

Van grondexploitatie naar sturingsinformatie

**Een quick scan naar de besluitvorming
rondom grondexploitaties**

**Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van
de rekenkamercommissie Doetinchem**

augustus 2013

Rekenkamercommissie **[gD]** Doetinchem

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....	4
1.1 Inleiding en aanleiding.....	4
1.2 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek	4
1.3 Normenkader	5
1.3.1 Normenkader: proces	5
1.3.2 Normenkader: inhoud.....	5
1.4 Aanpak.....	6
1.5 Leeswijzer	6
2. Proces informatievoorziening	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Planning- en controlcyclus.....	7
2.3 Begroting	8
2.4 Taskforce bouwprojecten	9
2.5 Actualisatie grondexploitatie.....	9
2.6 Jaarrekening	10
2.7 Financiële monitor	10
2.8 Organisatorische aspecten	10
3. Kwaliteit informatievoorziening	12
3.1 Inleiding.....	12
3.2 Grondverwerving en gronduitgifte	13
3.3 Algemene en financiële positie grondexploitatie.....	14
3.4 Risico's lopende grondexploitaties	18
4. Casestudies	20
4.1 Vijverberg-Zuid	20
4.2 A18 Bedrijvenpark	21
5. Toetsing informatievoorziening aan normenkader	23
5.1 Proces informatievoorziening.....	23

5.2	Kwaliteit informatievoorziening.....	24
6.	Conclusies en aanbevelingen.....	27
	Bijlage A Reactie drs. R.J.W.M. Frerix, locosecretaris, op de voorlopige bevindingen van de quick scan grondexploitaties. De bijlage bij deze brief zit achterin het rapport.	30
	Bijlage B: overzicht reactie rekenkamercommissie naar aanleiding van reactie van de locosecretaris op het rapport van bevindingen d.d. 17 juli 2013.....	31
	Bijlage C: lijst geraadpleegde documenten	34
	Bijlage D: lijst geïnterviewde personen.....	36

I. Inleiding

I.1 Inleiding en aanleiding

In 2008 heeft de rekenkamercommissie (hierna: rekenkamer) een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar de informatieverstrekking over de kosten en baten van een aantal projecten van De Schil. Er is een aantal aanbevelingen gedaan om de raad adequaat te informeren over de ontwikkelingen binnen de grondexploitaties. Ook werd aandacht gevraagd voor het in kaart brengen van (financiële) risico's.

Sinds het uitbreken van de crisis op de vastgoedmarkt is er sprake van uitval van de vraag naar bouwgrond. Dit raakt gemeentelijke grondbedrijven, met name daar waar actief grondbeleid wordt gevoerd. Ook de gemeente Doetinchem is geconfronteerd met de gevolgen van de vastgoedcrisis. Doetinchem heeft verschillende maatregelen getroffen om de effecten van de crisis te ondervangen: gronden zijn afgewaardeerd, er heeft herbezinning op het programma plaatsgevonden en er wordt een spaarrisicoreserve gevormd. Deze maatregelen hebben grote financiële implicaties waarbij het nemen van besluiten vraagt om goede informatievoorziening. Doetinchem heeft in de onderzoeksperiode al ruim € 48 mln. (incl. spaarrisicoreserve) moeten afboeken c.q. moeten reserveren in het kader van de grondexploitatie.

In april 2011 is door de accountant een *stresstest* uitgevoerd waarmee de raad inzicht is gegeven in de financiële flexibiliteit en weerbaarheid van de gemeente Doetinchem. De conclusie met betrekking tot de grondexploitatie luidde dat de grondexploitatie een relatief hoge boekwaarde heeft en dat daarmee relatief grote risico's worden gelopen ten opzicht van andere (vergelijkbare) gemeenten. De komende jaren wordt nog flink geïnvesteerd in de grondexploitatie, waarbij nog veel grond verkocht moet worden om gemaakte kosten terug te kunnen verdienen.

De rekenkamer heeft naar aanleiding van bovenstaande een onderzoek uitgevoerd naar de besluitvorming rondom grondexploitaties. Hierbij zijn zowel het proces van besluitvorming als de inhoud van de aan de raad geleverde informatie onderwerp van onderzoek geweest. De kwaliteit en waardering van de afzonderlijke grondexploitaties is geen onderwerp van onderzoek geweest.

I.2 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek brengt de rekenkamer in beeld of er op basis van de aan de raad gepresenteerde informatie sprake heeft kunnen zijn van adequate sturing en beheersing door de raad van de grondexploitaties, een en ander vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol. Ook heeft de rekenkamer de vraag beantwoord of de risico's voldoende bij de raad in beeld zijn.

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen:

1. Het proces van informatievoorziening: de wijze waarop de raad is geïnformeerd over de grondexploitaties, een en ander getoetst aan de vastgestelde beleidskaders.
2. De inhoud: inzicht in de kwaliteit van de aan de raad gepresenteerde informatie van de grondexploitatie.

Vanuit deze doel- en kaderstelling staan de volgende vragen centraal:

Zijn de juiste spelregels met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad op juiste wijze gevolgd?
Hierbij gaat het om de wijze waarop en mate waarin de gemeenteraad informatie over de grondexploitatie, risicoanalyses en grondbeleid heeft ontvangen om deze te toetsen aan de gestelde kaders en mandaten.

Zijn de door de raad ontvangen, of aan de raad gepresenteerde stukken inhoudelijk van goede kwaliteit?
Hierbij gaat het om de kwaliteit van de inhoud van de informatie, i.c. het toetsen en beoordelen van de uitgangspunten en inhoud van de grondexploitatie (berekening en rapportages).

1.3 Normenkader

Om bevindingen te toetsen en conclusies te kunnen trekken uit het onderzoek, is een eenduidig normenkader opgesteld, zowel voor het procesdeel als het inhoudelijk deel. Deze normen volgen uit wetgeving en beleidsregels die door de gemeente Doetinchem zelf zijn geformuleerd.

1.3.1 Normenkader: proces

De vraag of het proces van informatievoorziening aan de raad t.a.v. de grondexploitaties de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen, wordt beheerst door wet- en regelgeving. De gemeente is naast wetgeving ook gebonden aan haar eigen regels en voorschriften. Voor dit onderdeel van het onderzoek hebben wij onderstaand normenkader gehanteerd.

1. Er is uitvoering gegeven aan de financiële verordening als bedoeld in artikel 212 van de Gemeentewet voor zover het betreft het grondbeleid en de grondexploitatie.
2. De documenten t.a.v. grondexploitaties voldoen aan de eisen zoals gesteld in het Besluit begroting en verantwoording (Bbv).
3. De interne spelregels met betrekking tot de actualisatie van de grondexploitaties, de Taskforce bouwprojecten en andere processen zijn gevolgd waardoor de raad adequaat is geïnformeerd.
4. Bij de totstandkoming van deze documenten en de informatie die op andere wijze is verstrekt, is zowel bestuurlijk als ambtelijk sprake van voldoende checks en balances.
5. Er is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie over de kosten- en batenontwikkeling rondom De Schil (2009).

1.3.2 Normenkader: inhoud

Naast het proces is ook van belang of op basis van de verschillende stukken de raad in staat is geweest een afgewogen besluit te nemen over de grondexploitaties. Staat alle informatie in deze documenten en is deze informatie juist en begrijpelijk?

Deze vraag is beantwoord op basis van het normenkader waaraan de bevindingen zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn getoetst.

1. De grondexploitaties voldoen aan de regels, voorschriften en handreikingen.
2. Het cashflowverloop en de financieringsaspecten zoals het te hanteren rentepercentage krijgt voldoende aandacht.
3. De verstrekte informatie geeft voldoende inzicht in de geraamde en gerealiseerde kosten en opbrengsten.
4. Er wordt inzicht gegeven in de afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde kaders.
5. Voor exploitaties met een voorzien negatief saldo moet een voorziening worden getroffen.
6. De in beeld gebrachte risico's zijn volledig en voldoende realistisch gekwantificeerd.
7. De parameters bij de actualisatie worden consistent toegepast .
8. De raad is in de gelegenheid om op basis van scenario's te kunnen sturen.
9. Er is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie over de kosten- en batenontwikkeling rondom De Schil (2009).
10. Het fonds bovenwijkse voorzieningen maakt integraal onderdeel uit van de grondexploitatie.

1.4 Aanpak

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2008 - 2012. Dit is de periode waarin de effecten van de vastgoedcrisis in volle omvang duidelijk zijn geworden. In deze tijdspanne is de raad op verschillende momenten geïnformeerd over de (financiële) effecten van de crisis op de grondexploitaties (resultaat en risico's) en is een aantal maatregelen genomen om de gevolgen van de crisis te bestrijden.

Het onderzoek is een quickscan. Dit betekent dat de beoordeling is gebeurd op basis van een selectie van relevante beleidsstukken en raadsvoorstellen over het procesdeel. De beoordeling van de kwaliteit is getoetst aan de hand van een selectie van twee grondexploitaties, namelijk Vijverberg Zuid en A18 Bedrijvenpark. Wij hebben deze projecten gekozen op basis van een aantal criteria zoals investeringsvolume, functionaliteit, startmoment en doorlooptijd.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee stappen. In de eerste stap zijn relevante documenten en besluiten geïnventariseerd en geanalyseerd. De bevindingen zijn vervolgens in de tweede stap getoetst door het verkrijgen van informatie uit interviews met betrokken ambtenaren en wethouders. De interviews dienden daarnaast ter verdieping en verklaring van wat uit de documentenstudie naar voren is gekomen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft toelichting op de doelstelling van het onderzoek, het normenkader en de aanpak. In hoofdstuk 2 wordt het *proces van informatievoorziening* beschreven. Hoofdstuk 3 gaat verder in op de *kwaliteit van informatievoorziening*. In hoofdstuk 4 komen de *casestudies* aan de orde. Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2, 3 en 4 is vervolgens getoetst of aan de geformuleerde normen wordt voldaan. Dit komt in hoofdstuk 5 aan de orde. In hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen.

2. Proces informatievoorziening

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een evaluatie van de informatie over de grondexploitatie gedurende de planning&controlcyclus. Het gaat met name om de vraag of het proces van informatievoorziening (volgtijdigheid, volledigheid en herkenbaarheid) de raad in staat stelt om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

Aan het proces van informatievoorziening moeten hoge eisen worden gesteld aangezien het een complexe materie betreft. Dit heeft er vooral mee te maken dat grondexploitaties zich over een reeks van jaren uitstrekken, van de allereerste grondaankoop in een plangebied tot de laatste grondverkoop. De informatie die het college verstrekt over de grondexploitatie moet de raad voldoende inzicht geven in dit proces. Met name moet dit proces momenten kennen waarop de raad dit proces kan beïnvloeden. De verschillende documenten moeten geen *zoekplaatje* zijn waar alleen ingewijden de weg in kunnen vinden.

2.2 Planning- en controlcyclus

De uitgangspunten van het financiële beleid en beheer van de gemeente zijn vastgelegd in de Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid uit 2005. Deze beschrijft ook de taakverdeling tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). Dit is een wettelijke vereiste die voortvloeit uit de Gemeentewet. Met name artikel 22 van deze verordening is hierbij van belang:

Artikel 22: Grondbeleid

1. Het college biedt periodiek een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:

- a. de strategische visie op het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- b. de relatie met de verschillende programma's van de begroting;
- c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden.

2. Bij de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf grondbeleid ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid en wordt in elk geval inzicht verschaft in de actuele stand van zaken met betrekking tot:

- a. de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies- en winstverwachtingen;
- b. de verwerving van gronden in relatie tot de uitvoeren van programma's;
- c. de voortgang in de uitgifte van gronden en de totale grondvoorraad.

De rekenkamer constateert dat een nota grondbeleid zoals bedoeld in het eerste lid van dit artikel ontbreekt. Dat wil echter niet zeggen dat de gemeenteraad niet of onvoldoende wordt geïnformeerd over de gang van zaken rond het grondbeleid. De raad wordt regelmatig en uitgebreid betrokken bij deze onderwerpen.

Uit het onderzoek is gebleken dat zowel in de begroting als de financiële jaarstukken uitvoerig wordt ingegaan op de ontwikkelingen van de grondexploitatie in relatie tot eerder door de raad genomen besluiten. Aanvullend daarop brengt het college jaarlijks een nota (zie paragraaf 2.5) uit waarin wordt gerapporteerd over de stand van zaken van de verschillende grondexploitaties. Naar aanleiding hiervan besluit de raad de grondexploitaties te actualiseren.

