

Aan de leden van de gemeenteraad

Geachte heer, mevrouw,

De rekenkamercommissie heeft de afgelopen periode een onderzoek verricht naar de grondbedrijfsfunctie in Heusden. Het onderzoeksrapport "Toekomstbestendigheid Grondexploitaties" en de bestuurlijke reactie van het college treft u hierbij aan. Voor de bevindingen, conclusies en aanbevelingen verwijs ik naar het rapport. Het college heeft aangegeven de aanbevelingen in grote lijnen over te nemen.

De rekenkamercommissie hecht eraan een kwalitatief hoogwaardig rapport op te stellen. Tijdens het onderzoekproces bleek het noodzakelijk meer tijd dan vooraf gepland in te ruimen voor de gegevensverzameling, de feitelijke weergave van de bevindingen en de toetsing van de bevindingen.

In het onderzoek staan drie thema's van de grondexploitatie centraal:

- Toekomstbestendigheid;
- Randvoorwaarden;
- Verantwoording naar de Raad.

Het thema toekomstbestendigheid wordt nog nader uitgewerkt. Door de extra benodigde tijd voor het onderzoek bleek het niet mogelijk binnen de planning om in maart het rapport op te leveren gelijktijdig scenario's uit te werken. In het rapport zijn wel de kenmerken van drie mogelijke scenario's opgenomen, maar deze zijn niet nader uitgewerkt. Inmiddels wordt - in samenspraak met de organisatie – gewerkt aan de globale uitwerking van 5 scenario's. In het presidium zijn afspraken gemaakt over de presentatie van de scenario's.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie

PERSBERICHT ONDERZOEK NAAR DE GRONDBEDRIJFSFUNCTIE DOOR REKENKAMERCOMMISSIE

Aanleiding onderzoek

De rekenkamercommissie van de gemeente Heusden heeft de “grondbedrijfsfunctie” (grondbeleid en grondexploitaties) in de gemeente Heusden onderzocht. Dit mede als vervolg op een gespreksronde met de raadsfracties in 2013 waarin onderzoeksonderwerpen zijn geïnventariseerd. Het onderwerp grondbedrijfsfunctie stond breed gedragen binnen de gemeenteraad, onder andere vanwege de landelijke berichten over verliezen en afboekingen bij grondexploitaties.

Omvangrijke grondpositie

Uit het onderzoek blijkt, dat in het verleden (met name in de periode 2006-2010) een omvangrijke grondportefeuille is opgebouwd. Het is de bedoeling deze grond in de komende jaren via een groot aantal projecten te verkopen. Dit in lijn met de ambities van de gemeente Heusden op het terrein van landschap, natuur, woningbouw, infrastructuur en bedrijvigheid.

Ambities en beperkte mate van risico analyse en van risicoscenario's

Deze ambities worden door de gemeente als prognose ingerekend in de grondexploitatie. De rekenkamercommissie heeft geconcludeerd dat een kritische en transparante risico analyse daarbij in beperkte mate aanwezig is. Bij een vertaling van de ambities in een grondexploitatie van de omvang van Heusden zou deze naar de mening van de Rekenkamercommissie niet mogen ontbreken.

De gemeenteraad wordt bovendien beperkt in zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de grondexploitatie, doordat de informatievoorziening aan de raad meer is gefocust op de omvang en investeringen in de grondvoorraad dan op evaluatie, strategie en risicoscenario's.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft op basis van de onderzoekresultaten een aantal aanbevelingen opgesteld, die door het College in grote lijnen worden overgenomen. De aanbevelingen zijn:

1. Verbeter de risico analyse van de grondbedrijfsfunctie, waardoor het inzicht in de effecten van keuzes en de sturingsmogelijkheden voor raad en college wordt versterkt;
2. Maak de rapportages meer strategisch en kernachtig en maak een onderscheid tussen wat openbaar is en vertrouwelijk (nu is onnodig veel vertrouwelijk);
3. Doe meer onderzoek naar de marktconformiteit van de grondprijzen voor de woningbouw en van de woningprogrammering.
4. Actualiseer de beleidsnota's waardoor de raad in positie wordt gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol inhoud te geven.

Uitwerking van scenario's

Een van de eerste concrete stappen is dat momenteel een aantal scenario's wordt uitgewerkt in samenspraak tussen rekenkamercommissie en ambtelijke organisatie. In het rapport zijn kenmerken van drie scenario's opgenomen. Inmiddels wordt gewerkt aan vijf scenario's. Deze zullen in de loop van april worden gepresenteerd aan het college en aan de raadsleden. Bovendien heeft het college aangegeven dat scenario's als vast onderdeel worden opgenomen in de jaarstukken.

Raad wordt beter in positie gebracht

De rekenkamercommissie is met het college van mening dat in het recente verleden stappen zijn gezet naar een meer strategische en kritische benadering van de grondbedrijfsfunctie. Na implementatie van de aanbevelingen wordt dit versterkt en wordt de raad in de positie gebracht zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen en de toekomstbestendigheid van de grondbedrijfsfunctie te beoordelen.

Aan de Rekenkamercommissie

ONS KENMERK:
UW KENMERK:
UW BRIEF VAN: 19 februari 2014
BEHANDELD DOOR: Maurice Lamberigts
ONDERWERP: bestuurlijke reactie onderzoek Rekenkamercommissie grondexploitatie
AANTAL BIJLAGEN:
DATUM: 12 maart 2014
VERZ. 12 maart 2014

Geachte commissie,

U heeft een onderzoek uitgevoerd naar de grondexploitatie in de gemeente Heusden. In uw bovengenoemde brief vroeg u ons om een bestuurlijke reactie. In deze brief treft u deze aan.

Proces

Zoals u zelf aangeeft, heeft het proces om tot dit rapport te komen meer tijd in beslag genomen dan vooraf gepland. Vanwege de complexiteit van het onderzoeksonderwerp hebben wij tweemaal de gelegenheid gekregen om het conceptrapport met u en het onderzoeksbureau te bespreken.

Inhoud van het rapport

Hoewel wij het niet met alle gemaakte opmerkingen in het rapport eens zijn nemen wij de gedane aanbevelingen grotendeels over. Op het gebied van grondexploitatie hebben wij de afgelopen jaren, zo erkent u ook, forse inspanningen gedaan. Desondanks kan het systeem van risicoreductie en –beheersing voor grondexploitaties nog verder verbeteren. Daarvan zijn wij ons terdege bewust. Wel plaatsen wij enkele vraagtekens bij de stelligheid, waarmee u uitspraken doet, zonder daarvoor een genuanceerde onderbouwing te geven. Ook lijkt u een andere visie te hebben op de wijze van risicobeheersing van grondexploitatie dan ons college.

Aanbevelingen

1. Verbeter de risicoanalyse van de grondbedrijfsfunctie

We onderschrijven deze aanbeveling. Deloitte heeft landelijk twee scenario's bepaald, een van geleidelijk en een van spoedig herstel. Alhoewel u in het kader van het thema Toekomstbestendigheid de mogelijke scenario's heeft losgekoppeld van het rapport, willen wij, mede gezien dit rapport, beide scenario's vanaf de

POSTADRES
Gemeente Heusden
Postbus 41
5250 AA Vlijmen

BEZOEKADRESSEN
Julianastraat 34
Vlijmen
Raadhuisplein 16
Drunen

T 14073
F (073) 513 17 99
E INFO@HEUSDEN.NL

DIGITAAL LOKET
www.heusden.nl

BANKRELATIE
NL54BNGH0285003909

jaarrekening 2013 gaan uitwerken. Dit geldt overigens ook voor de door u gewenste meerjarenprognose. De raad wordt hierover geïnformeerd bij de jaarrekening.

2. *Maak de rapportages meer strategisch en kernachtig, onderscheidt een openbaar en een vertrouwelijk deel en geef meer aandacht aan planning en evaluatie en scenario's.*

Het maken van de notitie bouwgrondexploitatie was enkele jaren geleden een forse stap ter verbetering van de informatievoorziening aan de raad. Deze aanbeveling biedt ons de gelegenheid om een verdere stap te zetten in het verbeterproces van de beheersing van risico's van grondexploitatie. Bij de jaarrekening 2013 zullen we in ieder geval de splitsing tussen BIE- en NIEGG-gebieden opnemen in de notitie bouwgrondexploitatie. Verder willen wij de uitgangspunten voor grondexploitaties en uitgifteplanning woningbouw en bedrijventerreinen voortaan expliciet aan de raad ter vaststelling voorleggen (de meest recente uitgifteplanning woningbouw maakt overigens onderdeel uit van de recent door de raad vastgestelde woonvisie). Bij de jaarrekening 2014 zullen we bekijken in welke mate de overige onderdelen zich lenen voor toepassing.

3. *Doe meer onderzoek naar de marktconformiteit van de grondprijzen en het woningbouwprogramma.*

Bij de jaarlijkse vaststelling van onze grondprijzen wordt een benchmark uitgevoerd naar de grondprijzen in de regio. Voor het woningbouwprogramma baseren wij ons op de prognoses van de provincie en de woningbehoefteonderzoeken die we om de vier jaar in regioverband laten uitvoeren. Wij zijn met u van mening dat in deze tijd aanvullende onderzoeken op dit terrein wenselijk zijn. Daarom hebben we eind vorig jaar een specifiek op starters gericht woonbehoefteonderzoek uitgevoerd en loopt er nu een onderzoek naar de opnamecapaciteit van de woningmarkt in onze gemeente. Overigens zijn er ten behoeve van specifieke plannen wel degelijk onderzoeken geweest naar de marktconformiteit van grondprijzen. Dit zullen we verder gaan uitbouwen. Punt van aandacht bij die laatste onderzoeken is, uit onderhandelingsoogpunt, in hoeverre deze informatie geschikt is voor de openbaarheid.

