

Rekenkameronderzoek **Grondbeleid van de** **gemeente Nunspeet**

Rapport van bevindingen

Conclusies en aanbevelingen van de
rekenkamercommissie



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Rapport van bevindingen	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	10
1.1 Achtergrond en aanleiding	10
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Onderzoeksmethode en afbakening	11
1.4 Normenkader	12
1.5 Uitgangspunten	12
1.6 Leeswijzer	13
2. Rekenkameronderzoek 2009	14
3. Informatievoorziening aan de raad	17
3.1 Planning en Control cyclus Nunspeet	18
3.2 Nota Grondbeleid 2010-2013	19
3.3 Programmabegroting	20
3.4 Jaarrekening	21
3.5 Herziening grondexploitaties	22
3.6 Hoofdlijnenrapportages	28
3.7 Informele en vertrouwelijke raadsbijeenkomsten	29
3.8 Voortgangsrapportages KWP-3	29
4. Adequaat gebruik beschikbare informatie door de raad	31
5. Grondexploitaties	33
5.1 Ramingen van de grondexploitaties	33
6. Reserves en voorzieningen	39
6.1 Voorziening grondexploitaties	39
6.2 Reserve grondexploitaties	42
6.3 Paragraaf weerstandsvermogen	44

Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie	50
1. Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie	51
1.1 Conclusies	51
1.2 Aanbevelingen	52
Bijlage 1 Gebruikte documenten	54
Bijlage 2 verwerking rekenkameronderzoek 2009	56
Bijlage 3 verschil exploitatieopzet exploitatieplan en gemeentelijke grondexploitatie	59

Voorwoord

Begin dit jaar vroeg de raad van de gemeente Nunspeet aan de rekenkamercommissie of zij een onderzoek wilde doen naar het grondbeleid in de gemeente. De rekenkamercommissie is, met genoegen, op dit verzoek ingegaan.

Het is een bijzonder onderzoek geworden. Bijzonder door de actualiteit van het onderwerp grondbeleid, door het maatwerk in de onderzoeksopzet, en bijzonder door de nauwe betrokkenheid van de raad in de vorm van een klankbordgroep. Ik bedank de leden van de klankbordgroep voor hun constructieve inbreng tijdens de vergaderingen en de informatie die ze gaven in de interviews.

Dank gaat ook uit naar het bestuur en de ambtenaren die aan de rekenkamercommissie en haar onderzoekers alle medewerking verleenden. Die medewerking bestond uit het verstrekken van documenten, het afgeven van interviews, het opstellen van een ambtelijk wederhoor en alle andere dingen die nodig zijn om tot een goed rapport te komen.

Zijn we tot een goed rapport gekomen? Het oordeel daarover is aan de lezers, vooral degene die ermee 'aan de slag' gaan. We hopen dat ons rapport een bijdrage levert aan de verbetering van het bestuur van de gemeente in het algemeen en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in het bijzonder.

We hechten eraan deze woorden van dank uit te spreken en dit doel te benadrukken omdat ze soms vergeten kunnen worden tijdens de lezing van een rapport waarin de rekenkamercommissie zich hier en daar kritisch toont. Zoals het een rekenkamercommissie betaamt.

Bruno Steiner, extern voorzitter rekenkamercommissie Nunspeet
Aloys Banken, extern lid rekenkamercommissie Nunspeet
Jan Bonhof, extern voorzitter rekenkamercommissie Nunspeet

13 december 2013
311377022
5/56

Rapport van bevindingen

Samenvatting

In 2009 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Nunspeet (RKC) een onderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid in de gemeente Nunspeet. Het onderzoek had tot doel het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de gemeenteraad (hierna 'de raad') stuurt op de doeltreffendheid van het eigen grondbeleid om hieruit lering te trekken voor toekomstig beleid.

Door de huidige problematiek binnen de grondmarkt, waarin de risico's als gevolg van de economische crisis zijn toegenomen, bestaat bij de raad behoefte aan een nader onderzoek naar de (controleerende) rol van de raad ten aanzien van het grondbeleid. De raad wil weten of de juiste anticiperende maatregelen zijn en/of worden genomen om deze dreigende risico's het hoofd te bieden. Bovendien wil de raad weten of hij over voldoende informatie beschikt om zijn sturende en controleerende rol te kunnen vervullen.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt:

Is de beschikbare informatie (kwantitatief en kwalitatief) voldoende voor de gemeenteraad van Nunspeet om zijn controlerende rol met betrekking tot het grondbeleid uit te voeren?

In de onderzoeksopzet is tevens een aantal richtinggevende deelvragen opgenomen. De verschillende deelvragen en beantwoording hiervan zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

Gedurende het onderzoek is gebleken dat de voornaamste aanleiding voor het huidige rekenkameronderzoek is gelegen in de informatievoorziening rondom grondbeleid. Dat komt, zo is uit de interviews naar voren gekomen, doordat ten opzichte van de situatie in 2009 er sprake is van een veranderende informatiebehoefte bij de raad en een toenemend gevoel van urgentie rondom het thema grondbeleid.

De onderzoeker en de rekenkamercommissie constateren dat er sinds het uitvoeren van het rekenkameronderzoek 2009 diverse stappen zijn gezet en er een verbetering in de informatievoorziening aan de raad heeft plaatsgevonden. Het bewustzijn rondom de risico's in de grondexploitaties is toegenomen.

Deelvraag 1:

Zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie van de gemeente Nunspeet (hierna 'RKC') in het rapport 'Grip op grondbeleid door de gemeenteraad!' van september 2009 opgevolgd en geïmplementeerd, in het bijzonder wat betreft de aanbevelingen die betrekking hebben op de informatievoorziening aan de gemeenteraad? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de gemeenteraad tevreden over de beschikbare informatie?

Samenvatting beantwoording deelvraag 1

Uit deskstudie en interviews is gebleken dat niet alle aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 2009 zijn opgevolgd en geïmplementeerd. Duidelijke kaderstelling met heldere sturings- en controlevariabelen, concrete afspraken over de informatievoorziening en het vaststellen van een meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) zijn belangrijke aspecten voor een goede uitvoering van project- en concerncontrol op de projecten c.q. het grondbeleid. Deze elementen zijn niet volledig of niet naar tevredenheid van de raad opgevolgd en geïmplementeerd.

Een aantal aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 2009, zoals het vastleggen van kaders voor tussentijdse winstneming, het ontwikkelen van een methodiek voor het bepalen van de gewenste omvang van de reserve grondexploitatie, nagaan wat de consequenties van de Wro zijn voor het grondbeleid (in Nunspeet) zijn opgevolgd en geïmplementeerd.

Andere aanbevelingen zijn met redenen omkleed niet opgevolgd. De raad is kritisch over de beschikbare informatie en met name de wijze van presenteren is voor verbetering vatbaar.

Deelvraag 2:

Wordt de beschikbare informatie door de gemeenteraad op een adequate manier gebruikt om zijn controlerende rol uit te voeren? Zo nee, wat is de reden daarvan?

Samenvatting beantwoording deelvraag 2:

De aan de raad beschikbaar gestelde informatie wordt niet op een adequate manier gebruikt door de raad om zijn controlerende rol uit te voeren. Voornaamste oorzaak is het ontbreken van een actuele Nota Grondbeleid en een overzichtsdocument waarin op integrale wijze en op programmaniveau de stand van zaken rondom de grondexploitatie wordt behandeld. Hoewel de economische crisis het speelveld rondom de grondexploitaties ingrijpend heeft veranderd, zijn de bestaande beleidskaders over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over het grondbeleid en de grondexploitaties niet gewijzigd. In praktische zin is wel invulling gegeven aan de veranderende omstandigheden door de intensivering van de informatie richting de raad.

De raad kan zich op basis van de informatie die hij ontvangt geen integraal beeld vormen van de verschillende aspecten van het grondbeleid (ruimtelijk, financieel en risico's). Hierdoor is de raad onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

Deelvraag 3:

Zijn er hiaten in de informatievoorziening aan de raad aan te wijzen?

Samenvatting beantwoording deelvraag 3:

De beschikbare informatie wordt verspreid over het jaar ter beschikking gesteld aan de raad. Er is geen koppeling tussen de documenten die worden voorgelegd zodat ontwikkelingen ten opzichte van eerdere verantwoordingsdocumenten niet

eenduidig inzichtelijk zijn. Deze vorm van informatievoorziening bemoeilijkt de raad zijn controlerende rol uit te voeren. Relevante sturingsinformatie (woningbouwplanning KWP3) wordt ter kennisname aan de raad gestuurd. Deze informatie is moeilijk toegankelijk.

Deelvragen 4 en 5:

Zijn de risico's die verbonden zijn aan de grondexploitaties in voldoende mate onderkend, zijn er maatregelen genomen om deze te beperken dan wel te beheersen en zijn deze effectief gebleken?

Liggen aan de ramingen van de binnen de looptijd van de grondexploitaties uit te geven grond reële verwachtingen ten grondslag?

Zo nee, wanneer worden deze bijgesteld, inclusief de financiële gevolgen die dat heeft op de bestaande exploitatiebegrotingen?

Samenvatting beantwoording deelvraag 4 en 5:

De gemeente onderkent dat er sprake is van een toename van risico's in de grondexploitatie. Dit uit zich in het houden van extra informatiebijeenkomsten voor de raad en een hogere inschatting van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en kwantificering van de risico's in de afgelopen jaren. In september 2012 zijn in een besloten raadsbrede vergadering verschillende scenario's van de grondexploitaties aan de orde geweest.

Er is een aantal maatregelen getroffen om risico's te beperken. Zo zijn parameters aangepast. De onderzoekers en rekenkamercommissie betwijfelen of hiermee kan worden volstaan. Een analyse van de consequenties van de overprogrammering en concrete doorvertaling hiervan naar het risicoprofiel van de gemeentelijke grondexploitaties is nog niet gemaakt. Op het vlak van de overprogrammering zijn nog geen concrete maatregelen genomen. Complicerende factor hierbij is de invloed van lopende juridische procedures die er voor zorgen dat sprake is van uitstel van het voeren van het debat over (eventueel) noodzakelijk te treffen maatregelen. Er zijn wel maatregelen aangekondigd door het college in bijvoorbeeld de monitoringsrapportage KWP3. De raad heeft zelf ook geen nadere vragen gesteld of toelichting verzocht bij de geschetste procedure en onderbouwing van de risico's in de grondexploitatie ten aanzien van kan van impact en mogelijk financieel effect.

Deelvraag 6:

Bevatten de reserves en de voorzieningen ten behoeve van de grondexploitaties voldoende middelen om de mogelijke verliezen en risico's (ook als de bouwactiviteiten de komende jaren nog blijven stagneren) af te dekken?

Samenvatting beantwoording deelvraag 6:

Het overzicht op programmaniveau van de grondexploitaties ontbreekt terwijl de gemeente is blootgesteld aan forse risico's in de grondexploitatie. Verdere

professionalisering in de vorm van een MPG en het risicomanagement kan bijdragen aan het creëren van overzicht.

In de jaarrekening 2012 is in de paragraaf weerstandsvermogen een ongewogen risico van grondexploitaties van € 13,8 mln. opgenomen. Ná weging met de kans van optreden, wordt hiervoor € 6,9 mln. weerstandsvermogen aangehouden. Gelet op de aanwezige risico's is het mogelijk dat meer weerstandsvermogen nodig is, bijvoorbeeld vanwege planuitval. Het wordt voor de raad niet standaard inzichtelijk gemaakt hoe tot de risico inschatting en weging van de risico's is gekomen.

De gemeente is blootgesteld aan risico's in de grondexploitatie. Dit is inherent aan het voeren van een grondexploitatie. Voor de twee grootste grondexploitaties is de gemeente in afwachting van een gerechtelijke uitspraak met mogelijk vertraging in de uitvoering tot gevolg. Daarnaast is sprake van overprogrammering waarbij het merendeel van het programma is gekwalificeerd als 'onvermijdelijk'.

De kwantificering en weging van de risico's in de grondexploitatie is een proces waarvan de keuzes niet standaard aan de raad wordt toegelicht in de jaarrekening en/of begroting. Wel is een toelichtende bijeenkomst georganiseerd in 2012 waarin scenario's zijn toegelicht.

Afgaande op de paragrafen weerstandsvermogen neemt in de loop der jaren het bedrag aan ongewogen risico's sterk toe en fluctueert de kans van optreden waarbij deze in het laatste jaar lager is ingeschat. Per saldo varieert het gewogen risico over de jaren minder dan het ongewogen risico. Toch is ook het ongewogen risico sterk gestegen: van € 1 mln. in september 2011 naar 7,3 mln. twee jaar later.

De reserve grondexploitatie is als zodanig niet voldoende om deze risico's in de grondexploitaties op te vangen. Hiervoor moet een beroep worden gedaan op de algemene reserve.

Deze werkwijze houdt in dat een groot deel van de risico's van grondexploitaties 'buiten het grondbedrijf' worden afgedekt, namelijk via de weerstandscapaciteit van de gemeente als geheel. Dit is als zodanig niet in strijd met het BBV. De weerstandscapaciteit is groot genoeg om de concernbreed ingeschatte gewogen risico's (inclusief die van de grondexploitaties) af te dekken. Hierbij merken wij op dat er geen schriftelijke onderbouwing c.q. verslaglegging is van de inschatting van de risico's.

Wél is deze werkwijze strijdig met de doelomschrijving van de reserve grondexploitaties in de Nota Reserves en Voorzieningen, waarin staat dat deze reserve voldoende groot moet zijn om de ingeschatte risico's op te vangen.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In 2009 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Nunspeet (RKC) een onderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid in de gemeente Nunspeet.

De aanleiding destijds daarvoor was:

- De belangrijke positie van het grondbeleid binnen de gemeente
- De financiële en politieke consequenties die eruit kunnen voortvloeien
- Het feit dat het grondbeleid aan veranderingen onderhevig was als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving.

Het onderzoek had tot doel het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de gemeenteraad stuurt op de doeltreffendheid van het eigen grondbeleid om hieruit lering te trekken voor toekomstig beleid. De resultaten zijn verwoord in de rapportage 'Grip op grondbeleid door gemeenteraad!' d.d. 11 september 2009 tezamen met de resultaten van een gelijksoortig onderzoek binnen de gemeenten Putten, Elburg en Oldebroek.

Het rapport is op 14 januari 2010 besproken in de commissie Algemeen Bestuur van de gemeente Nunspeet. Vervolgens zijn de aanbevelingen van de RKC betrokken bij de Nota Grondbeleid die op 28 oktober 2010 door de raad is vastgesteld. Door de commissie Algemeen Bestuur is op 11 december 2012 besloten in overleg te treden met de RKC over de behoefte die er bij de raad leeft een nader onderzoek te doen naar de controlerende rol van de raad ten aanzien van het grondbeleid.

Door de huidige problematiek binnen de grondmarkt, waarin de risico's als gevolg van de economische crisis zijn toegenomen, bestaat bij de raad behoefte aan een nader onderzoek naar de (controlerende) rol van de raad ten aanzien van het grondbeleid. De raad wil weten of de juiste anticiperende maatregelen zijn en/of worden genomen om deze dreigende risico's het hoofd te bieden. Bovendien wil de raad weten of hij over voldoende informatie beschikt om zijn sturende en controlerende rol te kunnen vervullen.

Daarnaast maakt een reflectie op de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport 'Grip op grondbeleid door de gemeenteraad!' deel uit van dit onderzoek.

