



Rekenkameronderzoek Grondbeleid Venlo



**SECRETARIAAT
REKENKAMER VENLO**

**Secretaris
Yvon van Geel
y.vangeel@venlo.nl**

**Adres
Postbus 3434
5902 RK Venlo**

**Telefoonnummer
077 – 359 9642**

**Website
www.gemeenteraad.venlo.nl/rekenkamer**

**SAMENSTELLING
REKENKAMER VENLO**

**Externe voorzitter
Karin van den Berg**

**Leden
William van Deursen
Emiel Broere
Leon van den Beucken
Peter van Crooy
John Spijksma**

Rekenkameronderzoek Grondbeleid Venlo

**Gemeente Venlo
Mei 2016**

**Anne van Eldonk MSc MRE
Oscar van Opstal MSc MRE
Laura Wytema MSc**

1. MANAGEMENTSAMENVATTING

Inleiding

In de gesprekken die de Rekenkamercommissie (hierna: Rekenkamer) in het voorjaar van 2015 met de raadsfracties voerde, kwam het onderwerp 'Grondbedrijf' bij de meerderheid van de fracties naar boven. De Raad van Venlo wil inzicht verkrijgen in het beleid en de praktijk van het Grondbedrijf en de grondexploitaties in de gemeente Venlo. Daarnaast is benoemd als onderwerp van onderzoek: de wijze waarop de Raad wordt geïnformeerd, zij kaders kan stellen en de wijze waarop aan de Raad verantwoording wordt afgelegd. De Rekenkamer benadrukt daarbij de eigen rolopvatting 'geen afreken- maar verbeterkamer' en zocht in de uitvoering dan ook bewust de aansluiting met de Raad, het College van B&W en de ambtelijke organisatie (onderzoeksaanpak: bijlage I). De Rekenkamer liet zich in de feitelijke uitvoering van dit onderzoek ondersteunen door Fakton Consultancy.

Reikwijdte: Het onderzoek heeft primair betrekking op de eigen grondexploitaties die binnen het Grondbedrijf worden verantwoord en richt zich op de voornaamste relaties van het Grondbedrijf binnen de afdeling Ruimte en Economie. Vastgoed (onderdeel afdeling Openbare en Gebouwde Omgeving) en de deelnemingen in het ruimtelijk-fysieke domein waarin de gemeente participeert worden verantwoord binnen de Algemene Dienst en vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek (Reikwijdte: par. 2.3 en deelnemingen: bijlage II).

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de door de Rekenkamer geformuleerde vier hoofdvragen en zeven deelvragen (overzicht vraagstelling: par. 2.4). Onderstaand volgt het algemene beeld, waarna wij ingaan op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Voorts verwijzen wij naar het ingevulde normenkader dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek (normenkader: bijlage VI).

Algemeen beeld

Over het geheel zien wij als belangrijkste constatering dat het grondbeleid helder is verwoord, maar dat de operationalisering in de praktijk een aandachtspunt is. Tijdens het veldonderzoek wordt de werking van de organisatie eenduidig toegelicht, echter de vastlegging hiervan is beperkt.

De Raad heeft beperkte keuze- en sturingsmogelijkheden door de beperkte inzichtelijkheid en de timing van de informatievoorziening. De informatie voor de Raad dient herkenbaar, herleidbaar en toepasbaar te zijn. Tegelijkertijd is ook de behoefte geconstateerd aan een beter basisbegrip van grond- en gebiedsontwikkeling-materie (theoretische financiële begrippen, het vastgoedproces en de onderliggende kasstromen) door Raadsleden. De welwillendheid en bereidheid voor het geven van een toelichting door de ambtelijke organisatie wordt door de Raad gewaardeerd.

De belangrijkste aandachtspunten ten aanzien van risicomanagement zijn dat het beleidskader en uitvoering van risicomanagement niet eenduidig is en dat niet alle financiële risico's in beeld zijn. Kijkend naar de borging van risicobeheersing in de organisatie zien wij dat verschillende rollen zijn belegd in de organisatie, functiescheiding wordt toegepast en er escalatiemogelijkheden zijn.

HOOFDVragen (deel 1: hoofdstukken 3 t/m 6)

Hoofdvraag 1: Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente Venlo er formeel gezien uit? (hoofdstuk 3)

Grondbeleid helder verwoord en biedt goede houvast voor werking van het Grondbedrijf

De essentie van het grondbeleid wordt uiteengezet in de Nota Grondbedrijf en de Programmabegroting 2016-2019. De Nota Grondbedrijf is een product uit de Beleidscyclus en betreft een nadere uitwerking van de paragraaf grondbeleid uit de Programmabegroting. In deel A van de Nota, dat in principe eenmaal per Collegeperiode wordt vastgesteld, is beschreven hoe het grond- en vastgoedbeleid wordt ingezet om maatschappelijke doelstellingen te realiseren, welke beleidsuitgangspunten de gemeente hanteert, welke instrumenten zij kan inzetten en de wijze waarop wordt afgestemd met interne en externe relaties. Deel B betreft de risiconota; jaarlijks wordt inzicht verschaft in de omvang van de voorzieningen en bestemmingsreserves van het Grondbedrijf. Ook wordt het vereiste weerstandsvermogen van het Grondbedrijf bepaald, uitgedrukt in de ratio weerstandscapaciteit.

De gemeente Venlo kiest in haar grondbeleid voor situationeel grondbeleid; de keuze voor faciliterend of actief grondbeleid kan per ontwikkeling verschillen en is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente vanuit haar publieke belang de regie wil voeren, de risico's die de gemeente wil lopen en het optreden van marktpartijen.

De algehele tendens is echter dat de gemeente steeds meer faciliteert en niet zelf actief een risicovolle grondpositie inneemt en die in exploitatie neemt ter sturing van haar publieke belangen.

De Nota Grondbedrijf geeft naar onze mening de essentie weer van de onderdelen die wij verwachten in de beschrijving van het grondbeleid. Het grondbeleid wordt neergezet als 'geen doel op zich, maar een middel om gemeentelijke doelen in andere beleidsvelden te realiseren'. De Nota biedt een goede houvast voor de werking van het Grondbedrijf.

Hoofdvraag 2: Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk? (hoofdstuk 4)

Werkwijze in de praktijk helder, echter beschrijvingen deels verouderd, niet toegespitst op het ruimtelijk-fysieke domein of onvoldoende geoperationaliseerd

Binnen het ruimtelijk-fysieke domein vallen twee afdelingen: Ruimte en Economie (hierna: R&E) en Openbare en Gebouwde Omgeving (hierna: OGO). R&E richt zich op beleid en management van complexe(re) projecten en kent vier teams: Wonen en Leven, Werken en Bereikbaarheid, Regie en Advies en Projectmanagement. Het Grondbedrijf (bestaande uit 3 FTE) valt onder het team Regie en Advies en monitort de voortgang van de onderhanden zijnde grondexploitaties en is verantwoordelijk voor de consolidatie. Projectmanagement houdt zich bezig met het overall management van projecten, de opzet en actualisaties van grondexploitaties, contractvorming en budgetbewaking. Grondexploitaties worden opgesteld en beheerd door de planeconomen die binnen het team Projectmanagement vallen. Het team verzorgt de vastlegging van projecten en rapporteert bij afwijkingen van kaders en actualisaties. De afdeling OGO is verantwoordelijk voor de uitvoering (o.a. beheer, bouw- en woonrijp maken, verwerving en uitgifte) en maakt ook operationeel beleid (o.a. jaarlijkse herijking van grondprijzen).

De activiteiten van het Grondbedrijf zijn te onderscheiden naar grondbedrijfsactiviteiten, planning- en control activiteiten en procesactiviteiten. De werkwijze binnen deze activiteiten (incl. rollen en verantwoordelijkheden) wordt in verschillende documenten beschreven. Wij constateren dat deze beschrijvingen beperkt bruikbaar zijn, omdat documenten (1) verouderd zijn en niet meer in lijn zijn met de huidige organisatie, (2) niet toegespitst zijn op het ruimtelijk-fysieke domein of onvoldoende geoperationaliseerd zijn.

Uit het veldonderzoek blijkt overigens dat medewerkers goed in staat zijn om op hoofdlijnen de belangrijkste activiteiten te duiden, inclusief de samenhang tussen organisatie-entiteiten.

Ook weten medewerkers goed te benoemen wat iemand doet (de activiteit), maar in mindere mate waar iemand voor verantwoordelijk is. Met het ontbreken van (formeel vastgelegde) verantwoordelijkheden op specifieke functieniveaus is de aanspreekbaarheid (accountability) beperkt.

Voorts constateren wij dat Projectmatig werken goed is ingeburgerd en de ambtelijke organisatie op hoofdlijnen volgens de procesbeschrijving 'Beoordelen ruimtelijk-fysieke initiatieven' werkt. Een aandachtspunt hierbij is de geringe operationalisering van beleid: hoe komen de beleidskaders terug in individuele projecten en bijbehorende grondexploitaties? Dit vormt een mogelijk obstakel in het wegingsproces voor nieuwe initiatieven (operationalisering van het grondbeleid: par. 4.4). Tot slot maken wij uit het veldonderzoek op dat de organisatie in contact staat met de markt met de functies accountmanager, procesmanager en casemanager.

Aanbeveling 1: Actualiseer de werkwijze (in lijn met huidige organisatie) en maak de werkwijze specifiek voor het ruimtelijk-fysiek domein (procesbeschrijvingen en rollen met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden). [Actor: ambtelijke organisatie]

Aanbeveling 2: Operationaliseer de beleidskaders naar operationele criteria en werkwijze (o.a. wegingsproces en dynamische woningbouwprogrammering). [Actor: ambtelijke organisatie]

Hoofdvraag 3: Welke financiële risico's loopt de gemeente bij het grondbeleid en is de reservepositie daarvoor afdoende? (hoofdstuk 5 en bijlage IV)

Belangrijkste risico is afzet van grond: financiële risico's zijn niet volledig in beeld

Wij voerden nadrukkelijk geen second opinion uit op de grondexploitaties en maakten een analyse op hoofdlijnen om de belangrijkste financiële risico's te duiden. [Zie bijlage IV: achtergrondinformatie met nadere duiding per risicosoort]

Wij constateren dat de voornaamste risico's bij het uitvoeren van het grondbeleid van de gemeente Venlo zijn gelegen in de geplande afzet van grond (specifiek woningbouw en commerciële voorzieningen). Het risico van mismatch tussen vraag en aanbod in de woningmarkt (reductieopgave van 40% tot 2020 volgens de concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg) is weliswaar in beeld van de gemeente, maar wij zien dit nog onvoldoende vertaald in herijtingsvoorstellen met bijbehorende consequenties voor de grondexploitaties. Het grootste risico m.b.t. woningbouw is gelegen in de gemeentelijke projecten Q4 en Venlo Centrum. Het afzetrisico van commerciële voorzieningen schuilt met name in het Kazernekwartier Fase 1 (grote metrages in specifieke jaren).

Hoewel het beeld wisselt per grondexploitatie, schuilt ook in de grondexploitatiekosten een risico; met name de plankosten liggen boven marktconforme bandbreedtes. De verwachte grondprijzen en indices voor kosten- en opbrengstenontwikkeling heeft de gemeente goed in beeld en achten wij op hoofdlijnen marktconform. Voorts lijkt de reikwijdte en rekenmethodiek van de exploitaties in orde. De gemeente lijkt redelijk goed voorbereid op de nieuwe wet- en regelgeving vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Aandachtspunt vormt de eerste richtlijn betreffende de looptijd van Kazernekwartier Fase 1. In de derde richtlijn betreffende de interne rekenrente schuilt een risico; het BBV heeft het volgende stellige voornemen gepubliceerd: "De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten gelijk gesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone." Het merendeel van de Venlose complexen kent een negatief resultaat, waardoor volgens deze nieuwe richtlijn de disconteringsvoet (rente) veel lager zou moeten zijn dan beleidsmatig en in de praktijk in de complexen wordt toegepast. Bij negatieve complexen zou dit betekenen dat het resultaat verder verslechtert en de te treffen voorziening groter wordt.

Wij hebben onvoldoende kunnen vaststellen in hoeverre de gemeente de consequenties van de invoering van de Vennootschapsbelastingplichtplicht (VpB-plicht) in beeld heeft en of dit al dan niet extra risico's met zich meebrengt voor het Grondbedrijf. Uit onze praktijk blijkt dat in veel gemeenten het risico beperkt is, aangezien er nauwelijks sprake van winstneming is. Desalniettemin is het van belang dat de gemeente alert blijft op de gevolgen van deze wetgeving.

De gemeente raamt het totaal aan gewogen risico's op € 37,6 miljoen. De Nota Grondbedrijf doet beperkt uitspraken over de onderbouwing van het risicoprofiel en gaat vooral in op mutaties ten opzichte van de voorgaande Nota. Op basis van de stukken constateren wij dat de risicoanalyses zeer beknopt van aard zijn (beperkte toelichting op de aard van het risico, geen duidelijke onderbouwing van het risico en de kans van optreden en geen separaat inzicht in effect van beheersmaatregelen: zie ook hoofdstuk 9). Door dit beperkte inzicht kunnen wij onvoldoende vaststellen of de door ons geconstateerde risico's voldoende zijn meegenomen in het risicoprofiel van het Grondbedrijf.

Aanbeveling 3: Verdiep en verduidelijk de risicoanalyses, met name ten aanzien van het afzetrisico woningbouw (reductieopgave plancapaciteit regio) en commerciële voorzieningen en de plankosten. [Actor: ambtelijke organisatie]

Aanbeveling 4: Borg de aandachtspunten ten aanzien van de nieuwe wet- en regelgeving (BBV en VpB-plicht). [Actor: ambtelijke organisatie]

Reservepositie is niet afdoende; concreet (ombuigings)plan ontbreekt

Voor de omvang van de risico's van het Grondbedrijf (€ 37,6 miljoen) dient de gemeente een reserve aan te houden. Uit de Nota Grondbedrijf van 2016 blijkt dat de Algemene Grondreserve (AGR) niet afdoende is om de in de risicoanalyse gekwantificeerde risico's af te dekken. De huidige AGR bedraagt immers € 5,9 mln. Dit komt overeen met een weerstandratio¹ van 0,17 (peildatum 31-12-2015). De ratio weerstandscapaciteit van het Grondbedrijf loopt in de begroting 2016-2019 op van een ratio van 0,15 in 2016 tot een ratio van 0,30 in 2019. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit niet toereikend is om de voor de grondexploitaties gekwantificeerde risico's af te dekken. In afwachting van het overleg met de provincie wordt de AGR in het begrotingsjaar 2016 niet aangevuld. In diverse documenten wordt gemeld dat het overleg mogelijk grote (financiële) gevolgen heeft op de grondexploitaties Kazernekwartier en Q4.

Ook de integrale reservepositie met een weerstandratio van 0,82 blijkt onvoldoende (boekjaar 2016). In de jaren 2017 tot 2019 is een begrotingsoverschot geprognosticeerd, waarmee de Algemene Grond Reserve wordt aangevuld. De weerstandratio stijgt daarmee boven de benodigde waarde van 1,0. Uit het bronnen- en veldonderzoek blijkt onvoldoende duidelijk op welke wijze de gemeente invulling geeft aan deze ombuiging. In de door de Raad vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 is voor de taakstelling in het ruimtelijk-fysieke domein een PM-post opgenomen. Onduidelijk is hoe de bijdrage vanuit het ruimtelijk-fysieke domein, en specifiek het Grondbedrijf, wordt vormgegeven. Wel zijn in het veldonderzoek enkele sturingsmogelijkheden benoemd, maar dit heeft nog niet zijn beslag gekregen in een concreet plan. Uit de Nota Grondbedrijf en de Programmabegroting blijkt weinig gevoel van urgentie met betrekking tot het Grondbedrijf.

Aanbeveling 5: Maak de taakstelling vanuit het ruimtelijk-fysieke domein expliciet en werk dit uit in een concreet (ombuigings)plan [Actoren: ambtelijke organisatie en College van B&W].

¹ De weerstandratio betreft de verhouding tussen de Algemene Reserve Grondbedrijf en het totaal aan gewogen risico's in het Grondbedrijf

Hoofdvraag 4: Is de informatievoorziening over het Grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Venlo zodanig ingericht dat de Raad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren?

(hoofdstuk 6. NB Een uitgebreidere onderbouwing van de beantwoording van deze hoofdvraag is opgenomen in hoofdstuk 8 betreffende deelvragen 2, 4, 6 en 7).

Kaderstelling en controle door de Raad beperkt mogelijk op basis van de huidige informatievoorziening

Het beleidskader is deels verouderd, maar biedt voor de verschillende informatieproducten voldoende inrichtingseisen om de Raad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taken. Desalniettemin lijkt in de praktijk niet te worden voldaan aan de in het beleid gestelde inrichtingseisen. De informatievoorziening aangaande het Grondbedrijf en individuele exploitaties is beperkt inzichtelijk, in zowel financiële als kwalitatieve zin. De beschikbare documenten zijn eigenstandig moeilijk leesbaar, omdat ze ofwel abstract en enkel financieel van aard zijn, ofwel gedetailleerd en enkel beschrijvend. Informatie voor de Raad dient herkenbaar, herleidbaar en toepasbaar te zijn.

Zowel de Raad als ambtenaren geven aan dat de informatievoorziening aan de Raad de afgelopen jaren sterk verbeterd is, maar zien dat er nog steeds verbeterpotentieel is.

De Raad geeft aan dat het onvoldoende duidelijk is wat er 'onder' de cijfers zit. Specifiek benoemt de Raad daarbij de behoefte aan inzicht in het financieel verloop van projecten (historisch, huidig en toekomstig) en de onderbouwing daarbij (inclusief de vertaalslag naar het programma in de tijd), bij voorkeur met visuele uitleg. Raadsleden ervaren het als 'puzzelen' tussen diverse stukken om het juiste inzicht te krijgen.

In het verder benutten van dit potentieel moet rekenschap worden genomen van het kennisniveau van de Raad. Tijdens het werkatelier met enkele raadsleden peilden wij in hoeverre kernbegrippen worden herkend en zij uitspraken kunnen doen over het Grondbedrijf en de majeure projecten. Hieruit bleek dat er behoefte was aan een beter basisbegrip van grond- en gebiedsontwikkelingmaterie (theoretische financiële begrippen, het vastgoedproces en de onderliggende kasstromen).

Het vraagt naar onze mening een inspanning van beide zijden. Vanuit de informatieverstrekker (ambtelijke organisatie): werken conform inrichtingsvereisten en voeling blijven houden met het kennisniveau c.q. inspelen op de informatiebehoefte van de Raad. Vanuit de informatieontvanger: eigen maken van c.q. laten informeren over basale vastgoed(reken)kennis om de informatie goed te kunnen doorgronden.

De Raad is te spreken over de benaderbaarheid en bereidheid van het ambtelijk apparaat om kennis te delen en aanvullende informatie op verzoek te verstrekken. Ook worden de (interactieve) sessies tussen de Raad en ambtelijk apparaat over specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld over Kazernekwartier) als zeer waardevol ervaren; deze helpen bij het dichterbij elkaar brengen van de werelden van informatieontvanger en – verstrekker.

Aanbeveling 6: Werk de informatievoorziening nader uit volgens de vastgestelde inrichtingseisen met voldoende oog voor balans in detailniveau, inhoud en financiën. [Actor: ambtelijke organisatie].

Aanbeveling 7: Stem de informatievoorziening continu af op de informatiebehoefte van de Raad. Stuur niet op meer informatie, maar op betere informatie zowel in vorm als inhoud. Daar waar sprake is van samenhang tussen stukken: maak verwijzingen expliciet [Actor: ambtelijke organisatie in samenspraak met College en Raad].

Aanbeveling 8: Werk aan kennisontwikkeling van Raadsleden, bijvoorbeeld in de vorm van een specifieke training (basisbegrippen grond- en vastgoedontwikkeling) of het periodiek organiseren van themasessies (voortzetten huidig beleid). [Actor: Raad, eventueel met ondersteuning van de ambtelijke organisatie].

Informatievoorziening biedt beperkte keuze- en sturingsmogelijkheden

Naast incidentele informatievoorziening over individuele projecten, beschikt de Raad over drie controle- en sturingsinstrumenten die jaarlijks terugkeren. Dit zijn de Planning- en Controlcyclus, waar de Kadernota, Jaarrekening en Programmabegroting deel van uitmaken, de Rapportages (Majeure) Projecten en de Nota Grondbedrijf.

De informatievoorziening aan de Raad biedt beperkte keuze- en sturingsmogelijkheden. Enerzijds komt dit voort uit de beperkte inzichtelijkheid van de informatie (zie hiervoor). Anderzijds is de beperkte sturing te wijten aan de timing van de informatievoorziening. Het grootste deel van de informatievoorziening ontvangt de Raad rond de behandeling van de Programmabegroting, terwijl de Raad juist de meeste keuze- en sturingsvrijheid heeft bij het vaststellen van de Kadernota. Uit het werkatelier komt naar voren dat er in de Kadernota geen concrete keuze- en sturingsmogelijkheden gepresenteerd worden. Bij de begrotingsbehandeling komt deze beperking tot uitdrukking: er wordt in de praktijk marginaal 'geschoven' met budgetten. In het Werkatelier gaven verschillende raadsleden aan dat het een 'worsteling' is om in de Kadernota een juist abstractieniveau en sturingswijze te vinden. Met betrekking tot Venlose projecten bestaat onder de raadsleden een brede wens om inzicht te verkrijgen in de reeds gerealiseerde en toekomstige kasstromen, inclusief afwijking van eerdere prognoses. De raadsleden willen daarbij weten hoe het gerealiseerde en te realiseren programma verband houdt met de projectfinanciën. Het door de Raad vastgestelde beleidskader ten aanzien van projectinformatie en exploitatieopzetten voorziet in deze wens, maar wordt onvoldoende uitgevoerd. Uit het werkatelier blijkt dat de jaarlijks aan de raad verstrekte herzieningen (bijlagen jaarrekening) onvoldoende inzicht geven. De Jaarrekening bevat weliswaar exploitatiestaten op hoofdlijnen, maar voorziet niet in een toelichting en/of onderbouwing van kosten, opbrengsten en programmering. Verschillende raadsleden zien verbetering van informatievoorziening als een gezamenlijke opgave voor verbetering tussen de Raad en het College van B&W.

Aanbeveling 9: Werk aan de inzichtelijkheid van de informatievoorziening (zie hiervoor) en maak keuze- en sturingsmogelijkheden expliciet met bijbehorende impact.

Aanbeveling 10: Verken de mogelijkheden om de behandeling van de Kadernota hierin een prominentere rol te geven.

DEELVRAGEN (deel 2: hoofdstukken 7 t/m 9)

Omwille van de leesbaarheid clusterden wij de zeven deelvragen naar drie onderwerpen: Aansturing Grondbedrijf, Informatievoorziening financiële positie en Risicomanagement en weerstandsvermogen.

Deelvraag 1: Aansturing van het Grondbedrijf (hoofdstuk 7)

Hoe vindt de aansturing van het Grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?

Risicobeheersing in diverse rollen belegd

Onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van de *aansturing* van het Grondbedrijf zijn verwoord onder Hoofdvraag 2 (hoofdstuk 4). Met betrekking tot de *borging van de risicobeheersing* in het ruimtelijk-fysieke domein constateren wij dat de in de Controlvisie beschreven vijf controlniveaus in de praktijk herkenbaar zijn. In de vijf niveaus tezamen wordt de gehele lijn getoetst: van het product grondexploitatie (lijn 1 en 2) tot externe controle door de accountant (lijn 4 en 5) en de Rekenkamer (lijn 5). De Controlvisie benoemt per niveau de verantwoordelijke controllers en de in te zetten instrumenten.

In de praktijk zoeken ambtenaren elkaar veelvuldig op. Er is enige overlap tussen de verschillende controlelagen, waardoor er geen onderwerpen uit het zicht raken en de controlelagen elkaars taal spreken. Controle van projecten is buiten de projectteams belegd, wat voor een (project)onafhankelijk perspectief zorgt. Het Grondbedrijf heeft de eerste controlerende functie en opereert als het ware als projectcontroller. Met de financieel specialist van het Grondbedrijf worden grondexploitaties in detail doorgenomen. Binnen projecten ontstaat daardoor de 'driehoeksverhouding' tussen de planeconoom, projectleider en het Grondbedrijf die elkaar informeren, raadplegen en opschalen naar de 2^e of 3^e controlelijn. Aandachtspunt hierbij is dat bij de interne controle weinig schriftelijk wordt vastgelegd.

Ook met de financieel adviseur, de domeincontroller en concerncontroller worden projecten besproken, afhankelijk van de grootte van het project. De controllers fungeren als kritische sparringpartners en worden reeds aan de 'voorkant' van projecten aangehaakt. Zij stemmen periodiek af met projectmedewerkers en zijn daarom goed op de hoogte van de stand van zaken en in staat om tijdig te signaleren. In de praktijk voelen de controllers zich in deze rol serieus genomen en van toegevoegde waarde. De controllers geven aan dat de controlesessies via een standaard agenda verlopen.

Voorts zien wij in de organisatie een aantal belangrijke functiescheidingen: (1) zie de hiervoor beschreven projectcontrol, (2) scheiding tussen degenen die beleidsmatig (vanuit Wonen en Leven en Werken en Bereikbaarheid) en projectmatig (projectmanagers en planeconomen Projectmanagent) betrokken zijn bij de grondexploitaties en (3) scheiding tussen de afdeling R&E (beleid en sturing) en OGO (meer uitvoerend) met een heldere vormgeving van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

De planeconomen hebben binnen projectmanagement een enigszins dubbele functie. Enerzijds opereren planeconomen onder aansturing en integrale verantwoordelijkheid van de projectmanager en speelt het projectbelang (voortgang). Anderzijds moeten projecten financieel solide zijn en moet wensdenken voorkomen worden. Deze dubbele 'pet' kunnen de planeconomen, volgens eigen zeggen, goed en professioneel scheiden. Daarnaast vindt toetsing van de grondexploitaties door het Grondbedrijf plaats en pakken de controllers deze verantwoordelijkheid (zie hiervoor).

Tot slot merken wij op dat de positionering van Vastgoed (OGO) voor ons minder duidelijk is. In ieder geval is er sprake van een aantal duidelijke relaties, zowel in personele bezetting als ook inhoudelijk, bijvoorbeeld rondom het grondprijnsbeleid. Het grondprijnsbeleid was in de afgelopen jaren een product van Vastgoed; vorig jaar was er sprake van een coproductie tussen Vastgoed, het Grondbedrijf en de beleidsteams van R&E. Wij onderschrijven het belang van deze bredere betrokkenheid bij het monitoren en vaststellen van grondprijzen. Daarbij moet oog zijn voor voldoende scheiding van belangen. Het grondprijnsbeleid moet gestoeld zijn op feitelijke marktontwikkelingen; wensbeelden vanuit een financieel project- of portefeuillebelang moeten worden voorkomen. Derhalve is het wellicht verstandig dit beleid primair binnen de beleidsteams Wonen en Leven en Werken en Bereikbaarheid te verankeren (met mogelijk input vanuit specialistische kennis aanwezig bij planeconomen, Vastgoed en het Grondbedrijf).

Tot slot constateren wij dat er voldoende escalatiemogelijkheden ingebed zijn als ambtenaren zich onvoldoende gehoord voelen.

Aanbeveling 11: Borg de vastlegging van interne controlemomenten. [Actor: ambtelijke organisatie]

Aanbeveling 12: Werk de verankering van het grondprijnsbeleid nader uit met oog op benodigde marktkennis en functiescheiding. [Actor: ambtelijke organisatie].

Deelvragen 2, 4, 6 en 7: Informatievoorziening financiële positie Grondbedrijf en -exploitaties (hoofdstuk 8)

Deelvragen 2, 4, 6 en 7 hebben alle betrekking op de informatievoorziening;

- Deelvraag 2: Wat is het beleidskader dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf?
- Deelvraag 4: In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders?
- Deelvraag 6: In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het Grondbedrijf, mede in relatie tot de Programmabegroting?
- Deelvraag 7: In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele exploitaties?

Onze belangrijkste bevindingen verwoordden wij reeds hiervoor onder Hoofdvraag 4 (hoofdstuk 6).

Deelvragen 3 en 5: Risicomanagement en weerstandsvermogen (hoofdstuk 9)

Deelvraag 3 betreft de vraag: ‘Wat is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen?’ en deelvraag 5 ‘In hoeverre worden risico’s voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?’

Het beleidskader en uitvoering van risicomanagement is niet eenduidig

Het beleidskader voor risicomanagement wordt voornamelijk gevormd door de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2009, Nota Grondbedrijf 2015 Deel A en het Handboek Projectmatig werken noemen risicomanagement als een belangrijke activiteit, maar gaan hier niet in detail op in of wijken af van de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Wij constateren dat het beleidskader voor risicomanagement niet eenduidig is. De betreffende documenten beperken zich tot globale stappen en instrumenten voor risicoanalyse en zijn weinig concreet over de uitvoering van risicomanagement. Voorts is in de beleidskaders niet vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicomanagement. Daarnaast constateren wij dat de gehanteerde systematiek voor risicomanagement in de praktijk niet in lijn is met het vastgestelde beleidskader. Ook de uitwerking van de risico’s is beperkt, waardoor de risicoanalyses weinig inzicht bieden.

Aanbeveling 13: Werk het beleidskader eenduidig en concreet uit en borg het risicomanagement (inhoudelijk en procesmatig) in de organisatie. [Actor: ambtelijke organisatie].

Afsluitend, kijkend naar de hoofd -en deelvragen ligt de grootste verbeteropgave in de vastlegging van de werkwijze van de organisatie, de verbetering van het risicomanagement en de informatievoorziening. Voor wat betreft de informatievoorziening geldt dit op drie niveaus: de inhoud, de timing en het kennisniveau. Met het verbeteren van de drie onderdelen ‘werkwijze’, ‘risicomanagement’ en ‘informatievoorziening’ wordt het inzicht, begrip en daarmee de sturing versterkt.

I. INHOUDSOPGAVE

1. Managementsamenvatting	4
Inleiding.....	4
Algemeen beeld	4
HOOFDVRAGEN (deel 1: hoofdstukken 3 t/m 6).....	5
DEELVRAGEN (deel 2: hoofdstukken 7 t/m 9).....	9
2. Inleiding	15
2.1. Aanleiding.....	15
2.2. Doelstellingen, hoofdvragen en deelvragen	15
2.2.1. Doelstellingen	15
2.2.2. Hoofd- en deelvragen	15
2.3. Reikwijdte van het onderzoek.....	16
2.4. Leeswijzer.....	16
3. Huidig grondbeleid gemeente Venlo	19
3.1. Hoofdoelen grondbeleid	19
3.2. Onderdelen van het grondbeleid	19
3.3. Rolopvatting gemeente Venlo	20
4. Werking grondbeleid en Grondbedrijf	22
4.1. De organisatie van het Grondbedrijf.....	22
4.2. De werking van het Grondbedrijf.....	24
4.2.1. Werkwijze Grondbedrijf.....	24
4.2.2. Rollen en verantwoordelijkheden	26
4.2.3. Ontwikkeling en realisatie volgens Projectmatig werken.....	27
4.3. Beoordeling ruimtelijk-fysieke initiatieven (startfase).....	29
4.4. Operationalisering van het grondbeleid	31
5. Financiële risico's en reservepositie	33
5.1. Financiële risico's bij het grondbeleid.....	33
5.1.1. Afzetrisico	33
5.1.2. Marktconformiteit rekenrente	34
5.1.3. Marktconformiteit kosten: bouwrijp maken, woonrijp maken en plankosten	35
5.1.4. Marktconformiteit gronduitgiftepercentages	36
5.1.5. Marktconformiteit indexpercentages.....	36

5.1.6.	Scope en rekenmethodiek.....	37
5.1.7.	Nieuwe wet- en regelgeving.....	37
5.2.	Beschouwing door gemeente in kaart gebrachte risico's.....	38
5.2.1.	Risiconota.....	38
5.2.1.	Reflectie risico's beschouwde steekproefprojecten.....	39
5.3.	Reservepositie.....	40
5.3.1.	Algemene Grondreserve.....	40
5.3.2.	Integrale reservepositie.....	41
5.3.3.	Ombuigingsplannen.....	41
6.	Informatievoorziening over Grondbedrijf en -exploitaties	43
7.	Aansturing en risicobeheersing	46
7.1.	Aansturing van het grondbedrijf.....	46
7.2.	Risicobeheersing	46
8.	Informatievoorziening financiële positie van het Grondbedrijf en -exploitaties	49
8.1.	Inleiding informatievoorziening.....	49
8.2.	Periodieke informatievoorziening financiële positie Grondbedrijf.....	51
8.2.1.	Planning- en controlcyclus t.a.v. financiële positie Grondbedrijf.....	52
8.2.2.	Nota Grondbedrijf in relatie tot financiële positie Grondbedrijf.....	54
8.2.3.	Grondprijnsbeleid	56
8.3.	Periodieke informatievoorziening projecten en grondexploitaties.....	57
8.3.1.	Planning- en controlcyclus t.a.v. grondexploitaties.....	57
8.3.2.	Portefeuillehoudersoverleg bestuurlijk opdrachtgever en organisatie.....	59
8.4.	Incidentele informatievoorziening projecten en grondexploitaties	60
8.4.1.	Informatie Projectmatig werken.....	61
8.4.2.	Exploitatieopzetten.....	62
8.4.3.	Kredietbesluit.....	64
8.4.4.	Informatie herziening projectkaders	64
8.5.	Incidentele informatievoorziening financiële positie Grondbedrijf.....	65
8.5.1.	Informatievoorziening via de Rekenkamer of de Griffie.....	65
8.5.2.	Informatie herijking programmering.....	66
9.	Risicomanagement en weerstandsvermogen	69
9.1.	Beleidskader risicomanagement.....	69
9.1.1.	Definitie en stappen risicomanagement.....	69
9.1.2.	Identificatie en analyse.....	70

9.1.3. Reactie en risicobeheersing.....	71
9.1.4. Monitoring en rapportage	72
9.1.5. Samenhang beleidskader risicomanagement.....	72
9.2. Risicomanagement en –beheersing in de praktijk.....	73
9.3. Beleidskader weerstandsvermogen.....	74
10. Bestuurlijk wederhoor college.....	77
10.1. Nawoord rekenkamer	79
I. Onderzoeksaanpak.....	81
II. Deelnemingen	85
III. Projectmatig werken: Projectfasen	92
IV. Achtergrondinformatie analyse financiële risico's (hoofdstuk 5)	96
V. Begrippenlijst	111
VI. Toetsing aan normenkader.....	115
VII. Geïnterviewde personen	130
VIII. Bronnenlijst.....	131

2. INLEIDING

2.1. Aanleiding

In de gesprekken die de Rekenkamercommissie (hierna te noemen: de Rekenkamer) in het voorjaar van 2015 met de raadsfracties voerde, kwam het onderwerp 'Grondbedrijf' bij de meerderheid van de fracties naar boven. De Raad van Venlo wil inzicht verkrijgen in het beleid en de praktijk van het Grondbedrijf en de grondexploitaties in de gemeente Venlo. Daarnaast is benoemd als onderwerp van onderzoek: de wijze waarop de Raad wordt geïnformeerd, zij kaders kan stellen en de wijze waarop aan de Raad verantwoording wordt afgelegd.

De Rekenkamer Venlo nam het onderwerp Grondbeleid op in haar onderzoeksprogramma 2015. Het onderzoek heeft primair betrekking op de eigen grondexploitaties (Grondbedrijf). De Rekenkamer benadrukt daarbij de eigen rol opvatting 'geen afreken- maar verbeterkamer' en zocht in de uitvoering dan ook bewust de aansluiting met de Raad, het College van B&W en de ambtelijke organisatie.

De Rekenkamer liet zich in de feitelijke uitvoering van dit onderzoek ondersteunen door Fakton Consultancy. In november 2015 voerden wij het bronnenonderzoek uit. In januari interviewden wij tijdens het veldonderzoek de ambtelijke organisatie in groepsessies en spraken wij met een viertal bestuurders. Daarnaast hielden wij een werkatelier met een vertegenwoordiging van de Raad.

2.2. Doelstellingen, hoofdvragen en deelvragen

2.2.1. Doelstellingen

De Rekenkamer formuleerde in de Startnotitie onderzoek Grondbeleid (d.d. 23 september 2015) drie onderzoeksdoelstellingen:

- a) Inzicht verkrijgen in het **beleid, de verantwoording en uitvoering** van de grondexploitaties:
 - Op het niveau van beleid en verantwoording (verhouding Raad en College) en
 - Op het niveau van de uitvoering (verhouding College en ambtelijke organisatie);
- b) Inzicht verkrijgen in de parameters in relatie tot de **waardering van de verschillende complexen**;
- c) Inzicht verkrijgen in **vraag en aanbod** in theorie (marktanalyse, contingent provincie) en de praktijk (exploitatieplannen in relatie tot de werkelijke aan- en verkopen).

2.2.2. Hoofd- en deelvragen

De Rekenkamer werkte genoemde doelstellingen uit in de volgende hoofdvragen:

1. Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente Venlo er formeel gezien uit?
2. Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk?
3. Welke financiële risico's loopt de gemeente bij het grondbeleid en is de reservepositie daarvoor afdoende?
4. Is de informatievoorziening over het Grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Venlo zodanig ingericht dat de Raad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren?

Deze vier hoofdvragen vertaalde de Rekenkamer naar de volgende zeven deelvragen:

1. Hoe vindt de aansturing van het Grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?
2. Wat is het beleidskader dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf?
3. Wat is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen?

4. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders?
5. In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het Grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?
6. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het Grondbedrijf, mede in relatie tot de Programmabegroting?
7. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele exploitaties?

Wij destilleerden uit de drie doelstellingen en de hoofd- en deelvragen een tweetal onderzoekssporen:

1) Sturing & uitvoering en 2) Financiële positiebepaling.

Deze onderzoekssporen gebruikten wij met name om inzicht te krijgen in de situatie, het normenkader op te stellen en het bronnen- en veldonderzoek te structureren. De onderzoeksaanpak wordt verder toegelicht in bijlage I.

2.3. Reikwijdte van het onderzoek

De nadruk van dit onderzoek ligt op het beoordelen van de huidige situatie en de verbeterpotentie voor de toekomst. Dit document betreft geen uitputtend historisch relaas.

Het Grondbedrijf bestaat als organisatorische entiteit uit drie fulltime equivalenten (FTE's). Activiteiten die samenhangen met het grondbeleid en Grondbedrijf zoals projectmanagement, beleid en (financiële) sturing en verantwoording worden uitgevoerd in verschillende teams binnen de afdeling Ruimte en Economie. Daarom richtten wij ons in het veldonderzoek in het bijzonder op de afdeling Ruimte en Economie en de verschillende controlelagen. Wij onderzochten niet de daadwerkelijke uitvoering van grondactiviteiten, die onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Openbare en Gebouwde Omgeving (OGO) valt. Ook valt het team Vastgoed (onderdeel OGO) buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Deelnemingen van de gemeente Venlo in het ruimtelijk-fysieke domein maken *geen* onderdeel uit van de scope van dit onderzoek. Deze deelnemingen vallen niet binnen de verantwoordelijkheid van het Grondbedrijf, maar worden rechtstreeks verantwoord binnen de Algemene Dienst. In de Startnotitie onderzoek Grondbeleid is wel gevraagd om een korte schets van de deelnemingen (voor het volledige beeld en gezien de omvang ervan). De deelnemingen worden jaarlijks omschreven in de bijlage 'Maatschappelijke partners' in de Programmabegroting. De voornaamste deelnemingen in het ruimtelijk-fysieke domein zijn gericht op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het gaat hierbij onder andere om Klavertje 4, Trade Port Noord en Venlo GreenPark. De gemeente Venlo ontwikkelt deze gebieden samen met omliggende gemeenten en de provincie. Daarnaast ontwikkelt en exploiteert de gemeente met andere Floriadegemeenten Villa Flora. Voor achtergrondinformatie over de deelnemingen verwijzen wij naar bijlage II.

2.4. Leeswijzer

Dit rapport start met een management samenvatting met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Het rapport is vervolgens opgebouwd aan de hand van de hoofd- en deelvragen. Deel 1 beantwoordt per hoofdstuk één hoofdvraag. In Deel 2 zijn de zeven deelvragen gebundeld in drie hoofdstukken, zoals hierna weergegeven.

Deel 1: Beantwoording hoofdvragen	
Hoofdstuk 3. Huidig grondbeleid gemeente Venlo	1. Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente Venlo er formeel gezien uit?
Hoofdstuk 4. Werking grondbeleid en Grondbedrijf	2. Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk?
Hoofdstuk 5. Financiële risico's en reservepositie	3. Welke financiële risico's loopt de gemeente bij het grondbeleid en is de reservepositie daarvoor afdoende?
Hoofdstuk 6. Informatievoorziening over Grondbedrijf en -exploitaties	4. Is de informatievoorziening over het Grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Venlo zodanig ingericht dat de Raad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren?
Deel 2: Beantwoording deelvragen	
Hoofdstuk 7. Aansturing en risicobeheersing	1. Hoe vindt de aansturing van het Grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?
Hoofdstuk 8. Informatievoorziening financiële positie Grondbedrijf en -exploitaties	2. Wat is het beleidskader dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf? 4. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders? 6. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het Grondbedrijf, mede in relatie tot de Programmabegroting? 7. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele exploitaties?
Hoofdstuk 9. Risicomanagement en weerstandsvermogen	3. Wat is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen? 5. In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het Grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?

De bijlagen bevatten de volgende onderdelen:

- I. Onderzoeksaanpak
- II. Deelnemingen
- III. Projectmatig Werken: projectfasen
- IV. Achtergrondinformatie analyse financiële risico's (bijlage hoofdstuk 5)
- V. Begrippenlijst
- VI. Toetsing aan normenkader
- VII. Geïnterviewde personen
- VIII. Bronnenlijst

Deel 1: Beantwoording hoofdvragen

De Rekenkamer stelt de volgende hoofdvragen:

1. Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente Venlo er formeel gezien uit?
2. Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk?
3. Welke financiële risico's loopt de gemeente bij het grondbeleid en is de reservepositie daarvoor afdoende?
4. Is de informatievoorziening over het Grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Venlo zodanig ingericht dat de Raad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren?

3. HUIDIG GRONDBELEID GEMEENTE VENLO

Hoofdvraag 1: Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente Venlo er formeel gezien uit?

De gemeente Venlo heeft haar ruimtelijk beleid en grondbeleid vastgelegd in diverse documenten. Wij beperken ons tot het grondbeleid. Voor het ruimtelijk beleid verwijzen wij naar de Strategische Visie Venlo 2030 (2010), de Ruimtelijke Structuurvisie Venlo (2014) en het Coalitieprogramma Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid (2014).

De essentie van het grondbeleid wordt uiteengezet in de Nota Grondbedrijf 2015 Deel A (2014) en de Programmabegroting 2016-2019. Naast het grondbeleid heeft de gemeente vastgelegd hoe om te gaan met de financiële aspecten van het Grondbedrijf en informatievoorziening, zowel op concernniveau als binnen het Grondbedrijf.

3.1. Hoofdoelen grondbeleid

In de Programmabegroting 2016-2019² formuleert de gemeente de hoofddoelen van het grondbeleid.

Het grondbeleid draagt bij aan:

- *De realisering van maatschappelijk gewenste doelstellingen van de gemeente Venlo door het ontwikkelen van ruimtelijke fysieke initiatieven;*
- *De verbetering van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting;*
- *Een rechtvaardigere verdeling van kosten en baten die ontstaan als gevolg van interventies door de gemeente en/of particulieren op het terrein van de ruimtelijke inrichting.*

3.2. Onderdelen van het grondbeleid

Nota Grondbedrijf 2015 Deel A³ legt het grondbeleid van de gemeente Venlo vast. Deel B betreft de Risiconota. In deel A is beschreven hoe het grond- en vastgoedbeleid wordt ingezet om maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke doelstellingen te realiseren. Deel A van de Nota wordt in principe eenmaal per Collegeperiode vastgesteld, tenzij er majeure beleidswijzigingen aan de orde zijn. Na de gemeenteraadsverkiezingen wordt opnieuw grond- en vastgoedbeleid geformuleerd, dat aansluit op de afspraken in het nieuwe coalitieprogramma.

Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2009⁴ (hierna te noemen: Beheersverordening Ontwikkelbedrijf) wordt in het onderdeel Grondbeleid (Deel A) beschreven op welke wijze het grond- en vastgoedbeleid wordt ingezet om doelstellingen te realiseren. Eveneens wordt beschreven op welke wijze nieuw beleid dient te worden gevormd. Het grondbeleid beschrijft hoe bestuurlijke wensen binnen het Grondbedrijf worden vertaald naar concrete trajecten van realisatie in de coalitieperiode, die loopt van 2014 tot en met 2018. Het gaat hierbij om de beleidsuitgangspunten die de gemeente wil hanteren, de beleidsinstrumenten die zij kan inzetten en de wijze waarop wordt afgestemd met interne en externe relaties.

² Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019, pagina 156

³ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - Deel A + B, pagina 4

⁴ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 27

Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf wordt in het onderdeel Risiconota (deel B) gerapporteerd over de voorzieningen en verplichtingen, de Algemene Grondreserve, het weerstandsvermogen van het Ontwikkel- c.q. Grondbedrijf en het toekomstperspectief (vermogenspositie). Het onderdeel risiconota wordt vastgesteld door de Raad. De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf gaat in de artikelen 13, 14, 18, 20, 22, 23, 24 en 27 in op de vereisten die gesteld worden aan de Nota Ontwikkelbedrijf. Voor een beschrijving verwijzen wij naar hoofdstuk 8 (Informatievoorziening Financiële positie).

Hoewel het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) niet voorschrijft hoe de gemeente haar grondbeleid vorm moet geven, doet het besluit wel uitspraken over onderdelen van het grondbeleid die de gemeente jaarlijks in kaart moet brengen. Het besluit stelt in Artikel 9 dat de begroting een paragraaf over grondbeleid moet bevatten. De paragraaf dient volgens Artikel 16 tenminste de volgende onderdelen te bevatten:

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

Bovengenoemde onderdelen van de paragraaf grondbeleid betekenen dat de gemeente deze aspecten jaarlijks in kaart moet brengen en adresseren. De onderdelen a, b en e komen nadrukkelijk aan de orde in Deel A van de Nota Grondbedrijf. De onderdelen c en d worden nader uitgewerkt in Deel B, de Risiconota. Zie voor de concrete uitwerking van deze onderdelen de hoofdstukken 4, 5 en 9 van de Nota Grondbedrijf. Tevens worden in hoofdstuk 8 van de Nota de parameters die voor de berekeningen van de grondexploitaties worden gebruikt vastgesteld.

3.3. Rolopvatting gemeente Venlo

De Nota Grondbedrijf geeft een uiteenzetting van de verschillende soorten grondbeleid die de gemeente Venlo kan hanteren, op grond van de gepresenteerde visies, programma's en ontwikkelingen. Het beschrijft de vormen actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en de Publiek-Private Samenwerking (PPS). Op basis van de richtinggevende uitspraken uit de Ruimtelijke Structuurvisie Venlo (RSV) en de marktsituatie wordt een keuze gemaakt voor grondbeleid in de coalitieperiode 2014-2018.

De richtinggevende uitspraken uit de RSV geven aan dat de gemeente Venlo het ontwikkelen steeds meer wil overlaten aan de markt, vooral (laat) bouwen in het stedelijk centrum, op inbreidingslocaties en bij voorkeur initiatieven wil toestaan waarmee ruimtelijke knelpunten in stedelijk gebied worden opgelost. Verwervingen en strategische gelegenheidsaankopen zullen in de nabije toekomst minder voorkomen.

Bij ontwikkelingen maakt de gemeente zoveel mogelijk gebruik van bestaand (leegstaand) vastgoed en van gronden die hun functie hebben verloren. Inbreidingsprojecten in het stedelijk centrum zullen een hoger krediet vragen dan ontwikkelingen op uitleglocaties, waardoor het nog moeilijker zal zijn om een grondexploitatie kostendekkend te maken. Tenslotte heeft de gemeente, bij nieuwe ontwikkelingen, aandacht voor het toepassen van Cradle-to-Cradle (C2C).

De gemeente Venlo kiest in haar grondbeleid voor situationeel grondbeleid⁵; de keuze voor faciliterend of actief grondbeleid kan per ontwikkeling verschillen en is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeente vanuit haar publieke belang de regie wil voeren, de risico's die de gemeente wil lopen en het optreden van marktpartijen, zo blijkt uit het volgende:

“Omdat faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid in beginsel beide nog hanteerbare alternatieven zijn waaruit de gemeente kan kiezen, is er in de gemeente Venlo steeds nadrukkelijker sprake van situationeel grondbeleid. De algehele tendens is echter dat de gemeente steeds meer en voornamelijk faciliteert en niet zelf actief een risicovolle grondpositie inneemt en die in exploitatie neemt ter sturing van haar publieke belangen. In beginsel kan de keuze per ontwikkeling verschillen en is deze afhankelijk van de gewenste invloed op de grondexploitatie en de risico's die de gemeente wil lopen.”