4. *Actualiseer de beleidsnotities:*
 - a. *Nota weerstandsvermogen en risicomangement;*
 - b. *Nota grondbeleid;*
 - c. *Uitvoeringsprogramma Structuurvisie;*
 - d. *Uitwerkingsregeling kostenverhaal.*

Ad 4a: deze aanbeveling onderschrijven wij.

Ad 4b: er is bewust voor gekozen om de looptijd van de nota te koppelen aan de looptijd van de structuurvisies en bestemmingsplannen en deze op tien jaar te stellen. Wij hebben echter geen bezwaar tegen een eerdere herziening van de nota en stellen voor de keuze hiervoor aan de raad voor te leggen.

Ons kenmerk

Onderwerp bestuurlijke reactie onderzoek Rekenkamercommissie grondexploitatie

Datum 12 maart 2014

Pagina 3 van 3

Ad 4c: het was destijds een bewuste keuze om geen uitvoeringsprogramma vast te stellen. Als dat in het kader van aanbeveling 4d nodig is, zullen wij een uitvoeringsprogramma aan de raad voorleggen.

Ad 4d: wij onderschrijven deze aanbeveling, met dien verstande dat ook u de urgentie om deze regeling op korte termijn te actualiseren minder relevant vindt (zie paragraaf 4.2.3 van het rapport).

Uitvoering van de aanbevelingen vergt naar onze verwachting een forse investering in capaciteit. Deze verwachting krijgt een nadrukkelijke plaats in onze afwegingen.

Een afsluitende opmerking over de acquisitie.

Uw conclusies over de Kavelwinkel/MogelijkMakers versterken onze visie, dat de ingeslagen weg naar een betere acquisitie een goede is. Dat neemt niet weg dat we deze wijze van benadering nog verder kunnen professionaliseren; uw suggesties nemen we daarbij zeker mee.

Hoogachtend,

het college van Heusden,
de secretaris,

de burgemeester,

mr. J.T.A.J. van der Ven

drs. J. Hamming



**Rekenkameronderzoek
“TOEKOMSTBESTENDIGHEID
GRONDEXPLOITATIES”**

Gemeente Heusden
maart 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanpak	2
1.2 Normenkader	3
2. Belangrijkste bevindingen en conclusies	4
2.1 Belangrijkste bevindingen	4
2.2 Belangrijkste conclusies	6
3. Aanbevelingen	7
4. Beleid	9
4.1 Financiële verordening	9
4.2 Nota Grondbeleid	10
4.2.1 Uitvoeringsnota Grondprijzen	11
4.2.2 Uitgiftebeleid	12
4.2.3 Kostenverhaal	12
4.3 Structuurvisie	13
5. Sturing Grondbedrijfsfunctie	14
5.1 Planning en control-cyclus	14
5.1.1 Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties	15
5.2. Projectmatig Werken	17
5.3 Acquisitie	18
6. Projectenanalyse	20
7. Scenario's	23

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Heusden heeft het adviesbureau Akro Consult onderzoek laten doen naar de “grondbedrijfsfunctie” (grondbeleid en grondexploitaties) in de gemeente Heusden. Het onderwerp grondbedrijfsfunctie wordt breed gedragen binnen de gemeenteraad, onder andere vanwege de landelijke berichten over verliezen en afboekingen bij grondexploitaties.

De nota grondbeleid is vrij recent (2010) opgesteld. De gemeente Heusden heeft er voor gekozen de strategie te volgen van het stap voor stap tot ontwikkeling brengen van de verschillende gebieden in een economisch moeilijke tijd. Daarbij wordt tenminste één keer per jaar alle belangrijke exploitatieopzetten herzien en wordt rekening gehouden met een gewijzigde marktvrage voor in elk geval de korte termijn.

Belangrijk voor de gemeenteraad is te onderzoeken of de gevolgde strategie en het beleid toekomstbestendig zijn. Er gaat immers veel geld om in de grondexploitaties. Vanuit een aanvankelijk economisch gunstig perspectief is er nu door de economische crisis sprake van een financieel risico. Een deel van de gemeenteraad is daarnaast van mening dat de informatievoorziening kan worden verbeterd en dat er door vertrouwelijkheid van stukken niet vrij en transparant over grondexploitaties kan worden gediscussieerd.

Het doel van dit onderzoek is te bekijken of de informatievoorziening en verantwoording van/naar de gemeenteraad ten aanzien van de grondbedrijfsfunctie voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast wordt een aantal scenario's aangereikt om te bepalen op welke wijze de gemeente kan omgaan met haar grondposities en de risico's, die daaraan verbonden zijn.

De bedoeling is daarmee het bewustzijn ten aanzien van de (risico's van de) grondbedrijfsfunctie te vergroten en het grondbeleid en de grondexploitaties toekomstbestendig te maken. Daarnaast zal worden ingegaan op de bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden en de manier waarop de gemeenteraad vanuit haar kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid, al dan niet in vertrouwelijkheid, sturing kan geven aan de grondbedrijfsfunctie.

Deze rapportage is opgebouwd uit 7 hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt naast de inleiding op de reden, achtergrond en doelstelling van het onderzoek ingegaan op de aanpak en het normenkader dat gehanteerd is voor dit onderzoek. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen en conclusies kort samengevat. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aanbevelingen. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen behandeld ten aanzien van het voor de grondbedrijfsfunctie relevante beleid, in hoofdstuk 5 komen de bevindingen ten aanzien van de sturing van de grondbedrijfsfunctie aan de orde en in hoofdstuk 6 wordt daarna ingegaan op een analyse van de projectenportefeuille van de gemeente. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de kenmerken van mogelijke scenario's beschreven om te komen tot een toekomstvaste grondbedrijfsfunctie.

De Rekenkamercommissie wenst deze scenario's – in afstemming met betrokkenen in de organisatie – verder uit te werken en te presenteren en te bediscussiëren in een bijeenkomst met de leden van de gemeenteraad.

1.1 Aanpak

In het onderzoek stonden drie thema's en een aantal vragen centraal:

- I. Toekomstbestendigheid
 - a) Maak een aantal scenario's voor de toekomst van het grondexploitatiebeleid en geef aan welke strategieën en soorten grondexploitaties daarbij horen;
 - b) Geef aan op welke wijze vanuit de huidige grondposities deze scenario's gerealiseerd zouden kunnen worden en bekijk daarbij ook een "worst-case" scenario;
 - c) Wat zijn de consequenties en risico's van de scenario's en hoe kan je daarop sturen. Wat voor weerstandvermogen hoort bij de scenario's.

- II. Randvoorwaarden
 - a) Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking voor de realisatie van de grondexploitatieplannen en hoe wordt de beslissing voor de inzet van die instrumenten genomen;
 - b) Wat zijn de belangrijkste aspecten om de risico's te beheersen;
 - c) Hoe wordt omgegaan met gewijzigde marktomstandigheden;
 - d) Worden de risico's systematisch in beeld gebracht, afgewogen en van de nodige beheersmaatregelen voorzien;
 - e) Zijn de uitgangspunten expliciet en adequaat onderbouwd.

- III. Verantwoording aan de Raad
 - a) Wordt de Raad tijdig, actief en adequaat betrokken om bij te sturen;
 - b) Zijn er bij de scenario's ook onderscheiden rollen voor de Raad;
 - c) Welke informatievoorziening voor de kaderstelling en controle past bij elk van de scenario's en welke informatie dient daarbij vertrouwelijk te zijn;
 - d) Voldoet de paragraaf grondbeleid aan de relevante wet- en regelgeving en bevat deze de beleidsvoornemens voor het komende jaar.

Om deze thema's en vragen is een aanpak gevolgd in de vorm van dossieronderzoek. Daarbij zijn voor de grondbedrijfsfunctie relevant geachte beleidsdocumenten, raadsvoorstellen en –besluiten, voortgangsrapportages, overeenkomsten alsmede overig relevant geachte documenten bestudeerd. De documenten zijn als 'algemene stukken' opgevraagd en vervolgens aangeleverd door de gemeente. Ook is steekproefsgewijs een aantal grondexploitaties voor de grotere projecten doorgelopen en op hoofdlijnen beoordeeld. Het beeld uit het dossieronderzoek is aangevuld met interviews met mensen uit de gemeente. Daarbij is gesproken met de o.a. voor het grondbeleid verantwoordelijke wethouder, een aantal leden uit de directie, de teamleider ontwikkeling, onderzoek en projecten, de teamleider bedrijfseconomische control, projectleiders, de externe accountant en de planeconoom.

Het concept rapport is in het kader van de technische hoor- en wederhoor twee maal besproken in een gezamenlijk overleg tussen de rekenkamercommissie, Akro Consult en wethouder de heer Van der Poel, gemeentesecretaris de heer Van der Ven en coördinerend manager bedrijfsvoering de heer Bogaard.

1.2 Normenkader

Het normenkader geeft een overzicht van kaderstellend beleid dat in het kader van de grondbedrijfsfunctie relevant is. Het normenkader is van belang voor de rechtmatigheid van handelingen van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie in het perspectief van de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid van de Raad.

Het normenkader is opgebouwd uit een algemeen deel met de voor de grondbedrijfsfunctie kaderstellende beleidsdocumenten, meetbare normen en niet meetbare normen.

Het normenkader wordt integraal weergegeven in bijlage 1 en zal bij de bevindingen in de hoofdstuk 4 t/m 6 aan het begin van elke subparagraaf kort geresumeerd worden als het getoetste referentiekader.

In dit onderzoek wordt een overlap met het normenkader van de accountant in het kader van de controle van de jaarrekening vermeden. In het interview met de accountant is vastgesteld en afgesproken dat dit onderzoek los staat van het algemene rechtmatigheidsonderzoek van de accountant en de periodieke controles op dat vlak.