1.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Is de beschikbare informatie (kwantitatief en kwalitatief) voldoende voor de gemeenteraad van Nunspeet om zijn controlerende rol met betrekking tot het grondbeleid uit te voeren?

In de onderzoeksopzet is tevens een aantal richtinggevende deelvragen opgenomen:

1. Zijn de aanbevelingen van de RKC in het rapport 'Grip op grondbeleid door de gemeenteraad!' van september 2009 opgevolgd en geïmplementeerd, in het bijzonder wat betreft de aanbevelingen die betrekking hebben op de informatievoorziening aan de gemeenteraad? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de gemeenteraad tevreden over de beschikbare informatie?
2. Wordt de beschikbare informatie door de gemeenteraad op een adequate manier gebruikt om zijn controlerende rol uit te voeren? Zo nee, wat is de reden daarvan?
3. Zijn er hiaten in de informatievoorziening aan de raad aan te wijzen?
4. Zijn de risico's die verbonden zijn aan de grondexploitaties in voldoende mate onderkend, zijn er maatregelen genomen om deze te beperken dan wel te beheersen en zijn deze effectief gebleken?
5. Liggen aan de ramingen van de binnen de looptijd van de grondexploitaties uit te geven grond reële verwachtingen ten grondslag?
Zo nee, wanneer worden deze bijgesteld, inclusief de financiële gevolgen die dat heeft op de bestaande exploitatiebegrotingen?
6. Bevatten de reserves en de voorzieningen ten behoeve van de grondexploitaties voldoende middelen om de mogelijke verliezen en risico's (ook als de bouwactiviteiten de komende jaren nog blijven stagneren) af te dekken?

1.3 Onderzoeksmethode en afbakening

Aan de basis van het onderzoek ligt de onderzoeksopzet "Controlerende rol gemeenteraad Nunspeet op het grondbeleid" van de RKC (concept 2 d.d. 26 juli 2013).

Het onderzoek is uitgevoerd door Deloitte Real Estate onder regie van de RKC. Bij het uitvoeren van het onderzoek is gebruik gemaakt van een klankbordgroep bestaande uit raadsleden van de gemeente Nunspeet.

Tijdens de startbijeenkomst met de RKC en de klankbordgroep is de informatievoorziening aan de raad over een tweetal projecten toegevoegd aan het onderzoek. De projecten zijn geselecteerd door de klankbordgroep. Deze projecten zijn toegevoegd om een beeld te krijgen van de informatievoorziening aan de raad op het niveau van twee concrete grondexploitaties. Dit in aanvulling op de informatievoorziening bij de jaarrekening en programmabegroting. Het gaat daarbij om de soort van informatie en wijze van presenteren en niet om de inhoud dan wel juistheid van de gepresenteerde informatie.

Na de startbijeenkomst is, enkel op basis van documentenstudie, een rapportage met voorlopige bevindingen opgesteld. Deze rapportage is besproken met de RKC en klankbordgroep.

Om de verkregen inzichten te valideren en aan te scherpen, is vervolgens een elftal interviews gehouden. De interviews zijn gehouden met de leden van de klankbordgroep, de wethouders Grondzaken en Financiën, het hoofd van de afdeling Financiën, het hoofd van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en een ambtelijk medewerker van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

De verkregen inzichten zijn verwerkt in een voorlopig conceptrapport van bevindingen. Dit rapport is besproken met de RKC en klankbordgroep. Een definitief conceptrapport van bevindingen is voor een 'technische reactie' voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders (hierna 'het college').

De technische reactie is op 26 november jl. ontvangen en door de onderzoeker op 4 december jl. met de opstellers van de technische reactie besproken. De technische reactie heeft op onderdelen geleid tot aanpassingen van de conceptrapportage.

De RKC heeft vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd, ondersteund door Deloitte Real Estate. Het rapport is aangeboden en gepresenteerd aan de gemeenteraad.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen en worden conclusies en aanbevelingen gedaan.

1.4 Normenkader

Het wettelijke kader, zoals het 'Besluit Begroting en Verantwoording (hierna 'BBV'), de kaders van de gemeente Nunspeet en kaders uit de kennispraktijk van Deloitte ((bv. de Handreiking Grondbeleid voor Raadsleden) vormen het toetsingskader bij het uitvoeren van het onderzoek. Het huidige grondbeleid van de gemeente Nunspeet (2010-2013) maar ook het document 'Grip op grondbeleid door de gemeenteraad!' is in het onderzoek betrokken

1.5 Uitgangspunten

Doel van het onderzoek is het krijgen van een beeld van de informatievoorziening aan de raad. Er is een korte, intensieve deskstudie uitgevoerd op de belangrijkste documenten waarvan de uitkomsten zijn gevalideerd door het houden van een elftal interviews en het op ambtelijk niveau voor een technische reactie voorleggen van de conceptrapportage. Bij het onderzoek is uitgegaan van de in de bijlage 1 opgenomen documenten en verkregen informatie van de medewerkers van de gemeente Nunspeet.

13 december 2013

311377022

13/56

Het onderzoek richt zich vooral op de wijze van informatievoorziening. Dit betekent dat de juistheid en gehanteerde aannames en uitgangspunten bij financiële doorrekeningen niet zijn geanalyseerd.

De bevindingen van het onderzoek hebben wel een globale, *niet* cijfermatige inschatting van risico's opgeleverd.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de op de vraag of de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 2009 zijn opgevolgd en geïmplementeerd. In hoofdstuk 3 wordt beschreven welke informatie de raad krijgt aangeleverd over het grondbeleid. In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal of de raad de beschikbaar gestelde informatie gebruikt om zijn controlerende rol uit te voeren. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de onderkenning van risico's in de grondexploitatie en het nemen van maatregelen in reactie daarop. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de reserves en voorzieningen ten behoeve van de grondexploitaties.

2. Rekenkameronderzoek 2009

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 2009 zijn opgevolgd en geïmplementeerd.

Deelvraag1:

Zijn de aanbevelingen van de RKC in het rapport 'Grip op grondbeleid door de gemeenteraad!' van september 2009 opgevolgd en geïmplementeerd, in het bijzonder wat betreft de aanbevelingen die betrekking hebben op de informatievoorziening aan de gemeenteraad? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de gemeenteraad tevreden over de beschikbare informatie?

Gedurende het onderzoek is gebleken dat de voornaamste aanleiding voor het huidige rekenkameronderzoek is gelegen in de informatievoorziening rondom grondbeleid. Dat komt, zo is uit de interviews naar voren gekomen, doordat ten opzichte van de situatie in 2009 er sprake is van een veranderende informatiebehoefte bij de raad en een toenemend gevoel van urgentie rondom het thema grondbeleid. Voornaamste oorzaken zijn de gewijzigde economische omstandigheden en de vraag wat de effecten hiervan zijn voor de gemeente Nunspeet.

De aanbeveling over de informatievoorziening aan de raad is op dit moment daardoor zeer actueel maar kent andere accenten dan in 2009. De geïnterviewden hebben in de gesprekken de nadruk gelegd op de veranderende informatiebehoefte en niet zozeer op de implementatie van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 2009. Dit vormt aanleiding om in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de conclusies weer te geven en de nadere gedetailleerde analyse in bijlage 2 op te nemen.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de informatievoorziening aan de raad.

Een aantal aanbevelingen, zoals het vastleggen van kaders voor tussentijdse winstnemingen, het ontwikkelen van een methodiek voor het bepalen van de gewenste omvang van de reserve grondexploitatie, nagaan wat de consequenties van de Wro zijn voor het grondbeleid (in Nunspeet) is opgevolgd en geïmplementeerd.

Een voorname aanbeveling, het opstellen van een meerjarenprognose grondexploitaties (MPG), is niet opgevolgd in de zin dat op één moment één document aan de raad is voorgelegd waarin de verschillende elementen rondom de grondexploitaties geïntegreerd zijn weergegeven. Een MPG in die zin is niet opgesteld. Wel zijn de elementen van de aanbeveling uit 2009 afzonderlijk aan de raad aangeboden, hetgeen een samenhangende afweging bemoeilijkt.¹

¹ In 2009 werd aanbevolen te kiezen voor het jaarlijks opstellen van een Meerjaren Prognose Grondexploitatie (MPG), waarin zijn opgenomen: a. De uitkomsten van de per ultimo het voorgaande jaar geactualiseerde grondexploitaties; b. De gekwantificeerde algemene bedrijfsrisico's (zoals ten aanzien van renteontwikkelingen, afzet van kavels, kostenstijgingen, enz)

De RKC meent dat een MPG meer is dan een samenvoeging van de verschillende grondexploitaties. Het vormt een document waarin op basis van informatie uit verschillende beleidsterreinen een integraal beeld wordt gepresenteerd van de stand van zaken rondom de grondexploitaties en de meerjarige verwachtingen daarbij. In een MPG staan niet de ontwikkelingen van een individueel project centraal maar gaat het om het overall beeld dat valt af te leiden uit de ontwikkelingen in de diverse grondexploitaties. Aspecten als planning, prijs en programma worden behandeld net als de financiële implicaties van aanpassingen ten opzichte van de verwachtingen en impact hiervan op de reserve grondexploitatie c.q. het weerstandsvermogen. Het vormt een centraal sturingsinstrument waarin de verschillende elementen die samenhangen met de sturing en control op de grondexploitaties worden samengebracht.

De onderzoeker en de RKC constateren overigens wel dat er sinds het uitvoeren van het rekenkameronderzoek 2009 diverse stappen zijn gezet en er een verbetering in de informatievoorziening aan de raad heeft plaatsgevonden. Het bewustzijn rondom de risico's in de grondexploitaties is toegenomen bij zowel de raad als het college en als gevolg daarvan de noodzaak tot nadere informatievoorziening aan de raad. Zo zijn er informele bijeenkomsten over grondexploitaties voor de raad georganiseerd met als doel de raad inzicht geven in de risico's die er zijn. Hierbij wordt aan de raad gepresenteerd wat de financiële gevolgen zijn van verschillende scenario's. Daarnaast is bij de jaarrekening 2010 een start gemaakt met het kwantitatief weergeven van risico's in de paragraaf weerstandsvermogen. De grondexploitaties zijn een onderdeel hiervan.

De volgende drie doelen worden nagestreefd met een MPG:

1. Het informeren van de raad over de herziening grondexploitaties, op basis waarvan de raad een besluit over vaststelling van de herzieningen kan nemen.
2. Het presenteren van een integraal beeld, dat de verschillende beleidsvelden overstijgt. Op basis van dit beeld wordt concreet en cijfermatig geanalyseerd hoe de prognoses van de programma's voor wonen, bedrijven etc. zich verhouden tot realisatiecijfers en marktverwachtingen. Tevens wordt een integrale analyse gemaakt van de financiële stand van zaken op de grondexploitaties, de risico's en het beschikbare weerstandsvermogen. Daarmee wordt de status van 'het grondbedrijf' in kaart gebracht.
3. Het geven van een doorkijk in belangrijke projecten, zodat de raad op voorhand is geïnformeerd over risico's, kansen en het proces dat per project zal gaan lopen om, waar noodzakelijk, tot bijstellingen te komen. Hieruit volgt een indicatie van de omvang van mogelijke financiële consequenties voor de jaarrekening. De nadere uitwerking van deze consequenties vindt plaats op

en eventuele kansen, alsmede de ramingen van de specifieke projectgebonden risico's; c. De stand van de bedrijfsreserve grondexploitatie en de daarin op grond van de uitkomsten van de risicoberekening onder b aan te brengen mutaties en de wijze waarop deze worden gedekt; d. Een actuele weergave van de nog niet in exploitatie genomen gronden met de daarbij behorende boekwaarden en de waarde in het economisch verkeer.

basis van o.a. realisatiestrategieën, die aan de raad zullen worden voorgelegd.

Gelet op het aantal grondexploitaties in de gemeente Nunspeet en de aangetroffen informatie zal het MPG met relatief beperkte inspanningen te realiseren zijn. In het onderzoek wordt door raadsleden aangegeven dat er behoefte bestaat aan een integrale behandeling op één moment van de verschillende elementen die samenhangen met de grondexploitaties. Deze behoefte kan geborgd worden door het opstellen van een separate rapportage over de stand van zaken in de diverse grondexploitaties. De benaming van het document is daarbij ondergeschikt aan de inhoud.

Beantwoording deelvraag 1:

Uit deskstudie en interviews is gebleken dat niet alle aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 2009 zijn opgevolgd en geïmplementeerd. Duidelijke kaderstelling met heldere sturings- en controlevariabelen, concrete afspraken over de informatievoorziening en het vaststellen van een meerjaren prognose grondexploitaties (MPG) zijn belangrijke aspecten voor een goede uitvoering van project- en concerncontrol op de projecten c.q. het grondbeleid. Deze elementen zijn niet volledig of niet naar tevredenheid van de raad opgevolgd en geïmplementeerd.

Een aantal aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 2009, zoals het vastleggen van kaders voor tussentijdse winstneming, het ontwikkelen van een methodiek voor het bepalen van de gewenste omvang van de reserve grondexploitatie, nagaan wat de consequenties van de Wro zijn voor het grondbeleid (in Nunspeet) zijn opgevolgd en geïmplementeerd.

Andere aanbevelingen zijn met redenen omkleed niet opgevolgd. De raad is kritisch over de beschikbare informatie en met name de wijze van presenteren is voor verbetering vatbaar.

3. Informatievoorziening aan de raad

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke informatie de raad krijgt aangeleverd over het grondbeleid. Er is daartoe kennisgenomen van de Nota Grondbeleid, begroting en jaarrekening van diverse jaren, de raadsvoorstellen over de herziening grondexploitaties, de hoofdlijnenrapportages, presentaties uit raadsbijeenkomsten en de voortgangsrapportages KWP-3.

Deelvraag 3: Zijn er hiaten in de informatievoorziening aan de raad aan te wijzen?
--

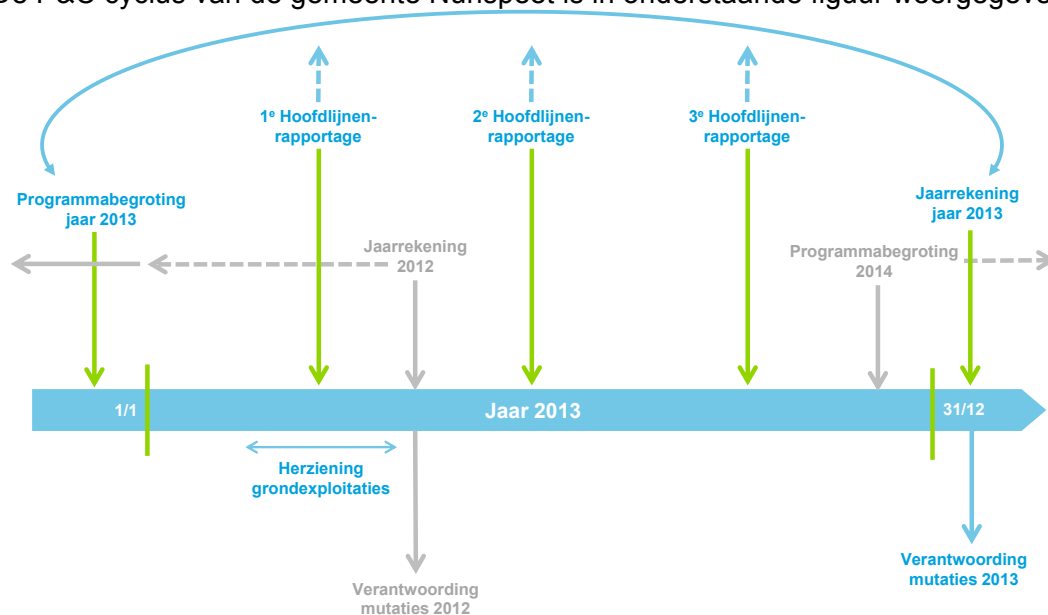
De structurele informatievoorziening voor de toetsende rol van de raad is (veelal) ingebed in de reguliere planning en control cyclus (verder: P&C cyclus). Deze cyclus omvat een aantal fasen: het aanvragen van middelen (tijd en geld), het toekennen ervan (of niet), het beheer (de uitvoering) en de verantwoording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

Vaste onderdelen van de P&C cyclus zijn de programmabegroting en de jaarrekening. De programmabegroting en de jaarrekening dienen conform artikel 16 van het BBV 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.

