

REKENKAMERCOMMISSIE



gemeente
Neder-Betuwe

Risicobeheersing van de grondexploitaties in Neder-Betuwe

Onderzoek naar de beheersing van financiële risico's van de grondexploitaties
in de gemeente Neder-Betuwe

Risicobeheersing van de grondexploitaties in Neder-Betuwe

Onderzoek naar de beheersing van financiële risico's van de grondexploitaties in de gemeente Neder-Betuwe

December 2009

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe
Burgemeester Lodderstraat 20
Postbus 20
4043 ZG Opheusden
E-mail: jneerbos@nederbetuwe.nl
t: 0488 449 919

Samenstelling Rekenkamercommissie Neder-Betuwe:
de heer jhr mr E.W. de Jonge (voorzitter)
mevrouw drs M.G.T. van der Valk-de Bruin
de heer F.H.K. van Ginkel R.A.
de heer J.M. van Neerbos (ambtelijk secretaris)

Inhoudsopgave

Deel 1

Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie

Deel 2

Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders en
Nawoord van de Rekenkamercommissie

Bijlage I

Onderzoeksrapport

Deel 1 Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie

1 Inleiding

Deze bestuurlijke nota over het onderzoek naar de beheersing van de financiële risico's van de grondexploitatie in de gemeente Neder-Betuwe is als volgt opgebouwd.

Paragraaf 2 beschrijft het onderwerp en het beoordelingskader van het onderzoek. Paragraaf 3 bevat de conclusies en oordelen van de Rekenkamercommissie Neder-Betuwe over de risicobeheersing van de grondexploitatie. In paragraaf 4 geeft de Rekenkamercommissie haar aanbevelingen.

2 Onderwerp en beoordelingskader

2.1 Aanleiding en doelstelling

In 2007 heeft de Rekenkamercommissie een vooronderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid. In het onderzoeksrapport van 2 juli 2008 wordt geconcludeerd dat de gemeente ambitieus met de ontwikkeling van het grondbeleid en risicomanagement aan de slag is gegaan. Het ontbrak naar de mening van de Rekenkamercommissie echter aan een helder afwegingskader en visie op het grondbeleid, en een samenhangende vertaling hiervan naar kaders en instrumenten. Wat betreft het risicomanagement heeft de Rekenkamercommissie geconstateerd, dat om een gedegen conclusie te kunnen trekken meer verdieping van het vooronderzoek nodig is.

Op de voorbereidende avond van 15 januari 2009 is zowel het onderzoeksrapport over het grondbeleid als de onderzoeksagenda van de rekenkamercommissie 2009 besproken. In deze bespreking bleek bij de raadsafvaardiging behoefte te bestaan aan een vervolgonderzoek door de rekenkamercommissie naar het risicomanagement van het grondbeleid. In de raadsvergadering van 29 januari 2009 werd deze behoefte bevestigd. Vervolgens heeft de raad op 11 juni 2009 besloten de Rekenkamercommissie een aanvullend budget van € 16.000,- beschikbaar te stellen, voor onderzoek naar de risicobeheersing van de grondexploitatie in de gemeente.

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek antwoord geven op de vraag:

'Brengt de gemeente Neder-Betuwe de risico's van het grondbeleid adequaat in beeld, zodat alle waarschijnlijke risico's vroegtijdig worden geïdentificeerd en toereikende beheersmaatregelen worden getroffen?'

Uit deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

- 1 Welk beleid heeft de gemeente ontwikkeld op het terrein van het risicomanagement?
- 2 Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van risicoanalyse van het grondbeleid ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?
- 3 Zijn alle risico's van de lopende (en nog uit te voeren) projecten in kaart gebracht?
- 4 Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van de beheersmaatregelen ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?
- 5 Is de raad adequaat geïnformeerd over de voortgang van de projecten en de omvang van de risico's?

2.2 Het onderzoek en de rapportage

Het onderzoek is in de periode juni tot en met september 2009 uitgevoerd door Instituut voor Onderzoek en Overheidsuitgaven (IOO). Het onderzoeksrapport van IOO maakt deel uit van deze rapportage en is opgenomen als bijlage I.

De Rekenkamercommissie heeft het conceptrapport van IOO op 22 oktober 2009 in het kader van de procedure van hoor en wederhoor voor controle op onjuistheden voorgelegd aan de bij het onderwerp betrokkenen. De ambtelijke reactie is geheel in het rapport verwerkt. Vervolgens is op 12 november het aangepaste rapport met deze bestuurlijke nota om een reactie aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders. De reactie van het college is achter deze nota opgenomen met een nawoord van de Rekenkamercommissie.

2.3 Het beoordelingskader

De Rekenkamercommissie heeft de bevindingen uit het onderzoek getoetst aan een aantal normen voor risicobeheersing. Deze normen zijn deels ontleend aan het eigen beleid van de gemeente Neder-Betuwe (de Nota Risicomanagement en Weerstandvermogen 2007 en de Nota Grondbeleid 2007) en deels aan standaardvoorwaarden die aan een adequate inventarisatie en beheersing van risico's worden gesteld. De normen zijn opgenomen in paragraaf 1.4 van het onderzoeksrapport (bijlage I).

3 Conclusies en oordelen

In deze paragraaf zullen de conclusies getrokken worden. Dit zal geschieden aan de hand van een antwoord op de onderzoeksvragen die opgenomen zijn in paragraaf 2.1.

Welk beleid heeft de gemeente ontwikkeld op het terrein van het risicomangement?

De directe aanleiding voor de ontwikkeling van beleid op dit terrein, vormden de managementletter uit het jaar 2006 en het rapport van bevindingen aan de gemeenteraad van de externe accountant. Op 1 oktober 2007 is de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld. Waar het voornamelijk aan ontbreekt, is het operationaliseren en verankeren in de organisatie van dit beleid. Zo wordt bijvoorbeeld in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen gewag gemaakt van een handleiding aan de hand waarvan de risico's door het personeel beoordeeld zouden moeten worden. Deze handleiding kon bij navraag niet ter beschikking gesteld worden.

Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van risicoanalyse van het grondbeleid ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?

De gemeente Neder-Betuwe streeft een actief grondbeleid na. Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Ook hier kan de vraag worden gesteld of de eisen uit de Nota Grondbeleid die zijn gericht op het beheersen van de risico's die voortvloeien uit het actieve grondbeleid, in de praktijk gebracht zijn.

In de periode 2007-2009 zijn veel van de beleidsvoornemens niet of gebrekkig uitgevoerd. Zo blijkt uit de voorbeeldprojecten De Leede, Bonegraaf-West en Herenland dat de grondexploitaties aanvankelijk allesbehalve hard, compleet en marktconform waren. Ze waren niet hard, omdat er van onrealistische en te optimistische veronderstellingen is uitgegaan. Het aantal uit te geven kavels is bijvoorbeeld in alle plannen (te) optimistisch geraamd. Ze waren evenmin compleet, omdat er zaken eenvoudig over het hoofd gezien zijn, zoals het nog moeten verrichten van betalingen voor de aangekochte gronden of de kosten voor het aanleggen van een speelveld. Voorts kan ook wel het nodige afgedongen worden op het marktconforme karakter, aangezien bij het project Herenland kavels 'geruild' zijn zonder dat hier een gedegen economische afweging aan ten grondslag lag.

Ook voor de overige aspecten geldt, dat er tekortkomingen geconstateerd kunnen worden. Zo heeft het ontbreken aan het *vooraf* helder in kaart brengen van de risico's en het opstellen van scenarioberekeningen. Ook kan niet gezegd worden dat de parameters waar de grondexploitaties op gebaseerd waren, realistisch waren. Ten slotte is in strijd gehandeld met het voornemen om niet vroegtijdig winst te nemen. Zo is de verwachte

winst van het project Nedereindsestraat (van € 400.000) in een vroegtijdig stadium gebruikt voor de dekking van de Wegwijzer.

De belangrijkste redenen voor de tekortkomingen waren:

- In een relatief korte periode zijn veel nieuwe projecten opgestart, met als doel het behalen van een positief financieel resultaat. Dit heeft een zware druk gelegd op de beschikbare capaciteit van het ambtelijk apparaat, met name voor wat betreft de aansturing van de projecten. Ook de expertise op het terrein van de planeconomie was (te) dun gezaaid. Hierdoor moest veelvuldig gebruik gemaakt worden van externe bureaus, die echter niet adequaat aangestuurd werden. Dit heeft geleid tot het maken van fouten en te globale ramingen. Hierdoor zijn ook risico's over het hoofd gezien.
- Voorts heeft het in de beginfase ontbroken aan het opknippen van het proces in heldere fasen, waarbij ook bij de start van iedere nieuwe fase een beslisdocument en een 'go/no-go'-moment hoort. Doordat het proces onvoldoende transparant was, kon de gemeente ook niet 'in control' zijn bij deze projecten. Tevens was er geen goed systeem voor het volgen van de projecten, waarbij een link gelegd werd tussen het aantal gespendeerde uren, de gemaakte kosten, de voortgang en de bereikte resultaten.
- Bovendien schoot de communicatie tussen de afdelingen van de gemeente tekort en was er onvoldoende oog voor de noodzaak van een integrale aanpak.
- Ten slotte zijn er afspraken gemaakt die onvoldoende duidelijk waren en waaraan geen gedegen economische afweging aan ten grondslag lag.

Zijn alle risico's van de lopende (en nog uit te voeren) projecten in kaart gebracht?

Er heeft een goede inhaalslag plaatsgevonden. Voor de volgende projecten zijn per 1-1-2009 geheel herziene grondexploitaties opgesteld:

- De Leede
- Herenland
- Tolsestraat
- Bonegraaf-West
- De Bonegraaf
- Wilhelminalaan
- Nedereindsestraat

In deze grondexploitaties zijn alle fouten en tekortkomingen hersteld, zodat er betrouwbare ramingen tot stand zijn gekomen. Bovendien zijn de grondexploitaties voorzien van een goede duiding van de effecten die ver-

(

(

bonden zijn aan het intreden van risico's. Deze risico's zijn ook voorzien van bedragen. Hiermee is een grote sprong voorwaarts gemaakt.

Zijn daarmee alle risico's ook bekend? Het antwoord op die laatste vraag moet nee zijn. Ten eerste zijn vanzelfsprekend alleen herziene grondexploitaties opgesteld voor die projecten waarbij de gemeente ook over een grondpositie beschikt. Daarnaast is de gemeente in het kader van het faciliterend grondbeleid ook betrokken bij de realisatie van projecten door derden. Ook hier investeert de gemeente tijd en dus geld, hetgeen alleen rendeert als de private partijen de uitvoering van het project ook ter hand nemen. Ook voor deze projecten zal een helder beeld moeten ontstaan van de toekomstige winstkansen.

Ten tweede moet ook voor de projecten waarbij de gemeente wel over een grondpositie beschikt, ernstig rekening gehouden worden met verminderde mogelijkheden voor het verkopen van de gebouwde woningen of het afzetten van de kavels voor bedrijfsvestigingen. Het is niet onrealistisch om te verwachten dat de economische crisis nog enige tijd zal aanhouden. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor het conform plan realiseren van fase V van Herenland. Hierbij wordt al enigszins rekening gehouden door enige flexibiliteit in te bouwen en bijvoorbeeld ook minder dure woningen te realiseren. Dit alles laat onverlet dat als de slechte economische situatie zal aanhouden, dit voor de projecten ook zal leiden tot hogere kosten (door een langere doorlooptijd) en verminderde opbrengsten.

Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van de beheersmaatregelen ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?

De beheersmaatregelen zijn te summier uitgewerkt en waren ook onvoldoende concreet. Dit duidt op een ontoereikende beheersing van de uitvoering van het project, waarbij bijsturingsmogelijkheden niet vroegtijdig gesignaleerd en vervolgens benut worden. Overigens kan bij sommige 'fouten' zoals het vergeten rekening te houden met nog te verrichten betalingen of het niet inplannen van een speelveld ook moeilijk bedacht worden welke beheersmaatregelen soelaas hadden kunnen bieden. Het vermijden van dit soort fouten vormt de enige afdoende oplossing.

Is de raad adequaat geïnformeerd over de voortgang van de projecten en de omvang van de risico's?

Doordat er aanvankelijk tekortkomingen kleefden aan de grondexploitaties, kon de raad zich bij de aanvang van de projecten ook geen goed oordeel vormen over de risico's die voortvloeiden uit deze projecten. Ook de beheersmaatregelen die getroffen konden worden als bepaalde risico's zouden intreden, ontbraken veelal. De raad is echter niet moedwillig verkeerd voorgelicht.

Er heeft inmiddels een duidelijke inhaalslag plaatsgevonden, met een integrale herziening van de grondexploitaties per 1-1-2009. Deze grondexploitaties bevatten deels vertrouwelijke informatie en kunnen dan ook

alleen worden ingezien door de raadsleden. Door het raadplegen van deze grondexploitaties krijgen de raadsleden een goed beeld van de risico's en de daaraan verbonden financiële gevolgen. Tevens is de raad adequaat geïnformeerd op 26 maart 2009 via de notitie: 'De financiële positie van de gemeente Neder-Betuwe in beeld als gevolg van de recent herziene grondexploitaties en als gevolg van de recessie'. Ten slotte is er ook een presentatie over de projecten gegeven voor de bevoegde raadscommissie, in april 2009.

De inmiddels doorgevoerde verbeteringen laten echter onverlet dat aanvullende verbeteringen noodzakelijk zijn (zie paragraaf 4).

Ten slotte resteert de hoofdvraag:

'Brengt de gemeente Neder-Betuwe de risico's van het grondbeleid adequaat in beeld, zodat alle waarschijnlijke risico's vroegtijdig gesignaleerd worden en toereikende beheersmaatregelen worden getroffen?'

