

# **Plan van aanpak**

***Verbetering bestuurlijke  
informatievoorziening  
grondexploitaties***

**gemeente [gD] Doetinchem**



## Hoofdstuk I - Aanleiding, opdracht en werkwijze

In augustus 2013 publiceerde de Doetinchemse rekenkamer de quick scan 'Van grondexploitatie naar sturingsinformatie'. De rekenkamer doet in dit rapport aanbevelingen voor de verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening over de grondexploitaties. Een grondexploitatie is het financiële huishoudboekje van een bouwplan. Een begroting die wordt opgesteld om de grondkosten en de grondopbrengsten van een ruimtelijk plan in beeld te brengen. De lange looptijd van grondexploitaties maakt het onderwerp complex. Immers jaarlijks wordt van de gemeenteraad wel verwacht dat hij zijn controlerende taak uitoefent en waar nodig bijsturingen besluit. neemt.

Veel raadsleden geven aan dat zij door de bomen het bos niet meer zien in de veelheid aan informatie die hen geboden wordt. Dat maakt het voor hen lastig om hun controlerende en sturende rol optimaal uit te oefenen. De rekenkamer doet daarom aanbevelingen op twee terreinen, namelijk het verbeteren van het besluitvormingsproces en het verbeteren van de sturingsinformatie. Ten aanzien van het besluitvormingsproces geeft de rekenkamer de aanbeveling om meer samenhang te brengen in de programmatische en de financiële stukken en zorg te dragen voor meer expliciete besluitvorming. Ten aanzien van de inhoud geeft de rekenkamer de aanbeveling om te zorgen dat de voor de raad essentiële sturingsinformatie op hoofdlijnen inzichtelijk wordt, voor een duidelijke presentatie van de risico's en van de bijsturingsscenario's (Bijlage 1, aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 'Van grondexploitatie naar sturingsinformatie', 2013, p. 27-29).

Op basis van het rekenkamerrapport besloot de raad dat er een verbeterplan moest komen. In dit verbeterplan hebben wij de aanbevelingen van de rekenkamer als volgt in een opdracht vertaald:

1. Ontwerp een helder proces waarin duidelijk is wanneer de raad een sturende dan wel controlerende taak heeft (proces)
2. Zorg voor een heldere informatieopbouw waarin de rode draad voor elk raadslid te volgen is (inhoud)

Een ambtelijke projectgroep verzorgde de inhoudelijke voorbereiding. In een gecombineerde werkgroep van raadsleden en ambtenaren werden deze getoetst en bijgesteld.

Zo ontstond in een relatief kort tijdsbestek dit plan van aanpak als concrete uitwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer. Hierin worden voorstellen gedaan voor verbetering van proces en inhoud op de middellange termijn en tegelijk een aantal concrete verbeteringen doorgevoerd.

## **Hoofdstuk 2 - Wat is onze basis?**

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel. Een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Grondbeleid is dus niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen. De wijze waarop de gemeente Doetinchem omgaat met zijn grondbeleid en grondexploitaties wordt bepaald door landelijke wetgeving, gemeentelijke (beleids-)kaders en gemeentelijke spelregels. Voor de gemeente Doetinchem hebben wij deze op een rij gezet. (Bijlage 2, Overzicht wetten, beleidskaders en spelregels).

Aan de landelijke wetgeving kunnen wij uiteraard niets veranderen. Wel is het zinvol om onze eigen kaders en spelregels nog eens kritisch tegen het licht te houden. Zeker nu we bezig zijn met het verbeteren van het besluitvormingsproces en het optimaliseren van de bestuurlijke informatie.

Zijn er witte vlekken in onze kaders? Hoe zijn de bevoegdheden verdeeld tussen raad en college en voldoet deze verdeling in de huidige tijd? Zijn onze spelregels voldoende helder en actueel? Worden ze op de juiste wijze toegepast? Hoe gaat het college om met afwijkingen? Als spelregels niet consequent en/of correct worden toegepast, komt dat dan door onwetendheid in onze organisatie of omdat de spelregels onvoldoende aansluiten bij de praktijk? Ook de Doetinchemse aanpak van risicomanagement leggen we onder de loep. Deze analyse en bijbehorend verbetervoorstel willen we in de eerste helft van 2014 maken. Dat doen we intern en we vragen ook een externe toetsing door de accountant.

