



Rekenkamer | Tilburg

## Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie

*Een onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening met betrekking tot de gemeentelijke grondexploitatie en de algemene uitkering gemeentefonds.*

Tilburg, juni 2012





## **Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie**

Een onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening met betrekking tot de gemeentelijke grondexploitatie en de algemene uitkering gemeentefonds

7 juni 2012, Rekenkamer Tilburg

Dhr. drs. N.W. Gouw (voorzitter)

Mw. dr. M.W. Hertogh

Dhr. Prof. dr. H.A.A. Verbon

Dhr. drs. J.H.M. Wielders

Mw. drs. D.M.H. van Dongen (ambt. secretaris)



## Voorwoord voorzitter Rekenkamer Tilburg

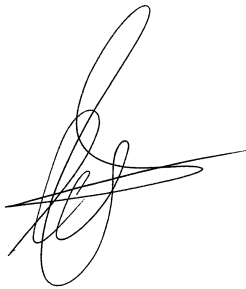
*'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'*

Kwalitatief hoogwaardige informatie is het fundament onder adequate sturing. Vanuit dit uitgangspunt heeft de Rekenkamer Tilburg het afgelopen half jaar onderzoek verricht naar de kwaliteit van de informatievoorziening van het college naar de raad.

Onderzocht is of de verstrekte informatie in de P&C-stukken de Tilburgse gemeenteraad in staat stelt om zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen. Daarbij heeft de Rekenkamer Tilburg specifiek gekeken naar de informatievoorziening over de gemeentelijke grondexploitatie en de algemene uitkering gemeentefonds. Beide onderwerpen hebben een forse impact op de gemeentelijke begroting en raken direct aan één van de meest fundamentele rechten van de raad, namelijk het budgetrecht. Daarbovenop zijn beide onderwerpen complex. De besluitvorming staat of valt dan ook met de aanwezigheid van kwalitatief hoogwaardige informatie.

Door het verrichten van dit onderzoek wil de Rekenkamer Tilburg vanuit haar onafhankelijke positie een constructieve bijdrage leveren aan de zoektocht naar het gewenste kwaliteitsniveau van de informatievoorziening.

Tilburg, 8 juni 2012

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Walter N.W. Gouw  
voorzitter Rekenkamer Tilburg



## Inhoudsopgave

### **A. Rekenkamerrapport 'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'**

<b>1. Inleiding</b>	8
<b>2. Normenkaders kwaliteit van de informatievoorziening</b>	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Normenkader case 'grondexploitatie'	9
2.3 Normenkader case 'algemene uitkering gemeentefonds'	10
<b>3. Grondexploitatie</b>	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Toelichting op de ontwikkeling van het normenkader	13
3.3 Toetsing normenkader	18
3.3.1 Integratie van grondexploitatie in de planning en controlcyclus	18
3.3.2 Samenhangend beeld	19
3.3.3 Doelen	19
3.3.4 Activiteiten	20
3.3.5 Kosten en opbrengsten	21
3.3.6 Balanspositie	26
3.3.7 Grote projecten	29
3.3.8 Sturingsmogelijkheden en beslispunten	30
<b>4. Kwaliteit van de informatievoorziening algemene uitkering gemeentefonds</b>	32
4.1 Inleiding	33
4.2 Verwerking algemene uitkering gemeentefonds binnen de P&C-cyclus	36
4.3 Meerjarenraming algemene uitkering gemeentefonds	37
4.4 Toetsing normenkader	37
4.4.1 Financieel beeld van het begrotingsjaar	37
4.4.2 Meerjarenraming	39
<b>5. Overstijgende conclusie</b>	44
5.1 Inleiding	44
5.2 Tekortkomingen aspecten informatievoorziening	44
5.3 Algemeen overstijgende conclusie	45

### **B. Reactie college van B&W d.d. 1 juni 2012 (Bestuurlijke hoor- en wederhoor)** 48-53

### **Bijlagen bij Rekenkamerrapport 'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'**

- 1) bouwstenen normenkaders
- 2) overzicht geraadpleegde personen
- 3) aangeleverde overzichten afdeling P&C (algemene uitkering gemeentefonds)





## 1. Inleiding

Om haar kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen vervullen heeft de raad kwalitatief hoogwaardige informatie nodig. Informatie die betrouwbaar, bestendig en volledig is. Informatie die voldoet aan vereisten met betrekking tot begrijpelijkheid, transparantie en relevantie. En informatie die is ingebed in heldere aannames, alternatieve bestuursscenario's en adequate risicoanalyses.