2. Belangrijkste bevindingen en conclusies

De door de Raad centraal gestelde thema's en vragen bestrijken een breed palet aan aspecten, die deels herleidbaar zijn op basis van beleidsstukken, raadvorstellen en genomen besluiten, maar deels ook over de toekomst gaan. Verder speelt de grondbedrijfsfunctie zich af op het snijvlak tussen het publieke domein van gebiedsontwikkeling, het private domein van gebiedsontwikkeling en "het marktsentiment". Uiteindelijk is de bereidheid van mensen en bedrijven om woningen of bedrijfsruimte te kopen/huren bepalend voor het succes van de grondbedrijfsfunctie. Daarmee is de grondbedrijfsfunctie een complexe en kapitaalintensieve bedrijfstak, die volledig veranderd is sinds de financiële crisis van 2008.

Gezien de doorlooptijd en de breedte van de doelstelling van dit onderzoek zijn de bevindingen enerzijds gebaseerd op dossieronderzoek en interviews. Daarnaast zijn de bevindingen ook gebaseerd op de jarenlange ervaring en de kennis van de onderzoekers in vergelijkbare situaties bij andere gemeenten.

Van belang is aan te geven dat de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie bij de ontwikkelopgave groot is en de medewerking aan het onderzoek uitermate constructief is geweest.

2.1 Belangrijkste bevindingen

Vooraf wordt een aantal algemene bevindingen benoemd:

- De uitgangssituatie van Heusden is in belangrijke mate een gevolg van een actief grondbeleid tot aan 2008. De grote grondvoorraad is overwegend opgebouwd in de collegeperiode 2006-2010.
- De ambtelijke organisatie beschouwt de grote grondvoorraad 'als een gegeven'. In tegenstelling tot een aantal andere gemeenten heeft de gemeente Heusden er niet voor gekozen om de grondvoorraad af te boeken, maar de strategie te volgen van het stap voor stap tot ontwikkeling brengen van de verschillende gebieden in een economisch moeilijke tijd. Daarbij moest de oorspronkelijke ontwikkelingsstrategie worden bijgesteld. Inmiddels kan geconstateerd worden dat de positieve resultaten in de grondexploitaties teruglopen en er steeds meer voorzieningen getroffen moeten worden. In de verantwoording is de aandacht meer gericht op de informatievoorziening over het onderhanden werk dan op evaluatie, analyse, strategie en denken in scenario's.
- Ondanks de economische crisis en de gewijzigde marktomstandigheden is de kwantitatieve ambitie van het woningbouwprogramma in stand gebleven. Wel is daarbij prioriteit gegeven aan de grotere projecten. In de komende jaren wordt uitgegaan van een afzet van grond vergelijkbaar met de periode voor de crisis van 2008. In die periode waren overigens het beschikbare aantal te verkopen kavels beperkt.

Landelijk is de trend behoedzaam te plannen en uit te gaan van een geringere afzet dan voor 2008. Inmiddels is een prioritering in de projecten aangebracht en wordt jaarlijks de fasering van de productie bezien. De differentiatie van het woningbouwprogramma is in een aantal projecten aangepast ten opzichte van het einddoel 1/3^e sociaal, 1/3^e vrije kavels en een 1/3^e projectmatige markwoningen. Bovendien zijn aanpassingen in de kwalitatieve voorwaarden doorgevoerd (met als voorbeeld eisen beeldkwaliteit, investeringen in bouw- en woonrijp maken zoveel mogelijk afstemmen op de beoogde gronduitgifteplanning).

- De organisatie is actief gericht op het ten uitvoer brengen van de lopende plannen. De focus ligt daarbij op maximaliseren van de afzet van uitgeefbare grond op basis van grondprijzen die minimaal op het niveau van voor de crisis liggen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de grote woningbouwplannen De Grassen en Geerpark, omdat ze qua ruimtelijke opzet en woonkwaliteiten verschillend worden gepositioneerd, gedeeltelijk verschillende doelgroepen kunnen binden. Verondersteld wordt dat voor deze beide plannen in Vlijmen extra vraag is, omdat in Vlijmen de afgelopen jaren geen aanbod aan nieuwbouwlocaties is geweest. Bovendien wordt tussen deze woningbouwprojecten in relatie tot het centrumplan Vlijmen een wederkerig belang gezien (centrumvoorzieningen hebben een belang bij een groter aantal inwoners en de afzet van woningbouw in uitbreidingswijken is gebaat bij een aantrekkelijk centrum).
- De risico's van gebiedsontwikkeling worden in de rapportages niet gestructureerd geanalyseerd in relatie tot de strategische projectkeuzes, het weerstandsvermogen, de overige vastgoedposities van de gemeente en de actuele ontwikkelingen in de markt. De kavelwinkel en de gevoerde gesprekken met woningzoekenden zijn goede initiatieven. Deze moeten nog uitgewerkt worden tot een permanent gesprek tussen de gemeente en de woningzoekenden ('de markt') om de afzetmogelijkheden van de grote grondpositie te maximaliseren.
- De planning-, en control-cyclus domineert nu de verantwoording ten aanzien van de grondbedrijfsfunctie. Deze verantwoordingslijn is helder en inzichtelijk. De rapportage is echter wel volledig vertrouwelijk. Daardoor kan niet op een transparante wijze gediscussieerd worden over de grondbedrijfsfunctie. Een onderscheid in de rapportages in openbaar beschikbare informatie en geaggregeerde financiële gegevens over de grondexploitatieprojecten en vertrouwelijk te behandelen marktgevoelige informatie wordt noodzakelijk geacht. De sturing van de risico's in de grondbedrijfsfunctie gebeurt echter vooral in de projectencyclus. De aansturing en verantwoording van de projecten in combinatie met de financiële en programmatische is niet uitgewerkt tot een geïntegreerde jaarcyclus t.a.v. de grondbedrijfsfunctie waarbij de Raad weet 'wanneer en waarop zij kunnen (bij)sturen'.

2.2 Belangrijkste conclusies

De belangrijkste conclusies van dit rekenkameronderzoek zijn:

- De historisch gegroeide grondportefeuille van de gemeente is omvangrijk. De ambtelijke organisatie is sterk operationeel gericht op de afzet van grond in de komende jaren in een groot aantal projecten;
- Uit de structuurvisie blijkt dat de gemeente een beleid voorstaat met ambities op het gebied van landschap, natuur, woningbouw, infrastructuur en bedrijvigheid. Concentreren en versterken staan daarbij als thema centraal. De gemeente houdt vast aan deze duidelijke ontwikkelambitie;
- Het in de structuurvisie verwoorde beleid vormt het kader voor de ingerekende verwachtingen in de grondexploitatie. Bij een ambitieus beleid en daarop gebaseerde verwachtingen in de grondexploitatie zou een kritische en transparante risico analyse niet mogen ontbreken. Deze is beperkt aangetroffen;
- Het is praktijk om bij mogelijke tegenvallers in de opbrengsten uit te gaan van mogelijke meevallers in de aanbesteding en nog niet gerealiseerde opbrengsten uit verkoop van gemeentelijk vastgoed en/of cultuurgrond;
- Binnen de gemeente ligt de nadruk meer op informatievoorziening en verantwoording van onderhanden werk dan op evaluatie, analyse, strategiebepaling en mogelijke alternatieve (risico)scenario's. Dit beperkt de gemeenteraad in zijn mogelijkheden de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid in de sturing van de grondbedrijfsfunctie te vervullen.

3. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste aanbevelingen aangegeven:

Aanbeveling 1:

Verbeter de risicoanalyse van de grondbedrijfsfunctie.

De uitgevoerde risicoanalyses in de nota bouwgrondexploitaties zijn nu vrij beperkt en er dienen meer scenario's bekeken te worden en geanalyseerd te worden op hun gevolgen om het gemeentebestuur een beter inzicht te geven in de sturingsmogelijkheden. De positieve verwachtingen in de grondexploitaties worden nu maar beperkt gebufferd door een kritische risicoanalyse. De kwetsbaarheid van de portefeuille wordt daardoor groot. Een belangrijke aanvulling is een meerjarenprognose toe te voegen waarin de verwachte ontwikkeling van de boekwaarde en de verwachte ontwikkeling van de benodigde weerstandscapaciteit bijvoorbeeld voor een periode van 5 jaar vooruit wordt gepresenteerd.

Aanbeveling 2:

Maak de rapportages meer strategisch en kernachtig, onderscheid een openbaar en een vertrouwelijk deel en geef meer aandacht aan planning en evaluatie en scenario's.

Er wordt uitgebreid gerapporteerd in de nota Toelichting Bouwgrondexploitaties en de Bestuursrapportages. De informatie richt zich nu vooral op verslaglegging. Om de raad scherper te kunnen (laten) aangeven welke keuzes mogelijk zijn zou de rapportage meer strategisch en besluitvorminggericht van karakter moeten worden. De rapportage wint aan waarde als ook de samenhang met eerdere besluiten, hetzij in vorige versies van de Toelichting Bouwgrondexploitaties hetzij met Bestuursrapportages, fasebesluiten en programmeringsafspraken duidelijker aangegeven zou worden. Ook planning (een meer vraaggestuurde programmering/fasering met aandacht voor onderlinge projectrelaties) en evaluatie (analyse marktontwikkelingen en uitgifteresultaten) moeten gestructureerd onderdelen van de rapportages zijn. Met de volledige rapportage over de bouwgrondexploitaties wordt nu vertrouwelijk omgegaan. Voor marktgevoelige informatie, die ook in de grondexploitaties is verwerkt, is vertrouwelijkheid een goed uitgangspunt. Voor geaggregeerde informatie over de projecten is die vertrouwelijkheid niet noodzakelijk. Er dient in de rapportages een beter onderscheid in openbare en vertrouwelijke informatie gemaakt te worden. In de kern wordt de raad binnen de driehoek jaarlijkse woningprogrammering, nota bouwgrondexploitaties mede in relatie tot de jaarrekening en de projecten (projectmatig werken) betrokken bij de grondexploitatie. Via een jaarplanning met keuzemomenten en beïnvloedingsmogelijkheden zijn mogelijkheden om de wijze van betrokkenheid van de raad te vergroten.