### **Actiepunten**

1. Analyse van de kaders en spelregels, omgaan met afwijkingen en risicomanagement in 2014
2. Externe toetsing door de accountant in 2014
3. Verbetervoorstel in 2014

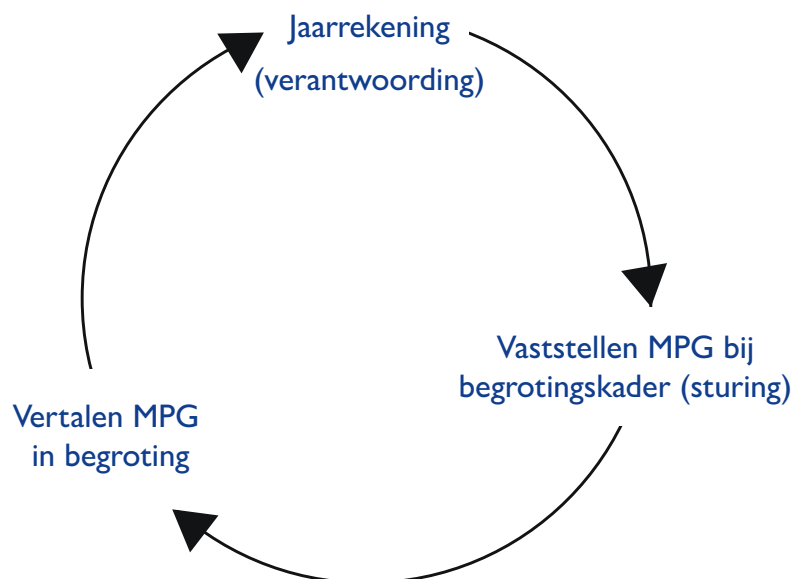
### Hoofdstuk 3 - Verbetervoorstel besluitvormingscyclus grondexploitaties (proces)

In de afgelopen jaren ontving de gemeenteraad meerdere afzonderlijke rapportages over de grondexploitaties. Daarnaast werd informatie verschaft in de documenten van de p&c cyclus (jaarstukken, financiële monitor, begroting). De informatie in deze verschillende rapportages kwam vaak grotendeels met elkaar overeen, waardoor raadsleden het gevoel kregen steeds dezelfde informatie voorgeschoteld te krijgen. Ook al was die informatie dan enigszins geactualiseerd. Een ander probleem was dat verantwoording over de afgelopen periode en sturing voor de toekomst in één document werden gecombineerd. Dat werkte verwarrend, constateerde de rekenkamer.

In de raads werkgroep hebben we afgesproken dat voortaan de verantwoording en de sturing worden gescheiden. Deze scheiding tussen verantwoording en sturing is een cruciaal onderdeel van ons verbetervoorstel. Dit gebeurt voortaan op twee afzonderlijke momenten in de jaarcyclus, een jaarlijks verantwoordingsmoment en een jaarlijks sturingsmoment. Dat maakt het voor de raad helder wat er van hem wordt verwacht.

De verantwoording gebeurt in de jaarstukken. Dat lichten we hierna toe. De sturing gebeurt in een nieuw document, de Meerjarenprognose grondexploitaties (MPG). Dat lichten we toe in een afzonderlijke paragraaf hierna. Overigens geven de spelregels aan dat tussentijdse afwijkingen van de kaders aan de raad moeten worden gemeld. Dat blijft zo. De nieuwe besluitvormingscyclus voor de grexen hebben we in onderstaand schema weergegeven.

#### Besluitvormingscyclus grondexploitaties



## **Verantwoording grondexploitatie in de jaarstukken**

In de jaarstukken 2013 nemen we de verantwoording op van de grondexploitaties in 2013: de financiële resultaten 2013 van de projecten, de benodigde voorzieningen en de mutaties op de reserves voor de grondexploitatie. De inhoudelijke resultaten en de ontwikkelingen 2013 verantwoorden we in de paragraaf grondbeleid. We geven inzicht in de gevolgen van de resultaten en ontwikkelingen. Dit alles conform de voorschriften van de BBV. Met de besluitvorming over de verantwoording van de grondexploitaties in de jaarstukken geeft de raad invulling aan zijn controlerende rol.