Het valt op dat deze documenten, ondanks het verschillende karakter ervan, veelal dezelfde informatie bevatten. Daardoor is sprake van een zekere overlap. In zowel de begroting als de jaarstukken staat vaak dezelfde informatie. Delen hiervan zijn ook opgenomen in de nota Actualisatie grondexploitaties.

Naast de gemeentelijke verordening is voor het proces van informatievoorziening ook landelijke regelgeving van toepassing. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) is hiervan wel de belangrijkste.

De raad heeft in 2006 nadere spelregels vastgesteld hoe om te gaan met grondexploitaties. Deze spelregels zijn de afgelopen jaren verder aangescherpt onder meer door de kredieten gefaseerd beschikbaar te stellen.

De rekenkamer heeft naar aanleiding van de rapportage Informatievoorziening De Schil aanbevolen een standaard rapportagesysteem in te voeren. Dit om vergelijkingen tussen cijfers voor de grondexploitaties over meerdere jaren mogelijk te maken. De raad werd uitgenodigd zich uit te spreken op welke wijze hij gerapporteerd wil worden. Uit dit onderzoek blijkt dat aan deze aanbeveling uitvoering is gegeven.

2.3 Begroting

Met de vaststelling van de begroting geeft de raad invulling aan zijn budgetrecht. In tegenstelling tot vele andere bevoegdheden van de raad is dit budgetrecht niet over te dragen aan het college.

De begroting bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste de *programmabegroting* waar wordt beschreven wat de beleidsdoelstellingen voor het komende jaar zijn. Deze programma's zijn vormvrij. Daarnaast wordt een *financiële begroting* opgesteld op basis van voorgeschreven (hoofd)functies. Voor de grondexploitatie hebben de lasten betrekking op de kosten voor verwerving, bouw- en woonrijp maken van gronden, financieringskosten (rente) en overige kosten. De baten bestaan uit grondverkoop. Ten derde bestaat de begroting uit *paragrafen* waaronder de paragraaf Grondbeleid. Het Bbv stelt specifieke eisen aan deze paragraaf.

Artikel 16 Bbv: verantwoording grondbeleid

De paragraaf over het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De programmabegroting bevat een paragraaf Grondbeleid maar daarin zijn niet alle elementen als bedoeld in artikel 16 opgenomen. Een belangrijk deel van deze elementen komen echter wel tot uitdrukking in de nota Actualisatie grondexploitaties. Hiermee beschikt de raad wel over belangrijke relevante informatie om op basis daarvan zijn kaderstellende rol te kunnen vervullen.

Wij merken op dat de bedragen die in de financiële begroting zijn opgenomen niet worden toegelicht. Niet duidelijk is hoe de relatie is met de beschikbaarstelling van kredieten en de door de raad vastgestelde grondexploitatiebegroting; zichtbare aansluiting met de nota's Actualisatie grondexploitaties ontbreekt.

Hoofdfunctie 8 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting				
Functie 830 Bouwgrondexploitatie				
	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	Begroting 2013
Lasten	€ 15.016	€ 15.381	€ 33.937	€ 25.293
Baten	€ 13.276	€ 13.757	€ 32.816	€ 24.785
Saldo	€ 1.740	€ 1.624	€ 1.121	€ 507

Bron: programmabegrotingen 2010 t/m 2013

De rekenkamer constateert dat het in Doetinchem gebruikelijk is dat de raad op verschillende momenten kredieten beschikbaar stelt voor de grondexploitaties: zowel bij de actualisatie van de grondexploitaties als bij het vaststellen van de begroting.

2.4 Taskforce bouwprojecten

Sinds 2010 informeert het college de raad in het voorjaar over de *beleidsinhoudelijke* stand van zaken rondom bouwprojecten. Naast een raadsvoorstel biedt het college ook een nota met aanvullende informatie ter besluitvorming aan. Hierin gaat het college in op de ontwikkelingen op de woningmarkt en de maatregelen die wenselijk zijn om in te spelen op de marktomstandigheden. Deze rapportage beperkt zich tot de woningmarkt en betreft niet de ontwikkelingen rond bedrijventerreinen. De ontwikkelingen rond de bedrijventerreinen volgen een apart traject. Bij de jaarlijkse nota Actualisatie grondexploitaties ligt het accent daarentegen vooral op de *financiën*.

2.5 Actualisatie grondexploitatie

De raad moet op grond van de Wet ruimtelijke ordening bij de vaststelling van een bestemmingsplan aantonen dat het plan economisch uitvoerbaar is. Dit doet hij door de vaststelling van een grondexploitatiebegroting. De raad heeft in het verleden interne spelregels vastgelegd met betrekking tot de grondexploitaties en de kredietverlening. Uitgangspunt daarbij was dat de vaststelling van de (geactualiseerde) grondexploitaties gelijktijdig zou plaatsvinden met de jaarlijkse begroting. Na verloop van tijd is deze procedure gewijzigd en losgekoppeld van de begroting.

Het college brengt sinds 2006 jaarlijks, voor de vaststelling van de jaarlijkse begroting, een nota uit waarin de verschillende grondexploitatiebegrotingen worden geactualiseerd. Deze nota heeft twee functies: inzicht geven in de verwachte resultaten en het beschikbaar stellen van de kredieten voor de uitvoering van de plannen. Feitelijk is deze nota het belangrijkste instrument voor de raad om gebruik te kunnen maken van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Bij de betreffende raadsvoorstellen voegt het college een niet-openbare nota toe waarin een grote hoeveelheid informatie is opgenomen. In deze voorstellen ontbreekt echter relevante (sturings)informatie zoals de gehanteerde uitgangspunten bij de raming van de geraamde kosten, de gehanteerde grondprijzen, het rentepercentage, de looptijd van de exploitatie etc. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen complexen met een te verwachten positief saldo en die met een negatief saldo.

Het ontbreken van onderbouwing van de risico's en alternatieve scenario's kan het voor de raad moeilijk maken bij te sturen.

2.6 Jaarrekening

Het vaststellen van de jaarrekening is het sluitstuk van de planning&controlcyclus. In de jaarrekening en het jaarverslag komt de feitelijk stand van zaken van de grondexploitatie tot uitdrukking.

Artikel 70 van het Bbv stelt nadere eisen waaraan deze stukken moeten voldoen.

Artikel 70 Bbv: verantwoording grondexploitatie

1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
- b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
- c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
- d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
- f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
- g. het geraamde eindresultaat;
- h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.

2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

De jaarrekening bevat een paragraaf Grondbeleid. Hierin staat de actuele stand van zaken en de verwachte financiële resultaten van de verschillende complexen. Ook wordt ingegaan op de risico's en de reserve grondexploitatie. Winsten en verliezen worden ten gunste of ten laste van deze reserve gebracht.

In het kader van de controlerende taak van de raad is het van belang of voldaan wordt aan artikel 70 lid 1. Formeel voldoet de gemeente aan dit artikel. Met de bepalingen in dit lid wordt echter beoogd dat de raad zich een oordeel kan vormen over de wijze waarop de waardering van de grondexploitaties tot stand is gekomen. Voor deze oordeelsvorming is het van belang te weten of zich mogelijk in de toekomst belangrijke verliezen zullen voordoen en/of de waardering en de prognose gebaseerd zijn op recente kostprijsberekeningen¹. Op basis van de gepresenteerde informatie is het moeilijk een oordeel te vormen over de geraamde, nog te maken kosten en opbrengsten.

2.7 Financiële monitor

Het college informeert de raad twee keer per jaar over het verloop van de lopende begroting. Het laat de stand van zaken rond de grondexploitatie buiten beschouwing. De raad wordt op andere momenten en via andere documenten (zie voorgaande) formeel en informeel geïnformeerd.

2.8 Organisatorische aspecten

Om zijn sturende rol in het kader van de planning&controlcyclus te versterken, heeft de raad de suggestie gedaan de behandeling van de Taskforcerapportage en de actualisatie van de grondexploitaties gelijktijdig te laten plaatsvinden. Hiermee ontstaat integrale besluitvorming rondom grondexploitaties. Deze door de raad geuite wens is bedoeld om te komen tot een verbetering van de procesgang en een duidelijkere rolverdeling tussen raad en college over de inhoudelijke aspecten van de grondexploitatie enerzijds en de financiële aspecten daarvan anderzijds.

¹ Uit Toelichting bij artikel 70 Bbv

Uit de interviews is gebleken dat er een zekere spanning zit tussen de rol van de portefeuillehouder grondzaken en de portefeuillehouder financiën. Dit komt ook tot uitdrukking bij de behandeling van de grondexploitatie in de (beeldvormende) raad. De complexiteit en de grote financiële impact van de grondexploitatie maakt het noodzakelijk dat in voldoende mate sprake is van checks- en balances.

Alhoewel het college op basis van collegiaal bestuur opereert, is de portefeuillehouder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting dominant aanwezig in de communicatie met de raad zowel als het gaat om zowel de inhoudelijke als de financiële aspecten van de grondexploitatie. Waar de financiële risico's de afgelopen jaren zijn toegenomen, heeft de portefeuillehouder financiën hierbij een speciale verantwoordelijkheid. De rekenkamer constateert dat de ambtelijke organisatie loyaal is aan het bestuur, maar dat dit in het licht van de rolverdeling tussen de beide portefeuillehouders niet altijd even gemakkelijk is.

In het verlengde hiervan is ook de aansturing van het A18 Bedrijvenpark een aandachtspunt. De bestuurlijke aansturing vindt plaats door de portefeuillehouders economische zaken van de vier deelnemende gemeenten. Voor de uitvoering is een externe projectmanager aangesteld.

3. Kwaliteit informatievoorziening

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de kwaliteit van de informatie over de grondexploitatie. De belangrijkste vraag daarbij is: stelt de kwaliteit van de verschillende documenten de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen? Daarbij gaat het om samenhang, transparantie, volledigheid, zorgvuldigheid, consistentie en tijdigheid.

Aan de kwaliteit van de verschillende informatie- en besluitvormingsdocumenten over de grondexploitatie moeten hoge eisen worden gesteld. Dit heeft er vooral mee te maken dat grondexploitaties zich over een reeks van jaren, soms wel tien jaar of meer, uitstrekken: van de allereerste grondaankoop in een plangebied tot de laatste grondverkoop.

In het eerdere rekenkameronderzoek van De Schil is een aantal aanbevelingen gedaan die het inzicht van de raad ten goede kunnen komen. Deze zijn onder andere inzicht bieden in de gehanteerde parameters en het geven van een compacte samenvatting van de kosten en baten. Ook heeft de rekenkamer aandacht gevraagd voor een deugdelijke risicoanalyse. Al deze elementen zijn binnen dit onderzoek getoetst.

Financieel gezien gaat het om de kosten van grondverwerving, rentebijbeschrijving, plan- en apparaatskosten, bouwrijp maken en de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. Daartegenover staan de opbrengsten van de verkochte gronden en in bepaalde gevallen een bijdrage van het rijk, de provincie en/of uit de algemene middelen van de gemeente zelf.

Wat de grondexploitatie zo moeilijk te doorgronden maakt, is vooral de lange tijdsduur van de projecten en het voor de baat uitgaan van de kosten. Voor de gemaakte kosten van aankoop, bouwen en woonrijp maken en dergelijke, moet worden geleend. De hieruit voortvloeiende rentekosten worden op de boekwaarde van de grond bijgeschreven. Daarom neemt in de beginjaren de boekwaarde van een project toe tot het moment dat grondverkopen tot opbrengsten leiden. Uiteindelijk ontstaat, althans bij een winstgevend grondcomplex, een overschot; een winst die aan de reserve kan worden toegevoegd. Een verliesgevend complex leidt daarentegen tot een afboeking op de reserve.

Een complicerende factor is dat de omvang en het tijdstip van de nog te maken kosten en opbrengsten moeilijk te voorspellen zijn. Dit maakt het moeilijk om tijdens de looptijd van een in uitvoering zijnd project in te schatten hoeveel winst of verlies aan het einde van de rit wordt verwacht. In geval van een winstverwachting is moeilijk te berekenen welk gedeelte daarvan tussentijds, bij wijze van voorschot, reeds als winst kan worden ingeboekt.

In de loop van de tijd worden de risico's in een grondexploitatie en de beïnvloedbaarheid van de ontwikkelingen steeds kleiner. Belangrijke *knoppen* waarmee invloed uitgeoefend kan worden op de resultaten van de grondexploitatie zijn:

- het tijdsverloop (versnellen, vertragen, schuiven, stoppen);
- de grondopbrengsten (grondprijnsbeleid);
- parameters (rente, indexering kosten en opbrengsten);
- bouwprogramma's (kwaliteit, verdichten, verdunnen, typering);
- kosten (stelposten, versoberen, onvoorzien).