### *Informatie als fundament onder sturing*

Kwalitatief hoogwaardige informatie is het fundament onder adequate sturing, zo is de opvatting van de Rekenkamer Tilburg. Vanuit dit uitgangspunt is eind 2011, begin 2012 onderzoek verricht naar de kwaliteit van de informatievoorziening met betrekking tot de grondexploitatie en de algemene uitkering gemeentefonds. De keuze voor juist deze twee onderzoeksobjecten (cases) heeft de navolgende achtergrond:

- Beide onderwerpen raken direct aan één van de meest fundamentele rechten van de raad, namelijk *het budgetrecht*.
- Daarbovenop geldt voor beide onderwerpen dat *ze een forse impact* hebben op de gemeentelijke begroting; het gaat om zeer grote bedragen met een lange doorwerkingstijd.
- Een derde overeenkomst betreft *de complexiteit en het grote belang van gehanteerde veronderstellingen*: zowel de grondexploitatie als de meerjarenramingen van de algemene uitkering gemeentefonds zijn ingewikkeld en vervat binnen een groter geheel van landelijk en lokaal geldende bestuurlijk-financiële afspraken. Daarbij geldt dat de veronderstellingen over externe factoren (bijvoorbeeld verkoop van huizen, het verloop van rente en de nominale prijsontwikkeling) een grote doorwerking hebben op de eindresultaten.

### *Onderzoeksdoel: Inzet op transparantie en inzichtelijkheid*

De Rekenkamer Tilburg hoopt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het versterken van het proces van informatievoorziening binnen de gemeente. De Rekenkamer Tilburg pleit in algemene zin voor een maximale inzet op transparantie en inzichtelijkheid<sup>1</sup>. Wil de raad vanuit het budgetrecht adequaat kunnen beïnvloeden en sturen dan is kwalitatief hoogwaardige informatie een allereerste vereiste. Vooral daar waar grote bedragen en lange termijn belangen van de stad in het geding zijn.

### *Uitvoering onderzoek/afbakening onderzoeksonderwerp*

Het onderzoek is door de Rekenkamer Tilburg in eigen beheer<sup>2</sup> uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit deskresearch en diverse gesprekken met betrokken ambtenaren en de accountant van de gemeente (Deloitte). Een compleet overzicht van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2. Het deskresearch concentreerde zich primair op de P&C-stukken voor de begrotingsjaren 2011 en 2012 (inclusief de Vastgoedmonitoren 2011 en 2012 en het FEB 2012-2015). Naast de P&C-stukken heeft de Rekenkamer Tilburg ook kennisgenomen van overige informatiebronnen (zoals stukken t.b.v. informatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven). Bij de toetsing van het normenkader zijn deze stukken echter buiten beschouwing gelaten en heeft de Rekenkamer Tilburg zich primair gebogen over de voor de raad beschikbare P&C-stukken.

### *Leeswijzer*

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee is het voor dit onderzoek opgestelde normenkader 'kwaliteit van de informatievoorziening' opgenomen. Voor beide cases zijn concrete normen benoemd waaraan de informatievoorziening in de P&C-stukken is getoetst. De bevindingen van deze toetsing zijn verwerkt in de hoofdstukken 3 (grondexploitatie) en 4 (algemene uitkering gemeentefonds). In hoofdstuk vijf volgen de overkoepelende bevindingen en conclusie.

<sup>1</sup> Een nuancering betreft de openbaarheid van informatie binnen de grondexploitatie. De Rekenkamer Tilburg is zich ervan bewust dat vertrouwelijkheid van informatie in het geding kan zijn (bijvoorbeeld bij onderhandelingsprocessen) In dergelijke situaties kan het noodzakelijk zijn om de raad vertrouwelijk te informeren.

<sup>2</sup> Voor het onderzoeksdeel 'grondexploitatie' is de voormalige secretaris/onderzoeker van de RKT, de heer J. van Iersel ingehuurd.

## 2. Normenkader kwaliteit van de informatievoorziening

### 2.1 Inleiding

Om te toetsen of de kwaliteit van de begrotings- en verantwoordingsinformatie toereikend is om raadsleden in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken, heeft de Rekenkamer Tilburg voor beide cases een normenkader opgesteld. Deze normenkaders zijn ontleend aan verschillende bouwstenen, waaronder de relevante nationale en lokale regelgeving (o.a. BBV, financiële beheersverordening), verschenen rapporten van werkgroepen, commissies en de Rekenkamer Tilburg en tenslotte door externen opgestelde aanbevelingen (o.a. van de commissie BBV en Deloitte). In bijlage 1 is een compleet overzicht van de bronnen opgenomen.