3.1 Planning en Control cyclus Nunspeet

De P&C cyclus van de gemeente Nunspeet is in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 1: Planning en control cyclus Nunspeet

De raad wordt naast de behandeling van de programmabegroting en de jaarrekening tussentijds geïnformeerd. De volgende rapportages maken eveneens deel uit van de P&C cyclus:

- Herziening grondexploitaties
- Hoofdlijnenrapportages.

Er zijn geen procesafspraken opgenomen in de Nota Grondbeleid of financiële verordening 2009 voor de inpassing van de herziening grondexploitaties in de P&C cyclus zodat het opleveren van de 'herziening grondexploitaties' niet is geborgd en op verschillende momenten kan plaatsvinden. Uitgangspunt van het college is echter om de grondexploitaties op één moment aan de raad aan te bieden. Voor het jaar 2012 heeft de herziening, met redenen omkleed, op twee momenten plaatsgevonden. Voor de hoofdlijnenrapportage wordt bij de begroting een planning vastgesteld. Behandeling van deze rapportage vindt om de vier maanden plaats. Er is geen vaste commissie waarin de hoofdlijnenrapportage (standaard) wordt behandeld.² In het verleden werden de rapportages in alle commissies behandeld. In reactie hierop is besloten om de rapportages standaard in de commissie Maatschappij en Middelen te behandelen. Naar gelang de behoefte is vakinhoudelijke behandeling in de andere commissies mogelijk.

² Planning jaarstukken 2012, raadsvergadering 25 april 2013

3.2 Nota Grondbeleid 2010-2013

De kaderstelling (en sturing) vindt plaats door middel van de Nota Grondbeleid die duidelijk afspraken hoort te bevatten over output, randvoorwaarden en financiële kaders. 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.

Bevindingen:

- a. De raad is niet actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de Nota Grondbeleid in die zin dat er geen interactief proces heeft plaatsgevonden over de wensen en eisen van de raad over de inhoud van de Nota Grondbeleid. De Nota Grondbeleid is na behandeling in de commissie vastgesteld door de raad.
- b. De Nota Grondbeleid bestaat uit twee delen: Het beleidskader (deel A) waarvoor de raad verantwoordelijk is en een deel dat de verantwoordelijkheid van het college is (deel B) en een nadere uitwerking is van deel A.
 1. De beleidsregels in deel A en B sluiten redactioneel niet overal op elkaar aan wat tot interpretatieverschillen kan leiden:

Beleidsregel deel A:

De gemeente kiest bij gebiedsontwikkeling voor een aanpak op maat. Uitgangspunt daarbij is het voeren van gemeentelijke regie. Waar mogelijk door actieve verwerving en ontwikkeling van grond, waar nodig of wenselijk door facilitering van een ontwikkeling door één of meer private partijen of door publiek-private samenwerking. Bij elke gebiedsontwikkeling wordt de inzet van publiekrechtelijke instrumenten, in het bijzonder de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet afgestemd op wijze van regie die de gemeente wenst te voeren.³

Beleidsregel deel B:

De gemeente kiest per gebiedsopgave voor een ontwikkelingsmodel en grondbeleid op maat, passend bij haar kwaliteitsdoelstellingen, het gewenste ontwikkelprogramma en het gewenste exploitatieresultaat rekening houdend met marktomstandigheden en wettelijke mogelijkheden. Voor elke niet-particuliere ontwikkeling wordt daartoe een ambtelijk advies opgesteld.⁴

2. De beleidsregel over het actieve grondbeleid in deel A onder subtitel 2.2 op pagina 9 komt niet herkenbaar terug in deel B:

³ Pagina 9 Nota Grondbeleid 2010.

⁴ Pagina 17 Nota Grondbeleid 2010.

De gemeenten kiest – als dat mogelijk is – voor actief grondbeleid in de volgende situaties:

- a) bij een aantoonbare minimaal budgettair neutrale ontwikkeling binnen 10 jaar, waarbij de gemeente in staat is om de regie te voeren of,
- b) bij een ontwikkeling met een specifiek maatschappelijk belang, waarbij redelijkerwijs niet verwacht mag worden dat een andere partij dan de gemeente deze ontwikkeling op zich neemt.

3. Voor *strategische* grondaankopen is alleen in deel B van de Nota Grondbeleid een toetsingskader opgenomen.⁵ In deel A is de volgende beleidsregel opgenomen:

Zolang nog geen grondexploitatie door de raad is vastgesteld worden de uitgaven bekostigd uit de algemene middelen.⁶

- c. In deel A is staat dat - als onderdeel van de ontwikkelstrategie - een aankoopstrategie wordt opgesteld door het college. Die wordt jaarlijks geactualiseerd en daarna vertrouwelijk door de gemeenteraad vastgesteld. In deel A wordt de ontwikkelstrategie niet nader toegelicht en in deel B wordt de aankoopstrategie niet nader toegelicht en/of uitgewerkt. Wel wordt in paragraaf 3.3 bij het toetsingskader grondaankopen terugverwezen naar het beleidskader voor actief grondbeleid als verwoord in deel A.
- d. In de Nota Grondbeleid is de informatiebehoefte van de raad in algemene bewoordingen gedefinieerd. Er wordt op hoofdlijnen een procesmatige beschrijving gegeven van de thema's winstnemingen, actualiseren grondexploitaties en reserve grondexploitatie. Een concrete doorverwijzing naar werkprocessen, methoden, afspraken, acties, besluitvorming en rapportages is niet gemaakt. Koppeling met aanverwante nota's, zoals de Nota Weerstandsvormen en risicomanagement⁷ en de Nota reserves en voorzieningen is eveneens niet gemaakt.⁸ De samenhang tussen de verschillende documenten is hierdoor niet in beeld gebracht.

3.3 Programmabegroting

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:

⁵ Pagina 22 Nota Grondbeleid 2010.

⁶ Pagina 12 Nota Grondbeleid 2010.

⁷ De raad heeft op 1 juni 2006 een Nota Weerstandsvormen en Risicomanagement vastgesteld en op 18 januari 2011 geactualiseerd.

⁸ In 2001 is de eerste Nota reserves en voorzieningen vastgesteld. Jaarlijks vindt herijking plaats.

- 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.

Bevindingen paragraaf grondbeleid programmabegroting:

- a. De kaderstelling kan concreter uitgewerkt worden, met name voor de korte en middellange termijn. Een concrete visie en/of uitspraak op de voor het betreffende jaar te realiseren ruimtelijke doelstellingen is niet aangetroffen. De paragraaf grondbeleid is beknopt, bevat procesmatige informatie en is algemeen van aard. De paragraaf grondbeleid bevat veel verwijzingen naar beleidsdocumenten zoals de Woonvisie, de Nota Grondbeleid en de Integrale Ruimtelijke Toekomst Visie in plaats van aan te geven welk concreet doel uit deze beleidsdocumenten met het te voeren grondbeleid wordt nagestreefd.
- b. De paragraaf grondbeleid bevat voor het overgrote deel informatie die gelijk is aan het voorgaande jaar. De enige structurele mutatie is de wijziging van de omvang van de reserve grondexploitaties. Als toelichting wordt verwezen naar een in de nota Reserves en voorzieningen opgenomen berekening⁹.
- c. In de paragraaf grondbeleid is opgenomen dat de reserve grondexploitatie voor een deel niet-bestedbaar is, omdat deze nodig is om exploitatierisico's te kunnen afdekken. Niet duidelijk wordt welk deel dit is en of er mutaties zijn.

3.4 Jaarrekening

Het college moet volgens het BBV jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen. Bij de jaarrekening moet volgens het BBV verslag worden gedaan en verantwoording worden afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

Bevindingen paragraaf grondbeleid jaarrekening:

- a. De informatievoorziening kan op bepaalde onderdelen beperkter. Er komt over de jaren veel algemene en (steeds) dezelfde informatie terug waardoor 'nieuwe informatie' ten opzichte van het voorgaande stuk niet opvalt.

⁹ Programmabegroting 2012-2015 p. 138. Deze toelichting is eveneens opgenomen in de programmabegroting 2013-2016 en 2014-2017.

- b. In de jaarrekening wordt niet per complex verslag gedaan van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Daarnaast wordt geen link gelegd met de in de programmabegroting 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. De herziening van de grondexploitaties wordt voorafgaand aan de jaarrekening afzonderlijk door de raad behandeld. Dit laat onverlet dat in de jaarrekening verslag gedaan dient te worden van de ontwikkelingen in het afgelopen jaar.
- c. Een schriftelijke toelichting per complex is niet aangetroffen in de jaarrekening zelf. Een rapportage op afwijkingen is eveneens niet terug te vinden in de jaarrekening. Sturingsinformatie die complex overstijgend is ontbreekt in de jaarrekening. De jaarrekening bevat een bijlage grondexploitatie. Deze bijlage bevat eveneens geen sturingsinformatie maar veelal een cijfermatige weergave met (zeer) beperkte tekstuele toelichting.¹⁰ Dit past bij de aard van de bijlage.

3.5 Herziening grondexploitaties

In de Nota Grondbeleid is vastgelegd dat de grondexploitaties jaarlijks worden geactualiseerd en dat de actualisatie van de grondexploitaties wordt voorzien van een rapportage waarin de volgende zaken worden beschreven:

- Vastgestelde uitgangspunten per exploitatie;
- Inhoudelijke afwijkingen van de projecten;
- Financiële afwijkingen ten opzichte van de laatst vastgestelde grondexploitatie of actualisatie;
- Verwachte planning per project;
- Mogelijke risico's binnen de projecten.

In onderstaande tabel zijn de raadsvoorstellen die in het begrotingsjaar 2012 zijn aangeboden samengevat.

Begrotingsjaar 2012	Datum	Essentie
1 ^e hoofdlijnenrapportage 2012	28-6-2012	Kwalitatieve toelichting complexen en duiding risico's in algemene bewoordingen.
2 ^e hoofdlijnenrapportage 2012	4-10-2012	Kwalitatieve toelichting complexen en duiding risico's in algemene bewoordingen. Aanwending rentevoordeel algemene dienst t.b.v. afwaardering grondexploitaties € 895.000
Aankoop gronden Molenbeek	19-1-2013	Beschikbaarstelling krediet € 1.600.000
Herwaardering NIEGG	28-2-2013	Afwaardering strategische gronden € 312.685 Positieve afronding complex Hullerweg € 229.557

¹⁰ Bijlage jaarrekening 2012, p. 87

Herziening diverse grexen	28-3-2013	Aanpassing parameters Treffen voorziening € 185.000
Risicoanalyse diverse grexen bij verkoop grond aan derden	15-4-2013	Risicoanalyse van afzonderlijke afspraken met derden bij verkopen gronden van diverse grondexploitaties
Herziening grondexploitatie Molenbeek	25-4-2013	Vertrouwelijke raadsvergadering Herziening grondexploitatie Molenbeek uit 2007 Negatief resultaat van € 2.050.000
Herziening grondexploitatie De Kolk en dekkingsvoorstel Oostelijke Rondweg	25-4-2013	<u>De Kolk</u> Herziening grondexploitatie uit november 2009 Verwerking effecten aanpassing parameters Toelichting mutaties grondexploitatie <u>Oostelijke Rondweg</u> Actualisering kostenraming rondweg en dekkingsmiddelen Dekkingsvoorstel voor ontstaan tekort € 1.348.000 Vertrouwelijke bijlagen.

Tabel 1 raadsvoorstellen begrotingsjaar 2012

Bevindingen:

- De verspreide behandeling van de grondexploitaties en herwaardering van de gronden zorgt voor een versnipperde informatievoorziening waardoor besluitvorming bij implicatie dreigt. Hiermee wordt bedoeld dat er stukken voor besluitvorming worden voorgelegd zonder dat het afwegingsproces expliciet in beeld wordt gebracht. Om dit te voorkomen is het streven van het college dat alle grondexploitaties in één keer aan de raad worden aangeboden. Voor het jaar 2012 heeft de herziening grondexploitaties geclusterd plaatsgevonden, met uitzondering van de grondexploitaties De Kolk en Molenbeek. Die zijn in een separate raadsvergadering behandeld.
- Project overstijgende ontwikkelingen, zoals de invloed van de aanpassing van de parameters of de ontwikkeling van de plankosten, zijn lastig te herleiden wat op zijn beurt de raad bemoeilijkt in het treffen van maatregelen. Juist een MPG zou hierin uitkomst bieden.
- De grote grondexploitaties (De Kolk en Molenbeek) worden in de onderzoeksperiode niet telkens jaarlijks herzien.¹¹ Bij de laatste vaststelling van de grondexploitaties zijn grote mutaties opgetreden ten opzichte van de voorgaande vaststelling. Vanaf het begrotingsjaar 2012 zijn alle grondexploitaties herzien en het uitgangspunt is dat de herzieningen jaarlijks aan de raad worden aangeboden.

¹¹ De grondexploitatie voor bedrijventerrein De Kolk is op 25 april 2013 herzien. De vorige herziening dateert van november 2009.

- d. De parameters kostenstijging en opbrengstenstijging worden aangepast tegelijk met de herziening van een deel van de grondexploitaties. Gelet op de economische omstandigheden is een kritische blik op deze parameters gebruikelijk. De parameters zijn aangepast op basis van een extern advies.¹² Bij het raadsvoorstel liggen berekeningen ter inzage van een viertal grondexploitaties waarin de effecten van de aanpassing is verwerkt tegelijk met de actualisering van de gerealiseerde kosten en planning. Het effect van de parameter aanpassing op twee andere grondexploitaties is in betreffend raadsvoorstel niet behandeld maar in een daarop volgende raadsvergadering.
- e. Naar aanleiding van een verzoek tot uitstel van de afname van gronden in een project heeft het college besloten een risicoanalyse te maken van de afzonderlijke afspraken met derden bij verkopen van gronden in diverse grondexploitaties. Deze risicoanalyse is ter kennisname voorgelegd aan de commissie Ruimte en Wonen.
- f. In de raadsvoorstellen worden resultaten van de doorgevoerde aanpassingen vermeld. Alternatieven en implicaties van de alternatieven worden niet geschetst.
- g. De dekking van de kosten van de Oostelijke Rondweg is samen met de grondexploitatie van de Kolk behandeld. In het raadsvoorstel is aangegeven dat de kosten voor de Oostelijke Rondweg fors lager uitvallen ten opzichte van 2009. Voornaamste oorzaak hiervan is een tracéwijziging en het niet aanleggen van een tunnel onder een spoorlijn. In het raadsvoorstel is daarnaast aangegeven dat de benodigde dekking van de kosten gehalveerd kan worden. Samenvattend ziet de situatie anno 2013 er als volgt uit:

Oostelijke Rondweg raadsvoorstel 25 april 2013	
Kosten	€ 12.017.000
Dekking	
1. Bijdrage reserve grondexploitatie	€ 7.530.000
2. Bijdrage uit grondexploitatie De Kolk	€ 660.000
3. Bijdrage uit grondexploitatie Molenbeek	€ 110.000
4. Inzet BDU-subsidie	€ 552.000
5. Bijdrage van GPS voor Oostelijke rondweg	€ 1.000.000
Totale dekking (som 1 t/m 5)	€ 9.852.000
Tekort	€ 2.165.000
Kosten inclusief aanbestedingsvoordeel	€ 11.200.000

Tabel 2: Samenvatting kosten en dekkingsvoorstel Oostelijke Rondweg

In het raadsvoorstel van 25 april 2013 worden mogelijke toekomstige aanbestedingsvoordelen benoemd. De gemeente heeft de keuze hiervoor gebaseerd op door de gemeente behaalde voordelen uit andere aanbesteding

¹² Uit het raadsvoorstel valt niet op te maken of dit stuk ter inzage is gelegd.

van 20% tot 30%. Voorzichtigheidshalve is rekening gehouden met een aanbestedingsvoordeel van 15% over het bouw- en woonrijp maken bij het bepalen van de kosten voor de aanleg voor de Oostelijke Rondweg.