3.2 Grondverwerving en gronduitgifte

In de Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid 2005 is bepaald (artikel 22) dat er een nota Grondbeleid moet zijn. Hoewel deze ontbreekt, is in hoofdstuk 2 al aangegeven dat hieraan op een andere manier invulling is gegeven. Deze paragraaf geeft aan op welke wijze het grondbeleid in Doetinchem is vormgegeven.

Grondbeleid

Op basis van het in Doetinchem toegepaste actief grondbeleid is een aantal ontwikkelvarianten toegepast:

- 1) De gemeente heeft binnen het plangebied alle gronden aangekocht. De gemeente maakt de gronden bouw- en woonrijp en verkoopt de gronden.
- 2) De gemeente heeft in een aantal gevallen (Vijverberg Zuid, Wijnbergen Oost) met particuliere ontwikkelaars een bouwclaimovereenkomst gesloten. In een dergelijke constructie neemt de gemeente de grondposities van de ontwikkelaar over, maakt deze gronden bouw- en woonrijp en verkoopt deze vervolgens weer aan de betreffende ontwikkelaar. In een dergelijke overeenkomst worden afspraken gemaakt over afnamedatum van de grond en rentevergoedingen.
- 3) De gemeente participeert in twee projecten samen met de ontwikkelaar in een Grondexploitatie Maatschappij (GEM). Een GEM is een uitvoerend orgaan. Gemeente en private partners investeren kapitaal naar rato van hun aandeel in de GEM. Hiermee kan een gemeente haar risico op de grondexploitatie reduceren. Dit is het geval voor het gebied Hamburgerbroek (KWP) en het Lookwartier (Site Woondiensten).
- 4) In het project A18 Bedrijvenpark is voor een andere samenwerkingsvorm gekozen. De gemeente ontwikkelt samen met omliggende gemeenten een regionaal bedrijventerrein. De gemeente Doetinchem koopt de gronden aan, maakt bouw- en woonrijp en verkoopt de grond. Hoewel dit geheel op het grondgebied van de gemeente Doetinchem wordt gerealiseerd participeren de gemeenten Doetinchem (35 %), Montferland (25%) en de gemeenten Oude IJsselstreek en Bronckhorst (beiden voor 20 %) in het risico.
- 5) Daarnaast ontwikkelt Doetinchem woningen op basis van initiatieven van bouwers en/of ontwikkelaars. In dit geval heeft de gemeente slechts een faciliterende rol.

Grondverwerving

De raad heeft met het raadsbesluit van 21 december 2006 de procedure rondom grondverwerving vastgesteld en een krediet van € 5 mln. beschikbaar gesteld voor strategische grondaankopen. In de taskforcerapportage najaar 2010 is dit krediet ingetrokken. Als de overeenkomst tot grondaankoop is gesloten en tot betaling moet worden overgegaan, vraagt het college de raad om het specifieke krediet beschikbaar te stellen ten laste van de grondexploitatie. Op deze manier blijft de raad betrokken. Ook als de gemeente overgaat tot het sluiten van een bouwclaimovereenkomst informeert het college de raad. Een expliciet beleidskader zoals een nota Verwervingsbeleid ontbreekt.

Gronduitgifte

De raad heeft in de vergadering van juli 2007 de beleidskaders vastgesteld voor de bepaling van de grondprijzen. Het uitgangspunt is dat bij projecten in de initiatief- en definitiefase behoudende grondprijzen in de grondexploitaties worden gehanteerd. Naarmate het project vordert, hanteert het college marktconforme en reële grondprijzen.

De raad heeft besloten de vaststelling van de grondprijzen over te laten aan het college. Het college stelt daartoe jaarlijks een grondprijzentabel vast die als input dient voor de grondexploitaties. De vaststelling van de grondprijzen is dus geen bevoegdheid meer van de raad. In de rapportage actualisatie grondexploitaties staat niet expliciet vermeld welke grondprijzen bij de projecten worden gehanteerd. Per project en per uitgiftecategorie worden alleen de totaalopbrengsten geraamd. De basis van deze raming en de relatie met de door het college vastgestelde grondprijzentabel wordt niet toegelicht.

3.3 Algemene en financiële positie grondexploitatie

Voor de beoordeling en interpretatie van de financiële positie van de grondexploitatie zijn de volgende zaken van belang:

- A. De boekwaarde van de voorraad gronden;
- B. De reservepositie van de grondexploitatie;
- C. De exploitatieresultaten;
- D. Het fonds bovenwijkse voorzieningen;
- E. De financiering.

A. De boekwaarde

De boekwaarde van de voorraad gronden is het bedrag waartegen deze gronden, rekening houdend met investeringen (aankoop, bouw- en (woon)rijp maken), opbrengsten (uit verkoop) en afwaardering (duurzame waardevermindering), zijn gewaardeerd.

Per 31 december 2011 bedraagt de boekwaarde op de grondexploitaties € 80,2 mln. De afgelopen vijf jaar is sprake geweest van meer dan een verdubbeling van deze boekwaarde (de boekwaarde per 31 december 2006 bedroeg € 32,5 mln.). Dit betekent dat het aankopen en/of het in exploitatie nemen van gronden geen gelijke tred houdt met de grondverkoop.

Het is evident dat investeringen in gronden moeten worden terugverdiend met de verkoop van deze gronden. De gemeente houdt er ernstig rekening mee dat dit niet gaat lukken. Daarom is een voorziening opgenomen voor verwachte verliezen voor een bedrag van € 28,2 mln. Dit bedrag is in mindering gebracht op de boekwaarde van € 80,2 mln. De (gecorrigeerde) boekwaarde op de balans per 31-12-2011 bedraagt na deze mutatie € 52,0 mln.

Het rentepercentage dat wordt gehanteerd in de grondexploitaties bedraagt 4,6%. De boekwaarde voor het grondbedrijf neemt alleen al door de rente jaarlijks toe met € 3,6 mln. (uitgaande van een boekwaarde van € 80 mln.²). Naarmate de opbrengsten uit grondverkoop achterblijven, zullen de kosten, en daarmee de tekorten, verder stijgen.

Voorziening grondexploitatie

Voorzieningen worden gevormd voor verliezen of risico's waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs in te schatten is (Bbv). Voor grondexploitaties met een verwachte negatieve exploitatie moet een voorziening worden getroffen. Die voorziening wordt als waardecorrectie in mindering gebracht op de boekwaarde van de betreffende grondexploitatie. Voor te verwachten verliezen geldt het voorzichtigheidsbeginsel. Dat wil zeggen dat als een verwacht verlies zich voordoet er direct in de dekking van dit verlies moet worden voorzien. Voorgecalculeerde verliesgevendende grondexploitaties mogen niet worden gecompenseerd met nog te realiseren winsten uit andere grondexploitaties. De gemeente Doetinchem heeft volgens het Bbv gehandeld. De voorziening bedraagt per 31 december 2011 ruim € 28 mln. (inclusief € 15 mln. spaarrisicoreserve).

² Boekwaarde op de grondexploitaties en de boekwaarde op de strategische gronden.

B. Reserve grondexploitaties

Algemene reserve risico's grondexploitaties

De algemene reserve risico's grondexploitaties (ARG) vormt een buffer voor de financiële risico's die samenhangen met de grondexploitaties. De resultaten van de grondexploitatie zijn jaarlijks via de jaarrekening zichtbaar en verwerkt in deze reserve.

Als onderdeel van het risicomanagement wordt een gewenste hoogte voor de ARG bepaald. Voor de reserve grondexploitatie is in 2006 een boven- en een ondergrens vastgesteld. Die ondergrens is vastgesteld op 10% van de boekwaarde. Zodra de reserve beneden deze norm daalt, moet een beroep worden gedaan op de algemene reserve om deze reserve weer aan te zuiveren. Deze methode is aangeduid als het *cascademodel*. Aan het begin van de crisis (2008) voldoet de gemeente aan deze norm maar eind 2008 lag deze reserve beneden de norm van 10%. Dit was voor de raad aanleiding om in zijn vergadering van 12 februari 2009 deze reserve aan te vullen tot € 5 mln. ten laste van de algemene reserve. In 2010 bleek de reserve weer beneden de norm te zijn gedaald en moest opnieuw een beroep worden gedaan op de algemene reserve tot een bedrag van € 12,9 mln.

De algemene reserve risico's grondexploitaties bedraagt per 31 december 2011 € 7 mln. en valt hiermee binnen de vastgestelde 10% van de boekwaarde. Hierbij tekent de rekenkamer aan dat nog geen rekening is gehouden met het voorziene verlies op basis van de laatste geactualiseerde grondexploitatie van € 3,2 mln. netto contante waarde (ncw).

Spaarrisicoreserve

Ter dekking van de kosten voor het saneren, herprogrammeren en faseren van woningbouwprojecten besluit de gemeenteraad in januari 2011 om een spaarrisicoreserve te vormen van € 29 mln. Dit bedrag is gebaseerd op 100% voor sanering (Wijnbergen-Oost, Heelweg en Ruimzicht) en 50% voor herprogrammering en fasering. De risico's op het terrein van de woningbouw hebben betrekking op vier complexen: Vijverberg-Zuid, Heideslag, Lookwartier en Iseldoks. Deze zijn ingeschat op totaal € 7,3 mln.

Deze risicoreserve wordt gevormd door afoming van de algemene reserve en door een jaarlijkse toevoeging vanuit de begroting ten laste van de algemene middelen. Hiermee wordt het mogelijk de nadelige effecten van projecten op te vangen. In 2011 is door deze maatregel € 15 mln. onttrokken aan de algemene reserve en toegevoegd aan de voorziening grondexploitatie. Deze voorziening is vervolgens in mindering gebracht op de boekwaarde per 31-12-2011.

Wij merken op dat de term *spaarrisicoreserve* niet geheel juist is omdat het hier niet gaat om een reserve maar om een, gedeeltelijk nog te vormen, voorziening. Bovendien heeft de rekenkamer deze reserve niet aangetroffen op de balans. Ook dit duidt erop dat hier geen sprake is van een reserve in de zin van het Bbv.

C. Exploitatieresultaten

De te verwachten exploitatieresultaten is het belangrijkste onderdeel van de grondexploitatie. De jaarlijkse vaststelling (actualisatie) van de verschillende grondexploitaties is het moment voor de raad om gebruik te maken van zijn kaderstellende en controlerende rol.

De meest recente grondexploitaties zijn vastgesteld in de raadsvergadering van 4 oktober 2012. Het tekort is daarbij berekend op € 3,2 mln. (ncw per 1 januari 2012). Dit tekort is het saldo van de geraamde kosten en opbrengsten. Deze verwachting gaat uit van de oorspronkelijke exploitatieopzetten. Dat wil zeggen dat hierin geen rekening is gehouden met de al getroffen voorzieningen die in mindering zijn gebracht op de boekwaarde. Zo zijn in de jaren 2008 t/m 2011 al verliezen genomen tot een bedrag van € 19,3 mln.

De exploitatie is in eerste instantie afhankelijk van de ramingen van de kosten en de opbrengsten en de daarbij gehanteerde uitgangspunten/ parameters. Wijzigingen in één of meerdere parameters heeft gevolgen voor de exploitatie-uitkomsten.

Uit het onderzoek is gebleken is dat deze parameters niet expliciet aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Van belang is dat de raad niet alleen kennis neemt van het verwachte exploitatieresultaat, maar ook inzicht heeft in hoe dit resultaat tot stand is gekomen.

	Woningbouw	Bedrijventerreinen	Totaal
Opbrengsten	€ 88.884	€ 84.284	€ 173.168
Kosten	€ 79.462	€ 69.927	€ 149.389
Saldo nominaal	€ 9.422+	€ 14.357+	€ 23.779
Rente	€ 12.791	€ 13.392	€ 26.183
Saldo	€ 3.369-	€ 965+	€ 2.404- (= ncw 3.200-)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat op basis van de nominale kosten en opbrengsten de grondexploitatie een substantieel voordeel oplevert. Uitgaande van realistische ramingen van zowel de kosten als de opbrengsten, gaat dit nominale voordeel geheel verloren door de hoge rentelasten. De rente geeft uitdrukking aan de doorlooptijd en dat is, samen met de investeringslast, het probleem. Beïnvloeding is alleen mogelijk aan de kant van de investeringslast; de doorlooptijd heeft te maken met de huidige markt, daar is de invloed beperkt.