Uit de richtinggevende uitspraken in de Regionale Structuurvisie en uit een analyse van de huidige situatie in de markt vloeit logischerwijze voort dat de gemeente in de komende periode [2014-2018, red.] vooral zal kiezen voor faciliterend grondbeleid om ontwikkelrisico's te vermijden. De genomen verliezen en het toegenomen risicoprofiel naar aanleiding van de stresstest in 2012 onderbouwen deze keuze. Ook bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente voldoende beïnvloedingsmogelijkheden. Bij faciliterend grondbeleid wordt vooral gestuurd via het opstellen van een bestemmingsplan en contractvorming.

Dat sluit niet uit dat de gemeente Venlo, in specifieke gevallen, zal kiezen voor actief grondbeleid. Bijvoorbeeld in grondexploitaties waarin de gemeente vanuit haar publieke belang sturing wil uitoefenen en regie wil hebben op een ontwikkeling dan wel voor noodzakelijke ontwikkelingen die de markt niet wil oppakken. De gemeente heeft bij actief grondbeleid meer zeggenschap over kwaliteit, programma en bouwtempo. Een ander motief om te kiezen voor actief grondbeleid zou kunnen zijn dat de gemeenschap kan profiteren van waardeverstijging van te ontwikkelen bouwgrond als gevolg van publieke investeringen in wegen en andere infrastructuur (groen, water, gebouwde voorzieningen). Als kanttekening geldt hierbij wel dat, medio 2014, waardeverstijging (nog) niet aan de orde is.”

Voor een verdere toelichting op het grondbeleid, zoals de verschillende in te zetten instrumenten, verwijzen wij naar de Nota Grondbedrijf. De Nota Grondbedrijf geeft naar onze mening de essentie weer van de onderdelen die wij verwachten in de beschrijving van het grondbeleid. Het grondbeleid wordt neergezet als 'geen doel op zich, maar een middel om gemeentelijke doelen in andere beleidsvelden te realiseren'. Het document leest prettig en heeft een duidelijke structuur die voor de lezer goed te volgen is. Dit grondbeleid biedt een goede houvast voor de werking van het Grondbedrijf.

⁵ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - Deel A + B, pagina 13 - 14

4. WERKING GRONDBELEID EN GRONDBEDRIJF

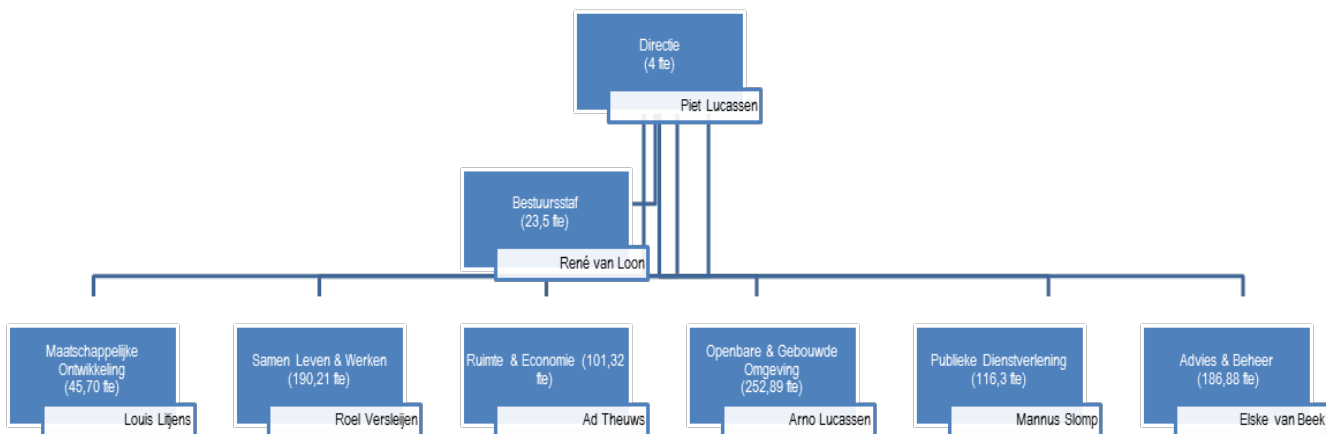
Hoofdvraag 2: Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk?

Om antwoord op hoofdvraag 2 te geven, komen de volgende onderdelen aan bod: de organisatie van het Grondbedrijf, de werking van het Grondbedrijf (rollen, verantwoordelijkheden en processen) en de operationalisering van het grondbeleid.

Voor de invulling van bovenstaande onderdelen zijn naast het veldonderzoek de volgende bronnen gebruikt: Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, het hoofdproces 'Beoordelen ruimtelijk-fysieke initiatieven', het hoofdproces 'Ontwikkelen en realiseren van ruimtelijk-economische initiatieven' (gevat in het Handboek Projectmatig werken)⁶, en de Nota Grondbedrijf 2015 Deel A. Daarnaast doet het financieel beleid⁷ uitspraken over rollen en stappen inzake bijsturing en besluitvorming.

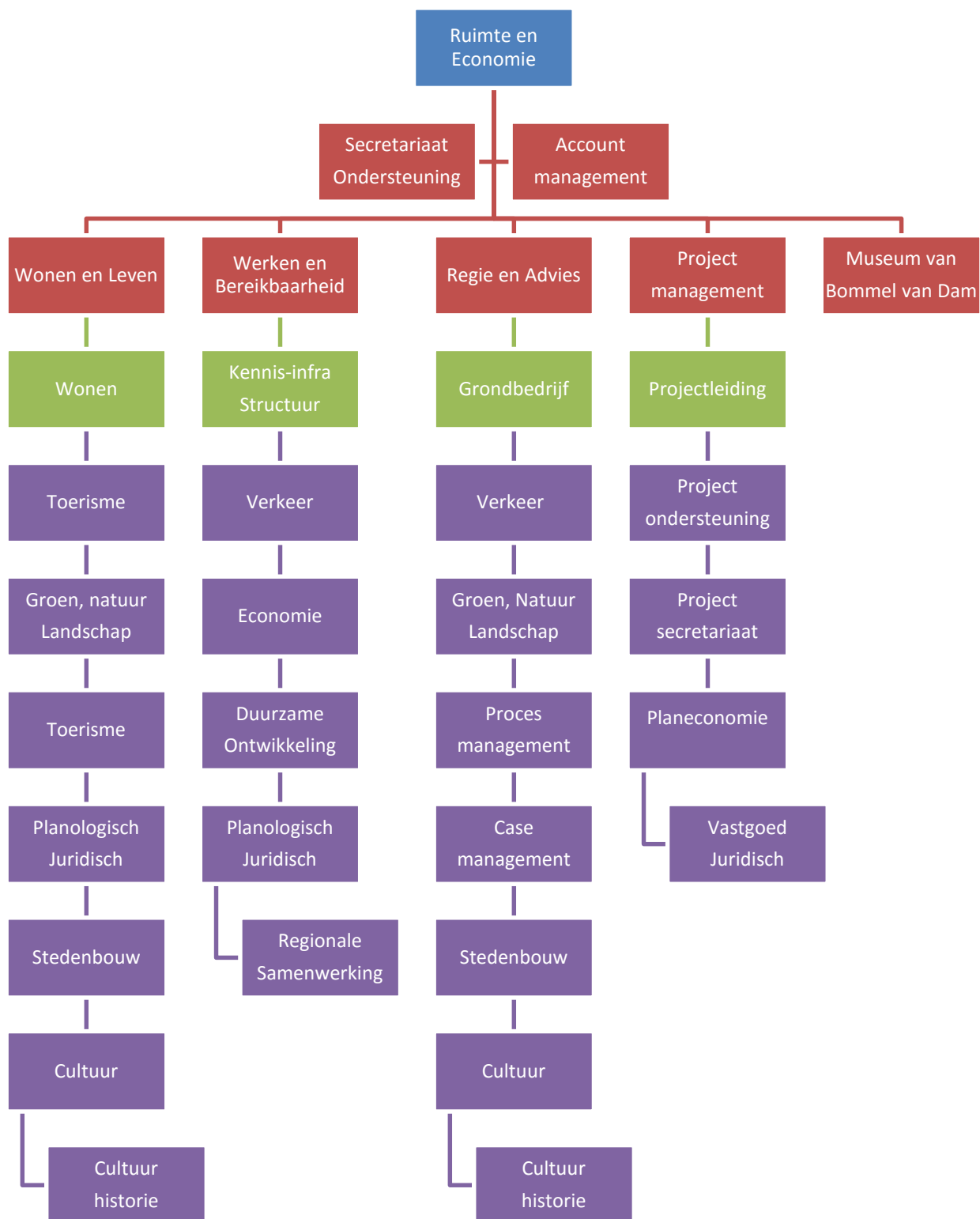
4.1. De organisatie van het Grondbedrijf

Binnen het ruimtelijk-fysieke domein vallen twee afdelingen: Ruimte en Economie (hierna: R&E) en Openbare en Gebouwde Omgeving (hierna: OGO). Twee jaar geleden is de gemeente gereorganiseerd. Bij de reorganisatie zijn beleid en uitvoering gescheiden. R&E richt zich op beleid en management van complexe(re) projecten, terwijl OGO verantwoordelijk is voor de uitvoering. De volgende organogrammen tonen de totale gemeentelijke organisatie en de afdeling R&E in detail. De organogrammen zijn tijdens ambtelijke werksessies gevalideerd.



⁶ Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig Werken

⁷ Financieel beleid gemeente Venlo: Beheersverordening ontwikkelbedrijf (2008), Nota Reserves en Voorzieningen (2013), Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (ongedateerd), Financiële verordening (2013) en Controlvisie Venlo (2011)



Figuur 1: Organogrammen gemeente Venlo (vanaf 7 oktober 2015) en specifiek afdeling Ruimte & Economie. Bron: gemeente Venlo.

De afdelingen en teams die zich bezighouden met het grondbeleid zijn als volgt vormgegeven:

- **Afdeling Ruimte en Economie (R&E).** Onder de afdeling R&E vallen de teams Wonen en Leven, Werken en Bereikbaarheid, Regie en Advies en Projectmanagement.
 - De beleidsteams **Wonen en Leven** en **Werken en Bereikbaarheid** houden zich onder andere bezig met de programmering van woningen en bedrijventerreinen.
 - Binnen het team **Regie en Advies** vallen het **Grondbedrijf** en **Procesmanagement**.
 - Het **Grondbedrijf** monitort de voortgang van de onderhanden zijnde grondexploitaties en is verantwoordelijk voor de consolidatie. Het Grondbedrijf bestaat uit drie FTE: een strategisch beleidsadviseur, een portefeuillebeheerder en een financieel specialist.
 - **Procesmanagement** organiseert het wegingsproces⁸ van alle nieuwe ruimtelijke initiatieven.
 - Het team **Projectmanagement** houdt zich bezig met het overall management van projecten, de opzet en actualisaties van grondexploitaties, contractvorming en budgetbewaking. Grondexploitaties worden opgesteld en beheerd door de planeconomen die binnen het team Projectmanagement vallen. Het team verzorgt de vastlegging van projecten en rapporteert bij afwijkingen van kaders en actualisaties. Projectmanagement voert ook opstalontwikkeling uit, maar dit valt buiten het Grondbedrijf⁹ en wordt verantwoord binnen de Algemene Dienst. De bouw van het nieuwe Stadskantoor en diverse multifunctionele accommodaties (MFA's) zijn voorbeelden van opstalontwikkeling door de gemeente.
- **Afdeling Openbare en Gebouwde Omgeving (OGO):** De afdeling OGO voert veelal opdrachten vanuit projectmanagement uit. Verantwoordelijkheden van OGO zijn onder andere beheer, bouw- en woonrijp maken, verwerving en uitgifte (inclusief juridische afhandeling). Onder OGO valt ook het parkeerbedrijf, vastgoed, openbare ruimte en het ingenieursbureau. Naast belast te zijn met de uitvoering, maakt OGO operationeel beleid, zoals de jaarlijkse herijking van grondprijzen. Wij hebben de uitvoering door OGO niet geanalyseerd, aangezien het OGO buiten de scope van het onderzoek valt.

4.2. De werking van het Grondbedrijf

In deze paragraaf worden de werkwijze van en rollen en verantwoordelijkheden binnen het Grondbedrijf en hieraan gerelateerde teams toegelicht.

4.2.1. Werkwijze Grondbedrijf

De activiteiten van het Grondbedrijf zijn volgens de Nota Grondbedrijf te onderscheiden naar grondbedrijfsactiviteiten (verwerving, beheer, contractvorming, bouw- en woonrijp maken en uitgifte), planning- en control activiteiten (grondbeleid, rechtmatigheid, projectadministratie, opzet en actualisatie van grondexploitaties, budgetbewaking, verslaglegging en rapportage over tussentijdse afwijkingen) en procesactiviteiten (projectmanagement, risicomanagement en relatie naar de lijnorganisatie).

De werkwijze met betrekking tot deze grondbedrijfsactiviteiten, planning- en controlactiviteiten en procesactiviteiten (wie doet wat en wanneer) wordt in verschillende documenten beschreven.

⁸ Voor meer informatie over het wegingsproces wordt verwezen naar paragraaf 4.3

⁹ Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, deel B, pagina 5

Het gaat om de volgende informatiebronnen:

- Beheersverordening Ontwikkelbedrijf (2009);
- Nota Grondbedrijf 2015 Deel A (2014);
- Handboek Projectmatig werken (2011);
- Procesbeschrijving beoordelen initiatieven (2010).

Toch is de beschrijving van de huidige werkwijze beperkt bruikbaar, omdat documenten verouderd zijn, niet toegespitst op het ruimtelijk-fysieke domein of niet geoperationaliseerd zijn.

In de Nota Grondbedrijf 2015 wordt vermeld dat het Ontwikkelbedrijf per 1 januari 2014 is opgeheven en dat de onderdelen organisatorisch geplaatst zijn binnen andere afdelingen. De werkwijze van het voormalige Ontwikkelbedrijf is zeer expliciet vastgelegd in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf. Omdat de activiteiten en verantwoordelijkheden van het voormalige Ontwikkelbedrijf verdeeld zijn over twee afdelingen en drie teams, sluit de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf niet langer aan op de organisatie. Dit geldt ook voor de Procesbeschrijving 'Beoordelen ruimtelijk-fysieke initiatieven', die in 2010 is vastgesteld.

De Nota Grondbedrijf 2015 meldt dat de activiteiten van het voormalige Ontwikkelbedrijf zijn herverdeeld, maar biedt geen verdere toelichting over de taken en verantwoordelijkheden van nieuwe organisatorische entiteiten, of hoe de functies en entiteiten zich tot elkaar verhouden. Uit het veldonderzoek blijkt overigens dat medewerkers in de praktijk goed in staat zijn om op hoofdlijnen de belangrijkste activiteiten te duiden, inclusief de samenhang tussen verschillende organisatie-entiteiten.

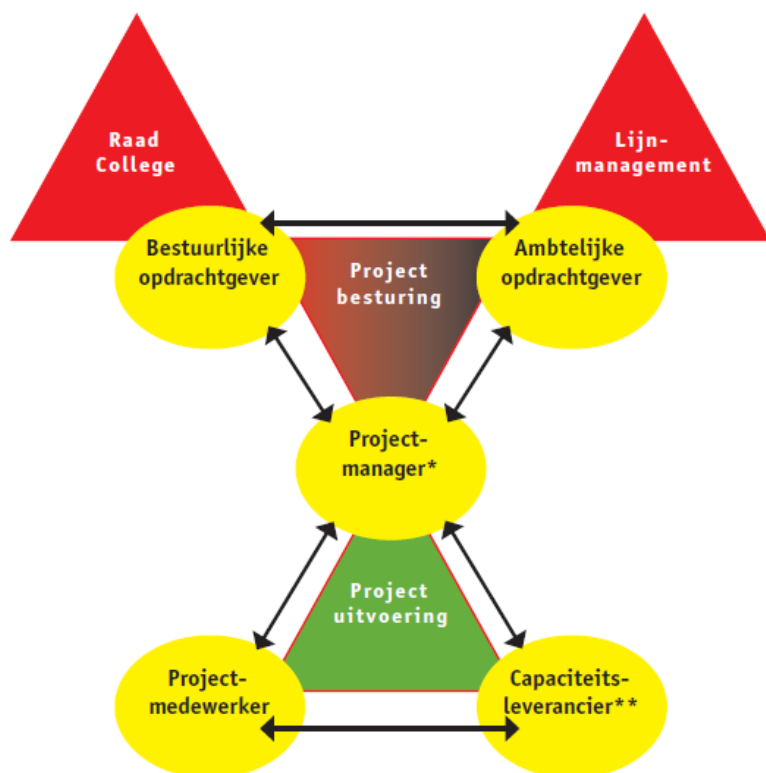
Op het niveau van functies en functiebenamingen die specifiek zijn voor het Grondbedrijf ligt eveneens weinig vast, behoudens generieke omschrijvingen voor beleidsadviseurs. Uit het veldonderzoek komt naar voren dat medewerkers op persoonsniveau in staat zijn aan te geven wat iemand doet (de activiteit), maar in beperkte mate waar iemand voor verantwoordelijk is. Het Handboek Projectmatig werken (2011) omschrijft generieke rollen en verantwoordelijkheden, die binnen de hele gemeentelijke organisatie toepasbaar zijn. Het Handboek gaat niet in op het ruimtelijk-fysieke domein. Het is daarmee weliswaar actueel, maar geeft geen inzicht in de exacte werking van het Grondbedrijf. Met het ontbreken van (formeel vastgelegde) verantwoordelijkheden op specifieke functieniveaus is de aanspreekbaarheid (accountability) beperkt.

4.2.2. Rollen en verantwoordelijkheden

Het Handboek Projectmatig werken beschrijft taken en verhoudingen tussen (generieke) rollen bij de uitvoering van een project. De volgende tabel en figuur geven een overzicht.

Functie/rol	Verantwoordelijkheden
<i>Bestuurlijk opdrachtgever</i>	Verkrijgen van financiële kaders en bepalen projectresultaat Het creëren van draagvlak bij het College Vertegenwoordigen van het project naar de Raad
<i>Ambtelijk opdrachtgever</i>	Bewaken dat het project binnen de gestelde kaders blijft Vertalen van kaders naar specificaties Verantwoording naar de bestuurlijk opdrachtgever Het creëren van ambtelijk draagvlak Functioneren als klankbord voor projectmanager
<i>Projectmanager</i>	Realiseren van het project binnen de gestelde kaders Verantwoording naar de bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtgever Goed functioneren van het projectteam
<i>Capaciteitsleverancier (afdelingshoofd/teamleider)</i>	Leveren van capaciteit met kwaliteit (mandaat) conform afspraken Mede aansturen op vastleggen van te leveren capaciteit
<i>Projectmedewerker</i>	Leveren van specifieke inhoudelijke bijdrage aan het project Meedenken in het belang van het totale project Tijdig aan de bel trekken bij te verwachten afwijkingen

Tabel 1: Rollen en verantwoordelijkheden. Bron: Handboek Projectmatig werken.



Figuur 2: Rollen en verhoudingen. Bron: Handboek Projectmatig werken.

In de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf zijn de verantwoordelijkheden als volgt omschreven¹⁰:

1. *De Raad is verantwoordelijk voor beleidsbeslissingen en kredietverlening;*
2. *Het College van burgemeester en wethouders stelt de grondexploitatieopzet vast;*
3. *Het College van burgemeester en wethouders is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van het Ontwikkelbedrijf;*
4. *De bestuurlijk opdrachtgever van een project is het aanspreekpunt namens het bestuur en draagt zorg voor afstemming en besluitvorming binnen het College;*
5. *De ambtelijk opdrachtgever van een project is het aanspreekpunt voor de bestuurlijk opdrachtgever, lijnmanagement en projectleider. De ambtelijk opdrachtgever is budgethouder;*
6. *Op basis van een (project)beslisdocument inclusief de bijbehorende budgetten neemt het hoofd Ontwikkelbedrijf een project(fase) aan ter uitvoering. Hij wijst daartoe een projectleider en een planeconoom aan;*
7. *De projectleider is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van het door het hoofd Ontwikkelbedrijf aan hem opgedragen project en derhalve ook voor de financiële aspecten van zijn project. Hij draagt zorg voor de dossiervorming binnen het project. Hij rapporteert aan de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever over de inhoud en aan het hoofd Ontwikkelbedrijf over de “aanneming” van het (de) project(fase). Hij is deelbudgethouder van de grondexploitatie. Daarbij heeft de projectleider oog voor de projectoverstijgende belangen van het Ontwikkelbedrijf;*
8. *De planeconoom (budgetbeheerder) verzorgt de financieel-economische inbreng in een project en draagt zorg voor het opstellen, bewaken, herzien en afsluiten van de exploitatieopzet. Daarnaast bewaakt de planeconoom de doelmatige planopzet en planuitvoering van het project en zorgt hij ervoor dat de projectoverstijgende belangen van het Ontwikkelbedrijf goed worden behartigd. Hij rapporteert middels de maandrapportages.*

In de praktijk, zo blijkt uit het veldonderzoek, worden de gedefinieerde rollen en de bijbehorende verantwoordelijkheden herkend. De ambtelijke organisatie hecht veel waarde aan Projectmatig werken en is van mening dat dit inmiddels goed is ingeburgerd. Ook bestuurlijk wordt dit onderschreven. In de praktijk worden de verhoudingen tussen de ambtelijk opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever, projectmanager en overige betrokkenen conform het Handboek Projectmatig werken ingevuld.

Specifieke rollen die ook tijdens het veldonderzoek naar voren zijn gekomen, zijn de functies van accountmanager, procesmanager en casemanager. Met deze drie functies, van meer strategisch naar meer operationeel, geeft de gemeente invulling in haar rol naar buiten, in het contact met de markt. Accountmanagers zijn onderdeel van de staf van de afdeling R&E, mogelijk komt hier in de toekomst verandering in, zo blijkt uit het veldonderzoek. Procesmanagers en casemanagers vallen onder het team Regie en Advies. Wij onderschrijven het belang van deze ‘voelsprietten’ met de markt.

4.2.3. Ontwikkeling en realisatie volgens Projectmatig werken

Het ontwikkelen en realiseren van projecten gebeurt volgens het principe van Projectmatig werken, dat is vastgelegd in het Handboek Projectmatig werken. Het Handboek is niet toegespitst op het ruimtelijk-fysieke domein, dus gaat niet specifiek in op de samenwerking (en overdracht) tussen specifieke afdelingen en teams.

¹⁰ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 28

Derhalve wordt in deze paragraaf geput uit het Handboek Projectmatig werken, gecombineerd met input uit het veldonderzoek en de (verouderde) Beheersverordening Ontwikkelbedrijf. De omschrijving van de projectfasen verschilt per document, maar komt op hoofdlijnen overeen. Onder ruimtelijk-fysieke projecten vallen gebiedsontwikkeling (grondexploitatie), vastgoedontwikkeling en complexe infrastructurele werken. Wij beperken ons tot gebiedsontwikkeling. In de paragrafen hierna worden de verschillende fasen en besluitvormingsstappen toegelicht.

De volgende figuur toont de verschillende fasen van een ruimtelijk-fysiek project, volgens het Handboek Projectmatig werken.



Figuur 3: Fasen ruimtelijk-fysieke projecten. Bron: Handboek Projectmatig werken.

De navolgende figuur toont de verschillende projectfasen op basis van de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, op basis van Artikel 10 (Projecten/exploitaties, algemene bepalingen).



Figuur 4: Fasen Projectmatig werken binnen het Grondbedrijf. Bron: Beheersverordening Ontwikkelbedrijf (2009).

Nadat een (tussen)fase is afgerond en een besluit is genomen over het resultaat daarvan, start de volgende fase met het resultaat van het genomen besluit als uitgangspunt. Hierbij geldt tevens dat indien tussentijds een project bijstelling van scope en kaders vraagt, hiervoor expliciet een besluit van het College en mogelijk de Raad noodzakelijk is. Dit is verwoord in het Handboek Projectmatig werken.

4.3. Beoordeling ruimtelijk-fysieke initiatieven (startfase)

De eerste fase van ontwikkeling betreft het beoordelingsproces van ruimtelijk-fysieke initiatieven. In het veldonderzoek is hier met de organisatie nader op ingegaan. Er bestaat een procesbeschrijving uit 2010 genaamd 'Beoordelen ruimtelijk-fysieke initiatieven' (hierna: wegingsproces). Deze beschrijving sluit niet meer aan op de huidige organisatiestructuur, maar het proces is op hoofdlijnen in de praktijk hetzelfde gebleven, zo blijkt uit het veldonderzoek. Het Handboek Projectmatig werken¹¹ omschrijft de stappen van de startfase als volgt:

Handboek Projectmatig werken - Intake, beoordelen & afwegen

1. *Intake van nieuw initiatief of voornemen;*
2. *Initiatief wegen en beoordelen en bezien of dit past binnen kaders en beleid;*
3. *Globaal bepalen van nut, noodzaak, prioriteit en haalbaarheid;*
4. *De vorm van samenwerking, binnen vigerend aanbesteding- en gunningsbeleid, met een eventuele externe partner wordt vastgelegd (veelal met een brief);*
5. *Resultaat neerleggen in notitie waarin doel, globale haalbaarheid, motivatie en doorkijk naar projectorganisatie is opgesomd;*
6. *Uiteindelijk rapporteren middels een Startnotitie over go of no go en dit voorleggen aan Directie Team en/of B&W (mogelijk zelfs de Raad).*

Het Handboek doet geen uitspraken over welke criteria bepalen of een project wordt voorgelegd aan de Raad. De eisen waaraan de globale haalbaarheidsstudie moet voldoen, zijn opgenomen in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 15.

De volgende tabel uit de procesomschrijving 'Beoordelen ruimtelijk-fysieke initiatieven' beschrijft de officiële stappen van het beoordelingsproces.

¹¹ Gemeente Venlo (2011), Handboek projectmatig werken, pagina 20

Stap	Wat	Verantwoordelijk
Dossiervorming	A. Dossier aanmaken (map).	Administratie RO
Behandelbericht	B. Opstellen, registreren en versturen van behandelbericht aan aanvrager: <ul style="list-style-type: none"> a. Gemeentelijk zaaknummer; b. Naam van de casemanager (telefoon + e-mail); c. Behandeltermijn. 	Administratie RO
Adviesvraag	C. Bepalen adviseurs op basis van checklist voor wegingsoverleg. D. Bericht aan adviseurs met verzoek invulling in digitale map	Casemanager RO
Beoordeling verzoek	E. Beoordelen van: <ul style="list-style-type: none"> a. Compleetheid (zijn alle documenten beschikbaar in de juiste kwaliteit om op een later moment een inhoudelijke toets uit te kunnen voeren); b. Consistentie (is de aangedragen informatie op hoofdlijnen niet tegenstrijdig); c. Inhoudelijke beoordeling van verzoek, gebaseerd op een checklist. F. Overleg met casemanager RO over de overwegingen en voorwaarden (bouwstenen)	1 ^e lijnsadviseur
Bepalen weging	G. Bepalen of stuk in wegingsoverleg ingebracht dient te worden: <ul style="list-style-type: none"> a. Zo ja: naar H; b. Zo nee: naar M. 	Casemanager (in overleg met adviseurs)
Bundelen beoordelingen	H. Verzamelen overwegingen en voorwaarden en bundeling hiervan in een concept Startnotitie. Met: <ul style="list-style-type: none"> a. Nut c.q. noodzaak (wat is het probleem, waarom moet dit nu als project worden opgepakt?); b. Het beoogde resultaat en de kaders waarbinnen dit gerealiseerd wordt; c. Een globale schatting van de benodigde investering (zowel in geld als in interne menskracht per afdeling) en de dekking hiervan voor besluitvorming in B&W. Met deze globale investering kan het resultaat gerealiseerd worden, mits de eerder genoemde kaders intact blijven; d. De relatie met andere projecten/programma's en beleid; e. Risico's en de wijze waarop deze beperkt kunnen worden; f. Ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, evenals projectleider. I. Versturen van concept Startnotitie aan wegingsoverleg.	Casemanager (in overleg met adviseurs)
Weging	J. Bepalen (aan de hand van checklist): <ul style="list-style-type: none"> a. Of het initiatief past binnen het Algemene Beleid (programmaliijn, brede beleidsvisies) van de gemeente; b. Of het een initiatief is dat projectmatig via de afdeling Ontwikkelbedrijf opgepakt dient te worden; c. Wat de prioriteit van het initiatief is in relatie tot de benodigde/aanwezige capaciteit; d. Of een overeenkomst noodzakelijk is met de initiatiefnemer. K. Advies in wegingsoverleg en aanscherping van concept Startnotitie.	Wegingsoverleg
Uitwerken	L. Vertaling van het concept Startnotitie naar een definitieve Startnotitie. M. Collegevoorstel en conceptbesluit opstellen en na stafoverleg voorleggen aan Directie Team (met DT-voorstel) en daarna versturen aan College van B&W.	Casemanager
Besluitvorming	N. Indien het besluit van het College: <ul style="list-style-type: none"> a. Positief en de gemeente heeft zelf een (mede-) ontwikkelende rol: overdragen aan het Ontwikkelbedrijf: naar O. b. Positief en de gemeente heeft zelf geen ontwikkelende rol: naar O. c. Negatief: naar O. 	Casemanager
Informereren	O. Versturen van collegebesluit aan de aanvrager. Proces afgerond.	Administratie RO

Tabel 2: Stappen beoordelingsproces ruimtelijk-fysieke initiatieven. Bron: 'Beoordelen ruimtelijke-fysieke initiatieven'.

Uit het veldonderzoek blijkt dat de werkwijze in de praktijk op hoofdlijnen in lijn is met de in de tabel beschreven werkwijze. De ambtelijke organisatie omschrijft op hoofdlijnen hetzelfde proces:

- Een initiatief wordt besproken in het wegingsoverleg. Via welke kanalen een initiatief wordt geïntroduceerd, verschilt. Een project kan aangedragen worden door een derde partij, door account-, proces- of casemanagers of geïnitieerd worden door het bestuur.
- Wanneer een initiatief een positief advies krijgt vanuit het wegingsoverleg, legt de trekker van het wegingsoverleg het project voor aan het College van B&W. Bij een positief besluit door het College van B&W, wordt het initiatief een project. Soms is een project dermate klein, dat het door OGO uitgevoerd wordt en projectmanagement geen rol heeft. Wij merken op dat uit het veldonderzoek een diffuus beeld ontstaat over het trekker- c.q. voorzitterschap van het wegingsproces. Veelal wordt deze verantwoordelijkheid aan de procesmanager toegedicht. In de tabel met procesomschrijving wordt de casemanager als verantwoordelijke genoemd. Wij gaan er vanuit dat het trekkerschap al naar gelang de aard van de casus wordt ingevuld.
- Het team projectmanagement start met een nieuw project als dit officieel de status 'project' heeft gekregen in het wegingsoverleg. Dit geldt zowel voor interne als voor externe initiatieven. Projectmanagers nemen geen deel aan het wegingsoverleg. Of projectmanagers betrokken zijn bij het opstellen van de startnotitie, hebben wij niet kunnen opmaken uit de gesprekken.

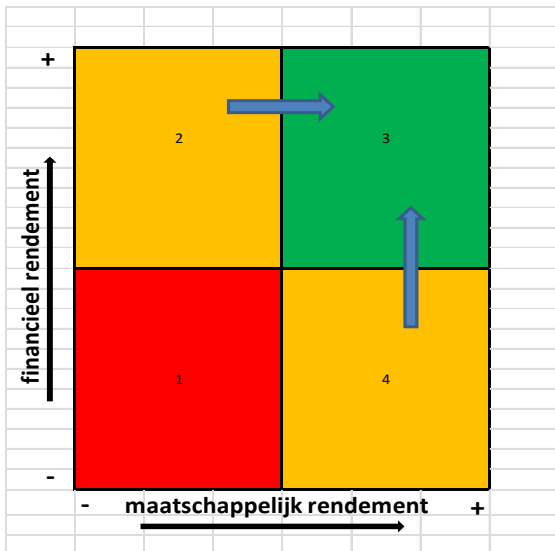
Voor de stappen 2 (Initiatieffase) tot en met 5 (Nazorgfase) uit het Handboek Projectmatig werken verwijzen wij naar bijlage III (Projectmatig Werken: Projectfasen).

4.4. Operationalisering van het grondbeleid

Zoals toegelicht in paragraaf 3.3 voert de gemeente Venlo situationeel grondbeleid. Het grondbeleid is beperkt geoperationaliseerd. Dat wil zeggen dat het niet duidelijk is hoe de rolopvatting en beleidskaders van de gemeente terugkomen in de individuele projecten en bijbehorende grondexploitaties. Ter illustratie gaan wij in op de rolopvatting van de gemeente bij (nieuwe) projecten en het afwegingskader bij 'Dynamische woningbouwprogrammering'.

De gemeente geeft in de Nota Grondbedrijf 2016¹² aan dat de gemeente actief grondbeleid voert wanneer marktpartijen niet bereid zijn om onrendabele maatschappelijk ambities zelfstandig op te pakken. In dergelijke gevallen zal de gemeente via actief grondbeleid - zo mogelijk in samenwerking met marktpartijen - zelf het voortouw dienen te nemen. De gemeente constateert dat aan actief grondbeleid financiële consequenties en risico's verbonden zijn. Daarom moeten bij nieuwe ontwikkelingen zowel het maatschappelijk als financieel rendement bij de afweging worden betrokken. Voorts constateert de gemeente dat keuzes moeten worden gemaakt. Alleen prioritaire projecten op basis van - de grootste - toegevoegde waarde komen voor uitvoering in aanmerking. Het afwegingskader wordt geïllustreerd met de volgende figuur.

¹² Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, pagina 4



Figuur 5: Afwegingskader prioritering projecten Grondbedrijf. Bron: Nota Grondbedrijf 2016¹³.

Hoe het afwegingskader wordt ingezet, is niet duidelijk. Hoe worden maatschappelijk en financieel rendement gewogen? Welke kwantitatieve en kwalitatieve criteria worden daarbij gehanteerd?

Ook is niet duidelijk hoe het afwegingskader uit de Nota Grondbedrijf zich verhoudt tot het afwegingskader dat geïntroduceerd wordt in de Uitgangspuntennotitie 'Dynamische Woningbouwprogrammering' (2011). In de Uitgangspuntennotitie wordt een afwegingskader geformuleerd voor het terugbrengen van de planvoorraad. De gemeente geeft aan dat bij herijking van de programmering rekening moet worden gehouden met bestaande plannen, initiatieven, de financiële betrokkenheid en risico's van de gemeente en (juridische) afsprakenkaders met derden. Daarbij worden plannen ingedeeld in drie categorieën, afhankelijk van de mate waarin de gemeente een actieve rol vervult, de markt faciliteert of niet meewerkt. Ook de Uitgangspuntennotitie is niet concreet ('SMART'): het wordt niet duidelijk op basis van welke criteria projecten in een bepaalde categorie vallen.

Wij zien de geringe operationalisering van grondbeleid als een mogelijk obstakel in het wegingsproces voor nieuwe initiatieven (paragraaf 4.3). Volgens de procesbeschrijving worden projecten gewogen aan de hand van een 'checklist' met beleidskaders. Wij vragen ons af hoe initiatieven afgewogen worden zonder duidelijke vooraf geformuleerde criteria.

¹³ Projecten met zowel een financieel als maatschappelijk rendement (kwadrant 3) moeten in principe doorgang vinden. Projecten die financieel of maatschappelijk negatief respectievelijk laag scoren zijn twijfelgevallen. Bezien dient te worden of de kaders van het project kunnen worden bijgesteld zodat het project alsnog in kwadrant 3 terecht kan komen. Projecten in kwadrant 1 hebben een lage prioriteit en vinden in principe geen doorgang.

5. FINANCIËLE RISICO'S EN RESERVEPOSITIE

Hoofdvraag 3: *Welke financiële risico's loopt de gemeente bij het grondbeleid en is de reservepositie daarvoor afdoende?*

Ter beantwoording van deze hoofdvraag beschouwen wij de financiële risico's die generiek aan de orde kunnen zijn bij grondontwikkelingsprojecten. Deze analyse voerden wij uit vanuit onze ervaring met grondexploitaties, openbare bronnen en gegevens van de gemeente Venlo die ons ter beschikking zijn gesteld. Wij benadrukken hierbij dat deze analyse geen second opinion betreft, maar een analyse op hoofdlijnen om de belangrijkste financiële risico's te duiden. Vervolgens geven wij in paragraaf 5.2 een beschouwing van de door de gemeente Venlo in beeld gebrachte risico's. In paragraaf 5.3 staan wij stil bij de reservepositie van het grondbedrijf en de gemeente in totaal.

5.1. Financiële risico's bij het grondbeleid

Wij constateren dat de voornaamste risico's bij het uitvoeren van het grondbeleid van de gemeente Venlo zijn gelegen in de geplande afzet van grond (specifiek woningbouw en commerciële voorzieningen), de gehanteerde rente en de verwachte grondexploitatiekosten. De verwachte grondprijzen, indices voor kosten- en opbrengstenontwikkeling, de scope en rekenmethodiek en de nieuwe wet- en regelgeving heeft de gemeente Venlo goed in beeld en achten wij daarom in mindere mate risicovol. In de volgende sub-paragrafen behandelen wij achtereenvolgens op hoofdlijnen de verschillende risico's. In bijlage IV (Achtergrondinformatie analyse financiële risico's) is een nadere duiding per risicosoort opgenomen.

5.1.1. Afzetrisico

In het onderstaande treft u een korte analyse van het risico op de vier verschillende vastgoedmarkten.

Woningbouw

Het aanbod van de planvoorraad heeft de gemeente Venlo goed in beeld. Het inzicht in (specifieke) woonbehoeften in termen van productsegmenten en woonmilieus (vraagzijde) is in relatie tot het aanbod minder goed onderbouwd. Wij baseren onze analyse derhalve voornamelijk op de in november 2015 verschenen concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg¹⁴, waarin nieuwe afspraken over de regionale en lokale plancapaciteit gemaakt worden op basis van toekomstige huishoudensontwikkelingen. Hieruit blijkt een opgave voor de gemeente Venlo in het terugbrengen van haar plancapaciteit van 40% tot 2020 (meer dan 100 woningen per jaar) op een planvoorraad van circa 270 woningen per jaar, waarvan circa een kwart voorzien is op gemeentelijke gronden. Aangezien er nog geen concrete uitwerking van de gemeentelijke herijking voor handen is (beoogd eind 2016), kunnen wij niet overzien hoe dit risico specifiek voor de gemeentelijke exploitaties uitpakt. Oftewel, het is niet duidelijk welk deel van de opgave landt op gemeentelijke gronden en welke woningtypen het betreft. Desalniettemin schuilt in deze reductieopgave van 40% een aanzienlijk financieel risico. Daarbij springen de grotere aantallen in specifieke jaren in het oog in de gemeentelijke projecten Q4 en Venlo Centrum. Het lijkt niet waarschijnlijk dat dergelijke aantallen in een jaar in één specifiek project door de markt worden opgenomen.

¹⁴ Vaststelling in de gemeente Venlo is voorzien in april 2016 (Bron: Gemeente Venlo (2015), Lokaal woonbeleid, pagina 7). Op het moment van vaststellen, krijgt de Structuurvisie een bindend karakter.

Bedrijventerreinen

Op bedrijventerrein Veegtes moet nog circa 6 hectare uitgegeven worden in 2016 en 2017 en in Ubroek nog circa 0,2 hectare. De risico-exposure op bedrijventerreinen lijkt vanuit de scope van het grondbedrijf beperkt, zeker wanneer wij dit afzetten tegen de nog te ontwikkelen volumes in de deelnemingen die buiten de scope van dit onderzoek vallen. Wij onderschrijven het standpunt van de gemeente Venlo¹⁵ dat de voorspelbaarheid van uitgifte van bedrijvenkavels lastig is door het grillige uitgifteverloop en diversiteit in volumes. Met nog een uitgifte van circa 6 hectare te gaan en het restrictieve beleid van de gemeente op nieuwe ontwikkelingen, achten wij het risicoprofiel vanuit de optiek van het grondbedrijf beperkt. Voorts maken wij uit het bronnenonderzoek op dat de gemeente goed overzicht heeft in de bestaande planvoorraad. Uit het veldonderzoek komt naar voren dat de gemeente stevig inzet op acquisitiekracht voor het aantrekken en behouden van bedrijven.

Kantoren

Er zijn beperkt (openbare) bronnen beschikbaar over de Venlose kantorenmarkt. Wij kunnen op basis van deze beperkte en deels gedateerde gegevens, en bij gebrek aan inzicht in transformatiemogelijkheden van de bestaande kantorenvoorraad, onvoldoende vaststellen wat het absorptievermogen van de Venlose kantorenmarkt is. Met een toevoeging van in totaal 19.000 m² BVO, waarvan 9.000 m² BVO tot en met 2024, lijkt dit geen aanzienlijk risico op een totale kantorenvoorraad van circa 380.000 m² BVO (2014). Dit constateren wij ook tegen de achtergrond van het beleid dat de gemeente Venlo voert. Uit ons bronnenonderzoek blijkt dat de gemeente Venlo beleidsmatig stuurt op geen extra kantoortoevoeging, omdat *“bestaande plannen voor de komende jaren voorlopig alle beschikbare ruimte (en meer) opnemen”*¹⁶. Wij gaan er daarbij vanuit dat met bestaande plannen bedoeld wordt op de geraamde afzet in Venlo Centrum Zuid en Kazernekwartier Fase 1, maar hebben dit op basis van stukken onvoldoende met zekerheid kunnen vaststellen. De toevoeging *“(en meer)”* roept daarbij wel vragen op.

Commerciële voorzieningen

In totaliteit is circa 143.000 m² BVO aan commerciële voorzieningen gepland, waarvan het merendeel in het Kazernekwartier Fase 1 met een beoogd programma van circa 110.000 m² BVO (waarvan 30.000 m² BVO na 2025). De beschikbaar gestelde informatie, geeft onvoldoende inzicht in de onderbouwing van het opgenomen programma. Gezien de omvang van het programma en de grote metrages in specifieke jaren, schuilt hierin een afzetrisico dat vraagt om een nadere beschouwing. In de meest recente risicoanalyse is bij het Kazernekwartier rekening gehouden met het risico *‘programma, rondje fort, markt voor stapelbouw, grootschalige leisureontwikkeling (-30.000 m² BVO)’* van circa € 1,8 miljoen. Wij kunnen niet overzien in hoeverre deze risicopost betrekking heeft op het totale programma of uitsluitend de commerciële voorzieningen.

De verschillende vastgoedmarkten overziende, concluderen wij dat het grootste afzetrisico in de woningbouw en de commerciële voorzieningen schuilt.

5.1.2. Marktconformiteit rekenrente

In de Nota Grondbedrijf 2015, Deel A is het beleid ten aanzien van de te hanteren rekenrente opgenomen. Aanvullend zijn bij Collegebesluit van 22 september 2015¹⁷ de beleidsmatig vastgestelde rentepercentages aangepast (zie ook bijlage IV). Wij constateren dat de koppeling tussen rentepercentages en looptijd niet consequent volgens de beleidsuitgangspunten wordt toegepast.

¹⁵ Gemeente Venlo (2015), schriftelijk antwoord op vragen Fakton, d.d. 3 december 2016

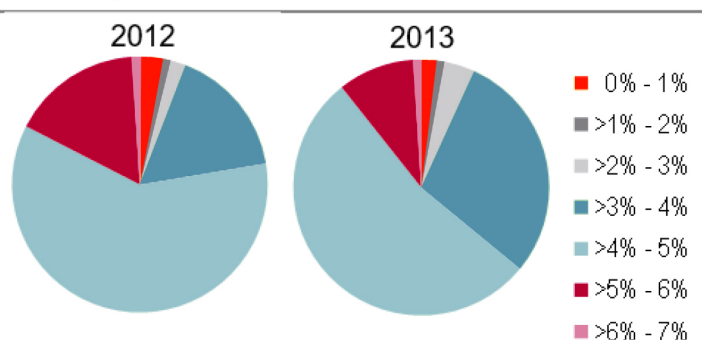
¹⁶ Gemeente Venlo (2015), schriftelijk antwoord op vragen Fakton, d.d. 3 december 2016

¹⁷ Gemeente Venlo (2015), Collegebesluit Nota Grondbedrijf 2016 en aanpassen rentepercentages d.d. 22 september 2015

Dit geldt zowel bij het oude rentebeleid (Venlo Centrum Zuid marginale afwijking van 0,5% lager), als bij het nieuw vastgestelde beleid (afwijking op alle projecten van circa 0,5-1%).

Belangrijker is de constatering dat de gemiddelde gehanteerde rentepercentages, als ook de beleidsmatig recent vastgestelde rentepercentage (gemiddeld 4,5- 5%) hoger liggen dan de gemiddelde rentevoet die gemeentelijke grondbedrijven hanteren. In 2013 was de gemiddelde rentevoet bij gemeentelijke grondbedrijven 3,86% (zie diagram). Deze rentevoet is in de periode erna verder gedaald, weten wij uit onze praktijkervaring. Er zijn echter geen landelijke openbare gegevens beschikbaar van de gemiddelde rentevoet na 2013.

Verdeling gehanteerde rentevoet



Figuur 6: Verdeling gehanteerde rentevoet Nederlandse gemeenten. Bron: EY en Fakton (2015).

5.1.3. Marktconformiteit kosten: bouwrijp maken, woonrijp maken en plankosten

Voor het toetsen van de marktconformiteit van de kosten stelde de organisatie (middels een invulformat) kerninformatie van alle projecten beschikbaar. Het gaat hierbij zowel om gerealiseerde als geraamde (nog te maken) kosten. Deze kerninformatie toetsten wij op hoofdlijnen aan onze eigen praktijkervaring. Uiteraard zijn prijzen afhankelijk van specifieke projecteigenschappen, zoals het ontwerp, de locatie en de omvang van het programma. Dergelijke eigenschappen zijn niet nader beoordeeld. Omdat wij geen inzage hebben in onderliggende subposten en kostenramingen, kunnen wij niet beoordelen in hoeverre kostenposten gemotiveerd hoog of laag zijn. Wij schetsen het beeld van potentiële financiële risico's.

Het overall beeld van de gehanteerde kostenniveaus in de grondexploitaties is verdeeld. Soms zijn kosten relatief hoog, soms relatief laag en soms marktconform.

Zo constateren wij dat de kosten voor **bouwrijp maken** relatief laag zijn bij Stalbergweg, Venlo Centrum Zuid, Masterplan Velden en Arcen en de bedrijventerreinen wanneer wij dit afzetten tegen onze benchmark (€ 45 tot € 85 per m²). De overige projecten liggen binnen marktconforme bandbreedtes. De kosten voor **woonrijp maken** zijn relatief laag bij het Kazernekwartier Fase 1 (mogelijk door de bestaande infrastructuur) en de bedrijventerreinen wanneer wij dit afzetten tegen onze benchmark van € 75 en € 150 per m². De kosten bij Centrumplan Blerick en Q4 zijn relatief hoog. De kosten bij de overige projecten vallen binnen marktconforme bandbreedtes.

Over de gehele lijn zijn de **plankosten** hoog. Plankosten bedragen normaliter circa 15% tot 35% van de kosten voor bouw- en woonrijp maken. Enkele projecten vallen aan de bovenkant van de marktconforme bandbreedte, de rest stijgt boven de bandbreedte uit. Met name Centrumplan Blerick, Kazernekwartier Fase 1 en Q4 hebben (relatief) hoge plankosten.

De organisatie geeft aan dat een percentage over de kosten van bouw- en woonrijp maken geen representatief beeld geeft, omdat er bij binnenstedelijke projecten veelal sprake is van een laag aandeel bouw- en woonrijpmaak kosten. Wij onderschrijven dit beeld, vandaar hanteerden wij een ruime bandbreedte in onze benchmark. Daarnaast beschouwden wij de absolute opgenomen bedragen; ook op basis hiervan constateren wij dat de plankosten hoog zijn. De gemeente geeft aan dat de hoge plankosten het gevolg zijn van binnenstedelijk bouwen, diverse scopewijzigingen en een langere looptijd van projecten. Voor Voorbereiding en Toezicht op Uitvoering (VTU) hanteert de gemeente voor alle projecten een percentage van 12,5% over de kosten voor bouw- en woonrijp maken. Dit percentage is marktconform.

5.1.4. Marktconformiteit gronduitgifteprijsen

In bijlage IV (Achtergrondinformatie analyse financiële risico's) is een overzicht opgenomen van de door de gemeente Venlo gehanteerde grondprijsmethodiek. De genoemde berekeningsmethode en uitgangspunten borgen het marktconform handelen van de gemeente. Of deze richtlijnen in de praktijk worden gevolgd, hebben wij niet beschouwd. Wij beoordeelden de marktconformiteit van de gehanteerde opbrengsten door deze te toetsen aan benchmarkcijfers. Uiteraard zijn prijzen afhankelijk van specifieke projecteigenschappen, zoals het segment, de locatie en de omvang van het programma dat op enig moment op de markt gebracht wordt. Wij constateren dat vrijwel alle gehanteerde grondprijzen binnen marktconforme bandbreedtes vallen. Wij vragen aandacht voor de relatief hoge grondprijs voor kantoren in het Kazernekwartier en kritisch te zijn op (het aandeel) dure appartementen in Q4. De grondprijzen in de restexploitatie van Tradepark West achten wij aan de lage kant.