- h. Toekomstige verwachte opbrengsten uit de grondexploitaties De Kolk en Molenbeek en verkoop van niet benodigde gronden worden aangewend als dekkingsmiddel. Voor Molenbeek is het een 'bijdrage uit de grondexploitatie gebaseerd op verkeersbewegingen' en voor De Kolk is het de berekende netto contante waarde. Dit dekkingsmiddel maakt circa 10% van de totale dekkingsmiddelen uit. Dit zijn toekomstige resultaten en het is derhalve niet zeker of de opbrengsten waar rekening mee wordt gehouden, ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De grondexploitatie Molenbeek sluit bovendien niet positief.
- i. Er is een tekort van € 1,35 mln. Er wordt een voorstel voor dekking van dit tekort gedaan.

Dekking tekort Oostelijke Rondweg

1. Verkoop niet benodigde gronden	€ 555.000
2. Vrij besteedbare Escrowgelden uit reserve verkoop Nuon	€ 793.000

Totaal (som 1 t/m 3) € 1.348.000

Tabel 3: Dekkingsvoorstel tekort Oostelijke Rondweg

- j. In het raadsvoorstel van 25 april 2013 worden mogelijke toekomstige aanbestedingsvoordelen benoemd bij het bepalen van het tekort. Deze aanpak brengt risico's met zich mee. Als dit aanbestedingsvoordeel zich niet of in beperktere mate voordoet dan waar van uit is gegaan in het raadsvoorstel is het mogelijk noodzakelijk dat aanvullende dekkingsmiddelen moeten worden gevonden.
- k. De belangrijkste dekking (circa 75%) voor de Oostelijk Rondweg in het raadsvoorstel van 25 april 2013 is een bijdrage uit de reserve grondexploitatie. In het raadsvoorstel is aangegeven dat deze bijdrage volledig beschikbaar is.

Reserve grondexploitatie

Raadsvoorstel 25 april 2013 € 7.530.000

Nota Reserves en Voorzieningen herijkin, 2013 in raad 27 juni 2013

Stand per 31-12-2012 € 5.472.007

Tabel 4: bijdrage uit reserve grondexploitatie en stand reserve grondexploitatie

- l. In het raadsvoorstel van 25 april 2013 is aangegeven dat de bijdrage uit de reserve grondexploitatie volledig beschikbaar is als dekking voor de Oostelijke Rondweg. Uit het raadsvoorstel blijkt niet hoe deze bijdrage uit de reserve grondexploitatie van € 7,53 mln. zich verhoudt tot de stand van de reserve grondexploitatie per 31 december 2012 van € 5,47 mln. Uit ambtelijk informatie

is gebleken dat deze € 7,53 mln. de som is van vijf onttrekkingen in de jaren 2010 tot en met 2014. Tot en met 2012 is € 4,48 mln. onttrokken, dus nog € 3,05 mln. te gaan in 2013 en 2014. Als er verder geen beslag rust op de € 5,47 mln. dan is de onttrekking van de € 3,05 mln. geen probleem.

Meer precies ligt de zaak als volgt.

De bijdrage uit de reserve grondexploitatie van € 7,53 mln. is in het verleden vastgesteld (raadsvoorstel 27 maart 2008) en wordt over meerdere jaren onttrokken aan de reserve grondexploitatie. Een deel van de bijdrage is in het verleden onttrokken aan de reserve om grondaankopen en plankosten mee te dekken. In onderstaande tabel is de opbouw van de € 7,53 mln. weergegeven met daaronder de onttrekkingen die hebben plaatsgevonden en de onttrekkingen die nog moeten plaatsvinden.

Opbouw bijdrage uit reserve grondexploitatie	
1. Bijdrage grondexploitatie De Bunte	€ 1.500.000
2. Inzet reserve grondexploitatie	€ 2.630.000
3. Inzet saldo in 2007 afgesloten complexen	€ 3.400.000
Totaal	€ 7.530.000
Onttrekkingen uit reserve grondexploitatie voor rondweg	
1. Onttrekking 2010	€ 3.457.529
2. Onttrekking 2011	€ 477.301
3. Onttrekking 2012	€ 540.203
Totaal al onttrokken	€ 4.475.003
Nog te onttrekken uit reserve grondexploitatie voor rondweg	
1. Raming onttrekking 2013	€ 1.054.967
2. Raming onttrekking 2014	€ 2.000.000
Totaal nog te onttrekken	€ 3.054.967
Totaal onttrekking uit reserve grondexploitatie voor rondweg	€ 7.530.000

Tabel 5: Overzicht opbouw bijdrage reserve grondexploitatie en onttrekkingen

Bij de herijking van de Nota Reserves en voorzieningen 2013 is vastgesteld dat € 3,05 mln. van de reserve bestemd is voor de ontsluitingsweg De Kolk.¹³

Bovenstaand meerjarig verloop van de bijdrage uit de reserve grondexploitatie is als zodanig niet toegelicht in het raadsvoorstel en moet worden afgeleid uit diverse documenten hetgeen het (meerjarig) inzicht van de raad bemoeilijkt.

Omvang reserve grondexploitatie	€ 5.472.007
Beslag reserve grondexploitatie	
1. Aanleg ontsluitingsweg bedrijventerrein	€ 3.054.967

¹³ Ondanks de verschillende omschrijvingen in het raadsvoorstel en de Nota Reserves en Voorzieningen wordt naar onze indruk gedoeld op dezelfde ontsluitingsweg.

Nunspeet (De Kolk)	
2. Bijdrage aan actualisering bestemmingsplannen	€ 174.114
3. Afwikkeling oude complexen	€ 144.226
Totaal (som 1 t/m 3)	€ 3.373.307
Vrij besteedbaar (incl. € 1,6 mln. buffer strategische aankopen)	€ 2.098.700

Tabel 6: Omvang reserve grondexploitatie en beslag

- m. In de Nota Reserves en Voorzieningen is opgenomen dat het gewenst is om in de reserve grondexploitatie een buffer voor strategische aankopen van € 1,6 mln. wordt aangehouden. Door de opstelling in de Nota Reserves en Voorzieningen kan onduidelijkheid ontstaan over de aanwending van het vrij besteedbare deel van de reserve.
- n. Als rekening wordt gehouden met de buffer voor strategische aankopen daalt de stand van de reserve grondexploitatie beneden het vastgestelde bodembedrag van € 720.000,-. In de technische reactie is aangegeven dat de reserve grondexploitatie een meerledig doel heeft: enerzijds als buffer voor strategische aankopen en anderzijds om risico's in de grondexploitatie op te vangen. Als de reserve grondexploitatie niet voldoende gevuld is, dient aanvulling vanuit de algemene reserve plaats te vinden. De RKC merkt hierbij op dat naar haar weten een dergelijke aanvulling nog niet heeft plaats gevonden. Bovendien is het meerledige doel van de reserve dat in het technische wederhoor wordt genoemd in tegenspraak met een eenduidige doelomschrijving in de nota Reserves en Voorzieningen (zie hoofdstuk 6).
- o. De grondexploitatie Molenbeek is vertrouwelijk behandeld in de raadsvergadering van 25 april 2013. Het betreft een herziening van de grondexploitatie. Vanaf 2010 heeft op verschillende momenten besluitvorming plaatsgevonden over dit project. Het gaat dan onder andere om een aanpassing van het plan, de ontwikkelstrategie, keuzes voor het uitwerkingsplan fase 1 en het exploitatieplan. Naast de grondexploitatie is in de raad van december 2012 een herziening van het exploitatieplan vastgesteld. In het raadsvoorstel van april 2013 wordt op hoofdlijnen stil gestaan bij de verschillende doelen van het exploitatieplan en de gemeentelijke grondexploitatie. Er is een essentieel verschil tussen de grondexploitatie en het exploitatieplan. Een uitleg van dit verschil is opgenomen als bijlage 3.

3.6 Hoofdpijnenrapportages

Enige jaren geleden is de hoofdpijnenrapportage geïntroduceerd in reactie op een verzoek van de raad om nadere informatievoorziening.¹⁴

In de hoofdpijnenrapportage wordt per actiepoint uit de programmabegroting met een kleurencode aangegeven wat de status is. Dit wordt ook gedaan voor de budgetten. De onderverdeling is als volgt:

	=	Realisatie volgens begroting, + gewijzigde opdracht na afweging en besluitvorming door raad.
	=	Realisatie staat onder druk.
	=	Realisatie niet in begrotingsjaar.

Figuur 2: scoretabel voortgang programma's

Vanaf het jaar 2012 zijn de hoofdpijnenrapportages uitgebreid en is een paragraaf projecten toegevoegd.¹⁵ Voor een aantal complexen wordt verslag gedaan over de voortgang van in een projectplan benoemde mijlpalen.

Mijlpalen		P 1	P 2	Toelichting:
Omgevingsvergunning oostelijke rondweg (uitgebreide procedure)	Tijd			Nadat duidelijkheid is gekomen over de vergunningen c.q. ontheffingen in het kader van de Natuurbeschermingswet '98 en de Flora- en faunawet, is een aangepaste omgevingsvergunning afgegeven en gepubliceerd. Bij de Raad van State zijn 3 beroepschriften ingediend tegen de omgevingsvergunning. Op 8 augustus 2013 heeft de Raad van State een verzoek om voorlopige voorziening behandeld. Uitspraak volgt in de loop van augustus.
	Geld			
	Kwaliteit			

Figuur 3: scoretabel voortgang projecten

Bij de hoofdpijnenrapportage wordt de score uit het vorige trimester ook inzichtelijk gemaakt zodat een beeld ontstaat van het verloop van de scoretabel.

Daarnaast is in de 3^e hoofdpijnenrapportage 2012 een paragraaf grondexploitaties toegevoegd. In deze paragraaf wordt per grondexploitatie beknopt en kwalitatief verslag gedaan van de risico's en mogelijke gevolgen daarvan. Tevens zijn in kwalitatieve zin verwachtingen over het saldo van de grondexploitaties opgenomen.

Voor bedrijventerrein De Kolk is de volgende toelichting opgenomen in de derde hoofdpijnenrapportage:

*De herziening exploitatieberekening is in voorbereiding. De risico's zijn: planologische procedures (rondweg), stijgende rentelast, vertraagde verkoop als gevolg van de economische crisis. De vraag naar de grond is vooralsnog voldoende maar in de huidige tijd kan dit zomaar omslaan.*¹⁶

¹⁴ Raadsvoorstel 28 november 2011

¹⁵ In deze paragraaf wordt van een aantal projecten (De Kolk, Molenbeek, Centrum, Herschikking schoolgebouwen) verslag gedaan door de vastgestelde mijlpalen te scoren op de aspecten tijd, geld en kwaliteit.

¹⁶ Derde hoofdpijnenrapportage 2012, vastgesteld d.d.

3.7 Informele en vertrouwelijke raadsbijeenkomsten

De raad kan in aanvulling op de reguliere raadsvergaderingen informeel en/of vertrouwelijk worden geïnformeerd door het college. Het initiatief hiertoe kan door het college en/of de raad worden genomen. In 2012 zijn er twee en in 2013 ook twee informele /vertrouwelijke bijeenkomsten georganiseerd voor de raad rondom het grondbeleid. Tijdens deze bijeenkomsten is gesproken over de woningbouwprogrammering en zijn de financiële consequenties van verschillende scenario's verkend en besproken. Bij de sturingsmogelijkheden op de woningbouwprogrammering is externe ondersteuning ingeschakeld. Er zijn concrete vervolgstappen benoemd.

Bevindingen:

- a. Uit de extra informatievoorziening aan de raad blijkt dat er bij het college een toegenomen bewustzijn is van de noodzaak tot het nemen van maatregelen.
- b. Het is positief dat de kosten van scenario's van uitstel of afstel 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 - bijvoorbeeld het vergroten van de reserve grondexploitaties - nog niet mogelijk.

3.8 Voortgangsrapportages KWP-3

De raad heeft op 18 februari 2010 ingestemd met het kwalitatief woningbouwprogramma (KWP3). Het gaat om woningbouwafspraken met de regio en provincie.

Door het college is een monitoringsdocument over de omvang van de woningbouwplanning opgesteld. Tussen de raad en het college is niet geformaliseerd op welke momenten en met welke frequentie deze rapportage aan de raad beschikbaar wordt gesteld. Er zijn ten behoeve van dit rekenkameronderzoek rapportages beschikbaar gesteld uit januari 2011, juni 2011, februari 2013 en september 2013.

Bevindingen

- a. Op basis van de aangeleverde overzichten van de bouwplannen is de raad in staat om de samenstelling en omvang van de plancapaciteit in de gemeente te beoordelen. Dit is echter wel een momentopname. Mutaties ten opzichte van een vorige versie zijn niet inzichtelijk.
- b. De plannen zijn op basis van een stoplichtkleur gescoord. De analyse achter de stoplichtscore is niet af te lezen uit de ontvangen informatie en ook niet bekend bij de raadsleden.
- c. De ontwikkelingen in de tijd van de projecten kan hier niet uit opgemaakt worden.

13 december 2013

311377022

30/56

- d. Er is geen onderscheid gemaakt naar gemeentelijke en private projecten zodat niet bepaald kan worden bij welke projecten de gemeente risico's loopt.
- e. De verwachte startdatum van de bouw is opgenomen maar de afzetprognose ontbreekt. Wijzigingen in de startdatum bouw worden niet inzichtelijk gemaakt.
- f. De plancapaciteit in de gemeente wordt afgezet tegen het KWP3. Dit wordt per woningtype en op totaalniveau inzichtelijk gemaakt.
- g. Het document wordt ter kennisname aan de raad gestuurd en wordt niet herkenbaar betrokken bij de P&C cyclus en/of de herziening van grondexploitaties.

Wij verwijzen naar paragraaf 5.1 waar nader ingegaan wordt op de planning en woningbouwprogrammering.

Beantwoording deelvraag 3:

De beschikbare informatie wordt verspreid over het jaar ter beschikking gesteld aan de raad. Er is geen koppeling tussen de documenten die worden voorgelegd zodat ontwikkelingen ten opzichte van eerdere verantwoordingsdocumenten niet eenduidig inzichtelijk zijn. Deze vorm van informatievoorziening bemoeilijkt de raad zijn controlerende rol uit te voeren. Relevante sturingsinformatie (woningbouwplanning KWP3) wordt ter kennisname aan de raad gestuurd. Deze informatie is moeilijk toegankelijk.