Aanbeveling 3:

Doe meer onderzoek naar de marktconformiteit van de grondprijzen en het woningbouwprogramma.

In de jaarlijks bij te stellen uitvoeringsnota grondprijzen en de in de grondexploitaties op te nemen grondprijzen voor woningbouw dient een uitvoeriger onderbouwing plaats te plaats vinden van de gebruikte prijzen (marktonderzoek en monitoring gerealiseerde grondprijzen). In aanvulling op de grondprijzstelling is het belangrijk om ook de verhouding tussen de woningbouwsegmenten kritisch te beschouwen. Te verwachten is, onder meer vanwege stringenter rijksbeleid met betrekking tot financiering en fiscale aftrek van

koopwoningen, de lagere vraag en de veranderde verhouding tussen de marktsegmenten een meer structureel karakter heeft.

Aanbeveling 4:

Actualiseer een aantal beleidsnotities:

- *Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement*

De kaders voor het risicomanagement zijn gedateerd. Het verdient aanbeveling bij een actualisatie in het toetsingskader voor het risicomanagement expliciet inzicht te bieden in de ambities en de daarop gebaseerde uitgangspunten voor prijzen en afzet binnen de grondexploitatie en de daarbij behorende risico's.

- *Nota Grondbeleid*

De Nota Grondbeleid gaat uit van een actief grondbeleid. In de praktijk wordt uitgegaan van een faciliterend grondbeleid. Daarmee wordt een onduidelijk beeld geschapen t.a.v. het beleid. Het verdient aanbeveling om de Nota Grondbeleid in lijn te brengen met de hedendaagse praktijk.

- *Uitvoeringsprogramma Structuurvisie*

Het uitvoeringsprogramma in de bijlage van de Structuurvisie is nu niet voorzien van een uitvoeringsplanning. Hierdoor is onduidelijk welke projecten wel/niet en wanneer worden uitgevoerd.

- *Uitwerkingregeling kostenverhaal*

Er is geen uitwerkingsregeling kostenverhaal. Daardoor ontbreekt een wettelijk afdwingbaar kader voor het verhalen van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen.

4. Beleid

Voor de gebiedsontwikkeling in het algemeen en het uitvoeren van de grondexploitaties in het bijzonder zijn de Structuurvisie en de nota Grondbeleid (inclusief uitvoeringsregelingen) de belangrijkste inhoudelijke beleidskaders. Tevens zijn onderdelen van de financiële verordening van de gemeente van belang. Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de financiële verordening, de nota grondbeleid (inclusief diverse uitvoeringsregelingen) en de structuurvisie geanalyseerd.

Normenkader:

Algemene kaders Grondbeleid strategie.

- Afwegingsmethode ontwikkelingsstrategie i.r.t. grondbeleid (actief v. faciliterend).
- Afwegingsmethode samenwerkingsmodel binnen ontwikkelstrategie (alternatieven overwogen)
- Beleid en aanpak verwervingen
- Leggen van programmatische relaties tussen projecten

Programmasturing

- Uitvoeringsprogramma met planning met daarin beschreven de relaties tussen projecten, programma's, de investeringsruimte en eventuele bovenwijkse investeringen.
- Periodieke monitoring en (bestuurlijke) evaluatie op het uitvoeringsprogramma
- Criteria voor de prioritering van projecten
- Criteria voor start nieuw beleid en nieuw project

4.1 Financiële verordening

Het grondbeleid wordt omschreven in artikel 22 van de gemeentelijke Financiële Verordening (2006). De uitgangspunten van het financiële grondbeleid horen thuis bij de Raad. In artikel 22 is onder meer bepaald dat er één maal per raadsperiode een Nota Grondbeleid wordt aangeboden en vastgesteld. De Raad behoort daarnaast minimaal te worden geïnformeerd in de verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken. Die informatievoorziening behoort conform de voorschriften van de commissie BBV te zijn. In de verordening is speciale aandacht voor de actuele vastgoedpositie, de aan- en verkoop van grond, de deelname in PPS-constructies en de geraamde kosten en opbrengsten per in ontwikkeling genomen project.

Geconstateerd is dat de informatievoorziening conform de kaders van de actuele financiële verordening plaats vindt.

Het beleids- en toetsingskader in de financiële verordening is aan herziening toe. De bijgestelde notitie grondexploitaties van de Commissie BBV (februari 2012) bevat naast stellige uitspraken tevens een aantal aanbevelingen, o.a. om in de financiële verordening (verordening 212) de autorisatie en de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatiebudgetten via een raadsbesluit vast te leggen. Verder worden gedragsregels geadviseerd over de vervaardigingskosten van NIEGG en de hoogte van de in acht te nemen marktwaarde en eventuele winstnemingen. Tot slot beveelt de commissie BBV aan in het kader van een juiste waardering en resultaatbepaling te bezien of de looptijd en de grootte van de grondexploitaties in verhouding staan tot een adequate beheersing van alle aspecten van het plan en beveelt aan de projectfasering en daaraan verbonden resultaatbepaling te actualiseren wanneer de marktomstandigheden daartoe aanleiding geven.

Het aanpassen van de financiële verordening op basis van de bijgestelde notitie grondexploitaties van de Commissie BBV is door de gemeente nog niet doorgevoerd. De gemeente wacht met de aanpassing op de door de VNG uit te brengen herziening van de modelverordening.

In de gemeentelijke Financiële Verordening is opgenomen dat tenminste eens per vier jaar een (bijgestelde) Nota weerstandsvermogen en risicomanagement wordt aangeboden als ook een Nota reserves en voorzieningen. De vigerende Nota reserves en voorzieningen, activering, waardering en afschrijving van activa en rente van de gemeente dateert van november 2004. Gelet op de 'ouderdom' van de Nota is actualisatie nodig. Het verdient aanbeveling in de actualisatie de bijgestelde notitie grondexploitatie van de Commissie BBV alsmede de kaders voor het risicomanagement (zie hoofdstuk 5) te betrekken.

4.2 Nota Grondbeleid

Een nota Grondbeleid is niet verplicht op basis van de notitie Grondexploitaties van het BBV maar is wel gebruikelijk. De vigerende nota Grondbeleid is een kadernota die dateert van oktober 2010. Voor een aantal concreet benoemde aspecten is benoemd dat daarvoor uitwerkingsregelingen dienen te worden opgesteld.

De nota beschrijft dat een actief grondbeleid op basis van een gemeentelijke grondexploitatie en het zelf ontwikkelen van gebieden de voorkeur geniet van de gemeente. Grondbeleid wordt ook gepositioneerd in het belang van het versterken van de financiële positie van de gemeente en het houden van regie op de ontwikkeling in de gemeente. Daarbij wordt overigens wel aangetekend dat er veel geld en aanzienlijke risico's aan de orde zijn¹. Het College heeft op basis van de kadernota een aanzienlijk mandaat voor het verwerven van grondposities.

De feitelijke strategie die nu wordt gevolgd is overigens terughoudender dan op basis van de nota mogelijk is. De gemeente richt zich vanaf 2008 in het grondbeleid vooral op het ten uitvoer brengen van de transacties en samenwerkingscontracten die voor 2008 zijn aangegaan. Situationeel wordt, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van Centrumplan Vlijmen, een enkele aankoop gedaan.

In een nota grondbeleid worden doorgaans ook de uitgangspunten voor het beheersen van de grondbedrijfsfunctie (o.a. projectmatig werken), programmering, risicomanagement, informatievoorziening (planning en verantwoording) uitgewerkt. In de gemeentelijke kadernota Grondbeleid is dit nauwelijks uitgewerkt.

¹ Opvallend is dat in de voorafgaande Grondnota (2005) een meer terughoudende rol van de gemeente het uitgangspunt was voor het grondbeleid. Toen werd een meer voorwaardenscheppende en regierol voorgestaan. Uit de interviews is naar voren gekomen dat in juist in de periode 2005-2008 een actief grondbeleid is gevoerd.

4.2.1 Uitvoeringsnota Grondprijzen

Jaarlijks wordt de uitvoeringsnota Grondprijzen vastgesteld. De gemeente hanteert de residuele grondprijzenbenadering als uitgangspunt voor de uitgifteprijsen. De nota is een compacte uitwerking van grondprijzen voor de verschillende bestemmingen, zoals wonen en bedrijven. Navolgend wordt daar specifiek op ingegaan.

Wonen

Voor de vrije sectorwoningbouw op een particuliere kavel wordt uitgegaan van een gemiddelde grondprijs per m² kavel. Voor projectmatige bouw gaat de gemeente bij woningbouw uit van een (residueel afgeleide) grondquote. Dit is in de landelijke praktijk niet ongebruikelijk. Bij veel gemeenten worden echter ter indicatie wel (in bandbreedtes) concrete grondprijzen per m² gepresenteerd.

In de interviews is aangegeven dat de grondprijzen voor projectmatige woningbouw op niveau zijn gehouden. De grondprijzen voor de vrije kavels zijn in de onderzoeksperiode verhoogd, waarbij in 2013 een bandbreedte voor maatwerk is ingevoerd. Er is vertrouwen in het prijsniveau. De gemeente onderhoudt daarvoor contact met makelaars, heeft een onderzoeksbureau in 2011 onderzoek laten doen en ziet in een recente marktselectie ook het bewijs dat de markt bereid is de grondprijs conform de uitvoeringsnota te betalen.