## **Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG)**

We willen de actualisatie van de grondexploitaties doorontwikkelen tot een Meerjarenprognose grondexploitaties (MPG). Dit doen we in navolging van andere gemeenten in ons land. Het voordeel van een meerjarenprognose grondexploitaties is dat het een integraal document is: inhoudelijke en financiële aspecten bij elkaar. In de MPG beschrijven we de belangrijke ontwikkelingen rond wonen, winkels, kantoren en bedrijventerreinen. Voor elk van deze domeinen bekijken we vervolgens wat dit betekent voor de grondexploitaties. Dus voor het financieel huishoudboekje van deze gebiedsontwikkelingen. De programmasturing wordt hiermee integraler en sterker.

De raad stelt de MPG vast. Dit gebeurt gelijktijdig met het begrotingskader. In 2014 gelijk met de rapportage gevolgen meicirculaire algemene uitkering. De financiële gevolgen worden opgenomen in het financieel meerjarenperspectief bij het begrotingskader. In 2014 in het financieel meerjarenperspectief van de rapportage meicirculaire.

Met het vaststellen van de MPG geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol. De financiële en beleidsinhoudelijke gevolgen van de besluiten die de raad neemt bij het vaststellen van de MPG worden uitgewerkt in de begroting 2015. Een eventuele amendering van de raad op het MPG wordt hierbij logischerwijze meegenomen. De nieuwe werkwijze betekent dat de paragraaf grondbeleid in de begroting een hele korte samenvatting is van de MPG. Dit om onnodige en verwarrende dubbelingen te voorkomen. De taskforcerapportage woningbouwprojecten die we eerder hadden, wordt in de MPG opgenomen.

## **Belangrijkste procesverbetering**

De belangrijkste verbetering als het gaat om het besluitvormingsproces rond de grexen is dat we toewerken naar twee jaarlijkse momenten, namelijk een verantwoordingsmoment in de jaarrekening en een sturingsmoment bij het vaststellen van de nieuw te ontwikkelen MPG. Ook gaan we de grondexploitaties meer beschouwen in relatie tot de programmatische domeinen van woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel. Dat is een stapsgewijs proces. Het vergt interne planning en afstemming. In 2014 en 2015 werken we daar naartoe.

## **Actiepunten**

1. Implementeren van de nieuwe besluitvormingscyclus voor de grondexploitaties met daarin twee jaarlijkse hoogtepunten: de verantwoording in de jaarrekening en de sturing in de nieuwe meerjarenprognose grondexploitaties (MPG)
2. Stapsgewijs uitwerken en opbouwen van de MPG, waarbij interne werkprocessen afgestemd zullen worden in 2014 en 2015

## Hoofdstuk 4 - Verbetervoorstel informatievoorziening grondexploitaties (inhoud)

Een belangrijk onderdeel in dit plan van aanpak is het verbeteren van de informatievoorziening over de grondexploitaties (inhoud). De rekenkamer concludeerde dat de informatie die de gemeenteraad krijgt inhoudelijk van goede kwaliteit is. Echter, de raad krijgt een stortvloed van informatie waardoor de raadsleden de rode draad kwijtraken. Daarom willen we toewerken naar een heldere informatieopbouw. Deze opbouw wordt weergegeven in onderstaande informatiepiramide. Niet langer storten we alle beschikbare kennis over de raad uit. We brengen focus aan en bekijken de informatie vanuit het bestuurlijk perspectief. Welke informatie is relevant voor de raad om zijn rol te kunnen uitoefenen? Wat zijn de beslispunten en wat is daarvoor de onderbouwing op hoofdlijnen? Natuurlijk is alle informatie die eerder beschikbaar was nog altijd voor raadsleden te bereiken. Maar door de beslispunten explicieter en de rode draad veel meer inzichtelijk te maken, wordt de raad beter bediend. Nadrukkelijk is aandacht besteed aan het zoveel als mogelijk openbaar laten zijn van informatie.