5.1.5. Marktconformiteit indexpercentages

De gehanteerde indexpercentages voor **kostenstijgingen** vallen binnen een marktconforme bandbreedte van 2% tot 2,5%. Wat opvalt, is dat de gemeente verschillende indexpercentages hanteert, in plaats van de vastgestelde vaste 2,5% zoals vermeld in de Nota Grondbedrijf 2015¹⁸. De afwijkingen beperken zich tot 0,5% (2% in plaats van 2,5%).

Aan de **opbrengstenkant** hangt het indexpercentage af van het type vastgoed, de specifieke marktpotentie en de kwaliteiten van de locatie. Volgens de ambtelijke organisatie 'kent ieder vastgoedtype een eigen markt'. Op basis van de verstrekte informatie is niet duidelijk hoe de gemeente de opbrengstindex onderbouwt. De gehanteerde indexpercentages komen redelijk overeen met onze benchmark. Wij plaatsen hierbij de volgende opmerkingen:

- De meerjarige opbrengstenindex van 2% bij het Kazernekwartier springt in het oog. Gezien de onzekerheid in de commerciële markten schuilt hierin een risico. Bij de woningbouwprojecten wordt geen opbrengstenstijging gehanteerd. Dit uitgangspunt lijkt vanuit het voorzichtigheidsprincipe te zijn gehanteerd, wat wij onderschrijven vanuit een langzaam herstellende woningmarkt. Hier zit mogelijk een kans om bij bepaalde woningtypen waar de VON-prijzen harder stijgen dan de bouwkosten (als gevolg van verdergaande bouwinnovatie) wel een behouden index in te rekenen. Bij projecten met bedrijvigheid worden verschillende percentages gehanteerd (van 0 tot 1,5%).
- Bij sommige projecten lopen kosten- en opbrengstenstijging structureel uit elkaar, de kosten stijgen dan harder dan de opbrengsten. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat dit een uitvloeisel is van het voorzichtigheidsbeginsel, voortkomend uit de stresstest van 2012.

¹⁸ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf 2015 Deel A, pagina 23

5.1.6. Scope en rekenmethodiek

Ook de scope van een grondexploitatie en de rekenmethodiek zijn beschouwd als mogelijke risicofactoren. In beide onderwerpen zien wij geen noemenswaardig risico.

Voor wat betreft de **scope** constateren wij dat de grondexploitaties de juiste kosten- en opbrengstensoorten bevatten, zoals ze benoemd zijn in de kostensoortenlijst in het Bro¹⁹. Wel merken wij op dat bij geen enkele grondexploitatie een document beschikbaar is waarin de input van de hoofd- en subposten beschreven wordt. Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf is een dergelijke toelichting verplicht²⁰. Wij voerden geen analyse uit of de scope van de projecten zelf logisch en compleet is.

Met de **rekenmethodiek** wordt de wijze van structureren van kasstromen bedoeld: het indexeren, in de tijd zetten, contant maken en het in beeld brengen van het liquiditeitsverloop. De gemeente Venlo maakt gebruik van het systeem DG Dialog voor alle grondexploitaties. Dit systeem wordt door diverse gemeenten gehanteerd en wordt erkend als een beproefd systeem (met de nodige rekenkundige checks & balances).

5.1.7. Nieuwe wet- en regelgeving

Gemeenten worden vanaf 1 januari 2016 geconfronteerd met nieuwe wet- en regelgeving voor de uitvoering van het grondbeleid. De regels over hoe de grondexploitaties moeten worden opgezet, worden aangescherpt in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

De aanscherping van het **BBV**²¹ kent een aantal richtlijnen, waar de gemeente Venlo in hoofdlijnen goed op voorbereid is. De looptijd van het Kazernekwartier Fase 1, de interne rekenrente en de waardering van de Materiële Vaste Activa (MVA) verdienen aandacht. Hieronder lichten wij nader toe welke vijf richtlijnen van belang zijn.

De eerste richtlijn betreft de looptijd van exploitaties, deze mag in principe niet langer zijn dan tien jaar. De gemeente is hier goed op voorbereid, maar dient een expliciete uitzondering te maken voor het Kazernekwartier Fase 1 (gemotiveerd besluit door de Raad). De gemeente past de tweede richtlijn over het opnemen van de juiste kostensoorten goed toe. In de derde richtlijn betreffende de interne rekenrente schuilt een risico; het BBV heeft het volgende stellige voornemen gepubliceerd: *"De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten gelijk gesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone."* Het merendeel van de Venlose complexen kent een negatief resultaat, waardoor volgens deze nieuwe richtlijn de disconteringsvoet (rente) veel lager zou moeten zijn dan beleidsmatig en in de praktijk in de complexen wordt toegepast. Bij negatieve complexen zou dit betekenen dat het resultaat verder verslechtert en de te treffen voorziening groter wordt.

Ten vierde heeft de gemeente de post Niet in Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) reeds per 31-12-2014 afgeschaft. Dit sluit goed aan op het BBV. De vijfde richtlijn betreft de waardering van de MVA. Wij hebben geen onderbouwing hiervan aangetroffen.

¹⁹ Besluit ruimtelijke ordening, als behorend bij de Wet ruimtelijke ordening.

²⁰ Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 17

²¹ Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2015-06-12>, geraadpleegd 18 maart 2016

Voorts krijgen gemeenten te maken met de invoering van de **VpB-plicht**²², waarbij onder andere grondexploitaties worden ondergebracht in de ondernemings sfeer. De programmabegroting meldt hierover (op pagina 159) *“bij het opstellen van de Nota was nog niet duidelijk of dit van toepassing is op het totale resultaat van alle (winstgevende en verlieslijdende) grondexploitaties van een gemeente of enkel van toepassing is op de winstgevende grondexploitaties dan wel nog een andere berekeningswijze van toepassing is”*.

Voorts wordt op pagina 149 het risico ingeschat op 51-100% met een verwachte hoge impact.

Als beheersstrategie heeft de gemeente een projectgroep ‘implementatie vennootschapsbelasting’ opgericht die, onder begeleiding van een extern fiscaal adviseur, de vennootschapsbelastingpositie inventariseert en voorstellen doet ter verbetering van deze positie. Uit ons onderzoek komen geen aanvullende aanwijzingen naar voren dat de VpB invoering tot aanvullende risico’s voor het Grondbedrijf leidt. Uit onze praktijk blijkt dat in veel gemeenten het risico beperkt is, aangezien er nauwelijks sprake van winstneming is (veelal verlieslatende grondexploitaties en in het totaalresultaat worden ook afboekingen uit het verleden meegenomen). Desalniettemin is het van belang dat de gemeente alert blijft op de gevolgen van deze wetgeving (ook in de toekomst).

5.2. Beschouwing door gemeente in kaart gebrachte risico’s

5.2.1. Risiconota

Jaarlijks verschijnt bij de Programmabegroting de Nota Grondbedrijf Deel B, die specifiek ingaat op het risicoprofiel en de reservepositie van het Grondbedrijf. Over het huidige risicoprofiel meldt de Nota Grondbedrijf 2016 het volgende:²³

“Totaal worden € 37,6 miljoen aan gewogen risico’s geraamd, waarvan € 1,9 miljoen voor exploitaties met een positief resultaat. Dit is de benodigde weerstandscapaciteit medio 2015. Ongewogen bedragen de risico’s nominaal € 92,2 miljoen. Opgemerkt wordt dat dit bedrag uitsluitend betrekking heeft op de vastgestelde grondexploitaties, vastgoedeigendommen en algemene bedrijfsrisico’s die binnen het Grondbedrijf verantwoord worden. Overigens dient er rekening mee gehouden te worden dat als een risico zich voordoet dit voor de volle 100% is en niet alleen voor het gewogen deel.”

De Nota Grondbedrijf doet beperkt uitspraken over de onderbouwing van het risicoprofiel. Risico’s zijn op categorie gesorteerd: bedrijventerreinen, woningbouwprojecten en projecten met meerdere functies, vastgoedeigendommen buiten grondexploitaties en algemene bedrijfsrisico’s. De Nota Grondbedrijf 2016 gaat vooral in op mutaties ten opzichte van de Nota Grondbedrijf 2015 – die eveneens geen onderbouwing van het risicoprofiel bevat. Naar onze mening is meer toelichting nodig, om de gepresenteerde informatie goed te kunnen duiden, zonder daarbij specifieke vertrouwelijke informatie bloot te geven. Een voorbeeld ter illustratie: in de Nota Grondbedrijf staat opgenomen *“Voor grotere woningbouwprojecten en projecten met meerdere functies (dit wordt de woonomgeving genoemd) neemt het risico af van € 19,0 miljoen naar € 17,8 miljoen. Door het afsluiten van 20 projecten bij de jaarrekening 2013 neemt het totale risico af ondanks de steeds toenemende afzetrisico’s als gevolg van de economische omstandigheden”*. De tekst wint aan inzicht door duidelijker aan te geven waar het verschil van € 1,2 mln uit bestaat: afsluiting 20 projecten en/of steeds toenemende afzetrisico’s?

²² Vennootschapsbelastingplicht: <http://www.commissiebbv.nl/actueel/nieuwsberichten-0/wijzigingsbesluit/>, geraadpleegd 18 maart 2016

²³ Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, Deel B, pagina 11

5.2.1. Reflectie risico's beschouwde steekproefprojecten

In de Nota Grondbedrijf is een tabel²⁴ opgenomen met een overzicht van de risico's van alle projecten. Het totaal aan risico's wordt geëvalueerd op circa € 37,6 miljoen, waarvan circa 23 miljoen betrekking heeft op de steekproefprojecten.

Wij constateren dat deze risicoanalyse niet is opgesteld aan de hand van de berekeningswijze die in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen is bepaald, maar wel conform hetgeen beschreven is in de Nota Grondbedrijf. De (afwijkende) rekenmethodiek wordt nader toegelicht in hoofdstuk 9, dat ingaat op deelvraag 3 (*wat is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen*) en deelvraag 5 (*in hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het Grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?*).

In de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf²⁵ is opgenomen dat iedere grondexploitatie, naast een toelichting op de uitgangspunten, een risicoparaagraaf bevat, waarin nader ingegaan wordt op de financiële risico's die verbonden zijn aan de grondexploitatie en waar aangegeven wordt op welke wijze de risico's kunnen worden ingeperkt (risicomanagement). Op basis van de stukken constateren wij dat de risicoanalyses zeer beknopt van aard zijn en weinig inzicht verschaffen:

- De titels van de risicoposten zijn dermate beknopt, dat zonder toelichting onduidelijk is wat het risico behelst.
- De risicoanalyses bevatten geen onderbouwing van het bruto risico en de kans van optreden.
- Het effect van de beheersmaatregelen is verwerkt in het bruto risico, waardoor de beheersmaatregelen niet apart inzichtelijk zijn.

Door dit beperkte inzicht kunnen wij onvoldoende vaststellen of de in paragraaf 5.2 beschouwde risico's voldoende zijn meegenomen in het risicoprofiel van het Grondbedrijf. Een van de belangrijkste genoemde risico's betreft het afzetrisico van woningbouw en commerciële voorzieningen. Wij merken op dat de gemeente in haar risicoanalyses, maar ook in de Nota Grondbedrijf 2016 Deel B hier beperkt uitspraken over doet. Enerzijds meldt de Nota Grondbedrijf²⁶ dat de activiteiten en resultaten van een stresstest (zoals uitgevoerd in 2012) een standaard onderdeel vormen van de planning- en controlcyclus, waaruit opgemaakt kan worden dat het afzetrisico verwerkt is in het risicoprofiel. Anderzijds spreekt de Nota Grondbedrijf van een op handen zijnde herijking van de programmering naar aanleiding van gesprekken met de Provincie. Daarbij noemt de Nota dat woningbouwprojecten mogelijk niet meer kunnen worden gerealiseerd. Naar wij aannemen wordt hiermee ook gedoeld op de voorgestelde reductie van plancapaciteit in de (nog vast stellen) Ruimtelijke Structuurvisie Wonen Noord-Limburg. Ook wijst de Nota op de impact van gesprekken met de Provincie op de grondexploitaties Kazernekwartier en Q4. Uit de volgende zinsnede maken wij op dat het afzetrisico mogelijk nog niet (geheel) is opgenomen in het risicoprofiel: *“de verwachting is dat op basis van de diverse ontwikkelingen het weerstandsvermogen nog verder naar beneden moet worden bijgesteld. Dit zal tot uitdrukking komen in de jaarrekening 2015 en de Risicoparaagraaf van de volgende Nota Grondbedrijf 2017.”*

²⁴ Om een beeld te krijgen van de financiële staat van het Grondbedrijf, voerden wij een steekproef uit onder vijf projecten: Q4, Kazernekwartier, Masterplan Velden Arcen Lomm, Venlo Centrum Zuid en Centrumplan Blerick. Voor meer informatie over de onderzoeks aanpak, wordt verwezen naar bijlage I.

²⁵ Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 17

²⁶ Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, Deel B, pagina 15

5.3. Reservepositie

In de vorige paragraaf is de omvang van de risico's van de grondexploitaties beschreven, zoals aangegeven door de gemeente Venlo. Voor deze risico's dient de gemeente een reserve aan te houden. De gemeente Venlo hanteert hiervoor in beginsel de Algemene Grondreserve (AGR). Daarnaast is het van belang om te kijken naar de integrale reservepositie van de gemeente, zeker als de AGR niet afdoende is. In het onderstaande behandelen wij beide reserveposities navolgend. Wij verwijzen voorts naar hoofdstuk 9 voor het beleidskader omtrent weerstandsvermogen.

5.3.1. Algemene Grondreserve

De gemeente Venlo heeft een aparte reserve voor het Grondbedrijf, conform de Nota Reserves en Voorzieningen 2013. De grondslag van de Algemene Grondreserve wordt besproken bij deelvraag 3 (*wat is het beleidskader ten aanzien van risicomangement en weerstandsvermogen?*)

De uitkomsten van de risicoanalyse en de relatie met de reservepositie worden jaarlijks omschreven in de Nota Grondbedrijf deel B. Deze Nota van 2016 stelt dat de reservepositie van de gemeente niet afdoende is om de in de risicoanalyse gekwantificeerde risico's af te dekken.

Over de hele projectportefeuille van het Grondbedrijf wordt € 37,6 miljoen aan gewogen risico's geraamd. De reservepositie van het grondbedrijf dient daarmee minimaal € 37,6 miljoen te zijn. De huidige AGR bedraagt echter € 5,9 mln. Dit komt overeen met een weerstandsratio²⁷ van 0,17 (peildatum 31-12-2015). De gemeente meldt het volgende over de ontwikkeling van de ratio²⁸:

“De ratio weerstandscapaciteit van het Grondbedrijf loopt in de begroting 2016-2019 op van een ratio van 0,15 in 2016 tot een ratio van 0,30 in 2019. Dit betekent dat de beschikbare weerstandscapaciteit niet toereikend is om de voor de grondexploitaties gekwantificeerde risico's af te dekken.”

Bedragen x € 1.000

	2016	2017	2018	2019
Beschikbare weerstandscapaciteit Grondbedrijf	5.339	4.699	10.629	10.700
Benodigde weerstandscapaciteit Grondbedrijf	35.700	35.700	35.700	35.700
Ratio weerstandscapaciteit Grondbedrijf (= beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit)	0,15	0,13	0,30	0,30

Figuur 7: Weerstandscapaciteit Grondbedrijf. Bron: Programmabegroting 2016 - 2019, pagina 146.

²⁷ De weerstandratio betreft de verhouding tussen de Algemene Reserve Grondbedrijf en het totaal aan gewogen risico's in het Grondbedrijf.

²⁸ Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019, pagina 146. Ratio 0,15 met peildatum 31-12-2016.

Dat de AGR in het begrotingsjaar 2016 niet aangevuld wordt, is een bewuste keuze volgens de Nota Grondbedrijf 2015 en de Programmabegroting 2016-2019²⁹:

“Met de provincie vindt overleg plaats over de ambities die de gemeente Venlo heeft binnen de Greenportcampus en de ontwikkeling van centrumstad Venlo en de bijdrage van de provincie hierin. De uitkomsten van deze gesprekken hebben een grote invloed op de grondexploitaties Kazernekwartier en Q4. De kans is reëel aanwezig dat de uitkomsten van deze gesprekken daarmee invloed hebben op het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf. Daarom wordt vooruitlopend op een integrale benadering op dit moment geen aanvulling van de Algemene Grondreserve voorgesteld.”

5.3.2. Integrale reservepositie

De organisatie geeft aan dat de AGR en de Algemene Reserve mogelijk samengevoegd worden; hiertoe is echter (nog) niet besloten. Tezamen geven ze het beeld van de integrale reservepositie van de gemeente Venlo. Het blijkt dat ook de integrale reservepositie met een weerstandsratio van 0,82 onvoldoende is (boekjaar 2016). In de jaren 2017 tot 2019 is een begrotingsoverschot geprognosticeerd, waarmee de algemene reserve wordt aangevuld.³⁰ De weerstandratio stijgt daarmee boven de benodigde waarde van 1,0. Volgens de Programmabegroting is de stijging van de ratio vanaf 2018 vooral het gevolg van het geprognosticeerde positieve resultaat van de grondexploitatie Trade Port West. Of dit een realistisch uitgangspunt is, hebben wij niet nader onderzocht, omdat dit buiten de reikwijdte van het onderzoek valt.

	<i>Bedragen x € 1.000</i>			
	2016	2017	2018	2019
Beschikbare weerstandscapaciteit Algemene Dienst en Grondbedrijf	36.065	37.210	49.001	55.090
Benodigde weerstandscapaciteit Algemene Dienst en Grondbedrijf	43.961	43.961	43.961	43.961
Integrale ratio weerstandscapaciteit (= beschikbare weerstandscapaciteit / benodigde weerstandscapaciteit)	0,82	0,85	1,11	1,25

Figuur 8: Integrale ratio weerstandscapaciteit Grondbedrijf. Bron: Programmabegroting 2016 - 2019, pagina 144.

5.3.3. Ombuigingsplannen

De provincie Limburg vraagt in haar financieel verdiepingsonderzoek³¹ om een concreet ombuigingsplan, vanwege de te lage weerstandsratio van de gemeente. Uit het schrijven van de provincie d.d. 16 december 2015³² maken wij op dat de gemeente voldoet aan alle voorwaarden om in 2016 voor een repressief begrotingstoezicht in aanmerking te komen: *'dat betekent dat noch de begroting, noch de wijzigingen daarvan onze goedkeuring behoeven'*. In genoemde brief wordt voorts expliciet aandacht gevraagd voor de uitvoering en monitoring van uitstaande taakstellingen en bezuinigingen en wordt de noodzaak van het maken van duidelijke keuzes benadrukt. Hoe de gemeente de ombuiging concreet vormgeeft, wordt ons op basis van het bronnen- en veldonderzoek onvoldoende duidelijk.

²⁹ Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019, pagina 162

³⁰ Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019, pagina 146

³¹ Provincie Limburg (2015), Bepaling toezichtsvorm 2015-2018 - Financieel verdiepingsonderzoek, pagina 7

³² Provincie Limburg (2015), Brief provincie inzake begroting 2016, 16 december 2015

In de door de Raad vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 is voor de taakstelling in het ruimtelijk-fysieke domein een PM-post opgenomen.

Bedragen x € 1.000

	2016	2017	2018	2019
Acquisitie in relatie tot DCGV (B5)	PM	PM	PM	PM
Baten derde geldstromen (B4)	PM	PM	PM	PM
Dereg/minder toez.bureaucr-A3	400	400	400	400
Efficiency reg.samenwerking-B1	250	500	500	500
Heroverweging ruimtelijk fysiek domein (B3)	PM	PM	PM	PM
Inkoop efficiency-A6	931	1.932	2.934	2.934
Subsidiebeheer-A7	250	250	250	250
Taakstelling cultuur MvBvD			100	100
Taakstelling nieuw zwembad			210	210
Taakstelling verkeersmaatr.	100	140	140	140
Werken voor derden-B2	200	300	400	400
Subtotaal	2.131	3.522	4.934	4.933
Meerjaren Invest. Plan			660	1.497
Totaal	2.131	3.522	5.594	6.430

Figuur 9: Actuele stand nog niet gerealiseerde bezuinigingstaakstellingen, inclusief nog openstaande maatregelen uit het coalitieprogramma. Bron: Programmabegroting 2016 - 2019, pagina 27.

Oorspronkelijk had het ruimtelijk-fysieke domein een taakstelling van € 2,4 miljoen. Uit ons veldonderzoek blijkt dat de taakstelling voor de afdeling R&E (hoewel op PM) nog steeds van kracht is. De organisatie benoemt hierbij dat de mogelijkheden voor financiële bijsturing binnen het ruimtelijk-fysieke domein beperkt zijn. Binnen het domein wordt volgens de organisatie op de volgende manieren aan financiële verbetering gewerkt, maar deze hebben nog niet hun beslag gekregen in een concreet plan:

- Strakke sturing en mogelijk snijden in plankosten, waarbij opgemerkt wordt dat deze al steeds meer onder druk staan in verband met de toenemende complexiteit en langere looptijden van projecten;
- Versneld (gemeentelijk) vastgoed afstoten, waarbij ongewis is wanneer welke opbrengsten kunnen worden verwacht;
- Andere kostendragers voor ruimtelijke plannen zoeken vanuit andere beleidsvelden, waarbij opgemerkt wordt dat ook de budgetten in andere beleidsvelden onder druk staan.

Zoals hiervoor aangegeven, wordt in de Nota Grondbedrijf 2016 en de Programmabegroting 2016-2019 melding gemaakt van de gesprekken met de provincie en dat hier forse financiële consequenties van kunnen worden verwacht. Een nadere duiding en voorstel tot verbetering ontbreken.

6. INFORMATIEVOORZIENING OVER GRONDBEDRIJF EN -EXPLOITATIES

Hoofdvraag 4: *Is de informatievoorziening over het Grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Venlo zodanig ingericht dat de Raad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren?*

In dit hoofdstuk wordt kernachtig antwoord gegeven op deze vraag. Een uitgebreide onderbouwing is opgenomen in hoofdstuk 8 (deelvragen 2, 4, 6 en 7).

Kaderstelling en controle door de Raad beperkt mogelijk op basis van de huidige informatievoorziening

Het beleidskader is deels verouderd, maar biedt voor de verschillende informatieproducten voldoende inrichtingseisen om de Raad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taken. Desalniettemin lijkt in de praktijk niet te worden voldaan aan de in het beleid gestelde inrichtingseisen. De informatievoorziening aangaande het Grondbedrijf en individuele exploitaties is beperkt inzichtelijk, in zowel financiële als kwalitatieve zin. De beschikbare documenten zijn eigenstandig moeilijk leesbaar, omdat ze ofwel abstract en enkel financieel van aard zijn, ofwel gedetailleerd en enkel beschrijvend. Informatie voor de Raad dient herkenbaar, herleidbaar en toepasbaar te zijn.

Zowel de Raad als ambtenaren geven aan dat de informatievoorziening aan de Raad de afgelopen jaren sterk verbeterd is, maar zien dat er nog steeds verbeterpotentieel is.

De Raad geeft aan dat het onvoldoende duidelijk is wat er 'onder' de cijfers zit. Specifiek benoemt de Raad daarbij de behoefte aan inzicht in het financieel verloop van projecten (historisch, huidig en toekomstig) en de onderbouwing daarbij (inclusief de vertaalslag naar het programma in de tijd), bij voorkeur met visuele uitleg. Raadsleden ervaren het als 'puzzelen' tussen diverse stukken om het juiste inzicht te krijgen.

In het verder benutten van dit potentieel moet rekenschap worden genomen van het kennisniveau van de Raad. Tijdens het werkatelier met enkele raadsleden peilden wij in hoeverre kernbegrippen worden herkend en zij uitspraken kunnen doen over het Grondbedrijf en de majeure projecten. Hieruit bleek dat er behoefte was aan een beter basisbegrip van grond- en gebiedsontwikkelingmaterie (theoretische financiële begrippen, het vastgoedproces en de onderliggende kasstromen).

Het vraagt naar onze mening een inspanning van beide zijden. Vanuit de informatieverstrekker (ambtelijke organisatie): werken conform inrichtingsvereisten en voeling blijven houden met het kennisniveau c.q. inspelen op de informatiebehoefte van de Raad. Vanuit de informatieontvanger: eigen maken van c.q. laten informeren over basale vastgoed(reken)kennis om de informatie goed te kunnen doorgronden.

De Raad is te spreken over de benaderbaarheid en bereidheid van het ambtelijk apparaat om kennis te delen en aanvullende informatie op verzoek te verstrekken. Ook worden de (interactieve) sessies tussen de Raad en ambtelijk apparaat over specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld over Kazernekwartier) als zeer waardevol ervaren; deze helpen bij het dichter bij elkaar brengen van de werelden van informatieontvanger en –verstrekker.

Informatievoorziening biedt beperkte keuze- en sturingsmogelijkheden

Naast incidentele informatievoorziening over individuele projecten, beschikt de Raad over drie controle- en sturingsinstrumenten die jaarlijks terugkeren. Dit zijn de Planning- en Controlcyclus, waar de Kadernota, Jaarrekening en Programmabegroting deel van uitmaken, de Rapportages (Majeure) Projecten en de Nota Grondbedrijf.

De informatievoorziening aan de Raad biedt beperkte keuze- en sturingsmogelijkheden. Enerzijds komt dit voort uit de beperkte inzichtelijkheid van de informatie (zie hiervoor). Anderzijds is de beperkte sturing te wijten aan de timing van de informatievoorziening. Het grootste deel van de informatievoorziening ontvangt de Raad rond de behandeling van de Programmabegroting, terwijl de Raad juist de meeste keuze- en sturingsvrijheid heeft bij het vaststellen van de Kadernota. Uit het werkatelier komt naar voren dat er in de Kadernota geen concrete keuze- en sturingsmogelijkheden gepresenteerd worden. Bij de begrotingsbehandeling komt deze beperking tot uitdrukking: er wordt in de praktijk marginaal 'geschoven' met budgetten. In het Werkatelier gaven verschillende raadsleden aan dat het een 'worsteling' is om in de Kadernota een juist abstractieniveau en sturingswijze te vinden. Met betrekking tot Venlose projecten bestaat onder de raadsleden een brede wens om inzicht te verkrijgen in de reeds gerealiseerde en toekomstige kasstromen, inclusief afwijking van eerdere prognoses. De raadsleden willen daarbij weten hoe het gerealiseerde en te realiseren programma verband houdt met de projectfinanciën. Het door de Raad vastgestelde beleidskader ten aanzien van projectinformatie en exploitatieopzetten voorziet in deze wens, maar wordt onvoldoende uitgevoerd. Uit het werkatelier blijkt dat de jaarlijks aan de raad verstrekte herzieningen (bijlagen jaarrekening) onvoldoende inzicht geven. De Jaarrekening bevat weliswaar exploitatiestaten op hoofdlijnen, maar voorziet niet in een toelichting en/of onderbouwing van kosten, opbrengsten en programmering. Verschillende raadsleden zien verbetering van informatievoorziening als een gezamenlijke opgave voor verbetering tussen de Raad en het College van B&W.

Deel 2: Beantwoording deelvragen

De Rekenkamer stelt de volgende deelvragen:

1. Hoe vindt de **aansturing** van het Grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?
2. Wat is het **beleidskader** dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf?
3. Wat is het **beleidskader** ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen?
4. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf **conform de** vastgestelde **beleidskaders**?
5. In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het Grondbedrijf ondervangen door een **adequate systematiek** voor risicomanagement?
6. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde **sturings- en keuzemogelijkheden** ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf, mede in relatie tot de Programmabegroting?
7. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde **sturings- en keuzemogelijkheden** ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele exploitaties?

De deelvragen gaan in op aansturing, vastgestelde beleidskaders, in hoeverre gewerkt wordt conform de beleidskaders en in hoeverre informatie voorziet in sturings- en keuzemogelijkheden. Omwille van de leesbaarheid hebben wij de deelvragen gebundeld in drie hoofdstukken:

Hoofdstuk 7: Aansturing van het Grondbedrijf

1. Hoe vindt de aansturing van het Grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?

Hoofdstuk 8: Informatievoorziening financiële positie Grondbedrijf en -exploitaties

2. Wat is het beleidskader dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het grondbedrijf?
4. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders?
6. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het Grondbedrijf, mede in relatie tot de Programmabegroting?
7. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele exploitaties?

Hoofdstuk 9: Risicomanagement en weerstandsvermogen

3. Wat is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen?
5. In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?

7. AANSTURING EN RISICOBEBEERSING

Dit hoofdstuk behandelt de volgende deelvraag:

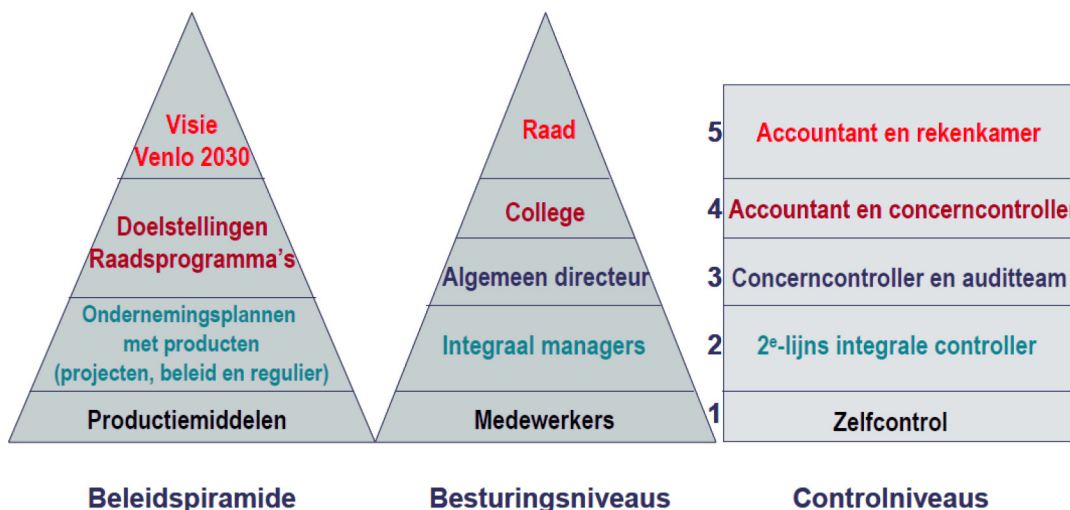
Deelvraag 1: Hoe vindt de aansturing van het Grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd?

7.1. Aansturing van het grondbedrijf

Voor wat betreft de aansturing en de organisatie van het Grondbedrijf verwijzen wij naar paragraaf 4.1 De organisatie van het Grondbedrijf en paragraaf 4.2.2 Rollen en verantwoordelijkheden.

7.2. Risicobeheersing

De borging van risicobeheersing staat beschreven in de Controlvisie (2011) en kent vijf niveaus, zoals weergegeven in bijgaande figuur.



Figuur 10: Beleidspiramide, besturingsniveaus en controlniveaus. Bron: Controlvisie (2011).

De vijf controlelagen zijn op hoofdlijnen herkenbaar in het ruimtelijk-fysieke domein. Tezamen wordt de gehele lijn getoetst: van het product grondexploitatie (lijn 1 en 2) tot externe controle door de accountant (lijn 4 en 5) en de Rekenkamer (lijn 5). Gesorteerd van globale naar specifieke controle zijn de volgende niveaus te onderscheiden binnen het ruimtelijk-fysieke domein:

- Accountant: controle van de jaarstukken;
- Rekenkamer: verdiepend onderzoek op specifieke onderwerpen;
- Concerncontroller/Auditteam: controle op rechtmatigheid van processen en verbijzonderde interne controle;
- Grondbedrijf: consolidatie grondexploitaties en portefeuillebeheer;
- Afdeling Advies en Beheer: bedrijfsvoering en financieel advies op projecten en portefeuilleniveau.

De Controlvisie benoemt per inhoudelijk- en besturingsniveau de verantwoordelijke controllers en de in te zetten instrumenten. Dit is weergegeven in de volgende tabel.

Inhoud	Besturingsniveau	Controllers / adviseurs	Instrumenten
Visie Venlo en Programmabegroting	Raad	Accountant en Rekenkamer	Voortgangsrapportages, jaarrekening, accountantsrapportages, onderzoeken rekenkamer en raadsenquêtes.
Programmabegroting	College	Accountant en Concern controller	Programmarapportages, jaarrekening, accountantsrapporten, rapportages interne controle, rapportages interne audits, adviezen concerncontroller.
5 programma's	Algemeen directeur	Concern controller en auditteam	Managementgesprekken, programmarapportages, rapportage majeure projecten, ad hoc rapportages, rapportages interne controle, accountantsrapportages, rapportages interne audits, adviezen Staf, adviezen concerncontroller.
Ondernemingsplannen met producten en diensten	Integraal manager	2 ^e lijns integraal controller	Opstellen en actueel houden procesbeschrijvingen, voortgangsrapportages van diverse medewerkers en teamleiders, benchmark gegevens, uitkomsten klanttevredenheidsonderzoeken, rapportages interne controle, accountantsrapportages, adviezen adviseurs van bedrijfsvoering en adviezen 2 ^e lijns integraal controller.
Werkzaamheden/taken	Medewerkers	Zelfcontrole	Voortgangsgesprekken over het werk met de teamleider, functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken, uitkomsten klanttevredenheidsonderzoeken, rapportages interne controle en accountantsrapportages.

Tabel 3: Controle en controle-instrumenten per besturingsniveau. Bron: Controlvisie gemeente Venlo.

In de praktijk zoeken ambtenaren elkaar veelvuldig op. Er is enige overlap tussen de verschillende controlelagen, waardoor er geen onderwerpen uit het zicht raken en de controlelagen elkaars taal spreken. Controle van projecten is buiten de projectteams belegd, wat voor een (project)onafhankelijk perspectief zorgt. Het Grondbedrijf heeft de eerste controlerende functie en opereert als het ware als projectcontroller. Met de financieel specialist van het Grondbedrijf worden grondexploitaties in detail doorgenomen. Binnen projecten ontstaat daardoor de 'driehoeksverhouding' tussen de planeconoom, projectleider en het Grondbedrijf die elkaar informeren, raadplegen en opschalen naar de 2^e of 3^e controlelijn. Aandachtspunt hierbij is dat de interne controle weinig schriftelijk wordt vastgelegd.

Ook met de financieel adviseur (Afdeling Advies en Beheer), de domeincontroller en concerncontroller worden projecten besproken, afhankelijk van de grootte van het project. Uit het veldonderzoek blijkt dat de domeincontroller standaard aanschuift bij overleggen over majeure projecten als Q4 en het Kazernekwartier. Controle vindt veelal plaats via gesprekken met ambtenaren van R&E; de controllers fungeren hierbij als kritische sparringpartners. Daarbij zijn ze scherp op beleidswijzigingen, zoals veranderingen in de BBV. Controllers geven aan dat zij aan de 'voorkant' van projecten aangehaakt zijn en periodiek afstemmen met projectmedewerkers. Daarom zijn controllers goed op de hoogte van de stand van zaken en in staat om tijdig te signaleren.

In de praktijk voelen de controllers zich in deze rol serieus genomen en van toegevoegde waarde. De controllers geven aan dat de controlesessies via een standaard agenda verlopen.

De planeconomen hebben binnen projectmanagement een enigszins dubbele functie. Enerzijds opereren planeconomen onder aansturing en integrale verantwoordelijkheid van de projectmanager en speelt het projectbelang (voortgang). Anderzijds moeten projecten financieel solide zijn en moet wensdenken voorkomen worden. Deze dubbele 'pet' kunnen de planeconomen, volgens eigen zeggen, goed en professioneel scheiden. Daarnaast vindt toetsing van de grondexploitaties door het Grondbedrijf plaats en pakken de controllers hun verantwoordelijkheid. Uit diverse gesprekken maken wij op dat als een project buiten de kaders dreigt te treden, het Grondbedrijf advies geeft aan de projectmanager en verzoekt hierover te rapporteren richting ambtelijke opdrachtgever. In de praktijk gebeurt dit ook, zo blijkt uit het veldonderzoek. Ook is er duidelijk sprake van functiescheiding tussen degene die beleidsmatig (vanuit Wonen en Werken) en projectmatig (projectmanagers en planeconomen Projectmanagent) betrokken zijn bij de grondexploitatie.

Tot slot noemen wij de gemaakte keuze voor scheiding tussen de afdeling R&E (beleid en sturing) en OGO (meer uitvoerend). Tussen beide afdelingen is het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap helder vormgegeven. De positionering van Vastgoed (OGO) is voor ons minder duidelijk. In ieder geval is er sprake van een aantal duidelijke relaties, zowel in personele bezetting als ook inhoudelijk, bijvoorbeeld rondom het grondprijnsbeleid. Het grondprijnsbeleid was in de afgelopen jaren een product van Vastgoed; vorig jaar was er sprake van een coproductie tussen Vastgoed, het Grondbedrijf en de beleidsteams van R&E. Wij onderschrijven het belang van betrokkenheid van het Grondbedrijf en de beleidsteams van R&E bij het monitoren en vaststellen van grondprijzen. Daarbij moet oog zijn voor voldoende scheiding van belangen. Het grondprijnsbeleid moet gestoeld zijn op feitelijke marktontwikkelingen; wensbeelden vanuit een financieel project- of portefeuillebelang moeten worden voorkomen. Derhalve is het wellicht verstandig dit beleid primair binnen de beleidsteams Wonen en Leven en Werken en Bereikbaarheid te verankeren (met mogelijk input vanuit specialistische kennis aanwezig bij planeconomen, Vastgoed en het Grondbedrijf).

Daarnaast constateren wij dat er voldoende escalatiemogelijkheden ingebed zijn als ambtenaren zich onvoldoende gehoord voelen:

- Er vindt zowel verticale als horizontale verantwoording plaats. Dit maakt dat de ambtelijk opdrachtgever zowel direct via de projectmanager (verticaal), als via het Grondbedrijf (horizontaal) informatie kan ontvangen. Op het moment dat er financieel iets niet goed gaat in een proces en de planeconoom krijgt geen gehoor bij de projectmanager, dan kan geëscaleerd worden naar het Grondbedrijf.
- De domeincontroller en concerncontroller, in samenspraak met de financieel adviseur bedrijfsvoering, werken als het ware als een 'escalatietrein'. Wanneer een signaal onvoldoende wordt opgepakt, kan als uiterste instrument de concerncontroller een apart advies geven bij het advies uit de organisatie, waarbij gevraagd wordt om aanvullend onderzoek.
- Er lijkt voldoende ruimte en vertrouwen te zijn om te escaleren.

8. INFORMATIEVOORZIENING FINANCIËLE POSITIE VAN HET GRONDBEDRIJF EN - EXPLOITATIES

8.1. Inleiding informatievoorziening

Dit hoofdstuk behandelt de volgende deelvragen:

- **Deelvraag 2:** *Wat is het beleidskader dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf?*
- **Deelvraag 4:** *In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders?*
- **Deelvraag 6:** *In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf, mede in relatie tot de Programmabegroting?*
- **Deelvraag 7:** *In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele exploitaties?*

Deze deelvragen zijn in dit hoofdstuk gebundeld, omdat ze allemaal betrekking hebben op de informatievoorziening in relatie tot vastgestelde beleidskaders.

Het beleidskader dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf is vastgelegd in verschillende documenten:

- Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf;
- Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig werken;
- Gemeente Venlo (2013), Financiële verordening gemeente Venlo 2013;
- Gemeente Venlo (2010), Procesbeschrijving beoordelen initiatieven;
- Gemeente Venlo (2011), Controlvisie.

Uit de genoemde beleidsdocumenten volgen eisen ten aanzien van informatievoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van informatieproducten. De beleidsdocumenten omschrijven waaraan de informatieproducten inhoudelijk moeten voldoen. Binnen het beleidskader onderscheiden wij informatieproducten naar abstractieniveau (grondexploitaties/Grondbedrijf) en frequentie (periodiek/incidenteel). De indeling van het beleidskader is weergegeven in de volgende tabel.

Aard	Periodiek	Incidenteel
Projectspecifiek: individuele grondexploitaties	<ul style="list-style-type: none"> • Nota Grondbedrijf³³ • P&C-cyclus³⁴ • Voortgangsrapportage³⁵ <ul style="list-style-type: none"> - Rapportage Majeure Projecten - Rapportage Projecten 	<ul style="list-style-type: none"> • Documenten i.h.k.v. Projectmatig werken³⁶ • Overeenkomsten externe partners³⁷ <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerkingsovereenkomst - Realisatie/exploitatieovereenkomst • Exploitatieopzetten³⁸ <ul style="list-style-type: none"> - Business case / globale financiële analyse - Globale exploitatieopzet - Definitieve exploitatieopzet - Herziening exploitatieopzet³⁹ - Nacalculatie - Exploitatieovereenkomst • Informatie n.a.v. herziening projectkaders⁴⁰ • Kredietbesluit⁴¹ • Onderzoek Rekenkamer of op verzoek Presidium
Portefeuille- breed: Financiële positie Grondbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> • Nota Grondbedrijf <ul style="list-style-type: none"> - Grondbeleid - Risiconota • Grondprijnsbeleid • P&C-cyclus⁴² • Portefeuillehoudersoverleg bestuurlijk opdrachtgever en organisatie⁴³ • Grondprijnsbeleid⁴⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek Rekenkamer⁴⁵ of op verzoek Presidium • Informatie i.h.k.v. herijking programmering / POL-contingenten

Tabel 4: Indeling informatieproducten die volgen uit het beleidskader ten aanzien van informatievoorziening grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf.

³³ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 27, lid 4

³⁴ Gemeente Venlo (2013), Financiële verordening, Artikel 2-3

³⁵ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 25

³⁶ Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig werken, pagina 20-22

³⁷ Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig werken, pagina 20-22

³⁸ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 15, 16, 17, 19

³⁹ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 18

⁴⁰ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 12, lid 5

⁴¹ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 6, lid 3-4

⁴² Gemeente Venlo (2013), Financiële verordening, Artikel 2-3

⁴³ Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig werken, pagina 20-22

⁴⁴ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf 2015 Deel A

⁴⁵ Gemeente Venlo (2015), Verordening op de Rekenkamercommissie 2015

Op basis van tabel 4 'Indeling informatieproducten' volgt in de volgende paragrafen een nadere toelichting per informatieproduct. Uit de kwadranten volgen de paragrafen van dit hoofdstuk:

- 8.2. Periodieke informatievoorziening ten aanzien van de financiële positie van het Grondbedrijf;
- 8.3. Periodieke informatievoorziening ten aanzien van projecten/grondexploitaties;
- 8.4. Incidentele informatievoorziening ten aanzien van projecten/grondexploitaties;
- 8.5. Incidentele informatievoorziening ten aanzien van de financiële positie van het Grondbedrijf.

In iedere paragraaf worden de geïdentificeerde informatieproducten behandeld (zie tabel 4). Daarbij wordt eerst ingegaan op de eisen die vanuit formeel vastgesteld beleid gesteld worden. Vervolgens wordt de praktijk beschreven: is de informatievoorziening conform beleidskaders? Ook wordt bekeken in hoeverre de informatieproducten keuze- en sturingsmogelijkheden bieden ten aanzien van individuele projecten en het Grondbedrijf.

Over de informatievoorziening concluderen wij het volgende:

- Het beleidskader ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het Grondbedrijf is compleet, maar gedateerd. Het beleidskader sluit niet aan op de huidige structuur van de organisatie, waardoor niet duidelijk is wie of welke afdeling waarvoor verantwoordelijk is.
- Op basis van het formeel vastgestelde beleidskader zou de informatievoorziening voldoende keuze- en sturingsmogelijkheden moeten bieden aan het College van B&W en de Raad. De informatievoorziening biedt volgens het beleidskader inzicht in de (financiële) staat van projecten en het Grondbedrijf.
- Echter, in de praktijk sluit de informatievoorziening slechts ten dele aan op het beleidskader. De inhoud van de informatieproducten is niet volledig. De timing van keuze- en sturingsmogelijkheden in de planning- en controlcyclus kan verbeterd worden, bijvoorbeeld door de Kadernota meer als sturend instrument te gebruiken. Van een aantal informatieproducten in het kader van Projectmatig werken is niet bekend in hoeverre deze geleverd worden. Hierdoor biedt de informatievoorziening beperkte keuze- en sturingsmogelijkheden.

Deze bevindingen lichten wij toe in de navolgende paragrafen.

8.2. Periodieke informatievoorziening financiële positie Grondbedrijf

Het beleidskader ten aanzien van periodieke informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf heeft betrekking op:

- P&C-cyclus:
 - Kadernota;
 - Programmabegroting;
 - Jaarrekening;
 - Voortgangsrapportage begroting.
- Nota Grondbedrijf.

8.2.1. Planning- en controlcyclus t.a.v. financiële positie Grondbedrijf

Beleidskader

De Financiële verordening (Artikel 2-4) omschrijft de planning- en controlcyclus van de gemeente. De verordening sluit aan op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De planning- en controlcyclus heeft enerzijds betrekking op kaderstelling en anderzijds op verantwoording.

Seizoen / doel	Kaderstelling (planning)	Verantwoording (control)
Voorjaar	Kadernota (t+1)	Jaarrekening (t-1)
Najaar	Programmabegroting (t+1) Begrotingswijziging (t)	Voortgangsrapportage (t)

Tabel 5: Producten planning- en controlcyclus

Met de vier formele producten uit de P&C-cyclus kan de Raad zijn budgetrecht uitvoeren.

- **Kadernota:** Het College biedt als aftrap van de nieuwe bestuurlijke P&C-cyclus van de Raad jaarlijks een kadernota aan waarin de beleidsmatige en budgettaire uitgangspunten alsmede de vertaling daarvan in de budgettaire kaders van de ontwerpbegroting voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming duidelijk worden. In deze kadernota worden op hoofdlijnen ook voorstellen gedaan om met de budgettaire ruimte of opgave om te gaan bij het opstellen van de ontwerpbegroting. Met andere woorden: de Kadernota biedt binnen de planning- en controlcyclus de meeste keuze- en sturingsmogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het Grondbedrijf. Er is geen formeel beleid over de informatie die de Kadernota ten aanzien van het Grondbedrijf moet bevatten.
- **Begroting:** Op basis van de uitgangspunten van de Kadernota presenteert het College van B&W een Programmabegroting. De essentie van het budgetrecht is dat de Raad door middel van de vaststelling van de begroting het College machtigt tot uitvoering conform diezelfde begroting. Als de Raad bij de Kadernota heeft gestuurd op het Grondbedrijf of individuele projecten, dan wordt dit in de begroting geëffectueerd. De begroting is daarmee de basis voor de bedrijfsvoering en de basis voor de verantwoording door middel van de jaarstukken.
 - Volgens BBV Artikel 11 moet de Programmabegroting een aantal financiële kengetallen bevatten, waaronder het kengetal 'grondexploitatie'. Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (boekwaarde) is ten opzichte van de jaarlijkse baten.
 - Conform BBV Artikel 9 dient de gemeente een paragraaf Grondbeleid op te nemen in de Programmabegroting. Artikel 16 van het BBV gaat in op de inhoud van de paragraaf:

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat tenminste:

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

- **Voortgangsrapportage:** Het College van B&W informeert de Raad jaarlijks door middel van minimaal één voortgangsrapportage over de voortgang van de begroting van de gemeente van het lopende boekjaar. Op basis van deze voortgangsrapportage kunnen voorstellen tot wijziging van de begroting aan de Raad worden voorgelegd. Er is geen formeel beleid over de informatie die de voortgangsrapportage ten aanzien van het Grondbedrijf moet bevatten.
- **Jaarstukken:** Met de jaarstukken legt het College van B&W integraal verantwoording af aan de Raad over de uitvoering van de begroting. Volgens het BBV bestaan de jaarstukken uit de jaarrekening en het jaarverslag. De accountant controleert jaarlijks het onderdeel 'jaarrekening' van de jaarstukken. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring. In BBV zijn de (minimale) eisen geformuleerd waaraan de jaarstukken moeten voldoen. De Raad kan hier met het oog op zijn informatiebehoefte eisen aan toevoegen. Omdat de jaarrekening dezelfde paragrafen moet bevatten als de Programmabegroting, maakt een paragraaf 'Grondbeleid' deel uit van de jaarrekening. Ook moeten grondexploitaties van individuele projecten verantwoord en toegelicht worden.