Op het moment dat de verkoopprijzen van woningen dalen, zoals de afgelopen jaren het geval is geweest, kan ook de grondprijs per m² onder druk komen te staan. De gemeente heeft er in de uitvoeringsnota grondprijzen voor gekozen de dalende trend in de Vrij op Naam (VON) prijzen niet te verwerken in een beleidsmatige verlaging van de grondprijzen.

In de interviews is daarbij aangegeven dat wanneer er in het grondbeleid en de grondexploitatie-ramingen uitgegaan zou worden van lagere grondprijzen dit 'automatisch' in de praktijk tot lagere gerealiseerde opbrengstwaarden leidt.

Het beleid van de huidige (op niveau gehandhaafde) grondprijzen brengt een aantal risico's met zich mee:

- Prijsdalingen in de VON-prijzen kunnen niet permanent worden opgevangen door verlaging van andere kostenposten of financiële meevallers in de bouwkolom en leiden op enig moment tot een aanpassing van de grondprijzen;
- Er is een algemene trend landelijk herkenbaar dat de duurste prijssegmenten minder wordt afgezet en er relatief meer middeldure woningen worden gerealiseerd.
- De gemiddelde gerealiseerde grondprijs voor kavels in de gemeente ligt in de onderzoeksperiode circa 15% lager dan waar de huidige uitvoeringsnota (2013) van uitgaat (€ 342,- per m²)². Daarbij dient opgemerkt te worden dat de prijzen voor kavels in het jaar dat de afspraken met de ontwikkelaars werden gemaakt wel in overeenstemming waren met de uitvoeringsnota wonen van het betreffende jaar;
- De marktselectie voor het Geerpark is geen goede referentie voor het algemeen in grondexploitatie aan te houden prijsniveau. In de marktselectie Geerpark is namelijk sprake van het marktrisico van een beperkt aantal woningen in combina-

² De gemiddeld gerealiseerde grondprijs voor bouwkavels in de afgelopen jaren bedraagt € 310,-/m², bij een gemiddelde uitgifte van 18 kavels per jaar.

tie met een gegarandeerde afzet van woningen (voor de woningbouwcorporatie) en is er derhalve naast de projectmatige ontwikkeling van woningen op risico tevens sprake van een aanbesteding van een bouwopdracht .

In de nota van 2013 zijn geen grondprijzen opgenomen voor vrije sector huurwoningen, terwijl er in de projecten die onderhanden zijn ook hier op wordt ingezet (o.a. in het project De Grassen met circa 75 woningen). Een grondprijs voor vrije sectorhuurwoningen dient opgenomen te worden in de uitvoeringsnota. Overigens is de afgesproken grondprijs (die 60% bedraagt van een qua woningtypologie vergelijkbare koopwoning) marktconform.

Bedrijven

De grondprijzen voor bedrijfsbestemmingen zijn uitgewerkt per m² bedrijfskavel. Geconstateerd is dat het gerealiseerde prijsniveau in de onderzoeksperiode in overeenstemming is met de onderkant van de bandbreedte in de prijsstelling die de gemeente hanteert. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het lage uitgifteniveau niet het gevolg is van het grondprijsniveau maar meer van de economische crisis, de investeringsbereidheid van het bedrijfsleven alsmede het probleem om financiering voor nieuwe bedrijfsgebouwen te verkrijgen.

4.2.2 Uitgiftebeleid

Conform de doorkijk die er bij het vaststellen van de kadernota Grondbeleid werd gegeven is in 2012 het uitgiftebeleid aanzienlijk verruimd, waarmee het in overeenstemming is gebracht met de Huisvestingswet. Inschrijving op koopwoningen staat nu zonder beperking open voor iedereen, ook geïnteresseerden van buiten de gemeente. Dit is gunstig voor de afzetbaarheid.

4.2.3 Kostenverhaal

De uitwerkingsregeling kostenverhaal is in voorbereiding. Er is geen planning voor de afronding van deze regeling. Voor het verhalen van bovenwijkse voorzieningen op exploitanten van grondexploitaties en zelfrealisatoren is het belangrijk een goede onderbouwing te hebben. Voor een onderbouwing van de bovenwijkse afdrachten is een relatie met de structuurvisie vereist, waarbij profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (p.p.t.) van de fondsbijdragen in relatie tot de structuurvisie worden onderbouwd.

Indien de uitwerkingsregeling ontbreekt kunnen partijen in voorkomende gevallen met recht weigeren de afdracht bovenwijkse voorzieningen te betalen.

Op dit moment kent een aantal grondexploitaties overigens een afdracht bovenwijkse, veelal gebaseerd op oude afspraken en vastgelegd in overeenkomsten.

In de huidige situatie, waarin weinig projecten in de realisatiefase komen, leveren het exploitatieplan en de formele regeling van het kostenverhaal de gemeente veel (administratief) werk op tegen relatief weinig rendement. De urgentie om op korte termijn een uitwerkingsregeling kostenverhaal af te ronden is daardoor minder relevant en het is verstandiger om de afspraken vooral anterior vast te leggen. Desalniettemin kan het ontbreken van een uitwerkingsregeling kostenverhaal in voorkomende gevallen nadelig zijn voor de gemeente en wordt geadviseerd de uitwerkingsregeling kostenverhaal af te ronden en vast te stellen om een kader te hebben voor het verhalen van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen.

4.3 Structuurvisie

De structuurvisie dateert uit 2009 en is actueel; de grote lopende gebiedsontwikkelingen zijn in de structuurvisie opgenomen en daarnaast biedt de structuurvisie ook een afwegingskader voor (nog) niet concreet geformuleerde projecten en plannen. Dit past bij een document dat beoogt 20 jaar vooruit te zien (overigens met duidelijk accent op de periode 2010-2020). De structuurvisie is vastgesteld zonder een uitvoeringsprogramma. In het achtergronddocument is hiervoor wel een aanzet voor een uitvoeringsprogramma opgenomen met een projectenlijst van 47 projecten en onderlinge relaties maar dit is niet kaderstellend vastgesteld.

Een uitvoeringsprogramma dat periodiek wordt geactualiseerd, kan voor de gemeenteraad een effectief instrument zijn om de voortgang te volgen en eventueel ontwikkelingen te prioriteren. Geconstateerd wordt dit instrument in Heusden ontbreekt. De keuze om een in de Structuurvisie aangegeven ruimtelijke ontwikkeling (nog) niet uit te voeren (b.v. een groenproject) vindt daardoor buiten het gezichtsveld van de Raad plaats.

Er wordt jaarlijks een planning voor woningbouw vastgesteld op basis van diverse criteria. Deze criteria en planning worden vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders. De gemeenteraad wordt, impliciet geïnformeerd over de programmering door middel van de jaarlijkse notitie bouwgrondexploitaties. Er vindt geen actieve afstemming met de gemeenteraad plaats over de criteria voor planning en prioritering van het woningbouwontwikkelprogramma en de afstemming met de (realisering van de) structuurvisie.

5. Sturing Grondbedrijfsfunctie

Voor een adequate beheersing van de grondbedrijfsfunctie is er een aantal belangrijke randvoorwaarden. Voor wat betreft de algemene informatievoorziening en financiële beheersing speelt de verantwoording van de ontwikkelingen in het kader van de gemeentelijke planning- en control-cyclus een belangrijke rol alsmede de invulling van het risicomanagement. Voor een optimale procesbeheersing en fasegewijze kaderstellende besluitvorming over beleidsdocumenten is projectmatig werken een belangrijke randvoorwaarde.

In dit hoofdstuk wordt beknopt ingegaan op de planning en control-cyclus en het projectmatig werken. Verder komt de acquisitieaanpak van de gemeente aan de orde, aangezien de gemeente voor de beheersing van de grondbedrijfsfunctie sterk afhankelijk is van gronduitgiften.

Normenkader:

Projectsturing

- Toetsing aan beleidsdocumenten bij een besluitmoment van de Raad per projectfase
- Besluitmomenten van de Raad in de verschillende projectfasen SMART geformuleerd
- Sturingsaspecten project benoemd bij een besluitmoment van de Raad per projectfase (GOTIK)
- Risicobeheersing project benoemd bij een besluitmoment van de Raad per projectfase
- Toetsing aan afspraken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen

Geld

- Inzicht in aandeel gemeente en aandeel andere partijen
- Sturing op cashflow in grondexploitatie
- Financiële dekking per planfase
- Risicobeheersing van gehele portefeuille
- Afwegingscriteria voor beheersing van boekwaardes, het treffen van voorzieningen binnen grondexploitaties en het op niveau houden van het weerstandsvermogen binnen de grondbedrijfsfunctie

5.1 Planning en control-cyclus

In de kadernota Grondbeleid is geen nadere uitwerking gegeven aan de werkwijze betreffende de planning- en control-cyclus. In de praktijk is de actualisatie van grondexploitaties en rapportage zorgvuldig afgestemd op de planning van de gemeentelijke jaarrekening.

In de voorbije jaren is er veel inzet geweest om de kwaliteit van de informatievoorziening in het kader van de planning- en control-cyclus te verbeteren. Dit geldt met name voor de Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties als uitgebreide onderbouwing voor de paragraaf Grondbeleid. Accent en inspanning is gericht op het inzichtelijk maken van de actuele financiële positie. De rapportage voldoet aan de vereisten van de financiële verordening en de richtlijnen van het BBV en is helder en inzichtelijk. Ook de controlerend accountant is te spreken over de kwaliteit van de nota Toelichting Bouwgrondexploitatie en de algemene aandacht die gegeven wordt aan rapportages.

Daarnaast komt de informatievoorziening t.a.v. de majeure projecten aan de orde in de Bestuurlijke Voortgangrapportages (de Beraps). In het kader van dit onderzoek zijn daar-

voor de rapportages 2-2012 en 1-2013 bestudeerd. Hierbij wordt in de rapportage 1-2013 uitgebreid ingegaan op een beschrijving van de beheersfactoren.