De informatiepiramide ziet er als volgt uit:

### Informatiepiramide grondexploitaties



De top van de piramide is de meest in het oog springende verbetering van de informatievoorziening aan de raad. Deze is te vergelijken met een managementsamenvatting, waarin de beslispunten, de argumenten en onderbouwing, en eventuele alternatieve scenario's, staan verwoord. De informatie in de top van de piramide is zelfstandig leesbaar en voldoende voor een raadslid om zich uit te kunnen spreken over de beslispunten. Met name in de MPG zal dit een aanmerkelijk verschil betekenen met de actualisatie grondexploitaties die we voorheen presenteerden.

De informatie uit de 'oude actualisatie' vindt de raad terug in het midden van de piramide. Het midden bevat de nadere uitwerking van de hoofdlijnen uit de top, maar dan uitgewerkt op projectniveau. De projectkaarten in vernieuwd format zijn hier opgenomen. Deze informatie wordt de raad actief aangeboden en is met name bedoeld voor de specialisten van de fracties. De onderkant van de piramide bevat de daadwerkelijke grondexploitaties. Deze bevatten veelal informatie die niet openbaar is, bijvoorbeeld bedrijfsinformatie, concurrentiegevoelige informatie of onderhandelingsresultaten. De informatie in dit deel van de piramide kan soms relevant zijn voor raadsleden. De informatie wordt vanwege het niet-openbare karakter niet actief beschikbaar gesteld maar is uiteraard wel op te vragen.

### **Hoe ziet de informatiepiramide er uit voor de twee belangrijke jaarlijkse beslisdocumenten?**

Als we de opbouw en logica van de informatiepiramide volgen, presenteren we de informatie bij de MPG en de jaarrekening als volgt:

#### **Top van de informatiepiramide**



#### **MPG (meerjarenprognose grondexploitaties)**

- Bijsturingvoorstellen, beslispunten raad
- Verantwoording bijsturingvoorstellen op hoofdlijnen en inzicht in alternatieve scenario's
- Programmatische en marktontwikkelingen op hoofdlijnen voor woningbouw, kantorenlocaties, bedrijventerreinen en detailhandel
- De vier p's –programma, prijs, planning en parameters- op totaalniveau voor zover relevant in relatie tot bijsturingvoorstellen
- Resultaat van de grexen t.o.v. de ramingen op totaalniveau (kosten, opbrengsten, boekwaardes, krediet e.d.)
- Totaaloverzicht ontwikkeling van de risico's en weerstandsvermogen

#### **Jaarrekening**

- Vaststellen van de jaarrekening
- Rekeningresultaat
- Stand van zaken boekwaardes
- Stand van zaken weerstandsvermogen



### Midden van de informatiepiramide



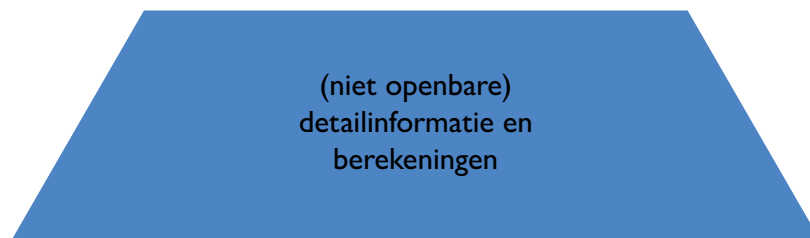
#### **MPG (meerjarenprognose grondexploitaties)**

- Projectkaarten in vernieuwd format
- De vier p's –programma, prijs, planning en parameters- op projectniveau
- Resultaat van de grex t.o.v. de ramingen op projectniveau (kosten, opbrengsten, boekwaardes, krediet e.d.)
- Historisch verloop grex-resultaat
- Ontwikkeling van de risico's op projectniveau
- Verantwoording bijsturing op projectniveau en inzicht in alternatieve scenario's op projectniveau

#### **Jaarrekening**

- Jaarschijf van de afzonderlijke grexen in relatie tot de begroting
- Belangrijke afwijkingen en verantwoording
- Resultaten van de grondverkopen

### Onderkant van de informatiepiramide



#### **MPG (meerjarenprognose grondexploitaties)**

- De geactualiseerde grondexploitaties
- Niet-openbare risicokaarten
- Financiële uitdraaien uit het systeem

#### **Jaarrekening**

- Gegevens uit de financiële administratie.