### 2.2. Normenkader kwaliteit van de informatievoorziening onderdeel grondexploitatie<sup>3</sup>

#### De integratie van de grondexploitatie in de planning- en controlcyclus

##### 1. Systematiek

*De grondexploitatie is als onderdeel van het gemeentelijk takenpakket volledig geïntegreerd in de planning- en controlcyclus.*

#### De informatie in de paragraaf grondbeleid (begroting en jaarstukken) bevat/geeft inzicht in:

##### 2. Een samenhangend beeld

*De paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarrekening bevat een samenvattend beeld van de doelen, activiteiten, kosten en opbrengsten en risico's van de grondexploitatie.*

##### 3. Doelen

*De paragraaf Grondbeleid bevat heldere doelen die gerelateerd zijn aan de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente en hun basis vinden in een actuele beleidsnota Grondbeleid.*

##### 4. Een overzicht van activiteiten

*De paragraaf Grondbeleid geeft inzicht in de concrete en gekwantificeerde activiteiten.*

##### 5. Kosten en opbrengsten

###### a) Gehanteerde grondslagen

*De paragraaf Grondbeleid beschrijft de uitgangspunten en aannames die aan de kosten en opbrengsten ten grondslag liggen en licht de gebruikte vaktermen toe.*

###### b) Resultatenrekening

*De paragraaf Grondbeleid bevat een samenvattend totaaloverzicht van alle kosten en opbrengsten van de grondexploitatie en licht dit toe.*

###### c) Plan- en apparaatskosten

*De paragraaf Grondbeleid geeft inzicht in de apparaatskosten van de grondexploitatie en vergelijkt deze met de gehanteerde normbedragen.*

###### d) Aan de complexen toegerekende kosten en opbrengsten

*De paragraaf Grondbeleid maakt inzichtelijk welk deel van de totale kosten en opbrengsten aan de al dan niet in exploitatie genomen gronden kunnen worden toegerekend en welke kosten en opbrengsten niet.*

<sup>3</sup> In paragraaf 3.2 wordt nog nader ingegaan op de ontwikkeling van het normenkader voor de case grondexploitatie.

#### **e) Toegerekende kosten en opbrengsten naar fase en programma**

*De paragraaf Grondbeleid specificeert de kosten en opbrengsten naar planfase en programma.*

#### **f) Financieel beeld grondexploitatie**

*Het in de paragraaf Grondbeleid verstrekte cijfermateriaal wordt gecompleteerd met een kwalitatief hoogwaardige toelichting die een goed financieel beeld geeft van de grondexploitatie als geheel, de doorwerking van de genomen maatregelen en bestuurlijke besluiten en de mogelijkheden voor de raad tot bijsturing.*

### **6. De balanspositie**

#### **a) Balanswaarde gronden**

*De paragraaf Grondbeleid bevat een balans met toelichting die inzicht geeft in de ontwikkeling van de grondvoorraden en de balanswaardering alsmede de toegepaste waarderingsmethoden.*

#### **b) Risicomanagement**

*De risico's worden regelmatig en ten minste bij de samenstelling van de jaarrekening en van de begroting geactualiseerd, waarbij de bandbreedte tussen een optimistisch en een pessimistisch scenario wordt gekwantificeerd.*

#### **c) Reserve**

*Van de reserve wordt een bepaald minimumbedrag als weerstandsvermogen beschikbaar gehouden dat in overeenstemming is met de risico's.*

### **7. Informatie over grote projecten**

*De paragraaf Grondbeleid bevat informatie op hoofdlijnen over de grote grondexploitatieprojecten, zoals bedoeld in de 'Regeling grote projecten'.*

### **8. Sturingsmogelijkheden en beslispunten**

*De paragraaf Grondbeleid van de begroting bevat onderbouwde beslispunten over het stellen van bestuurlijke prioriteiten en het doen van richtinggevende uitspraken over nieuwe projecten, strategische aankopen, overeenkomsten met marktpartijen, bijsturing van verliesgevende plannen en stopzetting van plannen.*

## **2.2. Normenkader kwaliteit van de informatievoorziening onderdeel algemene uitkering gemeentefonds**

### **Normen**

#### **Financieel beeld (lopend) begrotingsjaar**

*De verstrekte informatie in de P&C-stukken (begroting, berichten en jaarstukken) geeft voldoende inzicht in de verwachte ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds alsmede de realisatiecijfers van voorgaande jaren.*

#### **Meerjarenraming**

*De meerjarenraming is zodanig opgesteld dat de raad een betrouwbare indicatie krijgt van de meerjarige ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds. De toelichting bij de meerjarenraming bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een nadere toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar.*



### 3. Grondexploitatie

#### 3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een evaluatie van de informatie over de grondexploitatie gedurende de planning- en controlcyclus. Met name gaat het daarbij om de vraag of de informatie die in een begroting en de jaarrekening over grondexploitatie worden verstrekt de raad in staat stelt om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. Aan de informatie over dit onderwerp moeten hoge eisen worden gesteld omdat het een moeilijke materie betreft. Dit heeft er vooral mee te maken dat grondexploitaties zich over een reeks van jaren, soms wel twintig jaar of meer, uitstrekken van de allereerste grondaankoop in een plangebied tot de laatste grondverkoop en de nazorgwerkzaamheden aan de openbare voorzieningen, zoals riolering, wegen en pleinen, straatverlichting, groenvoorziening, etc. Daartussenin vinden de voorbereidende werkzaamheden plaats, gevolgd door de uitvoering: het bouwrijp maken van de gronden en de grondverkoop. Financieel gezien resulteert dit in de kostensoorten: grondverwerving, rentebijdrage, plan- en apparaatskosten, bouwrijp maken en de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. Daartegenover staan de opbrengsten van de verkochte gronden en in bepaalde gevallen een bijdrage van het rijk, de provincie en/of uit de algemene middelen van de gemeente zelf.