5.1.1 Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties

Jaarlijks wordt de nota Toelichting Bouwgrondexploitaties opgesteld. De paragraaf Grondbeleid in de jaarstukken wordt van deze nota afgeleid. Met de volledige rapportage over de bouwgrondexploitaties wordt nu vertrouwelijk omgegaan. Voor marktgevoelige informatie, die ook in de grondexploitaties is verwerkt, is vertrouwelijkheid een goed uitgangspunt. Voor geaggregeerde informatie over de projecten is die vertrouwelijkheid niet noodzakelijk. Op moment dat die informatie beschikbaar is kan de discussie in de gemeenteraad ook transparanter gevoerd worden. Wel dient deze discussie op een juiste manier te worden ingebed om geen ongewenste beïnvloeding van de positie van de gemeente in de gebiedsontwikkelingsprojecten te bewerkstelligen.

In veel gemeenten wordt ervoor gekozen om de Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties op te splitsen in een algemeen deel met de projecten, de stand van zaken, de saldi van de boekwaarden en de grondexploitaties inclusief de resultaten op hoofdlijnen van de meerjarenprognoses en risico-analyses. De informatie die vertrouwelijkheid behoeft (bijvoorbeeld in het kader van onderhandelingen met marktpartijen of aanbestedingen) wordt in een apart katern of bijlage van de rapportage opgenomen. De huidige nota omvat weinig informatie die werkelijk vertrouwelijke behandeling behoeft.

In de Nota Toelichting Bouwgrondexploitatie worden de projecten waarvoor een grondexploitatie geopend is ('de BIE-projecten') en de projecten waarvoor dat (nog) niet het geval is ('de NIEGG-gronden') door elkaar heen behandeld. In de consolidatie en een bijlage wordt het verschil wel aangegeven, maar in de beschrijving van de projecten worden de beide soorten van projecten door elkaar behandeld. Voor niet direct ingevoerden lijken alle projecten daardoor hetzelfde, terwijl er volgens de BBV wel een verschil is. Ter vergroting van de leesbaarheid wordt geadviseerd een duidelijker onderscheid tussen de 'NIEGG en de BIE-projecten' aan te geven in de Nota bouwgrondexploitaties.

De nota Toelichting Bouwgrondexploitaties geeft een helder inzicht. Een volgende stap is het toevoegen van een meerjarenprognose, waarin o.a. de verwachte ontwikkeling van de boekwaarde en de verwachte ontwikkeling van de benodigde weerstandscapaciteit (zie 4.1.2. inzake risicomangement) voor een toekomstperspectief periode van 5 jaar vooruit wordt gepresenteerd. Verder is meer aandacht voor planning (ontwikkeling van de vraag met aandacht voor onderlinge projectrelaties en fasering) en evaluatie (analyse marktontwikkelingen en uitgifteresultaten) gewenst. Daarmee ontstaat een volledig inzicht in de wijze waarop de grondportefeuille van de gemeente zich zal (kunnen) ontwikkelen en de wijze waarop met veranderende omstandigheden en al dan niet behaalde resultaten wordt omgegaan.

Door de huidige koppeling aan de gemeentelijke jaarrekening ontbreekt een afstemmingsmoment om als gemeenteraad sturing te geven aan de programmering en risico-beheersing in het kader van de grondbedrijfsfunctie. Dit kan worden doorbroken door een aantal maanden voor de behandeling van de Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties een basisnotitie op te stellen met daarin de criteria voor prioritering, de programmering, de marktinschatting en de prijsstelling, welke input is voor de actualisatie van de grondexploitaties. Nadat deze notitie is besproken in de raad kan deze dienen als basis voor de Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties.

5.1.2. Risicomanagement

De uitwerking van het risicomanagement kan zowel qua systematische benadering als qua inhoudelijke uitwerking worden verbeterd. Financieel inzicht in risico's en de te verwachten ontwikkeling van de positie van de bouwgrondexploitaties is niet transparant uit de rapportage over de bouwgrondexploitaties af te leiden. Er ontbreekt een meerjarenperspectief en/of strategische kengetallen/ratio's om de ontwikkeling van de portefeuille te monitoren.

Systematische benadering

Een eenvoudige toets om de risico's en de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit te benaderen is de zogenaamde IFLO-norm, in het verleden opgesteld door Ministerie van Binnenlandse Zaken die bij provincies vaak nog wordt gebruikt om globaal de financiële positie van gemeenten te volgen.

De toets gaat ervan uit dat de benodigde weerstandscapaciteit 10% van de boekwaarde dient te zijn vermeerderd met 10% van de nog te maken kosten. Ook in Heusden wordt deze norm als globale basis gehanteerd (op basis van de Nota reserves en voorzieningen, activering, waardering en afschrijving van activa en rente van de gemeente), al wordt deze niet in de rapportages expliciet benoemd. Voordeel is dat deze methode snel inzicht geeft in de aan te houden weerstandscapaciteit. Nadeel is dat het een statische beoordeling is op basis van een actuele financiële stand en er geen rekening wordt gehouden met projectspecifieke en conjuncturele risico's. Deze toets is voor grote en/of risicovolle bouwgrondexploitaties daardoor eigenlijk niet toereikend.

In landelijk perspectief heeft de bepaling van het weerstandvermogen en een actieve monitoring daarvan in de voorbije jaren meer aandacht gekregen. Doorgaans wordt daarbij gebruik gemaakt van systematisch risicomanagement. Qua methodische uitwerking zijn er vele variaties mogelijk voor systematisch risicomanagement. Adequate risico-beheersing kent in ieder geval een getrapte opbouw:

1. De basis is een actuele en degelijke prognose van de grondexploitaties;
2. Vervolgens is een toegesneden risicoanalyse nodig met aandacht met per project expliciet te benoemen algemene en projectspecifieke risico's;
3. Op basis van de grondexploitatieprognose (1) en de risicoanalyse (2) kan een onderbouwde bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit, de verplichte voorzieningen en benodigde risicoreserves, worden bepaald.

Inhoudelijke benadering

De in de Nota Bouwgrondexploitaties in de laatste jaren opgenomen algemene risicoscenario's zijn vrij mild. In de grondexploitaties wordt vertrouwd op een trendbreuk met de afgelopen jaren qua productieaantallen, woningdifferentiatie en te realiseren grondprijzen in grote projecten. Gezien de actuele omstandigheden (onder meer marktsituatie en aanzienlijke grondportefeuille gemeente) is vanuit adequaat risicomanagement wenselijk de andere zijde van de ambities te laten zien door in de risicoanalyse meer scenario's te onderzoeken en ook gevolgen inzichtelijk te maken als een ontwikkeling plaats vindt, die meer in lijn ligt met de gronduitgiften van de afgelopen (crisis)jaren.

De mildheid van de risicoanalyse blijkt uit het volgende:

- Het risicoscenario dat in de laatste Nota Bouwgrondexploitaties wordt doorberekend gaat uit van een beperkte uitloop van de ontwikkeling met 2 jaar. Dit is, in

het perspectief van ontwikkelingen op de woningmarkt in de afgelopen periode, geen ingrijpend risicoscenario. De kans dat dit scenario zich bovendien voordoet wordt op 50% geschat.

- Een volgend risicoscenario betreft het geval dat de grondprijs voor vrij uitgeefbare kavels lager 15% uitkomt. Deze situatie is in de afgelopen periode feitelijk aan de orde gebleken. Het risico dat deze situatie zich voordoet wordt op 50% geschat. Dat lijkt eveneens een positieve inschatting.
- Een mogelijk meer structurele wijziging in de woningdifferentiatie in de plannen (relatief minder dure woningbouw) is niet nader beschouwd.

Uit de interviews valt op dat er uitgegaan wordt van een aantal positieve verwachtingen ten aanzien van de risico's in de grondexploitaties:

- In de grondexploitaties wordt voor de komende jaren een afzet van woningen voorzien gedurende een langdurige periode, waarbij de onderliggende grondprijzen gehandhaafd zijn op de oorspronkelijke prijsniveaus. De mogelijke afzet in de verschillende ontwikkellocaties wordt geacht gedeeltelijk complementair te zijn;
- Gesteld wordt dat de eventuele druk op grondprijzen, in ieder geval in de huidige markt, qua financiële impact deels kunnen worden opgevangen met aanbestedingsvoordelen op de investeringen (bouw-, en woonrijp maken) die in het kader van de grondexploitaties plaats vinden;
- Voor projecten die nog NIEGG betreffen wordt verondersteld dat de toekomstige marktwaarde van deze gronden, zoals berekend in een fictieve grondexploitatie, hoger ligt dan de boekwaarde waardoor het acceptabel is kosten, en ook rente, toe te voegen aan die waarde;
- De in het kader van de risicoanalyse benoemde algemene risico's zijn niet vertaald naar directe risicoreserves. Dit is overigens in overeenstemming met het besluit van de Raad om de Risicoreserve grondexploitaties op te heffen³.

5.2. Projectmatig Werken

Voor de kaderstellende en controlerende rol van de Raad en de uitvoeringsverantwoordelijkheid van het College is een projectmatige aansturing van ontwikkelingen in de grondbedrijfsfunctie van belang.

De gemeente Heusden heeft een beknopte Handleiding Projectmatig Werken met een projectkompas (2010). Het projectmatig werken is in algemene zin uitgewerkt, er is geen concrete uitwerking in relatie tot het grondbeleid en het programmamanagement. In de voorbije jaren is veel aandacht besteed aan met name de informatievoorziening op basis van het projectmatig werken in de Beraps.

³ Als de risicoscenario's zich voor zouden gaan doen wordt aangegeven dat dekking voorzien wordt in een impuls die gegeven gaat worden aan de algemene reserve door verkoop van gemeentelijk vastgoed en gronden, onder verwijzing naar het Raadsbesluit 2013. Voor de waardebepaling en courantheid heeft de gemeente onderzoek laten doen en zogenaamde bouwspoorstenen laten opstellen.