4. Adequaat gebruik beschikbare informatie door de raad

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de raad de beschikbaar gestelde informatie gebruikt om zijn controlerende rol uit te voeren.

Deelvraag 2:

Wordt de beschikbare informatie door de gemeenteraad op een adequate manier gebruikt om zijn controlerende rol uit te voeren? Zo nee, wat is de reden daarvan?

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.

Het vertrekpunt voor de controlerende rol van de raad wordt gevormd door de vastgestelde beleidskaders.

Bevindingen:

- a. De raad heeft zijn informatiebehoefte onvoldoende scherp gedefinieerd bij de vaststelling van de Nota Grondbeleid. Hierdoor ontbreekt een duidelijk kader voor structurele informatievoorziening waar zowel de raad als het college op terug kan vallen.
- b. De informatiebehoefte bij de raad is onder invloed van de recente externe omstandigheden gewijzigd. Dit uit zich in een toenemende belangstelling voor het grondbeleid en de grondexploitaties.
- c. In gesprekken is aangegeven dat de raad op zoek moet naar de risico's in de projectinformatie die het college beschikbaar stelt in plaats van dat hier proactief op wordt gewezen. Verder is in gesprekken met raadsleden aangegeven dat informatieverzoeken niet altijd adequaat en tijdig worden afgehandeld. Dit zorgt voor tijdsverloop en verlies van urgentie over het onderwerp van interesse bij de raad.
- d. De informatie wordt verspreid in de tijd en over verschillende documenten beschikbaar gesteld. Dit bemoeilijkt de controlerende rol van de raad en leidt tot het vragen van meer informatie.
- e. De vraag rijst of de raad, op basis van de beschikbare informatie, in staat is de juiste vragen te stellen om zijn controlerende rol tot volle wasdom te laten komen. De complexiteit van het onderwerp en de manier van presenteren van de informatie door het college werken drempelverhogend.
- f. Bij onbevredigende beantwoording van vragen heeft de raad de mogelijkheid om zelf te voorzien in de informatievoorziening (second opinion). Het is binnen de gemeente Nunspeet niet gebruikelijk om hiervan gebruik te maken.

13 december 2013

311377022

32/56

- g. De raad krijgt momentopnames gepresenteerd en resultaten van een proces zonder dat ze wordt meegenomen in de inhoudelijk gemaakte keuzes tijdens het proces of dat dit herkenbaar terugkomt in de verantwoordingsdocumenten. Er bestaat behoefte aan clustering van informatie over grondexploitaties die eenmaal per jaar integraal wordt behandeld, zo nodig vertrouwelijk.
- h. Er lopen procedures bij de Raad van State waarbij vertrouwelijkheid in acht wordt genomen. Dit gegeven remt een deel van de raad in het stellen van vragen over de woningbouwprogrammering in de gemeente als geheel.
- i. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat bij de raad een algemeen bewustzijn is van de noodzaak tot het treffen van maatregelen in reactie op de externe economische omstandigheden. Op grond van de tot heden gepresenteerde informatie is de raad echter nog niet in staat deze maatregelen te treffen en het schatten van de financiële implicaties daarvan.
- j. Uit de gesprekken komt naar voren dat er een verschil in beleving is tussen de raad en college over het 'in control' zijn over het grondbeleid.
- k. De raad krijgt in raadsvoorstellen cijfermatige uitkomsten maar mist de achterliggende analyse en overwegingen die ten grondslag liggen aan deze cijfers.

Beantwoording deelvraag 2:

De aan de raad beschikbaar gestelde informatie wordt niet op een adequate manier gebruikt door de raad om zijn controlerende rol uit voeren. Voornaamste oorzaak is het ontbreken van een actuele Nota Grondbeleid en een overzichtsdocument waarin op integrale wijze en op programmaniveau de stand van zaken rondom de grondexploitatie wordt behandeld. Hoewel de economische crisis het speelveld rondom de grondexploitaties ingrijpend heeft veranderd, zijn de bestaande beleidskaders over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over het grondbeleid en de grondexploitaties niet gewijzigd. In praktische zin is wel invulling gegeven aan de veranderende omstandigheden door de intensivering van de informatie richting de raad.

De raad kan zich op basis van de informatie die hij ontvangt geen integraal beeld vormen van de verschillende aspecten van het grondbeleid (ruimtelijk, financieel en risico's). Hierdoor is de raad onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

5. Grondexploitaties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderkenning van risico's in de grondexploitatie en het nemen van maatregelen in reactie daarop. Daarnaast wordt ingegaan op de aan de ramingen van de grondexploitatie ten grondslag liggende verwachtingen en bijstellingen hiervan.

Deelvragen 4 en 5:

Zijn de risico's die verbonden zijn aan de grondexploitaties in voldoende mate onderkend, zijn er maatregelen genomen om deze te beperken dan wel te beheersen en zijn deze effectief gebleken?

Liggen aan de ramingen van de binnen de looptijd van de grondexploitaties uit te geven grond reële verwachtingen ten grondslag?

Zo nee, wanneer worden deze bijgesteld, inclusief de financiële gevolgen die dat heeft op de bestaande exploitatiebegrotingen?

5.1 Ramingen van de grondexploitaties

Van een tweetal grondexploitaties is op basis van deskstudie een beeld gevormd van de verwachtingen die ten grondslag liggen aan de ramingen van de grondexploitaties. De analyse heeft zich beperkt tot de aspecten programma, planning en prijs. Een analyse van de geraamde kosten maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Rondom het woningbouwprogramma is in diverse documenten benoemd dat er sprake is van overprogrammering, ook enige jaren geleden.¹⁷ Zo is in de Woonvisie de volgende passage opgenomen:

“De huidige plancapaciteit biedt voldoende ruimte om de hierboven geformuleerde ambitie van eigen behoefte met de plus van circa 300 woningen te realiseren. Sterker nog, er is met de huidige capaciteit ruimte voor aanvullende nieuwbouw.”

Bij het raadsvoorstel naar aanleiding van de handreiking Minisymposium evaluatie Integrale Ruimtelijke Toekomstvisie 2015 (IRTV) van 18 februari 2010 is dit als volgt weergegeven:

“de bandbreedte van 795 woningen is momenteel al ruim met harde plannen ingevuld”

In de handreiking Minisymposium evaluatie IRTV 2015 zelf is dit als volgt opgenomen:

¹⁷ Zie Woonvisie, vastgesteld in juli 2008 en handreiking Minisymposium evaluatie IRTV 2015 d.d. 13 januari 2010 (behandeld in de raad op 18 februari 2010).

“Verder wordt aangegeven dat het aantal bekende plannen groter is dan deze aantallen, reden waarom burgemeester en wethouders opdracht hebben gegeven voor een ambtelijke voorbereiding van prioriteitsstelling.”¹⁸

Onderstaande overzichten laten zien dat over de periode van januari 2011 tot september 2013, de totale bouwplanning iets is gedaald met 106 woningen (circa 10%). Een duidelijke verschuiving is te zien van ‘moeilijk’ te vermijden projecten naar de ‘onvermijdelijke’ projecten, 479 woningen. Dit aantal is met een factor 2,7 toegenomen tussen januari 2011 en september 2013.

Overzicht bouwplanning jan-2011				Overzicht bouwplanning sep-2013			
Mogelijkheid tot vermijden of weigeren van projecten				Mogelijkheid tot vermijden of weigeren van projecten			
Onvermijdelijk	Moeilijk	Probleemloos	Totaal	Onvermijdelijk	Moeilijk	Probleemloos	Totaal
281	937	79	1311	760	372	73	1205

Figuur 4 Categorisering woningbouwplanning januari 2011 en september 2013 (bron: collegevergadering 12 juli 2011, uitnodiging commissievergadering ruimte en wonen 12 september 2011 en commissievergadering Ruimte en Wonen 14 oktober 2013, optelling Deloitte).

Voor de raad is niet inzichtelijk hoe tot de categorisering ‘onvermijdelijk’, ‘moeilijk’ en ‘probleemloos’ wordt gekomen en welk afwegingskader daarbij wordt gebruikt. De raad stelt ook geen vragen over de beschikbaar gestelde informatie.

Het overzicht van de bouwplanning in relatie tot de KWP3 afspraken is openbaar. Op programmaniveau en projectniveau is daarmee inzicht in de kwalificatie die de gemeente geeft aan de verschillende projecten. Tegelijkertijd wordt op projectniveau (Molenbeek) en programmaniveau (de raadsbijeenkomsten in 2013) vertrouwelijkheid als uitgangspunt genomen. Hierin wordt geen eenduidige lijn gehanteerd.

De periode waarop de programmering betrekking heeft, de gemiddelde afzet per jaar en de (exacte) fasering is niet bekend. Er is sprake van gemeentelijke en particuliere plannen. De gemeente heeft geen inzicht in de afzetplanning en fasering in deze particuliere plannen zodat de verwachte afzet en fasering ook niet inzichtelijk is te maken voor alle plannen. In het B&W voorstel van september 2013 is de volgende toelichting opgenomen:

“De planning overschrijdt zoals bekend de in het kader van de kwalitatieve woningbouwplanning berekende woningbehoefte met enkele honderden woningen. Momenteel wordt conform uw besluit een werkgroep geformeerd om een voorstel voor prioritering voor te bereiden. Verder wordt opgemerkt dat in de eerste conceptrapportage van de regionale woonvisie een verdere reductie van de woningbehoefte wordt geconstateerd. De rapportage is nog niet definitief maar het kan niet worden uitgesloten dat het cijfer van 795 (de thans gehanteerde netto

¹⁸ Handreiking evaluatie IRTV 2015 d.d. 13 januari 2010, p. 6

behoefte in KWP3), gerekend over dezelfde periode, substantieel lager zal uitvallen.”¹⁹

Het aantal woningen ‘onvermijdelijk’ (760) is kleiner dan de netto behoefte uit het KWP3 (795). De verwachting van de gemeente is echter dat deze behoefte substantieel lager zal uitvallen. De vertaalslag naar de consequenties van de overprogrammering op het risicoprofiel van de gemeentelijke grondexploitaties en aan de hand daarvan te nemen maatregelen is niet expliciet gemaakt. Dit maakt sturing hierop door de raad lastig.

Het volledig stopzetten van plannen betekent dat de grond moet worden afgewaardeerd en gemaakte kosten niet worden terugverdiend. Dat kan tevens in het geval van juridische afspraken met ontwikkelaars leiden tot mogelijke planschadeclaims.

De kans is aanwezig dat de categorie ‘onvermijdelijke’ projecten in de nabije toekomst een ophoping zal creëren. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het ontstaan van een zogenaamde ‘boeggolf’ in de planning: er wordt dan in de komende jaren gerekend met een hogere uitgifte dan voorheen als gevolg van het achterblijven van afzet in eerdere jaren.

Met andere woorden: het programma wordt vooruit gestuwd in de planning maar er wordt geen programma geschrapt. Deze mogelijke overprogrammering kan op korte termijn niet worden afgezet, en wordt derhalve niet of later gerealiseerd.

Afhankelijk van de marktvraag zal de gemeente (en/of ontwikkelaars) een deel van dit programma, de boeggolf, uitstellen of uitnemen. Dat leidt mogelijk tot aanvullende verliezen. Het doorschuiven en uitstellen van plannen geeft immers aanzienlijke renteverliezen.

Onderbouwing van de afzetbaarheid van het programma en de planning kan worden geleverd door extern marktonderzoek naar de behoefte op de (middel-) lange termijn. Een andere referentie ter onderbouwing van een programma en de gehanteerde planning voor de afzet hiervan zijn realisatiecijfers van de afgelopen jaren. De realisatiecijfers zouden kunnen leiden tot herprogrammering, het schrappen (of juist verhogen) van het programma en aanpassing van de fasering in de grondexploitaties.

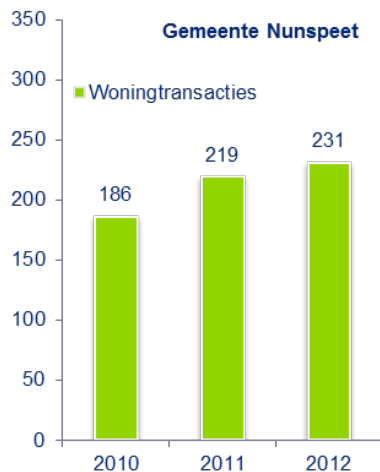
De markt voor nieuwbouw koopwoningen is afhankelijk van de marktontwikkelingen in de bestaande bouw. Het aantal transacties in de bestaande markt in combinatie met de verkoop van nieuwbouw koopwoningen geeft een (globale) indruk van de opnamecapaciteit van de markt. In onderstaande figuur is dat voor Nunspeet in beeld gebracht.

¹⁹ B&W voorstel Rapport stand van zaken KWP3 17 september 2013

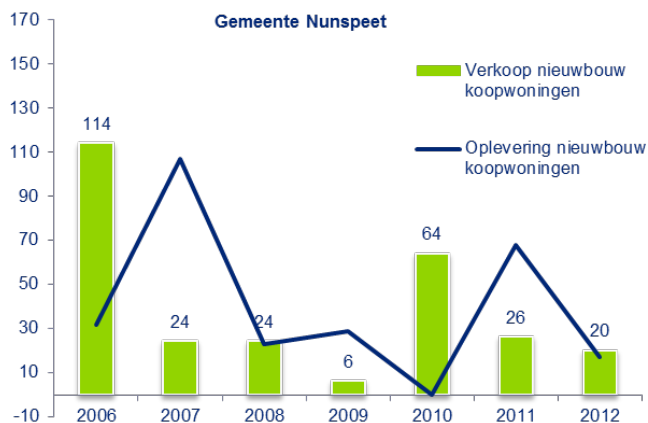
13 december 2013

311377022

36/56



Figuur 5: Aantal woningtransacties (bestaand versus nieuwbouw) in gemeente Nunspeet 2010-2012 (Bron: kadaster)²⁰



Figuur 6: Aantal verkochte en opgeleverde nieuwbouwwoningen Nunspeet (Bron: www.mnwdatawonen.nl, Monitor Nieuwe Woningen van het Rijk en de NEPROM).

Vanaf 2006 zijn er per jaar gemiddeld 40 nieuwbouw koopwoningen verkocht en opgeleverd. Naast deze cijfers wordt door gemeente de toename van de woningvoorraad gemeten.

Woningvoorraad per 1 januari	Totaal	Toename
2010	9.819	48

²⁰ Deze meting is mogelijk niet volledig omdat de eerste uitgifte van nieuwbouwwoningen en transacties zonder postcode in de akte niet altijd worden meegenomen door het Kadaster.

2011	9.867	48
2012	9.947	80
2013	10.151	204

Tabel 7: Ontwikkeling woningvoorraad Nunspeet (bron: kerncijferkaart 2013)²¹

De woningvoorraad is de afgelopen vier jaar met gemiddeld 95 woningen per jaar toegenomen waarbij aangetekend is dat de toename in de laatste twee jaren mede wordt veroorzaakt door een wijziging in de systematiek om de aantallen woningen te meten. Door deze wijziging is een vergelijk met de gemiddelde verkoop van 40 nieuwbouwwoningen per jaar niet zuiver te maken. Over de jaren 2010 tot en met 2012 is de woningvoorraad met gemiddeld 59 woningen per jaar toegenomen.