Wat de grondexploitatie zo moeilijk te doorgronden maakt, is vooral de lange tijdsduur van de projecten en het voor de baat uitgaan van de kosten: voor de gemaakte kosten, aankoop, bouw en woonrijp maken en dergelijke, moet worden geleend waarvan de rentekosten op de boekwaarde van de grond moeten worden bijgeschreven. Daarom neemt in de beginjaren de boekwaarde van een project toe tot het moment dat grondverkoop tot opbrengsten leiden. Uiteindelijk ontstaat - althans bij een winstgevend grondcomplex - een overschot, een winst die aan de reserve kan worden toegevoegd. Een verliesgevend complex leidt daarentegen tot een afboeking op de reserve. De belangrijke complicerende factor is dat de omvang en het tijdstip van de nog te maken kosten en opbrengsten moeilijk te voorspellen zijn. Dit maakt het moeilijk om gedurende de looptijd van een in uitvoering zijnd project in te schatten hoeveel winst of verlies bij het einde van de rit wordt verwacht, waarbij het in geval van een winstverwachting moeilijk is om te berekenen welk gedeelte daarvan tussentijds - bij wijze van voorschot - reeds als winst kan worden ingeboekt ('genomen').

De informatie die het college verstrekt over de grondexploitatie moet de raad voldoende inzicht geven in dit proces. Uiteraard geldt dit niet alleen voor het onderhavige onderwerp. Zo heeft de rekenkamer bij brief van 30 juni 2011 op basis van haar onderzoek 'sturing middels de programmabegroting' bouwstenen aangedragen voor het meer inzichtelijk maken van de begroting en de rekening. Met name werd meer inzicht in de beïnvloedbaarheid bepleit en meer samenhang in de presentatie van doelen, inspanningen en kosten, zodat de begroting geen 'zoekplaatje' is waar alleen ingewijden de weg in kunnen vinden. Deze eisen moeten zeker gesteld worden aan de informatieverstrekking over de grondexploitatie, waar het immers om langlopende projecten gaat met grote financiële belangen en onzekerheden. Juist daar zijn transparantie en inzicht in risico's en risicobeheersing essentieel. In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of aan deze eisen is voldaan aan de hand van het normenkader dat in hoofdstuk 2 al is beschreven. In de volgende paragraaf wordt eerst de achtergrond van het normenkader specifiek voor de grondexploitatie toegelicht, waarna in paragraaf 3.3 het normenkader wordt toegepast. De paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.8 bevatten puntsgewijs de bevindingen van de Rekenkamer Tilburg over de kwaliteit van de aan de raad verstrekte informatie in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening 2010 en de begroting 2012 met als bijlage de vastgoedmonitor 2012.

### 3.2 Toelichting op de ontwikkeling van het normenkader grondexploitatie

De normen die in paragraaf 3.3 worden toegepast zijn voor een deel algemeen van aard en voor een deel zijn deze normen specifiek afgeleid voor het onderwerp grondexploitatie (zie hoofdstuk 2). Deze laatst bedoelde normen zijn afkomstig van centrale regelgeving, zoals die van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), lokale verordeningen, zoals de nota grondbeleid en besluitvorming in de raad en, tenslotte, de aanbevelingen die de accountant opstelt.

#### *Het besluit BBV en lokale verordeningen en nota's*

Volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV) dienen de begroting en de jaarrekening een 'paragraaf' Grondbeleid te bevatten, waarin 'ten minste' wordt ingegaan op het beleid, de resultaten en een toelichting op de grote afwijkingen en verliesgevendende grondexploitatieprojecten. De BBV-regelgeving over de grondexploitatie is overigens tamelijk vrijblijvend. In 2008 heeft enige aanscherping plaatsgevonden, maar ook toen bleef de belangrijkste aanbeveling om in de gemeentelijke financiële verordeningen gedragsregels op te nemen, zoals over de balanswaardering van grondaankopen, het afboeken van te hoge boekwaarden, het expliciet onderbouwen van ramingen van kosten en opbrengsten en het nemen van winsten en verliezen bij nog in uitvoering zijnde grondcomplexen. Recentelijk heeft de commissie BBV deze aanbevelingen verder aangescherpt in de vorm van 'stellige uitspraken' waarvan verwacht wordt dat die worden gevolgd, bijvoorbeeld: de boekwaarde van niet in exploitatie genomen gronden mag niet hoger zijn dan de marktwaarde.