De gemeente Neder-Betuwe heeft bij de uitvoering van het actieve grondbeleid een steile leercurve doorgemaakt. Aanvankelijk zijn de risico's voor de projecten niet adequaat in kaart gebracht. Bovendien waren de oorspronkelijke plannen te globaal en rijkelijk optimistisch van toon. Hierdoor heeft de gemeente veel tijd moeten investeren in het herstellen van fouten en het opstellen van herziene exploitaties. De herziene exploitaties anno 2009 zijn van een goede kwaliteit, maar helaas laten de foute vooronderstellingen uit het verleden hun financiële sporen na. Sinds een jaar wordt echter krachtadig gewerkt aan het verbeteren van zowel de aansturing van de projecten als de kwaliteit van de organisatie. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen, in die zin dat de gemeente ook beter in control is van de projecten. Dit laat onverlet dat verdere verbetering nog steeds noodzakelijk is. In de afsluitende paragraaf zijn hiervoor aanbevelingen geformuleerd.

4 Aanbevelingen

In deze paragraaf komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

Organisatie en risicobeoordeling

- 1 Prioriteit moet gegeven worden aan het definiëren van een helder afwegingskader (inclusief een goede methodiek voor het in kaart brengen van risico's en het beheersen van deze risico's) en het ontwikkelen van een adequaat instrumentarium voor het uitvoeren van het grondbeleid. Het interne proces en de werkwijze dienen bijvoorbeeld vastgelegd te worden in handzame handleidingen en standaardprocedures. Op deze wijze kan de kennis die ingebracht wordt door externen ook beklijven.

- 2 Voor ieder project moet de volgende fasering worden gehanteerd: initiatieffase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en de nazorgfase. Hierbij hoort bij de start van iedere nieuwe fase een beslisdocument opgesteld te worden, dat kan gelden als 'go/no-go'-moment.
- 3 In de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen is aangegeven dat risico's uitgedrukt moeten worden in termen van kans maal effect. In de startdocumenten en de grondexploitaties zou deze methodiek ook expliciet gehanteerd moeten worden.
- 4 Het is voorts van groot belang dat de administratieve processen en de werkprocessen goed beschreven worden. Voor zowel de projectbewaking als de inventarisatie van de risico's, dienen goede (geautomatiseerde) systemen aanwezig te zijn. Hierbij is het van belang dat bij de projectbewaking ook een link gelegd kan worden met de tijdschrijfggevens en de budgetuitputting.
- 5 De discipline rond het tijdschrijven en het bijhouden van de voortgang van projecten, dient te worden bevorderd.
- 6 De dossiervorming rond de projecten dient eveneens te worden verbeterd.
- 7 In korte tijd zijn veel (meer dan 30) projecten opgestart. Uit de inhuur van extern personeel blijkt dat de eigen ambtelijke organisatie een dergelijk groot aantal projecten niet aan kan. Hierbij staan twee opties open: het vergroten van de structurele capaciteit van het apparaat of het beperken van het aantal projecten. Een keuze uit deze twee opties zal binnen een half jaar gemaakt moeten worden.
- 8 Ter voorbereiding van de onder 7 bedoelde keuze is het verstandig alle projecten aan een heroverweging te onderwerpen. Hierbij dient gekeken te worden naar de verwachte opbrengst (mede in het licht van de verslechterende economische omstandigheden), de risico's voor het niet terugverdienen van de investeringen en het maatschappelijk belang. Een degelijke keuze kan alleen weloverwogen gemaakt worden, als er ook inzicht bestaat in de vraagzijde van de markt. Dit veronderstelt een goed inzicht in de toekomstige regionale vraag naar woningen en bedrijventerreinen.
- 9 Het is voorts van belang dat de lessen uit het recente verleden niet vergeten worden, zoals dat een zakelijke opstelling van de gemeente een randvoorwaarde is voor een succesvol actief grondbeleid. Dit veronderstelt onder meer dat op economische gronden verdedigbare en heldere afspraken gemaakt worden met derden.

Beheersmaatregelen

- 10 In de startdocumenten en de grondexploitaties moeten de beheersmaatregelen meer nadruk krijgen.
- 11 Beheersmaatregelen moeten expliciet gekoppeld worden aan concrete acties, in een fase van het project waarin de raad nog sturing kan geven aan deze acties die kunnen volgen op het intreden van risico's.
- 12 Ook voor een (verdere) eventuele verslechtering van de marktomstandigheden, zouden expliciete beheersmaatregelen overwogen kun-

nen worden, zoals kleinere kavels en goedkopere woningen die tegemoet komen aan een verminderde en teruglopende vraag.

Rapportage aan en rol van de raad

- 13 De raad dient vanuit haar kaderstellende rol vooraf aan te geven welke doelen zij nastreeft met het actieve grondbeleid. Tevens zal de raad (mede met het oog op het verslechterende economische tij) gedurende de uitvoering van een project actief mee moeten denken, met mogelijke oplossingen voor financiële tegenvallers. Het vroegtijdig 'nemen van de winst' bij projecten dient te worden afgeraden.
- 14 Ten aanzien van het startdocument richting de raad geldt het volgende:
 - in het startdocument moeten de risico's realistisch ingeschat worden;
 - hierbij dient te worden aangegeven wat de kans is dat een risico in zal treden;
 - belangrijke risico's dienen vroegtijdig voorzien te worden van een beheersmaatregel, in termen van: als dit gebeurt, dan doen we dat;
 - in het startdocument moeten gevoeligheidsanalyses worden opgenomen, die laten zien wat het effect is van het wijzigen van de variabelen c.q. parameters die ten grondslag liggen aan de ramingen;
 - de grondexploitaties moeten compleet en vanuit een integrale visie op het project, opgesteld worden.
- 15 De rapportage aan het college van B&W en de raad aan de start dient een verbetering te ondergaan. In bijlage 3 van het onderzoeksrapport zijn de hoofdlijnen van een format gegeven, dat hierbij bruikbaar kan zijn. Voor de rapportage is met name van belang dat bij iedere update een duidelijke link wordt gelegd met het oorspronkelijke doel uit het startdocument en eerdere updates.
- 16 Tenslotte verdient het aanbeveling dat de raad bij de behandeling van dit onderzoeksrapport werkafspraken met het college van B&W maakt over de opvolging van de voorgaande aanbevelingen.

(

:

)

:

(

|

|

Deel 2 Reactie van het College en Wethouders en Nawoord van de Rekenkamercommissie

(

,

(

|



Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag uit het onderzoek luidt: 'Brengt de gemeente Neder-Betuwe de risico's van het grondbeleid adequaat in beeld, zodat alle waarschijnlijke risico's vroegtijdig gesignaleerd worden en toereikende beheersmaatregelen worden getroffen?'

Het antwoord op deze onderzoeksvraag luidt:

De gemeente Neder-Betuwe heeft bij de uitvoering van het actieve grondbeleid een steile leercurve doorgemaakt. De herziene exploitaties anno 2009 zijn van een goede kwaliteit, maar helaas laten foute vooronderstellingen uit het verleden hun financiële sporen na. Sinds een jaar wordt echter krachtdadig gewerkt aan het verbeteren van zowel de aansturing van de projecten als de kwaliteit van de organisatie. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen, in die zin dat de gemeente ook beter in control is van de projecten. Dit laat onverlet dat er ruimte is voor verdere verbetering.

Het college herkent zich in de conclusie van het rekenkameronderzoek. Het college heeft in het afgelopen jaar al een aantal stappen gezet. Wel is zij er van overtuigd dat nog een aantal maatregelen moeten worden genomen om de risico's rondom het grondbeleid in control te krijgen. Daarom wil zij de aanbevelingen van de rekenkamercommissie ook overnemen.

In de rapportage worden een aantal aanbevelingen gedaan, deze aanbevelingen willen wij op de volgende wijze vorm geven:

1. Maken van een helder afwegingskader per project (incl. een goede methodiek voor het in kaart brengen van risico's en het beheersen van deze risico's).

Bij het starten van elk nieuw project zal een startdocument worden gemaakt die wordt vastgesteld door de raad. In het startdocument komen naast de projectinhoud en -fasering ook de risico's en de beheersing hiervan aan de orde.

2. Projectfasering toepassen bij elk project.

Met ingang van het nieuwe jaar zal voor elk lopend project en alle nieuwe projecten de projectfasering worden ingevoerd. Bij elke overgang zal gewerkt gaan worden met een beslisdokument.

3. Uitdrukken risico's

In de startdocumenten van de nieuwe projecten en bij de herziening grondexploitaties 1-1-2010 zal bij de beschrijving van de risico's gebruik worden gemaakt van de methode van 'kans en effect', zoals beschreven in het rekenkameronderzoek.

4. Beschrijving werkprocessen

De werkprocessen en de administratieve processen zullen worden herschreven in het eerste kwartaal van 2010. Tevens zal gekeken worden welke systemen geschikt zijn voor de projectbewaking in zowel planmatige als financiële zin.

5. Tijdschrijven

Door middel van interne controles zal het tijdschrijven ten behoeve van de grondexploitaties systematisch gecontroleerd worden.

6. Dossiervorming

Bij de verdere invoering van projectmatig werken zal ook aandacht zijn voor de dossiervorming. Inmiddels is door het management een systematiek voor de dossiervorming vastgesteld die voor alle projecten is ingevoerd. In 2010 kunnen deze dossiers ook digitaal worden ontsloten.

7 en 8 Hoeveelheid projecten

Het college zal een keuze maken ten aanzien van de projecten die op dit moment onder handen zijn. Daarbij zal rekening worden gehouden met een aantal factoren: personele capaciteit (intern/extern), woningbehoeftenonderzoek, economische ontwikkeling e.d.

(

(

|

9. Onderhandelingen

Bij het aangaan van de overeenkomst zal nadrukkelijk gekeken worden naar de positie van de gemeente Neder-Betuwe. Hierbij zal een zakelijke insteek de basis zijn.

Beheersmaatregelen

10, 11, 12 beheersmaatregelen

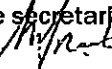
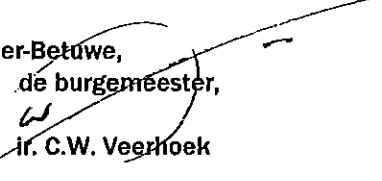
Bij de verschillende fasesdocumenten zal aandacht worden gegeven aan de opmerkingen die de rekenkamercommissie hierover heeft gemaakt.

Rapportage aan en rol van de raad

13, 14 en 15 Rapportage aan de raad

In het startdocument en de nota van uitgangspunten kan de raad haar kaders expliciet vastleggen. De raad zal op gezette tijden door het college over de voortgang van de projecten op de hoogte worden gehouden. De elementen die genoemd worden in de aanbevelingen zullen worden overgenomen.

De genoemde uitwerking van de bovenstaande aanbevelingen zullen door het college op gezette tijden in een rapportage worden aangeboden aan de raad.

Hoogachtend, burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe, de secretaris  N.A. de Groot	 de burgemeester,  ir. C.W. Veerhoek
---	--

In afschrift aan:

Nawoord Rekenkamercommissie

Met genoegen heeft de Rekenkamercommissie kennis genomen van de reactie van het college op het onderzoeksrapport.

Het college verklaart zich in de conclusie op de centrale onderzoeksvraag te herkennen. Kort samengevat luidt die conclusie dat de gemeente Neder-Betuwe bij de uitvoering van het actieve grondbeleid een steile leercurve heeft doorgemaakt, maar dat verdere verbetering nog steeds noodzakelijk is.

Hoewel het college in het afgelopen jaar al een aantal stappen heeft gezet, is het er van overtuigd dat nog een aantal maatregelen moet worden genomen om de risico's rondom het grondbeleid in control te krijgen.

In zijn reactie geeft het college duidelijk aan op welke wijze vorm zal worden gegeven aan de aanbevelingen in de rapportage.

De Rekenkamercommissie is verheugd dat het college haar aanbevelingen overneemt. De Rekenkamercommissie herhaalt haar aanbeveling aan de Raad om bij de behandeling van het onderzoeksrapport afspraken met het college te maken over de opvolging van de gegeven aanbevelingen. De reactie van het college kan daarbij als handvat dienen.

(

(



I00

onderdeel van Pantela

BIJLAGE 1

Risicobeheersing van de grondexploitaties in Neder-Betuwe

E0096/WM40146

dr. J. van der Bij

Zoetermeer, 11 november 2009

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 24
fax: 079 322 22 14
e-mail: info@ioo.nl
www.IOO.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van IOO bv. IOO bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Achtergronden	4
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Normenkader	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Beleid rond het risicomanagement	8
3	Projecten	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Grondbeleid, baten en de regio	14
3.3	Enkele belangrijke projecten op een rij	15
4	Uitgewerkte voorbeelden	19
4.1	De Leede	19
4.2	Herenland	22
4.3	Bonegraaf-West	23
5	Analyse en verbeterpunten	26
5.1	Inleiding	26
5.2	Toetsing aan het normenkader	26
5.3	De 'last' uit het verleden	30
5.4	Oorzaken	31
5.5	De weg naar boven	32
6	Conclusies	33
6.1	Inleiding	33
6.2	Onderzoeksvragen & antwoorden	33
7	Aanbevelingen	38
	Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	41
	Bijlage 2 Respondenten	42
	Bijlage 3 Verbetervoorstel rapportage	43

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie Neder-Betuwe heeft in 2007 een vooronderzoek uitgevoerd naar het grondbeleid¹. Hierin wordt geconcludeerd dat de gemeente ambteloos met de ontwikkeling van het grondbeleid aan de slag is gegaan. Zo zijn beleidsregels vastgelegd in een Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2007² en een Nota Grondbeleid 2007³. Het ontbrak naar de mening van de rekenkamercommissie echter aan een helder afwegingskader en visie op het grondbeleid, en een samenhangende vertaling naar kaders en instrumenten. Vooral waar het gaat om de daadkracht van het beleid, de mogelijkheden van maatwerk in de keuze van het instrumentarium, maar het betreft ook de rol van de raad. Wat betreft het risicomanagement wordt geconstateerd dat meer verdieping van het vooronderzoek nodig is, om een gedegen conclusie te kunnen trekken. Het onderzoek dat door het IOO uitgevoerd is, bouwt voort op het vooronderzoek en richt zich vooral op het risicomanagement van de gemeente Neder-Betuwe in relatie tot het grondbeleid en de informatievoorziening over deze risico's aan de gemeenteraad.