Praktijk

De producten uit de P&C-cyclus voldoen aan het beleidskader. Maar de producten kunnen verbeterd worden om te voorzien in meer keuze- en sturingsmogelijkheden. De Programmabegroting⁴⁶ en de Jaarstukken⁴⁷ bevatten de verplichte paragraaf 'Grondbeleid', maar zijn veelal beschrijvend van aard. Een voorbeeld is paragraaf 5.4.3⁴⁸ uit de Programmabegroting, getiteld '*Actuele prognose van alle grondexploitaties*'. De paragraaf doet inderdaad een uitspraak over de toekomstige resultaten, maar is geformuleerd als één getal. De paragraaf biedt geen inzicht in de opbouw van de toekomstige resultaten, die bestaat uit meerdere grondexploitaties. Het verwachte resultaat toont ook niet wat de omvang van de nog te maken opbrengsten en kosten is. Hoewel tegelijkertijd met de Programmabegroting ook de Nota Grondbedrijf met aanvullende informatie aan het College van B&W en de Raad wordt aangeboden, is het zoeken naar de juiste verbanden. De informatie wint aan duidelijkheid wanneer er meer expliciete verwijzingen worden opgenomen. De Kadernota 2016⁴⁹ en de Voortgangsrapportage 2015⁵⁰ doen geen inhoudelijke uitspraken over het Grondbedrijf.

De constatering dat producten uit de P&C-cyclus voldoen aan het beleidskader, maar kunnen worden verbeterd om te voorzien in meer keuze- en sturingsmogelijkheden, werd onderschreven in het Werkatelier met verschillende raadsleden. Volgens alle betrokkenen verloopt de P&C-cyclus goed wat betreft tijdige publicatie. De raadsleden bevestigen dat de Kadernota hét moment is om bij te sturen, maar dat dit in de praktijk weinig gebeurt. De Kadernota was tot de huidige collegeperiode te gedetailleerd, ofwel te ver uitgewerkt. Nu wordt de Kadernota juist als te abstract ervaren. Keuze- c.q. sturingsmogelijkheden worden bij de behandeling van de Kadernota niet concreet gepresenteerd. Deze beperkte keuze- en sturingsmogelijkheid komt tot uiting bij de begrotingsbehandeling: er wordt in de praktijk marginaal 'geschoven' met budgetten. In het Werkatelier hebben enkele raadsleden aangegeven dat het een 'worsteling' is om een juist abstractieniveau en sturingswijze te vinden. De raadsleden zien dit als een gezamenlijke opgave voor verbetering tussen de Raad en het College van B&W.

⁴⁶ Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019

⁴⁷ Gemeente Venlo (2015), Jaarstukken 2014

⁴⁸ Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019, pagina 160

⁴⁹ Gemeente Venlo (2015), Kadernota 2016

⁵⁰ Gemeente Venlo (2015), Voortgangsrapportage 2015

8.2.2. Nota Grondbedrijf in relatie tot financiële positie Grondbedrijf

Beleidskader

Het College biedt jaarlijks een (bijgestelde) Nota Grondbedrijf⁵¹ aan ter behandeling en vaststelling door de Raad, gelijktijdig met de Programmabegroting. De Nota Grondbedrijf is daarmee onderdeel van de planning- en controlcyclus.

Volgens de Financiële Verordening wordt in de Nota aandacht besteed aan:

- De relatie met de programma's van de begroting;
- De strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- Te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten; de voorraad, verwerving en uitgifte van gronden;
- De uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen;
- Het principe van winstneming.

De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2009 stelt specifieke eisen aan de frequentie en de inhoud van de Nota Grondbedrijf. Artikels 13, 14, 18, 20, 22, 23, 24 en 27 refereren aan de Nota Grondbedrijf. De belangrijkste eisen ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf zijn:

- Artikel 27, lid 1: Jaarlijks wordt de Nota Ontwikkelbedrijf samengesteld. Het onderdeel grondbeleid wordt vastgesteld door B&W en ter kennisname aan de Raad aangeboden. In het onderdeel Grondbeleid wordt beschreven op welke wijze het grond- en vastgoedbeleid wordt ingezet om ruimtelijk-fysieke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Eveneens wordt beschreven op welke wijze nieuw beleid dient te worden gevormd. In het onderdeel Risiconota wordt gerapporteerd over de voorzieningen en verplichtingen, de Algemene Grondreserve, het weerstandsvermogen van het Ontwikkelbedrijf en het toekomstperspectief (vermogenspositie) van het Ontwikkelbedrijf. Het onderdeel risiconota wordt vastgesteld door de Raad;
- Artikel 27, lid 2: Daarbij wordt in een toelichting de huidige situatie en het toekomstperspectief van het Ontwikkelbedrijf geanalyseerd en zo nodig voorstellen gedaan voor verbeteringen. Tevens wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over de ontwikkelingen in de afzonderlijke complexen;
- Artikel 27, lid 3: Met de Nota Ontwikkelbedrijf worden tevens de herzieningen van alle lopende projecten van het Ontwikkelbedrijf voorgelegd;
- Artikel 14, lid 3: De complexen restexploitaties en afgesloten exploitaties worden jaarlijks door de Raad vastgesteld als onderdeel van Nota Ontwikkelbedrijf. Daarin wordt over de voortgang van deelcomplexen gerapporteerd en aangegeven welke onderdelen definitief zijn afgerond;
- Artikel 17, lid 4: Ten behoeve van de exploitatieopzet worden vastgoed- en (grond)bedrijfseconomische analyses uitgevoerd, waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van normen, kengetallen, outputgegevens, eenheidsprijzen, grondprijzen en andere eventuele beoordelingscriteria. In de Nota Ontwikkelbedrijf worden periodiek de na te streven beoordelingscriteria voor het doelmatig opstellen van een definitieve exploitatieopzet vastgesteld;
- Artikel 22 en 23: Jaarlijks wordt in de Nota Ontwikkelbedrijf inzicht verschaft in de omvang van de reserves en voorzieningen van het Ontwikkelbedrijf;
- Artikel 24, lid 2: Jaarlijks wordt in de Nota Ontwikkelbedrijf het weerstandsvermogen van het Ontwikkelbedrijf bepaald.

⁵¹ Gemeente Venlo (2013), Financiële verordening, Artikel 16

Hierbij worden de actuele Algemene Grondreserve (voorzieningen en herwaardering) en de vermogenspositie (toekomstperspectief na afsluiting van alle complexen) afgezet tegen het risicoprofiel van het Ontwikkelbedrijf. Ongeacht de uitkomst moet (conform BBV) de daadwerkelijke Bedrijfsreserve het door de Raad vastgestelde minimum niveau hebben.

Het beleidskader is verouderd ten aanzien van de verantwoordelijk opsteller. Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf wordt de Nota onder verantwoordelijkheid van het hoofd Ontwikkelbedrijf opgesteld door SMO (financiële sturing en consolidatie). Het Ontwikkelbedrijf is inmiddels geen aparte afdeling meer. De bedrijfsactiviteiten van het voormalige Ontwikkelbedrijf zijn in verschillende afdelingen en teams belegd.

Praktijk

In de praktijk voldoet de Nota Grondbedrijf in beperkte mate aan het beleidskader. Het Grondbeleid (Deel A) wordt eenmaal per raadsperiode vastgesteld en sluit aan bij het coalitieprogramma. Het grondbeleid werd in 2014 voor het laatst gewijzigd. De Nota Grondbedrijf 2015 Deel A beschrijft de wens om situationeel grondbeleid te voeren. De Nota gaat weliswaar in op de mogelijke grondbeleidsinstrumenten die de gemeente voor handen heeft om invulling te geven aan situationeel grondbeleid, maar is, zoals ook in hoofdstuk 4 gesteld, niet geoperationaliseerd. De Nota biedt weinig inzicht in *“op welke wijze het grond- en vastgoedbeleid wordt ingezet om ruimtelijk-fysieke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren”*.

De Risiconota (Deel B) verschijnt jaarlijks en wordt vastgesteld met de Programmabegroting. De Risiconota beschrijft de voorzieningen en verplichtingen, het risicoprofiel en het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf op hoofdlijnen. Ook spreekt de Risiconota zich uit over winstnemingen. De Risiconota kent twee tekortkomingen:

- De Risiconota is dermate abstract, dat het geen inzicht biedt in de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten. De Nota biedt geen (totaal)overzichten van de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, zoals de omvang van de voorraad, verwerving en uitgifte van gronden. Er wordt niet gerapporteerd over ontwikkelingen in de afzonderlijke complexen; uitsluitend op het abstractieniveau van typen ontwikkelingen, zoals bedrijventerreinen en woningbouw. De Raad kan zodoende niet bepalen welke projecten de meeste aandacht (en eventuele bijsturing) nodig hebben. De organisatie geeft aan dat de Risiconota bewust op hoofdlijnen is opgesteld, gezien de vertrouwelijkheid van specifieke informatie. Ook verwijst zij naar meer inhoudelijke achtergrondinformatie in de gelijktijdig aan het College van B&W en de Raad aangeboden Voortgangsrapportage (majeure) Projecten. Wij zijn van mening dat de Risiconota ook zelfstandig inzichtelijk moet zijn, door concretere onderbouwing, zonder daarbij specifieke vertrouwelijke informatie prijs te geven. De link met de Voortgangsrapportage (majeure) Projecten geeft onvoldoende aanvullend inzicht;
- De Risiconota is zeer financieel van aard en legt geen link naar inhoudelijke programma's van de begroting en grondbeleid. Zo constateert de Nota dat de weerstandscapaciteit van het Grondbedrijf onvoldoende is, maar bespreekt niet hoe dit verband houdt met de programma's Ontwikkeling Centrumstad en Wonen en Leefomgeving. Betekent dit dat beleidsdoelstellingen mogelijk niet gehaald worden?

Uit de constatering in de Nota Grondbedrijf volgt geen voorstel. De Nota biedt de Raad geen mogelijkheid om bij te sturen op het tekort, terwijl de financiële positie in 2015 al onvoldoende blijkt en aangekondigd wordt dat het resultaat in 2016 verder verslechtert.

Sturing wordt opgeschort, in afwachting van gesprekken met de Provincie:⁵² *“Met de provincie vindt overleg plaats over de ambities die de gemeente Venlo heeft binnen de Greenportcampus en de ontwikkeling van centrumstad Venlo en de bijdrage van de provincie hierin. De uitkomsten van deze gesprekken hebben een grote invloed op de grondexploitaties Kazernekwartier en Q4 . De kans is reëel aanwezig dat de uitkomsten van deze gesprekken daarmee invloed hebben op het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf. Daarom wordt vooruitlopend op een integrale benadering op dit moment geen aanvulling van de Algemene Grondreserve voorgesteld.”*

8.2.3. Grondprijsbeleid

Beleidskader

De Raad stelt jaarlijks het grondbeleid van de gemeente Venlo op hoofdlijnen vast. Dit gebeurt in de paragraaf grondbeleid van de Programmabegroting. Ter uitvoering van het grondbeleid stelt het College van B&W de grondprijzen en grondprijsmethodieken voor de verschillende gebruiksfuncties vast, conform de Nota Grondbedrijf 2015, Deel A.⁵³ De gebruiksfuncties zijn projectmatige woningbouw en commerciële functies, vrije sector kavels, reststroken, sociale huurwoningen, bijzondere doeleinden en bedrijventerreinen. Voor alle vastgoedtypen is de wijze van grondprijsbepaling vastgesteld. Voor zover dit beleidsneutraal gebeurt, buiten de sfeer van beleidsgevoelige beslissingen en consultatieplicht van Artikel 69 lid 4 van de Gemeentewet, stelt het College van B&W de Raad in kennis van de nieuwe grondprijzen in een raadsinformatiebrief.

Praktijk

De gemeente stelt dat een jaarlijkse herziening van de grondprijsnota een voorwaarde is voor actueel beleid. Jaarlijks worden de grondprijzen voor het nieuwe jaar van de verschillende gebruiksfuncties door het College van B&W vastgesteld in de grondprijfsbrief. De grondprijfsbrief wordt opgesteld door OGO.

⁵² Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, Deel B, pagina 15

⁵³ Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, Deel B, pagina 18

Sinds dit jaar wordt de grondprijnsbrief door OGO (Vastgoed) én het Grondbedrijf en de beleidsteams van R&E gezamenlijk opgesteld, vanwege de impact die grondprijzen op projecten hebben. Wij hebben niet kunnen opmaken in hoeverre de grondprijzen periodiek extern worden gevalideerd.

Wij stellen vast dat de grondprijzen jaarlijks conform beleid worden vastgesteld. Een belangrijk gegeven gezien de snelle veranderingen in de diverse vastgoedmarkten; monitoring is essentieel om grip te blijven houden op kansen en risico's. In hoofdstuk 4 merkten wij reeds op dat de betrokkenheid van R&E bij het monitoren en vaststellen van grondprijzen van belang is. Hierbij moet aandacht zijn voor voldoende functiescheiding (beleid op basis van monitoring feitelijke marktontwikkelingen versus financieel project- en portefeuillebelang).

8.3. Periodieke informatievoorziening projecten en grondexploitaties

Het beleidskader ten aanzien van periodieke informatievoorziening over grondexploitaties heeft betrekking op:

- Planning- en controlcyclus (P&C):
 - Programmabegroting en jaarrekening;
 - Rapportage Majeure Projecten en Rapportage Projecten;
 - Nota Grondbedrijf.
- Portefeuillehoudersoverleg bestuurlijk opdrachtgever en organisatie.

8.3.1. Planning- en controlcyclus t.a.v. grondexploitaties

Beleidskader

Binnen de P&C-cyclus zijn er drie informatiebronnen die volgens het vastgestelde beleidskader moeten voorzien in informatie over individuele grondexploitaties:

1. Formele producten uit de P&C-cyclus (Programmabegroting en Jaarrekening);
2. Rapportage Majeure Projecten en Rapportage Projecten;
3. Nota Grondbedrijf.

Het beleidskader bevat uitsluitend een beschrijving van de inhoud van de individuele informatieproducten. Over de samenhang tussen de informatieproducten is geen formeel beleid vastgesteld.

Programmabegroting en Jaarrekening⁵⁴: Artikel 70 van het BBV beschrijft welke informatie de Programmabegroting en de Jaarrekening moeten bevatten ten aanzien van grondexploitaties: in de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitaties wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

- *De boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;*
- *De vermeerderingen in het begrotingsjaar;*
- *De verminderingen in het begrotingsjaar;*
- *De boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;*
- *De geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;*
- *De geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;*
- *Het geraamde eindresultaat;*
- *Een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.*

⁵⁴ Commissie BBV (2015), Besluit Begroting en Verantwoording, Artikel 70

De **Rapportage Majeure Projecten en Rapportage Projecten**⁵⁵ volgt uit de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf. De maandrapportage van het Grondbedrijf is volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf een verschillenrapportage en bevat minimaal:

- Een toelichtende verklaring op de eventueel optredende significante verschillen ten aanzien van planinhoud en financiën en voor zo ver aan de orde voorstellen voor verbeteringen;
- Een rapportage en voorstellen voor verbetering indien voornoemde afwijkingen optreden in het lopende jaar en hiermee het eindresultaat van het afzonderlijke complex significant beïnvloed wordt;
- Een bijlage waarop alle projecten en eigendommen en de verwachte resultaten (vermogenspositie) van het Ontwikkelbedrijf zijn vermeld. Per project worden tevens de specifieke risico's vermeld.

Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf kunnen het hoofd Ontwikkelbedrijf, het hoofd Bedrijfsvoering, het Directieteam en de Concerncontroller nadere voorstellen doen voor de inrichting van de maandrapportages en de mate van afwijkingen waarover moet worden gerapporteerd.

Voor een uitgebreide omschrijving van het beleidskader ten aanzien van de Nota Grondbedrijf⁵⁶ wordt verwezen naar paragraaf 8.2.2 Volgens het beleidskader moet de Nota Grondbedrijf aandacht besteden aan de voortgang en herziening van individuele projecten: de voorraad, verwerving en uitgifte van gronden.

Praktijk

Wij constateren dat de drie informatiebronnen binnen de P&C-cyclus niet voldoen aan het vastgestelde beleidskader. Daarnaast ontbreekt samenhang tussen de stukken, waardoor sturing op basis van de informatie bemoeilijkt wordt.

De Programmabegroting 2016-2019, Kadernota 2016 en Voortgangsrapportage 2015 doen geen uitspraken over individuele projecten. De jaarrekening bevat grondexploitatiestatistieken per project⁵⁷, maar bevat geen onderbouwing van de geraamde opbrengsten en kosten, zoals voorgeschreven door het BBV. Ook wordt niet uiteengezet hoe nadelige resultaten worden opgevangen, terwijl de projectportefeuille duidelijk onder druk staat. De grondexploitatiestatistieken in de Jaarrekening tonen de hoofdposten van de grondexploitatie:

- Kosten: verwerving, tijdelijk beheer, grondwerken, bouw- en woonrijp maken, planstructuur, bijdragen, plankosten, rente, onvoorzien en omzetbelasting.
- Opbrengsten: bijdragen gemeente, bijdragen andere overheden, bijdragen overig, grondverkoop woningbouw, grondverkoop bedrijven, grondverkoop overig en overige opbrengsten.

De grondexploitatiestatistieken worden niet voorzien van een duiding van de kolommen. Daardoor is het niet inzichtelijk wat de exploitatiestatistieken weergeven. Dit beperkt sturing op basis van de exploitatiestatistieken.

De Rapportages Majeure Projecten en Projecten zijn een verzameling van factsheets van afzonderlijke projecten. De Rapportages bevatten geen inleiding, managementsamenvatting of conclusies. De rapportages lijken aan te sluiten bij de beheersaspecten die geformuleerd zijn in het Handboek Projectmatig werken. De GROTIK-aspecten uit het Projectmatig werken (Geld, Risico, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit) komen herkenbaar terug. Desalniettemin zijn de rapportages zeer beschrijvend, maar weinig inhoudelijk en financieel van aard.

⁵⁵ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, artikel 25

⁵⁶ Gemeente Venlo (2013), Financiële verordening, Artikel 16 en Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 27

⁵⁷ Gemeente Venlo (2015), Bijlagenboek Jaarrekening 2014, pagina 93

De rapportages bevatten geen toelichtende verklaring op de eventueel optredende significante verschillen ten aanzien van planinhoud en financiën. Er wordt wel vermeld dat het Grondbedrijf binnen de vastgestelde kaders werkt (met andere woorden 'de kwaliteit is goed'), maar hiervoor wordt geen inhoudelijke onderbouwing gegeven. Het is niet duidelijk hoe de rapportages aansluiten op de Risiconota (Deel B) uit de Nota Grondbedrijf, die uitsluitend financieel van aard is en niet bericht over individuele projecten (zoals eerder genoemd in paragraaf 8.2.2). Voor zover aan de orde lijken de rapportages geen concrete voorstellen voor verbetering te bevatten.

In het Werkatelier met verschillende raadsleden werd aangegeven dat sturing op individuele projecten ondersneeuwt in de P&C-cyclus. Ook wordt gemeld dat verschillende informatiebronnen beperkt op elkaar aansluiten. (Project)informatie is weliswaar correct en traceerbaar in de Jaarrekening en Programmabegroting, maar de raadsleden moeten diep in de materie duiken en verduidelijkende vragen stellen. De raadsleden geven aan dat het onvoldoende duidelijk is wat er 'onder' de cijfers zit die de Raad ontvangt. Specifiek benoemen de raadsleden daarbij de behoefte aan inzicht in het financieel verloop van projecten (korte terugblik, huidig en prognose) inclusief een toelichtende onderbouwing. In het bijzonder verlangen de raadsleden inzicht in hoeveel reeds is uitgegeven aan projecten, ook als de uitgaven reeds afgeboekt zijn in de Programmabegroting en niet meer 'zichtbaar' zijn in de grondexploitatie. Voorts willen raadsleden weten waaruit de gerealiseerde en toekomstige opbrengsten en de kosten opgebouwd zijn, bij voorkeur met visuele uitleg, zoals een tabel of grafiek. De raadsleden constateren dat het programma en de bijbehorende opbrengsten worden toegerekend naar jaren, terwijl zij nu enkel één 'plat' cijfer zien.

8.3.2. Portefeuillehoudersoverleg bestuurlijk opdrachtgever en organisatie

Beleidskader

In het Handboek Projectmatig Werken en de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf is vastgelegd dat er overleg is tussen de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager. Beide documenten vermelden echter niet hoe vaak het overleg plaatsvindt en wat er inhoudelijk besproken wordt. Over de informatieplicht richting het College van B&W meldt de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf het volgende:

Beheersverordening Ontwikkelbedrijf Artikel 30 - Informatieplicht

- 1. Het hoofd Ontwikkelbedrijf heeft de bevoegdheid en de plicht om het College, het Directieteam, het hoofd Bedrijfsvoering en de Concerncontroller gevraagd en ongevraagd te adviseren omtrent ontwikkelingen binnen het Ontwikkelbedrijf en het algemeen en de financiële ontwikkelingen binnen de complexen in het bijzonder indien daar zijns inziens aanleiding voor is. Hij adviseert het College echter pas na overleg met het Directieteam.*
- 2. De Concerncontroller heeft de bevoegdheid en de plicht om het College, het Directieteam en het hoofd Bedrijfsvoering gevraagd en ongevraagd te adviseren omtrent ontwikkelingen binnen het Ontwikkelbedrijf en het algemeen en de financiële ontwikkelingen binnen de complexen in het bijzonder indien daar zijns inziens aanleiding voor is. Hij adviseert het College echter pas na overleg met het hoofd Ontwikkelbedrijf en het Directieteam.*

Praktijk

De bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager hebben tweewekelijks overleg over projecten. In dit overleg wordt bepaald welke zaken wel of niet in het College, dan wel de Raad worden ingebracht. De overleggen worden door de bestuurlijk opdrachtgevers als waardevol ervaren. In de sturing op ruimtelijke projecten worden de projectmanagers door bestuurlijk opdrachtgevers als 'spil' ervaren. Op basis van de verslaglegging van de portefeuillehoudersoverleggen (=uitvoeringsoverleg) kunnen wij onvoldoende beoordelen in hoeverre de overleggen keuze- en sturingsmogelijkheden bieden.

Omdat de portefeuillehoudersoverleggen over specifieke projecten gaan, en het Grondbedrijf niet aanwezig is, vragen wij ons af in hoeverre voldoende (bestuurlijk) overzicht over de projecten heen op portefeuilleniveau gecreëerd wordt. Welke impact heeft het ene project op het andere project, in termen van marktdruk, opnamecapaciteit en middelen?

8.4. Incidentele informatievoorziening projecten en grondexploitaties

Het beleidskader ten aanzien van incidentele informatievoorziening over individuele projecten en grondexploitaties heeft betrekking op:

- Documenten in het kader van Projectmatig werken: startnotitie, kredietbesluit, Projectopdracht en Projectplan Definitie, Nota van Uitgangspunten, Programma van Eisen, Projectplan Definitie & Ontwerp, Projectplan Ontwerp & Voorbereiding, Projectplan Voorbereiding & Realisatie, Projectplan Realisatie & Nazorg, Evaluatie, Risicoanalyse per fase, Overeenkomsten externe partners: Samenwerkingsovereenkomst, Realisatie/exploitatieovereenkomst;
- Exploitatieopzetten⁵⁸: Business case/globale financiële analyse, Globale exploitatieopzet, Definitieve exploitatieopzet, Herziening exploitatieopzet, Nacalculatie, Exploitatieovereenkomst;
- Kredietbesluit;
- Informatie n.a.v. herziening projectkaders;
- Onderzoek Rekenkamer of op verzoek Presidium.

Wij gaan hier in de navolgende paragrafen nader op in.

⁵⁸ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 15, 16, 17, 19

8.4.1. Informatie Projectmatig werken

Beleidskader

Het Handboek Projectmatig Werken omschrijft de verschillende fasen van een project. Voor iedere fase is een aantal documenten geduid, die al dan niet door het College van B&W en/of de Raad moeten worden vastgesteld.

De volgende tabel toont de informatieproducten per projectfase:

Stap	Procesproduct	Vastgesteld door
Intake	Startnotitie	B&W en soms Raad
Initiatief	1e risicoanalyse	Onbekend
	(indien nodig) Intentieovereenkomst, inclusief bijbehorende aanbestedings- en gunningsprocedures	Externe partners, B&W en soms Raad
	(indien nodig) aanvraag 3e (externe) geldstroom	Onbekend
	Projectopdracht en Projectplan Definitie	B&W en soms Raad
Definitie	Nota van Uitgangspunten (voorheen Ruimtelijk Functioneel Kader)	Onbekend
	Programma van Eisen	Onbekend
	2e risicoanalyse	Onbekend
	(indien nodig) Samenwerkingsovereenkomst, inclusief bijbehorende aanbestedings- en gunningsprocedures	Externe partners, B&W en soms Raad
	(2e) Projectplan Definitie & Ontwerp	Indien passend binnen kaders Projectopdracht: ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever
Ontwerp	Definitief ontwerp (via trap SO, VO, DO)	Onbekend
	3e risicoanalyse	Onbekend
	Wro-procedure (i.e. bestemmingsplan opstellen)	Onbekend
	Projectplan Ontwerp & Voorbereiding	Indien passend binnen kaders Projectopdracht: ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever
Voorbereiding	Communicatieplan	Onbekend
	4e risicoanalyse	Onbekend
	(indien nodig) Realisatie/Exploitatieovereenkomst, inclusief bijbehorende aanbestedings- en gunningsprocedures	Externe partners, B&W en soms Raad
	Projectplan Voorbereiding & Realisatie	Indien passend binnen kaders Projectopdracht:, ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever
Realisatie	Opdracht aan uitvoerende partners en partijen	Onbekend
	Projectplan Realisatie & Nazorg	Ambtelijk opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever, B&W en soms Raad
Nazorg	Evaluatie en eventueel bijstelling (onbekend in welke vorm)	Onbekend
	Projectoplevering en projectoverdracht (onbekend in welke vorm)	Onbekend
	Afsluiting, ook financieel (onbekend in welke vorm)	Onbekend

Tabel 6: informatieproducten per projectfase. Bron: Bewerking Fakton o.b.v. Handboek Projectmatig werken (2011).

Gegeven de genoemde informatieproducten lijkt het beleidskader te voorzien in voldoende informatie ten aanzien van individuele projecten. De projectplannen, nota's van uitgangspunten en programma's van eisen en wensen duiden op keuze- en sturingsmogelijkheden. Echter, het Handboek Projectmatig werken stelt geen eisen aan de inhoud van de informatieproducten. Ook is bij een aantal informatieproducten niet duidelijk wie het vaststelt en wie het (ter kennisname) ontvangt. Voorts is er geen afwegingskader opgenomen van de (aard van de) betrokkenheid van de Raad bij de overgang van projectfasen.

Praktijk

In het veldonderzoek gaf de organisatie aan te werken volgens de principes van Projectmatig Werken. Om de praktijk te toetsen, is een steekproef uitgevoerd onder vijf projecten: het Kazernekwartier, Q4, Masterplan Velden, Arcen, Lomm, Centrumplan Blerick en Venlo Centrum Zuid. In het kader van de steekproef is verzocht om planinformatie en onderbouwing van uitgangspunten van de grondexploitatie. Hoewel het Handboek Projectmatig werken geen voorschrift bevat voor de inhoud van projectplannen, Nota's van Uitgangspunten en Programma's van Eisen, is de beschikbaar gestelde informatie dermate beknopt dat het niet als de voorgeschreven informatieproduct herkend wordt. De beschikbaar gestelde planinformatie is geciteerd uit de Jaarrekening 2014.

8.4.2. Exploitatieopzetten

Beleidskader

De exploitatieopzet speelt een belangrijke rol binnen projecten. De Raad stelt het financieel kader (voorbereidingskrediet en projectbudget) vast op basis van de exploitatieopzet.⁵⁹ Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf⁶⁰ is een exploitatieopzet de begroting van kosten, opbrengsten en bijdragen met betrekking tot een project. De begroting omvat het geheel van activiteiten en werkzaamheden met betrekking tot verwerving, het beheer, het bouw- en woonrijp maken en de overdracht dan wel uitgifte van gronden. In geval er sprake is van een exploitatieovereenkomst (gemengde of particuliere exploitatie met derden) is de exploitatieopzet de begroting van de gemeentelijke kosten en de door de gemeente te ontvangen opbrengsten inclusief de verschuldigde exploitatiebijdrage.

De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf maakt onderscheid tussen verschillende soorten exploitatieopzetten⁶¹, die passen bij de fase waarin een project zich bevindt.

- Business case/globale financiële analyse;
- Globale exploitatieopzet;
- Definitieve exploitatieopzet;
- Herziening exploitatieopzet;
- Nacalculatie;
- Exploitatieovereenkomst.

Omdat de realisatie van een project plaatsvindt op basis van de definitieve exploitatieopzet, volgt hierna een beschrijving. Voor de overige exploitatieopzetten wordt verwezen naar de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf. De definitieve exploitatieopzet bevat minimaal:

- Een gespecificeerde raming van verwervingskosten en de kosten van inbreng van gemeentegronden;

⁵⁹ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 6, Artikel 12

⁶⁰ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 1

⁶¹ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 15-20

- Een gespecificeerde raming van de uitvoeringskosten;
- Een gespecificeerde raming van de opbrengsten uit gronduitgifte;
- Een gespecificeerde raming van plankosten;
- Gespecificeerde ramingen van bijkomende kosten;
- Een risicoparagraaf;
- Een planning voor de fasering van kosten en opbrengsten;
- Een samenvatting van kosten en opbrengsten en het saldo;
- Een fiscale calculatie met ter bepaling van verrekenbare c.q. compensabele BTW;
- Een exploitatietekening en een verwervingstekening, waarop minimaal de begrenzing van het exploitatiegebied staat aangegeven. De definitieve exploitatieopzet kan ook vergezeld worden door een uitgiftetekening;
- Een toelichting waarop de uitgangspunten voor de berekening nader zijn toegelicht, zoals grondgebruik, fasering, berekeningsgrondslag kosten en opbrengsten. Naast de toelichting op de uitgangspunten omvat de toelichting een risicoparagraaf, waarin nader ingegaan wordt op de financiële risico's die verbonden zijn aan de grondexploitatie en waar aangegeven wordt op welke wijze de risico's kunnen worden ingeperkt (risicomangement).

Ten behoeve van de exploitatieopzet worden vastgoed- en (grond)bedrijfseconomische analyses uitgevoerd, waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van normen, kengetallen, outputgegevens, eenheidsprijzen, grondprijzen en andere eventuele beoordelingscriteria.

De grondexploitaties worden standaard ieder jaar herzien en aangeboden aan het College van B&W en de Raad, gelijktijdig met de Nota Grondbedrijf.⁶² Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf is een herziening zowel financieel als inhoudelijk. De herziening is gebaseerd op een geactualiseerde opgave door opdrachtnemers voor de nog uit te voeren werkzaamheden. Indien uit een herziene exploitatieopzet een afwijking in de uitgaven of inkomsten van groter dan 15% resulteert met een minimum van € 0,1 miljoen wordt deze herziening separaat aan het College van B&W en de Raad aangeboden. Herzieningen met verschillen groter dan € 0,5 miljoen worden altijd separaat aangeboden. Voor een herziene grondexploitatie zijn de inrichtingseisen zoals gesteld in Artikel 17 van de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf van toepassing. Als extra eis geldt echter dat een herziene exploitatieopzet een verschillenanalyse met toelichting ten opzichte van de eerder vastgestelde exploitatieopzet c.q. herziening dient te bevatten.

Praktijk

In het veldonderzoek gaf de organisatie aan te werken volgens de principes van Projectmatig werken. Om de praktijk te toetsen, is een steekproef uitgevoerd onder vijf projecten. In het kader van de steekproef is verzocht om grondexploitaties en onderbouwing van uitgangspunten van de grondexploitatie. Wij hebben gecomprimeerde exploitatiestaten ontvangen die de exploitaties op hoofdlijnen weergeven. De exploitatiestaat is een weergave van uitkomsten en geeft geen inzicht in de berekening. De ontvangen toelichtingen op de berekening, ramingen, planningen en risicoparagrafen zijn summier of niet aanwezig. Er vanuit gaande dat de ontvangen informatie ten aanzien van exploitatieopzetten compleet is, voldoet de informatievoorziening niet aan het beleidskader.

⁶² Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening 2008, Artikel 10, Artikel 18.

Uit het werkatelier blijkt dat de jaarlijks aan de Raad verstrekte herzieningen (bijlagen jaarrekening) onvoldoende inzicht geven. De Jaarrekening bevat weliswaar exploitatiestatistieken op hoofdlijnen, maar voorziet niet in een toelichting en/of onderbouwing van kosten, opbrengsten en programmering.

Nota Bene: Wij merken op dat als gevolg van de aansluiting op een nieuw administratiesysteem in 2015 het Grondbedrijf bijna een jaar lang onvoldoende inzicht heeft gehad in de financiële administratie, hetgeen het opstellen van rapportages tussen projectmanagement en het Grondbedrijf heeft bemoeilijkt. Volgens de deelnemers van het veldonderzoek was onvoldoende rekening gehouden met specifieke systeemeisen van projecten van het Grondbedrijf. De projecten van het Grondbedrijf wijken qua aard af van de concernbrede 'dagelijkse uitvoering' dat gebaseerd is op het stelsel van (jaarlijkse) baten en lasten. Om de financiële administratie van het Grondbedrijf te repareren heeft bedrijfsvoering in 2015 een werkgroep ingesteld. Het systeem werkt nu weer: de financiële administratie van het Grondbedrijf is weer toegankelijk voor de betrokken ambtenaren.

8.4.3. Kredietbesluit

Beleidskader

De Raad stelt voor een nieuw project het voorbereidings- en projectkrediet beschikbaar op basis van een door het College vastgestelde grondexploitatieopzet.⁶³ Hoewel er wel formele eisen worden gesteld aan de exploitatieopzet (zie voorgaande paragraaf), doet de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf geen uitspraken over de eisen waaraan het raadsvoorstel bij het kredietbesluit moet voldoen. De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf meldt uitsluitend dat een door de Raad verleend krediet voor een grond- c.q. vastgoedexploitatie in overeenstemming dient te zijn met de door het College vastgestelde exploitatieopzet.

Praktijk

Tijdens het veldonderzoek is door de organisatie aangegeven dat gewerkt wordt conform het beleidskader. Op basis van de ambtelijke gesprekken constateren wij dat de praktijk conform beleidskader verloopt.

8.4.4. Informatie herziening projectkaders

Beleidskader

De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf beschrijft expliciet hoe omgegaan moet worden met herziening van projectkaders en bijbehorend krediet.⁶⁴

“Indien tussentijds de kaders van de planontwikkeling fundamenteel wijzigen, wordt de oude projectfase financieel afgesloten middels een beslisdocument inclusief nacalculatie. Daarbij wordt voorgesteld of het project geheel wordt gestopt of eventueel een doorstart wordt gemaakt voor een nieuwe plan. Besluitvorming over deze nacalculatie geschiedt door het bestuursorgaan dat opdracht heeft verstrekt voor deze fase.

De Raad stelt voor een project het hele krediet beschikbaar op basis van een door het College vastgestelde grondexploitatieopzet. Indien een herziening leidt tot een substantiële wijziging van het krediet is hier goedkeuring van de Raad voor nodig.”

⁶³ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 6, lid 3

⁶⁴ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening 2008, Artikel 10, lid 6; Artikel 12, lid 5

Praktijk

Tijdens het veldonderzoek hebben de organisatie en het College van B&W aangegeven dat in de praktijk tussen de afdelingen en het bestuur duidelijke afspraken zijn over informatievoorziening omtrent (dreigende) afwijking van kaders. Wanneer een nieuw project start en kaders vastgesteld moeten worden, óf als er afgeweken wordt van reeds vastgestelde kaders, wordt dit middels een raadsvoorstel voorgelegd aan de Raad. Bij afwijking van kaders wordt door de projectmanager een integraal advies geschreven en voorgelegd aan de ambtelijk opdrachtgever en (zo nodig) bestuurlijk opdrachtgever. Indien besloten wordt een onderwerp in het College van B&W te brengen, stellen projectmanagers een integraal advies op. Dit advies wordt eerst teruggelegd bij de ambtenaren die de input voor het advies hebben gegeven. Vervolgens wordt het advies door de ambtelijk opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever en projectmanager besproken. De projectmanager controleert of alle relevante invalshoeken benoemd en onderbouwd zijn, en of het advies politiek neutraal is. Wij kunnen niet vaststellen in hoeverre informatie bij afwijking van kaders onderbouwde keuze- en sturingsmogelijkheden bevat.

8.5. Incidentele informatievoorziening financiële positie Grondbedrijf

Het beleidskader ten aanzien van incidentele informatievoorziening over de financiële positie van het Grondbedrijf heeft betrekking op:

- Informatievoorziening via de Rekenkamer of de Griffie;
- Informatie in het kader van herijking regionale programmering / POL-contingenten.

8.5.1. Informatievoorziening via de Rekenkamer of de Griffie

Beleidskader

De Raad van Venlo wordt bijgestaan door de Rekenkamer, op basis van de Verordening op de rekenkamercommissie 2015. Daarnaast biedt de Griffie ambtelijke ondersteuning aan de Raad, conform Artikel 100 van de Gemeentewet.

Praktijk

Informatievoorziening vanuit de Rekenkamer en de Griffie verloopt conform het beleidskader. Zowel de Raad als ambtenaren geven aan dat de informatievoorziening aan de Raad de afgelopen jaren sterk verbeterd is, maar dat er nog steeds verbeterpotentieel is. De Raad vraagt proactief om bijstand bij complexe dossiers. Met name de informatievoorziening via de Griffie biedt de Raad keuze- en sturingsmogelijkheden. Dit illustreren wij aan de hand van drie voorbeelden.

In 2012 werd op initiatief van het College van B&W en met instemming van het Presidium een Klankbordgroep in het leven geroepen in het kader van herziening van de kaders van het Kazernekwartier. De Klankbordgroep heeft gefunctioneerd van eind 2011 tot eind 2013, met een korte onderbreking/doorstart tussendoor. Voor de zomer van 2015 is op initiatief van het Presidium een drietal informerende sessies gehouden voor de Raad, ter voorbereiding op behandeling van het raadsvoorstel van het Kazernekwartier. Uit het veldonderzoek blijkt dat deze bijeenkomsten door alle betrokkenen (ambtenaren en raadsleden) als positief en voor herhaling vatbaar worden ervaren.

In 2016 worden de projectkaders van het Kazernekwartier herzien en opnieuw door de Raad vastgesteld. De Rekenkamer heeft ten behoeve van behandeling van het raadsvoorstel een rekenkamerbrief opgeleverd en een checklist grote projecten.

Het opstellen van de checklist heeft de Rekenkamer extern laten uitvoeren door onderzoeksbureau De Roo, dat eerder in opdracht van de klankbordgroep een second opinion onderzoek heeft uitgevoerd met betrekking tot het Kazernekwartier.

De notitie Lokaal Woonbeleid is tot stand gekomen op initiatief van de Raad. De raadsnotitie is op verzoek van het Presidium in een vroeg stadium op de agenda gezet, vanuit de wens van de Raad om kaders te kunnen stellen. Bij behandeling van de notitie is toegezegd dat, voordat het Lokaal Woonbeleid ter vaststelling wordt voorgelegd, een bijeenkomst wordt belegd met alle betrokken partijen: woningcorporaties, huurdersverenigingen en raadsleden. Bij deze bijeenkomst worden feiten en cijfers toegelicht.

8.5.2. Informatie herijking programmering

Beleidskader

Het beleidskader inzake herijking van programmering is gestoeld op drie informatiebronnen:

1. Provinciaal Omgevingsplan en regionale uitwerking ten aanzien van wonen en werkterreinen;
2. Uitgangspuntennotitie Dynamische Woningbouwprogrammering;
3. Nota Grondbedrijf 2016.

Geen van deze informatiebronnen bevat beleid over de wijze waarop over herijking van programmering geïnformeerd wordt. Het beleidskader biedt handvatten voor keuze- en sturingsmogelijkheden, omdat het beleid voorziet in een afwegingskader waarmee het College en de Raad kan kiezen tussen oplossingsrichtingen.

De programmatische balans van vraag en planvoorraad voor woningbouw en werkterreinen (kantoren en bedrijventerreinen) wordt bewaakt door de Provincie Limburg. Programmatische kaders worden vierjaarlijks vastgelegd in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (hierna: POL).⁶⁵ De programmatische kaders worden aangeduid als POL-contingenten. De bepalingen uit het POL worden verder uitgewerkt in drie regio's: Noord-, Midden- en Zuid-Limburg. De gemeente Venlo maakt programmatische afspraken op het gebied van Wonen en Werklocaties met de gemeenten Peel en Maas, Bergen, Venray, Horst, Gennep, Mook en Middelaar en Beesel. Programmatische kaders worden uitgewerkt in verschillende Structuurvisies, die in 2016 vastgesteld worden.⁶⁶ Er bestaat begin 2016 dus geen actueel vastgesteld regionaal beleidskader met betrekking tot programmering. Het vigerende regionale kader is de Woonvisie Regio Venlo 2011-2015.⁶⁷ In de concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg⁶⁸ is een reductieopgave voor de plancapaciteit in de gemeente Venlo opgenomen van 40% voor 2020 (zie hierover meer in paragraaf 5.1).

⁶⁵ Provincie Limburg (2015), http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg, geraadpleegd 5 maart 2016

⁶⁶ Atrivé (2015), Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg

⁶⁷ Gemeente Venlo (2011), Uitgangspuntennotitie Dynamische woningprogrammering, pagina 5

⁶⁸ Provincie Limburg (2015), http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg/Regionale_uitwerkingen_POL2014/Noord_Limburg/Werkgroep_Wonen, geraadpleegd 5 maart 2016

De concept Structuurvisie doet geen uitspraken over de wijze waarop Raden geïnformeerd (dienen te) worden over de reductie van de plancapaciteit. Op het gebied van bedrijventerreinen en kantoren lijken er nog geen actuele voorstellen te zijn.⁶⁹

Naast regionale afspraken heeft de Raad in 2011 beleid vastgesteld ten aanzien van 'dynamische woningbouwprogrammering'.⁷⁰ In de uitgangspuntennotitie wordt een afwegingskader geformuleerd voor het terugbrengen van de planvoorraad. De gemeente geeft aan dat bij herijking van de programmering rekening moet worden gehouden met bestaande plannen, initiatieven, de financiële betrokkenheid en risico van de gemeente en (juridische) afsprakenkaders met derden. De notitie maakt onderscheid naar drie categorieën plannen.

- Categorie 1: medewerking verlenen aan de plannen zoals ze voorliggen, tenzij de markt zelf om een positieve bijstelling verzoekt;
- Categorie 2: respecteren van afspraken, maar waar mogelijk aanpassing programma, aansturen op temporisering;
- Categorie 3: er is tot en met 2020 geen ruimte voor locaties in deze categorie, tenzij het om locaties gaat die in hoge mate een bijdrage leveren aan de doelen van de stad of de ontwikkeling is nodig om in de eigen woningbehoefte van een deelgebied te voorzien.

De notitie geeft aan dat ingezet wordt op plannen in categorieën 1 en 2, maar zet de deur ook open naar categorie 3: *"Medewerking aan initiatieven in categorie 3 en nieuwe initiatieven is wel mogelijk wanneer; aantoonbaar behoefte is aan een ontwikkeling in het stedelijk centrum, er sprake is van herstructurering en woningbouw nodig is om te voldoen aan de woningbehoefte van een deelgebied."*

De uitgangspuntennotitie karakteriseert programmeren als een 'dynamisch proces'. Jaarlijks wordt het woningbouwprogramma in het voorjaar bijgesteld.

"De woningbouwmarkt is sterk aan verandering onderhevig. Vraag en aanbod zijn afhankelijk van o.a. de demografische ontwikkeling, de arbeidsmarktsituatie, de financieringsruimte, de leegstand en herstructureringsopgaven. Om zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin "bij de tijd te blijven" is het noodzakelijk dat de belangrijkste spelers op de woningmarkt, zijnde de corporaties, de ontwikkelaars en de gemeente elkaar omarmen om de woningbouwprogrammering voor Venlo realistisch te houden. Flexibiliteit en creativiteit zullen ingrediënten moeten zijn om jaarlijks in gezamenlijk overleg te komen tot een bijstelling van het programma, met in acht name van de spelregels. De jaarlijkse bijstelling zal ieder voorjaar plaatsvinden, waarbij de effecten meegenomen kunnen worden bij de gemeentelijke Kadernota. [...] Jaarlijks vindt aanpassing van het woningbouwprogramma plaats, hierbij worden ontwikkelende partijen geconsulteerd."

De uitgangspuntennotitie doet geen uitspraken over wie en de wijze waarop over de jaarlijkse aanpassing van de woningbouwprogrammering geïnformeerd wordt.

De Nota Grondbedrijf 2016 introduceert⁷¹ een afwegingskader, dat niet aansluit op de uitgangspuntennotitie 'Dynamische woningbouwprogrammering', en ook geen praktische uitwerking heeft. De Nota Grondbedrijf doet eveneens geen uitspraken over de informatievoorziening omtrent de keuze tussen ontwikkelingen. Voor een beschrijving; zie hoofdstuk 4.

⁶⁹ Provincie Limburg (2015), http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg/Regionale_uitwerkingen_POL2014/Noord_Limburg/Werkgroep_Werklocaties_Bedrijventerreinen_en_Kantoren, geraadpleegd 5 maart 2016

⁷⁰ Gemeente Venlo (2011), Uitgangspuntennotitie Dynamische woningbouwprogrammering

⁷¹ Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, pagina 4

Praktijk

Gezien het afzetrisico van gronden (zie hoofdstuk 5) is het goed dat de gemeente beschikt over een afwegingskader. Uit het veldonderzoek maken wij op dat de gemeente in 2012 naar aanleiding van de stresstest de programmering stevig herijkt heeft.

Voor ons is niet duidelijk hoe de jaarlijkse monitoring en eventuele herijking van het woningbouwprogramma na 2012 zijn beslag hebben gekregen in de verschillende exploitaties binnen het Grondbedrijf.

In het kader van het Provinciaal Omgevingsplan en de regionale uitwerkingen is de gemeente bezig met een nieuwe herijking. Hoe en langs welk operationeel afwegingskader de herijking plaatsvindt is onduidelijk.

In de gesprekken tijdens het veldonderzoek is aangegeven dat de organisatie anticipeert op de regionale herijking van de plancapaciteit. Als er aanleiding toe bestaat, gebeurt herijking van de bouwprogramma's ook tussentijds. Wij hebben geen informatie ontvangen die duidt op jaarlijkse bijstelling van het woningbouwprogramma. Hoe programmatische afwegingen gemaakt worden, lijkt niet te worden vastgelegd en voorgelegd aan de Raad. Verschillende raadsleden gaven tijdens het Werkatelier aan beperkt inzicht te hebben in de programmering van individuele projecten en geen keuze- en sturingsmogelijkheden voorgelegd te krijgen.

9. RISICOMANAGEMENT EN WEERSTANDSVERMOGEN

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende deelvragen:

Deelvraag 3: *Wat is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen?*

Deelvraag 5: *In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?*

De gemeente beschikt over een risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd per project. Voor het proces van risicoanalyse en –management zijn er meerdere bronnen: Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Nota Grondbedrijf 2015 Deel A en het Handboek Projectmatig werken.

Ondanks de aanwezigheid van de documenten is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen en de uitvoering ervan niet eenduidig, omdat:

- De vier documenten zich beperken tot globale stappen en instrumenten voor risicoanalyse, maar weinig concreet zijn over de uitvoering van risicomanagement en de inhoud van een risicoanalyse.
- Niet is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicomanagement.
- Niet duidelijk is of er sprake is van functiescheiding (persoon en/afdeling) tussen het maken en het beoordelen van risico-inschattingen.
- De gehanteerde systematiek voor risicomanagement niet in lijn is met het vastgestelde beleidskader.
- De uitwerking van de risico's beperkt is en derhalve weinig inzicht biedt (zie ook hoofdstuk 5.2).

Deze constatering werken wij in de hiernavolgende paragrafen nader uit.

9.1. Beleidskader risicomanagement

Het beleidskader voor risicomanagement wordt voornamelijk gevormd door de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Nota Grondbedrijf 2015 Deel A en het Handboek Projectmatig werken noemen risicomanagement als een belangrijke activiteit, maar gaan hier niet in detail op in of kijken af van de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen.

9.1.1. Definitie en stappen risicomanagement

De Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen definieert een risico als volgt⁷²:

“Een risico is een kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg dat een positief of negatief effect (= schade) kan veroorzaken. De kans dat een gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker.”

Risicomanagement wordt door de Nota omschreven als:

“Het proces waarbij risico's worden opgespoord die een mogelijke realisatie van geformuleerde doelstellingen kunnen verhinderen. Daarnaast worden de consequenties beoordeeld, de meest effectieve maatregel bepaald en er wordt een besluit genomen om het risico te managen. Het gaat om de systematische toepassing van beleid, procedures en gebruiken. Risicomanagement richt zich dus op vooral op het managen van bedreigingen. Tijdens het proces onderkende kansen worden aangegrepen voor (her)formulering van beleid en/of meteen ter hand genomen.”