Naast de BBV-regelgeving heeft accountantskantoor Deloitte in 2007 een handboek 'Gemeente Governance Grond(ig) beleid' uitgebracht met aanbevelingen voor een volledige, tijdige, juiste en inzichtelijke verantwoording over de grondexploitatie, zoals: actualiseer regelmatig de - vooral risicovolle - plannen en stel gedragsregels op voor onder meer het autoriseren van nieuwe en herziene plannen en het onderbouwen van de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de berekening van de toekomstige resultaten.

De door de Commissie BBV en Deloitte bedoelde gedragsregels kunnen een plaats krijgen in een beleidsnota Grondbeleid en - voor zover van financieel-technische aard - in de financiële (beheers)verordening. De uit 2002 daterende Tilburgse nota Grondbeleid wordt thans herzien. Op 6 juni 2011 is een startnotitie in de raadscommissie Economie besproken. De nieuwe nota Grondbeleid zou in december 2011 aan de raad worden voorgelegd. Tot op heden is de nieuwe nota Grondbeleid nog niet verschenen.

Na de herziening van de financiële verordening, die onlangs heeft plaatsgevonden, luidt artikel 14 G over de grondexploitatie als volgt:

*“In de paragraaf grondbeleid wordt aandacht geschonken aan de geraamde meerjarige resultaten van de grondexploitatie en belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijke grondverwervingen, de grondprijzen, de manier van samenwerking met marktpartijen e.d. Tevens worden de belangrijkste wettelijke ontwikkelingen op het terrein van de grondexploitatie geschetst.”*

In de oude tekst was daar nog de volgende passage aan toegevoegd:

*“De Vastgoedmonitor wordt bestuurlijk afgewikkeld binnen de reguliere budgetcyclus. De raad wordt tussentijds (via de berichten) conform bestaand beleid, geïnformeerd over afwijkingen op majeure projecten en overige belangrijke afwijkingen (kwaliteit/resultaat of financieel).”*

In de Tilburgse systematiek is de vastgoedmonitor een belangrijk document (zie daarvoor kader 3). Dit is een jaarlijkse rapportage, waarin conform het oude artikel 14 ad G van de financiële verordening aan de raad wordt gerapporteerd over de grondexploitatie<sup>4</sup>. In de nieuwe financiële verordening<sup>5</sup> wordt de vastgoedmonitor niet langer in artikel 14 vermeld. Waarom dit niet langer het geval is, wordt niet toegelicht.

<sup>4</sup> In de vastgoedmonitor wordt ook gerapporteerd over de gebouwenexploitatie. Dit deel is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

<sup>5</sup> Recentelijk vastgesteld in de gemeenteraad van 19 maart 2012.

Afgezien van de nota Grondbeleid en de financiële verordening is, zo bleek uit het onderzoek van de Rekenkamer Tilburg, nog een beleidsdocument voor de grondexploitatie van belang: de 'Notitie Drieluik, verfijning financiële beheersbaarheid', waarvan deel uitmaakt de nota 'Naar meer betrouwbare ramingen' (raadsbesluit 1997). De belangrijkste aanbevelingen in deze notitie worden in kader 1 besproken. Deze werden destijds als een belangrijke wijziging gezien van het begrotingsbeleid. Dit is terug te vinden in het verslag van de raadscommissie van 2 december 1996, waarin door de voorzitter/wethouder samenvattend wordt opgemerkt "dat de laatste jaren steeds meer aandacht wordt geschonken aan goed onderbouwen van begrotingsramingen. Er is afgestapt van voorzichtig ramen en overgegaan naar betrouwbare ramingen. Bovendien worden steeds beter risico's onderkend."

#### **Kader 1. De notitie 'Drieluik, verfijning financiële beheersbaarheid'**

- *In deze nota wordt aanbevolen het begrip risico's niet te beperken tot de kans op schade of verlies, maar ook mogelijke meevallers in beeld te brengen teneinde tot evenwichtige en betrouwbare ramingen te komen. Het kwantificeren van risico's is daarmee het in kaart brengen van de bandbreedte tussen een optimistisch en een pessimistisch scenario, met daartussenin een zo betrouwbaar mogelijke raming. Hierbij is het van groot belang de onderliggende uitgangspunten (parameters) goed te onderkennen.*
- *Conform deze nota werd tot 2010 voor het contant maken van toekomstige kosten en opbrengsten de zogenaamde eindwaardeberekening gehanteerd, welke methode echter vanaf de vastgoedmonitor 2010 is vervangen door de VROM-modelberekeningsystematiek, te weten de Netto Contante Waardeberekening (NCW).*
- *Op grond van deze nota wordt de 'IFLO-norm' gebruikt (IFLO=Inspectie Financiën Lagere Overheden), een eenvoudige en snelle manier om een ruwe schatting te maken van de risico's teneinde de vereiste weerstandscapaciteit (minimumbedrag reserve grondexploitatie) te bepalen. Gemeenten kunnen overigens van deze methode afwijken en in samenspraak met hun accountant voor een meer verfijnde methode kiezen. Ambtelijk is meegedeeld dat Tilburg bezig is met een evaluatie ervan. Volgens de IFLO-norm was in 1997 een minimum weerstandsvermogen van circa € 10 miljoen noodzakelijk.*
- *De nota schrijft ook voor dat op de boekwaarde van de (nog) niet in exploitatie genomen gronden een voorziening moet worden getroffen van 25%. In de praktijk wordt deze bepaling niet nageleefd. Ambtelijk is als verklaring gegeven dat deze voorziening is 'ingehaald door de wettelijke voorschriften' (het BBV). Ter toelichting dient dat bij de grondexploitatie onderscheid gemaakt wordt in twee categorieën gronden: 1) gronden die niet of nog niet in exploitatie genomen zijn en 2) gronden die wel in exploitatie genomen zijn.*