In de bestudeerde rapportages is te zien dat nog gezocht wordt naar de juiste vorm. De verantwoording in de rapportages betreft nu overwegend de planning en control-cyclus (in de laatste rapportage lag de nadruk sterk op de beheersfactoren van een project) en niet de meer strategische kant van het projectmatig werken en de projecten.

In juni 2012 is op basis van voorafgaande rekenkamerrapportage 'Evaluatie uitwerking aanbevelingen Grote Projecten, 18 juni 2012' door de Raadswerkgroep een aantal aanvullende wensen benoemd:

- Onder andere wordt er aangedrongen op aandacht voor projectfasering en mijlpalen en expliciete besluitvorming over projectfasen.
- Extra aandacht wordt gevraagd voor risico's.
- Daarnaast gaan de aanvullende wensen over de redactie van de projectinformatie.

Onderkend wordt dat de planning en aanpak van projecten zich niet verhoudt tot de theorie van projectmatig werken, waarbij wordt benoemd dat dit het gevolg is van besluiten in de projecten, zoals bijvoorbeeld aankopen en contracten, zoals die voor 2008 tot stand gekomen zijn. In de periode voor 2008 werd het projectmatig doorlopen van projecten niet gestructureerd gevolgd: er zijn diverse projecten waarvoor de contractering al is afgerond maar die zich qua planvorming nog in de ontwerpfase bevinden.

De Corridorstudie A59 en de Gebiedontwikkeling Langstraat onderscheidt zich qua gestructureerde aanpak volgens projectmatig werken positief. In dit geval is wel sprake van een actieve programmasturing en een rapportage die de acties, mijlpalen en bestuurlijke kaders tot en met de besluitvorming over de bestuursovereenkomst zorgvuldig in beeld brengt.

Er is in het kader van dit onderzoek geen uniform beeld ontstaan over de wijze waarop gewerkt in de kredietbewaking en de sturing op plan-, en proceskosten. Voor een aantal projecten staat in de Berap's dat verwervings-, en voorbereidingskredieten aangevraagd zijn. Voor andere projecten is dat nooit gebeurd en zijn alle kosten alleen onder de plankosten vervat. Voor NIEGG-projecten zijn vaak al aanzienlijke kosten gemaakt en projecten met een grondexploitatie bevinden zich soms in het stadium van planontwerp. Verder worden sommige projecten belast met kosten voor verkoopbevorderende initiatieven, terwijl andere dat niet worden.

Wel wordt het feit dat er actief op cashflow gestuurd wordt en grote investeringen zoveel mogelijk worden vermeden als er geen zicht is op korte termijn te realiseren opbrengsten als een goed uitgangspunt gezien in de beheersing van de kosten.

Een gestructureerde projectaanpak met mijlpalen waarvoor besluitvorming over projectfasen noodzakelijk is vanuit het gemeentebestuur dient verder uitgewerkt en ontwikkeld te worden. Bij die besluitvormingsmomenten dient ook aandacht te zijn voor de beheersing van de plan- en proceskosten en de meeste actuele inzichten in de grondexploitatie van dat project.

5.3 Acquisitie

De gemeente zet actief in op het maximaliseren van de afzet door promotie, stroomlijnen van verkoopactiviteiten (Kavelwinkel, zogenaamde MogelijkMakers en acquireur) en mogelijke financieringsinstrumenten zoals erfpacht..

Deze acquisitie-inspanningen passen naadloos in het traject Dromen Doen Heusden. In dat traject wordt een meer servicegerichte cultuur voorgestaan, waarin niet primair de 'regeltjes' worden gehandhaafd vanuit de gemeente, maar naast de regels ook gezocht wordt naar creatieve oplossingen voor behoeften vanuit de maatschappij en de manier waarop de lokale overheid daarop kan inspelen. Daarbij is het de bedoeling dat de MogelijkMakers anders en effectiever taken doen die sowieso moeten worden uitgevoerd.

Om de acquisitieresultaten te maximaliseren zou bij de uitwerking van de Kavelwinkel en MogelijkMakers rekening gehouden kunnen worden met de specifieke eigenschappen van de verschillende segmenten:

- Een differentiatie in de acquisitie-inspanningen alsmede uitstraling en handelwijze van de Kavelwinkel/MogelijkMakers per doelgroep wordt noodzakelijk geacht omdat de markt van het bedrijventerreinen verschilt van de markt voor woningbouw en elke markt dient zelfstandig, professioneel en actief benaderd te worden om hierin middels acquisities grond te verkopen. Met name de positie van de acquireur bedrijventerreinen verdient daarbij een goede inbedding om effectiever te kunnen worden;
- Op het gebied van woningbouw en dan met name in de markt van particulier opdrachtgeverschap kunnen de Kavelwinkel en de MogelijkMakers zeer goed als vooruitgeschoven functionarissen de voelsprietten en contactpersonen vanuit de gemeente zijn. De echte deals met projectontwikkelaars zeker in het geval van projectmatige woningbouw zullen echter vanuit de projectleiders, de directie en het College worden gemaakt. Er dient derhalve een goede wisselwerking gecreëerd te worden tussen de personen in de Kavelwinkel/MogelijkMakers en de mensen in de back-office en de besluitnemers om de verwachtingen in de relatie met de externe partijen goed te kunnen managen.

Door aandacht te geven aan de bovenstaande aspecten in de uitwerking van de Kavelwinkel/MogelijkMakers kunnen de acquisitie-inspanningen, die noodzakelijk zijn om de grote hoeveelheid eigen grond te verkopen worden verbeterd.

Bij de aanpak en dekking van de Kavelwinkel wordt er op ingezet dat een deel van de financiële dekking van deze aanpak door marktpartijen wordt bijgedragen. Dit kan alleen op vrijwillige basis.

6. Projectenanalyse

Binnen de toelichting bouwgrondexploitaties wordt een groot aantal bouwgrondexploitaties toegelicht. In 2012 betrof het in totaal circa 30 exploitaties. In het kader van dit onderzoek is daarbij vooral nader ingezoomd op de 5 grootste projecten in boekwaarde. Daarnaast is globaal gekeken naar de andere grondexploitaties om een generaal beeld te krijgen. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad en de uitvoeringsverantwoordelijkheid van het College is een goed inzicht in de lopende grondexploitaties van belang. Ook is van belang om de risico's goed te beschouwen.

Normenkader:

Geld

- Inzicht in de te verwachten kosten, opbrengsten en fasering inclusief daarbij gebruikte bronnen (ramingen, taxaties)
- Inzicht in aandeel gemeente en aandeel andere partijen
- Sturing op cashflow in grondexploitatie
- Financiële dekking per planfase
- Risicobeheersing van gehele portefeuille
- Afwegingscriteria voor beheersing van boekwaardes, het treffen van voorzieningen binnen grondexploitaties en het op niveau houden van het weerstandsvermogen binnen de gemeentelijk grondbedrijfsfunctie

Er wordt uitgebreid gerapporteerd over de grondexploitaties in de Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties en de verslaglegging ten aanzien van de majeure projecten, met name in de Berap's, is groeiende. Alles bij elkaar ligt er veel informatie. De informatie richt zich nu vooral op verslaglegging en zou meer kernachtiger, strategischer en besluitvorminggericht moeten worden om de Raad scherper te kunnen aangeven welke keuzes zij kan maken.

Daarnaast is de Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties vertrouwelijk, waardoor de discussie over de grondbedrijfsfunctie in de Raad minder transparant gevoerd kan worden. Ook dienen in de rapportages de samenhang met eerdere besluiten, hetzij in vorige versies van de toelichting bouwgrondexploitaties hetzij met bestuursrapportages, fasebesluiten en programmeringsafspraken duidelijker aangegeven te worden.

Er is een prioritering vastgesteld in de realisering van de (middel)grote projecten. Dat geeft een heldere basis voor zowel de ambtelijke inzet op de belangrijkste projecten als ook het richten van de inspanningen om zo spoedig mogelijk gronden af te zetten. In de toelichting op de bouwgrondexploitaties en de bestuursrapportages zou dit ook nadrukkelijker naar voren mogen komen om continu hetzelfde beeld uit te zenden.

Opvallend is dat een aantal maanden voor het verschijnen van de nota Toelichting Bouwgrondexploitaties er een herijking van de grondexploitaties plaatsvindt ter consolidatie van de verschillende grondexploitaties en het bepalen van de risico's. Doordat er nog maar een beperkte historie is in de verslaglegging van de majeure projecten is en doordat er weinig voortgang geboekt is in de projecten lijkt het moment van de vervaardiging van de toelichting bouwgrondexploitaties het moment waarop expliciet gekeken wordt naar de financiële risico's in de grondexploitaties, terwijl een fasebesluit in een project in de praktijk een geschikter moment is om in de risico's van een project (bij) te sturen.

Bij een vergelijking tussen de nota's Toelichting Bouwgrondexploitatie van 2010, 2011 en 2012 wordt geconstateerd dat de doorlooptijden van de plannings weinig marge bezitten en beperkt zijn terug te vinden in de bestuursrapportages en de rapportages projectmatig werken. Mede daardoor 'schuiven' de plannings in de bestudeerde toelichtingen steeds iets op in de tijd en wordt dat één op één doorvertaald in het opschuiven van de realisatietermijn in de grondexploitaties. Op een verklaring daarvan wordt niet in alle gevallen ingegaan. Het resultaat van de grondexploitatie wordt door het opschuiven negatief beïnvloed. Dit blijkt uit de oplopende voorzieningen en de teruggang van het te verwachten resultaat (dat voor een deel het gevolg is van de economische situatie). In de verslaglegging wordt niet ingegaan op de eventuele mogelijkheden, die er zijn om in te grijpen op het jaarlijks 'doorschuiven' van de plannings en wat de effecten zouden zijn van eventuele alternatieve scenario's. Het ligt voor de hand expliciet keuzes in beeld te brengen.