Hier ligt een groot risico. Naarmate de opbrengsten later worden ontvangen dan nu aangenomen, stijgt het tekort (negatieve cashflow). Wanneer de rentekosten op enig moment niet meer op de boekwaarde worden bijgeschreven, zullen deze rentelasten geheel ten laste van de reguliere algemene middelen moeten komen.

De rekenkamer constateert dat in de verschillende documenten vrij uitvoerig en gedetailleerd wordt ingegaan op de verschillende grondexploitaties. Een beknopte weergave van de belangrijkste onderdelen zou de inzichtelijkheid van de exploitatieresultaten vergroten.

D. Fonds bovenwijkse voorzieningen

Dit fonds bevat middelen ter dekking van investeringen in het openbaar domein die noodzakelijkerwijs voorvloeien uit bouwactiviteiten. De voeding van het fonds is afhankelijk van het tempo van de planontwikkeling en derhalve ongewis. In z'n algemeenheid wordt voorzichtigheid betracht en worden geen nieuwe verplichtingen aangegaan zolang de voeding van het fonds onzeker is en/of de opbrengsten pas in latere jaren zichtbaar worden. De voortgang van woningbouw en uitgifte bedrijventerreinen en m² bruto vloeroppervlak (bvo) voor kantoren bepaalt in hoge mate of de geschatte opbrengsten voor het fonds daadwerkelijk worden gerealiseerd. Voor het A18 Bedrijvenpark is besloten een storting in het fonds achterwege te laten.

Wijziging systematiek

Per ultimo 2008 had het fonds bovenwijkse voorzieningen een negatief saldo van € 5,7 miljoen. Aangezien volgens het Bbv niet is toegestaan dat het fonds een negatieve stand heeft, is bij de jaarrekening 2008 besloten dit tekort ten laste te brengen van de algemene reserve.

Bij raadsbesluit van 12 februari 2009 is ook besloten de financieringssysteem bij de bovenwijkse (infrastructurele) voorzieningen te wijzigen waardoor in de toekomst geen negatieve stand meer kan ontstaan. De kosten van bovenwijkse voorzieningen zullen voortaan worden geactiveerd en in 30 jaar worden afgeschreven. Hiermee worden de kosten gespreid en ontstaat meer evenwicht tussen kosten en afdrachten.

In dit kader is ook van belang op te merken dat een bijdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen op grond van Grondexploitatiewet alleen is toegestaan wanneer hierdoor de exploitatie geen tekort laat zien. Nu de meeste grondexploitaties met tekorten worden geconfronteerd, zal de voeding van het fonds tot stilstand komen. Inmiddels heeft ook de commissie Bbv onlangs een advies uitgebracht hoe om te gaan met een negatieve reserve bovenwijkse voorzieningen.

Ontwikkeling stortingen

Bij raadsbesluit van 9 november 2009 heeft een actualisatie plaatsgevonden van de nota fonds bovenwijkse voorzieningen. Hierin werd aangegeven dat door de marktomstandigheden de uitgifte van grond en de stagnerende woningbouwproductie, de afdrachten aan het fonds achterblijven. De verwachte stortingen werden naar beneden bijgesteld naar € 20,8 mln.

Op 26 mei 2011 stelde de raad de geactualiseerde nota fonds bovenwijkse voorzieningen vast. Hierin werd gesignaleerd dat de financiële ontwikkelingen van het fonds nog somberder zijn dan al gesignaleerd bij het raadsbesluit van 9 november 2009. Geconstateerd werd dat slechts investeringen tot een bedrag van € 9,4 mln. ten laste van het fonds konden worden gebracht. De belangrijkste reden hiervan is dat door de gewijzigde financieringssysteem (afschrijving in 30 jaar) een groot deel van de opbrengst uit afdrachten 'wegloeit' aan rentelasten (30 jaar op annuïteitenbasis). Hieruit blijkt het grote nadeel van deze methode (te lange periode van voorfinanciering van de investeringen).

Relatie met Nota actualisatie grondexploitatie

De stortingen in het fonds is een kostencomponent van de grondexploitatie. Volgens de laatste nota wordt voor de jaren 2011 t/m 2015 een afdracht verwacht van € 9,7 mln. Gebleken is dat deze component niet expliciet zichtbaar wordt gemaakt in de verschillende exploitatiebegrotingen maar onderdeel uitmaakt van de component *diverse kosten*.

In de tweejaarlijkse op te stellen geactualiseerde nota fonds bovenwijkse voorzieningen staat dat bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties aandacht zal worden besteed aan de ontwikkeling van het fonds. Dit is ook met ingang van 2012 gebeurd. De term *fonds* bovenwijkse voorzieningen is niet juist omdat het geen onderdeel uitmaakt van de grondexploitaties. Daarom wordt in de jaarrekening terecht uitgegaan van de benaming *reserve* bovenwijkse voorzieningen. De rekenkamer constateert dat er bij de vorming van deze reserve geen rekening is gehouden met causale en niet-causale verbonden kosten aan de grondexploitaties.

E. Financiering

Uit het onderzoek blijkt dat in de verschillende documenten weinig tot geen aandacht wordt besteed aan de financiering van de grondexploitatie en de rentekosten.

Voor de financiering van de grondexploitatie treedt de gemeente op als bank. Gekozen is voor een integrale financiering wat betekent dat aan de grondexploitatie een rente wordt toegerekend die in de laatste geactualiseerde grondexploitatie is vastgesteld op 4,6%.

Als gevolg van deze rentetoe rekening neemt de boekwaarde van de grondexploitaties jaarlijks toe met € 3,6 mln. (uitgaande van een bruto boekwaarde van € 80 mln.). Het is niet te verwachten dat bij de huidige marktontwikkelingen deze rentekosten kunnen worden gedekt uit hogere grondopbrengsten.

De gemeente heeft voor de financiering van activiteiten van de grondexploitatie de laatste jaren extra financieringsmiddelen moeten aantrekken. De rente die daarvoor moest worden betaald, is rond de 3% geweest. Dit betekent dat aan de grondexploitatie een hogere rente wordt toegerekend dan de werkelijk betaalde rente. Het verschil is ten gunste gekomen aan de algemene middelen. Het gaat hier jaarlijks om een bedrag van € 1,0 mln. tot € 1,2 mln.

3.4 Risico's lopende grondexploitaties

De gemeente is zich in toenemende mate bewust van de risico's en heeft hier de afgelopen jaren veel aandacht aan besteed. Deze richtte zich vooral op het terugbrengen van de ambities zoals het verminderen van de planvoorraad. De totale woningproductie is berekend op ongeveer 2200 voor de komende 10 jaar. Deze programmatische beleidsuitgangspunten zijn door de raad in zijn vergadering van 24 mei 2012 vastgesteld. Ook heeft de accountant bij verschillende gelegenheden (stresstest, controle jaarrekening 2011, onderzoek PwC accountant in het kader van de fusieplannen) aandacht gevraagd voor de grondexploitatie-risico's.

Met ingang van 2011 is besloten tot een verbeterde, meer specifieke methodiek voor de berekening van de risico's van de grondexploitaties. De financiële consequenties zijn gekwantificeerd op basis van een risicoanalyse (risicokaart). Daarbij wordt een inschatting gemaakt van de kans dat zich bepaalde afwijkingen ten opzichte van de exploitatie kunnen voordoen. Zo wordt een berekening gemaakt van de gevolgen wanneer de uitgifte van de grond één of meerdere jaren wordt vertraagd. Ook de gevolgen van een wijziging van het rentepercentage en mate waarin de ramingen voor bouw- en woonrijp maken kunnen wijzigen. Ten slotte wordt een analyse gemaakt van de grondopbrengsten, bijvoorbeeld door de opbrengst met een bepaald percentage te verlagen. Deze gewijzigde parameters komen niet in de verschillende documenten tot uitdrukking.

Omvang van de risico's

Uit de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties blijkt dat per 1 januari 2012 het verlies is berekend op € 10,6 mln. Hier staan geraamde winsten tegenover van € 7,4 mln. Dit is per saldo een negatief resultaat van € 3,2 mln. Hierbij is uitgegaan van de oorspronkelijke programmering wat betreft aantal woningen, planning uitgifte, afspraken uit bouwclaimovereenkomsten en dergelijke. In deze resultaten is geen rekening gehouden met de verwachte ontwikkelingen op de woningmarkt en de uitgifte van bedrijfsterreinen en ook niet met andere risico's zoals het niet nakomen van met derden gesloten contracten.

Om de te verwachten nadelige exploitatieresultaten op te vangen, is een voorziening getroffen die direct in mindering is gebracht op de boekwaarde van de verschillende projecten. Uit de geraadpleegde documenten is niet gebleken hoe deze voorziening is berekend. De mutaties in deze voorziening worden ten laste/ten gunste gebracht van de algemene reserve risico's grondexploitatie. De omvang van deze voorziening bedraagt per 1 januari 2012 € 13,2 mln. (voorziening algemeen).

Er zijn in de exploitatiebegroting projectspecifieke risico's opgenomen zoals: de VAT-kosten (voorbereiding, administratie en toezicht), onvoorzien en dergelijke. Daarnaast heb je te maken met vertraging bij de verkoop van bouwrijpe grond, het niet nakomen van contractuele verplichtingen van derden en dergelijke. Deze risico's zijn berekend op € 6,7 mln. en komen ook ten laste van de spaarrisicoreserve (projectrisico).

Als gevolg van de malaise op de woningmarkt is besloten tot een vermindering van het aantal te bouwen woningen. Om de financiële gevolgen hiervan op te vangen, is een bedrag van € 15 mln. beschikbaar als onderdeel van de spaarrisicoreserve (herprogrammering en fasering).

Het gaat in totaal om een bedrag van € 34,9 mln. In onderstaande tabel wordt weergegeven op welke onderdelen dit betrekking heeft.

Bedragen x 1000	Totaal	Voorziening algemeen	Projectrisico	Herprogrammering en fasering
Woningbouw	€ 14.171	€ 5211	€ 4060	€ 4900
Bedrijfsterreinen	€ 1974	€ 224	€ 1750	€ -
Af te sluiten projecten	€ 13.502	€ 3352	€ 50	€ -
Strategische gronden	€ 14.454	€ 3484	€ 870	€ 10.100
Overige	€ 923	€ 923	€ -	€ -
Totaal	€ 34.924	€ 13.194	€ 6730	€ 15.000

De vraag of de hoogte van deze bedragen voldoende is, is in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Beheersing van de risico's

In Doetinchem is in het verleden voor een actief grondbeleid gekozen. Dit betekent dat de gemeente voor een groot deel alle risico's draagt en de marktpartijen (projectontwikkelaars) op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten *trekkingsrechten* hebben om te gaan bouwen als zich daarvoor genoeg gegadigden aandienen. Dit is ook de belangrijkste reden geweest dat de gemeente haar verlies moest nemen op gedane investeringen: de marktpartijen konden zich terugtrekken zonder financiële compensatie verschuldigd te zijn aan de gemeente.

Het grootste risico ontstaat wanneer het aantal jaren waarin de gedane investeringen moeten worden terugverdiend, groter is dan waarmee bij de start van het plan rekening is gehouden. Hierdoor ontstaat een negatieve cashflow. Deze moet gefinancierd worden en dat brengt extra rentekosten met zich mee. Het gevolg is een alsmaar stijgende boekwaarde. Hiermee komt de beheersbaarheid van de boekwaarde mogelijk in het geding.

Ook de beschikbaarheid van de € 29 mln. spaarrisicoreserve trok de aandacht van de rekenkamer. Hiervan moet nog € 11,6 mln. via de algemene reserve worden gespaard. Met andere woorden: de toekomstige begrotingspositie moet nog voldoende ruimte bieden om deze doelstelling te kunnen realiseren. Geen sinecure in een tijd dat de gemeentelijke financiën zwaar onder druk staan.

De raad heeft vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol verschillende knoppen om aan te draaien. Voorbeelden van de parameters waarmee men rekening moet houden zijn: de ontwikkeling van de grondprijzen en de nog uit te geven bedragen voor bouw- en woonrijp maken in relatie tot de verwachte opbrengsten. Soms kan het verstandig zijn om investeringen te stoppen dan wel lopende grondexploitaties te knippen (zoals het noordelijke deel van het A18 Bedrijvenpark).

