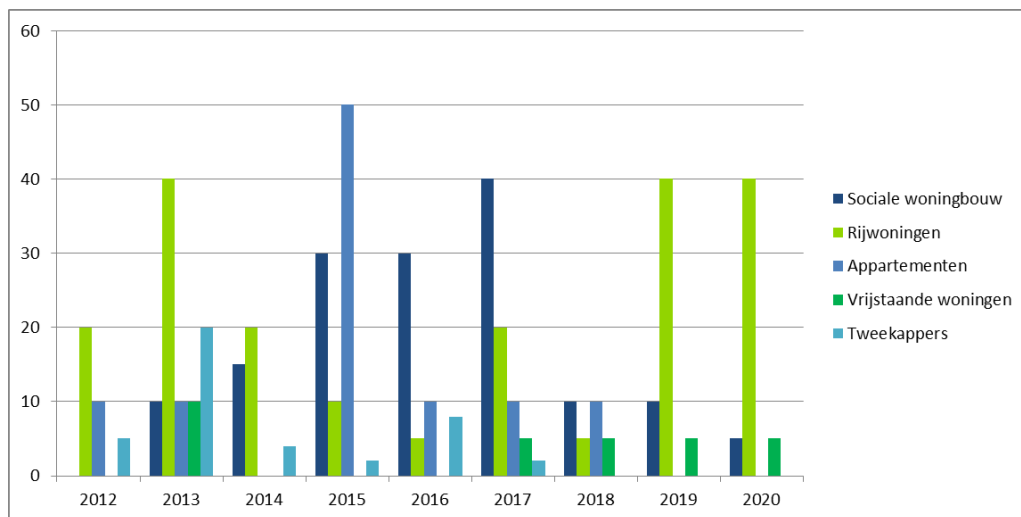
Figuur 9. Overzicht woningbouwbehoefte kwantitatief

Wij bevelen aan om in plaats van bovenstaande tabel meer visueel te rapporteren. In onderstaande figuren zijn enkele voorbeelden opgenomen. De figuren zijn fictief samengesteld en hebben geen enkele relatie met de gemeente Zaltbommel. Het dient slecht ter illustratie hoe de gemeenteraad van Zaltbommel op een overzichtelijke en transparante manier geïnformeerd zou kunnen worden over de situatie in de grondexploitaties.



Figuur 10. Confrontatie programma grexen en woningmarktanalyse

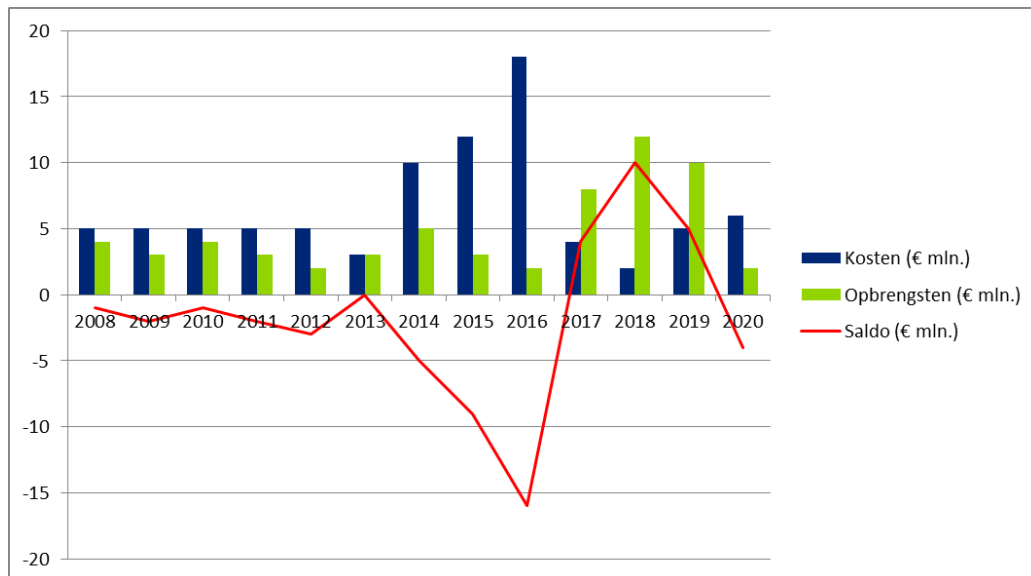
In bovenstaande figuur is een confrontatie gemaakt tussen het totale woningbouwprogramma dat volgt uit de grondexploitaties en een woningmarktanalyse voor de betreffende gemeente. De rode lijn laat het verschil zien tussen het aantal woningen in de woningmarktanalyse en het programma in de grondexploitatie. Een negatief saldo betekent dus een overaanbod. Duidelijk zichtbaar is een overaanbod in de jaren 2012-2014. Het aantal woningen dat volgens de fasering uit de grondexploitaties op de markt komt ligt een stuk hoger dan de vraag naar woningen volgens de woningmarktanalyse. Doordat de gemeente teveel aanbod creëert in een te korte tijd wordt zij ook een concurrent van zichzelf. Ook in de jaren 2017-2020 is een overaanbod zichtbaar, zij het in mindere mate. Doorschuiven van het programma is in bovenstaand voorbeeld geen oplossing, wat betekent dat er programma en/of plannen geschrapt dienen te worden.