⁷² Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2011), Pagina 1

De Nota beschrijft de volgende vijf basisstappen van risicomanagement:

1. **Identificatie:** *Op gestructureerde wijze identificeren van mogelijke toekomstige gebeurtenissen, het adequaat formuleren van deze gebeurtenissen in de vorm van risico's en het vaststellen van de oorzaken van deze risico's.*
2. **Analyse:** *Beoordelen van de waarschijnlijkheid en de impact van risico's voor en na beheersing. De effectiviteit van de maatregel dient te worden beoordeeld en is dus een onlosmakelijk onderdeel van de risicoanalyse.*
3. **Reactie:** *Selecteren en implementeren van gewenste reactie op geïdentificeerde risico's. Viertal acties mogelijk: vermijden, overdragen, beheersen of accepteren.*
4. **Monitoring:** *Continu bewaken van de risico's en de achterliggende oorzaken en het observeren van mogelijke veranderingen daarin, inclusief de werking van de beheersmaatregelen.*
5. **Rapportage:** *Het rapporteren over de oorzaak, aard en omvang van risico's, effectiviteit van de beheersmaatregelen en veranderingen daarin.*

9.1.2. Identificatie en analyse

Met stappen 1 (identificatie) en 2 (analyse) worden de risico's in kaart gebracht. Zowel de interne als externe omgeving wordt 'gescand' op mogelijke gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op het behalen van de doelstellingen. In deze stappen worden factoren inzichtelijk gemaakt die de realisatie van doelen zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden. Basis hiervoor zijn de doelstellingen zoals opgenomen in de Programmabegroting (wat willen wij bereiken?), de vastgestelde majeure projectplannen en de door de Raad vastgestelde grondexploitaties.

In de financiële verordening, artikel 212 Gemeentewet, is in de toelichting aangegeven dat de Raad speciale aandacht vraagt voor de inventarisatie van risico's. In de verordening van de gemeente Venlo wordt hierbij aangegeven dat men kan denken aan een opsomming van de risico's zoals:

- Tegenvallende rente - ontwikkeling op de kapitaalmarkt;
- Tegenvallende resultaten uit grondexploitatie;
- Tegenvallende realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
- Lopende en te verwachten claims van derden;
- Nog niet getaxeerde kosten van (vermoedde) milieuverontreiniging;
- Dreigend faillissement van verbonden partijen;
- Dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan.

Deze opsomming zijn de soorten risico's waarover de Raad in ieder geval geïnformeerd moet worden. Op korte termijn worden met name strategische risico's met een financiële en/of juridische impact geanalyseerd. De risico's worden in deze processtap 'bruto' gekwantificeerd. Dit wil zeggen het mogelijke financiële gevolg indien er geen beheersmaatregelen worden getroffen.

Het uitvoeren van risico-identificatie en –analyse is een proces dat de gemeente koppelt aan de momenten van het opstellen van de instrumenten van de planning- en controlcyclus, zoals opgenomen in de financiële beheersverordening (Kadernota, Programmabegroting, tussentijdse rapportages).

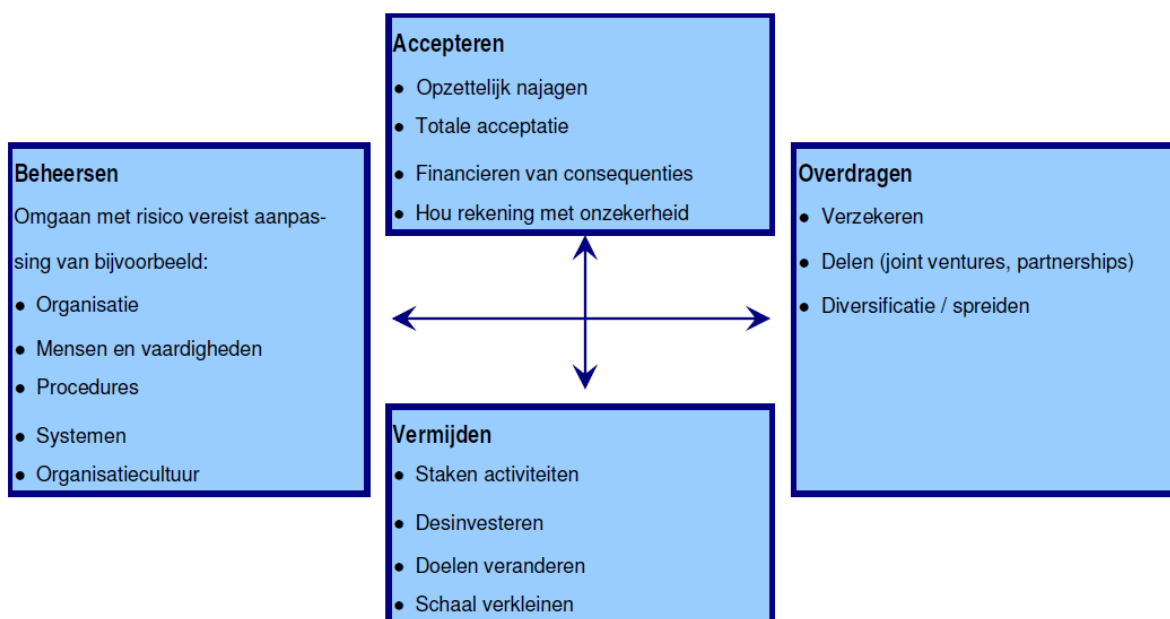
De Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen sluit hiermee aan op de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2008, dat stelt dat bij iedere herziening van de grondexploitatie, een aparte risicoparagraaf moet worden opgesteld.⁷³

Naast de reguliere cyclus vindt risico-identificatie en -analyse plaats bij elk raadsvoorstel waarbij sprake is van een materieel risico. Bij risico-identificatie en – analyse wordt volgens de Nota gebruik gemaakt van checklists en / of interviews, documentstudies en vervolgstappen. Het beleidskader bevat geen nadere toelichting op de inhoud van de technieken.

De Nota meldt dat als hulpmiddel voor het identificeren van risico's een risicokaart kan worden gehanteerd. Een risicokaart is een standaardclassificatie van alle mogelijke risicofactoren. Mogelijke risicofactoren zijn: Financiële risico's, Economische risico's, Organisatorische risico's en Politiek / bestuurlijke risico's. Wij zijn niet bekend met de inhoud van de risicokaart.

9.1.3. Reactie en risicobeheersing

Stap 3 in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen behelst de 'Reactie' op de geïdentificeerde risico's. De Nota bevat geen geoperationaliseerde werkwijze voor risicomanagement. De Nota geeft uitsluitend een beschrijving van mogelijke reacties en beheersmaatregelen (figuur), maar geeft niet aan wie of welke afdeling/team verantwoordelijk is voor risicobeheersing.



Figuur 11: Mogelijke reacties en beheersmaatregelen op geïdentificeerde risico's. Bron: Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2011).

⁷³ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 18 (jaarlijkse herziening exploitatieopzet) stelt dat alle inrichtingseisen van Artikel 17 (definitieve exploitatieopzet) van toepassing zijn, inclusief de verplichte risicoparagraaf.

De Nota lijkt verdere operationalisering van het risicomanagement aan te kondigen, aangeduid als procesafspraken omtrent 'verzekeringbeleid'.⁷⁴ Het is niet duidelijk in hoeverre deze operationalisering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

9.1.4. Monitoring en rapportage

Risico's en beheersmaatregelen moeten na identificatie, analyse en reactie/beheersing gemonitord worden, om te toetsen of de gekozen maatregel het gewenste effect heeft. Indien een maatregel niet het gewenste effect heeft, kan er bijgestuurd worden. De geconstateerde risico's worden volgens een vast stramien gepresenteerd. De risico's grondzaken en risico's Algemene Dienst worden gegroepeerd gepresenteerd. Voorts worden per risico de volgende kenmerken beschreven zoals opgenomen in onderstaand risicoregister:

Rank	Rank vorige periode	GB/AD	Exploitatie / Majeur project	Risico aanduiding	Omschrijving risico	Signalering	Impact (groot, gemiddeld, klein)	Bruto - risico (€)	Beheers- maatregel	Netto - risico	Kans	Restrisiko (€) (netto risico x kans)	Risicoscore
1													
2													
3													
4													
5													
6													
7													
8													
9													

Figuur 12: Risicoregister ten behoeve van risicomanagement. Bron: Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2011).

De wijze van risicoberekening is volgens het risicoregister uit de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen als volgt:

- **Bruto risico:** Het bruto risico is het gekwantificeerde bedrag wat kan optreden indien er geen beheersmaatregelen worden getroffen, het maximale bedrag.
- **Beheersmaatregel:** Op het bruto risico volgt een te nemen beheersmaatregel of risicostrategie.
- **Netto risico:** het netto risico is het gekwantificeerde bedrag wat kan optreden indien de geformuleerde beheersmaatregelen effectief worden uitgevoerd. Het netto risico is daarmee het bruto risico inclusief beheersmaatregel.
- **Kans:** betreft de kans dat het geïdentificeerde risico optreedt. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt in de volgende driedeling: Onwaarschijnlijk (0-10%), Mogelijk (10-50%), Waarschijnlijk (60-100%).
- **Restrisiko:** het restrisiko is het gekwantificeerde bedrag waarbij het netto risico wordt vermenigvuldigd met de kans van optreden.
- **Financiële en/of maatschappelijke impact:** de impact van een risico wordt bepaald aan de hand van het financieel of maatschappelijk effect: groot (3), gemiddeld (2) of klein (1). Hóe de impact wordt bepaald wordt niet vermeld.
- **Risicoscore:** de risicoscore is het resultaat vermenigvuldigd met de impact.

Het risicoregister voorziet niet in het toewijzen van een verantwoordelijke voor risicomanagement.

9.1.5. Samenhang beleidskader risicomanagement

De Nota Grondbedrijf 2015 Deel A verwijst naar de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, maar beschrijft een werkwijze voor risicomanagement en – berekening die lijkt af te wijken van het eerder beschreven beleidskader.⁷⁵

⁷⁴ Gemeente Venlo (2007), Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, beslispunten, pagina 6.

⁷⁵ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf 2015 Deel A, pagina 27

Risicoanalyses worden volgens de Rismanmethode uitgevoerd aan de hand van checklists, gestandaardiseerde interviews en documentenstudies. De Nota Grondbedrijf licht niet verder toe wat de Rismanmethode inhoudt en hoe deze in de gemeente Venlo wordt gehanteerd. Als leidraad voor de interviews geldt volgens de Nota Grondbedrijf de 'checklist gebiedsontwikkeling'. Voorts meldt de Nota Grondbedrijf:

“Het staat uiteraard eenieder vrij om aanvullende methoden toe te passen zoals een analyse die nagaat wat er gebeurt als men op een bepaald moment met een project zou stoppen. Dit is overigens ook nodig ter beoordeling van complexen die nog niet in exploitatie genomen zijn.”

De Nota Grondbedrijf bevat geen nadere toelichting van de aanvullende methoden en de werkwijze bij nog niet in exploitatie genomen gronden en te stoppen projecten.

Risicobepaling verloopt volgens de Nota Grondbedrijf als volgt:

- Het **bruto risico** is het gekwantificeerde bedrag wat kan optreden, **inclusief beheersmaatregel**.
- In de **kans** dat het geïdentificeerde risico optreedt wordt een onderscheid gemaakt in de vierdeling: Zeer kleine kans (10%), Kleine kans (25%), Kans (50%), Grote kans (75%)
- Het **netto risico** is het gekwantificeerde bedrag waarbij het bruto risico (inclusief beheersmaatregel) wordt vermenigvuldigd met de kans van optreden.

Met deze berekeningswijze wijkt de Nota Grondbedrijf op drie punten af van het beleidskader uit de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen:

1. De beheersmaatregel wordt niet apart inzichtelijk gemaakt, waardoor het realiteitsgehalte van het bruto risico moeilijker op waarde kan worden geschat.
2. De indeling van kansen wijkt af.
3. De financiële en/of maatschappelijke impact van een risico wordt niet meegewogen.

Het Handboek Projectmatig werken schrijft voor⁷⁶ dat in vier projectfasen een risicoanalyse opgesteld moet worden: in de initiatief-, definitie-, ontwerp- en voorbereidingsfase. Over de inhoud van een risicoanalyse en de wijze waarop invulling gegeven moet worden aan risicomanagement doet het Handboek geen uitspraken. Het Handboek bevat geen verwijzingen naar andere beleidsdocumenten.

De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf verwijst expliciet naar de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen.⁷⁷ De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf doet geen uitspraken die in strijd zijn met genoemd beleidskader.

9.2. Risicomanagement en –beheersing in de praktijk

De risico's voor de financiële positie van het Grondbedrijf lijken niet te worden ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement, om twee redenen.

⁷⁶ Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig werken, pagina 21-23

⁷⁷ Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 2, lid 3

Op basis van beschikbaar gestelde risicoanalyses⁷⁸ constateren wij dat in de praktijk de risicobenadering van de Nota Grondbedrijf wordt gebruikt. De gecumuleerde risicoanalyse van het Grondbedrijf betreft een feitelijke optelsom van de projectspecifieke risicoanalyses. Met andere woorden, de projectspecifieke risicoanalyses zijn niet gedetailleerder dan het totaaloverzicht.

In projectspecifieke risicoanalyses worden beheersmaatregelen niet apart benoemd. Noch wordt vermeld wie verantwoordelijk is voor risicomangement. De risicoanalyses geven geen inzicht in de onderbouwing van het financiële risico. De omschrijving van de risico's is dermate beknopt dat de risicoanalyse niet eigenstandig leesbaar is zonder kennis van het project. Twee voorbeelden:

- Kazernekwartier: 'grondprijs parkeerexploitatie (berekeningssystematiek, toerekening, afhankelijk van slagen concept;'
- Q4: 'subsidiabele kosten - bijdragen overheden.'

De risicoanalyse bevat geen nadere omschrijving van de genoemde posten.

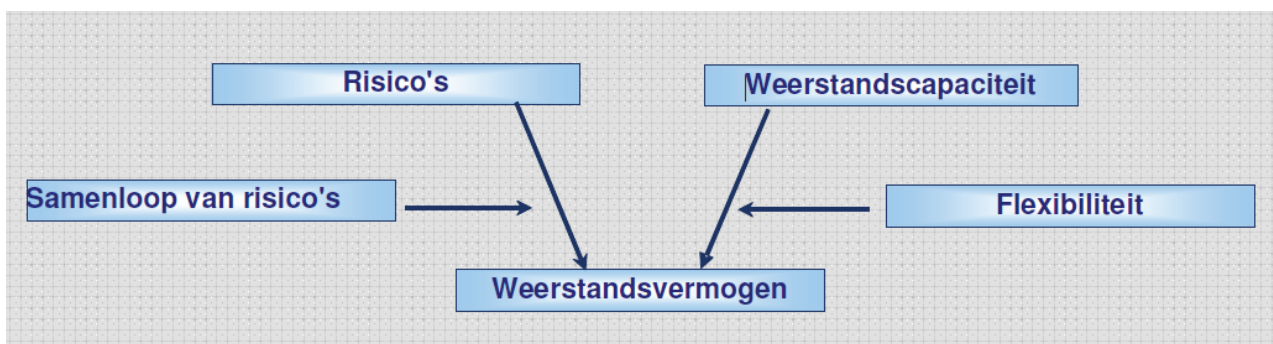
Uit het veldonderzoek blijkt dat de projectmanager primair verantwoordelijk is voor risicomangement. Risico's worden besproken in risicosessies binnen de projectteams. De opvolging van beheersmaatregelen wordt belegd bij medewerkers op basis van expertise. Hoe de vijf basisstappen (risico-identificatie, -analyse, -reactie/beheersing, -monitoring en -rapportage) uit het beleidskader in de praktijk worden gebracht, is niet bekend, aangezien er geen schriftelijke verslaglegging is van de risicosessies. Het is daarom niet mogelijk om vast te stellen hoe het proces van risicomangement verloopt.

9.3. Beleidskader weerstandsvermogen

De Nota Risicomangement en Weerstandsvermogen definieert en visualiseert het weerstandsvermogen als volgt:

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;*
- Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.*



Figuur 13: Visualisatie weerstandsvermogen: confrontatie risico's en weerstandscapaciteit. Bron: Nota Risicomangement en Weerstandsvermogen (2011).

⁷⁸ Gemeente Venlo (2014), Resultaten en risico's actuele voorraadposities en grondexploitaties 2014 kwartaal 2; Gemeente Venlo (2015), Risicoanalyse Centrumplan Blerick, Kazernekwartier, Q4, Masterplan Arcen Velden, Venlo Centrum Zuid, juli 2015

De Nota beschrijft de confrontatie van risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit, die tezamen het weerstandsvermogen vormen:

“De verhouding tussen de niet afgedekte risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit wordt weergegeven in de ratio weerstandscapaciteit. Deze ratio is een middel waarmee gestuurd kan worden. In formule ziet dit er als volgt uit:

$$\frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit op basis van risicoprofiel}}$$

Een ratio die lager is dan 1,0 duidt op een kwetsbare financiële positie omdat de capaciteit niet voldoende is om de geïdentificeerde risico's af te dekken. Een ratio van bijvoorbeeld 2,0 of hoger geeft aan dat er meer middelen beschikbaar zijn dan er worden ingezet en kan erop duiden dat onnodig middelen in reserve worden gehouden waardoor bijvoorbeeld ambities onnodig op de “reservelijst” blijven staan.”

Het Grondbedrijf bezit conform de Nota Reserves en Voorzieningen een eigen reserve:⁷⁹

“Binnen de grondexploitatie dient de Algemene Grondreserve ter dekking van voorbereidingskredieten dan wel negatieve resultaten van grondexploitaties. Zodra winst binnen de grondexploitaties wordt gerealiseerd of zodra deze voldoende zeker is, dient deze te worden toegevoegd aan de algemene grondreserve. Deze verrekening zal plaatsvinden bij het opstellen van de jaarrekening.

De noodzakelijke omvang van de Algemene Reserve en de Algemene Grondreserve moet mede in relatie tot de aanwezige risico's, de concernbrede ratio Weerstandscapaciteit en de aanwezigheid van specifieke voorzieningen worden gezien. In dit kader wordt verwezen naar het gestelde in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.”

De Nota Grondbedrijf 2016 Deel B licht toe hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd en welke rol de Algemene Grondreserve speelt:⁸⁰

“Als risicodragend opdrachtnemer heeft het Grondbedrijf voor grondexploitaties een eigen financiële (gesloten) huishouding met eigen reserve, de Algemene Grondreserve (AGR), die het karakter heeft van een egalatiefonds om de plussen en minnen van de diverse exploitaties onderling te verevenen. De opdrachtgever krijgt het afgesproken product voor de afgesproken prijs. De kansen en risico's zijn voor het Grondbedrijf en worden in de AGR gedekt en verevend. Het hoofd van de afdeling Ruimte en Economie (R&E) waarin het Grondbedrijf organisatorisch is geplaatst is “eigenaar” van de AGR en verantwoordelijk voor toevoegingen en onttrekkingen uit deze reserve. Het team Projectmanagement binnen de afdeling R&E levert het projectmanagement voor het uitvoeren van de grondexploitaties.”

⁷⁹ Gemeente Venlo (2013), Nota Reserves en Voorzieningen, pagina 7

⁸⁰ Gemeente Venlo, Nota Grondbedrijf 2016, deel B, pagina 5

Beheersverordening Ontwikkelbedrijf Artikel 23 - Voorzieningen Ontwikkelbedrijf

- 1. Voorzieningen worden gevormd voor concrete of specifieke risico's. Het Ontwikkelbedrijf beschikt onder andere over de voorziening nadelige exploitatieresultaten en de voorziening nadelige herwaarderingsresultaten. Conform het Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV) wordt voor elk optredend nadelig grondexploitatie resultaat respectievelijk nadelig herwaarderingsverschil een voorziening gevormd. Voorzieningen zijn niet inzetbaar voor andere doeleinden.*
- 2. Jaarlijks wordt in de Nota Ontwikkelbedrijf inzicht verschaft in de omvang van de voorzieningen van het Ontwikkelbedrijf.*

Beheersverordening Ontwikkelbedrijf Artikel 24 - Weerstandsvermogen Ontwikkelbedrijf

- 1. De Algemene Grondreserve en zijn componenten dient de basis te vormen voor een gezond Ontwikkelbedrijf nu en in de toekomst. Om een financiële buffer voor risico's in het Ontwikkelbedrijf te hebben, dient de Algemene Grondreserve c.a. minimaal gelijk te zijn aan het vereiste weerstandsvermogen van het Ontwikkelbedrijf. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met de eisen van het BBV.*
- 3. Jaarlijks wordt in de Nota Ontwikkelbedrijf het weerstandsvermogen van het Ontwikkelbedrijf bepaald. Hierbij worden de actuele Algemene Grondreserve (voorzieningen en herwaardering) en de vermogenspositie (toekomstperspectief na afsluiting van alle complexen) afgezet tegen het risicoprofiel van het Ontwikkelbedrijf.*
- 4. Ongeacht de uitkomst moet (conform BBV) de daadwerkelijke Bedrijfsreserve het door de Raad vastgestelde minimum niveau hebben. De Bedrijfsreserve wordt jaarlijks inflatoir bijgesteld.*
- 5. Op basis van de berekening van het weerstandsvermogen Ontwikkelbedrijf wordt door de raad, bij vaststelling van de Nota Ontwikkelbedrijf, het vereiste weerstandsvermogen Ontwikkelbedrijf vastgesteld.*
- 6. Indien de Algemene Grondreserve ten opzichte van het weerstandsvermogen Ontwikkelbedrijf onvoldoende is, dan wel het onderdeel Bedrijfsreserve onder het vereiste minimum daalt, zal het College aan de Raad een voorstel doen hoe en op welke termijn de Algemene Grondreserve weer op peil dient te worden gebracht.*

In paragraaf 5.3 wordt nader ingegaan op de actuele stand van de reservepositie/weerstandsvermogen.

10.BESTUURLIJK WEDERHOOR COLLEGE



ARCHIEFEXEMPLAAR

Rekenkamercommissie Venlo

onderwerp Reactie op aanbevelingen Rekenkamercommissie Grondbeleid Venlo

GEMEENTEBESTUUR

uw kenmerk
uw brief d.d. 25 april 2016

ons kenmerk
behandelaar drs. HJC Senden
doorkiesnummer +31 77 3596977
e-mail b.senden@venlo.nl
collegebesluit d.d. 10 mei 2016
bijlage(n)
datum

Geachte voorzitter en leden van de Rekenkamercommissie,

In opdracht van uw commissie voerde onderzoeksbureau Fakton Consultancy een uitgebreid onderzoek uit naar het grondbeleid van de gemeente Venlo. Op 25 april jl. ontvingen wij van u het onderzoeksrapport met een aantal conclusies en aanbevelingen. Wij stellen het op prijs dat u ons - voorafgaand aan de aanbidding van uw onderzoeksrapport aan de Raad - in de gelegenheid stelt hierop een reactie te formuleren.

Wij spreken onze waardering uit over de open, prettige en constructieve wijze waarop het grondige en degelijk uitgevoerde onderzoek heeft plaats gevonden en danken u voor de bruikbare aanbevelingen.

In algemene zin zijn de bevindingen in het onderzoeksrapport voor ons college herkenbaar. De aanbevelingen uit uw onderzoek helpen ons om het grondbeleid mede met het oog op de kaderstellende en controlerende taak van de Raad verder te verbeteren. Uiteraard zullen wij de beraadslaging over dit onderzoeksrapport tijdens de behandeling in de Raad hierbij betrekken.

Grondbeleid vervat in nota Grondbedrijf

Met genoegen nemen wij kennis van uw constatering dat de nota Grondbedrijf de essentiële zaken bevat die nodig zijn voor een goede houvast voor de werking van het Grondbedrijf en dat het document bovendien prettig leest en een duidelijke structuur heeft die voor de lezer goed te volgen is.

Beleidsdocumenten werkwijze grondbeleid en Grondbedrijf

U constateert dat de beschrijving van de werkwijze van het grondbeleid en het Grondbedrijf

postadres Postbus 3434
postcode 5902 RK Venlo
bezoekadres Garnizoenweg 3 Venlo
telefoon 14 077
telefax +31 77 3596766
internet www.venlo.nl
bank NL33BNGH0285008749

deels verouderd en onvoldoende toegespitst is op de huidige praktijk. Anderzijds heeft u tijdens uw veldonderzoek vastgesteld dat de medewerkers goed in staat zijn om de hoofdlijnen en samenhang van de aan het Grondbedrijf gerelateerde activiteiten te duiden. De werkorganisatie zal de komende tijd de beschrijving van de werkwijze van het Grondbedrijf en grondbeleid in de relevante beleidsdocumenten in overeenstemming brengen met de huidige situatie.

Financiële risico's

U geeft in uw onderzoeksrapport aan dat Venlo de financiële risico's niet volledig in beeld heeft.

Deze conclusie delen wij niet omdat de situatie genuanceerder ligt. Het moge duidelijk zijn dat niemand de toekomst exact kan voorspellen en dat risico's inherent zijn aan deelname aan het economisch verkeer. In het kader van risicobeheersing wordt intern de werkwijze gevolgd dat de risico's, zowel in financieel opzicht als de kans dat zich een dergelijke tegenvaller voordoet, van alle ruimtelijk-fysieke projecten met een grondexploitatie in kaart worden gebracht. De risico's worden voortdurend gemonitord en indien nodig vindt bijstelling plaats. Ieder risico wordt voorzien van een of meerdere beheersmaatregelen om de kans op en de omvang van een mogelijke tegenvaller te minimaliseren.

Woningbouw

In uw onderzoeksrapport haalt u het risico aan van de mismatch tussen vraag en aanbod in de woningmarkt. Volgens de concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg staat Venlo tot 2020 voor een reductieopgave van 40% van de overcapaciteit. U ziet dit nog onvoldoende vertaald in de herijkingsvoorstellen met bijbehorende consequenties voor de grondexploitaties.

Dit laatste wordt door ons herkend, maar dit is ook een logisch gevolg van het proces dat we rondom dit thema doorlopen. In april 2016 is de regionale structuurvisie wonen Noord-Limburg vastgesteld door de raad van Venlo. Hierin is de bovengenoemde opgave tot reductie van de overcapaciteit opgenomen. Daarnaast is regionaal afgesproken in 2016 te komen tot een herprogrammeringsvoorstel. Dit wil zeggen dat aan de hand van de in de regionale structuurvisie opgenomen methodiek de planvoorraad wordt bekeken.

Nu de structuurvisie is vastgesteld kan de herijking van het programma starten en wordt gekeken welke plannen kwalitatief een bijdrage leveren aan de woningbehoefte van Venlo. Hierbij wordt ook inzichtelijk gemaakt wat de eventuele consequenties zijn van het schrappen van plannen die geen bijdrage leveren aan de kwalitatieve woningbehoefte. Op het moment dat het gaat om gemeentelijke locaties, wordt ook inzichtelijk gemaakt wat gevolgen zijn voor de grondexploitaties. Regionaal is afgesproken dat dit proces eind 2016 afgerond moet zijn. Overigens blijft Venlo een opgave houden om woningen te realiseren om de huishoudensgroei op te vangen.

Wij zullen met de aanbevelingen en uitkomst van het debat bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de Raad aan de slag gaan en voor relevante onderdelen afstemmen met of terugkoppelen aan de Raad.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris


Piet Lucassen

de burgemeester


Anton Scholten

10.1. Nawoord rekenkamer

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college instemt met vrijwel alle conclusies en aanbevelingen. Het college geeft aan met de aanbevelingen aan de slag te gaan waarvoor wij erkentelijk zijn. Wij zijn, net als het college, dankbaar voor de wijze van samenwerking met college en organisatie tijdens het onderzoek.

Het college gaat in haar bestuurlijke reactie in op een aantal punten zoals het Grondbeleid, het Grondbeleid vervat in de nota Grondbedrijf, beleidsdocumenten werkwijze grondbeleid en grondbedrijf, financiële risico's en woningbouw. De opmerkingen zoals verwoord door het college zijn alleen op het punt van de financiële risico's reden voor een reactie uit de rekenkamer Venlo.

Het college geeft aan dat ten aanzien van de financiële risico's zij de conclusie niet kan delen dat Venlo de risico's niet volledig in beeld heeft. Het college geeft aan dat dit genuanceerder ligt en dat in het kader van risicobeheersing er een interne werkwijze is dat risico's zowel in financieel opzicht als de kans dat zich een dergelijke tegenvaller voordoet, van alle ruimtelijk-fysieke projecten met een grondexploitatie in kaart worden gebracht. Tevens geeft het college aan dat deze risico's voortdurend worden gemonitord en indien nodig bijstelling plaatsvindt. Ook is ieder risico voorzien van een of meerdere beheersmaatregelen om de kans op en de omvang van een mogelijke tegenvaller te minimaliseren.

De rekenkamer baseert haar conclusie op de gegevens en informatie uit het onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat de belangrijkste aandachtspunten ten aanzien van risicomanagement zijn dat het beleidskader en uitvoering van risicomanagement niet eenduidig is en dat de financiële risico's niet volledig in beeld zijn. Op basis van de stukken constateren wij dat de risicoanalyses zeer beknopt van aard zijn en weinig inzicht verschaffen. Door dit beperkte inzicht kunnen wij onvoldoende vaststellen of de in het onderzoek beschouwde risico's voldoende zijn meegenomen in het risicoprofiel van het Grondbedrijf.

Een van de belangrijkste genoemde risico's betreft het afzetrisico van woningbouw en commerciële voorzieningen. Het risico van mismatch tussen vraag en aanbod in de woningmarkt (reductieopgave van 40% tot 2020 volgens de concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg) is weliswaar in beeld van de gemeente, maar wij zien dit nog onvoldoende vertaald in herijkingsvoorstellen met bijbehorende consequenties voor de grondexploitaties. In de risicoanalyses, als ook in de Nota Grondbedrijf 2016 Deel B, doet de gemeente slechts beperkt uitspraken over het afzetrisico. Uit de volgende zinsnede maken wij op dat het afzetrisico mogelijk nog niet (geheel) is opgenomen in het risicoprofiel: *“de verwachting is dat op basis van de diverse ontwikkelingen het weerstandsvermogen nog verder naar beneden moet worden bijgesteld. Dit zal tot uitdrukking komen in de jaarrekening 2015 en de Risicoparagraaf van de volgende Nota Grondbedrijf 2017.”*

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat het beleidskader voor risicomanagement niet eenduidig is. De betreffende documenten beperken zich tot globale stappen en instrumenten voor risicoanalyse en zijn weinig concreet over de uitvoering van risicomanagement. Voorts is in de beleidskaders niet vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicomanagement. Daarnaast constateren wij dat de gehanteerde systematiek voor risicomanagement in de praktijk niet in lijn is met het vastgestelde beleidskader. Op basis hiervan kunnen wij niet anders concluderen dan dat Venlo de risico's niet volledig in beeld heeft en doen wij daarom aanbevelingen voor verbetering.

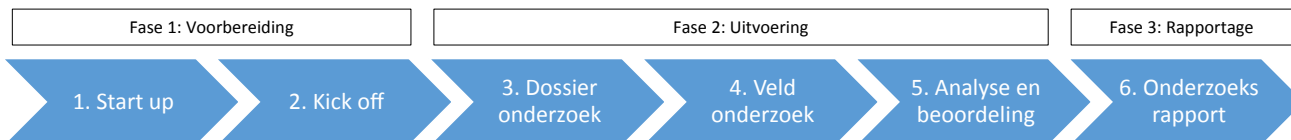
Namens de rekenkamer Venlo
Karin van den Berg
Voorzitter

Bijlage

I. ONDERZOEKSAANPAK

Procesmatig

Conform het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer zijn bij de uitwerking van dit onderzoek de volgende stappen gehanteerd.



Figuur 14: Stappen conform het onderzoeksprotocol

De voorbereidingsfase stond in het teken van het vaststellen van de aanpak, samenwerkingsafspraken, informatievoorziening en communicatie naar de organisatie. De uitvoeringsfase startte met het bronnenonderzoek (gemeentelijke bronnen en openbare informatie) dat als input diende voor het veldonderzoek. Het veldonderzoek is vormgegeven in een aantal ambtelijke groepssessies en een tweetal duogesprekken met een viertal bestuurders. Daarnaast hielden wij een Werkatelier met een vertegenwoordiging van de Raad. Zowel de gespreksverslagen als het onderzoeksrapport zijn voor technisch wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie.

Inhoudelijk: aanpak in twee sporen

Aanpak in twee sporen

De Rekenkamer formuleerde in de Startnotitie onderzoek Grondbeleid (d.d. 23 september 2015) drie onderzoeksdoelstellingen:

- a) Inzicht verkrijgen in het **beleid, de verantwoording en uitvoering** van de grondexploitatie:
 - Op het niveau van beleid en verantwoording (verhouding Raad en College) en
 - Op het niveau van de uitvoering (verhouding College en ambtelijke organisatie);
- b) Inzicht verkrijgen in de parameters in relatie tot de **waardering van de verschillende complexen**;
- c) Inzicht verkrijgen in **vraag en aanbod** in theorie (marktanalyse, contingent provincie) en de praktijk (exploitatieplannen in relatie tot de werkelijke aan- en verkopen).

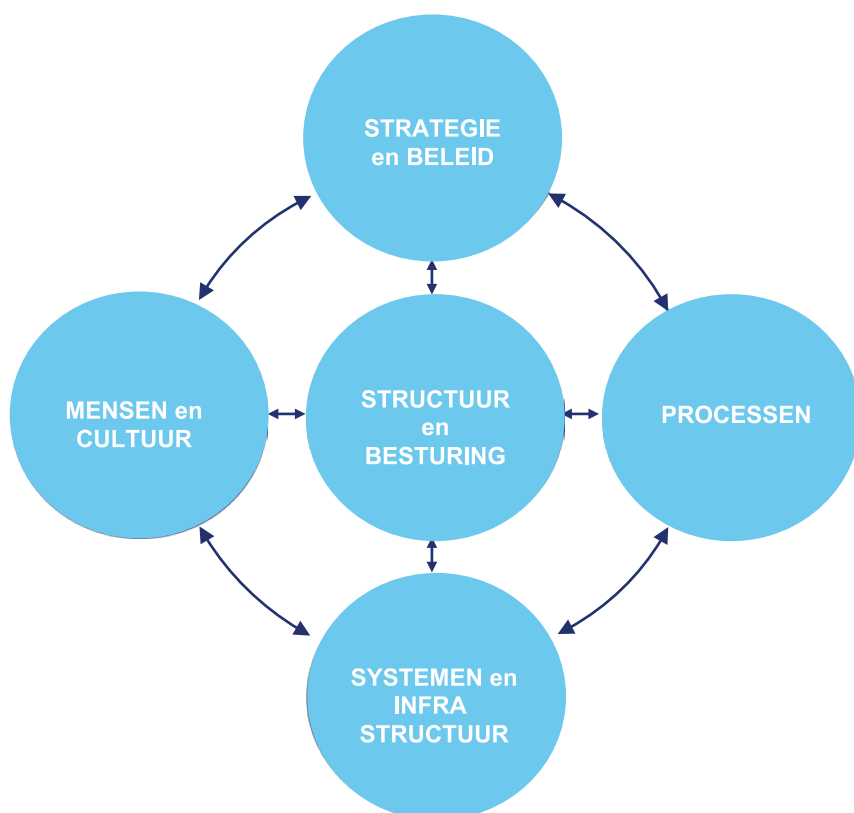
Wij destilleerden uit de drie doelstellingen en de hoofd- en deelvragen van de Rekenkamer zoals beschreven in hoofdstuk 2 een tweetal onderzoekssporen:

1. Sturing & Uitvoering;
2. Financiële positiebepaling.

Deze onderzoekssporen gebruikten wij met name om inzicht te krijgen in de situatie, het normenkader op te stellen en het bronnen- en veldonderzoek te structureren.

Aanpak spoor 'Sturing & Uitvoering'

Het spoor 'Sturing & Uitvoering' geeft antwoord op doelstelling a. Dit spoor benaderden wij aan de hand van het organisatiemodel zoals in de navolgende figuur is weergegeven. Elke organisatie bestaat uit een vijftal fundamentele bouwstenen die wederzijds afhankelijk zijn en elkaar beïnvloeden.



Figuur 15: Organisatiemodel 'Sturing en uitvoering'.

Om het vraagstuk te structureren, wezen wij de hoofd- en deelvragen toe aan de verschillende bouwstenen (tabel 7). Hieruit blijkt dat de deelvragen dominant gericht zijn op Strategie en Beleid en Structuur en Besturing.

Bouwsteen	Hoofd- en deelvragen
Strategie en beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Hoofdvraag 1. Hoe ziet het huidige grondbeleid van de gemeente Venlo er formeel gezien uit? - Deelvraag 2. Wat is het beleidskader dat de Raad heeft vastgesteld ten aanzien van de informatievoorziening over de grondexploitaties en de financiële positie van het grondbedrijf? - Deelvraag 3. Wat is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen?
Structuur en besturing	<ul style="list-style-type: none"> - Hoofdvraag 2. Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk? - Hoofdvraag 4. Is de informatievoorziening over het grondbedrijf en de individuele grondexploitaties in Venlo zodanig ingericht dat de Raad in staat is zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te voeren? - Deelvraag 1. Hoe vindt de aansturing van het grondbedrijf plaats en hoe is de risicobeheersing geborgd? - Deelvraag 4. In hoeverre is de informatievoorziening over de financiële positie van het grondbedrijf conform de vastgestelde beleidskaders? - Deelvraag 6. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de financiële positie van het grondbedrijf, mede in relatie tot de Programmabegroting? - Deelvraag 7. In hoeverre biedt de informatievoorziening onderbouwde sturings- en keuzemogelijkheden ten aanzien van de (mate van risicoacceptatie voor de) individuele exploitaties?
Processen	<ul style="list-style-type: none"> - Hoofdvraag 2. Hoe werkt het grondbeleid en het grondbedrijf in de praktijk? - Deelvraag 5. In hoeverre worden risico's voor de financiële positie van het grondbedrijf ondervangen door een adequate systematiek voor risicomanagement?

Systemen en Infrastructuur	- Hoofdvraag 2. Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk?
Mensen en Cultuur	- Hoofdvraag 2. Hoe werkt het grondbeleid en het Grondbedrijf in de praktijk?

Tabel 7: Toedeling hoofd- en deelvragen naar bouwstenen spoor 'Sturing en Uitvoering'.

Het grondbeleid is bepalend voor de uitvoering en verantwoording. Immers, het beleid bepaalt de activiteiten (het 'wat') en vanuit welke rol het Grondbedrijf deze activiteiten uitvoert. De uitvoering van het grondbeleid gebeurt primair door het Grondbedrijf, maar raakt de hele organisatie. Het onderzoek richt zich op de organisatie in al haar facetten: de organisatiestructuur, verantwoordelijkheden, de processen, de sturingslijnen en relaties (waaronder verhouding Raad en College en verhouding College en ambtelijke organisatie) en benodigde stuurinformatie. Deze aspecten waren leidend in het bronnenonderzoek. Tijdens het veldonderzoek onderzochten wij onder andere de mate waarin wordt gestuurd op de doelstellingen, informatievoorziening volledig is en sturingsinformatie bevat en verantwoordelijkheden en mandaten duidelijk (afgebakend) zijn.

Aanpak spoor 'Financiële positiebepaling'

Onderzoekspoor 'Financiële positiebepaling' geeft antwoord op de doelstellingen b en c. Doelstelling b betreft het inzicht verkrijgen in de waardering van de verschillende complexen. Doelstelling c beoogt een helder beeld te geven van de vraag- en aanbod verhoudingen in theorie en praktijk. Er is een duidelijke samenhang tussen beiden: immers, de vraag- en aanbodverhoudingen in de markt (doelstelling c) zijn van invloed op de beoordeling van de complexen c.q. exploitaties in termen van afzettingtempo en opbrengstpotentie van de diverse vastgoedcategorieën (doelstelling b). In aanvulling op de Startnotitie (d.d. 23 september 2015) is een aantal deelvragen toegevoegd om meer inzicht te verkrijgen in de doelstellingen b en c.

Doelstelling	Deelvragen
B: exploitaties, risico's en weerstandsvermogen	I. Methodologie: rekenkundig correct, consistent en navolgbaar? II. Scope van de exploitaties: compleet? III. Gehanteerde parameters: marktconform en onderbouwd? IV. Nieuwe BBV richtlijnen: voldoende geborgd? V. Risico's: compleet en juist financieel vertaald en onderbouwd? VI. Reservepositie en het weerstandsvermogen: afdoende?
C: verhouding vraag-aanbod	VII. Wat is de nieuwbouwvraag in de gemeente Venlo? VIII. Wat is het aanbod van nieuwbouw in gemeentelijke exploitaties en in particuliere plannen? IX. Zijn vraag- en aanbod in evenwicht (in kwantiteit en kwaliteit)?

Tabel 8: Toedeling en toevoeging hoofd- en deelvragen naar spoor 'Financiële positiebepaling'

De doelstellingen b en c benaderden wij vanuit een meer expertmatige, deskresearchaanpak aan de hand van de extra deelvragen.

B: exploitaties, risico's en weerstandsvermogen

- Deelvragen III en IV (marktconformiteit van parameters en BBV) behandelen wij meer generiek: welke uitgangspunten worden beleidsmatig en in de praktijk gehanteerd en hoe verhouden deze zich tot het normenkader.
- Deelvragen I, II en V (methodologie, scope en risico's) toetsten wij aan de hand van een steekproef. De projecten voor de steekproef kozen wij aan de hand van de volgende kwalificaties: majeure impact (financieel), minimaal één uitleg en één binnenstedelijke locatie, minimaal één werklocatie. Wij beschouwden de projecten Q4, Kazernekwartier, Masterplan Arcen Velden Lomm, Centrumplan Blerick en Venlo Zuid. Wij voerden nadrukkelijk geen second opinion op deze exploitaties uit.
- Op basis van de bevindingen uit de deelvragen I tot en met V kregen wij meer inzicht in de marktconformiteit en mogelijke risico's in de exploitaties ter beantwoording van deelvraag VI 'reservepositie en weerstandsvermogen afdoende?'

C: verhouding vraag en aanbod

Wij analyseerden de programmering in de gemeentelijke en particuliere plannen en valideren deze door deze af te zetten tegen de bronnen zoals genoemd in bijlage IV.

Normenkader

Conform het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer formuleerden wij een normenkader. Het normenkader beschrijft de situatie van 'hoe zou het moeten zijn' c.q. welke normen zijn van toepassing bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De gehanteerde normen vinden hun basis in:

- Landelijke geldende richtlijnen (bijvoorbeeld uit het Besluit Begroting en Verantwoording - BBV);
- Beleidsrichtlijnen die gelden binnen de gemeente omtrent de onderzochte aspecten;
- Andere formele afspraken die gemaakt zijn tussen ambtelijk apparaat, het College en de Raad;
- Eigen expertise en ervaring die wij opdeden in onze adviespraktijk bij andere gemeenten.

Het normenkader structureerden wij volgens de twee onderzoekssporen en treft u aan in bijlage VI.

II. DEELNEMINGEN

De gemeente Venlo heeft een belang in een aantal deelnemingen die actief zijn op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Deze deelnemingen vallen niet binnen de verantwoordelijkheid van het Grondbedrijf, maar worden rechtstreeks verantwoord binnen de Algemene Dienst. De deelnemingen worden jaarlijks omschreven in de bijlage 'Maatschappelijke partners' in de Programmabegroting.

De voornaamste deelnemingen in het ruimtelijk-fysieke domein zijn gericht op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Het gaat hierbij om Werklandschapontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4 (hierna: WOM Klavertje 4), Trade Port Noord (hierna: TPN) en Venlo GreenPark. De gemeente Venlo ontwikkelt deze gebieden samen met omliggende gemeenten en de provincie. Daarnaast gaan wij in op de deelneming Villa Flora.

Nota bene: *In de Startnotitie onderzoek Grondbeleid (d.d. 23 september 2015) is gevraagd om een schets van de deelnemingen. Deze bijlage betreft enkel een beschrijving (mede om het onderscheid met het Grondbedrijf te duiden in aard en omvang) en geen analyse. De informatie is verkregen op basis van openbare bronnen. De beschrijvingen en financiële kerngegevens in deze bijlage zijn afkomstig uit de Programmabegroting 2016, die in het najaar van 2015 verscheen, en de website www.dcgv.nl. In de Programmabegroting werden een aantal wijzigingen in rechtsvormen van de verschillende deelnemingen aangekondigd. Hoewel wij op basis van de voornoemde bronnen zorgvuldigheid in acht hebben genomen bij de samenstelling van deze bijlage, kunnen wij niet instaan voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de geboden informatie.*

Development Company Greenport Venlo

De Development Company Greenport Venlo⁸¹ (hierna: DCGV) is eind 2009 opgericht door haar aandeelhouders; de gemeenten Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo, evenals de Provincie Limburg. Op afstand van de overheden voert DCGV regie over de integrale gebiedsontwikkeling van Greenport Venlo, waarbinnen de fysieke gebieden TPN, Venlo GreenPark (incl. Brightlands Campus), Fresh Park Venlo, Californië, Siberië en TrafficPort Venlo vallen.

Voor de ontwikkeling van Klavertje 4 en TPN maken de deelnemers gebruik van een CV/BV-structuur, een veelgebruikte rechtsvorm:⁸²

“Een CV/BV is een bijzondere joint venture die vaak wordt gebruikt om een publiek-private samenwerking (PPS) bij gebiedsontwikkeling te structureren. Het doel van een PPS bij gebiedsontwikkeling is het gezamenlijk doen realiseren van het desbetreffende gebied. De samenwerking is niet gericht op continuïteit van de onderneming, maar op het realiseren van het doel waarvoor de samenwerking is aangegaan. Daarnaast biedt deze ondernemingsvorm het voordeel dat de partners niet hoofdelijk aansprakelijk zijn.

De samenwerkingsovereenkomst die ten grondslag ligt aan de samenwerking en de uitwerking daarvan in CV/BV bestaat uit twee hoofdlijnen. Enerzijds de bedoeling van partijen met betrekking tot het te realiseren doel (c.q. het realiseren van de voorgenomen gebiedsontwikkeling) en de manier waarop zij dit gezamenlijke doel willen bereiken en anderzijds een omschrijving van de formele structuur van de samenwerking of anders gezegd, een omschrijving van de CV/BV-constructie. Binnen de CV/BV zijn partijen vrij om het bestuursmodel naar eigen inzicht te bepalen.

⁸¹ Development Company Greenport Venlo, geraadpleegd d.d. 5 maart 2016

⁸² Mr. O. Laan, Vastgoedrecht 2010-2 (2010), De CV/BV in vogelvlucht, pagina 42-52

Zo is het mogelijk om te kiezen voor een ongelijkwaardige samenwerking in die zin, dat de verdeling van zeggenschap, winst en risico niet gelijkwaardig hoeft te zijn.”

Bij het vaststellen van de begroting voor 2016 is er sprake van een samenvoeging van de grondexploitaties van Klavertje 4, TPN en een gedeelte van Venlo GreenPark tot één nieuwe grondexploitatie van het werklandschap. De beheersorganisaties (BV's) van WOM Klavertje 4 en TPN worden gefuseerd.

De gemeente vermeldt dat de aandeel- en zeggenschapsverhoudingen tussen de deelnemende partijen kan wijzigen als gevolg van de fusie. De navolgende tabellen tonen de situatie bij vaststelling van de begroting 2016-2019 (najaar 2015).

CV/BV WOM Klavertje 4 (DCGV)	Toelichting
Rechtsvorm	CV/BV-structuur: Commanditaire Vennootschap (CV), beheerd door Besloten Vennootschap (BV)
Doelstelling / beleidsvoornemens	DCGV is de handelsnaam van de BV WOM Klavertje 4, die beherend venoot is van de CV Werklandschapsontwikkelingsmaatschappij Klavertje 4 (CV WOM K4). De CV en BV zijn opgericht met als doelstelling een gedeelte van de gebiedsontwikkeling van Klavertje 4 te realiseren. De verwachte prestatie van de BV is verkoop van grond, aanleg van landschapsplan, bouw- en woonrijp maken van grond, acquisitie, vastgoedontwikkeling, duurzame energieproductie, parkmanagement, Cradle 2 Cradle. Het geografische hart van Greenport Venlo wordt gevormd door het Klavertje 4-gebied, waar de gemeenten en de provincie actief ruimte ontwikkelen voor bedrijvigheid.
Looptijd	Tot 2042
Verantwoordelijke portefeuille (wethouder)	Economische zaken en Kennisinfrastructuur
Verantwoordelijke accounthouder (afdeling)	Ruimte & Economie
Participanten en aandeel	CV: Horst aan de Maas (13 %), Peel en Maas (4 %), Venlo (19%), Provincie Limburg (64 %). Venlo heeft 25% zeggenschap. BV: beherend venoot van de CV, beheersmaatschappij

	2013		2014		2015	2016
	Rekening	Begroting	Rekening*	Begroting**	Begroting**	Begroting
Kosten				2.800.000	2.800.000	
Investeringen				9.500.000	9.700.000	
Inkomsten				6.500.000	5.800.000	
Resultaat	-1.157.314					
Geïnvesteed vermogen rechtspersoon	71.501.851					
Geïnvesteed vermogen Venlo	6.958.483***					
Omvang vreemd vermogen	36.011.878					
Omvang eigen vermogen	35.489.976					
Solvabiliteitsratio	0,50					
Liquiditeitsratio	0,88					
Rentabiliteitsratio	-					

* Jaarrekening 2014 is nog niet ontvangen.