Het is van belang om goed zicht te hebben op de financiële en ruimtelijke ontwikkelingen binnen het totaal van de grondexploitaties. Dat zicht is door de grote complexiteit en de lange doorlooptijden vaak niet heel erg scherp, terwijl de financiële risico's doorgaans hoog zijn. Bij de risico's van lopende grondexploitaties gaat het om de mogelijke verliezen ten opzichte van de berekeningen die bij de start zijn uitgevoerd.

4. Casestudies

4.1 Vijverberg-Zuid

Kaders

Vijverberg-Zuid is een project waarvan de planvorming in 2005/2006 is gestart. De gemeente heeft de grond in een eerder stadium gedeeltelijk aangekocht als strategische aankoop. Op 25 augustus 2005 geeft de raad een go op de planontwikkeling op Vijverberg-Zuid en, daaraan gerelateerd, tot het verder laten uitwerken van een samenwerkingsovereenkomst met marktpartijen. Het gaat hierbij om de realisatie van 186 woningen.

In de vergadering van 1 november 2006 stelt de raad de grondexploitatie - met een positief resultaat van € 4,5 mln. op netto contante waarde - en daarmee de financiële kaders vast. Ook informeert het college de raad op hoofdlijnen over de bouwclaimovereenkomst die met de marktpartijen is gesloten. De uitwerking van bouwclaimovereenkomsten is formeel een bevoegdheid van het college (artikel 160, lid 1 onder e van de Gemeentewet) en is derhalve niet expliciet aan de raad voorgelegd. Gelet op de financiële belangen die deze overeenkomst voor de gemeente tot gevolg kan hebben, is het de vraag of het college de raad niet uitgebreider had moeten informeren zoals bedoeld in artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet.

Verloop van de grondexploitatie

Op grond van het vastgestelde Stedenbouwkundig programma van Eisen en grondexploitatie sluit de gemeente in 2007 met twee ontwikkelaars een bouwclaimovereenkomst. Hierin worden de afspraken vastgelegd over de gezamenlijke ontwikkeling van het project. De kern van deze overeenkomst is dat de marktpartijen de grond tegen een bepaalde inbrengwaarde aan de gemeente leveren. De gemeente treedt vervolgens op als ontwikkelaar en zorgt voor het bouwrijp maken. De marktpartijen krijgen daarna naar rato van de ingebrachte gronden bouwrijpe kavels teruggeleverd tegen een vooraf vastgestelde uitgifteprijs. Wel is opmerkelijk dat de gemeente een groot deel van de grond heeft gekocht van projectontwikkelaars en daarmee het risico van de ontwikkelaars heeft overgenomen.

In 2008 gaat de gemeente van start met het bouwrijp maken van de grond. De eerste kavelverkoop volgt in 2009. De kavelverkoop is bijzonder teleurstellend, mede als gevolg van de financiële crisis. In maart 2010 besluit het college om de voorwaarden voor de kavelverkoop te versoepelen om zo de kavelverkoop te stimuleren. Tot augustus 2012 waren nog maar 4 kavels verkocht.

Van belang is ook op te merken dat door de crisis de beide ontwikkelaars de gronden niet kunnen of willen afnemen. Op dit moment wordt bekeken hoe de strategie moet zijn richting de ontwikkelaars.

Informatievoorziening

Het college informeert de raad over Vijverberg-Zuid via de reguliere rapportages, te weten de actualisatie grondexploitaties, Taskforce rapportages, programmabegroting en jaarstukken en informatieve raadsvergaderingen (1 à 2 keer per jaar met het thema grondexploitaties).

In de bijlage bij het raadsvoorstel waarbij de actualisatie van de grondexploitatie aan de raad wordt aangeboden, valt op dat de systematiek niet altijd op dezelfde manier wordt gepresenteerd. Het gaat hierbij vooral om de rentecomponent en de daarmee verband houdende berekening van de eindwaarde c.q. contante waarde. Wellicht houdt dit verband met de opmerking van de accountant in de managementrapportage naar aanleiding van de jaarrekening 2011 (blz. 13). Daaruit blijkt dat een afvaardiging van de raad verzocht heeft specifieke aandacht te besteden aan de berekeningsmethodiek van de grondexploitatieopzetten.

Risico's

Voor het project Vijverberg-Zuid zijn de projectrisico's becijferd op € 1,2 mln. Het grootste risico is het renterisico in verband met de afname van de gronden door de projectontwikkelaars. Als dit risico zich feitelijk zal voordoen, komt dit bedrag ten laste van de exploitatiereserve grondexploitatie. Ook is de uitgiftetermijn verlengd met een jaar (2019 in plaats van 2018). Daarnaast is een herprogrammeringsrisico berekend van € 2,2 mln. Daarbij is uitgegaan van een verlaging van de grondopbrengst met 25 %.

4.2 A18 Bedrijvenpark

Kaders

A18 Bedrijvenpark is een regionaal bedrijventerrein (rbt ter grootte van 80 ha.). Het is naast het Euregionaal Bedrijventerrein (EBT) in Montferland (ter grootte van 30 ha.) één van de twee regionale bedrijventerreinen in West-Achterhoek. Beide locaties zouden belangrijke economische dragers voor de gehele regio moeten zijn. Daartoe hebben de gemeenten Doetinchem, Montferland, Bronckhorst en Oude IJsselstreek een samenwerkingsovereenkomst gesloten. De provincie Gelderland heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij deze samenwerking. Zij heeft een bijdrage van € 10 mln. toegezegd om bedrijven uit de regio te stimuleren om zich op een van beide locaties te vestigen. Voorwaarde was dat een herstructurering, revitalisering- en transformatie fonds (HRT-fonds) zou worden gevormd. De deelnemende gemeenten kunnen op basis van hun risicoaandeel voor concrete plannen gelden onttrekken uit het HRT-fonds. De gemeente Doetinchem beheert dit fonds maar het fonds is nog niet actief omdat de bijdrage van de provincie rechtstreeks aan de betreffende gemeenten is uitbetaald.

De verwachting was dat het A18 Bedrijvenpark een tekort zou laten zien maar dat het EBT met een positief resultaat zou worden afgesloten. In de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat er een verevening zou plaatsvinden tussen de vier gemeenten. De gemeente Montferland zou bovendien in 2009 een bijdrage voor Amphion van € 750.000 aan de gemeente Doetinchem verlenen. Deze bijdrage zou gedekt worden uit het Euregionaal Bedrijventerrein. Ten behoeve van deze samenwerking is een stuurgroep opgericht waarin de portefeuillehouders economische zaken van de samenwerkende gemeenten zitting hebben.

De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 1 oktober 2009 ingestemd met de constructie van een samenwerkingsovereenkomst. Uit het raadsvoorstel is niet gebleken waarom de raad voor deze constructie heeft gekozen. In oktober 2011 is gestart met het bouwrijp maken van de eerste fase.

Verloop van de grondexploitatie

De exploitatieopzet zoals vastgesteld op 1 oktober 2009 berekent de kosten op bijna € 100 mln. en laat een gering positief saldo zien van € 436.000 (netto contante waarde per 1 januari 2009). De totaal uitgeefbare grond bedraagt 69 ha. Uitgegaan is van een uitgifte van 10 ha op basis van de bedrijfsverplaatsingen (Esbro 4 ha) en verplaatsing van een aantal bedrijven uit de drie andere deelnemende gemeenten. Voor de jaren 2011 t/m 2013 is gerekend met een uitgifte van 6,5 ha per jaar en vanaf 2014 met 5,5 ha.

Twee maanden hierna (17 december 2009) besluit de raad in het kader van de Wet ruimtelijke ordening een exploitatieplan vast te stellen. Gebleken is dat deze afwijkt van de eerder (1 oktober 2009) vastgestelde grondexploitatie. De reden hiervan is dat niet alle kosten die zijn opgenomen in de grondexploitatie in aanmerking komen voor verevening in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met de drie andere gemeenten. In het raadsvoorstel wordt het risico van een tegenvallende conjunctuur benoemd maar niet gekwantificeerd. Dit gebeurt overigens wel in de bij dit voorstel gevoegde rapportage Grondexploitatie regionaal bedrijventerrein West-Achterhoek.

In 2010 besluit het college dat het noordelijke deel van het project een zogeheten ijskastproject wordt. Het college meldt dit aan de raad in de rapportage Actualisatie grondexploitaties (november 2010). De gemaakte kosten van dit plandeel bedragen € 8,7 mln. (per 31 december 2010) en zijn als strategische verwerving aangemerkt. Er heeft geen afwaardering van de boekwaarde plaatsgevonden in verband met de afspraken over de risicoverdeling in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met de drie andere gemeenten.

De nota Actualisatie bouwgrondexploitatie 2011 (raadsbesluit 30 juni 2011) vermeldt het volgende: *“Hoewel de economische omstandigheden voor diverse economische sectoren verbeterd lijken en er weer sprake is van enige economische groei, blijft het realiseren van een bedrijventerrein sterk conjunctuurgevoelig. Daarnaast worden in de regio diverse andere bedrijfsterreinen ontwikkeld, die deels als concurrerend kunnen worden aangemerkt.”*

De verwachting werd uitgesproken dat de exploitatie sluitend (budgettair neutraal) zou kunnen worden afgesloten. Dit ondanks het feit dat het uitgiftetempo naar beneden is bijgesteld tot 4 ha per jaar. De actualisatie bouwgrondexploitatie 2012 (raadsbesluit 4 oktober 2012) laat voor het eerst een nadelig exploitatieresultaat zien (€ 1,7 mln. op basis van ncw per 1 januari 2012). Hiervan komt 35% (€ 596.000) voor rekening van de gemeente Doetinchem.

Informatievoorziening

De raad heeft op 8 december 2011 de besluitvorming over de beschikbaarstelling van het benodigde krediet voor dit project aangehouden en gekoppeld aan de inhoudelijke informatie en ontwikkelingen over dit bedrijventerrein. Gelet op de omvang en complexiteit heeft het college toegezegd dat het de raad regelmatig op de hoogte stelt over de actuele stand van zaken. Hieraan is uitvoering gegeven door de raad elk kwartaal te informeren. De informatievoorziening richting de raad vindt vanaf 2012 ook daadwerkelijk op de afgesproken momenten plaats. De kwartaalrapportages worden ter kennisgeving van de raad gebracht.

Risico's

De totale grondexploitatie bedraagt € 70 mln. waarvan de boekwaarde per 31 december 2012 € 31 mln. bedraagt. Het recente projectrisico op basis van de geactualiseerde grondexploitatie 2012 is berekend op € 1,3 mln. waarvan 35% voor rekening van de gemeente Doetinchem komt. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen hoe dit risico zich verhoudt tot de economische ontwikkeling en stagnerende gronduitgifte. Hierbij is ook van belang dat naar verwachting het Euregionaal bedrijventerrein in Montferland binnenkort in exploitatie wordt genomen. Dit zal ongetwijfeld van invloed zijn op de ontwikkelingen van het A18 Bedrijvenpark.

In de laatste kwartaalrapportage deelt het college de raad mee dat het nadenkt over een optimalisatie van de grondexploitatie door de rekenrente in de exploitatie naar beneden bij te stellen. Door het verschil in marktrente en de gehanteerde rekenrente boekt de gemeente Doetinchem een positief renteresultaat dat ten koste gaat van het exploitatieresultaat. De overige samenwerkende partijen hebben aangegeven hier bezwaar tegen te hebben. Ook dit kan als een risico worden aangemerkt.

Relatie A18 Bedrijvenpark (RBT) met Euregionaal Bedrijven Terrein (EBT)

De naleving van de doelstellingen en de uitgangspunten van de gesloten samenwerkingsovereenkomst met de vier deelnemende gemeenten is een belangrijk aandachtspunt. Hetzelfde geldt voor het beheer en de verantwoording voor het HRT-fonds.

5. Toetsing informatievoorziening aan normenkader

Op basis van de bevindingen zoals deze zijn geformuleerd in hoofdstuk 2 en 3 is getoetst of aan de geformuleerde normen zoals opgenomen in hoofdstuk 1 par. 1.3 wordt voldaan. Hierbij gaat de rekenkamer in eerste instantie in op het proces van informatievoorziening en vervolgens op de kwaliteit van de informatie.

5.1 Proces informatievoorziening

Stelt het proces van informatievoorziening aan de raad t.a.v. de grondexploitaties de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen? Deze vraag wordt beantwoord op basis van het normenkader waaraan de bevindingen zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn getoetst.