#### **Raadsbesluiten**

Als gezegd heeft de vastgoedmonitor een centrale rol in het proces van de grondexploitatie. In het verleden is de rol en plaats van de vastgoedmonitor al meerdere keren in de raad aan de orde geweest toen het ging om de wenselijkheid van meer transparantie in de financiële cijfers van de grondexploitatie. Zo heeft een onderzoekscommissie van de raad zich over de BAGE (Beleidsanalyse Grondexploitatie, de voorganger van de vastgoedmonitor) gebogen, nadat in de BAGE 2002 een aanzienlijke verslechtering van de financiële positie was gepresenteerd waar volgens de raad geen deugdelijke verklaring voor werd gegeven. De belangrijkste oorzaak bleek de grote kostenstijging bij de aanleg van de Noordwesttangent te zijn. Op grond van deze ervaring heeft de raad op basis van een unaniem aanvaarde motie een aantal wijzigingen in de informatievoorziening voorgesteld. De

voorstellen van de motie worden in kader 2 uiteengezet. De splitsing in een rekeningdeel en een prognosedeel (tweede gedachtestreepje in kader 2) is in de jaren 2005 en 2006 weer ongedaan gemaakt<sup>6</sup>.

Op voorstel van de toenmalige rekenkamercommissie deed in 2009 de zogeheten 'collegewerkgroep budgetcyclus en begroting' onderzoek naar verbetering van de transparantie van de financiële informatievoorziening. Voor wat betreft de grondexploitatie heeft dit geresulteerd in het besluit om de paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarrekening uit te bouwen en de vastgoedmonitor verder te ontwikkelen met meer de nadruk op de prognoses en deze bestuurlijk af te wikkelen binnen de reguliere budgetcyclus. Aldus moest de grondexploitatie een onderdeel worden van het reguliere proces van begroting- en verantwoording, waarbij de vastgoedmonitor een bijlage werd van de begroting.

#### **Kader 2: Wijziging in de informatievoorziening volgens Raadsmotie in 2002**

- *De informatie aan de raad over de grotere infrastructurele werken moet worden verbeterd, zowel de informatie vóór, tijdens als na de uitvoering van een project, met ter afsluiting een verschillenanalyse.*
- *Splitsing van de Beleidsanalyse Grondexploitatie (de voorloper van de vastgoedmonitor) in een deel A, het rekeningdeel dat terugkijkt, en een deel B, het prognosedeel dat naar de toekomst kijkt. Een voorstel vanuit de raad om deel A als verantwoordingsdocument aan de jaarrekening toe te voegen werd niet overgenomen.*
- *Indeling van de grondexploitatieplannen naar planfase: 1) initiatief- en definitiefase, 2) ontwerp- en voorbereidingsfase, 3) realisatie- en nazorgfase. Deze driedeling beoogde de raad meer inzicht te geven in de sturingsmogelijkheden.*

#### *De accountant*

De problematiek van de zogeheten tussentijdse winst- en verliesnemingen is de laatste jaren extra voor het voetlicht gekomen als gevolg van de verslechterde economische vooruitzichten. Mede op aandringen van de accountant wordt thans nauwgezet gekeken naar de plannings- en uitgangspunten/parameters die aan de ramingen ten grondslag liggen. In het jaarverslag 2010 van de dienst Gebiedsontwikkeling werd daarover gezegd dat de grondverkopen “al een aantal jaren minder [zijn] dan geraamd. De oorzaak is gelegen in te optimistische plannings (...).”

Uit de bestudeerde stukken blijkt dat:

- De methode van tussentijdse winstneming op lopende grondexploitatieplannen is gewijzigd. De tot 2010 gehanteerde 'percentage of completion'-methode bleek o.a. door het moment van winstneming niet 'crisisbestendig'. Deze methode is daarom vervangen door een meer op het voorzichtigheidsbeginsel gebaseerde methode.
- De methode van tussentijdse verliesneming is gewijzigd. De oude methode bleek te 'globaal' en is in overleg met de accountant herzien.