** Resultaten jaarschijven (incl. grondexploitatie) worden grotendeels geactiveerd (verhoging / verlaging boekwaarde grondvoorraad). Kosten welke geen deel uitmaken van de vervaardigingsprijs (lees: grondexploitatie), zoals administratieve overheadkosten alsmede verkoopkosten, worden direct ten laste van de verlies- en winstrekening gebracht. Het saldo van de verlies- en winstrekening wordt vervolgens bij- of afgeschreven op het ingebrachte kapitaal van de vennoten Provincie Limburg, gemeenten Venlo, Horst aan de Maas en Peel en Maas.

*** Stand kapitaalinbreng (geïnvesteed vermogen) gemeente Venlo per 31-12-2013.

CV/BV Trade Port Noord	Toelichting
Rechtsvorm	CV/BV-structuur: Commanditaire Vennootschap (CV), beheerd door Besloten Vennootschap (BV)
Doelstelling / beleidsvoornemens	De CV Trade Port Noord is een samenwerkingsverband waarin DCGV en Venlo hun gronden hebben ingebracht. DCGV is op haar beurt een C.V. De BV Trade Port Noord is de beheersorganisatie die het doel heeft de gebiedsontwikkeling van het logistieke bedrijventerrein Trade Port Noord te realiseren en extra inzet op acquisitie en beheersing van de uitvoeringskosten. De verwachte prestatie van de BV is verkoop van grond, bouw- en woonrijp maken van grond, acquisitie, vastgoedontwikkeling.
Looptijd	Naar verwachting 2027 (wordt ontbonden als alle grond verkocht is)
Verantwoordelijke portefeuille (wethouder)	Economische zaken en Kennisinfrastructuur
Verantwoordelijke accounthouder (afdeling)	Ruimte & Economie
Participanten en aandeel	C.V.: Gemeente Venlo (70%) en Development Company Greenport Venlo (DCGV) (30%), beiden 50% zeggenschap. In DCGV nemen de gemeenten Venlo, Horst aan de Maas en Peel en Maas, en de Provincie deel. BV: beherend vennoot van de CV., beheersmaatschappij

	2013		2014		2015	2016
	Rekening	Begroting	Rekening*	Begroting	Begroting	Begroting
Resultaat	-101.042		5.571.912	-3.080.000	8.100.000	
Geïnvesteed vermogen rechtspersoon	92.739.743		103.345.068			
Geïnvesteed vermogen Venlo	65.301.646		72.951.984**			
Omvang vreemd vermogen	68.736.391		73.769.806			
Omvang eigen vermogen	24.003.351		29.575.263			
Solvabiliteitsratio	0,26		0,29			
Liquiditeitsratio	0,08		0,09			
Rentabiliteitsratio	-		-			

* Jaarrekening 2014 is in concept ontvangen.

** Geïnvesteed vermogen Venlo per 31-12-2014 bestaat uit:

- Waarde inbreng kapitaal € 20.701.984
- Verstrekte geldlening € 15.000.000
- Verstrekte kredietfaciliteit per 31-12-2014 € 37.250.000 (maximum overeengekomen faciliteit is € 46.000.000 met mogelijkheid tot verhoging met € 4.600.000). Stand verstrekte kredietfaciliteit per 31-7-2015: € 19.200.000,-.

Exploitiemaatschappij Villa Flora

Exploitiemaatschappij Villa Flora	Toelichting
Rechtsvorm	Besloten Vennootschap (BV)
Doelstelling / beleidsvoornemens	<p>Exploitiemaatschappij Villa Flora B.V. exploiteert Villa Flora. De gemeente Venlo is aandeelhouder en levert ambtelijke capaciteit aan de BV.</p> <p>Villa Flora zal voor een substantieel deel, in de aanloop naar de beoogde gebiedsontwikkeling Greenport Venlo, gebruikt gaan worden voor activiteiten gericht op voeding, gezondheid en voedselveiligheid met speciale oriëntatie op de educatie en lab-faciliteiten in een open source omgeving.</p> <p>Het is de bedoeling dat de grote Exporuimte (begane vloer en entresol) ingericht wordt als een Food Design & Science Lab en verhuurd kan worden aan commerciële en niet commerciële partijen. De verwachting is dat eind 2015 meer inzicht gegeven kan worden in de langdurige ontwikkeling van Villa Flora, mede in relatie tot de Campus Greenport Venlo. Het doel van de BV is alle beschikbare ruimten van Villa Flora in 2018 te verhuren.</p>
Looptijd	Naar verwachting 2027 (wordt ontbonden als alle grond verkocht is)
Verantwoordelijke portefeuille (wethouder)	Economische zaken en Kennisinfrastuctuur
Verantwoordelijke accounthouder (afdeling)	Ruimte & Economie
Participanten en aandeel	Aandeelhouders zijn gemeente Venlo, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Peel en Maas, gemeente Venray en gemeente Gennep. Het aandeel is onbekend.

Saldo baten en lasten	2013		2014*		2015	2016
	Rekening	Begroting	Rekening	Begroting	Begroting	Begroting
Resultaat	-467.990		-1.939.000*			
Geïnvesteed vermogen rechtspersoon	8.969.575					
Geïnvesteed vermogen Venlo**	3.075.112					
Omvang vreemd vermogen	10.388.692					
Omvang eigen vermogen	-1.419.117					
Solvabiliteitsratio	-					
Liquiditeitsratio	0,05					
Rentabiliteitsratio	-					

*Betreft voorlopig resultaat Jaarrekening 2014. Definitieve jaarrekening 2014 wordt vastgesteld vóór 1 december 2015

** Geïnvesteed vermogen Venlo bestaat uit:

- Inbreng kapitaal € 18.000,-
- Verstrekte geldlening € 3.057.112

Garanties:

Aard garanties	Omvang
Afgegeven gemeentelijke garanties aan verbonden partij	geen
Door verbonden partij aan derden afgegeven garanties	€ 7,1 miljoen

Gemeenschappelijke regeling Venlo GreenPark

De Raden en de Colleges van B&W van de gemeenten Venlo, Venray, Peel en Maas, Horst aan de Maas en Gennep hebben op 9 juli 2003 besloten over te gaan tot een gezamenlijke exploitatie in de vorm van het bedrijfsvaatschap Businesspark Venlo (BPV), ook wel genoemd Venlo GreenPark. De gemeenschappelijke regeling (de regio) voert de grondexploitatie van het bedrijventerrein Venlo GreenPark voor eigen rekening.

Gemeenschappelijke regeling Venlo GreenPark	Toelichting
Rechtsvorm	Gemeenschappelijke regeling (G.R.)
Doelstelling / beleidsvoornemens	<p>Na de Floriade 2012 is voor kantorenpark Venlo GreenPark een nieuwe periode ontstaan. Doelstelling is om in de periode tot 2025 het kantorenpark vanuit een groeiemodel te transformeren naar de Campus Greenport Venlo.</p> <p>De doelstelling van de campus is economische structuurversterking met een sterk accent op bedrijvigheid en innovaties rond logistiek, tuinbouw, agri & food, onderwijs en kennisinfrastructuur. Het groeiproces voor de campus wordt vorm gegeven in een periode van 10 jaren (2015-2025) waarin het plangebied vanuit een integraal concept van thematische exploitaties wordt opgebouwd.</p> <p>Tot de gezamenlijke exploitatie is besloten met het oog op de organisatie van de Floriade 2012. Een groot deel van de investeringen die de regiogemeenten hebben gedaan ten behoeve van het evenement Floriade is daarmee behouden gebleven voor Venlo GreenPark.</p>
Looptijd	2005-2027
Verantwoordelijke portefeuille (wethouder)	Economische zaken en Kennisinfrastructuur
Verantwoordelijke accounthouder (afdeling)	Ruimte & Economie
Participanten en aandeel	<p>Aandeelhouders zijn gemeente Venlo (46,9 %), Venray (19,9 %), Horst a/d Maas (14,7 %), Peel en Maas (10 %) en Gennep (8,5 %). De gemeente Venlo heeft 41 % zeggenschap en is voorzitter c.q. bestuurder in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur.</p> <p>De Regio Venlo gemeenten staan 'garant' voor het exploitatieresultaat van Venlo GreenPark. Het Venlose deel van deze 'garantstelling' is 46,9%.</p>

Saldo baten en lasten	2013		2014		2015	2016
	Rekening	Begroting	Rekening	Begroting	Begroting	Begroting
Resultaat *	0		0			
Geïnvesteed vermogen rechtspersoon	54.221.900		50.784.100			
Geïnvesteed vermogen Venlo	-		-			
Omvang vreemd vermogen	54.221.900		50.784.100			
Omvang eigen vermogen	0		0			
Solvabiliteitsratio	-		-			
Liquiditeitsratio	0,18		0,003			
Rentabiliteitsratio	-		-			

* Resultaat is € 0: het saldo van de baten en lasten wordt jaarlijks geactiveerd (verhoging boekwaarde)

III. PROJECTMATIG WERKEN: PROJECTFASEN

Stap 2: Initiatieffase

Wanneer een project start, heeft het project middels een door het College vastgestelde Startnotitie kaders meegekregen met betrekking tot budget en inhoud. Na de initiële instemming met een project, wordt het plan nader onderzocht. Past het project binnen de ambtelijke capaciteit, budget en planning? De eisen waaraan de globale exploitatieopzet van een project moet voldoen, zijn opgenomen in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 16. Op het moment dat bij nader onderzoek blijkt dat een project niet binnen de initiële kaders past, wordt dit gecommuniceerd naar de ambtelijk opdrachtgever, die zorgt dat ofwel de kaders aangepast worden, of het project zelf heroverwogen wordt. Het Handboek Projectmatig werken⁸³ omschrijft de initiatieffase (intake, beoordelen en afwegen) als volgt:

Handboek Projectmatig werken - Initiatieffase

1. *Vertrekpunt is vastgestelde Startnotitie door Directie Team en/ of B&W.*
2. *Bepalen van beoogd projectleider en ambtelijk- (en mogelijk bestuurlijk-) opdrachtgever vormgeven van projectorganisatie.*
3. *Maken van (1e) risicoanalyse.*
4. *Mogelijk indienen van (principe-)aanvraag 3^e (externe) geldstroom.*
5. *Zonodig opstellen en (laten) vaststellen van een Intentieovereenkomst, inclusief bijbehorende aanbestedings- en gunningsprocedures, indien sprake is van externe partner(s)*
6. *Kaders en werkwijze samenvatten in een projectopdracht (met bijlage (1e) Projectplan Definitie) en deze voorleggen aan beoogd ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgever alsmede Directie Team en/of B&W (en mogelijk zelfs de Raad).*

Uit het veldonderzoek is niet gebleken dat van de beschreven werkwijze in de praktijk wordt afgeweken.

De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf licht het benodigde voorbereidingskrediet toe. Daarnaast gaat de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf expliciet in op de economische uitvoerbaarheid, die middels een haalbaarheidsstudie bewezen moet worden.

Beheersverordening Ontwikkelbedrijf Artikel 11 - Complex toekomstige exploitaties (start- / initiatieffase)

1. *In het 1e gedeelte van de startfase wordt een concept startdocument gemaakt en ambtelijk gewogen. Bij een positieve weging (kansrijk project) gaat het 2e gedeelte van de startfase in. Deze fase resulteert in een beslisdocument dat door het College wordt goedgekeurd. De kosten die gemaakt worden in het 1e gedeelte van de startfase worden verantwoord binnen de initiërende afdeling, in principe de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (die ook de centrale intake van ruimtelijk – fysieke initiatieven aanstuurt en coördineert) en komen ten laste van de algemene middelen. De kosten van de 2e fase worden apart verantwoord en komen in principe ten laste van de algemene middelen. Specifieke (onderzoeks)kosten die van nut zijn voor de volgende fases van het betreffende project worden meegenomen in het voorbereidingskrediet voor de initiatieffase. Middels het beslisdocument om over te gaan tot de initiatieffase wordt een voorbereidingskrediet toegekend op basis van een globale beschrijving van de werkzaamheden en inclusief een jaar rentekosten.*

⁸³ Gemeente Venlo (2011), Handboek projectmatig werken, pagina 20

Voor de startfase van een ruimtelijk-fysiek project is het hoofd Ruimtelijke Ordening verantwoordelijk. Bij het 2e gedeelte betreft hij de beoogd projectleider van het Ontwikkelbedrijf.

- 2. In de initiatiefase wordt minimaal een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid van het project (business case / globale financiële analyse). Indien er geen sprake kan zijn van een minimaal budgettair neutrale uitkomst, zullen er voorstellen worden gedaan ter dekking van het tekort in het project. Deze globale haalbaarheidsstudie wordt samen met de projectopdracht ter besluitvorming aan het College voorgelegd. De uren eigen personeel en eventuele onderzoekskosten in de initiatiefase worden verantwoord in het Ontwikkelbedrijf op het voorbereidingskrediet. Het door het College toegekende budget wordt als voorbereidingskrediet in de administratie vastgelegd. Indien geen goedkeuring wordt verleend komen de reeds gemaakte kosten ten laste van de algemene middelen (via prorap).*
- 3. Uitgangspunt bij het onderzoek naar de economische uitvoerbaarheid (haalbaarheidsstudie) is dat er zowel stedenbouwkundig als financieel-economisch een optimaal resultaat moet worden bereikt, doch dat gestreefd wordt naar een op zijn minst budgettair neutrale uitkomst van het project. Subsidies en bijdragen maken deel uit van dit resultaat.*
- 4. De initiatiefase wordt afgesloten met een beslisdocument om te stoppen dan wel over te gaan tot de volgende fase waarvoor tevens krediet beschikbaar wordt gesteld.*

Stap 3: Definitie- Ontwerp en Voorbereidingsfase

Voorafgaand aan de realisatie van een project, wordt het project gedefinieerd, ontworpen en voorbereid. Deze activiteiten vormen in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf één fase, en in het Handboek Projectmatig werken⁸⁴ drie afzonderlijke fasen. Onderdeel van de ontwerpfase is de definitieve exploitatieopzet. De eisen waaraan de definitieve exploitatieopzet moet voldoen, zijn opgenomen in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 17.

Handboek Projectmatig werken - Definitiefase

- 1. Vertrekpunt is de vastgestelde projectopdracht.*
- 2. Organiseren van project start up (PSU).*
- 3. Opstellen van Nota van Uitgangspunten (voorheen Ruimtelijk Functioneel Kader).*
- 4. Opstellen Programma van Eisen (PvE).*
- 5. Maken (2e) risicoanalyse.*
- 6. Zo nodig opstellen en (laten) vaststellen van een Samenwerkingsovereenkomst, inclusief bijbehorende aanbestedings- en gunningsprocedures, indien sprake is van externe partner(s).*
- 7. Opstellen van (2e) Projectplan Definitie & Ontwerp.*
- 8. Projectplan D&O, indien passend binnen de kaders van de vastgestelde Projectopdracht, ter besluitvorming voorleggen aan ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgever.*

Handboek Projectmatig werken - Ontwerpfase

- 1. Vertrekpunt is vastgesteld Projectplan Definitie & Ontwerp.*
- 2. Uitwerken PvE/Nota van uitgangspunten in een plan (ingeval van een ruimtelijk – fysiek project in termen van stedenbouw, bouw, openbare ruimte, infra etc.).*
- 3. Bepalen verschijningsvorm van eindresultaat.*
- 4. Opstellen (en laten vaststellen) van Definitief Ontwerp (via drietrap: schets-, voorlopig- en definitief ontwerp).*

⁸⁴ Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig werken, pagina 20-22

5. *Maken (3e) risicoanalyse.*
6. *Zo nodig start WRO – procedure ingeval van een ruimtelijk-fysiek project.*
7. *Opstellen (3e) Projectplan Ontwerp & Voorbereiding.*
8. *Projectplan O&V, indien passend binnen de kaders van de vastgestelde projectopdracht, ter besluitvorming voorleggen aan ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgever.*

Handboek Projectmatig werken – Voorbereidingsfase

1. *Vertrekpunt is vastgesteld Projectplan Ontwerp & Voorbereiding.*
2. *Zorgen voor stroomlijnen van realisatie (in geval van ruimtelijk - fysiek project de betreffende nodige vergunningen, procedures, grondverkopen etc).*
3. *Expliciet opstellen en (laten) vaststellen communicatieplan.*
4. *Maken (4e) risicoanalyse.*
5. *Zo nodig opstellen en (laten) vaststellen van een Realisatie/Exploitatieovereenkomst, inclusief bijbehorende aanbestedings- en gunningsprocedures, indien sprake is van externe partner(s).*
6. *Opstellen (4e) Projectplan Voorbereiding & Realisatie.*
7. *Projectplan V&R, indien passend binnen de kaders van de vastgestelde projectopdracht, ter besluitvorming voorleggen aan ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgever.*

Stap 4: Realisatiefase

De realisatiefase wordt uitgevoerd aan de hand van eerder vastgestelde kaders en afspraken die met derden zijn gemaakt. Grondexploitaties worden minimaal jaarlijks herzien. De eisen voor de herziening van een exploitatieopzet zijn opgenomen in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 18. De herziening is gebaseerd op een geactualiseerde opgave door opdrachtnemers (civiel, aankopers, etcetera) voor de nog uit te voeren werkzaamheden.

Handboek Projectmatig werken – Realisatiefase

1. *Vertrekpunt is vastgesteld Projectplan Voorbereiding & Realisatie*
2. *Opdracht aan uitvoerende partners en partijen.*
3. *Mee organiseren van (financiering) van instandhouding en beheer.*
4. *Vorbereiden van oplevering en overdracht.*
5. *Opstellen (5e) Projectplan Realisatie & Nazorg.*
6. *Projectplan R&N ter besluitvorming voorleggen aan ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgever, alsmede Directie Team en/of B&W (en mogelijk zelfs de Raad).*

De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf omschrijft de verschillende verantwoordelijkheden bij realisatie, en de wijze waarop budgetbewaking en –sturing plaatsvindt.

Artikel 6, lid 9

Voor de daadwerkelijke realisatie van een project (onderzoeken, aankopen, civiel technische werken et cetera) verstrekt de projectleider schriftelijk opdracht en stelt hij de bijbehorende opdrachtbudgetten ter beschikking. Deze worden vooraf aan de exploitatieopzet c.q. het voorbereidingskrediet getoetst door de planeconoom. De opdrachtbudgetten worden bewaakt door het project (projectleider/ planeconoom) en de Afdeling Bedrijfsvoering, team Specials. De vastlegging van de externe opdracht geschiedt conform de gemeentelijke regelgeving van de verplichtingenadministratie. Streven is om ook de interne verplichtingen (opdrachtbudgetten) middels een geautomatiseerd systeem vast te leggen.

Artikel 2008 6, lid 10

De opdrachtbudgetten dienen in overeenstemming te zijn met de desbetreffende vastgestelde exploitatieopzet en moeten passen binnen de beschikbaar gestelde kredieten. Indien er geen vastgestelde exploitatieopzet is moeten de opdrachtbudgetten passen binnen het vastgestelde voorbereidingskrediet. Indien geen krediet is verleend kunnen geen opdrachten worden verleend c.q. kosten worden toegerekend.

Artikel 2008 6, lid 11

De opdrachtnemer is er zelf verantwoordelijk voor dat de opdracht binnen het opdrachtbudget wordt uitgevoerd. Ongeacht zijn lijnverantwoordelijkheid rapporteert hij daarover periodiek aan de projectleider. Bij dreigende over- en onderschrijdingen dient de opdrachtnemer de projectleider daarover onverwijld en vroegtijdig te informeren, zodat er sprake kan zijn van eventuele bijsturing.

Artikel 2008 6, lid 12

De projectleider en de planeconoom toetsen periodiek de voortgang van de opdracht in kwaliteit, voortgang en geld onder eindverantwoordelijkheid van de projectleider.

Artikel 2008 10, lid 7

Eigendommen zoals strategisch bezit, overige eigendommen, die geen (beleids)functie meer hebben en restpercelen worden verantwoord in verspreid liggende gronden. Overboeking naar een project vindt plaats bij de start van de realisatiefase. Gerichte aankopen in de initiatief-, definitie-, ontwerp- en voorbereidingsfase worden direct op de betreffende exploitatie verantwoord.

Uit het bronnenonderzoek hebben wij niet kunnen opmaken of de voorgeschreven kaders en werkwijzen daadwerkelijk nageleefd worden. Echter, tijdens het veldonderzoek is aangegeven dat de organisatie de principes van Projectmatig werken volgt.

Stap 5: Nazorgfase

De nazorgfase betreft de afronding van een project.

Handboek Projectmatig werken – Nazorgfase

- *Vertrekpunt is vastgesteld Projectplan (nr. 4)*
- *Laatste evaluatie en eventueel bijstelling.*
- *Projectoplevering.*
- *Projectoverdracht ten behoeve van instandhouding en beheer.*
- *Afsluiting (ook financieel).*

Beheersverordening Ontwikkelbedrijf Artikel 2008 6, lid 13

Nadat de werkzaamheden zijn uitgevoerd en door de projectleider zijn goedgekeurd, wordt een nacalculatie opgesteld en wordt de desbetreffende opdracht beëindigd. De bijbehorende (opdracht)budgetten worden in de administratie afgesloten.

IV. ACHTERGRONDINFORMATIE ANALYSE FINANCIËLE RISICO'S (HOOFDSTUK 5)

In deze bijlage is onderliggende informatie opgenomen behorend bij de beschrijving van de financiële risico's in paragraaf 5.1.

Afzetrisico

De geplande afzet voor grond valt uiteen in vier categorieën: woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen en commerciële voorzieningen (retail). In het onderstaande treft u een korte analyse van het risico op de vier vastgoedmarkten.

Woningbouw

Woningbouw wordt in Limburg sterk gestuurd door de provincie die regionale samenwerking stimuleert. De plancapaciteit (aanbod) wordt actief gemonitord op www.pcmlimburg.nl: hier houden alle Limburgse gemeenten hun woningbouwplanning in bij. Daarnaast publiceert de Provincie jaarlijks een Woonmonitor, gebaseerd op gegevens van ABF Research en Etil (methode Progneff).⁸⁵ De Woonmonitor geeft inzicht in demografische ontwikkelingen, de woningvoorraad en de plancapaciteit; het geeft geen beeld van de vraag naar nieuwbouwwoningen. Het Woonwensenonderzoek van Rigo⁸⁶ gaat wel in op de (kwalitatieve) vraag, maar geeft onvoldoende inzicht in (specifieke) woonbehoeften in termen van productsegmenten en woonmilieus.

Een belangrijk sturingsinstrument is het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) waarin POL-contingenten per regio worden vastgesteld. De gemeente Venlo valt binnen de regio Noord-Limburg. De gemeente Venlo hanteert planningslijsten die aansluiten op afspraken over de verdeling binnen Noord-Limburg. In november 2015 is de eerste Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg in concept⁸⁷ verschenen, waarin nieuwe afspraken over de regionale en lokale plancapaciteit gemaakt worden. De structuurvisie beoogt de woning(bouw)markt in balans te brengen door plancapaciteit te reduceren en uitsluitend te bouwen naar reële behoefte.^{88 89} In de gemeente Venlo is het verschil tussen de plancapaciteit (aanbod) en de becijferde huishoudensgroei tot 2030 52%, in de regio ligt het verschil met beduidend lager (32%).

⁸⁵ Provincie Limburg (2016), http://www.limburg.nl/Beleid/Wonen_en_Leefomgeving/Onderzoek_en_Monitoring/Woonmonitor, geraadpleegd 5 maart 2016.

⁸⁶ Rigo (2013), Woonwensenonderzoek Venlo, op basis van een bewoners enquête

⁸⁷ Vaststelling in de gemeente Venlo is voorzien in april 2016 (Bron: Gemeente Venlo (2015), Lokaal woonbeleid, pagina 7). Op het moment van vaststellen, krijgt de Structuurvisie een bindend karakter

⁸⁸ Gemeente Venlo (2016), Vervolg toelichting 8. Lokaal Woonbeleid (RN 2016-2), pagina 1

⁸⁹ Atrivé (2015), Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg, pagina 6-7

	Totale plancapaciteit* (hard +zacht)	Huishoudensgroei 2015– 2030	Vershil plancapaciteit - huishoudensgroei	% Vershil plancapaciteit - huishoudensgroei
Beesel	318	187	-131	-41%
Bergen	415	169	-246	-59%
Gennep	645	345	-300	-46%
Horst aan de Maas	1.234	1.295	61	5%
Mook en Middelaar	507	130	-377	-74%
Peel en Maas	1.756	1.366	-390	-22%
Venlo	2.571	1.225	-1346	-52%
Venray	1.784	1.522	-262	-14%
Regio Noord-Limburg	9.230	6.239	-2991	-32%

Tabel 9: Plan capaciteit versus huishoudensgroei regio Noord-Limburg. Bron: Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg, pagina 19.

De Structuurvisie stelt voor dat de gemeente Venlo in 5 jaar (tot 2020) 40% van de plan capaciteit terugbrengt. In aantallen is dit een reductieopgave van circa 540 woningen, zijnde meer dan 100 woningen per jaar.

	Totale plancapaciteit* (hard +zacht)	Huishoudensgroei 2015 - 2030	Reductie plancapaciteit aantal 2015-2030	Opgave reductie plancapaciteit van 40% tot 2020
Beesel	318	187	-131	-52
Bergen	415	169	-246	-98
Gennep	645	345	-300	-120
Horst aan de Maas	1.234	1.295	-	-
Mook en Middelaar	507	130	-377	-150
Peel en Maas	1.756	1.366	-390	-156
Venlo	2.571	1.225	-1.346	-538
Venray	1.784	1.522	-262	-105
Regio Noord-Limburg	9.230	6.239	-3.052	-1.219

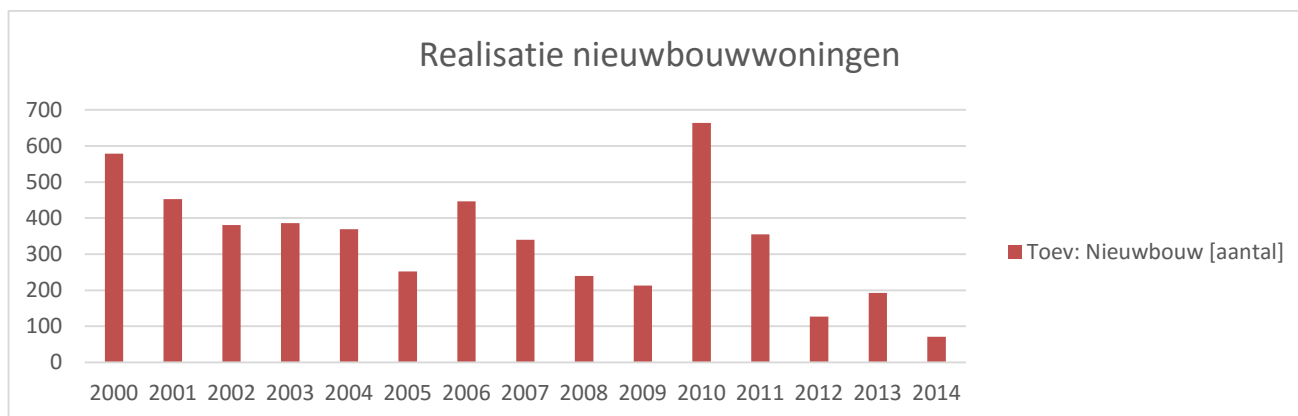
Tabel 10: Opgave reductie plan capaciteit regio Noord-Limburg. Bron: Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg, pagina 22.

In de hiernavolgende tabel is het huidig planaanbod van nieuwbouwwoningen in de gemeente Venlo opgenomen, zowel op gemeentelijke grondposities (tot en met 2020) als op gronden van derden (tot en met 2019). Hieruit kan worden geconcludeerd dat het totale aanbod circa 1.360 woningen is met een gemiddelde van circa 270 per jaar, waarvan volgens de structuurvisie circa 40% moet worden gereduceerd (538 woningen). Daarbij merken wij op dat er meer dan 2,5 keer zoveel programma is voorzien in projecten van derden dan op gemeentelijke posities.

Jaartal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 en verder
Koramic / Janssen	4										
Stalbergweg	-										
Venlo Centrum Zuid				12		123					
Centrumplan Blerick	45	25									
Masterplan Arcen Velden Lomm	-										
Q4 HP Q4		94		15	175						
Woningbouw gemeente (aantal)	49	119	-	27	175	123	-	-	-	-	-
Woningbouw derden	308	245	240	75	120	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Woningbouw totaal (aantal)	357	364	240	102	295	PM	PM	PM	PM	PM	PM

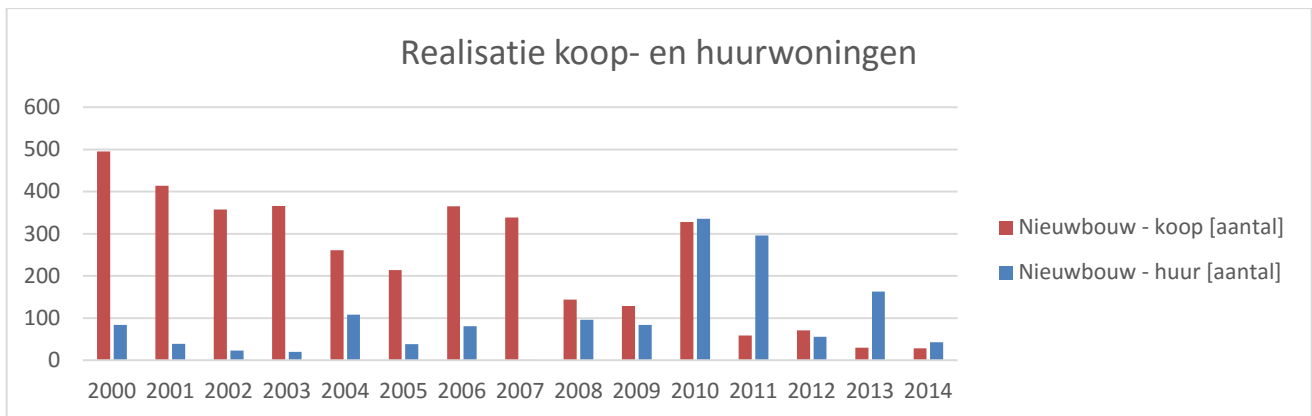
Tabel 11: Geplande woningbouw gemeente Venlo en derden. Bron: opgave gemeente Venlo.

Om meer gevoel te krijgen bij het realiteitsgehalte van het planaanbod, beschouwden wij de *historische* productie van het aantal nieuwbouwwoningen. Hoewel terugkijken niet een juiste weerspiegeling geeft van toekomstige ontwikkelingen, geeft het wel een indicatie van hoe de woningmarkt zich door de jaren heen ontwikkelt. Zoals uit de hierna volgende figuur blijkt, werden in de periode 2000 tot en met 2014 gemiddeld 338 woningen per jaar gerealiseerd, met een gemiddelde van 383 in de periode tot en met 2008 (pre-crisis) en een gemiddeld aantal nieuwbouwwoningen van 271 in de periode 2009 tot en met 2014 (in de crisis). Dit laatste gemiddelde ligt aardig in lijn met de geraamde nieuwbouwproductie van gemiddeld 270 woningen per jaar uit de tabel met geplande woningbouw.



Figuur 16: Realisatie nieuwbouwwoningen gemeente Venlo 2000 - 2014. Bron: ABF Research en Etil.

Wanneer wij ook het type woningen in ogenschouw nemen, dan blijkt dat in de laatste jaren de productie dominant is bepaald door realisatie van huurwoningen (zie figuur 17). Dit is een trend die ook landelijk zichtbaar was als gevolg van de crisis. De woningcorporaties waren grotendeels verantwoordelijk voor de productie. Het meerjarig gemiddelde van koopwoningen lag in de periode 2000 tot en met 2014 op 240, waarvan 328 gemiddeld tot en met 2008 en 108 tussen 2009 en 2014.



Figuur 17: Realisatie koop- en huurwoningen gemeente Venlo 2000 - 2014. Bron: ABF Research en Etil.

Wij weten niet welk aandeel van de geplande 270 woningen per jaar bestaat uit koopwoningen. Echter, gegeven de geringe afzet van koopwoningen in de afgelopen jaren, en de verwachting van de gemeente Venlo dat de vraag van kopers nog onder druk blijft staan⁹⁰, achten wij het afzetrisico van koopwoningen significant. Uit het bronnen- en veldonderzoek maken wij op dat de gemeente bezig is met de herijking van het planaanbod. Zo geeft de gemeente in de Raadsnotitie Lokaal Woningbeleid⁹¹ aan de herijking van het planaanbod eind 2016 af te ronden. Onder herijking verstaat zij fasering, aanpassing en/of schrappen van planvoorraad, op basis van het afwegingskader dat in de Structuurvisie Wonen is opgenomen. Ook wordt verwezen naar het document 'Uitgangspunten Dynamische woningprogrammering' (2011) waarin een afwegingskader wordt geschetst om de plancapaciteit voor woningen terug te brengen. Voorts constateren wij dat in 2012 een forse reductie heeft plaatsgevonden in de woningbouwplannen.⁹² Echter, hoe de gemeente in de opvolgende jaren heeft gewerkt aan het reduceren van de plancapaciteit, hebben wij niet kunnen opmaken uit de opeenvolgende Nota's Grondbedrijf, die jaarlijks verschijnen bij de Programmabegroting. Wel blijkt uit het veldonderzoek dat de beleidsafdeling Wonen en Leven de planningslijsten in beeld heeft en deze afzet tegen de geprognosticeerde huishoudensontwikkeling en historische afzetcijfers. Ook worden gesprekken gevoerd met de afdeling R&E over de herijkingsopgave, maar er lijkt geen periodiek project overstijgend overleg plaats te vinden over het in evenwicht brengen en houden van aanbod en vraag.

Uitgaande van de toekomstige huishoudensontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg, achten wij het afzetrisico van gronden aanzienlijk. Aangezien er geen concrete uitwerking van de gemeentelijke herijking voor handen is, kunnen wij niet overzien hoe dit risico specifiek voor de gemeentelijke exploitaties uitpakt. Oftewel, niet is duidelijk welk deel van de opgave (40% reductie) landt op gemeentelijke gronden. Wel springen de grotere aantallen in specifieke jaren in het oog in het project Q4 (94 woningen in 2016 en maar liefst 175 woningen in 2019) en Venlo Centrum (123 woningen in 2020).

⁹⁰ Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf 2016, deel B, pagina 14: "Er bestaat een reëel risico dat programma's, en dus ook de opbrengsten daarvan, nog verder neerwaarts moeten worden bijgesteld. Voor de woningbouwplannen is de afstemming met de Noord-Limburgse gemeenten uitgangspunt. [...] Voor het Grondbedrijf worden de gevolgen van de economische ontwikkelingen steeds nadrukkelijker zichtbaar in de lopende grondexploitaties. In de afgelopen jaren moesten wegens vraaguitval de verwachte opbrengsten steeds verder in de tijd naar achteren worden geschoven. Echter door de voortdurende "kopersstaking" op de vastgoedmarkt wordt het noodzakelijk om ook de einddatum van de projecten op te schuiven."

⁹¹ Gemeente Venlo (2015), Raadsnotitie Lokaal woonbeleid, pagina 5

⁹² Gemeente Venlo (2012), Stresstest 2012 - overzicht financieel beeld

Het lijkt niet waarschijnlijk dat dergelijke aantallen in een jaar in één specifiek project door de markt worden opgenomen.

Bedrijventerreinen

De (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen binnen het Grondbedrijf is beperkt. Op bedrijventerrein Veegtes moet nog circa 6 hectare uitgegeven worden in 2016 en 2017 en in Ubroek nog circa 0,2 ha. De ontwikkeling van Trade Port Noord en Klavertje 4 vallen buiten de scope van het Grondbedrijf en worden verantwoord binnen de deelnemingen (Algemene Dienst).

Jaartal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 en verder
Bedrijventerreinen (m²)	-	26.675	35.192	-	-	-	-	-	-	-	-
Revitalisering Veegtes	-	24.388	35.192								
Trade Port Noord	-	-	-								
Trade Port West restexploitatie											
Ubroek Restexploitatie		2.287									
Kantoren (m² bvo)	-	-	-	-	-	9.000	-	-	-	-	10.000
Venlo Centrum Zuid						9.000					
Kazernekwartier Fase 1											10.000
Commerciële voorzieningen (m² bvo)	-	32.400	28.450	-	2.600	-	24.500	-	-	25.000	30.000
Centrumplan Blerick		2.100									
Kazernekwartier Fase 1		30.000					24.500			25.000	30.000
Q4 HP Q4	-	300			2.600						
Holland Casino			28.450								
Maatschappelijke voorzieningen (m²)	-	3.152	-	-	-	-	-	-	-	-	20.500
Kazernekwartier Fase 1											20.500
Moskee Hagerhofweg		3.152									

Tabel 12: Geraamde afzet in projecten Gemeente Venlo. Born: opgave gemeente Venlo.

De gemeente meldt⁹³ over de uitgifte van bedrijventerreinen dat het Klavertje 4 gebied het centrale punt is om nieuwe acquisitie van buiten de regio te vestigen. Hiervoor geldt dat niet direct in hectare per jaar is aan te geven welke ontwikkeling kan plaatsvinden. De uitgifte van grootschalige logistiek verschilt namelijk enorm per jaar van 0 hectare in het ene tot 60 á 70 hectare in het andere jaar. De gemeente werkt daarom met een grondreserve die eerst uitgegeven moet zijn voordat een nieuwe reserve wordt aangeboord. De gronden zijn dan specifiek voor nieuw aan te trekken bedrijven van buiten de regio. De marktvraag is inzichtelijk bij de Provincie / Etil. De bestaande bedrijvigheid wordt eerst op de eigen kavel gefaciliteerd of op leegstaande kavels in de bestaande bedrijventerreinstructuur. Het gaat om een totale beschikbare ruimte in gemeentelijke handen van zo'n 20 hectare. Ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein voor bestaande bedrijvigheid binnen de gemeente Venlo is niet aan de orde.

Wij onderschrijven het standpunt van de gemeente Venlo dat de voorspelbaarheid van uitgifte van bedrijvenkavels beperkt is door de grillige markt. Met nog een uitgifte van 6 ha te gaan binnen het Grondbedrijf en het restrictieve beleid op nieuwe ontwikkelingen, achten wij het risicoprofiel vanuit de optiek van het Grondbedrijf beperkt. Voorts maken wij uit het bronnenonderzoek op dat de gemeente goed overzicht heeft in de bestaande planvoorraad. Uit het veldonderzoek komt naar voren dat de gemeente stevig inzet op acquisitiekracht voor het aantrekken en behouden van bedrijven.

⁹³ Gemeente Venlo (2015), schriftelijk antwoord op vragen Fakton, d.d. 3 december 2015

Kantoren

Zoals uit de planningstabel blijkt, raamt de gemeente Venlo circa 9.000 m² BVO kantoor in Venlo Centrum Zuid en 10.000 m² BVO in het Kazernekwartier Fase 1. Uit cijfers van DTZ (2015) blijkt dat de leegstand in de Limburgse kantorensteden met 13% onder het Nederlandse gemiddelde van 16% ligt. Van een aantal kantorensteden zoals Heerlen en Maastricht zijn recente kantorenmarktonderzoeken voor handen; voor de gemeente Venlo ontbreekt dit inzicht. De meest actuele informatie betreft de Kantorenmonitor Limburg uit 2014⁹⁴, waaruit een totale kantorenvorraad van circa 380.000 m² BVO blijkt, een aanbod van circa 64.000 m² BVO en een opname in dat jaar van circa 18.000 m² BVO⁹⁵. Wij kunnen op basis van deze beperkte en deels gedateerde gegevens, en bij gebrek aan inzicht in transformatiemogelijkheden van de bestaande kantorenvorraad, onvoldoende vaststellen wat het absorptievermogen van de Venlose kantorenmarkt is.

Toevoeging van 19.000 m² BVO, waarvan 9.000 m² BVO tot en met 2024, lijkt daarbij geen groots risico. Ook tegen de achtergrond van het beleid dat de gemeente Venlo voert. Uit ons bronnenonderzoek blijkt dat de gemeente Venlo beleidsmatig stuurt op geen extra kantoortoevoeging, omdat *“bestaande plannen voor de komende jaren voorlopig alle beschikbare ruimte (en meer) opnemen”*⁹⁶. Wij gaan er daarbij vanuit dat met bestaande plannen bedoeld wordt op de geraamde afzet in Venlo Centrum Zuid en Kazernekwartier Fase 1, maar hebben dit op basis van stukken onvoldoende met zekerheid kunnen vaststellen. De toevoeging *“(en meer)”* roept daarbij wel vragen op.

Commerciële voorzieningen

Uit de tabel met planning blijkt dat in totaal circa 143.000 m² BVO aan commerciële voorzieningen zijn gepland, waarvan het merendeel in het Kazernekwartier Fase 1 met een beoogd programma van circa 110.000 m² BVO (waarvan 30.000 m² BVO na 2025). De beschikbaar gestelde informatie (planinformatie bij steekproef Kazernekwartier⁹⁷) geeft onvoldoende onderbouwing van het opgenomen programma. Gezien de omvang van het programma en de grote metrages in specifieke jaren, schuilt hierin een afzetrisico dat vraagt om een nadere beschouwing. In de risicoanalyse is rekening gehouden met het risico *‘programma, rondje fort, markt voor stapelbouw, grootschalige leisureontwikkeling (-30.000 m² BVO)’* van circa € 1,8 mln. Wij kunnen niet overzien in hoeverre deze risicopost betrekking heeft op het totale programma, of uitsluitend de commerciële voorzieningen.

⁹⁴ Provincie Limburg (2014), Rapport Kantorenmonitor Limburg

⁹⁵ Kantorenmonitor Limburg (2014), m² weergegeven in VVO (verhuurbare vloeroppervlakte) en vertaald naar m² BVO (bruto vloeroppervlakte) met vormfactor 85%

⁹⁶ Gemeente Venlo (2015), schriftelijk antwoord op vragen Fakton, d.d. 3 december 2015

⁹⁷ Om de onderbouwing van projecten te toetsen is een steekproef uitgevoerd onder vijf projecten: het Kazernekwartier, Q4, Masterplan Velden, Arcen, Lomm, Centrumplan Blerick en Venlo Centrum Zuid. In het kader van de steekproef is verzocht om grondexploitaties en onderbouwing van uitgangspunten van de grondexploitatie. Wij hebben gecoprimeerde exploitatiestaten ontvangen die de exploitaties op hoofdlijnen weergeven. De exploitatiestaat is een weergave van uitkomsten en geeft geen inzicht in de berekening. Wij ontvingen geen toelichting op de berekening, ramingen, plannings en risicoparagrafen

Parameters exploitaties

Marktconformiteit rekenrente

De gemeente Venlo hanteert per project verschillende rekenrentes. Volgens het grondbeleid (Nota Grondbedrijf 2015, deel A) hanteert de gemeente aparte rekenrentes voor historische kosten en opbrengsten (boekwaarden) en toekomstige kosten en opbrengsten. De rente over de boekwaarde wordt jaarlijks vastgesteld bij de begroting. Dit is een gebruikelijke methode bij gemeentelijke grondbedrijven.

Wat betreft de rente over de boekwaarde omschrijft de Nota Reserves en Voorzieningen (2013) de verrekening van rente van het Grondbedrijf als volgt:⁹⁸

“De grondexploitatie (‘Grondbedrijf’) vormt een gesloten exploitatie binnen de gemeentelijke organisatie. Voor een juiste kostprijsverrekening van gronden is het noodzakelijk dat er rente verrekening plaats vindt tussen het Grondbedrijf en het algemene gedeelte van de gemeente de zogenaamde ‘algemene dienst’. Uitgaven welke gedaan worden met betrekking tot het Grondbedrijf en waarvoor gebruik gemaakt wordt van de algemene financieringsmiddelen worden verrekend met het Grondbedrijf. Dit geldt ook voor de interne financieringsbronnen met betrekking tot het Grondbedrijf (de reserves en voorzieningen).

Er wordt rente verrekend over het gemiddelde saldo op de balans van het betreffende boekjaar over navolgende posten:

- *het onderhanden werk (grondvoorraad);*
- *de reserves en voorzieningen met betrekking tot de grondexploitatie.*

Het rentepercentage dat wordt gehanteerd is het gemiddelde percentage dat in de programmabegroting gehanteerd wordt met betrekking tot de totale financieringsbehoefte.”

Wat betreft de rente voor toekomstige kosten en opbrengsten in grondexploitaties is volgens de Nota Grondbedrijf 2015 Deel A de rekenrente voor grondexploitaties gebaseerd op de looptijd van een project. Bij collegebesluit van 22 september 2015 zijn de rentepercentages ten opzichte van de Nota Grondbedrijf 2015 Deel A als volgt aangepast:

Looptijd exploitatie	Beleidsmatig vastgestelde rekenrentes
<i>Nota Grondbedrijf 2015⁹⁹</i>	
Tot en met 2015	4,5%
Tot en met 2018	5,0%
> 2018	5,5%
<i>Collegebesluit d.d. 22 september 2015¹⁰⁰</i>	
Tot en met 2016	3,75%
Tot en met 2019	4,5%
> 2019	5,0%

Tabel 13: Beleidsmatig vastgestelde rekenrentes. Bron: zie voetnoot.

⁹⁸ Gemeente Venlo (2013), Nota Reserves en Voorzieningen, pagina 14

⁹⁹ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf 2015 deel A, pagina 23

¹⁰⁰ Gemeente Venlo (2015), Collegebesluit Nota Grondbedrijf 2016 en aanpassen rentepercentages

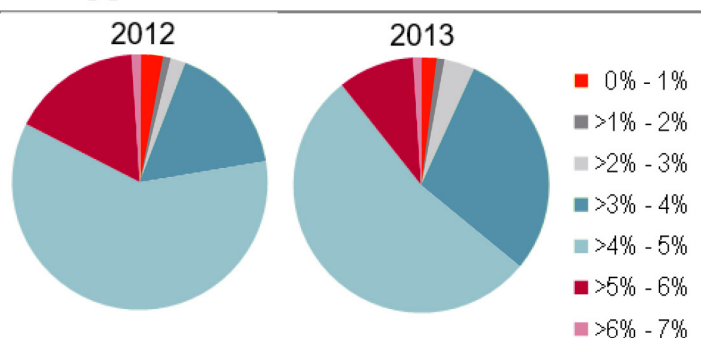
De totstandkoming van de rentepercentages is in genoemd collegebesluit niet uitvoerig onderbouwd. Wel wordt gesteld (pagina 3):

“Het rentepercentage dat wordt berekend over de boekwaarde van de grondexploitaties op 1 januari 2016 is conform het door Treasury in de begroting 2016 voorgestelde percentage. Het percentage daalt in 2016 t.o.v. 2015 van 4,50% naar 3,75%.

Omdat een rentepercentage van 3,75% voor 2016 in historisch perspectief aan de lage kant is, dient op basis van het voorzichtigheidsprincipe, het rentepercentage voor plannen met een langere exploitatieperiode hoger te worden gesteld.”

Zowel de in de exploitaties gehanteerde rentepercentages zoals weergegeven in tabel 13 (nog gebaseerd op Nota Grondbeleid 2015) als het gemiddelde van het beleidsmatig bijgestelde rentepercentage in genoemd collegebesluit (4,5-5%) liggen hoger dan de gemiddelde rentevoet die gemeentelijke grondbedrijven hanteren. In 2013 was de gemiddelde rentevoet bij gemeentelijke grondbedrijven 3,86%¹⁰¹. Deze rentevoet is in de periode erna verder gedaald, weten wij uit onze praktijkervaring. Er zijn echter geen landelijke openbare gegevens beschikbaar van de gemiddelde rentevoet na 2013. In onderstaand diagram treft u de opbouw van de rentepercentages in 2012 en 2013 bij gemeentelijke grondbedrijven. Uit het diagram blijkt dat de door Venlo gehanteerde rente boven een marktconforme bandbreedte ligt.

Verdeling gehanteerde rentevoet



Figuur 18: Verdeling gehanteerde rentevoet Nederlandse gemeenten. Bron: EY en Fakton (2015).

In onderstaande tabel treft u de rentepercentages die de gemeente toepast bij de diverse projecten. Wij constateren dat de koppeling tussen rentepercentage en looptijd niet consequent wordt toegepast in lijn met het rentebeleid. Uitgaande van het (oude) beleid in de Nota Grondbedrijf (2015) dan zien wij een marginale afwijking bij het project Venlo Centrum Zuid: dit project loopt tot en met 2020, maar kent een rentepercentage van 5,0% (versus 5,5%). Wanneer we de gehanteerde percentages afzetten tegen het nieuw vastgestelde rentebesluit (Collegebesluit 22 september 2015), dan zien we over de gehele linie circa 0,5 tot 1% hogere rentepercentages. Wij gaan er vanuit dat het nieuwe beleid nog geëffectueerd moet worden bij de herijking van de exploitaties.