1.2 Achtergronden

De gemeente Neder-Betuwe streeft (naast een passief ook) een actief grondbeleid na. Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dat betekent dat de gemeente de grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond uitgeeft aan bijvoorbeeld een aannemingsbedrijf of projectontwikkelaar. In het proces van actief grondbeleid is een aantal stappen te onderscheiden. De eerste stap is dat de gemeente de grond moet verwerven. Vervolgens wordt de grond door de gemeente bouwrijp gemaakt. Dat houdt onder andere in het aanleggen van de infrastructuur in het gebied en het slopen van niet in het bestemmingsplan passende bestaande bebouwing. De laatste stap is de uitgifte van de bouwrijpe grond. De gemeente moet dat, op grond van regelgeving om staatssteun tegen te gaan, doen tegen marktwaarde.

¹ Vooronderzoek Grondbeleid in de gemeente Neder-Betuwe: Onderzoeksrapport rekenkamercommissie Neder-Betuwe, 2 juli 2008.

² Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, 1 oktober 2007.

³ Nota Grondbeleid 2007 Gemeente Neder-Betuwe, 15 november 2007.

Aan een actief grondbeleid kleven ook risico's. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- hogere kosten (zoals rentekosten) bij het uitlopen van de planning;
- hogere kosten bij het bouwrijp maken, dan aanvankelijk was voorzien;
- hogere dan geplande voorbereidingskosten;
- veranderende marktomstandigheden waardoor de grondprijzen dalen;
- achterblijvende vraag naar de uit te geven percelen

Een actief grondbeleid biedt dus de kans op het realiseren van een winst, maar brengt ook financiële en commerciële risico's met zich. In dit rapport gaat het vooral om de vraag hoe deze risico's in kaart zijn gebracht en vervolgens welke stappen zijn ondernomen door de gemeente om de risico's binnen de perken te houden. Voorts vormt ook de wijze waarop de gemeenteraad betrokken is, een belangrijk onderzoeksobject.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

'Brengt de gemeente Neder-Betuwe de risico's van het grondbeleid adequaat in beeld, zodat alle waarschijnlijke risico's vroegtijdig gesignaleerd worden en toereikende beheersmaatregelen worden getroffen?'

Uit deze centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen afgeleid:

- 1 Welk beleid heeft de gemeente ontwikkeld op het terrein van het risicomanagement?
- 2 Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van risicoanalyse van het grondbeleid ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?
- 3 Zijn alle risico's van de lopende (en nog uit te voeren) projecten in kaart gebracht?
- 4 Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van de beheersmaatregelen ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?
- 5 Is de raad adequaat geïnformeerd over de voortgang van de projecten en de omvang van de risico's?

Voordat deze vragen van een antwoord worden voorzien, zal allereerst het normenkader worden geschetst. Het normenkader zal vooral worden gebruikt om in te zoomen op:

- de startdocumenten.
- de beheersmaatregelen.
- informatievoorziening aan de raad.
- kwaliteit van de risicoanalyse en de informatievoorziening.

1.4 Normenkader

Voor dit onderzoek worden de volgende normatieve ijkpunten gehanteerd bij het vellen van een oordeel. Het normenkader bevat eisen waaraan een goed risicobeleid moet voldoen. Deze eisen zijn deels ontleend aan het eigen beleid van de gemeente Neder-Betuwe (de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen en de Nota Grondbeleid) en deels aan standaardvoorwaarden die aan een adequate inventarisatie & beheersing van risico's worden gesteld.

1. Voordat een project start, wordt een risico-inventarisatie en risicoanalyse opgesteld op basis van een vooraf opgesteld stramien om haalbaarheid van het project te bepalen. Daarbij dienen/dient:
 - a) niet alleen financiële risico's maar ook de risico's ten aanzien van kansen en bedreigingen voor het behalen van de (project)doelstellingen (financieel, ruimtelijke en/of maatschappelijk) worden benoemd en meegenomen.
 - b) voor het kwantificeren van de risico's dient inzicht te bestaan in (de ontwikkeling van) de kans dat een risico zich voordoet (kansfactor) en het (financiële) gevolg dat optreedt indien het risico zich voordoet.
 - c) ook de risicomarges worden aangegeven.
 - d) ook de weging van de verschillende risicocategorieën (onvermijdbare risico's, in redelijkheid te verwachten risico's, zeer onzekere factoren/moelijk in te schatten risico's, onbeïnvloedbare risico's) worden aangegeven;
 - e) vastgesteld dient te worden hoe de risico's beheerst kunnen worden (zie beheersmaatregelen).
 - f) de risico-inschatting en de beoordeling daarvan niet door dezelfde persoon plaats te vinden (functiescheiding), zie ook aanbeveling in vooronderzoek grondbeleid.
2. Beheersmaatregelen:
 - a) op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse dient het college van B&W maatregelen te treffen om de aangetroffen risico's af te dekken. Deze maatregelen dienen concreet, helder en haalbaar te zijn.
 - b) tekorten worden in de paragraaf Risico's en Reserves afgedekt en waar ze zeker optreden, worden hiervoor voorzieningen getroffen.
 - c) de Nota Grondbeleid hanteert richtlijnen over de condities waaronder de gemeente winst kan nemen en afdragen. Winsten worden pas genomen als ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn en verliezen worden genomen zodra deze blijken te ontstaan.

3. Informatievoorziening aan de raad:

- a) bij de start van elk project wordt een startdocument opgesteld. Richting raad wordt gerapporteerd over financieel resultaat, programma, planning en risico's van het project en de onderlinge relatie.
- b) daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een vaste/minimaal te realiseren doelstelling én een ambitieuze doelstelling. Een dergelijke bandbreedte schept een duidelijk kader voor de beslissing of een wijziging in de exploitatie wel of niet aan de raad gerapporteerd dient te worden.
- c) in tussenrapportages (halfjaarlijks) wordt aan de raad gerapporteerd over de stand van zaken van grondexploitaties / projecten. Deze ligt in lijn met het startdocument in een herkenbare structuur voor de raad. Daarbij ligt de nadruk op afwijkingen van begrote bedragen, programma, planning en risico's van deze projecten.
- d) er is sprake van samenhang in de verantwoording over het grondbeleid, zowel voor de nota's en begroting, als voor de afstemming van de bij het grondbeleid betrokken gemeentelijke afdelingen.
- e) bij tussentijdse besluitvorming worden, indien relevant, consequent de risico's benoemd.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport zal allereerst in hoofdstuk 2 aandacht worden geschonken aan het beleid rond het risicomanagement. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de projecten aan bod, die uitgevoerd worden in het kader van het actieve grondbeleid. Hoofdstuk 4 staat in het teken van drie voorbeeldprojecten die verder uitgediept worden: De Leede, Herenland en Bonegraaf-West. Hoofdstuk 5 bevat een analyse. Allereerst zal in paragraaf 5.2. een toetsing worden uitgevoerd aan het normenkader. In paragraaf 5.3. wordt een aanvang gemaakt met het duiden van de achterliggende oorzaken, voor de problemen die opgetreden zijn. In deze paragraaf 5.3. gaat het allereerst om de last van foute veronderstellingen die gemaakt zijn in het verleden. Vervolgens komen in paragraaf 5.4. de hoofdoorzaken aan bod. Paragraaf 5.5 staat in het teken van de verbeteringen die al doorgevoerd zijn. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies, waarbij antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 7 sluit af met de aanbevelingen.

2 Beleid rond het risicomanagement

Op 1 oktober 2007 is de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld. De directe aanleiding vormden de managementletter uit het jaar 2006 en het rapport van bevindingen aan de gemeenteraad van de externe accountant. In het rapport van bevindingen is het als volgt onder woorden gebracht.

'Ten aanzien van de paragraaf weerstandsvermogen hebben wij geconstateerd dat, ondanks een inventarisatie van aanwezige risico's, slechts in beperkte mate de financiële gevolgen van deze risico's in beeld worden gebracht. Zoals wij ook in de managementletter aan het College hebben gemeld, zijn wij van mening dat het risicomanagement van de gemeente nog verder aandacht kan krijgen.'

Voor wat de paragraaf grondbeleid, mede ook in relatie tot de paragraaf weerstandsvermogen, merken wij op dat de grondexploitaties over het algemeen een lange looptijd hebben. In de paragraaf grondbeleid wordt echter nauwelijks invulling gegeven over de meerjarige ramingen van de diverse grondexploitaties en de risico's die de diverse exploitaties in zich bergen. Wij hebben het College geadviseerd in de paragraaf grondbeleid op dit punt in de komende jaren, voor zover mogelijk, meer invulling te geven.¹

Voldoende aanleiding voor het herijken van het beleid rond het risicomanagement en grondbeleid. In de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen uit 2007 wordt het begrip risico als volgt omschreven²:

'Een risico is een onzekere en ongewenste gebeurtenis die zich mogelijk in de toekomst kan voordoen waardoor het realiseren van gemeentelijke doelstellingen (in uitvoering van taken, projecten e.d.) en de gemeentelijke strategie nadelig beïnvloed kan worden en/of de strategie in gevaar brengt'

Risicomanagement is als volgt gedefinieerd in de desbetreffende nota³:

'het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten die optreden van een risico met zich mee kunnen brengen. Risicomanagement is een instrument om op een

¹ Rapport van Bevindingen jaarrekening 2006 voor de Gemeenteraad van Neder-Betuwe, PWC, blz. 10.

² Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, blz. 5.

³ Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, blz. 5.

gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te evalueren en door er pro-actief mee om te gaan, ze beter te beheersen.'

Aangezien een risico ook omschreven kan worden als: 'kans x effect' zijn deze beide elementen ook verder uitgewerkt. In de onderstaande tabel is allereerst de kans verder geoperationaliseerd¹.

Tabel 2.1 Kans

Klasse	Kans	Percentage
1	< 1 x per 10 jaar	10%
2	1 x per 5-10 jaar	30%
3	1 x per 2-5 jaar	50%
4	1 x per 1-2 jaar	70%
5	1 x per jaar of >	90%

Bron: Nota risicomanagement en Weerstandsvermogen

Ook het effect is weergegeven².

Tabel 2.2 Effect

Klasse	Effect	Geldgevolg
1	Zeër laag	€ 0 tot € 5.000
2	Laag	€ 5.000 tot € 25.000
3	Midden	€ 25.000 tot € 75.000
4	Hoog	€ 75.000 tot € 250.000
5	Zeër hoog	€ 250.000 of >

Bron: Nota risicomanagement en Weerstandsvermogen

Voor niet-financiële effecten wordt dezelfde indeling gehanteerd (van zeer laag tot zeer hoog), maar natuurlijk zonder de geldbedragen.

Een belangrijk uitgangspunt voor het risicomanagement van de gemeente is dat de gehele ambtelijke organisatie zich verantwoordelijk voelt voor het herkennen van de risico's³. Aangezien het beoordelen van de risico's subjectief is, schrijft de nota voor dat meerdere personen bij

¹ Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, blz. 6.

² Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, blz. 7.

³ Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, blz. 9.

de risicoanalyse betrokken moeten worden. Dit is in lijn met de aanbeveling van de rekenkamercommissie in het vooronderzoek naar het grondbeleid, om te letten op de functiescheiding. Bovendien moeten de risico's beoordeeld worden door de concernstaf en vindt er een vergelijking plaats met gemeenten met een soortgelijk risicoprofiel.

Voorts wordt ook ingegaan in de nota op het weerstandsvermogen¹. Het weerstandsvermogen kan worden omschreven als het vermogen van de gemeente Neder-Betuwe om tegenvallers op te vangen, zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Het weerstandsvermogen kan worden uitgedrukt als de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die de gemeente loopt. De weerstandscapaciteit bestaat uit reserves, langlopende voorzieningen, onbenutte inkomstenbronnen, bezuinigingsmogelijkheden en garantstellingen van derden. Gemeenten moeten sinds 1995 een risicoparagraaf opnemen in hun begroting en jaarverslag. Met ingang van het begrotingsjaar 2004 moeten gemeenten en provincies alle van materiële betekenis zijnde risico's inventariseren en het te voeren beleid met betrekking tot die risico's uiteenzetten.

In de Nota Grondbeleid wordt een duidelijke relatie gelegd tussen enerzijds het in kaart brengen en monitoren van de risico's en anderzijds het opstellen van de grondexploitatie². Zo dienen de voorzienbare risico's in kaart worden gebracht, maar moeten ook de beheersmaatregelen op een rij worden gezet. De mogelijkheden voor bijsturing moeten vervolgens worden aangegeven, maar het vormen van een buffer voor het opvangen van tegenvallers is hierbij ook een optie. Gedacht kan hierbij worden aan³:

- een voorziening binnen de grondexploitatie opnemen, zoals in de vorm van een post onvoorzien;
- een afzonderlijke voorziening vormen voor de afdekking van een negatief exploitatieresultaat;
- een gedeelte van de Algemene Reserve oormerken voor het opvangen van een negatief exploitatieresultaat.

De gemeente streeft een zo neutraal mogelijk risicoprofiel na, wat wil zeggen dat de mogelijkheden voor bijsturing voldoende zijn om de gesignaleerde risico's via maatregelen op te vangen. Overtreffen de risico's de bijsturingmogelijkheden, dan dient te zijn voorzien in een financiële buffer zoals hierboven is weergegeven.

Volgens de Nota Grondbeleid vormt het bewaken van de uitgangspunten, zoals deze neergelegd zijn in de planexploitatie, het belangrijkste

¹ Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, blz. 10 e.v.

² Nota Grondbeleid Gemeente Neder-Betuwe, blz. 17.

³ Nota Grondbeleid Gemeente Neder-Betuwe, blz. 21

onderdeel van risicomanagement. Hierbij kan aan de volgende 'knoppen' worden gedraaid¹:

- bestaande situatie: omvang van de bestaande locatie, huidige status van de al aanwezige (te handhaven) bebouwing;
- verwerving: tijdstip van de verwerving afstemmen op de planfasering;
- ruimtelijk: verhouding tussen uitgeefbaar en openbaar inrichtingsgebied, maar bijvoorbeeld ook de bouwhoogte;
- programma: functies woningbouw (inclusief parkeren) en overige functies;
- kwaliteit: elementen, materialen en kunstwerken;
- financiële bijdragen: van de gemeenten, derden en projectsubsidies;
- tijd: planperiode, fasering van kosten & opbrengsten, voorinvesteringen.