- A. Er is uitvoering gegeven aan de financiële verordening als bedoeld in artikel 212 van de Gemeentewet voor zover het betreft het grondbeleid en de grondexploitatie.
- B. De documenten t.a.v. grondexploitaties voldoen aan de eisen zoals gesteld in het Besluit begroting en verantwoording (Bbv).
- C. De interne spelregels met betrekking tot de actualisatie van de grondexploitaties, de Taskforce bouwprojecten en andere processen zijn gevolgd waardoor de raad adequaat is geïnformeerd.
- D. Bij de totstandkoming van deze documenten en de informatie die op andere wijze is verstrekt is zowel bestuurlijk als ambtelijk sprake van voldoende checks en balances.
- E. Er is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie over Informatieverstrekking rondom De Schil (2009).

A. Financiële verordening

Wij constateren dat een nota grondbeleid zoals bedoeld in artikel 22 van deze verordening ontbreekt. Dat wil echter niet zeggen dat de gemeenteraad niet of onvoldoende wordt geïnformeerd over de gang van zaken rond het grondbeleid, integendeel. De raad wordt regelmatig en uitgebreid betrokken bij het grondbeleid en de overige aspecten genoemd in dit artikel.

B. Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv)

Zowel in de begroting als de jaarrekening moet volgens het Bbv (artikel 16) een aparte paragraaf worden opgenomen over het grondbeleid en de uitvoering daarvan door de gemeente.

Uit het onderzoek is gebleken dat zowel in de begroting en de financiële jaarstukken uitvoerig wordt ingegaan op de ontwikkelingen van de grondexploitatie in relatie tot eerder door de raad genomen besluiten. Aanvullend daarop brengt het college jaarlijks een nota uit waarin wordt gerapporteerd over de stand van zaken van de verschillende grondexploitaties. Naar aanleiding hiervan besluit de raad de grondexploitaties te actualiseren.

Wij merken hierbij op dat de informatie een zekere overlap vertoont. In zowel de begroting als de jaarstukken staat soms dezelfde informatie. Delen hiervan zijn ook opgenomen in de nota Actualisatie grondexploitaties. De veelheid aan informatie en de frequentie waarin deze wordt verstrekt het risico kan tot gevolg hebben dat de raad door de bomen het bos niet meer kan zien.

C. Interne spelregels

De raad heeft op 21 december 2006 een besluit genomen waarin interne spelregels zijn vastgelegd met betrekking tot de grondexploitaties en de kredietverlening. Uitgangspunt daarbij was dat de vaststelling van de (geactualiseerde) grondexploitaties gelijktijdig zou plaatsvinden met de jaarlijkse begroting. Na verloop van tijd is deze procedure gewijzigd en losgekoppeld van de begroting.

Sinds 2011 wordt aan het begin van het jaar aan de raad de Taskforcerapportage woningbouw ter besluitvorming aangeboden. Hierin ligt het accent vooral op het beleidsinhoudelijk aspect van de woningbouwplanning in relatie tot grondexploitatie. De ontwikkelingen rond de bedrijfsterreinen volgen een apart traject. Bij de jaarlijks nota Actualisatie grondexploitaties ligt het accent daarentegen vooral op de financiën.

Om zijn sturende rol in het kader van de planning&controlcyclus te versterken, heeft de gemeenteraad de suggestie gedaan om de aanbidding van en besluitvorming over de Taskforcerapportage en de actualisatie van de grondexploitaties gelijktijdig te laten plaatsvinden. Hierdoor zouden de financiële effecten meegenomen kunnen worden in de begroting c.q. jaarstukken.

D. Checks en balances

De door de raad geuite wens kan bijdragen tot een verbetering van de procesgang. Een duidelijkere rolverdeling tussen raad en college bij de inhoudelijke aspecten van de grondexploitatie enerzijds en de financiële aspecten daarvan anderzijds verdienen aandacht. Uit de interviews is gebleken dat er een zekere spanning zit tussen de rol van de portefeuillehouder grondzaken en de portefeuillehouder financiën. Dit komt ook tot uitdrukking bij de behandeling van de grondexploitatie in de (beeldvormende) raad. De complexiteit en de grote financiële belangen die spelen maken het noodzakelijk dat sprake moet zijn van checks en balances, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Hiervan is nog onvoldoende sprake.

E. De Schil

In het in 2009 uitgebrachte rapport van de rekenkamer werd geconcludeerd dat vanwege de financieel-economische crisis een adequate informatieverstrekking aan de raad van belang is, zodat hij in staat wordt gesteld gefundeerde afwegingen te kunnen maken. Wat betreft het proces van informatievoorziening werd de aanbeveling gedaan een rapportagesysteem in te voeren als onderdeel van de planning&controlcyclus. Hieraan is inmiddels uitvoering gegeven door een groot aantal verbeteringen in het proces van informatievoorziening en de daarbij behorende rapportages zoals de taskforcerapportage.

5.2 Kwaliteit informatievoorziening

In deze paragraaf gaat het over de vraag of, op basis van de verschillende documenten zoals opgenomen in hoofdstuk 2, de raad in staat is geweest een afgewogen besluit te nemen over de grondexploitaties. Staat alle informatie in deze documenten en is deze informatie juist en begrijpelijk? Deze vraag is beantwoord op basis van het normenkader waaraan de bevindingen zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn getoetst.

1. De grondexploitaties voldoen aan de regels, voorschriften en handreikingen.
2. Het cashflowverloop en de financieringsaspecten zoals het te hanteren rentepercentage krijgt voldoende aandacht.
3. De verstrekte informatie geeft voldoende inzicht in de geprognosticeerde en gerealiseerde kosten en opbrengsten.
4. Er wordt inzicht gegeven in de afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde kaders.
5. Voor exploitaties met een voorzien negatief saldo moet een voorziening worden getroffen.
6. De in beeld gebrachte risico's zijn volledig en voldoende realistisch gekwantificeerd.
7. De parameters bij de actualisatie worden consistent toegepast .
8. De raad is in de gelegenheid om op basis van scenario's te kunnen sturen.
9. Er is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie over de kosten- en batenontwikkeling rondom De Schil (2009)
10. Het fonds bovenwijkse voorzieningen maakt integraal onderdeel uit van de grondexploitatie.

1. Regels, voorschriften en handleidingen

Een aantal formele normen is vastgelegd in wet- en regelgeving zoals het Bbv. In het algemeen wordt hieraan voldaan maar aan de concretisering hiervan is niet altijd uitvoering gegeven. Een voorbeeld is het ontbreken van de nog te maken kosten (artikel 70 Bbv onder e). Zo is het noodzakelijk dat er voor grondexploitaties met een te verwachten negatief resultaat een voorziening moet worden gevormd. Hoe hier invulling aan wordt gegeven, behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeente.

2. Financiering en rente

De tijd tussen het moment waarop de kosten worden gemaakt en de opbrengsten binnenkomen, bepaalt in belangrijke mate het resultaat. Bij de uitvoering van de projecten zal een nauwkeurige prognose moeten worden gemaakt in de cashflowontwikkeling. Deze prognose is de basis voor de financieringsbehoefte en de daarover verschuldigde rente. Welk rentepercentage wordt gehanteerd, is afhankelijk van de beleidsmatige keuze: gemiddelde rente-omslagpercentage of markrente op het moment dat de financiering nodig is.

Uit het onderzoek blijkt dat aan de grondexploitatie een hoger rentepercentage wordt doorberekend dan de daadwerkelijke rentepercentage voor de afgesloten geldleningen. Dit verschil komt ten gunste van de algemene middelen.

3. Inzicht in prognose kosten en opbrengsten

Jaarlijks worden de verschillende grondexploitaties geactualiseerd. Het raadsvoorstel verwijst naar niet-openbare bijlagen waarin het college op gedetailleerd niveau informatie verstrekt over kosten en opbrengsten. Deze informatie voldoet op onderdelen niet aan de daaraan te stellen eisen. Dit geldt met name voor de specificatie van de kosten (bijvoorbeeld: de post diverse kosten verdient een nadere detaillering). Bij de opbrengsten ontbreken de grondprijzen waarop de ramingen zijn gebaseerd. Het verloop van de kosten en opbrengsten in de tijd alsmede de daarmee verband houdende rentekosten zijn niet transparant. Het belangrijkste punt is het ontbreken van inzicht in de nog te maken kosten c.q. de nog te realiseren opbrengsten als bedoeld in artikel 70 Bbv, lid I onder e. en f.

4. Afwijkingen van kaders

Het is voor de raad moeilijk om de afwijkingen ten opzichte van de kaders te beoordelen. Bij het vaststellen van een bestemmingsplan voor bijvoorbeeld woningbouw wordt de economische uitvoerbaarheid aangetoond door middel van de vaststelling van een exploitatieplan. Tussentijds wordt wel de programmatische afwijking verantwoord maar de financiële veranderingen zoals de kosten en opbrengsten en de looptijd zijn onvoldoende transparant. Zo wordt de actualisatie van de grondexploitatie niet vergeleken met de oorspronkelijke grondexploitatie maar met de exploitatie van het jaar daarvoor.

5. Treffen voorziening

Er wordt een voorziening getroffen voor de grondexploitaties met een tekort. Via de methode van de risicokaart wordt een berekening uitgevoerd maar hiervan heeft de raad geen kennis. Er wordt geen gekwantificeerde relatie gelegd tussen de hoogte van voorziening en het berekende eindresultaat (op basis van netto contante waarde) per grondexploitatie.

6. Risico's

Het college brengt de risico's in beeld en geeft een globale toelichting op de oorzaken van de onzekerheden. De aard en de omvang zijn onvoldoende te beoordelen. Daardoor kan de raad geen oordeel geven of deze volledig en voldoende realistisch gekwalificeerd zijn. Het onderzoek richtte zich daar ook niet specifiek op.

De gemeente hanteert een norm van 10% van de boekwaarde terwijl andere gemeenten aanvullend een risiconorm hanteren van 10% van de nog te maken kosten. Het risico dat de gemeente loopt als gevolg van gesloten bouwclaimovereenkomsten met ontwikkelaars en de realisering van het A18 Bedrijvenpark zijn risico's die meer dan gewone aandacht vragen.

7. Parameters

Het vaststellen van de parameters is een taak van de raad in zijn kaderstellende rol. In de verschillende documenten ontbreken de gehanteerde parameters. Deze parameters vormen de basis voor de actualisatie van de grondexploitaties. Hoewel ook de vaststelling van de verkoopprijzen van de grond als een kader kan worden gezien, heeft de raad deze kaders aan het college overgelaten.

8. Scenario's

Het college legt geen voorstellen voor waarbij de raad kan kiezen uit verschillende scenario's. Dit heeft een nauwe relatie met hetgeen is vermeld onder *Parameters*. Ook het ontbreken van informatie over de looptijd van de verschillende exploitaties maakt het voor de raad moeilijk zelf hieraan invulling te geven.

9. De Schil

In 2009 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar de informatieverstrekking aan de raad over de ontwikkeling van de kosten en baten van een aantal projecten, mede in relatie tot de door de raad verleende kredieten. In het uitgebracht rapport werden drie aanbevelingen gedaan waarbij het accent ligt op de kwaliteit van de verschillende documenten. Hierbij ging het om de uitgangspunten (parameters) die worden gehanteerd bij de opstelling van de rapportages en het opnemen van een samenvatting. Daarnaast werd de aanbeveling gedaan meer aandacht te besteden aan de actuele stand van zaken en de gehanteerde data. Het betreft hierbij ook de peildatum waarop de verschillende berekeningen zijn gebaseerd. Het kwantificeren van de financiële risico's en deze te actualiseren naar gelang het vorderen van het project werd als derde aanbeveling gedaan. Alle drie de aanbevelingen zijn nog steeds actueel. Uit de bevindingen in hoofdstuk 3 van dit rapport blijkt dat op onderdelen verbeteringen zijn gerealiseerd maar dat de stuurvariabelen (parameters, samenvattingen in plaats van detailinformatie, risicoanalyses) nog steeds de aandacht opeisen.

10. Fonds bovenwijkse voorzieningen

Het fonds bovenwijkse voorzieningen is niet transparant als het gaat om de stortingen ten laste van de verschillende grondexploitaties. De stortingen zijn de laatste jaren vrijwel tot stilstand gekomen wat leidde tot een negatief saldo. Het fonds is in de begroting en jaarrekening opgenomen onder de naam *reserve bovenwijkse voorzieningen*. Dit houdt mede verband met de stelselwijziging (afschrijving in 30 jaar in plaats van in één keer) wat betreft de onttrekkingen aan het fonds. Het fonds maakt geen integraal onderdeel uit van de grondexploitatie als een apart project zoals te doen gebruikelijk.