¹⁰¹ 'Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven', EY en Fakton, 23 januari 2015

Project	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Koramic / Janssen	4,50%											
Stalbergweg	4,25%											
Venlo Centrum Zuid	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%						
Centrumplan Blerick	5,00%	5,00%	5,00%									
Kazernekwartier Fase 1	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	
Masterplan Arcen Velden Lomm	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%						
Moskee Hagerhofweg	4,50%	5,00%										
Q4	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%	5,50%							
Revitalisering Veegtes	5,00%	5,00%	5,00%									
Park Zaarderheiken (TPN)	5,00%											
Tradepark West restexploitatie	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%								
Ubroek Restexploitatie	4,25%											
Holland Casino	4,50%	5,00%										

Tabel 14: Toets Faktoren marktconformiteit interne rekenrente.

Marktconformiteit kosten

Voor het toetsen van de marktconformiteit van de kosten stelde de organisatie (middels een invulformat) kerninformatie van alle projecten beschikbaar. Het gaat hierbij zowel om gerealiseerde als geraamde (nog te maken) kosten. Deze kerninformatie toetsten wij op hoofdlijnen aan onze eigen praktijkervaring. Uiteraard zijn prijzen afhankelijk van specifieke projecteigenschappen, zoals het ontwerp, de locatie en de omvang van het programma. Dergelijke eigenschappen zijn niet nader beoordeeld. Omdat wij geen inzage hebben in onderliggende subposten en kostenramingen¹⁰², kunnen wij niet beoordelen in hoeverre kostenposten gemotiveerd hoog of laag zijn. Wij schetsen het beeld van potentiële (financiële) risico's.

Het overall beeld van de gehanteerde kostenniveaus is de grondexploitatie verdeeld. Soms zijn kosten relatief hoog, soms relatief laag, en soms marktconform. Bij nagenoeg alle projecten vallen de hoge plankosten op.

In het onderstaande treft u deelconclusies over de kosten van bouwrijp maken, woonrijp maken en de plankosten.

Kosten bouwrijp maken

Gekeken is of de totale kosten voor bouwrijp maken in verhouding staan tot de omvang van het plangebied. In onze praktijk variëren kosten voor bouwrijp maken tussen € 45 en € 85 per m². De kosten zijn relatief laag bij Stalbergweg, Venlo Centrum Zuid, Masterplan Velden en Arcen en de bedrijventerreinen. De kosten voor bouwrijp maken bij de overige projecten vallen binnen een marktconforme bandbreedte. Uit ons veldonderzoek blijkt dat de planeconomen de kosten bij meer gedetailleerde plannen specifiekere ramen (niet enkel op basis van benchmarks), veelal ook ondersteund met ramingen van externe (specialistische) bureaus. Wij hebben niet kunnen vaststellen of met deze ramingen gemotiveerd wordt afgeweken van de benchmark.

¹⁰² In het kader van de steekproef is verzocht om grondexploitatie en onderbouw van uitgangspunten van de grondexploitatie. Wij hebben gecomprimeerde exploitatiestatistieken ontvangen die de exploitatie op hoofdlijnen weergeven. De exploitatiestatistiek is een weergave van uitkomsten en geeft geen inzicht in de berekening. Wij ontvingen geen toelichting op de berekening, ramingen, plannings- en risicoparagrafen.

Kosten BRM (€ / m ² netto plangebied)	Bruto plangebied	Bouwgrond	Totale kosten	Kosten per m ² plangebied	
<i>Project</i>	<i>in hectare</i>	<i>in hectare</i>			
Koramic / Janssen	4,5	3,0	€ 1.000.000	€ 22	🟢
Stalbergweg	28,0	16,1	€ -	€ -	🟡
Venlo Centrum Zuid	49,0	26,8	€ 4.009.000	€ 8	🟡
Centrumplan Blerick	1,0	0,8	€ 500.000	€ 50	🟢
Kazernekw artier Fase 1	22,0	6,0	€ 9.300.000	€ 42	🟢
Masterplan Arcen Velden Lomm	8,6	8,6	€ 600.000	€ 7	🟡
Moskee Hagerhofweg	0,7	0,7	€ -	€ -	🟢
Q4	6,7	1,6	€ 3.100.000	€ 46	🟢
Revitalisering Veegtes	80,0	7,5	€ 1.430.000	€ 2	🟡
Park Zaarderheiken (TPN)	91,2	0,0	€ 47.000	€ 0	🟡
Tradepark West restexploitatie	228,0	130,0	€ 651.000	€ 0	🟡
Ubroek Restexploitatie	16,0	10,5	€ 378.000	€ 2	🟡
Holland Casino	2,8	2,8	€ -	€ -	🟡
Vossener supermarkt	0,6	0,2	€ -	€ -	🟡

Tabel 15: Toets Faktoren marktconformiteit bouwrijp maken.

Kosten woonrijp maken

Ook bij woonrijp maken is gekeken naar de verhouding tussen de kosten en de omvang van het plangebied. In onze praktijk variëren kosten voor woonrijp maken tussen € 75 en € 150 per m². De kosten voor woonrijp maken zijn relatief laag bij het Kazernekwartier Fase 1 (mogelijk door de bestaande infrastructuur) en de bedrijventerreinen. De kosten bij Centrumplan Blerick en Q4 zijn relatief hoog. De kosten bij de overige projecten vallen binnen marktconforme bandbreedtes.

Kosten WRM (€ / m ² openbare ruimte)	Openbare ruimte	Totale kosten	Kosten per m ² openbare ruimte	
<i>Project</i>	<i>in hectare</i>			
Koramic / Janssen	1,5	€ 1.600.000	€ 107	🟢
Stalbergweg	11,9	€ 1.400.000	€ 12	🟢
Venlo Centrum Zuid	22,2	€ 17.601.000	€ 79	🟢
Centrumplan Blerick	0,2	€ 1.500.000	€ 750	🔴
Kazernekw artier Fase 1	16,0	€ 1.500.000	€ 9	🔴
Masterplan Arcen Velden Lomm	-	€ 2.300.000	€ -	🟡
Moskee Hagerhofweg	-	€ 50.000	€ -	🟢
Q4	5,1	€ 10.400.000	€ 204	🔴
Revitalisering Veegtes	72,5	€ 4.732.000	€ 7	🟡
Park Zaarderheiken (TPN)	91,2	€ -	€ -	🟡
Tradepark West restexploitatie	98,0	€ 2.594.000	€ 3	🟡
Ubroek Restexploitatie	5,5	€ 114.000	€ 2	🟡
Holland Casino	-	€ -	€ -	🟡
Vossener supermarkt	0,4	€ 386.000	€ 97	🟡

Tabel 16: Toets Faktoren marktconformiteit woonrijp maken.

Plankosten

Over de gehele lijn zijn de plankosten hoog. Plankosten bedragen normaliter circa 15% tot 35% van de kosten voor bouw- en woonrijp maken. Enkele projecten vallen aan de bovenkant van de marktconforme bandbreedte, de rest stijgt boven de bandbreedte uit.

Met name Centrumplan Blerick, Kazernekwartier Fase 1 en Q4 hebben (relatief) hoge plankosten. De organisatie geeft aan dat een percentage over de kosten van bouw- en woonrijp maken geen representatief beeld geeft, omdat er bij binnenstedelijke projecten veelal sprake is van een laag aandeel bouw- en woonrijpmaak kosten. Wij onderschrijven dit beeld, vandaar hanteerden wij een ruime bandbreedte in onze benchmark. Daarnaast beschouwden wij de absolute opgenomen bedragen; ook op basis hiervan constateren wij dat de plankosten hoog zijn. De gemeente geeft aan dat de hoge plankosten het gevolg zijn van binnenstedelijk bouwen, diverse scopewijzigingen en een langere looptijd van projecten.

Plankosten	Totale kosten	Plankosten	
Project		t.o.v. BWRM	
Koramic / Janssen	€ 1.200.000	33,7%	
Stalbergweg	€ 1.600.000	101,8%	
Venlo Centrum Zuid	€ 15.791.000	60,6%	
Centrumplan Blerick	€ 4.700.000	222,5%	
Kazernekwartier Fase 1	€ 23.800.000	207,9%	
Masterplan Arcen Velden Lomm	€ 2.000.000	56,5%	
Moskee Hagerhofweg	€ 66.000	119,5%	
Q4	€ 20.800.000	141,6%	
Revitalisering Veegtes	€ 2.569.000	29,2%	
Park Zaarderheiken (TPN)	€ 1.630.000	3455,6%	
Tradepark West restexploitatie	€ 1.672.000	39,0%	
Ubroek Restexploitatie	€ 250.000	38,3%	
Holland Casino	€ 110.000		
Vossener supermarkt	€ 163.000	29,7%	

Tabel 17: Toets marktconformiteit plankosten.

Voor Voorbereiding en Toezicht op Uitvoering (VTU) hanteert de gemeente voor alle projecten een percentage van 12,5% over de kosten voor bouw- en woonrijp maken. Dit percentage is marktconform.

Marktconformiteit grondprijzen

Grondprijsbeleid

De gemeente stelt haar grondprijsbeleid jaarlijks vast middels een Collegebesluit Grondprijzen, waarin de grondprijzen voor verschillende vastgoedtypen onderbouwd worden. De berekeningsmethoden zijn weergegeven in de volgende tabel.

Functie	Berekeningsmethode
Woningen / projectmatig	Residueel
Winkels / commercieel	Residueel
Kantoren / commercieel	Residueel
Vrije kavels	Comparatief / vergelijking
Snippergroen & reststroken	Jaarlijks vast te stellen
Sociale huurwoningen	Vaste prijzen
Bijzondere doeleinden	Kostprijsprincipe met ondergrens
Bedrijventerreinen	Comparatief / vergelijking

Tabel 18: Berekeningsmethoden grondprijzen. Bron: Nota Grondbedrijf 2015, Deel A, pagina 20.

Daarnaast hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten met betrekking tot marktconformiteit en ondergrens:¹⁰³

- *De residuele en comparatieve methoden worden met het oog op de bedrijfsinterne financiële controle ingezet. De uiteindelijke prijs die in rekening wordt gebracht is nooit lager dan de comparatief bepaalde.*
- *Bij brede complexuitgifte van veel kavels, ligt het vanuit bedrijfseconomisch principe voor de hand dat de gemeente de optimale marktprijs benadert; een onafhankelijke taxatie ter bevestiging van de intern beredeneerde marktprijs en ter staving van de vereiste marktconformiteit. De prijs voor kantoren is dan normaal gesproken nooit lager dan die van bedrijventerreinen. Op deze wijze is gezekerd dat de grondprijs tenminste de marktwaarde heeft. Dit om eventuele claims en juridische procedures over staatssteun te voorkomen.*
- *In afwijkende gevallen kunnen voor zeer specifieke functies (als gronden voor benzineverkooppunten, golfbanen) ook andere methoden worden gebruikt dan de residuele en de comparatieve methode. In het geval van commerciële functies geldt dat tenminste de kostprijs moet worden betaald. Logischerwijs zal de prijs voor commerciële functies nooit lager zijn dan voor maatschappelijke functies.*

Voor gronden waarvoor geen grondprijzen zijn vastgesteld, dient de waarde bepaald te worden door een onafhankelijke taxateur.¹⁰⁴

“Voorgesteld wordt om de richtlijn van de Europese Commissie Nr. C 209 te hanteren bij verkoop van gronden (waarvoor geen vooraf vastgestelde grondprijzen zijn vastgesteld) en specifieke vastgoedlocaties aan een marktpartij of onderneming, met het oog op het vergroten van transparantie en marktconformiteit en ter voorkoming van ontoelaatbare staatssteun (zie bijlage 3 – gronduitgiftebeleid).

Dit betekent dat één of meer onafhankelijke (externe) taxateurs van onroerend goed, voorafgaand aan de verkooponderhandelingen, een taxatie verricht om de marktwaarde vast te stellen op grond van algemene aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria.”

Toets marktconformiteit

Het grondprijnsbeleid zoals hiervoor geschetst, borgt het marktconform handelen van de gemeente. Wij beoordeelden de marktconformiteit van de gehanteerde opbrengsten door deze te toetsen aan benchmarkcijfers (zie onderstaand onder bronnen). Uiteraard zijn prijzen afhankelijk van specifieke projecteigenschappen, zoals het segment, de locatie en de omvang van het programma dat op enig moment op de markt gebracht wordt.

Wij constateren dat vrijwel alle gehanteerde grondprijzen binnen marktconforme bandbreedtes vallen. Wij vragen aandacht voor de relatief hoge grondprijs voor kantoren in het Kazernekwartier en kritisch te zijn op (het aandeel) dure appartementen in Q4. De grondprijzen in de restexploitatie van Tradepark West achten wij aan de lage kant.

Bronnen

Voor de gehanteerde benchmark hanteerden wij de volgende bronnen:

- Kooptransacties woningen uit NVM-database 2012-2015, gecombineerd met een residuele grondwaardeberekening om de grondprijs te bepalen;
- Huur- en kooptransacties bedrijfsonroerend goed uit NVM-database 2012-2015;

¹⁰³ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf 2015 Deel A, pagina 21

¹⁰⁴ Gemeente Venlo (2014), Collegevoorstel grondprijzen 2015, pagina 6

- Comparatieve toets grondprijzen bedrijventerreinen, diverse bronnen: grondprijsbrieven omringende gemeenten;
- Provinciale Monitors Wonen, Kantoren, Werkterreinen, door onderzoeksbureau Etil;
- DTZ Zadelhoff Nederland Compleet 2015: kantoren- en bedrijfsruimtenmarkt.

Marktconformiteit indexpercentages

De Nota Grondbedrijf 2015 geeft richtlijnen voor het bepalen van indexpercentages. De Nota meldt:¹⁰⁵

“In de grondexploitatieberekening wordt rekening gehouden met een vaste prijsstijging van 2,50% voor kosten, gebaseerd op gemiddelden van de afgelopen periode. Afhankelijk van de locatie en soort van bouwgrond wordt een prijsstijging van maximaal 2,50% per jaar opgenomen voor de grondopbrengsten.”

De gehanteerde indexpercentages voor kostenstijgingen vallen binnen een marktconforme bandbreedte van 2% tot 2,5%. Wat opvalt is dat de gemeente verschillende indexpercentages hanteert, in plaats van de vastgestelde vaste 2,5%. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, wordt bij de projecten Venlo Centrum Zuid, Centrumplan Blerick, Kazernekwartier Fase 1, Masterplan Arcen Velden Lomm, Ubroek en Holland Casino met 2,0% gerekend.

Project	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Koramic / Janssen	2,50%											■
Stalbergweg	2,50%											■
Venlo Centrum Zuid	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%						■
Centrumplan Blerick	2,00%	2,00%	2,00%									■
Kazernekwartier Fase 1	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	■
Masterplan Arcen Velden Lomm	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%						■
Moskee Hagerhofweg	0,00%											■
Q4	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%							■
Revitalisering Veegtes	2,50%	2,50%	2,50%									■
Park Zaarderheiken (TPN)	2,50%											■
Tradepark West restexploitatie	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%								■
Ubroek Restexploitatie	2,00%											■
Holland Casino	2,00%	2,00%										■

Tabel 19: Toets Faktoren marktconformiteit index kosten.

Aan de opbrengstenkant hangt het indexpercentage af van het type vastgoed, de specifieke marktpotentie en de kwaliteiten van de locatie. Volgens de ambtelijke organisatie “kent ieder vastgoedtype een eigen markt”. Wij hebben geen inzicht in hoe de gemeente de opbrengstindex onderbouwt. Zoals uit de hiernavolgende tabel blijkt, komen de gehanteerde indexpercentages redelijk overeen met onze benchmark. Wij plaatsen hierbij de volgende opmerkingen.

De meerjarige opbrengstenindex van 2% bij het Kazernekwartier springt in het oog. Gezien de onzekerheid in de commerciële markten schuilt hierin een risico.

¹⁰⁵ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf 2015 Deel A, pagina 23

Bij de woningbouwprojecten wordt geen opbrengstenstijging gehanteerd. Dit uitgangspunt lijkt vanuit het voorzichtigheidsprincipe te zijn gehanteerd, hetgeen wij onderschrijven vanuit een langzaam herstellende woningmarkt. Hier zit mogelijk een kans om bij bepaalde woningtypen waar de VON-prijzen harder stijgen dan de bouwkosten (als gevolg van verdergaande bouwinnovatie) wel een behouden index in te rekenen. Bij projecten met bedrijvigheid worden verschillende percentages gehanteerd (van 0 tot 1,5%).

Bij sommige projecten lopen kosten- en opbrengstenstijging structureel uit elkaar, de kosten stijgen dan harder dan de opbrengsten. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat dit een uitvloeisel is van het voorzichtigheidsbeginsel, voortkomend uit de stresstest van 2012.

Project	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Koramic / Janssen	0,00%											▲
Stalbergweg	0,00%											▲
Venlo Centrum Zuid	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%						▲
Centrumplan Blerick	0,00%	0,00%	0,00%									▲
Kazernekwartier Fase 1	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	▲
Masterplan Arcen Velden Lomm	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%						▲
Moskee Hagerhofweg	0,00%											▲
Q4	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%							▲
Revitalisering Veegtes	1,50%	1,50%	1,50%									▲
Park Zaarderheiken (TPN)	1,50%											▲
Tradepark West restexploitatie	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%								▲
Ubroek Restexploitatie	0,00%											▲
Holland Casino	0,00%	0,00%										▲

Tabel 20: Toets Faktor marktconformiteit index opbrengsten.

Scope en rekenmethodiek

Ook de scope van een grondexploitatie en de rekenmethodologie zijn beschouwd als mogelijke risicofactoren. In beide onderwerpen zien wij geen noemenswaardig risico.

Voor wat betreft de scope constateren wij dat de grondexploitaties de juiste kosten- en opbrengstesoorten bevatten, zoals ze benoemd zijn in de kostensoortenlijst in het Bro¹⁰⁶. De exploitatiestatistiek (output) van de vijf steekproefprojecten geven een beknopte samenvatting van de kerngegevens van een exploitatie. Wel merken wij op dat bij geen enkele grondexploitatie een document beschikbaar is waarin de input van de hoofd- en subposten beschreven wordt. Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf is een dergelijke toelichting verplicht¹⁰⁷:

“De definitieve exploitatieopzet wordt voorzien van een toelichting waarop de uitgangspunten voor de berekening nader zijn toegelicht, zoals grondgebruik, fasering, berekeningsgrondslag kosten en opbrengsten.”

Wij voerden geen analyse uit of de scope van de projecten zelf logisch en compleet is. Dat betreft immers een second opinion op specifieke grondexploitaties en valt buiten de scope van dit onderzoek.

Met de rekenmethodiek wordt de wijze van structureren van kasstromen bedoeld: het indexeren, in de tijd zetten, contant maken en het in beeld brengen van het liquiditeitsverloop. De gemeente Venlo maakt gebruik van het systeem DG Dialog voor alle grondexploitaties. Dit systeem wordt door diverse gemeenten gehanteerd en wordt erkend als een beproefd systeem.

¹⁰⁶ Besluit ruimtelijke ordening, als behorend bij de Wet ruimtelijke ordening.

¹⁰⁷ Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 17

Nieuwe wet- en regelgeving

Gemeenten worden vanaf 1-1-2016 geconfronteerd met nieuwe wet- en regelgeving voor de uitvoering van het grondbeleid. De regels over hoe de grondexploitaties moeten worden opgezet worden aangescherpt in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

De aanscherping van het **BBV** kent een aantal richtlijnen, waar de gemeente Venlo in hoofdlijnen goed op is voorbereid. De looptijd van het Kazernekwartier Fase 1, de interne rekenrente en de waardering van de Materiële Vaste Activa (MVA) verdienen aandacht. Hieronder lichten wij nader toe welke vijf richtlijnen van belang zijn. De eerste richtlijn betreft de looptijd van exploitaties, deze mag in principe niet langer zijn dan tien jaar. De gemeente is hier goed op voorbereid, maar dient een expliciete uitzondering te maken voor het Kazernekwartier Fase 1 (gemotiveerd Raadbesluit). De gemeente past de tweede richtlijn over het opnemen van de juiste kostensoorten goed toe. De derde richtlijn betreft de interne rekenrente. Hiervoor constateerden wij al dat dit een risico betreft binnen de gemeente. De interne rekenrente lijkt niet gebaseerd te zijn op de daadwerkelijk betaalde rente. Dit dient volgens de scherpere BBV-regels wel zo te zijn. Ten vierde heeft de gemeente de post Niet in Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) reeds per 31-12-2014 afgeschaft. Dit sluit goed aan op het BBV. De vijfde richtlijn betreft de waardering van de MVA. Wij hebben geen onderbouwing hiervan aangetroffen.

Voorts krijgen gemeenten te maken met de invoering van de **VpB-plicht**, waarbij onder andere grondexploitaties worden ondergebracht in de ondernemingsfeer. De programmabegroting meldt hierover (op pagina 159) *“bij het opstellen van de nota was nog niet duidelijk of dit van toepassing is op het totale resultaat van alle (winstgevende en verlieslijdende) grondexploitaties van een gemeente of enkel van toepassing is op de winstgevende grondexploitaties dan wel nog een andere berekeningswijze van toepassing is”*.

Voorts wordt op pagina 149 het risico ingeschat op 51%-100% met een verwachte hoge impact.

Als beheersstrategie heeft de gemeente een projectgroep ‘implementatie vennootschapsbelasting’ opgericht die, onder begeleiding van een extern fiscaal adviseur, de vennootschapsbelastingpositie inventariseert en voorstellen doet ter verbetering van deze positie. Uit ons onderzoek komen geen aanvullende aanwijzingen naar voren dat de VpB invoering tot aanvullende risico's voor het grondbedrijf leidt. Uit onze praktijk blijkt dat in veel gemeenten het risico beperkt is, aangezien er nauwelijks sprake van winstneming is (veelal verlieslatende grondexploitaties en in het totaalresultaat worden ook afboekingen uit het verleden meegenomen). Desalniettemin is het van belang dat de gemeente alert blijft op de gevolgen van deze wetgeving (ook in de toekomst).

V. BEGRIPPENLIJST

Begrip	Definitie	Bron
Algemene Grondreserve	Een zogenaamde vrije reserve. Deze is noodzakelijk om te kunnen beschikken over een financiële buffer voor het opvangen van onvoorziene financiële risico's, dan wel onvoorziene negatieve resultaten van grondexploitaties tijdens de uitvoering. (Afdekken ondernemersrisico tijdens de uitvoering).	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Administratie	Het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Venlo en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.	Financiële verordening
Administratieve organisatie	Het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.	Financiële verordening
Afdeling	Iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie die als zodanig een eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid aan het College heeft.	Financiële verordening
Algemene reserve	Een algemene reserve wordt gedefinieerd als een reserve niet zijnde een bestemmingsreserve. De algemene reserve is een vrije reserve en is noodzakelijk om te kunnen beschikken over een financiële buffer voor het opvangen van onvoorziene financiële risico's c.q. negatieve rekeningssaldi.	Nota Reserves en voorzieningen
Ambtelijk opdrachtgever	Vertegenwoordiger vanuit de ambtelijke organisatie voor het project richting het bestuur en opdrachtgever voor de projectorganisatie. Hij is er ambtelijk verantwoordelijk voor dat het project binnen de gestelde kaders blijft.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Bedrijfsvoering	De zorg voor de ambtelijke organisatie met alle elementen die een bijdrage leveren aan het juist en adequaat functioneren van de organisatie.	Financiële verordening
Bestemmingsreserve	Onder een bestemmingsreserve wordt verstaan een reserve waaraan door de Raad een bepaalde bestemming (doelstelling) is gegeven en derhalve voor het realiseren van die doelstelling geoormerkt is. Zodra die doelstelling is gerealiseerd of komt te vervallen of de looptijd van de reserve voorbij is, valt het restant saldo van de bestemmingsreserve per definitie vrij ten gunste van de algemene middelen. De bestemmingsreserves worden volgens artikel 43 BBV, onderverdeeld in: bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven, die aan derden in rekening worden gebracht wegens door de organisatie geleverde prestaties, ook wel egalisereserves genoemd; overige bestemmingsreserves.	Nota Reserves en voorzieningen
Bestuurlijk opdrachtgever	Gemandateerd vertegenwoordiger vanuit het bestuur i.c. het College van B&W voor een specifieke planontwikkeling. Hij is er bestuurlijk voor verantwoordelijk dat het project binnen de bestuurlijk vastgestelde kaders blijft.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Bestuurlijke planning	Een jaarlijks vóór 1 januari door de Raad vast te stellen planning met betrekking tot het opstellen van de begroting, rapportages en jaarstukken.	Financiële verordening
Boekwaarde	De waarde waarvoor een complex is opgenomen in de administratie.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Budgetbeheerder	De planeconoom is budgetbeheerder voor de hem toegewezen projecten.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Budgethouder	De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor alle middelen begroting c.q. begrotingswijziging verleende (voorbereidings-)kredieten ten behoeve van een project.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Business case	Globale financiële analyse van een project in de initiatieffase.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
College	Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Venlo.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Complex (Hoofdproject)	Een verzameling van bedrijfseenheden binnen het Grondbedrijf. Het complex bevat gronden c.q. projecten/(grond)exploitaties in dezelfde fase van ontwikkeling.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Concerncontroller	Maakt onderdeel uit van de afdeling Concernstaf. Hij adviseert over de gemeentelijke bedrijfsvoering, beleidsontwikkeling / planning en control en toetst management- en bestuursrapportages.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Contante waarde	Het resultaat op balansdatum van de grondexploitatieopzet op basis van de eindwaardeberekening.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf

Deelbudgethouder	De projectleider is als deelbudgethouder financieel en inhoudelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van een project.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Deelneming	Een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft.	BBV
Directeur	Lid van het Directieteam (DT).	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Doelmatigheid	Het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.	Financiële verordening
Doeltreffendheid	De mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.	Financiële verordening
Economische waarde	De waarde van een onroerende zaak in het vrije economische verkeer.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Eindwaardeberekening	Methodiek voor een grondexploitatieberekening waarbij de in de tijd gefaseerd opgenomen kosten en opbrengsten worden doorberekend naar datum van afsluiting van het complex en waarbij rekening wordt gehouden met rente en kosten- en opbrengstenstijgingen (eindwaarde) en het resultaat middels een rentefactor wordt teruggerekend naar balansdatum (contante waarde).	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Exploitatieopzet	De begroting van kosten, opbrengsten en bijdragen met betrekking tot een project inhoudende het geheel van activiteiten en werkzaamheden met betrekking tot verwerving, het beheer, het bouw- en woonrijp maken en de overdracht dan wel uitgifte van gronden. In geval er sprake is van een exploitatieovereenkomst (gemengde of particuliere exploitatie met derden) is de exploitatieopzet de begroting van de gemeentelijke kosten en de door de gemeente te ontvangen opbrengsten inclusief de verschuldigde exploitatiebijdrage.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Exploitatieovereenkomst	Overeenkomst met particuliere eigenaren op grond van de grondexploitiewet (Wro) Uitvoering in principe voor rekening en risico derden.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Exploitatieplan	Door de Raad vast te stellen exploitatieopzet ten behoeve van het bestemmingsplan in het kader van en conform de eisen van de nieuwe grondexploitiewet (Wro).	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Financieel beheer	Het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van rechten van de gemeente Venlo.	Financiële verordening
Financieel belang	Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.	BBV
Financiële administratie	Het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente Venlo, teneinde te komen tot een goed inzicht in: de financieel-economische positie; het financiële beheer; de uitvoering van de begroting; het afwickelen van vorderingen en schulden; alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.	Financiële verordening
Grondbeleid	Het beleid gericht op het (her)inrichten en uitgeven van gronden ter verwezenlijking van doelstellingen op diverse terreinen van overheidsbelang als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, stadsvernieuwing en restauratie, economische ontwikkeling, milieu en natuur-, woon- en leefruimte.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Grondexploitatie	Het geheel van activiteiten en werkzaamheden binnen een project met als doel om een plangebied bouw- en woonrijp te maken.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Haalbaarheidsstudie	Onderdeel van de initiatieffase waarmee een globaal inzicht gegeven wordt in de haalbaarheid van de grondexploitatie.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Hoofd Ontwikkelbedrijf	Leidinggevende als afdelingshoofd verantwoordelijk voor het Ontwikkelbedrijf en de kwaliteit van de afzonderlijke Ontwikkelbedrijfproducten. <i>NB. Ontwikkelbedrijf inmiddels een verouderd begrip.</i>	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Krediet	De gelden die door de Raad beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van een project. Voor grondexploitaties in principe gelijk aan het projectbudget.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Nota Ontwikkelbedrijf → Nota Grondbedrijf	De beleidsnota Ontwikkelbedrijf die jaarlijks wordt vastgesteld en waarin het algemene grondbeleid en het beleid voor specifieke onderdelen, alsmede de	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf

	risiconota worden vastgelegd. <i>NB. Ontwikkelbedrijf inmiddels een verouderd begrip → Nota Grondbedrijf.</i>	
Ontwikkelbedrijf	De administratieve en organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de realisatie van ruimtelijk-fysieke projecten op het gebied van vastgoedontwikkeling, gebiedsontwikkeling en complexe infrastructuur, de bewaking van de vermogenspositie van het Ontwikkelbedrijf en het initiëren van grond- en vastgoedbeleid. Het Ontwikkelbedrijf heeft ook tot taak het beheren van alle onroerende goederen, welke door de gemeente in eigendom zijn dan wel worden verworven voor zo ver ze niet bedoeld zijn voor de uitoefening van een beleidstaak niet zijnde bouwgrondexploitatie, tenzij de Raad anders bepaalt.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Opdrachtbudget	Het budget dat door de projectleider ter beschikking wordt gesteld bij interne opdrachtverlening.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Planeconoom (voor vastgoed vastgoedeconoom)	De functionaris van de afdeling Ontwikkelbedrijf die verantwoordelijk is voor de financieel economische planbegeleiding. Hij is budgetbeheerder en toetst de opdrachten aan het krediet c.q. het projectbudget.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Project	Een ruimtelijk-fysieke opgave die in het kader van deze beheersverordening uit een gebiedsontwikkeling (grondexploitatie), vastgoedontwikkeling (een gebouw) of een complex infrastructuurwerk kan bestaan.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Projectbudget	Het totale benodigde budget om de grondexploitatie te realiseren dat volgt uit de exploitatieopzet.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Projecten met overeenkomst	Er is sprake van een project met overeenkomst indien een project conform overeenkomst met een partner wordt ontwikkeld, die eventueel ook grondexploitatiewerkzaamheden verricht.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Projectleider	De functionaris die integraal verantwoordelijk is voor het binnen de gestelde kaders uitvoeren van de projectopdracht. Hij is de deelbudgethouder/ opdrachtnemer voor het project en opdrachtgever voor de uitvoeringswerkzaamheden.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Raad	De gemeenteraad van de gemeente Venlo.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Rechtmatigheid	Het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten voor zover deze financiële gevolgen hebben.	Financiële verordening
Reserves	Reserves zijn onderdelen van het eigen vermogen en bedrijfseconomisch gezien vrij te besteden. Tegenover een reserve staat geen direct aanwijsbare verplichting. Artikel 43:1 BBV onderscheidt twee categorieën reserves: algemene reserve; bestemmingsreserves. Naast deze reserves worden in de toelichting op de balans de stille reserves opgenomen van niet-bedrijfsgebonden activa, die tot het moment van aanbieden van de jaarrekening bekend zijn.	Nota Reserves en voorzieningen
Risico	Een risico is een kans op het optreden van een gebeurtenis met een bepaald gevolg dat een positief of negatief effect (= schade) kan veroorzaken. De kans dat een gebeurtenis zich voordoet en de mate waarin het gevolg zich voordoet zijn onzeker.	Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen
Risicomanagement	Risicomanagement is het proces waarbij risico's worden opgespoord die een mogelijke realisatie van geformuleerde doelstellingen kunnen verhinderen. Daarnaast worden de consequenties beoordeeld, de meeste effectieve maatregel bepaald en er wordt een besluit genomen om het risico te managen. Het gaat om de systematische toepassing van beleid, procedures en gebruiken.	Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen
Stille reserve	Onder een stille reserve wordt verstaan het verschil tussen de actuele waarde en de boekwaarde, waarbij de eerste materieel hoger uitvalt dan de tweede (bijvoorbeeld aandelen). Hieronder wordt ook verstaan activa die tegen nul zijn gewaardeerd doch indien gewenst direct verkoopbaar zijn (bijvoorbeeld landbouwgronden). Het gaat hierbij om zogenaamde 'niet bedrijfsgebonden activa' zoals onroerende zaken welke niet bestemd zijn voor de openbare dienst.	Nota Reserves en voorzieningen
Team projecten	Verzorgt de projectleiding en -ondersteuning van alle ruimtelijk-fysieke projecten binnen de gemeente Venlo.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf

Team Vastgoed	Verzorgt juridische ondersteuning, planeconomie, beheer, aankoop- en uitgifte van de afdeling Ontwikkelbedrijf.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf
Verbonden partij	Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.	BBV
Voorziening	Onder voorzieningen worden afgezonderde vermogensbestanddelen verstaan die worden gevormd voor voorzienbare verplichtingen tegenover derden waarvan het bestaan en de omvang nog onzeker zijn maar wel redelijkerwijs kunnen worden ingeschat. Wordt gevormd voor concrete of specifieke risico's binnen het Ontwikkelbedrijf bijvoorbeeld nadelige exploitatieresultaten en nadelig herwaarderingsresultaat.	Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Nota Reserves en voorzieningen
Weerstandvermogen	De (benodigde/de aanwezige/genormeerde/potentiële) Algemene Grondreserve als financiële buffer voor risico's in het Ontwikkelbedrijf.	Financiële verordening




VI. TOETSING AAN NORMENKADER

Toelichting normenkader

Aan de hand van het vooraf geformuleerde normenkader is een analyse gemaakt. Daarbij is gekeken of en op welke wijze invulling is gegeven aan de gestelde normen. Het toetsingskader is opgebouwd uit de drie doelstellingen (en genoemde onderzoekssporen):






1. Inzicht verkrijgen in het **beleid, de verantwoording en uitvoering** van de grondexploitaties.
 - a. Op het niveau van beleid en verantwoording (verhouding Raad en College) en
 - b. Op het niveau van de uitvoering (verhouding College en ambtelijke organisatie);
2. Inzicht verkrijgen in de parameters in relatie tot de **waardering van de verschillende complexen**;
3. Inzicht verkrijgen in **vraag en aanbod** in theorie (marktanalyse, contingent provincie) en de praktijk (exploitatieplannen in relatie tot de werkelijke aan- en verkopen).

Ons oordeel werkten wij uit met de volgende pictogrammen met bijbehorende toelichting.



Pictogram	Oordeel
	Voldoet volledig aan de norm
	Voldoet grotendeels aan de norm
	Voldoet gedeeltelijk aan de norm
	Voldoet beperkt aan de norm
	Voldoet niet aan de norm






Normen met betrekking tot doelstelling a: beleid, verantwoording & uitvoering



Strategie en beleid

Norm	Oordeel	Toelichting
Er zijn meetbare gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot het ruimtelijk beleid. Deze zijn bestuurlijk (Raad en College) vastgesteld.		<ul style="list-style-type: none"> De gemeente heeft ruimtelijke doelen vastgelegd in de Strategische Visie Venlo 2030, Ruimtelijke Structuurvisie 25-06-2014, Coalitieprogramma 2014-2018 "vertrouwen en verantwoordelijkheid", Nota Grondbedrijf 2015, deel A. Deze documenten zijn bestuurlijk vastgesteld. De doelstellingen zijn niet meetbaar gemaakt.
Het grondbeleid van de Gemeente Venlo is vastgelegd, bestuurlijk (Raad en College) vastgesteld en duidelijk geformuleerd.		<ul style="list-style-type: none"> Het Grondbeleid van de gemeente Venlo is vastgelegd en vastgesteld in de Nota Grondbedrijf 2015, deel A. Het grondbeleid is duidelijk geformuleerd en het document heeft een duidelijke structuur in de opbouw. Hoe in de praktijk uitvoering wordt / moet worden gegeven, blijkt niet uit het document. Hoe het afwegingskader ten aanzien van grondbeleid wordt ingezet, is niet duidelijk. Het is niet verifieerbaar hoe maatschappelijk en financieel rendement gewogen wordt en welke kwantitatieve en kwalitatieve criteria daarbij worden gehanteerd.
De strategie van het grondbedrijf (= de wijze waarop het grondbedrijf invulling geeft aan haar taak) is vastgelegd, bestuurlijk (Raad en College) vastgesteld en duidelijk geformuleerd.		<ul style="list-style-type: none"> De werkwijze met betrekking tot grondbedrijfsactiviteiten, planning- en controlactiviteiten, en procesactiviteiten (wie doet wat en wanneer) wordt in verschillende documenten beschreven, maar is beperkt vastgelegd. Documenten die hier van toepassing zijn, zijn: <ul style="list-style-type: none"> verouderd (Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Procesbeschrijving beoordelen initiatieven); niet toegespitst op het ruimtelijk-fysieke domein (Handboek Projectmatig werken); niet geoperationaliseerd (Nota Grondbedrijf).
Specifiek beleidskaders, zoals op het gebied van risicomanagement en informatievoorziening is vastgelegd, bestuurlijk (Raad en College) vastgesteld en duidelijk geformuleerd.		<ul style="list-style-type: none"> De gemeente heeft de Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen bestuurlijk vastgesteld. Daarnaast wordt risicomanagement genoemd in de Nota Grondbedrijf 2015 Deel A en het Handboek Projectmatig werken. In deze Nota zijn de stappen van risicomanagement globaal omschreven.
De volgende zaken zijn integraal in het beleid opgenomen: taken en verantwoordelijkheden, organisatorische kaders, risicomanagementbeleid, informatievoorziening richting belanghebbenden, controle op uitvoering taken en informatieverplichtingen.		<ul style="list-style-type: none"> Taken en verantwoordelijkheden, organisatorische kaders en informatievoorziening richting belanghebbenden is vastgelegd in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, die niet aansluit op de huidige structuur van de organisatie. Risicomanagementbeleid is vastgelegd in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, die globale stappen beschrijft, maar niet specifiek is voor het ruimtelijk-fysieke domein. Niet is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicomanagement. Controle op uitvoering van taken en informatieverplichtingen is vastgelegd in de Controlvisie.

Structuur en besturing







Norm	Oordeel	Toelichting
De structuur van de organisatie stelt het grondbedrijf in staat zijn doelstellingen adequaat te realiseren. De afdelingsdoelstellingen zijn vastgelegd en sluiten aan op de doelstellingen van het Grondbedrijf als geheel.		<ul style="list-style-type: none"> De werkwijze met betrekking tot grondbedrijfsactiviteiten, planning- en controlactiviteiten, en procesactiviteiten (wie doet wat en wanneer) wordt in verschillende documenten beschreven, maar is beperkt vastgelegd. Omdat documenten verouderd zijn, niet toegespitst op het ruimtelijk-fysieke domein.
De verschillende taken en verantwoordelijkheden van het grondbedrijf zijn gesplitst in duidelijk afgebakende bedrijfsonderdelen of afdelingen.		<ul style="list-style-type: none"> In de Nota Grondbedrijf 2015 wordt vermeld dat het Ontwikkelbedrijf per 1 januari 2014 is opgeheven en dat de onderdelen organisatorisch geplaatst zijn binnen andere afdelingen. De werkwijze van het voormalige Ontwikkelbedrijf is zeer expliciet vastgelegd in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf (2009). Omdat de activiteiten en verantwoordelijkheden van het voormalige Ontwikkelbedrijf verdeeld zijn over twee afdelingen drie teams, sluit de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf niet langer aan op de organisatie. Dit geldt ook voor de Procesbeschrijving beoordelen initiatieven, die in 2010 is vastgesteld. De Nota Grondbedrijf 2015 meldt dat de activiteiten van het voormalige Ontwikkelbedrijf zijn herverdeeld, maar biedt geen verdere toelichting over de taken en verantwoordelijkheden van nieuwe organisatorische entiteiten, of hoe de functies en entiteiten zich tot elkaar verhouden. Uit het veldonderzoek blijkt overigens dat medewerkers in de praktijk goed in staat zijn om op hoofdlijnen de belangrijkste activiteiten te duiden, inclusief de samenhang tussen verschillende organisatie-entiteiten. Ook komt uit veldonderzoek naar voren dat de structuur van de organisatie, waarbij het Grondbedrijf en Projectmanagement zijn gescheiden, in de praktijk goed werkt. Concrete afdelingsdoelstellingen zijn niet beschreven. De gemeente beschikt over een actueel organogram van de gemeente. In de praktijk zijn de doelstellingen en verantwoordelijkheden bekend bij bestuur en de ambtelijke organisatie.
De taken en verantwoordelijkheden (ambtelijk, B&W en Raad) zijn vastgelegd en duidelijk afgebakend.		<ul style="list-style-type: none"> Het Handboek Projectmatig werken beschrijft taken en verhoudingen tussen (generieke) rollen bij de uitvoering van een project, maar is niet toegespitst op het Grondbedrijf. De Beheersverordening Ontwikkelbedrijf omschrijft zeer expliciet taken en verantwoordelijkheden, maar sluit niet aan op de huidige organisatiestructuur. De gemeente heeft aangegeven dat gewerkt wordt aan een actualisatie van de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf. Het Handboek Projectmatig werken geeft geen afwegingskader van betrokkenheid van de Raad bij de overgang van projectfasen.
Er is sprake van functiescheiding tussen degene die beleidsmatig en projectmatig betrokken zijn bij de grondexploitatie en degene die de rapportages beoordelen en hierover adviseren aan B&W.		<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van functiescheiding tussen degene die beleidsmatig (vanuit Wonen en Werken) en projectmatig (projectmanagers en planeconomen Projectmanager) betrokken zijn bij de grondexploitatie. Bestuurlijk opdrachtgevers worden geadviseerd door projectmanagers, ambtelijk opdrachtgevers en indien nodig door het Grondbedrijf.

		<ul style="list-style-type: none"> Daarnaast wordt het College van B&W geadviseerd door de concerncontroller, die op zijn beurt geadviseerd wordt door de domeincontroller en financieel adviseur. De controllers en financieel adviseur vormen een kritisch geweten ten opzichte van de projecten.
Rapportage -en informatielijnen intern en extern zijn vastgelegd en duidelijk benoemd, informatieplicht, informatietijdstippen benoemd en managementinformatie is volledig en wordt tijdig verstrekt.		<ul style="list-style-type: none"> Het beleidskader voor informatievoorziening is weliswaar verouderd, maar relatief compleet. Rapportage- en informatielijnen zijn vastgelegd en benoemd, inclusief de informatieplicht en –tijdstip. Zie voor een uitgebreide beschrijving Hoofdstuk 8.
Ten aanzien van de besluitvorming en bijsturing zijn de rollen en stappen vastgelegd en duidelijk benoemd. De stappen in de ruimtelijke projecten (pre-initiatie, initiatie, etc.) zijn afgebakend inclusief bestuurlijke besluitvorming en projectdocumenten per fase.		<ul style="list-style-type: none"> Rollen en stappen ten aanzien van besluitvorming en bijsturing zijn vastgelegd in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, het Handboek Projectmatig werken en de Procesbeschrijving Beoordelen initiatieven. Het Handboek Projectmatig werken omschrijft de verschillende fasen van een project. Voor iedere fase is een aantal informatieproducten geduid, die al dan niet door het College van B&W en/of de Raad moeten worden vastgesteld. Gegeven de informatieproducten lijkt het beleidskader te voorzien in voldoende informatie ten aanzien van individuele projecten. De projectplannen, nota's van uitgangspunten en programma's van eisen en wensen duiden op keuze- en sturingsmogelijkheden. Echter, het Handboek Projectmatig werken stelt geen eisen aan de inhoud van de informatieproducten. Ook is bij een aantal informatieproducten niet duidelijk wie het vaststelt en wie het (ter kennisname) ontvangt.
Er zijn rapportageformats vastgesteld die in de praktijk ook conform worden aangeleverd		<ul style="list-style-type: none"> Rapportages Majeure Projecten en Nota's Grondbedrijf voldoen niet aan de in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf gestelde inrichtingseisen. Met name vershilanalyses, toelichtingen en onderbouwing door middel van ramingen ontbreken. Bij individuele projecten en grondexploitaties kunnen wij in onvoldoende oordelen of de in beleid beschreven exploitatieopzetten (met onderbouwing) worden aangeboden aan de Raad
De management informatie is van voldoende kwaliteit waardoor het mogelijk is om te sturen (ook conform risicobeleid) op individuele en samengestelde exploitaties.		<ul style="list-style-type: none"> Informatievoorziening aangaande het Grondbedrijf en individuele exploitaties is beperkt inzichtelijk, in zowel financiële en als kwalitatieve zin. De beschikbare documenten zijn niet eigenstandig leesbaar, omdat ze ofwel zeer abstract en financieel zijn, ofwel gedetailleerd en beschrijvend. Dit is in strijd met de inrichtingseisen.
De raad is in staat om toezicht te houden op de realisatie door: <ul style="list-style-type: none"> - kaderstelling vooraf - tussentijdse informatievoorziening, deze is tijdig, helder en volledig en bestaat uit - paragraaf grondbeleid - interne controlesystemen - accountantscontrole - enquêterecht 		<ul style="list-style-type: none"> Kaderstelling en controle door de Raad is beperkt mogelijk is op basis van de huidige informatievoorziening. Het beleidskader is deels verouderd, maar biedt voor de verschillende informatieproducten voldoende inrichtingseisen om de Raad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taken. Desalniettemin lijkt in de praktijk niet te worden voldaan aan de in het beleid gestelde inrichtingseisen. De informatie is daardoor onvoldoende inzichtelijk en biedt beperkte keuze- en sturingsmogelijkheden.

<p>- rekenkameronderzoek</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Daarnaast vormt het kennisniveau van de Raad een aandachtspunt in het goed kunnen doorgronden van informatie over de financiële positie van het Grondbedrijf en grondexploitaties.
<p>De gemeente beschikt over een risicomanagementmethode waarbij risico's (fasering, markt, looptijd/rente, organisatie, milieu, waardering, verwervingen, claims, subsidies, e.d.) worden geïnventariseerd per project inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt. Er is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicomanagement.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Ondanks de aanwezigheid van de documenten is het beleidskader ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen niet eenduidig, omdat: <ul style="list-style-type: none"> ○ De Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen zich beperkt tot globale stappen en instrumenten voor risicoanalyse, maar weinig concreet is over de uitvoering van risicomanagement. De Nota geeft uitsluitend een beschrijving van mogelijke reacties en beheersmaatregelen, maar geeft niet aan wie of welke afdeling/team verantwoordelijk is voor risicobeheersing. ○ Niet is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor hoe informatievoorziening richting belanghebbenden verloopt. ○ Niet duidelijk is of er sprake is van functiescheiding (persoon en/afdeling) tussen het maken en het beoordelen van risico-inschattingen. ○ De gehanteerde systematiek voor risicomanagement niet in lijn is met het vastgestelde beleidskader. ○ De uitwerking van de risico's beperkt is en derhalve weinig inzicht biedt (zie normen ten aanzien van de risicoanalyse). • Over de praktijk van risicomanagement wordt gemeld dat de projectmanager primair verantwoordelijk is voor risicomanagement. Risico's worden besproken in risicosessies binnen projectteams. Van risicosessies worden geen verslagen gemaakt. De opvolging van beheersmaatregelen wordt belegd bij medewerkers op basis van expertise. Zo levert een jurist input voor het in beeld brengen en sturing op juridische risico's. Het is niet bekend welke rol de risicoanalyse (in de vorm van spreadsheets) speelt in de sturing op risico's en kansen.
<p>Risicomanagement is voldoende doorgevoerd in de organisatie. Dit betekent onder meer dat risico-inschattingen en de beoordelingen daarvan niet door dezelfde persoon c.q. afdeling plaats (functiescheiding) plaatsvindt. De afdeling financiën vervult daardoor een onafhankelijke rol en kritisch geweten ten opzichte van 'het grondbedrijf' c.q. de grondexploitaties.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • De Nota Risicomanagement en weerstandsvermogen spreekt van een verdere operationalisering van het risicomanagement (in 2008). Het is niet bekend in hoeverre dit heeft plaatsgevonden. • Controle lijkt in de praktijk goed te functioneren. Controle van projecten is buiten de projectteams belegd, wat voor een (project)onafhankelijk perspectief zorgt. • Het Grondbedrijf heeft de eerste controlerende functie en opereert als het ware als projectcontroller. Met de financieel specialist van het grondbedrijf worden grondexploitaties in detail doorgenomen. Binnen projecten ontstaat daardoor de 'driehoeksverhouding' tussen de planeconoom, projectleider en het Grondbedrijf die elkaar informeren, raadplegen en opschalen naar de 2^e of 3^e controlelijn.