Op basis van bijvoorbeeld een Structuurplan of Masterplan zal een grondexploitatieberekening worden opgesteld voor de inrichting van de locatie, die ook indicatieve duidelijkheid verschaft over de kosten, opbrengsten en het verwachte resultaat. Het verwachte resultaat is een financiële vertaling van de gekozen uitgangspunten, hetgeen ook aangeeft dat wanneer tijdens de uitvoering de uitgangspunten noodgedwongen aangepast moeten worden, dit altijd van invloed is op het resultaat. Bovendien geldt: hoe eerder in het proces wordt geïntervenieerd, hoe groter de mogelijkheden zijn voor een beïnvloeding van het financiële resultaat.

Voorts wordt in de Nota Grondbeleid aandacht geschonken aan risico-verlagende/beperkende maatregelen²:

- harde, complete en marktconforme grondexploitaties;
- marktonderzoek verrichten naar realistische verwervingsmogelijkheden
- marktonderzoek doen naar de verkoopmogelijkheden;
- strategische aankopen goed toetsen op risico's
- parameters realistisch bepalen
- vooraf alternatieve scenarioberekeningen opstellen, zodat vooraf de effecten van relevante afwijkingen zichtbaar worden gemaakt en daardoor ook onderdeel worden van de besluitvorming;
- het eventueel opnemen van een post onvoorzien in de grondexploitatie;
- het nemen van winst goed regelen, zodat deze winsten niet al te vroeg voor andere doeleinden worden aangewend, maar voor de dekking van eventuele tegenvallers op andere projecten beschikbaar blijven.

¹ Nota Grondbeleid Gemeente Neder-Betuwe, blz. 21.

² Nota Grondbeleid Gemeente Neder-Betuwe, blz. 22

Dit zijn heldere uitgangspunten, waarbij ook nagegaan kan worden of deze in de praktijk zijn nageleefd. In de volgende hoofdstukken zullen deze uitgangspunten getoetst worden.

3 Projecten

3.1 Inleiding

Om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de ramingen van de grondexploitatie, zijn de ramingen van de grotere projecten in de gemeente Neder-Betuwe op een rij gezet. Het betreft hier overigens maar een selectie van de projecten, want in totaal zijn circa 30 projecten momenteel onderhanden. Overigens betreft het grote en kleine projecten in verschillende stadia van uitvoering. Ook is binnen de gemeente Neder-Betuwe momenteel nog niet geheel duidelijk wanneer over een project gesproken kan worden en wanneer een projectleider moet worden aangewezen. Bij de meerderheid van de in totaal 30 projecten heeft de gemeente dus *geen* grondpositie, maar heeft deze wel tijd gestoken in het ontwikkelen van de plannen. Deze investering kan alleen terugverdiend worden, op het moment dat private partijen de projecten ook daadwerkelijk uitvoeren en een vergoeding ter beschikking stellen voor de inspanningen van de gemeente.

Voor het juiste gevoel voor de cijfers zal in kort bestek in paragraaf 3.2. een overzicht gegeven worden van de met het grondbeleid samenhangende baten, van de gemeenten in de regio.

In paragraaf 3.3. zullen negen projecten aan bod komen die vallen binnen het kader van het *actieve* grondbeleid (dus een grondpositie voor de gemeente), die relatief omvangrijk zijn en waarover de raad ook uitvoerig geïnformeerd is. Hierbij is uitgegaan van de periode 2007-2009. Het betreft hier de volgende projecten:

- De Leede
- Herenland
- Tolsestraat
- Bonegraaf West
- De Bonegraaf
- Wilhelminalaan
- Nedereindsestraat
- Winkelconcentratie Kesteren
- Winkelconcentratie Ochten

Hierbij zijn steeds 3 ijkmomenten vermeld: de actualisatie van de grondexploitatie per 1 juli 2007 van het bureau Metrum¹, de actualisatie

¹ Actualisatie grondexploitaties 2007 - Bureau Metrum

per 1-1- 2008¹ en de actualisatie per 1 januari 2009². Op deze wijze wordt een overzicht in de tijd gegeven van de veranderingen van de prognoses. Per project zullen ook de belangrijkste redenen voor de bijstellingen worden weergegeven.

Ten slotte zullen in dit hoofdstuk drie van de deze projecten als casusposities nader worden uitgediept. De drie casusposities zijn: De Leede, Bonegraaf-West en Herenland. Voor al deze projecten zijn per 1-1-2009 integraal herziene grondexploitaties opgesteld.

3.2 Grondbeleid, baten en de regio

Om enig reliëf te geven aan de projecten zijn de geraamde baten van enkele gemeenten (die voortvloeien uit het grondbeleid) weergegeven. Hierbij is gekozen voor Neder-Betuwe en de aangrenzende gemeenten.

In tabel 3.1. zijn de baten weergegeven die samenhangen met de volgende Inkomstenbronnen:

- Woningexploitatie/woningbouw
- Stads- en dorpsvernieuwing
- Overige volkshuisvesting
- Bouwgrondexploitatie

Tabel 3.1 Geraamde baten uit ondermeer woningbouw en bouwgrondexploitatie (x 1.000)

Jaar	Neder-Betuwe	Over-Betuwe	Buren	Druten	Wagen- Ingen	West Maas en Waal	Tiel
2005	€ 749	€ 3.605	€ 948	€ 961	€ 11.896	€ 1.267	€ 1.146
2006	€ 812	€ 3.901	-	€ 809	€ 14.650	€ 7.378	€ 1.076
2007	€ 1.054	€ 2.541	€ 2.639	€ 4.572	€ 11.760	€ 11.253	€ 1.141
2008	€ 5.477	€ 3.350	€ 15.483	€ 2.377	€ 15.904	€ 16.736	€ 1.143
2009	€ 10.118	€ 2.147	€ 7.272	€ 2.837	€ 16.691	€ 12.960	€ 2.678

Bron: CBS

Vanzelfsprekend heeft niet elke gemeente vergelijkbare mogelijkheden voor het genereren van baten, die voortvloeien uit het grondbeleid. Geconcludeerd kan echter worden op basis van tabel 3.1. dat in 2008 en

¹ Actualisering grondexploitaties 1-1-2008, Raadsvoorstel van 24 april 2008.

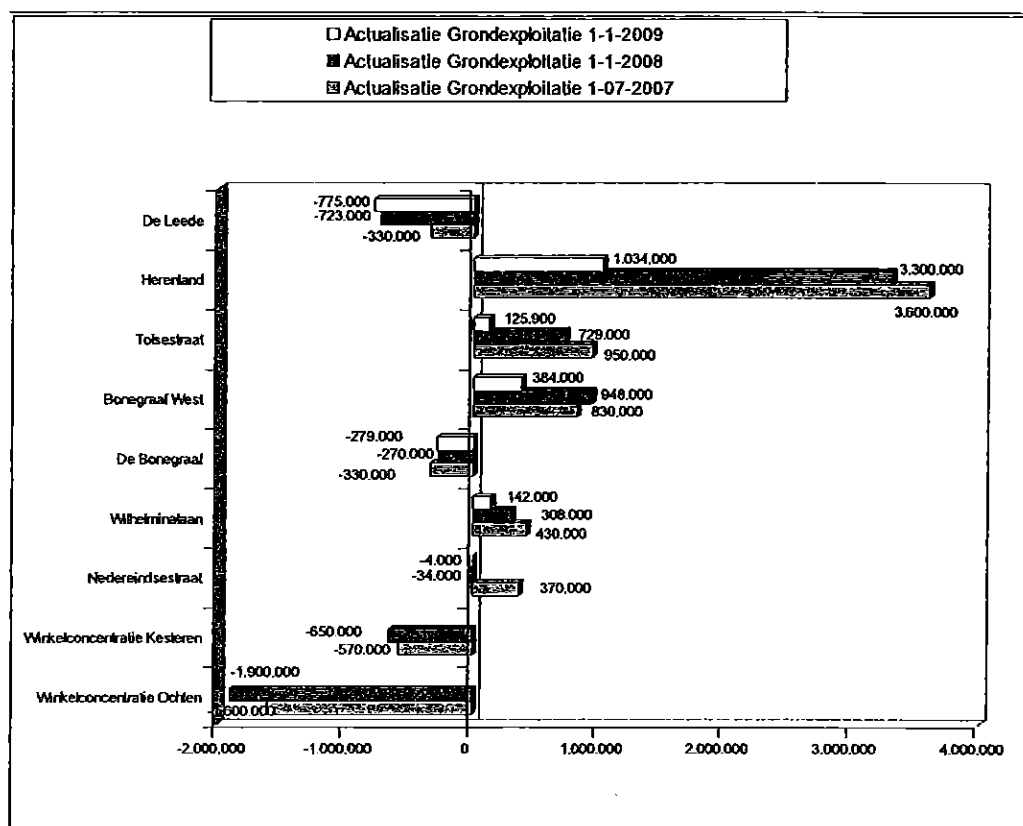
² Herziening grondexploitaties 1-1-2009, Raadsvoorstel van 7 mei 2009

2009 de verwachte baten van de gemeente Neder-Betuwe, ook in regionaal perspectief, fors waren. Dit getuigt van een hoog ambitieniveau.

3.3 Enkele belangrijke projecten op een rij

In de onderstaande grafiek 3.1, is de ontwikkeling van de raming van de contante waarde¹ voor de periode 2007-2009 op een rij gezet, voor alle projecten die vallen binnen het kader van het actieve grondbeleid.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van de contante waarde



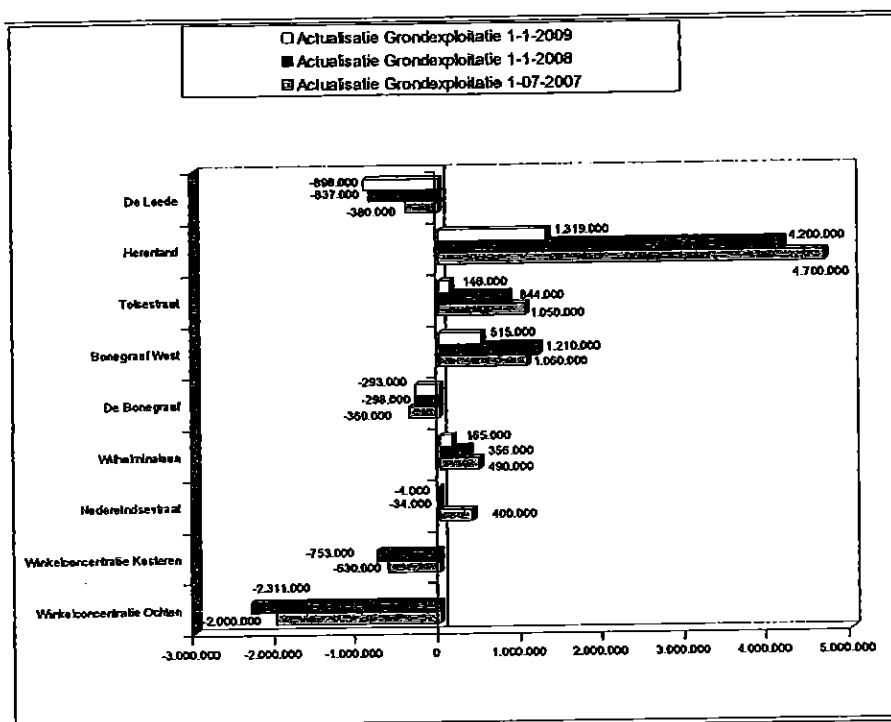
Bron: IOO

In figuur 3.2 zijn de geraamde eindwaarden² voor alle projecten eveneens op een rij gezet.

¹ De (netto) contante waarde is het verschil tussen de som van de verdisconteerde kasstroom die van de investering wordt verwacht en het bedrag dat aanvankelijk wordt geïnvesteerd.

² De eindwaarde is de toekomstige waarde van de investering na n perioden vanaf heden.

Figuur 3.2 Ontwikkeling van de eindwaarde



Bron: IOO

De algemene trend is dat de ramingen van de projectresultaten in de periode 2007-2009 steeds slechter worden (óf minder positieve resultaten óf grotere verliezen), m.u.v. de Bonegraaf. Iedere actualisatie leidt tot een omvangrijker verlies of een vermindering van de vooraf gecalculeerde winst.

De ramingen voor de winkelconcentraties in Ochten en Kesteren uit 2007 en 2008 zijn overigens achterhaald. Voor het centrumplan Kesteren wordt momenteel in overleg met ondernemers en bewoners een Masterplan opgesteld dat in 2009 afgerond moet zijn. Marktpartijen zullen vervolgens de bebouwing moeten realiseren, de gemeente Neder-Betuwe zal aansluitend voor de herinrichting van het openbaar gebied zorg dragen. Voor het centrumplan Ochten heeft het College van B&W een ontwerp en een marktpartij gekozen voor verdere ontwikkeling. Doel is voor 1 januari 2010 tot een samenwerkingsovereenkomst te komen. Het financiële risico van de gemeente zal voor beide centrumprojecten in de nieuwe opzet beperkt blijven tot een vast bedrag, namelijk € 600.000 per project. In tabel 3.2. zijn de belangrijkste wijzigingen van de projectresultaten (exclusief de winkelconcentraties) op een rij gezet.