6. Conclusies en aanbevelingen

Centrale vraagstelling

De rekenkamer wil in beeld brengen of, op basis van de aan de raad gepresenteerde informatie, sprake is van een adequate sturing en beheersing door de raad van de grondexploitaties. Dit vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol. Ook wil de rekenkamer de vraag beantwoorden of de risico's voldoende bij de raad in beeld zijn.

Conclusie

De rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat nog onvoldoende sprake is van een adequate sturing en beheersing door de raad van de grondexploitaties. Enerzijds komt dit door de complexiteit van het proces van de grondexploitatie en anderzijds een *overkill* aan informatie waardoor de raad door de bomen het bos niet meer ziet. Er is voldoende informatie beschikbaar maar het ontbreken van onderbouwing van de risico's en alternatieve scenario's maakt het voor de raad moeilijk bij te sturen. De rekenkamer constateert dat de grondexploitatie tijdens de onderzoeksperiode in negatieve zin is bijgesteld waardoor de raad is geconfronteerd met oplopende tekorten. Dit kan bij het uitblijven van maatregelen de financiële stabiliteit en soliditeit van de financiën van de gemeente Doetinchem in gevaar brengen.

Vraagstelling proces

1. Zijn de juiste spelregels met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad op juiste wijze gevolgd?

Vraagstelling inhoud

2. Zijn de door de raad ontvangen, of aan de raad gepresenteerde stukken inhoudelijk van goede kwaliteit?

Conclusies t.a.v. het proces

1. De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening met betrekking tot de grondexploitaties heeft plaatsgevonden zoals vastgelegd in wet- en regelgeving. De raad heeft geen nota grondbeleid vastgesteld als bedoeld in de financiële verordening. Maar hieraan is in ruime mate tegemoet gekomen door de raad via aparte raadsvoorstellen te informeren en te laten besluiten (actualisatie grondexploitatie, Taskforce bouwprojecten en via begroting en jaarrekening). De rekenkamer is van mening dat het gebrek aan zichtbare samenhang van deze verschillende stukken en het moment waarop deze ter besluitvorming worden voorgelegd de transparantie niet ten goede komt. De aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer over informatieverstrekking rondom De Schil (2009) zijn inmiddels opgevolgd.
2. Naast de informatievoorziening op basis van formele regels vinden regelmatig bijeenkomsten plaats, al dan niet in beslotenheid, waarin het college de raad informeert over de stand van zaken met betrekking tot grondexploitaties. Deze manier van informatieverstrekking kan gemakkelijk leiden tot pseudo-besluitvorming omdat bij de formele besluitvorming wordt verwezen naar deze informele bijeenkomsten. De rekenkamer concludeert dat de raad meer volgend is dan kaderstellend. Er is onvoldoende sprake van *checks* en *balances*; de rekenkamer constateert dat de portefeuillehouder grondzaken verantwoordelijk is voor de inhoudelijke aspecten van het grondbeleid en de portefeuillehouder financiën verantwoordelijk is voor de financiële aspecten van het grondbeleid. Hiermee is de politieke verantwoordelijkheid niet altijd even transparant.

Conclusies t.a.v. de inhoud

3. De raad kan onvoldoende gebruikmaken van zijn kaderstellende rol bij de vaststelling van de geactualiseerde grondexploitaties. Het raadsvoorstel grondexploitaties heeft een sterk informatief karakter. In het raadsvoorstel verwijst het college naar de bijbehorende (vertrouwelijke) nota's grondexploitatie die veel gedetailleerde informatie bevat. Deze gedetailleerde informatie is voor niet-ingewijden moeilijk te doorgronden. Daarnaast ontbreken essentiële zaken om de raad de mogelijkheid te geven (bij) te sturen. Hierbij kan gedacht worden aan de gehanteerde parameters (kostenstijgingen, gehanteerde grondprijzen, rentepercentage) en met welke looptijd (in jaren) is gerekend tot het moment dat de grond is verkocht. Ook wordt geen inzicht gegeven in de omvang van de totale kosten en de opbrengsten van de grondexploitaties.
4. De omvang van de grondexploitatie-risico's zijn aanzienlijk en kunnen een bedreiging vormen voor de financiële stabiliteit en soliditeit van de gemeente. Het college schetst geen scenario's (*worst-case*) waaruit de raad kan kiezen. De presentatie van risico's in relatie tot de voorgestelde beheersmaatregelen vindt verbrokkeld plaats. De omvang van de reserves en voorzieningen is niet transparant: de ene keer wordt uitgegaan van de realiteit en de andere keer wordt uitgegaan van verwachtingen. Het voorgaande leidt ertoe dat de raad onvoldoende in staat is om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen.
5. De gemeente heeft in het verleden gekozen voor een actief grondbeleid door, naast zelf gronden aan te kopen, bouwclaimovereenkomsten te sluiten en deel te nemen in Grondexploitatie maatschappijen (GEM's). De risico's liggen in een aantal gevallen voor een groot deel bij de gemeente, bijvoorbeeld door gronden die door projectontwikkelaars zijn aangekocht van hen over te nemen. Het college sluit deze privaatrechtelijke overeenkomsten af waarbij de financiële consequenties niet in alle gevallen transparant zijn voor de raad. Bovendien kunnen de gevolgen op gespannen voet staan met het budgetrecht van de raad.
6. De verantwoording van het college over de grondexploitatie in de jaarrekening voldoet formeel aan de daaraan te stellen eisen. De informatie wordt op verschillende plekken en vanuit verschillende gezichtspunten gepresenteerd. Dit bemoeilijkt de interpretatie en beoordeling van deze informatie door de raad. Hij wordt hiermee beperkt bij de uitvoering van zijn controlerende rol. De focus ligt sterk op het te verwachten eindresultaat van de grondexploitaties. Er wordt weinig inzicht verkregen in de ontwikkeling van kosten, opbrengsten en risico's ten opzichte van de door de raad vastgestelde geactualiseerde grondexploitaties. Bij het vaststellen van de jaarrekening worden impliciet besluiten genomen over met name de besteding van de kredieten voor grondexploitaties en overschrijdingen.

Aanbevelingen t.a.v. het proces

1. Geef invulling aan de samenhang van de verschillende stukken. Dit kan onder andere door de vaststelling van de grondexploitaties en de begroting te koppelen en gelijktijdig te behandelen. Hiermee kan de raad optimaal gebruikmaken van zijn budgetrecht en zijn controlerende rol uitoefenen bij de vaststelling van de jaarrekening. Met betrekking tot de actualisatie van de grondexploitaties geven wij in overweging om de interne spelregels met betrekking tot grondexploitaties en kredietverlening vast te leggen in de financiële verordening.
2. Voorkom impliciete besluitvorming op basis van informatie die het college tijdens informatieve bijeenkomsten verstrekt. Dit kan door deze impliciete besluitvorming vast te leggen in een formeel raadsbesluit. Besteed bij de behandeling van de grondexploitaties in de raad voldoende aandacht aan de checks en balances om daarmee de politieke verantwoordelijkheid helder te krijgen.

Aanbevelingen t.a.v. de inhoud

3. Vermeld in de raadsvoorstellen expliciet en transparant welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de ramingen. Neem alleen die zaken op die voor de raad essentieel zijn om aan de knoppen te kunnen draaien. Breng expliciet in beeld wat de consequentie is van de toerekening van de rente aan de grondexploitatie in relatie tot de looptijd van het project.
4. Introduceer een samenhangende methode om aan te geven in welke fase een grondexploitatieplan zich bevindt, wat de consequenties zijn van eventuele stopzetting en welke mogelijkheden er zijn tot bijsturing. Formuleer een methode voor risicoanalyse waarmee de raad tijdig adequate maatregelen kan nemen om te voorkomen dat de verwachtingen te positief worden ingeschat. Daarmee voorkomt de gemeente dat grote financiële risico's naar de toekomst worden verschoven.
5. Heroverweeg de rolverdeling tussen raad en college bij het deelnemen in private samenwerkingsverbanden en maak de financiële gevolgen duidelijk. Besteed hierin het raadsvoorstel over de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties expliciet aandacht aan.
6. Zorg voor consistente verantwoording van de grondexploitaties in de jaarrekening. Voorkom binnen de geldende regelgeving dubbelingen in de presentatie van informatie. Geef inzicht in de ontwikkeling van kosten, opbrengsten en risico's ten opzichte van de door de raad vastgestelde geactualiseerde grondexploitaties. Maak besluitvorming rondom grondexploitaties expliciet; voorkom pseudo-besluitvorming.

Bijlage A Reactie drs. R.J.W.M. Frerix, locosecretaris, op de voorlopige bevindingen van de quick scan grondexploitaties. De bijlage bij deze brief zit achterin het rapport.

De rekenkamercommissie Doetinchem
De heer J. Langelaar

Postbus 9020

7000 HA DOETINCHEM

verzendsdatum: 17 juli 2013
ons kenmerk: 13u0013050 / 13ak013720
inlichtingen bij: mevrouw R. Ampting
telefoonnummer: (0314) 377 377

onderwerp: reactie quick scan
uw kenmerk: --
uw brief van: 23 mei 2013
bijlagen: feitelijke reactie nota van
bevindingen quick scan
grondexploitaties

Geachte heer Langelaar,

Op 23 mei 2013 ontvingen wij het voorlopige rapport van bevindingen Quick scan grondexploitaties. Wij vinden het zeer prettig dat u ons de mogelijkheid geeft hierop te reageren.

In een gesprek met de heer Langelaar op maandag 15 juli 2013 hebben wij de belangrijkste zaken al toegelicht.

De grondexploitaties en de risico's hiervan, zijn voor ons een belangrijk onderwerp van strategisch belang. Hierbij is het zo goed mogelijk ondersteunen van de gemeenteraad in haar kaderstellende en controlerende taak een belangrijke opdracht.

Wij zien dan ook uit naar uw aanbevelingen gericht op mogelijkheden tot verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening.

Op onderdelen hebben wij wel opmerkingen die zijn uitgewerkt in bijgevoegde bijlage.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders van Doetinchem,



drs. R.J.W.M. Frerix,
locosecretaris

Bijlage B: overzicht reactie rekenkamercommissie naar aanleiding van reactie van de locosecretaris op het rapport van bevindingen d.d. 17 juli 2013

Opmerkingen R. Frerix (samenvatting). De paginanummers verwijzen naar de nummering in het definitieve rapport	Reactie rekenkamercommissie
	Opmerking vooraf: Een deel van de opmerkingen geeft nadere informatie over onderwerpen die in het rapport worden vermeld. Het gaat hier echter om een quick scan waarbij wij ingaan op naar onze mening relevante feiten en bevindingen. Wij beschouwen deze reacties dan ook als aanvullende informatie.
Blz. 9, paragraaf 2.3 Begroting <ul style="list-style-type: none"> Het budgetrecht van de raad voor de grondexploitaties wordt ontleend aan de nota actualisatie grondexploitaties. De organisatie maakt gebruik van een projectadministratie en de vastgestelde grondexploitaties. Deze administraties sluiten op elkaar aan en dit voldoet aan de verslaggevingvoorschriften Bbv. Op functie 830 worden ook lasten en baten verantwoord die geen directe relatie hebben met de grondexploitaties. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij constateren dat het in Doetinchem gebruikelijk is dat de raad op verschillende momenten kredieten beschikbaar stelt voor de grondexploitaties: zowel bij de actualisatie van de grondexploitaties als bij het vaststellen van de begroting. Wij hebben het rapport op dit onderdeel aangepast. Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan. <ul style="list-style-type: none"> Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.
Blz. 9, paragraaf 2.5 Actualisatie grondexploitatie, laatste alinea: <ul style="list-style-type: none"> Als onderlegger bij de nota actualisatie grondexploitaties is een grondexploitatie beschikbaar uit het systeem B-Fris. Daarin is alle informatie beschikbaar over looptijd, grondprijzen e.d. Complexen worden in een samenvattend overzicht weergegeven met daarbij een toelichting of het een positief of negatief saldo is. Er is een totaaloverzicht opgenomen voor voorzieningen negatieve complexen. In de nota grondexploitatie is een samenvatting van de risicokaarten opgenomen. Deze systematiek is met de raad afgestemd in 2010. In de Taskforce woningbouwprojecten zijn voor het woningbouwprogramma de handelingsfilosofie, scenario's voor projectsturing aan de raad voorgelegd ter besluitvorming in 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij hebben kennisgenomen van de informatie zoals genoemd in de ambtelijke reactie. Het college presenteert deze informatie echter niet zodanig dat de raad zijn sturende en controleren rol adequaat kan vervullen. Zie vorige opmerking. Zie vorige opmerking. De rekenkamer is van oordeel dat het <i>afstemmen</i> van de systematiek geen raadsbesluit is. Deze opmerking nemen wij voor kennisgeving aan.
Blz. 10, paragraaf 2.6 Jaarrekening, 3 ^{de} alinea, 2 ^{de} zin: "Het ontbreekt inkosten zijn": <ul style="list-style-type: none"> Zie pagina 116 jaarrekening 2011 waar deze informatie is opgenomen is. In de jaarrekening laten we de informatie als bedoeld in artikel 70 lid 1 onder e zien. De jaarrekening gaat in hoofdlijnen in op vergelijking begroting en werkelijkheid. In de actualisatie van de grondexploitaties zit een overzicht op totaalniveau van nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten. 	<ul style="list-style-type: none"> Formeel voldoet de gemeente aan dit artikel. Met de bepalingen in dit lid wordt echter beoogd dat de raad een oordeel kan vormen over de wijze waarop de waardering van de grondexploitaties tot stand is gekomen. De opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport. De opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport waarbij het accent ligt op beoordeling vanuit meerjarenperspectief.