<sup>6</sup> Hier ligt geen expliciet besluit aan ten grondslag.



- De waardering van de niet in exploitatie genomen gronden geschiedt thans tegen werkelijke waarde. Tot 2011 werd op historische waarde gewaardeerd met incidentele afboekingen naar de marktwaarde. Tegenwoordig worden deze gronden regelmatig gewaardeerd door een onafhankelijk en gecertificeerd taxateur. Deze herziening was een eis van de accountant anders zou hij geen goedkeurende verklaring meer afgeven. Deze meer inhoudelijke problematiek bemoeilijkt het op transparante wijze rapporteren over de grondexploitatie. Daarnaast speelt in dit opzicht de vraag hoe de vastgoedmonitor zich verhoudt ten opzichte van de paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarrekening. Zie daarvoor de beschouwing in kader 3.

Uit de accountantsrapporten van Deloitte blijkt dat de grondexploitatie met extra aandacht in de gaten wordt gehouden. Bij de controle van de jaarrekening 2009 sprak de accountant zijn zorg uit over de ontwikkeling van de boekwaarde van de gronden en beval aan om "de frequentie van het actualiseren van de grondexploitatieberekeningen in het licht van de economische omstandigheden, waar nodig te verhogen en de resultaatverwachtingen van de grondexploitaties met verhoogde aandacht te monitoren (...) zodat er snelle besluitvorming over correctieve of compenserende maatregelen kan plaatsvinden". Op advies van de Auditcommissie besloot de raad zich expliciet door het college te laten informeren over de uitvoering van deze aanbeveling van Deloitte. Bij de behandeling van de jaarrekening 2010 rees de vraag of het college hieraan had voldaan. Volgens de Auditcommissie was dat niet het geval. Het college vond daarentegen van wel<sup>7</sup>. De grondexploitatie kreeg de volle aandacht en was meer inzichtelijk en toegankelijk gemaakt, waarbij ook de raad door 'formele en informele raadsbijeenkomsten' was betrokken. Verder wees het college er de raad op dat door de accountant was bevestigd dat 'we continu blijven zoeken naar verbetering en verfijning van de monitoring van het grondbedrijf'.

---

<sup>7</sup> Zie daarvoor, onder andere de brief van de auditcommissie aan de gemeenteraad d.d. 19 december 2010 (onderwerp: uitvoering raadsbesluit nakomen aanbevelingen).

### **Kader 3: De vastgoedmonitor in de Tilburgse planning- en controlcyclus**

*De vastgoedmonitor in zijn huidige opzet bevat een beknopte inleiding, de belangrijkste trends en ontwikkelingen, omzetverwachtingen en een financieel beeld met prognose. Het betreft voornamelijk cijfers over de totale grondexploitatieportefeuille, waarbij de nadruk ligt op de verwachte planresultaten en de risico's. De gehanteerde uitgangspunten en parameters zijn in bijlage 1 opgenomen, waarna bijlage 2 - gespecificeerd naar planfase en programma (wonen, bedrijfshuisvesting, etc.) - een cijfertabel bevat van de planresultaten en risico's per plan vergeleken met de dezelfde cijfers in de vastgoedmonitor van vorig jaar. Tot slot bevat bijlage 3 een becijfering van het totale risico volgens de IFLO-norm.*

*In de vastgoedmonitor 2012 is voor het eerst de meer gedetailleerde informatie over de afzonderlijke grondexploitaties weggelaten. In de plaats daarvan hebben raadsleden de mogelijkheid gekregen om een wachtwoord aan te vragen waarmee zij toegang konden krijgen tot deze informatie via het internet. Als gevolg hiervan is de omvang van de vastgoedmonitor fors verminderd.*

*De paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 geeft in het kort de uitkomsten van de bijlage vastgoedmonitor 2012 weer. Ook hier is de hoeveelheid informatie teruggebracht: van 21 blz. in de begroting 2011 naar 4 blz. in de begroting 2012.*

*In de planning- en controlcyclus vervullen de begroting en de jaarrekening een sleutelfunctie, waarbij de jaarrekening niet alleen dient ter verantwoording, maar tevens de basis vormt voor het opstellen van de volgende begroting. De werkwijze bij de grondexploitatie is anders. Daar wordt na het opstellen van de jaarrekening de gehele portefeuille van grondexploitatieplannen opnieuw doorgerekend, dat wil zeggen geactualiseerd op basis van de meest recente informatie en verwachtingen. Bij deze algehele actualisatie wordt de vastgoedmonitor als vertrekpunt genomen, waarbij rekening wordt gehouden met de meest recente gerealiseerde cijfers uit de jaarrekening. De uitkomsten ervan worden in de nieuwe vastgoedmonitor gepresenteerd. Deze vormt vervolgens de basis voor de paragraaf Grondbeleid van de nieuwe begroting en wordt daar ook als bijlage aan toegevoegd. Na de vaststelling van de begroting door de raad wordt de vastgoedmonitor gebruikt voor het opstellen van de jaarrekening, zij het dat rekening wordt gehouden met majeure nieuwe ontwikkelingen die zich na het opstellen van de vastgoedmonitor in het voorjaar hebben voorgedaan.*