Tabel 3.2 Reden voor wijziging resultaat project

<i>Project</i>	<i>Redenen</i>
De Leede	- Vertraging van de uitvoering van het plan - Verschillende opties asbestsanering - Hogere rentekosten - Hogere bemalingskosten
Herenland	- Lagere opbrengsten door bijgestelde grondprijzen - Fouten in de verwervingsparagraaf van de grondexploitatie - Hogere voorbereidingskosten - Het pas later opnemen van de plaatsingskosten van een bedrijf - Hogere kosten van een aan te leggen stuw
Tolsestraat	- Vertraagde uitvoering en hogere rentekosten - Hogere voorbereidingskosten - Vervulling Tolsestraat en Nijlandseweg - Herverkaveling en teruggeven van een kavel door een ondernemer
Bonegraaf West	- In de eerste opzet werd uitgegaan van een uit financieel oogpunt zeer optimaal inrichtingsplan - Het aantal uitgeefbare meters grond is nadien in de plannen sterk gedaald en het openbaar gebied is juist toegenomen - Door de toename van het openbaar gebied stegen ook de kosten voor riolering, verharding en groen - Hogere plankosten
De Bonegraaf	- Positieve ontwikkeling door goedkoper aangekochte gronden - Lagere rentekosten
Starterswoningen Wilhelminalaan	- Na onderhandelingen zijn de grondopbrengsten lager uitgevallen dan was opgenomen in de grondexploitatie - Hogere voorbereidingskosten - Aanvankelijk geen post onvoorzien - De kosten voor bouw- en woonrijp maken waren slechts globaal geschat

Nederelndsestraat

- De raad besloot op 11-10-2007 om de verwachte winst (van € 400.000) van dit project te gebruiken voor de dekking van de Wegwijzer. In 2008 werd echter rekening gehouden met een winst van € 372.000, zodat er sprake was van een negatief resultaat van € 28.000. Later werd rekening gehouden met een negatief resultaat van € 4.000.

Bron: IOO

Voor het verkrijgen van meer zicht op de achterliggende oorzaken voor de redenen voor de tekortkomingen in de ramingen en de frequente bijstellingen, zijn drie projecten nader onder de loep genomen. Het zijn de volgende drie projecten:

- De Leede
- Herenland
- Bonegraaf-West

4 Uitgewerkte voorbeelden

4.1 De Leede

Op 6 juni 2006 ging het College van B&W akkoord met het conceptbestemmingsplan voor de Leede. Op 6 juli 2006 is het bestemmingsplan door de Raad vastgesteld. Het bestemmingsplan was opgesteld om de bouw van woningen, de verplaatsing van het Van Lodenstein College en de bouw van een verenigingshal op de locatie De Leede mogelijk te maken. De locatie De Leede was opgenomen in de structuurvisie 'Kernen' van de gemeente Neder-Betuwe.

Het plan bood plaats aan het Van Lodenstein College, een verenigingshal en 44 woningen. Voor wat betreft de woningen is de volgende onderverdeling gemaakt:

- 14 vrijstaande woningen
- 10 halfvrijstaande woningen
- 4 geschakelde seniorenwoningen
- 8 rijwoningen, en
- 8 appartementen voor starters.

Door de provincie werd verzocht vast te houden aan de bouw van appartementen. Overigens wordt in het kader van de kwaliteit van de woonomgeving in het 'Streekplan Gelderland 2005' gevraagd om in ruimtelijke plannen minimaal 3% van het oppervlak voor speelruimte te reserveren. Voor wat betreft de speelruimte in het plan, merkte de gemeente op dat in op het middenterrein (een groengedeelte in "hoefijzer"-vorm) een speelvoorziening gerealiseerd zou worden voor de jeugd van 6 tot 12 jaar. Oppervlakte van het terrein was circa 370 m². Dit was overigens geen 3% van het plangebied.

Over de ontsluiting had de Provincie ook vastomlijnde opvattingen. Zo werd toestemming verleend om De Leede te ontsluiten met een rotonde op de voorheen provinciale weg, op kosten van de gemeente.

Voor wat betreft het exploitatieresultaat wordt het volgende opgemerkt: 'De grondexploitatie sluit met een gering negatief saldo (ca. € 35.000,-). Dit bedrag kan uit de algemene reserve grondexploitatie worden gedekt. Zo mogelijk is dit saldo bij de aanbestedingsprocedure nog positief te beïnvloeden.¹

¹ Raadsvoorstel, 6 juli 2006, Bestemmingsplan Kesteren, De Leede.

Uit een actualisatie van de plannen in 2006 werd nog uitgegaan van een klein positief resultaat van € 0,05 miljoen, op basis van contante waarde. Bij een volgende actualisatie van het door de gemeente ingehuurde bureau Metrum, hing de vlag er heel anders bij¹.

In september 2007 werd uitgegaan van een negatief exploitatieresultaat van € 0,33 miljoen op basis van contante waarde en € 0,38 miljoen uitgaande van de eindwaarde. De grootste tegenvaller deed zich in deze fase voor in de plankosten. Hieronder is overzicht gegeven van de ontwikkeling van de raming van de plankosten.

Tabel 4.1 Ontwikkeling plankosten

Omschrijving	Oorspronkelijke raming	Uitgegeven tot 1-7-2007	Verwacht in 2007	Verwacht in 2008	Verwacht in 2009	Verschl met oorspronkelijke raming
Plantontwikkeling Projectbureau	€ 149.893	€111.137	€ 30.000	€ 25.000	€ 22.500	€38.744
Plantontwikkeling Adviesbureau's	€126.993	€ 94.158	€ 8.623	-	-	€-24.212
Plantontwikkeling gemeente	€ 56.120	€ 41.677	40.000	80.000	80.000	€ 185.467
Voorbereiding en toezicht	€ 208.185	€ 166.848	€-5.287	€ 23.307	€ 23.307	0
Totaal	€ 541.280	€ 413.830	€ 73.336	€ 128.307	€ 125.807	€ 200.000

Bron: Metrum

Aanvankelijk was uitgegaan van een kengetal van 26% van de totale geïnvesteerde som. Medio 2007 waren echter al 76% van de plankosten uitgegeven, terwijl het project nog enkele jaren door zou lopen. Op zich is een percentage van 26% van de geïnvesteerde som voor de plankosten gebruikelijk, zodat de overschrijding ook kan duiden op een gebrekkige budgetbeheersing. In ieder geval moest rekening gehouden worden met hogere plankosten ten bedrage van € 200.000. Voorts waren er ook nog hogere kosten in verband met de planschadevergoeding, de bijdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen en een stelpost voor de verwijdering van asbest.

¹ Herzene grondexploitatie De Leede te Kesteren, 4 september 2007.

In september 2008¹ volgde er een nieuwe update. De situatie was verder verslechterd. Het resultaat bedroeg medio 2008 € 791.000,- nadelig uitgaande van de contante waarde. Op eindwaarde bedraagt het saldo € 938.000,- nadelig.

Het verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename van de rentekosten. Deze toename heeft volgens de gemeente een aantal redenen.

Ten eerste was de fasering in de vorige exploitaties niet goed vormgegeven waardoor teveel kosten relatief aan het einde van de looptijd van het plan waren opgenomen. Verschulping van deze kosten naar eerdere jaren heeft een rentestijging tot gevolg gehad.

Ten tweede werden een aantal van de bijdragen een jaar later gerealiseerd, dan in de exploitatie was opgenomen. De exploitatie was hierin niet goed afgestemd op de begroting. Daarnaast werden opbrengsten later gerealiseerd waardoor renteverliezen ontstonden.

Ten slotte werd de doorlooptijd van het plan verlengd met een half jaar. Dit werd onder meer veroorzaakt door vertraging in de gronduitgifte, door moeizame onderhandelingen en het niet afnemen van verkochte kavels. Met een negatief exploitatiesaldo leidt verlenging van de looptijd tot extra rentekosten. In totaal nemen de rentekosten op eindwaarde met circa € 111.000,- toe.

Naast een toename van de rentekosten zijn de plankosten met € 30.000,- toegenomen op basis van een hoger raming voor Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering. Bovendien werd de raming van de kosten voor planschade met € 18.000,- verhoogd op basis van nieuwe gegevens.

Recent hebben zich geen grote wijzigingen meer voorgedaan. Het huidige geschatte resultaat bedraagt € 775.000,- nadelig op contante waarde en € 898.000,- nadelig op eindwaarde (per 31-12-2011). Er hebben zich in de laatste fase vooral elkaar compenserende effecten voorgedaan. Aan de ene kant bijvoorbeeld een daling van de inschatting van de kosten voor het woonrijp maken en een daling van de milieukosten. Tegenover deze lagere kosten staat een hogere raming van de kosten voor planschade op basis van een nieuw planschadeonderzoek.

Resterende risico's hebben betrekking op een eventuele vertraging van de gronduitgifte, het verkleinen van de kavels in verband met gewijzig-

¹ Herziening grondexploitatie De Leede, 1-7-2008, behandeld in de raadsvergadering van 25 september 2008.

de marktomstandigheden en het nog moeten ontvangen van subsidie van de provincie.

4.2 Herenland

Sinds eind 2002 wordt er in deze wijk in het Westen van Opheusden gebouwd. Als alle activiteiten voltooid zijn, staan er circa 165 huizen. De gemeente ging destijds uit van een planning van 10 à 15 jaar. Herenland is een gevarieerde wijk met traditionele koop- en huurwoningen in verschillende prijsklassen, voor kleine en grote gezinnen. Het woningbouwproject Herenland in Opheusden omvat 5 fasen. Fase I en II van project zijn inmiddels volledig afgerond. Bij fase III ontstonden er problemen met zes kavels die liggen binnen een spultzone. Dit was in de oorspronkelijke plannen over het hoofd gezien, zodat er tot op de dag van vandaag een probleem bestaat rond de verplaatsing van het bedrijf c.q. de realisering van de geplande woningen. Hierdoor heeft de uitvoering van fase III een grote vertraging opgelopen en is fase IV naar voren gehaald.

Voor fase V geldt dat er nieuwe plannen worden gemaakt. Bij de Leede was al gememoreerd dat in het 'Streekplan Gelderland 2005' gevraagd wordt om in ruimtelijke plannen minimaal 3% van het oppervlak voor speelruimte te reserveren. In de exploitatierekening was echter geen rekening gehouden met een speelterrein voor Herenland. Deze moet alsnog in het bijgestelde inrichtingsplan voor fase V worden opgenomen.

Op 27 november 2008 is de Raad geïnformeerd over de herziene grondexploitatie van Herenland¹. Hierbij vallen de volgende zaken op.

Verwerving

De verwervingskosten zijn sterk toegenomen (€ 944.000,-) voornamelijk doordat contracten niet goed in de exploitatie zijn verwerkt en door het verwijderen van ramingen van verwervingskosten uit de exploitatie, voordat de afrekening heeft plaatsgevonden. De reden hiervoor was een gebrekkige communicatie binnen het gemeentelijk apparaat.

Rente

De rentekosten zijn in het plan sterk toegenomen. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst leidt het opnemen van hogere verwervingskosten ook tot hogere kosten (vroeg in het proces) in het plan en daarmee tot een stijging van de rentekosten. Daarnaast heeft het plan in fase III vertraging opgelopen in verband met de bedrijfsverplaatsingen en de problematiek van de spultzone. Hierdoor worden opbrengsten later ge-

¹ Herziening grondexploitatie Herenland per 1-7-2008, behandeld in de raadsvergadering van 27 november 2008.

realiseerd en dit leidt tot renteverliezen. Bovendien is getracht een realistische fasering in de exploitatie op te nemen, waardoor ook de opbrengsten van fase V een jaar later gerealiseerd zullen worden.

Bouw- en woonrijp maken en Plankosten/Voorbereding en toezicht

Op basis van de nog uit te voeren werkzaamheden is een raming gemaakt van de nog te verwachten kosten voor fase I tot en met IV. Dit heeft geleid tot een hogere raming van de kosten voor bouw- en woonrijp maken (+ € 296.000,-). Daarnaast zijn voor fase V de aanlegkosten van de eerder genoemde speeltuin, met daarbij kleine aanpassingen in het plan toegevoegd (ca € 80.000,-). Bovendien zijn kosten voor nutsvoorzieningen opgenomen die abusievelijk niet in de grondexploitatie waren verwerkt van ca € 58.000,-. Tevens zijn de ramingen voor onvoorzien kosten verhoogd naar respectievelijk 10% (fase I tot en met IV) en 15% (fase V) mede op basis van ervaringen opgedaan in eerdere exploitatieherzieningen. Dit leidde tot een toename van ca € 142.000,-. Bij elkaar betekent dit een toename van ca € 576.000,-. Deze hogere kosten voor bouw- en woonrijp maken leidden automatisch tot hogere plankosten en kosten voor voorbereiding & toezicht.

Resterende risico's voor Herenland zijn:

- Het oplossen van de problematiek van de bedrijfsverplaatsingen c.q. de spuitzone;
- Een (vanuit financieel perspectief) minder optimale verkaveling voor fase V;
- Het door gewijzigde marktomstandigheden later kunnen beschikken over opbrengsten.

4.3 Bonegraaf-West

De gemeente Neder-Betuwe heeft het voornemen het bedrijventerrein aan de Noord-Westzijde van Dodewaard uit te breiden¹. Met het beoogde nieuwe bedrijventerrein, bedrijventerrein 'Bonegraaf-West' moet worden voorzien in de vraag naar kleinere bedrijfskavels. Binnen het bestaande bestemmingsplan heeft het plangebied nog de bestemming van agrarisch gebied. Om de beoogde ontwikkeling van het bedrijventerrein mogelijk te maken is daarom een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk. Dit conceptbestemmingsplan is akkoord bevonden door het College van B&W. Het ontwerpbestemmingsplan zal binnen afzienbare termijn behandeld worden door de Raad.

In de huidige situatie is het plangebied voor het grootste deel onbebouwd en hoofdzakelijk in agrarisch gebruik, grotendeels voor de boomteelt. Verder bestaat het terrein uit braakliggend akkerland, gras-

¹ Conceptbestemmingsplan, Dodewaard, bedrijventerrein Bonegraaf-West, augustus 2009.

land en een fruitboomgaard. Op basis van de structuurvisie concludeert de gemeente dat tot en met 2015 een behoefte bestaat aan 24 ha aan bedrijventerrein. 5 ha van de gemeentelijke behoefte zal worden opgevangen op het regionale bedrijventerrein Medel bij Tiel. Voor de resterende behoefte is het noodzakelijk bedrijventerreinen te ontwikkelen in de gemeente. De voorkeur wordt uitgesproken voor opvang van reguliere bedrijvigheid bij Kesteren en Dodewaard.