Confrontatie tussen de plancapaciteit 'onvermijdelijk' en de realisatiecijfers van de afgelopen jaren geeft het volgende inzicht:

	Aantal woningen	Plancapaciteit 'onvermijdelijk'	Planvoorraad in jaren
Gemiddelde verkoop nieuwbouwoopwoningen per jaar	40	760	19
Gemiddelde groei woningvoorraad per jaar inclusief 2013	95	760	8
Gemiddelde groei woningvoorraad per jaar exclusief 2013	59	760	13

Tabel 8: confrontatie plancapaciteit 'onvermijdelijk' en realisatiecijfers

In bovenstaande tabel is alleen een kwantitatieve analyse gemaakt, zonder daarbij inzicht te hebben in de geprognosticeerde fasering. Uit nadere analyse kan blijken dat de vraag en aanbod in kwalitatieve zin niet bij elkaar aansluiten.

De gemeente heeft de bouwstenen om periodiek een integrale afweging te maken over benodigde ingrepen op programmaniveau maar dit is niet integraal opgenomen in een MPG.

De gemeente heeft bij de herziening van de grondexploitatie parameters aangepast aan de hand van een extern advies. Daarnaast zijn diverse scenario's aan de raad gepresenteerd met daarin een financiële vertaling van de effecten.

Beantwoording deelvraag 4 en 5:

De gemeente onderkent dat er sprake is van een toename van risico's in de grondexploitatie. Dit uit zich in het houden van extra informatiebijeenkomsten voor de raad en een hogere inschatting van de risico's in de paragraaf

²¹ Bron: www.nunspeet.nl. De woningvoorraadcijfers per 1 januari 2012 en 1 januari 2013 zijn niet helemaal vergelijkbaar omdat in 2012 op een andere systematiek is overgegaan: in plaats van de CBS-cijfers wordt nu de BAG (Basisadministratie gebouwen) gehanteerd. Een van de verschillen is de definitie van wat onder een woning wordt verstaan: die is in de BAG niet hetzelfde als voorheen bij het CBS.

13 december 2013

311377022

38/56

weerstandsvermogen en kwantificering van de risico's in de afgelopen jaren. In september 2012 zijn in een besloten raadsbrede vergadering verschillende scenario's van de grondexploitaties aan de orde geweest.

Er is een aantal maatregelen getroffen om risico's te beperken. Zo zijn parameters aangepast. De onderzoekers en rekenkamercommissie betwijfelen of hiermee kan worden volstaan. Een analyse van de consequenties van de overprogrammering en concrete doorvertaling hiervan naar het risicoprofiel van de gemeentelijke grondexploitaties is nog niet gemaakt. Op het vlak van de overprogrammering zijn nog geen concrete maatregelen genomen. Complicerende factor hierbij is de invloed van lopende juridische procedures die er voor zorgen dat sprake is van uitstel van het voeren van het debat over (eventueel) noodzakelijk te treffen maatregelen. Er zijn wel maatregelen aangekondigd door het college in bijvoorbeeld de monitoringsrapportage KWP3. De raad heeft zelf ook geen nadere vragen gesteld of toelichting verzocht bij de geschetste procedure en onderbouwing van de risico's in de grondexploitatie ten aanzien van kan van impact en mogelijk financieel effect.

6. Reserves en voorzieningen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de reserves en voorzieningen ten behoeve van de grondexploitaties. De gemeente Nunspeet beschikt over een Nota Weerstandsvermogen²² en Risicomanagement en een Nota Reserves en Voorzieningen (herijking 2013).²³

Deelvraag 6:

Bevatten de reserves en de voorzieningen ten behoeve van de grondexploitaties voldoende middelen om de mogelijke verliezen en risico's (ook als de bouwactiviteiten de komende jaren nog blijven stagneren) af te dekken?

In onderstaande tabel zijn de kerncijfers van de gemeente Nunspeet opgenomen.

Financiële kerncijfers Nunspeet jaarrekening 2012

Totaal nog te maken kosten grondexploitaties	€	48 mln.
Totaal nog te realiseren opbrengsten grondexploitaties	€	69 mln.
Boekwaarde	€	23 mln.
Totaal risicodragende posten	€	140 mln.
Reserve grondexploitatie	€	5,5 mln.
Voorzieningen	€	1,2 mln.
Bouwgrond in exploitatie		
	m ²	433.962 m ²
	€	€ 20,5 mln.
	€/m ²	€ 47,19/m ²
Niet in exploitatie genomen gronden		
	m ²	298.732 m ²
	€	€ 2.8 mln.
	€/m ²	€ 9,42/m ²

Tabel 9: Financiële kerncijfers grondexploitatie (bron: jaarrekening 2012)

6.1 Voorziening grondexploitaties

De bij wet ingestelde Commissie BBV doet uitspraken over de praktische toepassing van het BBV. Een categorie uitspraken zijn zogenaamde stellige uitspraken. Met stellige uitspraken geeft de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is.

²² Vastgesteld door de raad in januari 2011.

²³ Vastgesteld door de raad op 27 juni 2013.

In de notitie Grondexploitatie (bijgesteld) februari 2012 heeft de Commissie BBV o.a. de volgende stellige uitspraak opgenomen:

Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

Voor een tekort op de grondexploitatie dient direct een voorziening te worden getroffen ter grootte van dit tekort. Risico's dienen te worden gekwantificeerd en daartegenover dient voldoende reserve te staan, voor het geval de risico's zich daadwerkelijk voordoen.

Bij de jaarrekening 2011 is een 'Voorziening risico's grondexploitatie' gevormd. De voorziening risico's grondexploitatie bedraagt per 31-12-2012, € 1.185.000. Als doel is omschreven:

"dekking geconstateerde toekomstige financiële risico's in de grondexploitatie".²⁴

Als argumentatie wordt o.a. gegeven:

"Deze voorziening is ingesteld om de geconstateerde en gekwantificeerde risico's in de grondexploitatie op te vangen."

Het bedrag van de 'voorziening' ad € 1.185.000, is als volgt tot stand gekomen:

*De grondexploitatie Molenbeek is 'opgeknapt' in twee fasen. Voor fase 1 is een uitwerkingsplan vastgesteld en is een gedetailleerde exploitatieopzet bekend. De berekening geeft een negatieve contante waarde van afgerond € 60.000 voor fase 1. Voor fase 2 is nog geen uitwerkingsplan vastgesteld en is ook nog geen gedetailleerde exploitatieopzet bekend. Er is wel een globale berekening gemaakt waarbij is rekening gehouden met fase 1. Deze berekening geeft een negatieve contante waarde van afgerond 2 miljoen euro over fase 1 als 2. Het uitwerkingsplan voor fase 2 zal pas worden vastgesteld als een groot deel van fase 1 is gerealiseerd. Ook dan zal meer duidelijk zijn over de woonbehoefte op dat moment. Dit zal gevolgen hebben voor de exploitatieopzet.*²⁵

Daarnaast is bij de jaarrekening 2012 de voorziening opgehoogd met € 185.000,-. De toevoeging ad € 185.000 aan de voorziening in 2012 is gedaan in verband met het berekende negatieve resultaat van het project Stationslaan.

²⁴ Nota Reserves en Voorzieningen, herijking 2013, p. 74.

²⁵ Idem

Bevindingen:

- a. Door de commissie BBV is in 2008 een richtlijn uitgevaardigd dat geconstateerde en gekwantificeerde verliezen direct genomen moeten worden door een afboeking op de boekwaarde of door de instelling van een voorziening.
- b. Voor fase 1 en fase 2 is één grondexploitatie vastgesteld door de raad, daarmee is het Bouwgrond In Exploitatie (BIE). Bij de jaarrekening 2011 is er een voorziening 'risico's grondexploitaties' gevormd ter grootte van slechts € 1 mln. terwijl Molenbeek een BIE is met een door de raad vastgestelde grondexploitatie met een negatief saldo van ca. € 2 mln. op eindwaarde (per 1-1-2019). De omvang van de voorziening is afgesproken met de controlerend accountant van de gemeente Nunspeet. Ook is afgesproken dat bij de jaarrekening 2013 de situatie opnieuw wordt bekeken.
- c. Bij de jaarrekening 2012 is de voorziening van € 1 mln. opgehoogd met € 185.000,-. De toevoeging ad € 185.000 aan de voorziening in 2012 is gedaan in verband met het berekende negatieve resultaat van het project Stationslaan. Dit is conform het BBV.
- d. Bij de tweede hoofdlijnenrapportage 2012 is voorgesteld om een 'positief rentevoordeel' van € 870.000,- aan te wenden voor de afwaardering van de grondexploitaties. Dit is als volgt toegelicht:

*"Bij de grondexploitaties wordt rekening gehouden met een rentelast, maar doordat verschillende exploitaties vertraagd of gefaseerd worden uitgevoerd is er een groot risico of in de toekomst deze exploitaties wel budgettair neutraal afgesloten worden. Om dit risico niet naar de toekomst te schuiven wordt voorgesteld het positieve rentevoordeel te gebruiken om voor hetzelfde bedrag als de renteboeking een afwaardering te boeken bij de diverse grondexploitaties. Per saldo heeft dit dus geen gevolg voor de 'gewone' exploitatie, maar wordt een mogelijke toekomstige tegenvaller nu genomen."*²⁶

De gehanteerde methode en toelichting zijn technisch van aard. De door de gemeente gekozen methode is niet in strijd met het BBV. De vraag is echter wel of bij deze methode de verliezen die over de loop der jaren ontstaan, voor de raad inzichtelijk blijven omdat geen overzicht van de verliesnemingen over de loop der jaren ontstaat.

²⁶ Raadscommissie Maatschappij en Middelen d.d. 4 oktober 2012, tweede hoofdlijnenrapportage 2012. Een gelijkkluidend voorstel is behandeld in de raadscommissie Maatschappij en Middelen d.d. 10 oktober 2013.

6.2 Reserve grondexploitaties

De gemeente Nunspeet kent een Reserve Grondexploitatie. De Reserve grondexploitatie dient alleen ter dekking van de risico's in de grondexploitaties.²⁷

Nota Reserves en Voorzieningen herijking, 2013 in raad 27 juni 2013	
Stand per 31-12-2012	€ 5.472.007
Beslag reserve grondexploitatie	
1. Aanleg ontsluitingsweg bedrijventerrein Nunspeet (De Kolk)	€ 3.054.967
2. Bijdrage aan actualisering bestemmingsplannen	€ 174.114
3. Afwikkeling oude complexen	€ 144.226
Totaal (som 1 t/m 3)	€ 3.373.307
Vrij besteedbaar	€ 2.098.700

Tabel 10: Stand reserve grondexploitatie en beslag

Als doel van de reserve grondexploitatie is omschreven:

Om nu en in de toekomst verzekerd te zijn van een gezonde basis voor grondexploitatie, is het op peil houden van de reserve van essentieel belang. Het weerstandsvermogen moet zodanig van omvang zijn dat (on)verwachte risico's en (niet) kwantificeerbare verliezen worden opgevangen. Hierbij kan gedacht worden aan de in exploitatie genomen complexen, de nog niet in exploitatie genomen complexen, de looptijd van de exploitaties, procedurestagnaties, prijs- en rentestijgingen, verevening tussen winstgevende en verliesgevende locaties, actieve grondverwerving en de eventuele rol die een projectontwikkelaar speelt. Deze factoren laten zich niet in zijn geheel kwantificeren.²⁸

Als kenmerk van de reserve grondexploitatie is omschreven:

Deze reserve dient alleen ter dekking van de risico's in de grondexploitatie.

De raad stelt jaarlijks een bodem- en plafondbedrag vast. Voor 2013 heeft de raad een bodem gesteld van € 720.000 en een plafond van € 2.320.000. In onderstaande tabel is de opbouw weergegeven.

Bodembedrag reserve grondexploitaties.	€ 720.218
a. 10% boekwaarde niet in exploitatie genomen gronden	€ 281.449
b. 50% verschil tussen boekwaarde en economische waarde van ruwe gronden	- € 161.231

²⁷ Nota Reserves en Voorzieningen, herijking 2013, p. 50.

²⁸ Idem.

c. Risico's lopende exploitaties	€ 600.000
Plafondbedrag	€ 2.320.000
d. Buffer voor strategische aankopen	€ 1.600.000

De bodem wordt bepaald door:

1. 10% van de boekwaarde van de nog Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) te nemen ($€ 2.814.492 \cdot 10\% = € 281.449$).
2. 50% van het verschil tussen de boekwaarde en de economische waarde, gebaseerd op de huidige bestemming, van ruwe gronden (dat wil zeggen strategische aankopen en ruilgronden) meegenomen in de berekening van het bodembedrag (-/- € 161.231).
3. De vrijkomende locaties na de bouw van de Multifunctionele accommodatie zijn geprognosticeerd op een bepaalde opbrengst. Onvoorziene omstandigheden kunnen een invloed hebben op de te verkopen objecten. Momenteel wordt er een tekort geraamd van ongeveer € 600.000. Dit zal afgedekt moeten worden vanuit de reserve grondexploitatie.

De omvang van de buffer in de reserve voor strategische aankopen is als volgt toegelicht:

“ Speelt met name een rol in gebieden waarin toekomstige bebouwing wordt gewenst. Omdat vooraf geen inschatting is te maken wanneer gronden aan de gemeente aangeboden worden, wordt hiervoor een stelpost begroot van 10 hectare te verwerven voor € 20,-/m² met een agrarische waarde van € 4,-/m². Gewenst is een bedrag van € 1.600.000,- aan te houden in de reserve voor strategische aankopen.”²⁹

Voor onttrekkingen aan de reserve is aangegeven dat deze kunnen plaatsvinden door:

- verliesgevende complexen;
- toevoeging aan de algemene reserve van het bedrag dat het plafond van de reserve overstijgt.

Bevindingen:

- a. De raad heeft een kader gesteld met bodem- en plafondbedrag. Door de toelichting in de Nota Reserves en Voorzieningen is onduidelijk waar de reserve (mogelijk) voor wordt aangewend als gevolg van het verschil in omschrijving bij 'doel' en 'kenmerk'. Uit de jaarrekening 2012 is niet herleidbaar

²⁹ Nota Reserves en Voorzieningen, herijking 2013, p. 53.

of, en zo ja voor welk deel, de reserve grondexploitatie wordt meegerekend bij het bepalen van de weerstandscapaciteit en weerstandvermogen.³⁰

- b. De reserve grondexploitaties heeft voor een substantieel deel een buffer voor strategische aankopen terwijl besloten is, in beginsel, geen actief grondbeleid meer te voeren. De grondslag voor het bepalen van de omvang van de reserve grondexploitaties heeft geen relatie met omgevingsrisico's, marktrisico's en project-specifieke risico's. Het bodembedrag in de Nota Reserves en Voorzieningen wordt normatief bepaald en de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen betreffen een werkelijke inschatting.
- c. Bij berekening van de (normatieve) bodem wordt voorbij gegaan aan het risicoprofiel van de lopende exploitaties (BIE). Aangegeven is dat daartoe in de grondexploitaties een post onvoorzien is opgenomen. Een dergelijke post omvat veelal 10% van de civieltechnische kosten en is niet bedoeld om risico's ten aanzien van grondprijzdaling en/of vertraging af te dekken.
- d. De in de jaarrekening 2012 ingeschatte risico's in de grondexploitaties kunnen niet gedekt worden uit de reserve grondexploitatie. Door het beslag dat op de reserve grondexploitaties ligt voor (o.a.) de Oostelijke Rondweg is de reserve grondexploitatie zelfstandig ontoereikend en zal bij een tegenvaller in de grondexploitaties vrijwel direct een beroep op de algemene reserve moeten worden gedaan. Ook zonder dit beslag zou de reserve grondexploitatie ontoereikend zijn (immers reserve € 5,4 mln. en benodigd € 6,9 mln.) De RKC merkt op dat het strijdig is met de doelomschrijving van de reserve grondexploitaties.