Ten aanzien van de kosten wordt uitgegaan van reguliere kengetallen en ramingen van de afdeling OOR. Bij aanbestedingen blijken de kosten voor bouw- en woonrijp maken regelmatig lager uit te vallen ten opzichte van de directieramingen waarmee een voordeel voor de grondexploitatie wordt behaald. Verder wordt gezien dat in de beschouwde grondexploitaties op cashflow wordt gestuurd; grote investeringen worden zoveel mogelijk vermeden als er geen zicht is om op korte termijn opbrengsten te realiseren.

Voor een aantal majeure projecten is de gemeente samenwerkingsovereenkomsten aangegaan met marktpartijen. Deze overeenkomsten zijn beoordeeld en variëren van nadelig voor de gemeente (met name de overeenkomst met van Wanrooij voor de Grassen) tot degelijk (met name de overeenkomst met Woonveste voor Geerpark en het centrumplan Vlijmen). Bij het centrumplan Vlijmen valt op dat de grond initieel bij de gemeente op de balans staat en de ontwikkelaar Heijmans uit de samenwerking kan stappen als het voorverkooppercentage niet wordt gehaald. De door de gemeente gekochte grond kan dan overigens gefinancierd worden uit de bijdrage die in geval van realisatie van het project aan Heijmans geleverd zou moeten worden.

In de Nota Toelichting Bouwgrondexploitaties worden alle projecten in één rapportage behandeld, terwijl uit de bijlage van de nota bouwgrondexploitaties blijkt dat er een onderscheid is in projecten met een formeel geopende grondexploitatie (de zogenaamde BIE-projecten) en projecten zonder een formele grondexploitatie (de zogenaamde NIEGG-gronden). Het onderscheid tussen BIE en NIEGG is nu niet altijd even duidelijk. Daarnaast verdient het aanbeveling criteria te formuleren en te hanteren wanneer voor een project een grondexploitatie geopend zou moeten worden en wanneer nog niet. In veel gemeenten gebeurt de opening van een grondexploitatie pas nadat de initiatieffase volledig is afgerond omdat dan de contouren en de haalbaarheid van het project gedefinieerd zijn. Nu worden er (fictieve) grondexploitaties berekend voor projecten, die pas ver in de toekomst in uitvoering komen.

Het onderscheid tussen een voorbereidingskrediet en plankosten is niet altijd even helder. Daarbij vallen de apparaatskosten bij sommige projecten voor een deel in door de Raad toegekende voorbereidingskredieten, terwijl bij andere projecten daar geen sprake van is en alle apparaatskosten in de plankosten van de grondexploitatie terugkomen. In de regels voor projectmatig werken staan daarvoor heldere afspraken, maar deze zijn

niet in alle projecten doorgevoerd, Dit wordt deels ook veroorzaakt door de projecten, die zijn opgestart voordat de afspraken ten aanzien van het projectmatig werken zijn ingevoerd. De afspraken voor het afgeven van kredietramingen voor projecten en het wel/niet openen van een grondexploitatie zijn voor het gemeentebestuur niet altijd even inzichtelijk gemaakt.

Voor zover er relaties worden gelegd tussen projecten wordt door de geïnterviewden in het algemeen verondersteld dat projecten elkaar versterken omdat er iets te kiezen valt dan wel dat ze complementair zijn. Onderzoekers menen dat dit niet zonder meer verondersteld kan worden. Alleen een gestructureerd beeld van de markt zou een dergelijke veronderstelling kunnen staven.

Verder is het opgevallen dat in de bestudeerde Nota's Toelichting Bouwgrondexploitaties bij een aantal (kleinere) projecten door de ontwikkelaars in de afgelopen periode de realisatie van de geplande woningen is terug gegeven aan de gemeente. Uit de interviews is gebleken dat er bij deze (kleinere) projecten recentelijk wel afspraken gemaakt zijn met de ontwikkelaars of anderszins tot een oplossing is gekomen. Het is niet duidelijk op welke wijze de gemeenteraad is geïnformeerd over deze op zich positieve ontwikkelingen en wat dat betekent voor het generale beeld van de markt in Heusden.

7. Scenario's

Het doel van dit onderzoek is naast de informatievoorziening en verantwoording van/naar de gemeenteraad ten aanzien van de grondbedrijfsfunctie ook de verkenning van een aantal scenario's om te bepalen op welke wijze de gemeente kan omgaan met haar grondposities en de risico's, die daaraan verbonden zijn.

Qua aard behoren de scenario's niet direct bij de bevindingen ten aanzien van informatievoorziening en verantwoording. Daarbij wordt teruggekeken naar het verleden en worden adviezen gegeven voor verbetering op basis van de waarnemingen.

Bij de berekening van scenario's worden inschattingen gemaakt op basis van aannames over de toekomstige situatie op basis waarvan een aantal effecten bepaald worden. In feite is dat een ander soort van onderzoek.

Ook is bij de verkenning en verdieping van scenario's het thema vertrouwelijkheid een belangrijk onderwerp. Hierbij kan algemene informatie ten aanzien van scenario's wel transparant worden gedeeld in dit onderzoek. De berekeningsresultaten van scenario's hebben een vertrouwelijk karakter en horen om die reden niet in dit rapport thuis.

De belangrijkste kenmerken van de onderscheiden scenario's zijn:

1. Doorgaan op dezelfde weg

Kenmerken:

- energie richten op grondafzet;
- plannen snel in uitvoering brengen;
- erop vertrouwen dat de afzet van grond plaats vindt.

2. Doorgaan op dezelfde weg maar de markt trekt (voorlopig) niet aan

Kenmerken:

- energie richten op grondafzet en plannen snel in uitvoering brengen;
- er wordt geen grond verkocht: de afzet blijft laag;
- tekorten en voorzieningen lopen op;
- druk op de financiële positie van de gemeente.

3. Actief sturen op het delen en verkleinen van risico's in projecten en grondexploitaties

Kenmerken:

- andere strategie voor het ontwikkelen van projecten: zoeken naar andere wegen;
- contractenanalyse;
- nog verder prioriteren;
- risicoanalyse
- herprogrammeren / herbesteding / afstoten / andere opbrengsten.

In een presentatie aan de Raad zullen de kenmerken en uitgangspunten van de scenario's verder worden uitgediept en de (mogelijke) effecten ervan op de grondexploitaties worden aangegeven.

BIJLAGE 1: Normenkader

Beleidsdocumenten

Voor de informatievoorziening aan de Raad op het gebied van de grondbedrijfsfunctie zijn de volgende kaderstellende beleidsdocumenten relevant:

- Financiële verordening;
- Kadernota Grondbeleid 2010;
- Structuurvisie Heusden 2009;
- Uitvoeringsnota Grondprijzen 2013;
- Uitvoeringsregeling Uitgiftebeleid;
- Uitvoeringsregeling Kostenverhaal - concept-;
- Kadernota gemeentelijke eigendommen;
- ‘notitie werkwijze Projectmatig Werken’ betreffende richtlijnen fasering projecten;
- Bestuurlijke voortgangsrapportages (BERAP's).

Normenkader meetbaar deel

Algemene kaders Grondbeleidstrategie.

- Afwegingsmethode ontwikkelingsstrategie i.r.t. grondbeleid (actief v. faciliterend).
- Afwegingsmethode samenwerkingsmodel binnen ontwikkelstrategie (alternatieven overwogen)
- Beleid en aanpak verwervingen
- Leggen van programmatische relaties tussen projecten

Projectsturing

- Toetsing aan beleidsdocumenten bij een besluitmoment van de Raad per projectfase
- Besluitmomenten van de Raad in de verschillende projectfasen SMART geformuleerd
- Sturingsaspecten project benoemd bij een besluitmoment van de Raad per projectfase (GOTIK)
- Risicobeheersing project benoemd bij een besluitmoment van de Raad per projectfase
- Toetsing aan afspraken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen

Geld

- Inzicht in de te verwachten kosten, opbrengsten en fasering inclusief daarbij gebruikte bronnen (ramingen, taxaties)
- Inzicht in aandeel gemeente en aandeel andere partijen
- Sturing op cashflow in grondexploitatie
- Financiële dekking per planfase
- Risicobeheersing van gehele portefeuille
- Afwegingscriteria voor beheersing van boekwaardes, het treffen van voorzieningen binnen grondexploitaties en het op niveau houden van het weerstandsv Vermogen binnen de gemeentelijk grondbedrijfsfunctie

Programmasturing

- Uitvoeringsprogramma met planning met daarin beschreven de relaties tussen projecten, programma's, de investeringsruimte en eventuele bovenwijkse investeringen.
- Periodieke monitoring en (bestuurlijke) evaluatie op het uitvoeringsprogramma
- Criteria voor de prioritering van projecten
- Criteria voor start nieuw beleid en nieuw project

Organisatie

- Richtlijnen t.a.v. de projectorganisatie
- Controle op functioneren projectteams
- In geval van PPS: organisatie van het toezicht
- Personele formatie en deskundigheid passend bij de opgaven

Normenkader niet meetbaar deel

Om scenario's aan te dragen ten behoeve van de toekomstbestendigheid van de grondbedrijfsfunctie zullen voorstellen en aanbevelingen aan de orde komen met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- Nota grondbeleid;
- Structuurvisie;
- Analyse van vijf majeure projecten uit de projectenportefeuille;
- Mogelijkheden om de risico's te verkleinen.

Vanuit de praktische werkwijze van de gemeente en de brede praktijkervaring van de onderzoeker worden scenario's en aanbevelingen gedaan voor een betere uitvoering van de gemeentelijke grondbedrijfsfunctie.