Redelijk uniek voor de gemeente Neder-Betuwe is dat het voornemen bestaat om voor dit project duidelijk gemarkeerde fasen van een goed gestructureerd proces te doorlopen. Concreet houdt dit in dat het project gefaseerd zal worden. Naar mate er meer fasen zijn doorlopen nemen de risico's af. Elke fase wordt afgesloten met een beslissing om verder te gaan of te stoppen (de 'go-no go' beslissing). Bij ruimtelijke projecten wordt het werkproces over het algemeen onderverdeeld in zes fasen: de Initiatieffase, de definitiefase, de ontwerpfasen, de voorbereidingsfase, de realisatiefase en de nazorgfase.

Alhoewel Bonegraaf-West nog maar net onder weg is, heeft ook voor dit project een bijstelling van de grondexploitatie plaatsgevonden, met een vermindering van het aanvankelijk geraamde resultaat¹.

De afname van het resultaat wordt voor het grootste deel verklaard door de definitieve invulling van het plan. Bij de berekeningen in de voorgaande exploitatieopzetten is uitgegaan van normen gebaseerd op een vanuit financieel oogpunt bezien zeer optimaal inrichtingsplan. Dit kwam bij nader inzien echter niet overeen met de gewenste situatie. In de loop van 2008 zijn de eerste inrichtingsplannen getekend en globaal doorgerekend.

Vergeleken met de voorgaande exploitatieopzet is op basis van de al geoptimaliseerde inrichtingsschets het aantal vierkante meters uitgeefbare grond afgenomen en het aantal vierkante meters openbaar gebied toegenomen. Aangezien het aantal vierkante meters in te richten openbaar gebied is toegenomen, zijn ook de kosten voor de aanleg van riolering, verharding en groen toegenomen.

Daarnaast is de post onvoorzien verhoogd van 5% naar 10% en is er een kostenraming voor kabels en leidingen opgenomen van € 35.000,-. De raming van de plankosten zijn bepaald op basis van een percentage van de kosten bouw- en woonrijp maken. Omdat deze kosten zijn toegenomen, zijn de plankosten ook toegenomen. Voorts is het percentage planvoorbereidingskosten verhoogd van 25% naar 26% op basis van ervaringscijfers. Door het opnemen van een ruimere marge in de fasering

¹ Herziening grondexploitatie Bonegraaf-West per 1-1-2009, behandeld in de raadsvergadering van 7 mei 2009.

met het oog op de marktomstandigheden en eventuele tegenvallers in het planvormingsproces en door de hogere kosten, zijn de rentekosten toegenomen. De opbrengsten zijn mede door de toevoeging van twee bedrijfskavels en een verhoging van de grondprijs naar € 150.- per m² licht gestegen ondanks de afname in het aantal uitgeefbare vierkante meters.

Wanneer de grondultgifte vertraagt, de rente stijgt en een lagere grondprijs gerealiseerd wordt als gevolg van de economische teruggang, leidt dit tot een sterke vermindering van het resultaat. Alleen al een vertraging in de uitgifte van twee jaar heeft een vermindering van het planresultaat met ca € 300.000,- tot gevolg.

Door het college is besloten om geen nader onderzoek uit te voeren naar explosieven in het plangebied. Het risico op het aantreffen van explosieven is hoger dan gemiddeld, maar nog steeds vrij klein. Wanneer explosieven aangetroffen en verwijderd moeten worden, zal dit tot extra kosten van ca € 75.000,- leiden.

5 Analyse en verbeterpunten

5.1 Inleiding

Op basis van het bovenstaande overzicht van alle projecten, de uitgewerkte drie voorbeeldprojecten en een nog in dit hoofdstuk uit te voeren toets aan het normenkader, kan een analyse gemaakt worden van de wijze waarop de gemeente Neder-Betuwe de risico's van het grondbeleid in beeld brengt. Deze analyse is mede gebaseerd op de bestudering van de stukken die opgenomen zijn in bijlage 1 en de gesprekken met de personen die vermeld staan in bijlage 2.

5.2 Toetsing aan het normenkader

In deze paragraaf zal allereerst een toetsing worden uitgevoerd aan het normenkader (zie paragraaf 1.4).

Tabel 5.1 Startfase

<i>Normen</i>	<i>Bevindingen</i>
a) niet alleen financiële risico's maar ook de risico's ten aanzien van kansen en bedreigingen voor het behalen van de (project)doelstellingen (financieel, ruimtelijke en/of maatschappelijk) worden benoemd en meegenomen;	a) Bij de onderzochte projecten is in de beginfase onvoldoende aandacht geschonken aan het benoemen van de financiële risico's, en de overige risico's komen ook onvoldoende aan bod. Uit de beschrijving van de voorbeeldprojecten bleek dat zeker niet alle risico's in kaart worden gebracht.
b) voor het kwantificeren van de risico's dient inzicht te bestaan in (de ontwikkeling van) de kans dat een risico zich voordoet (kansfactor) en het (financiële) gevolg dat optreedt indien het risico zich voordoet.	b) In de startdocumenten wordt niet expliciet ingegaan op de kansberekening, dan wel de omvang van het financiële gevolg als een risico intreedt. Vooral de kans op het intreden van een risico en de mogelijkheden voor beïnvloeding, komen slecht uit de verf. De aannames worden niet expliciet gemaakt evenmin als dat er een gevoeligheidsanalyse wordt uitgevoerd. Hiervoor geldt echter dat de per 1-1-2009 geactualiseerde grondexploitaties wel een bruikbare gevoeligheidsanalyse bevatten.
c) ook de risicomarges worden aangegeven.	c) Er zijn in de startdocumenten geen expliciete risicomarges aangegeven. In de herziene grondexploitaties heeft dit wel plaatsgevonden.
d) ook de weging van de verschillende risicocategorieën (onvermijdbare risico's, in redelijkheid te verwachten risico's, zeer onzekere factoren/moelijk in te schatten risico's, onbeïnvloedbare risico's) worden aangegeven;	d) In de startdocumenten wordt geen onderscheid van risico's gehanteerd, langs de lijnen van waarschijnlijkheid of mogelijkheden om deze vooraf te ramen.
e) vastgesteld dient te worden hoe de risico's beheerst kunnen worden (zie beheersingsmaatregelen).	e) In de startdocumenten wordt niet tot nauwelijks aandacht geschonken aan de beheersmaatregelen.
f) de risico-inschatting en de beoordeling daarvan dienen niet door dezelfde persoon plaats te vinden (functiescheiding), zie ook aanbeveling in vooronderzoek grondbeleid.	f) De planeconoom maakt in samenwerking met de projectleider een risico-inschatting van de projecten. Vervolgens vindt de beoordeling van deze risico's plaats door een medewerker van de afdeling financiën in overleg met de planeconoom. Er is dus sprake van functiescheiding.

Bron: IOO

Uit tabel 5.1. volgt dat vooral de duiding van de risico's in de startdocumenten onder de maat is. Dit betreft zowel het aangeven van het soort van risico, de kans dat deze zal intreden, als de maatregelen die getroffen kunnen worden. De aannames worden niet expliciet gemaakt evenmin als dat er standaard een gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd. Uit de beschrijving van de voorbeeldprojecten bleek voorts dat niet gezegd kan worden dat *alle* risico's in kaart worden gebracht. Ten slotte kan worden opgemerkt dat er sprake is van functiescheiding, omdat

meerdere (en uiteenlopende) functionarissen betrokken zijn bij enerzijds de inventarisatie en anderzijds de beoordeling van de risico's. Vervolgens zal in tabel 5.2. een oordeel worden gegeven over de kwaliteit van de beheersmaatregelen.

Tabel 5.2 Beheersmaatregelen

<i>Normen</i>	<i>Bevindingen</i>
a) op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse dient het college van B&W maatregelen te treffen om de aangetroffen risico's af te dekken. Deze maatregelen dienen concreet, helder en haalbaar te zijn.	a) De beheersmaatregelen in de grondexploitaties zijn (te) summier uitgewerkt. Ze zijn niet concreet, helder en haalbaar.
b) tekorten worden in de paragraaf Risico's en Reserves afgedekt en waar ze zeker optreden, worden hiervoor voorzieningen getroffen.	b) In de programmabegroting 2009 is het op blz. 72 als volgt verwoord: ' <i>Begin 2008 zijn alle grondexploitaties geactualiseerd. Voor de risico's uit deze actualisatie zijn voldoende voorzieningen gevormd.</i> '
c) de Nota Grondbeleid hanteert richtlijnen over de condities waaronder de gemeente winst kan nemen en afdragen. Winsten worden pas genomen als ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn en verliezen worden genomen zodra deze blijken te ontstaan.	c) De raad besloot op 11-10-2007 om de verwachte winst (van € 400.000) van het project Nederelndsestraat vroegtijdig te gebruiken voor de dekking van de Wegwijzer. Kortom: niet in alle gevallen is hieraan voldaan.

Bron: IOO

Uit tabel 5.2. volgt met name dat de beheersmaatregelen te summier zijn uitgewerkt en dat deze ook onvoldoende concreet zijn. Dit duidt op een ontoereikende beheersing van de uitvoering van het project, waarbij bijsturingmogelijkheden niet vroegtijdig gesignaleerd en vervolgens benut worden. In de programmabegroting 2009 is opgenomen dat voorzieningen voldoende zijn. Het IOO merkt hierbij op dat dit uitsluitend geldt voor de risico's die toen bekend waren. Een constante herijking van de omvang van de voorzieningen is noodzakelijk, op het moment dat nieuwe risico's aan het licht treden. Ten slotte is ook niet altijd de hand gehouden aan het voorschrift om niet vroegtijdig winst te nemen.

Tabel 5.3 Informatie aan de raad

<i>Normen</i>	<i>Bevindingen</i>
a) bij de start van elk project wordt een startdocument opgesteld. Richting raad wordt gerapporteerd over financieel resultaat, programma, planning en risico's van het project en de onderlinge relatie. b) daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een vaste/minimaal te realiseren doelstelling én een ambitieuze doelstelling. Een dergelijk bandbreedte schept een duidelijk kader voor de beslissing of een wijziging in de exploitatie wel of niet aan de raad gerapporteerd dient te worden. c) In tussenrapportages (halfjaarlijks) wordt aan de raad gerapporteerd over de stand van zaken van grondexploitaties / projecten. Deze ligt in lijn met het startdocument in een herkenbare structuur voor de raad. Daarbij ligt de nadruk op afwijkingen van begrote bedragen, programma, planning en risico's van deze projecten. d) er is sprake van samenhang in de verantwoording over het grondbeleid, zowel voor de nota's en begroting, als voor de afstemming van de bij het grondbeleid betrokken gemeentelijke afdelingen. e) bij tussentijdse besluitvorming worden, indien relevant, consequent de risico's benoemd.	a) Er worden startdocumenten opgesteld, die echter redelijk summier zijn en onvoldoende inzicht geven in de risico's. b) Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen enerzijds minimaal te realiseren doelstellingen en anderzijds optimaal of maximaal te behalen resultaat. Een dergelijke 'bandbreedte' wordt niet gehanteerd. c) Er worden halfjaarlijks tussenrapportages opgesteld. In de tussenrapportages worden ook de verschillen met eerdere ramingen benoemd en voorstellen van een toelichting. Verbeteringen zijn mogelijk voor wat betreft het aangeven van de kans op het intreden van een risico en de beheersmaatregelen. Door het ontbreken van tijdig aangekondigde beheersmaatregelen, valt er ook voor de raad niet meer zoveel te kiezen. Het betreft eerder informatie achteraf, dan het bieden van een mogelijkheid om mee te sturen vooraf. d) In de externe verantwoording bestaat er wel een samenhang tussen de geproduceerde stukken. De afstemming tussen de verschillende afdelingen en de integraliteit van de aanpak van de gemeente, zijn voor verbetering vatbaar. e) Bij eerdere rapportages en grondexploitaties waren de risico's onvoldoende uitgewerkt. De per 1-1-2009 geactualiseerde grondexploitaties zijn op dit punt van een goede kwaliteit.

Bron: IOO

Voor wat betreft de informatie aan de raad geldt dat wel frequent gerapporteerd wordt, maar ook dat de kwaliteit van de informatie te wensen over laat. Ook hier ontbreekt het aan een goede beschrijving van risico's en beheersmaatregelen, alsmede het duiden van de bandbreedtes. Door het ontbreken van tijdig aangekondigde alternatieven c.q. adequate beheersmaatregelen, kan de raad ook niet goed sturen. De geactualiseerde grondexploitaties per 1-1-2009 zijn van een goede kwaliteit.

5.3 De 'last' uit het verleden

Uit de figuren 3.1. en 3.2 blijkt dat de resultaten stelselmatig bij aanvang te positief zijn ingeschat en dat latere bijstellingen slechts tot grotere verliezen of kleinere winsten leidden. Uit tabel 3.2 en uit de beschrijving van de drie voorbeeldprojecten, blijken ook de redenen hiervoor. Voor een belangrijk deel waren de oorspronkelijke ramingen te globaal en werden er ook essentiële zaken over het hoofd gezien. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- het ten onrechte niet in de exploitatie opnemen van betalingen die nog verricht moeten worden voor de aankoop van gronden;
- het willen realiseren van woningen in een spultzone;
- het niet opnemen van speelvoorzieningen in de exploitatie;
- het uitgaan van een onrealistisch (groot) aantal uit te geven kavels, waardoor een meer realistisch inrichtingsplan met een hogere kwaliteit vervolgens op papier tot een minder riant financieel resultaat leidt;
- het onderschatten van de plankosten en kosten voor voorbereiding & toezicht;
- een te optimistische inschatting van de doorlooptijd.

Daar komen nog een aantal zaken bij. Zo heeft het in het verleden ook ontbroken aan heldere, zakelijke afspraken met externe partijen. Gedacht kan onder meer worden aan afspraken over het 'rullen' van kavels, waarbij burgers een kavel in een plangebied opgaven in ruil voor een nieuwe kavel elders binnen de gemeente. Deze afspraken zijn niet op een ondubbelzinnige wijze vastgelegd in heldere contracten, waardoor verdragingen optreden bij de uitvoering van de plannen.