6.3 Paragraaf weerstandsvermogen

Om inzicht te verschaffen in de robuustheid van de begroting van de gemeente, bepaalt artikel 11 van het BBV dat in de paragraaf weerstandsvermogen een relatie wordt gelegd tussen de gemeentelijke weerstandscapaciteit en de risico's. Het primaire doel van de paragraaf is om te bepalen of er weerstandsvermogen (weerstandscapaciteit minus risico's) is.

Om globaal gevoel te krijgen bij de benodigde omvang van het weerstandsvermogen kan de zogenoemde IFLO-norm.³¹ De IFLO-norm is een snelle en eenvoudige manier om de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit te bepalen, maar houdt hierbij beperkt rekening met de aanwezige risico's in de grondexploitatie. Deze methode kent daarom zijn beperkingen. Alternatief is het maken van een risico-inventarisatie per project en het vermenigvuldigen van de

³⁰ Jaarrekening p. 87 en p. 94

³¹ IFLO (Inspectie Financiën Lagere Overheden)-norm wordt door sommige gemeenten gebruikt voor de bepaling van de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit. De norm bestaat uit twee elementen:

- 10% van de boekwaarden van de exploitaties
- 10% van de nog te maken kosten in deze exploitaties.

gekwantificeerde risico's met een kans van optreden. Deze methode wordt door Nunspeet gebruikt.³²

Bevindingen:

- a. De paragraaf weerstandsvermogen bevat een uitleg en toelichtende informatie over de opbouw van de weerstandscapaciteit. Een groot deel van de informatie is technische toelichting en een procesmatige beschrijving.
- b. In de paragraaf weerstandsvermogen is een financiële vertaling van de risico's overzichtelijk in een tabel opgenomen. Een specifieke toelichting in de paragraaf weerstandsvermogen op de gekwantificeerde risico's in de verschillende grondexploitaties, die tezamen optellen tot ca. € 13,78 mln. ontbreekt waardoor op basis van deze informatie voor de raad onduidelijk is hoe dit risicobedrag is opgebouwd. Nadere opvraging door de raad van de onderliggende informatie is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de opbouw van genoemd bedrag. In de hoofdlijnenrapportages wordt in kwalitatieve zin per project melding gemaakt van mogelijke risico's.

Risico	Kans van optreden	Financieel gevolg	Reëel financieel gevolg
<i>Structurele risico's</i>			
Ziektekosten	50%	150.000	75.000
Heroverwegingen	50%	150.000	75.000
Renteontwikkeling op de kapitaalmarkt	30%	90.000	27.000
Openeinderegelingen:			
" WWB/WIJ regeling	50%	500.000	250.000
" BBZ	50%	85.000	42.500
Algemene uitkering	30%	350.000	105.000
Totaal structurele risico's			574.500
<i>Incidentele risico's</i>			
Vrijwillige brandweer	20%	350.000	70.000
Dwangsom	20%	15.000	3.000
Griffierechten	10%	50.000	5.000
Grondexploitatie	50%	13.780.000	6.890.000
Claims van derden	70%	50.000	35.000
Milieu- en bodemverontreiniging	30%	1.000.000	300.000
Asbestsanering schoolgebouwen	50%	0	0
Asbestsanering gemeentelijke gebouwen	50%	100.000	50.000
Faillissement verbonden partijen	20%	4.204.000	840.800
Tegenvallende subsidieverwachtingen	0%	0	0
Deelname/dividend verbonden partijen	10%	815.000	81.500
Totaal incidentele risico's			8.275.300
Totaal reëel financieel gevolg			8.849.800

Figuur 7: Overzicht risico's gemeente Nunspeet (bron: jaarrekening 2012)

³² P.13 Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2011.

- c. Het is voor de raad in de jaarrekening niet inzichtelijk op basis van welke argumentatie en analyse de inschatting van € 13,78 mln. tot stand is gekomen. Dit geldt eveneens voor de bijbehorende inschatting van 50%.³³ Een toelichting op deze elementen is niet standaard opgenomen in de jaarrekening.
- d. In de programmabegroting wordt jaarlijks een prognose van de risico's in de grondexploitatie voor de komende jaren opgenomen. Ook is per jaar aangegeven wat de risico's in de grondexploitatie zijn en hoe groot de kans van optreden is. Dit wordt niet per grondexploitatie gedaan. De aan de risicoanalyse ten grondslag liggende methodiek en/of gemaakte keuzes zijn niet inzichtelijk en worden niet toegelicht in de begroting en/of jaarrekening.
- e. Binnen het jaar 2012 zijn de risico's in verband met grondexploitatie in de jaarrekening fors gestegen ten opzichte van de begroting. In de jaarrekening is dit als volgt toegelicht:

*'Ten opzichte van de jaarrekening 2011 is de kans van optreden gehandhaafd op 50%. Het totale financiële gevolg is van circa vijf miljoen naar bijna veertien miljoen euro bijgesteld. De belangrijkste oorzaak is de aanhoudende slechte situatie op de woningmarkt.'*³⁴

- f. Het naast elkaar zetten van het risico overzicht uit de paragraaf weerstandsvermogen geeft het volgende overzicht.

Jaar	Vaststelling	Risico's grondexploitatie		
		Kans van optreden	Financieel gevolg	Reëel financieel gevolg
Jaarrekening 2010	mei-11	50%	€ 2.000.000	€ 1.000.000
Begroting 2012	sep-11	50%	€ 2.000.000	€ 1.000.000
Jaarrekening 2011	mei-12	50%	€ 4.870.000	€ 2.435.000
Begroting 2013	sep-12	70%	€ 10.000.000	€ 7.000.000
Jaarrekening 2012	mei-13	50%	€ 13.780.000	€ 6.890.000
Begroting 2014	sep-13	31%	€ 23.615.000	€ 7.333.750

Tabel 11: Financiële vertaling risico's diverse jaarrekeningen en begrotingen

- g. De omvang van het risicobedrag is de afgelopen jaren toegenomen. Net als de kans van optreden (de kans van optreden in het jaar 2014 uitgezonderd). Dit wordt veroorzaakt door wijzigingen in de methodiek om de risico's te bepalen. Deze wijzigingen zijn niet toegelicht in de programmabegroting en/of jaarrekening van de afgelopen jaren zodat dit niet kenbaar is voor de raad welk proces ten grondslag heeft gelegen aan de inschatting van de risico's. De raad heeft geen vragen gesteld naar de onderbouwing, toelichting en

³³ De in bovenstaande tabel gehanteerde begrippen 'financieel gevolg' en 'reëel financieel gevolg' worden niet toegelicht in de jaarrekening of begroting. De kolom 'financieel gevolg' ziet op de kwantificering van gesignaleerde risico's zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de kans dat de risico's zich ook daadwerkelijk voordoen. Dit wordt het ongewogen risico genoemd. In de kolom 'reëel financieel gevolg' is rekening gehouden met de inschatting/kans dat het gesignaleerde risico zich voor gaat doen en wordt het gewogen risico genoemd.

³⁴ Jaarrekening 2012, p. 88

veronderstellingen die zijn gebruikt bij de inschatting van de risico's. Op 25 september 2012 zijn in een besloten raadsbrede vergadering verschillende scenario's van de grondexploitaties aan de orde geweest. Naar aanleiding van deze bijeenkomst is bij de begroting 2014 ervoor gekozen om bij het financieel gevolg de boekwaarde (worstcase scenario) van de grondexploitaties op te nemen. Deze keuze is een trendbreuk met de voorgaande jaren en betekent dat rekening wordt gehouden met een scenario dat een fors hoger risicoprofiel kent.

- h. Uit onderstaande tabel valt af te leiden dat de ratio van het weerstandsvermogen richting 1 beweegt. Een uitkomst van de ratio 1,0 betekent dat er precies genoeg geld is om de risico's financieel af te dekken. Bij het bepalen van de norm voor de hoogte van de ratio is het van belang te onderkennen dat deze ratio een momentopname betreft.

Bron	Weerstandscapaciteit	Reëel financieel gevolg ³⁵	Weerstandsvermogen (ratio)
Jaarrekening 2011	€ 7.321.123	€ 4.073.224	1,80
Jaarrekening 2012	€ 10.451.040	€ 8.849.800	1,18
Begroting 2012	€ 6.834.462	€ 2.197.199	3,11
Begroting 2013	€ 10.218.240	€ 8.449.950	1,21
Begroting 2014	€ 9.726.950	€ 9.663.850	1,01

Tabel 12: Overzicht ontwikkeling weerstandsvermogen. Ratio = weerstandscapaciteit/reëel financieel gevolg

Beantwoording deelvraag 6:

Het overzicht op programmaniveau van de grondexploitaties ontbreekt terwijl de gemeente is blootgesteld aan forse risico's in de grondexploitatie. Verdere professionalisering in de vorm van een MPG en het risicomanagement kan bijdragen aan het creëren van overzicht.

In de jaarrekening 2012 is in de paragraaf weerstandsvermogen een ongewogen risico van grondexploitaties van € 13,8 mln. opgenomen. Ná weging met de kans van optreden, wordt hiervoor € 6,9 mln. weerstandsvermogen aangehouden. Gelet op de aanwezige risico's is het mogelijk dat meer weerstandsvermogen nodig is, bijvoorbeeld vanwege planuitval. Het wordt voor de raad niet standaard inzichtelijk gemaakt hoe tot de risico inschatting en weging van de risico's is gekomen.

De gemeente is blootgesteld aan risico's in de grondexploitatie. Dit is inherent aan het voeren van een grondexploitatie. Voor de twee grootste grondexploitaties is de gemeente in afwachting van een gerechtelijke uitspraak met mogelijk vertraging in

³⁵ De bedragen uit deze kolom omvat het totaal van de gesignaleerde risico's uit de paragraaf weerstandsvermogen. In de bedragen zijn de risico's van de grondexploitaties begrepen.

13 december 2013

311377022

48/56

de uitvoering tot gevolg. Daarnaast is sprake van overprogrammering waarbij het merendeel van het programma is gekwalificeerd als 'onvermijdelijk'.

De kwantificering en weging van de risico's in de grondexploitatie is een proces waarvan de keuzes niet standaard aan de raad wordt toegelicht in de jaarrekening en/of begroting. Wel is een toelichtende bijeenkomst georganiseerd in 2012 waarin scenario's zijn toegelicht.

Afgaande op de paragrafen weerstandsvermogen neemt in de loop der jaren het bedrag aan ongewogen risico's sterk toe en fluctueert de kans van optreden waarbij deze in het laatste jaar lager is ingeschat. Per saldo varieert het gewogen risico over de jaren minder dan het ongewogen risico. Toch is ook het ongewogen risico sterk gestegen: van € 1 mln. in september 2011 naar 7,3 mln. twee jaar later.

De reserve grondexploitatie is als zodanig niet voldoende om deze risico's in de grondexploitatie op te vangen. Hiervoor moet een beroep worden gedaan op de algemene reserve.

Deze werkwijze houdt in dat een groot deel van de risico's van grondexploitaties 'buiten het grondbedrijf' worden afgedekt, namelijk via de weerstandscapaciteit van de gemeente als geheel. Dit is als zodanig niet in strijd met het BBV. De weerstandscapaciteit is groot genoeg om de concernbreed ingeschatte gewogen risico's (inclusief die van de grondexploitaties) af te dekken. Hierbij merken wij op dat er geen schriftelijke onderbouwing c.q. verslaglegging is van de inschatting van de risico's.

Wél is deze werkwijze strijdig met de doelomschrijving van de reserve grondexploitaties in de Nota Reserves en Voorzieningen, waarin staat dat deze reserve voldoende groot moet zijn om de ingeschatte risico's op te vangen.

13 december 2013

311377022

49/56

13 december 2013
311377022
50/56

Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie

1. Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie

Kern van de aanleiding voor dit rekenkameronderzoek is gelegen in de informatievoorziening aan de raad.

Centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Is de beschikbare informatie (kwantitatief en kwalitatief) voldoende voor de gemeenteraad van Nunspeet om zijn controlerende rol met betrekking tot het grondbeleid uit te voeren?

De rekenkamercommissie van de gemeente Nunspeet formuleert in dit hoofdstuk haar conclusies en doet een aantal aanbevelingen.

1.1 Conclusies

Zowel bij de raad als het college is een breed bewustzijn van het risicoprofiel in de gemeentelijke grondexploitaties. Het college heeft de afgelopen jaren in toenemende mate de raad betrokken bij de ontwikkelingen op het gebied van grondbeleid. Er zijn diverse stappen gezet in de informatievoorziening en er wordt inhoudelijk op verschillende beleidsvelden geanticipeerd op de externe veranderde omstandigheden. Het is daarbij positief om te zien dat het college in toenemende mate aan risicobeheersing doet en de raad op verschillende wijze en momenten informeert over de ondernomen stappen. Er kan echter nog winst behaald worden in de manier van presenteren en het geven van een nadere toelichting op de gemaakte keuzes c.q. gezette stappen. Uit de documenten zelf is de achterliggende inhoudelijke analyse niet altijd af te leiden wat de raad aanleiding geeft tot vragen om extra informatie.

De raad is onvoldoende in staat gebleken tot het scherp definiëren van de eigen informatiebehoefte. Het ervaren gebrek aan overzicht bij de raad is hier debet aan. Resultaat is een verschil in perceptie c.q. beleving tussen het college en de raad aangaande de informatievoorziening.

Het is voor de raad niet altijd een eenvoudige opgave om relevante verbanden te leggen en samenhang te zien tussen de inhoudelijk gemaakte keuzes waardoor de raad niet in staat is zijn controlerende rol optimaal uit te voeren.

Daarbij is de manier waarop in de relevante beleidsdocumenten momenteel een toelichting wordt gegeven voor verbetering vatbaar. Zo is de toelichting op de inschatting van de risico's in de grondexploitatie in de jaarrekening beperkt. De gehanteerde veronderstellingen en aannames worden niet expliciet gemaakt. Een specifieke toelichting in de paragraaf weerstandsvermogen op de gekwantificeerde risico's in de verschillende grondexploitaties, die tezamen optellen tot ca. € 13,78 mln. ontbreekt waardoor op basis van deze informatie voor de raad onduidelijk is

hoe dit risicobedrag is opgebouwd. Nadere opvraging door de raad van de onderliggende informatie is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de opbouw van genoemd bedrag. Het (inhoudelijk) aanhaken van de raad bij de door het college genomen maatregelen is, gelet op de gehouden interviews, niet voldoende effectief gebleken.

De beleidskaders rondom de grondexploitaties zijn in diverse beleidsdocumenten opgenomen (Nota Reserves en Voorzieningen, Nota Grondbeleid, Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement). Dit maakt het voor de raad moeilijk om de samenhang tussen de verschillende deelterreinen te doorgronden en zodoende zijn controlerende en sturende rol adequaat te vervullen. Bundeling van deze beleidskaders in één document met een nadere toelichting op de samenhang en de belangrijkste sturingsvariabelen kan bijdragen aan het toegankelijker maken van de informatie voor de raad.