Een voorbeeld laat zien hoe de informatiepiramide in praktijk uitpakt (Bijlage 3 Voorbeeld informatiepiramide). De grootste verandering in de informatievoorziening is de invoering van de MPG. De informatiepiramide bij de jaarrekening is minder uitgebreid. Ook bieden de wettelijke rijkskaders minder vrijheid. Wel is het nadrukkelijk de bedoeling dat ook de jaarrekening transparanter wordt voor de raad. *Bij de jaarrekening wordt alleen verantwoording afgelegd over het afgelopen boekjaar. Er wordt immers bij de jaarrekening geen actualisatie van de grondexploitaties opgesteld.*

*De feitelijke ontwikkeling van de boekwaardes, belangrijke afwijkingen in de realisatie, marktontwikkelingen e.d. die tot financiële consequenties leiden in termen van risico's of verlies, moeten meegenomen worden in de jaarrekening (voorzichtigheidsprincipe). Hiertoe is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) een maatgevend kader en vindt beoordeling plaats door de accountant.*

### **Nieuwe presentatievormen: meer grafieken en overzicht**

Bij de nieuwe opbouw van informatie past ook een nieuwe wijze van presenteren. De raad heeft behoefte aan inzicht en overzicht op hoofdlijnen. Daarbij passen meer visuele presentaties. Denk daarbij aan verschillende grafieken en tabellen. Op die manier kunnen grote verbanden op een heldere manier duidelijk worden. Een plaatje zegt vaak meer dan woorden. Wel hoort bij zo'n plaatje altijd een toelichting. We werken in de jaren 2014 en 2015 toe naar deze visuele en overzichtelijke wijze van presenteren. Dat vergt tijd en afstemming en ook de durf om uit te proberen en te bespreken wat wel en niet werkt. Op het punt van de informatievoorziening gebruiken we naast interne deskundigheid ook externe expertise. Met de accountant hebben wij afgesproken dat zij onze informatiepiramide en de presentatiemiddelen, zoals de grafieken, zullen toetsen.

### **Actiepunten**

1. Implementeren van de informatiepiramide in de jaarrekening en de MPG in de jaren 2014 en 2015
2. Stapsgewijs verder ontwikkelen en verfijnen van de presentatiemiddelen voor de raad in 2014 en 2015
3. Externe toetsing door de accountant

## **Hoofdstuk 5 - Een nieuwe raad en een lerende organisatie**

Met dit plan van aanpak brengen we op belangrijke punten verbeteringen aan in het bestuurlijk proces en de bestuurlijke informatievoorziening over de grondexploitaties. Daarmee geven we invulling aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Dit plan van aanpak bevat behoorlijk ingrijpende veranderingen. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. De ambtelijke organisatie zal hier in een aantal stappen naar toe moeten werken. Het nieuw vormgegeven proces maakt dat we intern zaken anders zullen moeten organiseren en afstemmen. Wat betreft de informatievoorziening zullen experts meer gaan 'helicopteren' boven hun eigen materie en deze bezien vanuit de bestuurlijke bril. Het maken en toetsen van nieuwe informatiemiddelen kost tijd en vergt reflectie en evaluatie. Als we de verbeterpunten goed van de grond willen krijgen, zal hiervoor de komende jaren aandacht moeten zijn in het samenspel tussen raad en organisatie. Enkele evaluatiemomenten zijn dan ook zeker op zijn plek.

In 2014 gaat een nieuwe raad aan de slag met daarin ook nieuwe raadsleden, nog onbekend met het fenomeen van de grondexploitaties. Het is dan ook zinvol om de nieuwe raad een warme overdracht te bieden. In overleg met de griffie bekijken we welke informatiebehoefte er is en hoe we daaraan invulling kunnen geven. De VNG publiceerde onlangs al een informatieboekje over grondbeleid, dat een mooie inleiding biedt op dit complexe onderwerp. (Bijlage 4 VNG publicatie Grondbeleid). Dit boekje willen we de raadsleden graag aanbieden. Daarnaast lijkt het ons zinvol om een op Doetinchem toegespitst programma aan te bieden aan de nieuwe raad. Wij zullen een voorstel daartoe in overleg met de griffie opstellen.

### **Actiepunten**

1. Evaluatiemomenten in 2014 en 2015
2. Introductieprogramma grondexploitaties voor de nieuwe raad in overleg met de griffie