Blz. 10, paragraaf 2.8 Organisatorische aspecten: in 2010 is dit losgekoppeld, de actualisatie wordt meegenomen in de begroting.	Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.
Blz. 11, paragraaf 2.8 Organisatorische aspecten, 2 ^{de} alinea, laatste zin: <i>checks and balances</i> : <ul style="list-style-type: none"> Ambtelijk is vanaf 2006 sprake van een projectcontroller grondexploitaties. In 2009 is bij de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie het team grondzaken vanuit afdeling fysieke ontwikkeling ondergebracht bij afdeling bedrijfsvoering. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan. Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.
Blz. 13, paragraaf 3.2 Grondverwerving en gronduitgifte, <i>Grondverwerving</i> : <ul style="list-style-type: none"> Het college heeft het krediet voor strategische aankopen in 2010 teruggegeven aan de raad. Er is geen strategische verwervingsnota, verwervingen zijn gekoppeld aan een specifiek projecten. Er is daarbij gekozen voor <i>passief grondbeleid tenzij</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat er expliciet is gekozen voor passief grondbeleid. De opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.
Blz. 14, paragraaf 3.3 Algemene en financiële positie grondexploitatie, 2 ^{de} alinea: de verdubbeling is te verklaren uit de voorinvesteringen t.b.v. het A18 bedrijvenpark. De boekwaardes voor de woningbouwprojecten lopen op door rentebijdriving, niet door grondaankopen.	Wij nemen deze opmerkingen voor kennisgeving aan.
Blz. 15, paragraaf 3.3 Algemene en financiële positie grondexploitatie, punt 2 Reserve grondexploitaties, 2 ^{de} alinea: <ul style="list-style-type: none"> Bij de vaststelling van de grondexploitaties in oktober 2010 heeft de raad besloten tot invoering van risicokaarten per projecten. Dit is de basis voor de hoogte van de reserve. Een model risicokaart en een totaaloverzicht van de risico's per project zijn onderdeel van de nota grondexploitaties. Hier gaat de reactie in op het verloop van de reserve bouwgrondexploitatie. Hier gaat de reactie in op de spaarrisicoreserve. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan. Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan. De opmerking over de spaarrisicoreserve sluit aan op de bevindingen van de rekenkamer en leidt niet tot aanpassing in het rapport
Blz. 17, paragraaf 3.3 Algemene en financiële positie grondexploitatie, punt 4 Fonds bovenwijkse voorzieningen: <ul style="list-style-type: none"> Kosten verhaal is mogelijk via anterieure overeenkomst en via publiekrechtelijke weg. Ontwikkeling stortingen Uit de balans blijkt dat het fonds bovenwijkse een bestemmingsreserve is conform het Bbv in de door accountant goedgekeurde jaarrekening. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan. Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan. Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.
Blz. 18, paragraaf 3.4 Risico's lopende grondexploitaties: <ul style="list-style-type: none"> 3^{de} alinea: het is niet duidelijk welke bijlage A wordt bedoeld. 4^{de} alinea: de raad heeft besloten tot <i>passief grondbeleid tenzij</i> in 2011. 	Beide opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.

<p>Blz. 20, paragraaf 4.1 Vijverberg Zuid, laatste alinea: de wijziging in de presentatie komt door een softwarematige tekortkoming in een bepaald jaar.</p>	<p>Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.</p>
<p>Blz. 21, paragraaf 4.2 A18 Bedrijvenpark:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1^{ste} alinea: Bijdrage provincie Gelderland van 10 miljoen is gekoppeld aan het HRT fonds en de uitvoering van de revitaliseringsprogramma's. • Verantwoording HRT-fonds: hierin geeft de reactie een aanvulling op het rapport. • Verloop grondexploitatie: vanaf 2014 is gerekend met 5,5 ha. uitgifte per jaar, in 2011 t/m 2013 met 6,5 ha. per jaar. • Exploitatieplan: hierin geeft de reactie een aanvulling op het rapport. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dit staat ook zo in het rapport. De provincie Gelderland is echter geen formele contractpartner in de samenwerkingsovereenkomst die de vier gemeenten hebben afgesloten. • Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport. • 2011 t/m 2014 is vervangen door 2011 t/m 2013. • Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.
<p>Blz. 21-22, paragraaf 4.2 A18 Bedrijvenpark: het noordelijk deel is verantwoord als strategische grond. De raad stelt de haalbaarheidsberekening niet vast omdat het niet in exploitatie genomen grond is.</p>	<p>Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.</p>
<p>Blz. 25, paragraaf 5.2 Kwaliteit informatievoorziening:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voor een negatieve grondexploitatie treft de organisatie conform de Bbv een voorziening. • De informatie conform artikel 70 Bbv wordt geleverd. • Afwijkingen van kaders: de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan wordt aangetoond met de grondexploitatie. Het exploitatieplan is slechts de basis voor het kostenverhaal. • Treffen voorziening: totaaloverzicht risicokaarten is onderdeel van de nota actualisatie grondexploitaties. Hierin is een overzicht van de te treffen voorzieningen opgenomen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport. • Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport. • De mening dat het exploitatieplan slechts de basis is voor het kostenverhaal delen wij niet. De raad stelt met het exploitatieplan de kaders vast voor de uitvoering van het bestemmingsplan. Deze worden nader uitgewerkt in een grondexploitatie. • Dit is ons bekend maar wij willen aangeven dat het voor de raad niet mogelijk is een oordeel te geven over de hoogte van de voorziening in relatie tot het geprognosticeerde tekort.
<p>Blz. 26, paragraaf 5.2 Kwaliteit informatievoorziening:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risico's: zie pagina 15 • Scenario's: voor woningbouw zie taskforcerapportage 2010 • Fonds bovenwijken: de fondsafdrachten zijn onderdeel van de grondexploitaties. Een afzonderlijke nota fonds bovenwijken wordt 2-jaarlijks ter vaststelling voorgelegd aan de raad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan. • Wij hebben de informatie uit het raadsbesluit Herijking Doetinchemse woningbouwprojecten d.d. 6 januari 2011 en alle daarna volgende rapportages Taskforce bouwprojecten betrokken bij onze bevindingen. Dit heeft geleid tot de tekst onder paragraaf 5.2 onder punt 8. • Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.

Bijlage C: lijst geraadpleegde documenten

Datum	
raadsbesluit	
	Algemeen
	Voorjaarsnota 2011 en 012
	Programmabegrotingen in de periode 2008-2012
	Jaarrekening en jaarverslag in de periode 2008-2011
	Financiële monitor in de periode 2009-2010
26-jan-05	Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem 2005
	Grondexploitatie algemeen
21-dec-06	Grondexploitaties, kredietaanvragen en spelregels grondexploitaties
8-feb-07	Fonds bovenwijkse voorzieningen
12-jul-07	Beleidskaders bepaling grondprijzen
12-jul-07	Grondslagen Fonds bovenwijkse voorzieningen, Mobiliteits- en Kunstfonds
1-nov-07	Nota fonds bovenwijkse voorzieningen
1-feb-09	Informatieverstrekking aan de raad over de ontwikkeling van de kosten en de baten van een aantal projecten van De Schil.
12-feb-09	Vaststellen grondexploitaties 2008 en kredietverlening 2009
12-feb-09	Actualisatie Nota fonds bovenwijkse voorzieningen 2008-2010
9-nov-09	Vaststellen grondexploitaties 2009 en kredietverlening 2010
9-nov-09	Actualisatie Nota fonds bovenwijkse voorzieningen 2010
28-okt-09	Vaststellen grondexploitaties 2010
3 juni 2010	Sheets presentatie grondexploitatie voor de raad
6-jan-11	Regionale woonvisie 2010-2020
6-jan-11	Herijking Doetinchemse woningbouwprojecten
26-mei-11	Actualisatie Nota fonds bovenwijkse voorzieningen 2011-2012
30-jun-11	Vaststellen grondexploitaties 2011
27-okt-11	Rapportage woningbouwprojecten
17-nov-11	Kredieten bedrijfsterreinen en overige grondexploitaties
april 2012	Stresstest Deloitte
24-mei-12	Rapportage Taskforce bouwprojecten, maart 2012
26-sep-12	Vaststellen grondexploitaties 2012
25-apr-13	Rapportage Taskforce bouwprojecten, maart 2013
	Versterken sturing raad in nieuwe planning&controlcyclus
	Project Vijverberg-Zuid
25-aug-05	Ontwikkeling plan Vijverberg-Zuid
9-nov-06	Grondexploitatie, aanvullend krediet en bestemmingsplanprocedure
24-sep-07	Bouwclaimovereenkomst Vijverberg-Zuid
6-okt-11	Bestemmingsplan Vijverberg-Zuid 2011

	Project A18 Regionaal Bedrijvenpark
12-feb-09	Stedenbouwkundig Programma van Eisen
8-sep-09	Brief grondexploitatie en samenwerkingsovereenkomst
1-okt-09	Grondexploitatie regionaal bedrijventerrein West-Achterhoek
1-okt-09	Samenwerkingsovereenkomst regionaal bedrijventerrein West-Achterhoek
17-dec-09	Exploitatieplan bedrijventerrein West-Achterhoek
22-jan-10	Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerrein West-Achterhoek
10-nov-11	Motie grondexploitatie A18 Bedrijvenpark
8-dec-11	Stand van zaken grondexploitatie en aanvullend krediet A18 Bedrijvenpark
23-feb-12	Herzien exploitatieplan A18 Bedrijvenpark
7-sep-12	Kwartaalrapportage (1e en 2e 2012)
31-okt-12	Mededeling aan de raad over informatie Euregionaal Bedrijventerrein (EBT)
6-nov-12	Kwartaalrapportage (3e 2012)
3-dec-12	Vragen CDA over kosten acquisitie A18 Bedrijvenpark
10-jan-13	Kwartaalrapportage (4e 2012)
31-jan-13	Vragen SGP over A18 Bedrijvenpark en antwoorden 31 januari 2013
31-jan-13	Mededeling aan de raad over de stand van zaken A18 Bedrijvenpark en Euregionaal Bedrijventerrein (EBT)
	Externe bronnen
	Handreiking grondbeleid voor raadsleden (ministerie van Binnenlandse Zaken)
januari 2008	Notitie Grondexploitatie(Commissie Bbv).
februari 2012	Bijgestelde notitie Grondexploitatie (Commissie Bbv).
	Handboek 'Gemeente Governance Grond(ig) beleid' (Deloitte).
	Rapport 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven'
	2010 en update 2011 (Deloitte).
2010	Handleiding exploitatieplan grondbedrijven (VNG)

Bijlage D: lijst geïnterviewde personen

Wethouders

- Dhr. P. Drenth, wethouder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
- Dhr. S. Kroon, wethouder financiën en grondzaken en projectwethouder A18

Planeconomen

- Dhr. H. Brouwer, planeconoom van o.a. A18 Bedrijvenpark
- Dhr. M. de Vries, planeconoom van o.a. Vijverberg Zuid

Projectcontroller

- Dhr. B. Wassenaar, projectcontroller

Projectleiders

- Dhr. N. Everdij, projectleider van o.a. A18 Bedrijvenpark
- Mevr. C. Wendel, projectleider van o.a. Vijverberg Zuid

- Management
- Dhr. E. Wijnroks, hoofd afdeling fysieke ontwikkeling