1.2 Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen in deze rapportage, beantwoording van de deelvragen en getrokken conclusie zijn door de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Maak de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en begroting dynamisch in plaats van statisch. Spreek in de paragraaf grondbeleid van de begroting aan de hand van vaste thema's concrete verwachtingen uit en rapporteer hierover in de jaarrekening.
2. Cluster de voor de grondexploitaties relevante thema's in één geïntegreerd document waarin de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt behandeld en er op project- en programmaniveau wordt gerapporteerd over de relevante ontwikkelingen op het gebied van de grondexploitaties. Besteed daarbij separaat aandacht aan de effecten van de woningbouwprogrammering op de grondexploitaties, alsmede aan de concrete inschatting van de marktrisico's en project-specifieke risico's en maak inzichtelijk wat deze uitkomsten betekenen voor de benodigde omvang van de voorzieningen en de reserve grondexploitaties. Behandel dit document op een vast moment in de P&C cyclus zodat de relevante informatie samen wordt gebracht voor de raad.
3. Herzie dit document jaarlijks aan de hand van de actuele ontwikkelingen voorafgaand aan de jaarrekening en verwerk de uitkomsten daarvan in de jaarrekening. Schets bij deze herziening de effecten van scenario's als planuitval, vertraging, prijsdaling.
4. Organiseer, voorafgaand aan het vervaardigen van het document, een bijeenkomst waarin de informatiebehoefte van de raad geherdefinieerd wordt. Richt u daarbij op de kwaliteit van de informatie en niet op de kwantiteit. Het kan met minder.

13 december 2013

311377022

53/56

5. Stel vast wat majeure afwijkingen zijn en rapporteer tussentijds over deze afwijkingen in de daarvoor bestemde rapportages. Dit moet zorgen voor een focus in de informatievoorziening en een scheiding van bij- en hoofdzaken.
6. Neem de hoofdlijnenrapportages voor het onderdeel grondexploitaties op in het geïntegreerde document over de grondexploitaties.
7. Rapporteer meer in dashboards en werk met visualisaties. Maak meer kenbaar van het proces. Creëer meer overzicht en structuur en verwijst naar herkenbare afspraken c.q. genomen besluiten.
8. Wij bevelen aan om de monitoring en verantwoording die jaarlijks in het kader van het KWP3 plaatsvindt te integreren in de rapportage over de herziening van de grondexploitaties (zie aanbeveling 2). Doel is dat een beeld ontstaat van het risico dat de gemeente loopt met de projecten waardoor er een gemeentebrede prioritering van grondexploitaties kan 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 benodigde reserve grondexploitatie.
9. Breng concrete marktrisico's en projectspecifieke risico's in beeld per project als grondslag voor de raming van de risico's en verzorg een schriftelijke toelichting hierop voor de raad als onderdeel van de integrale rapportage over de grondexploitaties.
10. Zorg ervoor dat de reserve grondexploitaties toereikend is voor de dekking van de geïnventariseerde risico's.

Bijlage 1 Gebruikte documenten

Bij het uitvoeren van het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Accountantscontrole jaarrekening 2012.
- Afsprakenkader regionaal kwalitatief woonprogramma, incl. bijlagen (2009).
- Besluit eerste herziening exploitatieplan Molenbeek.
- Commissievoorstel: Tweede hoofdlijnenrapportage 2012.
- Commissievoorstel: Beschikbaarstelling krediet aankoop grond Molenbeek (2013).
- Commissievoorstel/ Raadsvoorstel: Verkoop grond in plangebied De Kolk, fase2. (2013).
- Commissievoorstel/Raadsvoorstel: Grondexploitatie De Kolk en dekkingsvoorstel Oostelijke rondweg (2013).
- DB-RO-fvv- Stand van zaken Woningbouwprogramma.
- Exploitatieplan Molenbeek (2012).
- Grip op grondbeleid door gemeenteraad! Onderzoek naar de randvoorwaarden voor het grondbeleid binnen de gemeenten Putten, Nunspeet, Elburg en Oldebroek (2009).
- Handreiking Evaluatie IRTV 2015.
- Hoofdlijnenrapportages van 2011, 2012 en 2013.
- Integrale ruimtelijke toekomstvisie Nunspeet 2015.
- Jaarstukken 2010, 2011, 2012.
- Keuzevrijheid en identiteit, Woonvisie Gelderland, Kwalitatief Woningprogramma 2010-2019.
- Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2011.
- Nota reserves en voorzieningen, herijking 2013.
- Nota Grondbeleid Nunspeet 2010-2013.
- Overzicht bouwplannen in het kader van woonvisie en KWP3, van januari 2011, juni 2011, februari 2013 en september 2013.
- Programmabegrotingen van 2011, 2012-2015, 2013-2016 en 2014-2017.
- Raadsvoorstel: Programmarekening 2012.
- Raadsvoorstel: Herwaardering complexen grondexploitatie (2013).
- Raadsvoorstel: Aankoop F.A. Molijnlaan 166 in Nunspeet (2013).
- Raadsvoorstel: Eerste Hoofdlijnenrapportage 2012.
- Raadsvoorstel: Wijziging planning- controlcyclus (2011).
- Raadsvoorstel: Nota 'Reserves en voorzieningen, herijking 2013'.
- Raadsvoorstel: Strategische gronden ultimo 2012.
- Raadsvoorstel: Woningbouwafspraken met regio en provincie (KWP3) (2010).
- Raadswerkgroep cyclische producten: Beantwoording gestelde vragen (2013).

13 december 2013

311377022

55/56

- Risicoanalyse van de afzonderlijke afspraken met derden bij verkopen van gronden van diverse grondexploitaties (2013).
- Toelichting rekenkamerbrief kernvariabelen grondexploitaties (2013).
- Toelichting risico's jaarrekeningen, risico's grondexploitatie 2011-2014 (begroting).
- Uitnodiging besloten raadsbrede commissievergadering (2012).
- Uitvoeringsnota Grondprijsbeleid (2011).
- Woonvisie Nunspeet 2020, Actualisatie Woonvisie 2003-2015.

Bijlage 2 verwerking rekenkameronderzoek 2009

In rekenkameronderzoek 2009 is een aantal aanbevelingen opgenomen. In hoofdstuk 2 is op hoofdlijnen stil gestaan bij de vraag of opvolging is gegeven aan deze aanbevelingen. In onderstaande tabel is dit per aanbeveling nader toegelicht.

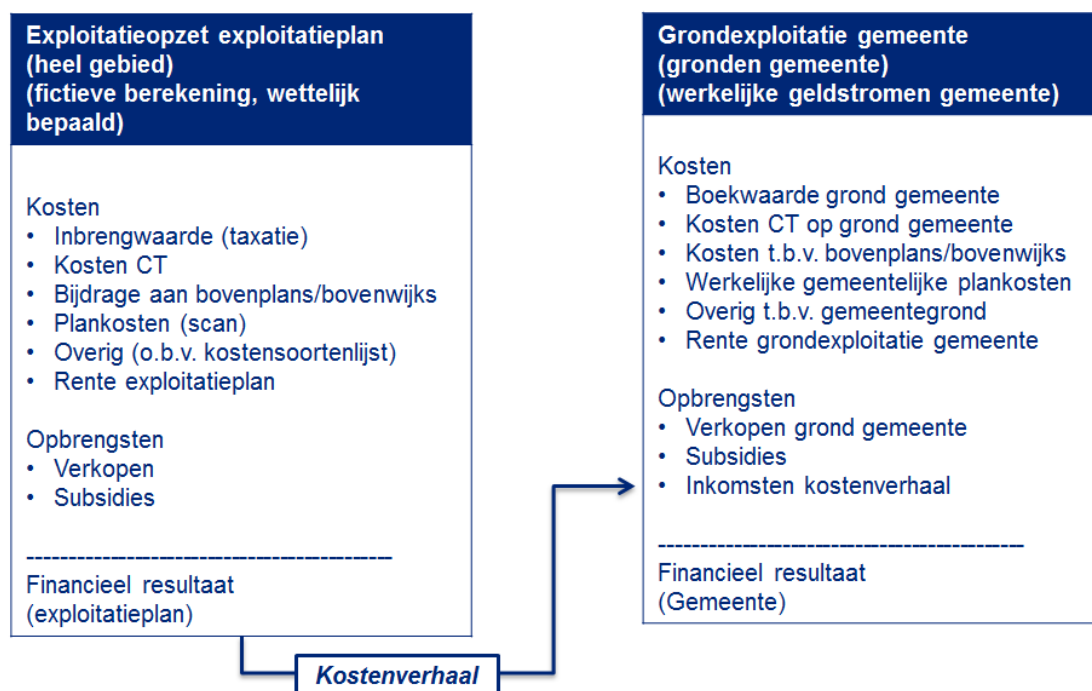
Aanbeveling 1: Kaders en uitgangspunten vastleggen voor werkwijze bovenwijkse voorzieningen met een kwantificering van de te bekostigen werken en relatie met de grondexploitaties	
Bevinding	In de Nota Grondbeleid 2010 is de algemene werkwijze voor het verhalen van bovenwijkse voorzieningen bij particuliere grondexploitaties toegelicht op basis van de systematiek uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De beleidskaders en uitgangspunten voor de gemeente Nunspeet zijn niet vastgelegd in de Nota Grondbeleid conform de aanbeveling van de RKC in 2009. Een kwantificering en relatie met de grondexploitatie is niet aangetroffen. De gemeente heeft aangegeven dat er slechts een beperkt aantal grondexploitaties is waarbij het toerekenen van kosten van bovenwijkse voorzieningen relevant is zodat om die reden is afgezien van een nota kostenverhaal.
Toelichting	In de Nota Grondbeleid is aangekondigd dat een Nota Kostenverhaal wordt vastgesteld op basis van opgedane ervaringen met het opstellen van een tweetal exploitatieplannen. Dit is tot op heden niet gebeurd. Er zijn in de Nota Grondbeleid geen kaders en uitgangspunten vastgelegd voor de werkwijze bij gemeentelijke grondexploitaties. De toerekening van kosten van bovenwijkse voorzieningen is bij een tweetal (deels) particuliere grondexploitaties gemotiveerd in de exploitatieplannen die voor deze gebieden zijn vastgesteld. De kaders hiervoor worden gevormd door regels die de Wro daarvoor stelt. Concreet gaat het onder andere om het in acht nemen van de kostensoortenlijst, de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Wij merken op dat voor particuliere grondexploitaties vastlegging van de kaders in een nota kostenverhaal wettelijk niet verplicht is. Wel kan het zorgen voor eenduidigheid en een goede onderbouwing vormen voor een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen bij een anterieure overeenkomst.

Aanbeveling 2: Kaders voor tussentijdse winstneming vastleggen	
Bevinding	In de Nota Grondbeleid 2010 zijn kaders voor tussentijdse winstneming vastgelegd.
Aanbeveling 3: Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bij het grondbeleid betrokken afdelingen en functies transparant vast te leggen	
Bevinding	In de Nota Grondbeleid 2010 is een paragraaf 'organisatie' opgenomen waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn beschreven. Dit is een beknopte paragraaf die weinig operationeel is waardoor in de praktijk onduidelijkheid kan ontstaan over de rol- en taakverdeling.
Aanbeveling 4: Het ontwikkelen van een methodiek voor het berekenen van de gewenste omvang van de reserve grondexploitatie.	
Reserve grondexploitatie aanvullen tot aan niveau van het aan de hand van deze methodiek te berekenen bodembedrag.	
Bevinding	In de Nota Weerstandsvormen en risicomanagement is een methodiek opgenomen voor het berekenen van de reserve grondexploitatie. Zie hoofdstuk 6 voor verwerking van het tweede deel van de aanbeveling.
Aanbeveling 5: Nagaan wat de consequenties van de Wro zijn voor het grondbeleid in het algemeen en in ontwikkeling te nemen gebieden van de gemeente Nunspeet in het bijzonder.	
Bevinding	In de Nota Grondbeleid 2010 is een aantal beleidsregels opgenomen als gevolg van de invoering van de Wro die per 1 juli 2008 in werking is getreden. Dit is gedaan door het opnemen van beleidsregels over de inzet van het nieuwe kostenverhaalsinstrumentarium. Met de nieuwe regelgeving is in de praktijk ervaring opgedaan door vaststelling van twee exploitatieplannen. In de Nota Grondbeleid 2010 is een aantal proces- en beleidsmatige acties aangekondigd die uitgewerkt moeten worden om de consequenties van de Wro in de gemeentelijke organisatie en werkprocessen te verankeren. De uitwerking zal worden gebundeld in een Nota Kostenverhaal. Een Nota Kostenverhaal is nog niet vastgesteld.
Aanbeveling 6: Duidelijke kaders stellen t.a.v. het te voeren grondbeleid en daarbij helder aangeven waarop de raad wenst te sturen en te controleren	

Bevinding	Zie paragraaf 3.2
Aanbeveling 7: Opstellen meerjarenprognose grondexploitatie	
Bevinding	Aanbevolen werd te kiezen voor het jaarlijks opstellen van een Meerjaren Prognose Grondexploitatie (MPG), waarin zijn opgenomen: a. De uitkomsten van de per ultimo het voorgaande jaar geactualiseerde grondexploitaties; b. De gekwantificeerde algemene bedrijfsrisico's (zoals ten aanzien van renteontwikkelingen, afzet van kavels, kostenstijgingen, enz) en eventuele kansen, alsmede de ramingen van de specifieke projectgebonden risico's; c. De stand van de bedrijfsreserve grondexploitatie en de daarin op grond van de uitkomsten van de risicoberekening onder b aan te brengen mutaties en de wijze waarop deze worden gedekt; d. Een actuele weergave van de nog niet in exploitatie genomen gronden met de daarbij behorende boekwaarden en de waarde in het economisch verkeer. Een MPG in van één integraal document is niet opgesteld. Wel zijn de elementen van de aanbeveling uit 2009 afzonderlijk aan de raad aangeboden

Bijlage 3 verschil exploitatieopzet exploitatieplan en gemeentelijke grondexploitatie

De gemeente Nunspeet kent al jaren de gemeentelijke grondexploitatie. Met de invoering van de nieuwe Wro is er een (voor een deel financieel) product bijgekomen: het exploitatieplan. Hierin kunnen zaken worden geregeld over de locatie-eisen en ook het kostenverhaal. Het kostenverhaal wordt bepaald aan de hand van een exploitatieopzet. Deze lijkt deels op de traditionele gemeentelijke grondexploitatie, maar er zijn ook grote verschillen. Deze worden met onderstaand schema en de onderstaande toelichting uitgelegd.



Tabel 13: Hoofdlijn verschillen gemeentelijke grondexploitatie, exploitatieopzet exploitatieplan en private grondexploitatie.³⁶

Exploitatieopzet in een exploitatieplan is een rekenmethodiek die wettelijk is voorgeschreven en resulteert in een exploitatiebijdrage. Deze exploitatiebijdrage moet een particulier voldoen aan de gemeente op het moment dat de particulier zelf tot ontwikkeling van zijn gronden overgaat. De exploitatiebijdrage die de particulier aan de gemeente moet voldoen is voor de gemeentelijke grondexploitatie een opbrengst

³⁶ Er is voorbijgegaan aan zaken als afwaardering van de boekwaarde. In de tweede herziene druk van de Handreiking Grondexploitatiewet 2010 is op pagina 209-211 een uitvoeriger overzicht van verschillen opgenomen.