		<ul style="list-style-type: none"> Aandachtspunt hierbij is dat de interne controle weinig schriftelijk wordt vastgelegd.
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Processen



Norm	Oordeel	Toelichting
Werkprocessen en procedures van het grondbedrijf zijn vastgelegd en duidelijk beschreven is welke functionaris/bedrijfsonderdeel verantwoordelijk is voor kritische output		<ul style="list-style-type: none"> Werkprocessen en procedures zijn beperkt vastgelegd In de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Handboek Projectmatig werken en Procesbeschrijving Beoordelen initiatieven beschrijven processen op hoofdlijnen, maar zijn verouderd of niet specifiek gericht op het Grondbedrijf. Zie verder: 'Structuur en besturing'
Kritische overdrachtsmomenten tussen de verschillende bedrijfsonderdelen zijn vastgelegd in de procesbeschrijvingen		<ul style="list-style-type: none"> Kritische overdrachtsmomenten zijn beperkt vastgelegd In de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Handboek Projectmatig werken en Procesbeschrijving Beoordelen initiatieven beschrijven overdrachtsmomenten tussen fasen op hoofdlijnen, maar zijn verouderd of niet specifiek gericht op het Grondbedrijf. Zie verder: 'Structuur en besturing'.
De processtappen in de ruimtelijke projecten (pre-initiatie, initiatie, etc.) zijn afgebakend inclusief bestuurlijke besluitvorming en projectdocumenten per fase.		<ul style="list-style-type: none"> Processtappen in de ruimtelijke projecten zijn omschreven in de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf en Procesbeschrijving Beoordelen initiatieven, maar verouderd. Het Handboek Projectmatig werken bevat een heldere omschrijving van processtappen, maar is niet specifiek voor het ruimtelijk-fysieke domein.
Het proces van (her)beoordelen van risico's per grondexploitatie is transparant, adequaat en wordt navolgbaar gedocumenteerd.		<ul style="list-style-type: none"> Het proces van (her)beoordelen van risico's per grondexploitatie is niet transparant en wordt niet navolgbaar gedocumenteerd. In de praktijk zijn controllers en de financieel adviseur nauw betrokken bij het beoordelen van risico's. De betrokkenheid van controllers wordt niet gedocumenteerd.
De principes van het risicomanagementbeleid zijn doorgevoerd in de processen.		<ul style="list-style-type: none"> In de praktijk wordt een andere risicomethodiek gehanteerd dan omschreven in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Op basis van beschikbaar gestelde risicoanalyses¹⁰⁸ constateren wij dat in de praktijk de risicobenadering van de Nota Grondbedrijf wordt gebruikt. De risicoanalyses geven geen inzicht in de onderbouwing van het financiële risico en een zeer summiere omschrijving van de kans. Beheersmaatregelen worden niet apart benoemd. De gecumuleerde risicoanalyse van het Grondbedrijf betreft een feitelijke optelsom van de projectspecifieke risicoanalyses. Met andere woorden, de projectspecifieke risicoanalyses zijn niet gedetailleerder dan het totaaloverzicht.
De werking van de processen in de praktijk komt in grote mate overeen met de beschreven werkprocessen en procedures		<ul style="list-style-type: none"> Werkprocessen en procedures zijn beperkt vastgelegd en/of gedateerd; Daarmee is het is niet verifieerbaar of de werking van de processen in de praktijk overeenkomt met beschreven processen. Uit het veldonderzoek komt naar voren dat medewerkers een eenduidig beeld geven van de uit te voeren activiteiten.

¹⁰⁸ Gemeente Venlo (2014), Resultaten en risico's actuele voorraadposities en grondexploitaties 2014 kwartaal 2; Gemeente Venlo (2015), Risicoanalyse Centrumplan Blerick, Kazernekwartier, Q4, Masterplan Arcen Velden, Venlo Centrum Zuid, juli 2015

Mensen & cultuur




Norm	Oordeel	Toelichting
De benodigde kwalificaties, kennis en expertise voor het kunnen uitvoeren van hun taak is voor medewerkers beschikbaar en bekend.		<ul style="list-style-type: none"> • Uit het veldonderzoek komt naar voren dat de organisatie en bestuur unaniem positief zijn over het kennisniveau en de capaciteiten van medewerkers.
Er bestaat een gedeeld beeld bij medewerkers over de gewenste waarden, cultuurkenmerken en gedrag van de eigen organisatie. Dit wordt structureel en plenair besproken (en vastgelegd in (proces)afspraken)).		<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers spreken unaniem van een open en transparante cultuur, waarin men respect heeft voor elkaars professie. • Het is niet verifieerbaar in hoeverre deze waarden structureel plenair besproken en vastgelegd worden.
Het risicobewustzijn is bij werknemers aanwezig en men acteert conform de vastgelegde mandatering en het risicomanagement beleid.		<ul style="list-style-type: none"> • Alle betrokkenen geven aan bewust met risico's om te gaan, vanuit verschillende functies: beleidsmedewerkers, projectmanagers, controllers, financieel adviseurs, het Grondbedrijf. • Of men acteert conform de mandatering is niet verifieerbaar, omdat niet is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor risicomanagement, en risicomanagementbeleid slechts abstract is vastgelegd.

Systemen en infrastructuur



Norm	Oordeel	Toelichting
De aanwezige ICT-systemen ondersteunen voldoende het uitvoeren van de werkzaamheden van de organisatie.		<ul style="list-style-type: none"> • Grondexploitatie worden beheerd in DG Dialog. Dit systeem wordt door diverse gemeenten gehanteerd en wordt erkend als een beproefd systeem. • Als gevolg van de aansluiting op een nieuw administratiesysteem in 2015 van de Gemeente heeft het Grondbedrijf bijna een jaar lang onvoldoende inzicht gehad in de financiële administratie, hetgeen het opstellen van rapportages tussen projectmanagement en het Grondbedrijf heeft bemoeilijkt. • Volgens de deelnemers van het veldonderzoek was onvoldoende rekening gehouden met specifieke systeemeisen van projecten van het Grondbedrijf. De projecten van het Grondbedrijf wijken qua aard af van de concernbrede 'dagelijkse uitvoering' dat gebaseerd is op het stelsel van (jaarlijkse) baten en lasten. Om de financiële administratie van het Grondbedrijf te repareren heeft bedrijfsvoering in 2015 een werkgroep ingesteld. Het systeem werkt nu weer: de financiële administratie van het Grondbedrijf is weer toegankelijk voor de betrokken ambtenaren.
Management informatie is toegankelijk (ontsluiting) door het IT systeem.		

Normen met betrekking tot doelstelling b: exploitaties, financiële risico's en reservepositie/weerstandsvermogen

Methodologie

Norm	Oordeel	Toelichting
De rekenmethodiek is juist en consistent (wijze van waardering, indexering, in de tijd zetten, contant maken, liquiditeitsverloop).		<ul style="list-style-type: none"> Met de rekenmethodiek wordt de wijze van structureren van kasstromen bedoeld: het indexeren, in de tijd zetten, contant maken en het in beeld brengen van het liquiditeitsverloop. De gemeente Venlo maakt gebruik van het systeem DG Dialog voor alle grondexploitaties. Dit systeem wordt door diverse gemeenten gehanteerd en wordt erkend als een beproefd systeem. NB: Wij hebben geen inzage gehad in het systeem.
De rekenmethodiek is navolgbaar: input en output zijn gescheiden en op een juiste wijze gelinkt.		
De output is helder leesbaar: duidelijke en complete samenvatting van de kerngegevens van een exploitatie.		<ul style="list-style-type: none"> De output van de grondexploitatie is goed leesbaar. De grondexploitatiestatistieken bevatten de kerngegevens. Wel ontbreekt een toelichting van de belangrijkste parameters die volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf gevraagd is.




Scope

Norm	Oordeel	Toelichting
Alle kostensoorten zijn voorzien in de exploitaties.		<ul style="list-style-type: none"> De scope van een grondexploitatie en de rekenmethodologie zijn beschouwd als mogelijke risicofactoren. In beide onderwerpen zien wij geen noemenswaardig risico. Voor wat betreft de scope constateren wij dat de grondexploitaties de juiste kosten- en opbrengstensoorten bevatten, zoals ze benoemd zijn in de kostensoortenlijst in het Bro¹⁰⁹. De exploitatiestatistieken (output) van de vijf steekproefprojecten geven een beknopte samenvatting van de kerngegevens van een exploitatie. Wel merken wij op dat bij geen enkele grondexploitatie een document beschikbaar is waarin de input van de hoofd- en subposten beschreven wordt. Volgens de Beheersverordening Ontwikkelbedrijf is een dergelijke toelichting verplicht¹¹⁰: <i>“De definitieve exploitatieopzet wordt voorzien van een toelichting waarop de uitgangspunten voor de berekening nader zijn toegelicht, zoals grondgebruik, fasering, berekeningsgrondslag kosten en opbrengsten.”</i> Wij voerden geen analyse uit of de scope van de projecten zelf logisch en compleet is. Dat betreft immers een second opinion op specifieke grondexploitaties en valt buiten dit onderzoek.
Alle opbrengstensoorten zijn voorzien in de exploitaties.		






¹⁰⁹ Besluit ruimtelijke ordening, als behorend bij de Wet ruimtelijke ordening.

¹¹⁰ Beheersverordening Ontwikkelbedrijf, Artikel 17


Marktconformiteit en onderbouwing opbrengsten en kosten

Norm	Oordeel	Toelichting
Opbrengsten zijn marktconform en onderbouwd met recente marktgegevens.		<ul style="list-style-type: none"> • Grondprijzen en –beleid worden jaarlijks beoordeeld en vastgesteld door het College van B&W. • De in het Grondprijsbeleid genoemde berekeningsmethode en uitgangspunten borgen het marktconform handelen van de gemeente. • Door toepassing van de comparatieve waarderingsmethode, wordt getoetst aan regionaal prijsbeleid. • Of deze richtlijnen in de praktijk worden gevolgd, hebben wij niet beschouwd.
Opbrengsten worden periodiek getoetst aan het prijsbeleid in de regio en staan in verhouding.		
Prijzen zijn marktconform en gebaseerd op kostenkengetallen en/of recente ramingen en/of aanbestedingsresultaten (ervaringen in de markt)		<ul style="list-style-type: none"> • Wij beoordeelden de marktconformiteit van de gehanteerde opbrengsten door deze te toetsen aan benchmarkcijfers. Uiteraard zijn prijzen afhankelijk van specifieke projecteigenschappen, zoals het segment, de locatie en de omvang van het programma dat op enig moment op de markt gebracht wordt. • Wij constateren dat vrijwel alle gehanteerde grondprijzen binnen marktconforme bandbreedtes vallen. Wij vragen aandacht voor de relatief hoge grondprijs voor kantoren in het Kazernekwartier en (het aandeel) dure appartementen in Q4. De grondprijzen in de restexploitatie van Tradepark West zijn aan de lage kant.

Marktconformiteit indexen en rekenrente






Norm	Oordeel	Toelichting
De kostenstijging is onderbouwd (generiek of op maat).		<ul style="list-style-type: none"> De gehanteerde indexpercentages voor kostenstijgingen vallen binnen een marktconforme bandbreedte van 2 tot 2,5%. Wat opvalt is dat de gemeente verschillende indexpercentages hanteert, in plaats van de vastgestelde vaste 2,5% zoals vermeld in de Nota Grondbedrijf 2015¹¹¹. De afwijkingen beperken zich tot 0,5% (2% in plaats van 2,5%).
De kostenstijging is valide tegen de achtergrond van marktontwikkelingen (korte versus lange termijn).		<ul style="list-style-type: none"> Bij sommige projecten lopen kosten- en opbrengstenstijging structureel uit elkaar, de kosten stijgen dan harder dan de opbrengsten. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat dit een uitvloeisel is van het voorzichtigheidsbeginsel, voortkomend uit de Stresstest van 2012.
De opbrengstenstijging is onderbouwd (generiek of op maat).		<ul style="list-style-type: none"> Aan de opbrengstenkant hangt het indexpercentage af van het type vastgoed, zijn specifieke marktpotentie en de kwaliteiten van de locatie. Volgens de ambtelijke organisatie “kent ieder vastgoedtype een eigen markt”. Wij hebben geen inzicht in hoe de gemeente de opbrengstindex onderbouwt. De gehanteerde indexpercentages komen redelijk overeen met onze benchmark. Wij plaatsen hierbij de volgende opmerkingen: De meerjarige opbrengstenindex van 2% bij het Kazernekwartier springt in het oog. Gezien de onzekerheid in de commerciële markten schuilt hierin een risico. Bij de woningbouwprojecten wordt geen opbrengstenstijging gehanteerd. Dit uitgangspunt lijkt vanuit het voorzichtigheidsprincipe te zijn gehanteerd, hetgeen wij onderschrijven vanuit een langzaam herstellende woningmarkt. Hier zit mogelijk een kans om bij bepaalde woningtypen waar de VON-prijzen harder stijgen dan de bouwkosten (als gevolg van verdergaande bouwinnovatie) wel een behouden index in te rekenen. Bij projecten met bedrijvigheid worden verschillende percentages gehanteerd (van 0 tot 1,5%). Hiervoor is geen onderbouwing.
De opbrengstenstijging is valide tegen de achtergrond van marktontwikkelingen (korte versus lange termijn), zie relatie met opbrengsten.		<ul style="list-style-type: none"> Bij sommige projecten lopen kosten- en opbrengstenstijging structureel uit elkaar, de kosten stijgen dan harder dan de opbrengsten. Uit het bronnenonderzoek blijkt dat dit een uitvloeisel is van het voorzichtigheidsbeginsel, voortkomend uit de Stresstest van 2012.
De methode voor bepaling van de rente is duidelijk.		<ul style="list-style-type: none"> De methode voor bepaling van de rente wordt beschreven in de Nota Grondbedrijf 2015, Deel A, pagina 23. Voor de rente over de boekwaarde hanteert de gemeente een omslagrente die in de Programmabegroting wordt vastgesteld. Volgens de Nota Reserves en Voorzieningen pagina 14, is het percentage gebaseerd op de totale financieringsbehoefte van de gemeente. Voor de rente over toekomstige boekwaarden, uitgaven en inkomsten hanteert de gemeente vaste rentepercentages, die afhankelijk zijn van de looptijd van een project, hoe langer de looptijd, hoe hoger de rente.

¹¹¹ Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf 2015 Deel A, pagina 23

<p>De onderbouwing van de rente is navolgbaar, correct en marktconform.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • De beleidsmatige rentepercentages zijn bij collegebesluit van 22 september 2015 opnieuw vastgesteld (t.o.v Nota Grondbedrijf 2015 verlaging van gemiddeld 0,5%). De koppeling tussen rentepercentage en looptijd wordt niet consequent toegepast (noch bij oude beleid, noch bij nieuw vastgestelde beleid) • Het (nieuwe) beleidsmatig vastgestelde percentage ligt boven de gemiddelde rentevoet die gemeentelijke grondbedrijven hanteren, en is daarmee niet marktconform. • De gemeente voldoet nog niet aan de aangekondigde herziening van het BBV ten aanzien van de rente. Het BBV heeft het stellige voornemen gepubliceerd: <i>"De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten gelijk gesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone."</i> Het merendeel van de Venlose complexen kent een negatief resultaat, waardoor volgens deze nieuwe richtlijn de disconteringsvoet (rente) veel lager zou moeten zijn dan beleidsmatig en in de praktijk in de complexen wordt toegepast. Bij negatieve complexen zou dit betekenen dat het resultaat verder verslechtert en de te treffen voorziening groter wordt.
-----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------




Borging BBV-regelgeving

De gemeente heeft de post Niet in Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) per 31-12-2014 afgeschaft, waarmee de normen voor NIEGG komen te vervallen.



Norm	Oordeel	Toelichting
<p>De looptijd van de projecten in BIE bedraagt maximaal 10 jaar, of een langere looptijd is logisch beargumenteerd.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Looptijden zijn allemaal korter dan 10 jaar, m.u.v. het Kazernekwartier. Wij hebben voor de langere looptijd van het Kazernekwartier geen expliciete onderbouwing/instemming gevonden.
<p>De grondexploitaties hanteren de kostensoortenlijst als basis voor de kosten. Er worden geen extra kostensoorten opgenomen.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente hanteert een vaste kostensoortenlijst.
<p>De rente berekening is transparant en sluit aan op één van de vier methodes cf. de nieuwe (nog niet vastgestelde) BBV.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Zie norm rekenrente
<p>Bij administratie in MVA is de methode van waardering duidelijk en correct toegepast (historische aanschafprijs of duurzaam lagere marktwaarde).</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Wij hebben geen inzicht in de opbouw van de post 'Gronden en terreinen niet in erfpacht uitgegeven'. • Het is daarom niet te verifiëren hoe de waardering van MVA heeft plaatsgevonden.
<p>Gemeenten krijgen te maken met de invoering van de VpB-plicht, waarbij onder andere grondexploitaties worden ondergebracht in de ondernemingsfeer. De gemeente anticipeert op de invoering van de Vennootschapsbelasting voor het Grondbedrijf.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • De programmabegroting meldt hierover (op pagina 159) <i>"bij het opstellen van de Nota was nog niet duidelijk of dit van toepassing is op het totale resultaat van alle (winstgevende en verlieslijdende) grondexploitaties van een gemeente of enkel van toepassing is op de winstgevende grondexploitaties dan wel nog een andere berekeningswijze van toepassing is"</i>. • Voorts wordt op pagina 149 het risico ingeschat op 51-100% met een verwachte hoge impact. Als beheersstrategie heeft de gemeente een projectgroep 'implementatie vennootschapsbelasting' opgericht die, onder begeleiding van een extern fiscaal adviseur, de vennootschapsbelastingpositie


		<p>inventariseert en voorstellen doet ter verbetering van deze positie.</p> <ul style="list-style-type: none"> NB: Uit ons onderzoek komen geen aanvullende aanwijzingen naar voren dat de VpB invoering tot aanvullende risico's voor het grondbedrijf leidt. Uit onze praktijk blijkt dat in veel gemeenten het risico beperkt is, aangezien er nauwelijks sprake van winstneming is (veelal verlieslatende grondexploitaties en in het totaalresultaat worden ook afboekingen uit het verleden meegenomen). Desalniettemin is het van belang dat de gemeente alert blijft op de gevolgen van deze wetgeving (ook in de toekomst).
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Risicoanalyse

Norm	Oordeel	Toelichting
De gemeente heeft per grondexploitaties een risicoanalyse gemaakt (maximale omvang en kans van optreden) en heeft deze gecumuleerd tot een totale risicoanalyse.		<ul style="list-style-type: none"> Per grondexploitatie wordt een risicoanalyse opgesteld, waarbij de maximale en omvang en kans van optreden weergegeven worden. De gecumuleerde risicoanalyse van het Grondbedrijf betreft een feitelijke optelsom van de projectspecifieke risicoanalyses. Met andere woorden, de projectspecifieke risicoanalyses zijn niet gedetailleerder dan het totaaloverzicht.
De totale risicoanalyse van het Grondbedrijf is inzichtelijk en correct opgezet; omvang, beheersmaatregelen en de kans van optreden zijn logisch verwerkt in de risicoanalyse.		<ul style="list-style-type: none"> Op basis van de stukken constateren wij dat de risicoanalyses zeer beknopt van aard zijn en weinig inzicht verschaffen. De titels van de risicoposten zijn dermate beknopt, dat zonder toelichting onduidelijk is wat het risico behelst. De risicoanalyses bevatten geen onderbouwing van het bruto risico en de kans van optreden. Het effect van de beheersmaatregelen is verwerkt in het bruto risico, waardoor de beheersmaatregelen niet apart inzichtelijk zijn.
De uitkomst van de totale risicoanalyse van het Grondbedrijf geeft een goede indicatie van het risicoprofiel van het gemeentelijk grondbedrijf.		<ul style="list-style-type: none"> De verschillende vastgoedmarkten overziende, concluderen wij dat het grootste afzetrisico in de woningbouw en de commerciële voorzieningen schuilt.




Weerstandsvermogen

Norm	Oordeel	Toelichting
De reservepositie van het grondbedrijf is gebaseerd op de risicoanalyse.		<ul style="list-style-type: none"> De uitkomsten van de risicoanalyse en de relatie met de reservepositie worden jaarlijks omschreven in de Nota Grondbedrijf deel B. Deze Nota van 2016 stelt dat de reservepositie van de gemeente <u>niet</u> afdoende is om de in de risicoanalyse gekwantificeerde risico's af te dekken. Over de hele projectportefeuille van het Grondbedrijf wordt € 37,6 miljoen aan gewogen risico's geraamd. De reservepositie van het grondbedrijf dient daarmee minimaal € 37,6 miljoen te zijn. De huidige AGR bedraagt echter € 5,9 mln. Dit komt
De reservepositie van het grondbedrijf is afdoende om de in de risicoanalyse gekwantificeerde risico's af te dekken.		

		overeen met een weerstandsratio ¹¹² van 0,17 (peildatum 31-12-2015).
De reservepositie van het Grondbedrijf groeit binnen afzienbare tijd toe naar het gewenste niveau om de in de risicoanalyse gekwantificeerde risico's af te dekken.		<ul style="list-style-type: none"> • Dat de AGR in het begrotingsjaar 2016 niet aangevuld wordt, is een bewuste keuze volgens de Nota Grondbedrijf 2015 en de Programmabegroting 2016-2019¹¹³. • De organisatie geeft aan dat de AGR en de Algemene Reserve mogelijk samengevoegd worden; hiertoe is echter (nog) niet besloten. Tezamen geven ze het beeld van de integrale reservepositie van de gemeente Venlo. Het blijkt dat ook de integrale reservepositie met een weerstandsratio van 0,82 onvoldoende is (boekjaar 2016). • In de jaren 2017 tot 2019 is een begrotingsoverschot geprognosticeerd, waarmee de algemene reserve wordt aangevuld.¹¹⁴ De weerstandratio stijgt daarmee boven de benodigde waarde van 1,0. • Volgens de Programmabegroting is de stijging van de ratio vanaf 2018 vooral het gevolg van het geprognosticeerde positieve resultaat van de grondexploitatie Trade Port West. Of dit een realistisch uitgangspunt is hebben wij niet nader onderzocht.

Normen met betrekking tot doelstelling c: verhouding vraag en aanbod

Vraag en aanbod woningbouw

Norm	Oordeel	Toelichting
De nieuwbouwvraag naar woningen is gedegen onderbouwd.		<ul style="list-style-type: none"> • De vraagzijde is beperkt onderbouwd met inzicht in (specifieke) woonbehoeften in termen van productsegmenten en woonmilieus. • Wij baseren onze analyse derhalve voornamelijk op de in november 2015 verschenen concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg, waarin nieuwe afspraken over de regionale en lokale plancapaciteit gemaakt worden op basis van toekomstige huishoudensontwikkelingen. Hieruit blijkt een opgave voor de gemeente Venlo in het terugbrengen van haar plancapaciteit van 40% tot 2020 (meer dan 100 woningen per jaar) op een planvoorraad van circa 270 woningen per jaar, waarvan circa een kwart op gemeentelijke gronden. • De concept Regionale Structuurvisie Wonen doet geen uitspraken over de kwalitatieve vraag naar nieuwbouwwoningen.
Het nieuwbouwaanbod van woningen (programmering) is gedegen onderbouwd.		<ul style="list-style-type: none"> • Het aanbod van de planvoorraad heeft de gemeente Venlo goed in beeld middels planningslijsten. • Een onderbouwing/toelichting van de programmering is niet aangetroffen.
De geraamde afzet van grond voor nieuwbouwwoningen sluit goed aan op de nieuwbouwvraag, zowel kwantitatief, als kwalitatief.		<ul style="list-style-type: none"> • Uitgaande van de toekomstige huishoudensontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de concept Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg, achten wij het afzetrisico van gronden aanzienlijk.




¹¹² De weerstandratio betreft de verhouding tussen de Algemene Reserve Grondbedrijf en het totaal aan gewogen risico's in het Grondbedrijf.

¹¹³ Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019, pagina 162


¹¹⁴ Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019, pagina 146

		<ul style="list-style-type: none"> Aangezien er geen concrete uitwerking van de gemeentelijke herijking voor handen is, kunnen wij niet overzien hoe dit risico specifiek voor de gemeentelijke exploitaties uitpakt. Oftewel, niet is duidelijk welk deel van de opgave (40% reductie) landt op gemeentelijke gronden. Wel springen de grotere aantallen in specifieke jaren in het oog in het project Q4 (94 woningen in 2016 en maar liefst 175 woningen in 2019) en Venlo Centrum (123 woningen in 2020).
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Vraag en aanbod werklocaties: bedrijventerreinen



Norm	Oordeel	Toelichting
De vraag naar werklocaties, bedrijventerreinen is gedegen onderbouwd.		<ul style="list-style-type: none"> De markt vraag is inzichtelijk bij de Provincie/Etil. De bestaande bedrijvigheid wordt eerst op de eigen kavel gefaciliteerd of op leegstaande kavels in de bestaande bedrijventerreinstructuur. Ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein voor bestaande bedrijvigheid binnen de gemeente Venlo is niet aan de orde.
Het aanbod (programmering) van werklocaties, bedrijventerreinen is gedegen onderbouwd.		<ul style="list-style-type: none"> Wij maken uit het bronnenonderzoek op dat de gemeente goed overzicht heeft in de bestaande planvoorraad. Uit het veldonderzoek komt naar voren dat de gemeente stevig inzet op acquisitiekracht voor het aantrekken en behouden van bedrijven. De (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen binnen het Grondbedrijf is beperkt. Op bedrijventerrein Veegtes moet nog circa 6 ha uitgegeven worden in 2016 en 2017 en in Ubroek nog circa 0,2 ha. De ontwikkeling van Trade Port Noord en Klavertje 4 vallen buiten de scope van het Grondbedrijf en worden verantwoord binnen de deelnemingen (Algemene Dienst).
De geraamde afzet van grond voor werklocaties, bedrijventerreinen sluit goed aan op de vraag, zowel kwantitatief, als kwalitatief.		<ul style="list-style-type: none"> De voorspelbaarheid van uitgifte van bedrijvenkavels is beperkt door de grillige markt. Met nog een uitgifte van 6 ha te gaan en het restrictieve beleid op nieuwe ontwikkelingen, achten wij het risicoprofiel vanuit de optiek van het Grondbedrijf beperkt.

Vraag en aanbod werklocaties: kantoren




Norm	Oordeel	Toelichting
De vraag naar werklocaties, kantoren is gedegen onderbouwd.		<ul style="list-style-type: none"> Uit cijfers van DTZ (2015) blijkt dat de leegstand in de Limburgse kantorensteden met 13% onder het Nederlandse gemiddelde van 16% ligt. Van een aantal kantorensteden zoals Heerlen en Maastricht zijn recente kantorenmarktonderzoeken voor handen; voor de gemeente Venlo ontbreekt dit inzicht. De meest actuele informatie betreft de Kantorenmonitor Limburg uit 2014¹¹⁵, waaruit een totale kantorenvoorraad van circa 380.000 m² BVO blijkt, een aanbod van circa 64.000 m² BVO en een opname in dat jaar van circa 18.000 m² BVO¹¹⁶. Wij kunnen op basis van deze beperkte en deels gedateerde gegevens, en bij gebrek aan inzicht in transformatiemogelijkheden van de bestaande kantorenvoorraad, onvoldoende vaststellen wat het absorptievermogen van de Venlose kantorenmarkt is.

¹¹⁵ Provincie Limburg (2014), Rapport Kantorenmonitor Limburg

¹¹⁶ Kantorenmonitor Limburg (2014), m² weergegeven in VVO (verhuurbare vloeroppervlakte) en vertaald naar m² BVO (bruto vloeroppervlakte) met vormfactor 85%

Het aanbod (programmering) van werklocaties, kantoren is gedegen onderbouwd.		<ul style="list-style-type: none"> De gemeente raamt circa 9.000 m² BVO kantoor in Venlo Centrum Zuid en 10.000 m² BVO in het Kazernekwartier Fase 1.
De geraamde afzet van grond voor werklocaties, kantoren sluit goed aan op de vraag, zowel kwantitatief, als kwalitatief.		<ul style="list-style-type: none"> Toevoeging van 19.000 m² BVO, waarvan 9.000 m² BVO tot en met 2024, lijkt daarbij geen groots risico. Ook tegen de achtergrond van het beleid dat de gemeente Venlo voert. Uit ons bronnenonderzoek blijkt dat de gemeente Venlo beleidsmatig stuurt op geen extra kantoortoevoeging, omdat <i>“bestaande plannen voor de komende jaren voorlopig alle beschikbare ruimte (en meer) opnemen”</i>¹¹⁷. Wij gaan er daarbij vanuit dat met bestaande plannen bedoeld wordt op de geraamde afzet in Venlo Centrum Zuid en Kazernekwartier Fase 1, maar hebben dit op basis van stukken onvoldoende met zekerheid kunnen vaststellen. De toevoeging “(en meer)” roept daarbij wel vragen op.

Vraag en aanbod commerciële voorzieningen

Norm	Oordeel	Toelichting
De vraag naar commerciële voorzieningen is gedegen onderbouwd.		<ul style="list-style-type: none"> In totaliteit zijn circa 143.000 m² BVO aan commerciële voorzieningen gepland, waarvan het merendeel in het Kazernekwartier Fase 1 met een beoogd programma van circa 110.000 m² BVO (waarvan 30.000 m² BVO na 2025). De beschikbaar gestelde informatie geeft onvoldoende onderbouwing van het opgenomen programma. Gezien de omvang van het programma en de grote metrages in specifieke jaren, schuilt hierin een afzetrisico dat vraagt om een nadere beschouwing. In de meest recente risicoanalyse is bij het Kazernekwartier rekening gehouden met het risico <i>‘programma, rondje fort, markt voor stapelbouw, grootschalige leisureontwikkeling (-30.000 m² BVO)’</i> van circa € 1,8 mln. Wij kunnen niet overzien in hoeverre deze risicopost betrekking heeft op het totale programma, of uitsluitend de commerciële voorzieningen.
Het aanbod (programmering) van commerciële voorzieningen is gedegen onderbouwd.		
De geraamde afzet van grond voor commerciële voorzieningen sluit goed aan op de vraag, zowel kwantitatief, als kwalitatief.		

¹¹⁷ Gemeente Venlo (2015), schriftelijk antwoord op vragen Fakton, d.d. 3 december 2015

VII. GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Funcatiegroep	Persoon
Afdeling Ruimte & Economie	Ad Theuws
	René van Loon
Grond en financiën	Maurice de Bruin
	Peter van Os
	Martin Niemans
	Peter Paul Vallen
	Diana Schram
Beleid (wonen, werken)	Henk Janssen
	Suzanne Bastings
	Didier Barrois
Projectmanagement	Bert Senden
	Maartje Hermans
	Stef Kuijpers
	Michiel van der Hagen
Bedrijfsvoering / concernfinanciën	Ivo Gerits
	Henk Luijten
	Thijs Berkers
College van B&W	Petra Hermans
	Paul Driessen
	Jos Teeuwen
	Stephan Satijn
Gemeenteraad	Wim van den Beucken
	Henk Brauer
	Duygu Oruc (CDA)
	John Heuvelings (VVD)
	Erwin Boom (PvdA)
	Gé Vervoort (Venlokaal)
	Frans Schatorjé (Lokale Democraten)
Ton Heerschop (SP)	
Ineke Hendrickx (GroenLinks)	
Kim Thommassen (D66)	

VIII. BRONNENLIJST

- Atrivé (2015), Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg
- BRO (2014), Adviesrapport t.b.v. detailhandelsbeleid Venlo
- Commissie BBV (2015), BBV Rapport grondexploitaties
- Deloitte (2010), Boardletter 2010 gemeente Venlo
- Deloitte (2011), Boardletter 2011 gemeente Venlo
- Deloitte (2012), Boardletter 2012 gemeente Venlo
- Deloitte (2013), Boardletter 2013 gemeente Venlo
- Deloitte (2014), Boardletter 2014 gemeente Venlo
- Deloitte (2015), Boardletter 2015 gemeente Venlo
- Gemeente Venlo (), Beschrijving Functiefamilie Beleid en Advies - (Beleids) Adviseur A
- Gemeente Venlo (), Beschrijving Functiefamilie Beleid en Advies - (Beleids) Adviseur B
- Gemeente Venlo (2004), Notitie strategische (gelegenheids)aankopen
- Gemeente Venlo (2004), Raadsbesluit strategische (gelegenheids)aankopen
- Gemeente Venlo (2004), Raadsvoorstel strategische (gelegenheids)aankopen
- Gemeente Venlo (2007), Nota risicomangement en weerstandsvermogen
- Gemeente Venlo (2008), Beschrijving Functiefamilie Beleid en Advies - Strategisch (Beleids) adviseur B
- Gemeente Venlo (2008), Collegevoorstel Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2008
- Gemeente Venlo (2008), Folder Wijkontwikkelingsplan Q4 in vogelvlucht
- Gemeente Venlo (2008), Q4 Wijkontwikkelingsplan
- Gemeente Venlo (2008), Ruimtelijke ontwikkelingsplan Centrum Blerick - Laurentiusplein e.o.
- Gemeente Venlo (2008), Ruimtelijke ontwikkelingsplan Centrum Blerick - visie oude Staaylocatie
- Gemeente Venlo (2008), Stedenbouwkundig verkavelingsplan meulenveld
- Gemeente Venlo (2008), Stedenbouwkundig verkavelingsplan Vilgert
- Gemeente Venlo (2009), Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2009
- Gemeente Venlo (2009), Besluitenlijst 30 juni 2010 - Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2010
- Gemeente Venlo (2009), Collebesluit grondprijzen 2010
- Gemeente Venlo (2009), Collegevoorstel grondprijzen bedrijventerreinen 2010
- Gemeente Venlo (2009), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2010 - bijlage 3
- Gemeente Venlo (2009), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2010 - bijlagen 1 en 2
- Gemeente Venlo (2009), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2010 - Deel A + B
- Gemeente Venlo (2009), Programmabegroting 2010-2013
- Gemeente Venlo (2009), Raadsbesluit Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2008
- Gemeente Venlo (2009), Raadsbesluit Nota Ontwikkelbedrijf 2010
- Gemeente Venlo (2009), Raadsinformatiebrief grondprijzen 2010
- Gemeente Venlo (2009), Raadsvoorstel Beheersverordening Ontwikkelbedrijf 2008
- Gemeente Venlo (2009), Raadsvoorstel Nota Ontwikkelbedrijf 2010
- Gemeente Venlo (2010), Besluitenlijst 5 november 2010 - Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2011
- Gemeente Venlo (2010), Collegebesluit grondprijzen 2011
- Gemeente Venlo (2010), Collegebesluit grondprijzen 2011 voor bedrijventerreinen
- Gemeente Venlo (2010), Collegevoorstel en besluit grondprijzen 2011 voor bedrijventerreinen
- Gemeente Venlo (2010), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2011 - Deel B
- Gemeente Venlo (2010), Procesbeschrijving beoordelen initiatieven
- Gemeente Venlo (2010), Programmabegroting 2011-2014
- Gemeente Venlo (2010), Programmabegroting 2011-2014 Erratum

- Gemeente Venlo (2010), Raadsbesluit Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2011
- Gemeente Venlo (2010), Raadsvoorstel en raadsbesluit Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2011
- Gemeente Venlo (2010), Raadsvoorstel Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2011
- Gemeente Venlo (2010), Risicoanalyse centrumplan Blerick 22 juli 2010
- Gemeente Venlo (2010), Risicoanalyse centrumplan Blerick 22 juli 2010
- Gemeente Venlo (2010), Strategische Visie Venlo 2030
- Gemeente Venlo (2010), Verslag vergadering projectgroep Centrumplan Blerick d.d. 13 december 2010
- Gemeente Venlo (2010), Verslag vergadering projectgroep Centrumplan Blerick d.d. 18 oktober 2010
- Gemeente Venlo (2010), Voortgangsrapportage Majeure Projecten - Ie kwartaal 2010
- Gemeente Venlo (2010), Voortgangsrapportage Majeure Projecten - IIe kwartaal 2010
- Gemeente Venlo (2010), Voortgangsrapportage Majeure Projecten - IIIe kwartaal 2010
- Gemeente Venlo (2010), Voortgangsrapportage Majeure Projecten - IVe kwartaal 2010
- Gemeente Venlo (2011), Akte van levering aan Woonwenz
- Gemeente Venlo (2011), Berekening kosten grondverkoop
- Gemeente Venlo (2011), Bijlage nacalculatie koopovereenkomst blok Bergstraat.doc
- Gemeente Venlo (2011), Collegebesluit grondprijzen 2012
- Gemeente Venlo (2011), Collegevoorstel - uitgangspunten dynamische woningbouwprogrammering
- Gemeente Venlo (2011), Collegevoorstel en besluit grondprijzen 2012
- Gemeente Venlo (2011), Collegevoorstel en besluit Nota grondbedrijf 2012
- Gemeente Venlo (2011), Controlvisie Venlo
- Gemeente Venlo (2011), Handboek Projectmatig werken
- Gemeente Venlo (2011), Informatiebladen Grote Projecten 2011 II
- Gemeente Venlo (2011), Jaarrekening 2010
- Gemeente Venlo (2011), Jaarrekening 2010
- Gemeente Venlo (2011), Nota Ontwikkelbedrijf 2012 - bijlagen 2 en 3
- Gemeente Venlo (2011), Nota Ontwikkelbedrijf 2012 - Deel A
- Gemeente Venlo (2011), Nota Ontwikkelbedrijf 2012 - Deel B
- Gemeente Venlo (2011), Programmabegroting 2012-2015
- Gemeente Venlo (2011), Raadsvoorstel en Raadsbesluit Nota Grondbedrijf 2012
- Gemeente Venlo (2011), Uitgangspuntennotitie Dynamische woningbouwprogrammering
- Gemeente Venlo (2011), Verslag vergadering projectgroep Centrumplan Blerick d.d. 7 februari 2011
- Gemeente Venlo (2011), Voortgangsrapportage Majeure Projecten - Ie kwartaal 2011
- Gemeente Venlo (2012), Besluitenlijst 8 en 9 november 2012 - Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2013
- Gemeente Venlo (2012), Collegevoorstel en besluit grondprijzen 2013
- Gemeente Venlo (2012), Collegevoorstel - stresstest 2012 Ontwikkelbedrijf
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Bijlage 1 Visie Lijnstad
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Bijlage 2 Financieel raamwerk herziening
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Bijlage 3 Bestemmingsplan kazernekwartier
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Bijlage 4 Selectieadvies
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Bijlage 5 Ambitiedocument
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Bijlage 7 Afbeelding ruimtegebruik
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Raadsvoorstel
- Gemeente Venlo (2012), Frederik Hendrik Kazerne - Visie
- Gemeente Venlo (2012), Informatiebladen Grote Projecten 2012 II
- Gemeente Venlo (2012), Informatiebladen Projecten 2012 I
- Gemeente Venlo (2012), Jaarrekening 2011 - bijlagenboek

- Gemeente Venlo (2012), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2013 - bijlage 1 en 2
- Gemeente Venlo (2012), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2013 - bijlage 3
- Gemeente Venlo (2012), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2013 - Deel B
- Gemeente Venlo (2012), Planning Q4 oktober 2012
- Gemeente Venlo (2012), Programmabegroting 2013-2016
- Gemeente Venlo (2012), Raadsvoorstel en raadsbesluit Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2013
- Gemeente Venlo (2012), Realisatieovereenkomst fase 2 Q4 (ondertekende versie)
- Gemeente Venlo (2012), Stresstest 2012 - overzicht financieel beeld
- Gemeente Venlo (2013), Besluitenlijst 7 en 8 november 2013 - Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2014
- Gemeente Venlo (2013), Bijlage 1 - Grondprijzen 2014
- Gemeente Venlo (2013), Bijlage 6 - Grondprijzen 2014
- Gemeente Venlo (2013), Collegevoorstel en besluit grondprijzen 2014
- Gemeente Venlo (2013), Financiële verordening gemeente Venlo 2013
- Gemeente Venlo (2013), Informatiebladen Majeure Projecten 2013 II
- Gemeente Venlo (2013), Informatiebladen Projecten 2013 I
- Gemeente Venlo (2013), Jaarrekening 2012
- Gemeente Venlo (2013), Jaarrekening 2012 - bijlagenboek
- Gemeente Venlo (2013), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2014 - bijlage 1
- Gemeente Venlo (2013), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2014 - bijlage 3
- Gemeente Venlo (2013), Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2014 - Deel B
- Gemeente Venlo (2013), Nota Reserves en Voorzieningen 2013
- Gemeente Venlo (2013), Programmabegroting 2014-2017
- Gemeente Venlo (2013), Raadsvoorstel en besluit 50 reductie grondprijzen 2014
- Gemeente Venlo (2013), Raadsvoorstel en raadsbesluit Nota Ontwikkelbedrijf Venlo 2014
- Gemeente Venlo (2014), Allonge realisatieovereenkomst fase 2 Q4
- Gemeente Venlo (2014), Bijlage 1 Grondprijzen Bedrijventerreinen 2015
- Gemeente Venlo (2014), Bijlage 3 - vraagprijzen bedrijfsruimte kavels 2015
- Gemeente Venlo (2014), Collegebesluit grondprijzen 2015
- Gemeente Venlo (2014), Collegebesluit Nota Grondbedrijf Venlo 2015
- Gemeente Venlo (2014), Collegevoorstel grondprijzen 2015
- Gemeente Venlo (2014), Frederik Hendrik Kazerne - Raadsvoorstel Kazernekwartier
- Gemeente Venlo (2014), Grondprijzen bedrijventerreinen 2015 en 2016 en verhuur reststroken
- Gemeente Venlo (2014), Jaarrekening 2013
- Gemeente Venlo (2014), Nadere realisatieovereenkomst fase 2 Q4
- Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - bijlage 1 en 2
- Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - bijlage 3
- Gemeente Venlo (2014), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - Deel A + B
- Gemeente Venlo (2014), Programmabegroting 2015-2018
- Gemeente Venlo (2014), Projectsamenvattingen (kernegegevens, financiële resultaten, risico's en kansen en toelichting)
- Gemeente Venlo (2014), Raadsinformatiebrief Doorontwikkeling Masterplan Arcen Velden Lomm
- Gemeente Venlo (2014), Raadsvoorstel en raadsbesluit Nota Grondbedrijf Venlo 2015
- Gemeente Venlo (2014), Raamovereenkomst Masterplan Arcen Velden Lomm
- Gemeente Venlo (2014), Rapportage Majeure Projecten 2014 II
- Gemeente Venlo (2014), Rapportage Projecten 2014 I

- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 1
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 2
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 3
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 4
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 5
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 6
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 7
- Gemeente Venlo (2014), Realisatieovereenkomst herontwikkeling Centrum Blerick, locatie Laurentiusplein-Maasbreesestraat, Bijlage 8
- Gemeente Venlo (2014), Resultaten en risico's actuele voorraadposities en grondexploitaties 2014 kwartaal 2
- Gemeente Venlo (2014), Ruimtelijke Structuurvisie
- Gemeente Venlo (2014), Vaststellingsovereenkomst Arcen Velden Lomm
- Gemeente Venlo (2015), Aangepast format Fakton inzake grexen gemeente Venlo
- Gemeente Venlo (2015), Aanvullende vragen mail Laura Wytema maandag 30 november 2015
- Gemeente Venlo (2015), Besluit mandaat, volmacht, machtiging en aanwijzing Venlo 2015
- Gemeente Venlo (2015), Bijlage 2 Grondprijzen Bedrijventerreinen 2016
- Gemeente Venlo (2015), Bijlage 4 - Grondprijzen op werklocaties in Limburg bedrijventerreinen
- Gemeente Venlo (2015), Bijlage 6 Maatschappelijke partners, Begroting 2016-2019
- Gemeente Venlo (2015), Checklist beoordelen initiatieven
- Gemeente Venlo (2015), Collegevoorstel en collegebesluit doorberekening planvoorbereidingskosten
- Gemeente Venlo (2015), E-mail Aanvullende documenten
- Gemeente Venlo (2015), E-mail organogram gemeente Venlo en Ruimte & Economie
- Gemeente Venlo (2015), E-mail over bijstelling grexen d.d. 14 december 2015
- Gemeente Venlo (2015), E-mail strategisch aankoopbeleid
- Gemeente Venlo (2015), Fakton grexen gemeente Venlo
- Gemeente Venlo (2015), Frederik Hendrik Kazerne - Intentieovereenkomst Fort van Venlo
- Gemeente Venlo (2015), Grondexploitaties Centrumplan Blerick, Kazernekwartier, Q4, Masterplan Arcen Velden, Venlo Centrum Zuid
- Gemeente Venlo (2015), Herijking ruimtelijk kader oostelijke halter centrum Blerick
- Gemeente Venlo (2015), Jaarrekening 2014
- Gemeente Venlo (2015), Jaarrekening 2014 - bijlagenboek
- Gemeente Venlo (2015), Kaart projectgebied en grondverkoop Centrumplan Blerick
- Gemeente Venlo (2015), Kaart recht van opstal ten behoeve van nutsvoorzieningen
- Gemeente Venlo (2015), Kadernota 2016
- Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - bijlage 1 en 2
- Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - bijlage 3

- Gemeente Venlo (2015), Nota Grondbedrijf Venlo 2015 - Deel B
- Gemeente Venlo (2015), Collegebesluit Nota Grondbedrijf 2016 en aanpassen rentepercentages d.d. 22 september 2015, nazending per mail d.d. 12 april 2016
- Gemeente Venlo (2015), Organogram gemeente Venlo
- Gemeente Venlo (2015), Organogram Ruimte & Economie
- Gemeente Venlo (2015), Overzicht deelnemende partijen Regio Noordwesthoek
- Gemeente Venlo (2015), Planlijst woningbouw per 1-1-2015
- Gemeente Venlo (2015), Procesafspraken strategische gelegenheidsaankopen vastgoed
- Gemeente Venlo (2015), Procesbeschrijving grondverkoop
- Gemeente Venlo (2015), Procesbeschrijving kosten grondexploitaties
- Gemeente Venlo (2015), Productenrealisatie 2014
- Gemeente Venlo (2015), Programmabegroting 2016-2019
- Gemeente Venlo (2015), Projectenoverzicht kredieten grondbedrijf sept 2015
- Gemeente Venlo (2015), Raadsvoorstel en raadsbesluit Nota Grondbedrijf Venlo 2015
- Gemeente Venlo (2015), Rapportage Majeure Projecten 2015 II
- Gemeente Venlo (2015), Rapportage Projecten 2015 I
- Gemeente Venlo (2015), Risicoanalyse Centrumplan Blerick, Kazernekwartier, Q4, Masterplan Arcen Velden, Venlo Centrum Zuid
- Gemeente Venlo (2015), Samenvatting Jaarrekening 2014
- Gemeente Venlo (2015), Uitgangspunten grondexploitaties Centrumplan Blerick, Kazernekwartier, Q4, Masterplan Arcen Velden, Venlo Centrum Zuid
- Gemeente Venlo (2015), Voortgangsrapportage 2015
- Gemeente Venlo (2016), Mail plannings woningbouw en bedrijventerreinen
- Gemeente Venlo (2016), Organogram Openbare en Gebouwde Omgeving 2016
- Gemeente Venlo (datum onbekend), Afspraken blok Bergstraat
- Gemeente Venlo (datum onbekend), Overzicht grenzen bouwblokken
- Gemeente Venlo (datum onbekend), Werkplan controleproces grondexploitaties
- Gemeente Venlo, Tarra (2007), Stedenbouwkundig plan Maaswaard
- Gemeente Venlo, Van Wijnen (2012), getekende koopovereenkomst C2 locatie Venlo-Zuid
- Gemeente Venlo, Woonwenz (1995), Raamovereenkomst VCZ
- Gemeente Venlo, Woonwenz (2009), Ontwikkelingsovereenkomst Nedinsco
- Gemeente Venlo, Woonwenz (2010), Realisatieovereenkomst Nedinsco
- Gemeente Venlo, Woonwenz (2011), Aanvulling realisatieovereenkomst Nedinsco
- Gemeente Venlo, Woonwenz (2014), Aangevuld een gewijzigde verkoopovereenkomst t.b.v. initiatief Centrumplan Blerick 'oude Staaylocatie' (getekend)
- Gemeente Venlo, Woonwenz (2014), Anterieure overeenkomst Kerkhofweg
- Gemeente Venlo, Woonwenz (2014), Verkoopovereenkomst t.b.v. initiatief Centrumplan Blerick 'Oude Staaylocatie'
- Gemeente Venlo, Woonwenz (2015), Aangevuld een gewijzigde verkoopovereenkomst t.b.v. initiatief Centrumplan Blerick 'oude Staaylocatie'
- Hauzer & Partners (2015), Rapportage grondprijzadvies gemeente Venlo
- Provincie Limburg (2014), Kantorenmonitor Limburg
- Provincie Limburg (2014), Woonmonitor Limburg 2014 - Factsheetboek Noord-Limburg
- Provincie Limburg (2015), Bepaling toezichtsvorm 2015-2018 - Financieel verdiepingsonderzoek
- Provincie Limburg (2015), Bijlage 5 - Uitgiften in Limburg
- Provincie Limburg (2015), Brief provincie inzake begroting 2016

- Regio Venlo (2012), Regiovisie Regio in Balans
- RIGO (2013), Woonwensenonderzoek Venlo, op basis van een bewoners enquête
- Woonwenz, Buro Lubbers (2011), Definitief ontwerp openbare ruimte Nedinsco en stadskantoor

**SECRETARIAAT
REKENKAMER VENLO**

**Secretaris
Yvon van Geel
y.vangeel@venlo.nl**

**Adres
Postbus 3434
5902 RK Venlo**

**Telefoonnummer
077 – 359 9642**

**Website
www.gemeenteraad.venlo.nl/rekenkamer**