Figuur 11. Overzicht gepland bouwprogramma naar type woning

Uit bovenstaande figuur is af te lezen in welk jaar welk type woningen uitgegeven worden volgens de planning zoals opgenomen in de grondexploitatie. Af te lezen valt dat er bepaalde piekmomenten gesignaleerd worden waarbij de vraag gesteld dient te worden of de gemeente dit wenselijk en marktconform acht. Zo komen er in de jaren 2013, 2019 en 2020 ieder jaar 40 rijwoningen op de markt terwijl dit aantal in andere jaren beduidend lager ligt. In 2015 komen in één jaar 50 appartementen op de markt, waar een spreiding logischer lijkt. De uitgifte van sociale woningbouw is sterk geconcentreerd in de periode tussen 2015 en 2017. In 2013 komen zowel 20 tweekappers als 10 vrijstaande kavels op de markt. De vraag die gesteld kan worden is of een dergelijk aantal woningen in het dure segment wel in hetzelfde jaar op de markt dient te komen.

27/28
28 juni 2012
311332240



Figuur 12. Kasstromen en saldo grondexploitaties

Bovenstaande figuur toont de historische en toekomstige kasstromen van alle grondexploitaties gedurende de looptijd. De rode lijn toont het saldo van de opbrengsten minus de kosten in de grondexploitaties. Een negatief saldo betekent een financieringsbehoefte voor de betreffende jaren. Uit de figuur is ook duidelijk af te lezen dat er een piek zit in de kosten in de periode 2014 tot en met 2016 en een piek in de opbrengsten van 2017 tot en met 2019.

6.5 Varieer in de wijze van informeren

Wij adviseren om de raad niet alleen schriftelijk te informeren, maar ook mondelinge toelichtingen te geven op bijvoorbeeld majeure afwijkingen of beslissingen met een grote impact. Het werken met vooraankondigingen en procesmatige toelichtingen waarin kenbaar wordt gemaakt wat de raad op welk moment moet gaan beslissen, kan de betrokkenheid van de raad vergroten. Door de raad, op informerende wijze, vroegtijdig mee te nemen in het proces dat gaat komen, wordt de raad deelgenoot van het project. Wij adviseren om hierbij in een vroegtijdig stadium van het proces aan te geven op welke momenten (belangrijke) beslissingen van de raad worden verwacht en wat dit voor consequenties heeft voor de rest van het proces.

De raad kan op verschillende manieren worden geïnformeerd. 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. Dit hoeft niet altijd vaktechnisch te zijn, maar kan ook programmatisch dan wel procesmatig van aard zijn.

7. Bronvermelding

Het betreft in alle gevallen documenten van of over de gemeente Zaltbommel, tenzij anders vermeld.

- Nota grondbeleid 2010-2014; d.d. 09-2010
- Jaarstukken 2010; d.d. 04-2011
- Voorjaarsnota 2011
- Najaarsnota 2011
- Programmabegroting 2012; d.d. 10-11-2011
- 1^e Bestuursrapportage 2011; d.d. 23-06-2011
- 2^e Bestuursrapportage 2011; d.d. 08-12-2011
 - Adviesnota voor de raad voor vaststelling 2^e bestuursrapportage 2011; d.d. 8-12-2011
 - Raadsbesluit vaststelling 2^e bestuursrapportage 2011; d.d. 8-12-2011 (niet ondertekend)
- Nota bovenwijkse voorzieningen 2011-2020; d.d. 12-09-2011
 - Bijlage nota bovenwijkse voorzieningen 2011-2020: Planning uitgaven
 - Adviesnota voor de raad voor vaststelling Nota bovenwijkse voorzieningen 2011-2020; d.d. 3-11-2011
 - Raadsbesluit vaststelling Nota bovenwijkse voorzieningen 2011-2020; d.d. 3-11-2011 (niet ondertekend)
- Samenvatting kwalitatief woningbouwprogramma 2010-2019
 - Adviesnota voor de raad voor vaststelling kwalitatief woningbouwprogramma 2010-2019; d.d. 19-1-2012
 - Raadsbesluit vaststelling kwalitatief woningbouwprogramma 2010-2019; d.d. 19-1-2012 (niet ondertekend)
- Jaarstukken 2011; d.d. 24-05-2012
 - Adviesnota voor de raad voor vaststelling jaarstukken 2011; d.d. 25-5-2012
 - Raadsbesluit vaststelling jaarstukken 2011; d.d. 24-05-2012
 - Bijlage Erratum jaarstukken 2011
 - Controleverklaring jaarrekening 2011, Deloitte Accountants; d.d. 04-05-2012
 - Accountantsverslag voor het boekjaar 2011, Deloitte Accountants; 04-05-2012
- Herziening grondexploitatie Centrumplan, jaarrekening 2011; 14-2-2012
- Herziening grondexploitatie Dijkzicht, jaarrekening 2011; d.d. 10-2-2012
- Herziening grondexploitatie Ormeling, jaarrekening 2011; d.d. 2-2-2012
- Herziening grondexploitatie Wildeman, jaarrekening 2011; d.d. 15-2-2012
- Herziening grondexploitatie Gemeente te Delwijnen, jaarrekening 2011; d.d. 7-2-2012