Bovendien is in de nota over het grondbeleid als een van de uitgangspunten gekozen dat het nemen van winst goed geregeld moet zijn, zodat deze winsten niet al te vroeg voor andere doeleinden worden aangewend, maar voor de dekking van eventuele tegenvallers op andere projecten beschikbaar blijven. De raad besloot echter op 11-10-2007 om de verwachte winst van het project Nedereindsestraat (van € 400.000) te gebruiken voor de dekking van de Wegwijzer. In 2008 werd echter rekening gehouden met een winst van € 372.000, zodat er sprake was van een negatief resultaat van € 28.000.

Door de fouten uit het verleden zijn projectleiders gedwongen om veel van hun tijd te steken in herstelacties, hetgeen ook geldt voor de plan-econoom. Hierdoor blijft er relatief weinig tijd over voor het doorvoeren van meer structurele verbeteringen.

5.4 Oorzaken

De problemen uit het verleden hebben vanzelfsprekend ook een oorzaak. Het betreft hier de volgende oorzaken:

- 1 Een hoog ambitieniveau in verhouding tot de beschikbare capaciteit;
- 2 Geen goed gestructureerd proces;
- 3 Een slecht project- en informatiemanagementsysteem;
- 4 Gebrekkige interne communicatie en onvoldoende integraliteit;
- 5 Het ontbreken van een zakelijke & commerciële houding.

Voor wat betreft het ambitieniveau in relatie tot de beschikbare capaciteit geldt dat het een schler onmogelijke opgave was om meer dan dertig projecten te laten aansturen door één projectleider. Ook de expertise op het terrein van de planeconomie was (te) dun gezaaid. Hierdoor moest veelvuldig gebruik gemaakt worden van externe bureaus, die echter niet goed aangestuurd werden.

Het heeft ook ontbroken aan een goed gestructureerd proces. Uit paragraaf 4.3. bleek dat voor Bonegraaf-West de volgende indeling gehanteerd zal worden: initiatiefase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en de nazorgfase. Dit is op zich een vrij gebruikelijke werkwijze en gangbare indeling, maar tot voor kort werd binnen de gemeente Neder-Betuwe niet op deze manier gewerkt. Hierdoor was de besluitvorming over de projecten ook onvoldoende transparant.

Er was ook geen sprake van het consequent volgen van de voortgang van projecten. De wethouder werd bijvoorbeeld niet geïnformeerd langs de lijn van afwijkingen van de oorspronkelijke ramingen, te treffen beheersmaatregelen of op basis van risico's. Het volgen van de projecten vond ook niet plaats op basis van de fasering die beschreven is in de vorige alinea.

Het ten onrechte niet opnemen van bijvoorbeeld een nog te verrichten betaling voor aangekochte gronden, heeft alles te maken met een gebrekkige communicatie tussen afdelingen binnen de gemeente. Voor een goede grondexploitatie is het van belang dat alle betrokken afdelingen de relevante informatie in een projectteam, tijdig met elkaar delen. Mede onder invloed van de grote werkdruk, was de communicatie suboptimaal. Bovendien vereist een goede opzet en uitvoering van een project ook een integrale aanpak en geen verkokerde visie op een probleem. Ook hieraan heeft het ontbroken.

Ten slotte is ook al gerefereerd aan het ontbreken van een zakelijke houding. Voor een tevredenstellend resultaat en een goede uitvoering van een project is het van essentieel belang dat er duidelijke afspraken met externe partijen worden gemaakt, die neerslaan in contracten die de toets der juridische kritiek kunnen weerstaan.

5.5 De weg naar boven

Er zijn omiskenaar grote stappen voorwaarts gemaakt in de gemeente Neder-Betuwe, als het gaat om het in kaart brengen en beheersen van de risico's die voortvloeden uit de actieve grondpolitiek. Het gaat hier om de volgende verbeteringen:

- 1 De capaciteit is uitgebreid, met name door de inhuur van externen;
- 2 Er is een begin gemaakt met een betere structurering van het proces;
- 3 Er wordt gebruik gemaakt van een project- en informatiemanagementsysteem;
- 4 Het projectmatig werken krijgt meer aandacht;
- 5 Er wordt zakelijker onderhandeld.

De signalen over een gebrek aan capaciteit zijn opgepakt door de Wethouder en er heeft een inhuur van extra personeel plaatsgevonden. Op dit moment zijn drie extra projectleiders ingehuurd tot het einde van dit jaar. Ook is er tijdelijk extra capaciteit ter beschikking gesteld op het vlak van de planeconomie.

Bovendien bleek uit de beschrijving van Bonegraaf-West dat de gemeente de eerste stappen heeft gezet op het opknippen van het proces in heldere fasen, waarbij ook bij de start van iedere nieuwe fase een beslidsdocument en 'go/no-go'-moment hoort. Tevens is in excel een overzicht gemaakt van de stand van zaken van de projecten, waarbij de in de vorige alinea genoemde fasering gevolgd wordt.

Voorts is ook voortgang te bespeuren bij het projectmatig werken en het tijdig uitwisselen van informatie tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen. Ten slotte is het besef geboren dat geld verdienen met een actief grondbeleid alleen mogelijk is als de gemeente ook hard en zakelijk de onderhandelingen voert.

Is de gemeente Neder-Betuwe hiermee aangekomen op het gewenste eindpunt? De gemeente is stellig op de goede weg, maar heeft de finish nog zeker niet gehaald.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de conclusies getrokken worden. Dit zal geschieden aan de hand van een antwoord op de onderzoeksvragen die opgenomen zijn in paragraaf 1.3.

- Welk beleid heeft de gemeente ontwikkeld op het terrein van het risicomanagement?
- Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van risicoanalyse van het grondbeleid ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?
- Zijn alle risico's van de lopende (en nog uit te voeren) projecten in kaart gebracht?
- Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van de beheersmaatregelen ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?
- Is de raad adequaat geïnformeerd over de voortgang van de projecten en de omvang van de risico's?

6.2 Onderzoeksvragen & antwoorden

Welk beleid heeft de gemeente ontwikkeld op het terrein van het risicomanagement?

De directe aanleiding voor de ontwikkeling van beleid op dit terrein, vormden de managementletter uit het jaar 2006 en het rapport van bevindingen aan de gemeenteraad van de externe accountant. Op 1 oktober 2007 is de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld. Waar het voornamelijk aan ontbreekt is het operationaliseren en verankeren in de organisatie van dit beleid. Zo wordt bijvoorbeeld in de eerder genoemde nota over het risicomanagement gewag gemaakt van een handleiding aan de hand waarvan de risico's door het personeel beoordeeld zouden moeten worden. Deze handleiding kon bij navraag niet ter beschikking gesteld worden.

Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van risicoanalyse van het grondbeleid ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?

De gemeente Neder-Betuwe streeft een actief grondbeleid na. Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Ook hier kan echter de vraag gesteld worden of alle elementen die gericht zijn op het beheersen van de risico's die voortvloeien uit het actieve grondbeleid, ook in de praktijk gebracht zijn. In de Nota Grondbeleid worden onder meer de volgende eisen genoemd:

- harde, complete en marktconforme grondexploitaties;

- marktonderzoek verrichten naar realistische verwervingsmogelijkheden;
- marktonderzoek doen naar de verkoopmogelijkheden;
- strategische aankopen goed toetsen op risico's;
- parameters realistisch bepalen;
- vooraf alternatieve scenarioberekeningen opstellen, zodat vooraf de effecten van relevante afwijkingen zichtbaar worden gemaakt en daardoor ook onderdeel worden van de besluitvorming;
- het eventueel opnemen van een post onvoorziën in de grondexploitatie;
- het nemen van winst goed regelen, zodat deze winsten niet al te vroeg voor andere doeleinden worden aangewend, maar voor de dekking van eventuele tegenvallers op andere projecten beschikbaar blijven.

In de periode 2007-2009 zijn veel van de beleidsvoornemens niet of gebrekkig uitgevoerd. Zo blijkt uit de voorbeeldprojecten De Leede, Bonegraaf-West en Herenland dat de grondexploitaties aanvankelijk allesbehalve hard, compleet en marktconform waren. Ze waren niet hard, omdat er van onrealistische en te optimistische veronderstellingen is uitgegaan. Het aantal uit te geven kavels is bijvoorbeeld in alle plannen (te) optimistisch geraamd. Ze waren evenmin compleet, omdat er zaken eenvoudig over het hoofd gezien zijn, zoals het nog moeten verrichten van betalingen voor de aangekochte gronden of de kosten voor het aanleggen van een speelveld. Voorts kan ook wel het nodige afgedongen worden op het marktconforme karakter, aangezien bij het project Herenland kavels 'geruild' zijn zonder dat hier een gedegen economische afweging aan ten grondslag lag.

Ook voor de overige aspecten geldt, dat er tekortkomingen geconstateerd kunnen worden. Zo heeft het ook ontbroken aan het vooraf helder in kaart brengen van de risico's en het opstellen van scenarioberekeningen. Ook kan niet gezegd worden dat de parameters waar de grondexploitaties op gebaseerd waren, realistisch waren. Ten slotte is in strijd gehandeld met het voornemen om niet vroegtijdig winst te nemen. Zo is de verwachte winst van het project Nedereindsestraat (van € 400.000) in een vroegtijdig stadium gebruikt voor de dekking van de Wegwijzer.

De belangrijkste redenen voor de tekortkomingen waren:

- een hoog ambitieniveau in verhouding tot de beschikbare capaciteit;
- geen goed gestructureerd proces;
- een slecht project- en informatiemanagementsysteem;
- gebrekkige interne communicatie en onvoldoende integraliteit;
- het ontbreken van een zakelijke & commerciële houding.

In een relatief korte periode zijn veel nieuwe projecten opgestart, met als doel het behalen van een positief financieel resultaat. Dit heeft een zware druk gelegd op de beschikbare capaciteit van het ambtelijk apparaat.

raat, met name voor wat betreft de aansturing van de projecten. Ook de expertise op het terrein van de planeconomie was (te) dun gezaaid. Hierdoor moest veelvuldig gebruik gemaakt worden van externe bureaus, die echter niet adequaat aangestuurd werden. Dit heeft geleid tot het maken van fouten en te globale ramingen. Hierdoor zijn ook risico's over het hoofd gezien.

Voorts heeft het in de beginfase ontbroken aan het opknippen van het proces in heldere fasen, waarbij ook bij de start van iedere nieuwe fase een beslisdocument en een 'go/no-go'-moment hoort. Doordat het proces onvoldoende transparant was, kon de gemeente ook niet 'In control' zijn bij deze projecten. Tevens was er geen goed systeem voor het volgen van de projecten, waarbij een link gelegd werd tussen het aantal gespendeerde uren, de gemaakte kosten, de voortgang en de bereikte resultaten.

Bovendien schoot ook de communicatie tussen de afdelingen van de gemeente tekort en was er onvoldoende oog voor de noodzaak van een integrale aanpak. Ten slotte zijn er ook afspraken gemaakt die onvoldoende duidelijk waren en waaraan ook geen gedegen economische afweging aan ten grondslag lag.

Zijn alle risico's van de lopende (en nog uit te voeren) projecten in kaart gebracht?

Er heeft een goede inhaalslag plaatsgevonden. Voor de volgende projecten zijn per 1-1-2009 geheel herziene grondexploitaties opgesteld.

- De Leede
- Herenland
- Tolsestraat
- Bonegraaf-West
- De Bonegraaf
- Wilhelminalaan
- Nedereindsestraat

In deze grondexploitaties zijn alle fouten c.q. tekortkomingen hersteld, zodat er betrouwbare ramingen tot stand zijn gekomen (zie ook hoofdstuk 4 voor de voorbeeldprojecten). Bovendien zijn de grondexploitaties voorzien van een goede duiding van de effecten die verbonden zijn aan het intreden van risico's. Deze risico's zijn ook voorzien van bedragen. Hiermee is een grote sprong voorwaarts gemaakt. Zijn daarmee alle risico's ook bekend? Het antwoord op die laatste vraag moet nee zijn. Allereerst zijn vanzelfsprekend alleen herziene grondexploitaties opgesteld voor die projecten waarbij de gemeente ook over een grondpositie beschikt. Daarnaast is de gemeente in het kader van het faciliterend grondbeleid ook betrokken bij de realisatie van projecten door derden. Ook hier investeert de gemeente tijd en dus geld, hetgeen alleen rendert als de private partijen de uitvoering van het project ook ter hand nemen. Ook voor deze projecten zal een helder beeld moeten ontstaan

van de toekomstige winstkansen. Ten slotte moet ook voor de projecten waarbij de gemeente wel over een grondpositie beschikt, ernstig rekening gehouden worden met verminderde mogelijkheden voor het verkopen van de gebouwde woningen of het afzetten van de kavels voor bedrijfsvestigingen. Het is niet onrealistisch om te verwachten dat de economische crisis nog enige tijd zal aanhouden¹. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor het conform plan realiseren van fase V van Herenland. Hierbij wordt al enigszins rekening gehouden door enige flexibiliteit in te bouwen en bijvoorbeeld ook minder dure woningen te realiseren. Dit alles laat onverlet dat als de slechte economische situatie aan zal houden, dit voor de projecten ook zal leiden tot hogere kosten (door een langere doorlooptijd) en verminderde opbrengsten.

Zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van de beheersmaatregelen ook in de praktijk gebracht en zo nee, waarom niet?

De beheersmaatregelen zijn te summier uitgewerkt en waren ook onvolgende concreet. Dit duidt op een ontoereikende beheersing van de uitvoering van het project, waarbij bijsturingsmogelijkheden niet vroegtijdig gesignaleerd en vervolgens benut worden. Overigens kan bij sommige 'fouten' zoals het vergeten rekening te houden met nog te verrichten betalingen of het niet inplannen van een speelveld ook moeilijk bedacht worden welke beheersmaatregelen soelaas hadden kunnen bieden. Het simpelweg vermijden van dit soort fouten vormt de enige afdoende oplossing.

Is de raad adequaat geïnformeerd over de voortgang van de projecten en de omvang van de risico's?

Doordat er aanvankelijk tekortkomingen kleefden aan de grondexploitaties, kon de raad zich bij de aanvang van de projecten ook geen goed oordeel vormen over de risico's die voortvloeiden uit deze projecten. Ook de beheersmaatregelen die getroffen konden worden als bepaalde risico's zouden intreden, ontbraken veelal. De raad is echter niet moedwillig verkeerd voorgelicht.

Er heeft inmiddels een duidelijke inhaalslag plaatsgevonden, met een integrale herziening van de grondexploitaties per 1-1-2009. Deze grondexploitaties bevatten deels vertrouwelijke informatie en kunnen dan ook alleen worden ingezien door de raadsleden. Door het raadplegen van deze grondexploitaties krijgen de raadsleden een goed beeld van de risico's en de daaraan verbonden financiële gevolgen. Tevens is de raad adequaat geïnformeerd op 26 maart 2009 via de notitie: 'De fi-

¹ In de CPB nieuwsbrief van september 2009 wordt het op blz. 5 als volgt onder woorden gebracht: 'De huizenprijzen dalen al enige maanden en naar verwachting houdt deze gematigde daling nog wel even aan. Niet alleen leidt dit tot geringere consumptiemogelijkheden, maar de huizenprijsdaling schaadt ook het consumentenvertrouwen.'

nanciële positie van de gemeente Neder-Betuwe in beeld als gevolg recent herziene grondexploitaties en als gevolg van de recessie'. Ten slotte is er ook een presentatie over de projecten gegeven voor de bevoegde raadscommissie, in april 2009.

De inmiddels doorgevoerde verbeteringen laten echter onverlet dat aanvullende verbeteringen noodzakelijk zijn. In bijlage 3 is aangegeven hoe de raad beter en actiever geïnformeerd zou kunnen worden. In plaats van het rapporteren over de financiële stand van zaken achteraf, zou vooraf de raad door de besluitvorming over mogelijke beheersmaatregelen in staat gesteld kunnen worden om op hoofdlijnen aan te geven hoe projecten op koers kunnen blijven. De raad heeft vanuit haar kaderstellende rol ook de verantwoordelijkheid om zelf aan te geven wat de doelstellingen van het actieve grondbeleid moeten zijn en welk financieel resultaat voor een project (nog) aanvaardbaar is.

Ten slotte resteert nog de hoofdvraag:

'Brengt de gemeente Neder-Betuwe de risico's van het grondbeleid adequaat in beeld, zodat alle waarschijnlijke risico's vroegtijdig gesignaleerd worden en toereikende beheersmaatregelen worden getroffen?'

De gemeente Neder-Betuwe heeft bij de uitvoering van het actieve grondbeleid een steile leercurve doorgemaakt. Aanvankelijk zijn de risico's voor de projecten niet adequaat in kaart gebracht. Het betreft dan niet zozeer moeilijk voorzienbare risico's, als wel het bijvoorbeeld over het hoofd zien van betalingen voor grondaankopen die nog verricht moesten worden of te ontwikkelen kavels die gelegen waren in een spuitzone. Bovendien waren de oorspronkelijke plannen te globaal en rijkelijk optimistisch van toon. Hierdoor heeft de gemeente veel tijd moeten investeren in het herstellen van fouten en het opstellen van herziene exploitaties. De herziene exploitaties anno 2009 zijn van een goede kwaliteit, maar helaas laten de foute vooronderstellingen uit het verleden hun financiële sporen na. Sinds een jaar wordt echter krachtadig gewerkt aan het verbeteren van zowel de aansturing van de projecten als de kwaliteit van de organisatie. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen, in die zin dat de gemeente ook beter in control is van de projecten. Dit laat onverlet dat de noodzaak nog steeds aanwezig is voor een verdere verbetering. In het afsluitende hoofdstuk zijn hiervoor aanbevelingen geformuleerd.

7 Aanbevelingen

In dit afsluttende hoofdstuk worden de aanbevelingen geformuleerd.

Organisatie en risicobeoordeling

1. Het ontbrak naar de mening van de rekenkamercommissie volgens het vooronderzoek vooral aan een helder afwegingskader en visie op het grondbeleid, alsmede aan een samenhangende vertaling naar kaders en instrumenten. Dit beeld is met het onderzoek van het IOO bevestigd. Een helder afwegingskader ontbreekt (voorzien van goed gedulde risico's en daaraan gekoppelde beheersmaatregelen) en instrumenten voor de organisatie ontbreken veelal ook. Prioriteit moet gegeven worden aan het definiëren van een helder afwegingskader (inclusief een goede methodiek voor het in kaart brengen van risico's en het beheersen van deze risico's) en de gemeente dient een adequaat instrumentarium te ontwikkelen voor het uitvoeren van het grondbeleid. Het interne proces en de werkwijze dienen bijvoorbeeld vastgelegd te worden in handzame handleidingen en standaardprocedures. Op deze wijze kan de kennis die ingebracht wordt door externen ook beklijven.
2. Voor ieder project moet de volgende fasering worden gehanteerd: initiatieffase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en de nazorgfase. Hierbij hoort bij de start van iedere nieuwe fase een beslisdokument opgesteld te worden, dat kan gelden als 'go/no-go'-moment.
3. In de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen is aangegeven dat risico's uitgedrukt moeten worden in termen van kans maal effect. In de startdocumenten en de grondexploitaties zou deze methodiek ook expliciet gehanteerd moeten worden.
4. Het is voorts van groot belang dat de administratieve processen en de werkprocessen goed beschreven worden. Voor zowel de projectbewaking als de inventarisatie van de risico's, dienen goede (geautomatiseerde) systemen aanwezig te zijn. Hierbij is het van belang dat bij de projectbewaking ook een link gelegd kan worden met de tijdschrijfgegevens en de budgetuitputting.
5. De discipline rond het tijdschrijven en het bijhouden van de voortgang van projecten, dient te worden bevorderd.
6. De dossiervorming rond de projecten dient eveneens te worden verbeterd.

7. In korte tijd zijn veel (meer dan 30) projecten opgestart. Uit de inhuur van extern personeel blijkt dat de eigen ambtelijke organisatie een dergelijk groot aantal projecten niet aan kan. Hierbij staan twee opties open: het vergroten van de structurele capaciteit van het apparaat of het beperken van het aantal projecten. Een keuze uit deze twee opties zal aan het einde van het jaar gemaakt moeten worden.
8. Ter voorbereiding van de hierboven onder randnummer 7 genoemde keuze is het verstandig alle projecten voor het einde van dit jaar aan een heroverweging te onderwerpen. Hierbij dient gekeken te worden naar de verwachte opbrengst (mede in het licht van de verslechterende economische omstandigheden), de risico's voor het niet terugverdienen van de investeringen en het maatschappelijk belang. Een degelijke keuze kan alleen weloverwogen gemaakt worden, als er ook inzicht bestaat in de vraagzijde van de markt. Tot nu toe heeft een aanbodgerichte aanpak gedomineerd. Dit veronderstelt een goed inzicht in de toekomstige regionale vraag naar woningen en bedrijventerreinen.
9. Het is voorts van belang dat de lessen uit het recente verleden niet vergeten worden, zoals dat een zakelijke opstelling van de gemeente een randvoorwaarde is voor een succesvol actief grondbeleid. Dit veronderstelt onder meer dat op economische gronden verdedigbare en heldere afspraken gemaakt worden met derden.

Beheersmaatregelen

10. In de startdocumenten en de grondexploitaties moeten de beheersmaatregelen meer nadruk krijgen.
11. Beheersmaatregelen moeten expliciet gekoppeld worden aan concrete acties, in een fase van het project waarin de raad nog sturing kan geven aan deze acties die kunnen volgen op het intreden van risico's.
12. Ook voor een (verdere) eventuele verslechtering van de marktomstandigheden, zouden expliciete beheersmaatregelen overwogen kunnen worden, zoals kleinere kavels en goedkopere woningen die tegemoet komen aan een verminderde en teruglopende vraag.

Rapportage aan en rol van de raad

13. De raad moet vanuit haar kaderstellende rol vooraf aangeven welke doelen zij nastreeft met het actieve grondbeleid. Tevens zal de raad (mede met het oog op het verslechterende economische tij) gedurende de uitvoering van een project actief mee moeten denken, met mogelijke oplossingen voor financiële tegenvallers. Het

vroegtijdig 'nemen van de winst' bij projecten dient te worden afgeraden.

14. Ten aanzien van het startdocument richting de raad geldt het volgende:

- In het startdocument moeten de risico's realistisch ingeschat worden;
- hierbij dient te worden aangegeven wat de kans is dat een risico in zal treden;
- belangrijke risico's dienen vroegtijdig voorzien te worden van een beheersmaatregel. In termen van: als dit gebeurt, dan doen we dat.
- In het startdocument moeten gevoeligheidsanalyses worden opgenomen, die laten zien wat het effect is van het wijzigen van de variabelen c.q. parameters die ten grondslag liggen aan de ramingen;
- de grondexploitaties moeten compleet en vanuit een integrale visie op het project, opgesteld worden.

15. De rapportage aan het college van B&W en de raad aan de start dient een verbetering te ondergaan. In bijlage 3 zijn de hoofdlijnen van een format gegeven, dat hierbij bruikbaar kan zijn. Voor de rapportage is met name van belang dat bij iedere update een duidelijke link wordt gelegd met het oorspronkelijke doel uit het startdocument en eerdere updates.

BIJLAGE 1 Geraadpleegde documenten

- Actualisatie grondexploitaties 2007, Bureau Metrum.
- Actualisering grondexploitaties 1-1-2008, Raadsvoorstel van 24 april 2008.
- Begrotingen, rekeningen en kadernota's van uiteenlopende jaren.
- Conceptbestemmingsplan, Dodewaard, bedrijventerrein Bonegraaf-West, augustus 2009.
- Financiële positie van de gemeente Neder-Betuwe in beeld als gevolg van de recent herziene grondexploitaties en als gevolg van de recessie.
- Herziene grondexploitatie De Leede te Kesteren, 4 september 2007.
- Herziening grondexploitatie Bonegraaf-West per 1-1-2009, behandeld in de raadsvergadering van 7 mei 2009.
- Herziening grondexploitatie De Leede, 1-7-2008, behandeld in de raadsvergadering van 25 september 2008.
- Herziening grondexploitatie Herenland per 1-7-2008, behandeld in de raadsvergadering van 27 november 2008.
- Herziening grondexploitaties 1-1-2009, Raadsvoorstel van 7 mei 2009.
- Nota Grondbeleid 2007 Gemeente Neder-Betuwe, 15 november 2007.
- Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, 1 oktober 2007.
- Raadsvoorstel, 6 juli 2006, Bestemmingsplan Kesteren, De Leede.
- Rapport van Bevindingen jaarrekening 2006 voor de Gemeenteraad van Neder-Betuwe, PWC.
- Startnotitie Bedrijventerrein Bonegraaf-West.
- Vooronderzoek Grondbeleid in de gemeente Neder-Betuwe: Onderzoeksrapport rekenkamercommissie Neder-Betuwe, 2 juli 2008.

BIJLAGE 2 Respondenten

Met de volgende personen heeft in het kader van dit onderzoek een gesprek plaatsgevonden:

- De heer H. Gerritsen (projectleider de Leede)
- Mevrouw J. Verbeet (planeconoom)
- De heer J. Provoost (projectleider Herenland)
- De heer J. W. Keuken (wethouder voor Ruimtelijke ontwikkeling, bouwzaken, volkshuisvesting, grondzaken, grondexploitaties)

BIJLAGE 3 Verbetervoorstel rapportage

Verbetervoorstel rapportage

Op grond van de toetsing aan het normenkader kan geconcludeerd worden dat de rapportage verbeterd zou moeten worden. Aan de hand van de praktijk in andere gemeenten, wordt een mogelijkheid geschetst. Begonnen zou kunnen worden met een korte beschrijving van het project en de fase waarin het zich bevindt. Bepaalde gemeenten werken ook met kleuren om aan te geven wat de stand van zaken is. In figuur b1 is een voorbeeld gegeven.

Figuur B1 Betekenis van kleuren

Tijdsplanning



Op schema conform bestuurlijke besluitvorming



Realisatie niet op schema, maar prognose is nog conform bestuurlijke besluitvorming: nog in te halen.



Realisatie niet op schema en prognose is niet conform bestuurlijke besluitvorming: niet meer in te halen.

Financieel



Binnen budget



Prognose boven budget, maar kan nog aangepast worden



Een overschrijding van > 2,5% van het budget of € 50.000 en kan niet meer gecompenseerd worden.

Bron: IOO

Vervolgens moeten de kleuren ook wel aangevuld worden met concrete getallen. In figuur b2 is voor twee domeinen (resultaat/kwaliteit en geld c.q. financiën) aangegeven hoe dat eruit zou kunnen zien. Steeds wordt met getallen aangegeven wat het oorspronkelijk doel was, hoe de stand was bij een eerdere prognose en ook de stand van zaken aan de hand van de meest recente prognose. Ten slotte wordt het verschil aangegeven tussen de meest recente prognose en het oorspronkelijke doel. De kleuren geven aan hoe het gesteld was uitgaande van de prognose 2008 (vorig) en de laatste prognose van 2009 (huidig). Gedacht kan ook nog worden aan de domeinen: Tijd, Organisatie & informatie en Overig.

Figuur B2 Sturing & beheersing

Resultaat & kwaliteit

Vorig/Huidig



Aantal woningen

M2 bruto vloeroppervlakte,
winkels & horeca

M2 kantoren & bedrijventerrein

Doel	Prognose 2008	Prognose 2009	Vershil tussen doel en Prognose 2009

Geld

Vorig/Huidig



Investerings

Desinvesterings

Netto contante waarde

Rendementsdoelstelling

Doel	Prognose 2008	Prognose 2009	Vershil tussen doel en Prognose 2009

Bron: IOO

Ten slotte moeten ook de risico's en beheersmaatregelen op een consistente wijze gepresenteerd worden. In figuur b3 is een mogelijk format weergegeven.

Figuur B3 format risico's

Vorig/Huidig		Soort risico	Omschrijving risico	Gevolg	Beheersmaatregel
		Bestuurlijk-maatschappelijk			
		Financieel			
		Technisch			
		Regelgeving			
		Samenwerking			
		Etc.			

Bron: IOO

(

(

1

1