*De vastgoedmonitor verschijnt in het voorjaar, dat wil zeggen - bezien vanuit de jaarcyclus van planning en control - een paar maanden ná de jaarrekening en eveneens enkele maanden vóór de begroting. Het vroege tijdstip van opstelling van de vastgoedmonitor maakt dat deze als basis voor de begroting bij de begrotingsbehandeling in het najaar als verouderd wordt gezien, zoals door de raad bij de voorbereidende bespreking in de commissie werd geconstateerd. Mede gezien de onzekere economische omstandigheden, werd het nodig geacht de cijfers vóór de raadsbehandeling van de begroting 2012 tussentijds te herbezien. Uit de nieuwe berekeningen bleek dat het tekort was opgelopen: van € 64,6 naar € 68,7 miljoen. Het college erkende dat de informatie in de begroting gebaseerd was op vooruitzichten die al in maart worden 'vastgeprikt', waardoor de vastgoedmonitor op het moment dat de raad deze vaststelt 'eigenlijk altijd een verouderd product' is.*

### 3.3. Toetsing normenkader

#### 3.3.1 De integratie van grondexploitatie in de planning- en controlcyclus

In de planning- en controlcyclus dient volgens de BBV-systematiek aan de grondexploitatie aandacht te worden besteed in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening. In 2009 is naar aanleiding van de rapportage van de 'collegewerkgroep budgetcyclus en begroting' besloten dat de grondexploitatie een onderdeel wordt van de cyclus en dat de vastgoedmonitor een bijlage wordt van de begroting.

##### **Norm:**

*De grondexploitatie is als onderdeel van het gemeentelijk takenpakket volledig geïntegreerd in de planning- en controlcyclus.*

##### *Bevindingen*

Gezien de huidige paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarrekening en in de vastgoedmonitor kan hier in de eerste plaats worden opgemerkt dat de grondexploitatie nog niet daadwerkelijk is geïntegreerd in het reguliere proces van begroting en verantwoording. De vastgoedmonitor is een tamelijk losstaand product met een hybride karakter omdat het deels rekeninginformatie en deels begrotingsinformatie bevat. Dat hangt samen met het feit dat de vastgoedmonitor uitgebracht wordt ná de jaarrekening en vóór de begroting. De paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening en in de begroting zijn nogal beknopt en voegen weinig toe aan de vastgoedmonitor. Zoals de informatie thans wordt gepresenteerd, is deze voor niet-ingewijden moeilijk te lezen. Bovendien is het moeilijk te achterhalen wat de mogelijkheden voor de raad zijn om 'aan de knoppen te draaien'.

Een tweede bevinding betreft het advies van de Commissie BBV om de gedragsregels voor de grondexploitatie in de financiële verordening op te nemen. Dat advies is door de gemeente Tilburg niet ter harte genomen. Onder meer de regels volgens de Notitie Drieluik (zie kader 1), voor zover nog van kracht, zouden in die verordening een plaats moeten krijgen. Ambtelijk is medegedeeld dat het voornemen is om in de nieuwe nota grondbeleid deze gedragsregels op te nemen en dat in de financiële verordening 2012 wordt verwezen naar de nota grondbeleid.

Ten derde kan worden vastgesteld dat, mede op aandringen van Deloitte, de ramings- en waarderingsmethoden zijn en worden aangescherpt, inhoudende een omslag van optimistische naar meer voorzichtige en realistische ramingen en waarderingsmethoden.

Daarnaast constateert de Rekenkamer Tilburg dat de accountant niet rapporteert over de kwaliteit van de jaarrekening, maar wel positieve signalen afgeeft over de administratieve organisatie. Zo had de accountant op verzoek van de Auditcommissie gekeken naar het project Stappegoor en geconcludeerd dat de interne beheersing 'voldoende is gewaarborgd'. Over de grondexploitatie constateerde Deloitte dat de gemeente de processen 'voldoende in de grip' heeft. Dit heeft echter betrekking op de interne administratieve organisatie van de grondexploitatie, maar niet op de externe financiële verantwoording. De kans bestaat dat hierdoor bij de raad de boodschap overkomt dat de financiële verantwoording in orde is. Ook het feit dat de Auditcommissie zich tot nu toe heeft beperkt tot het aandringen op uitvoering van de aanbevelingen van de accountant, doet vermoeden dat de grondexploitatie, althans tot voor kort, niet als bijzonder zorgelijk werd gezien.

Het is in dit verband opmerkelijk dat er tegengestelde geluiden opstijgen uit een advies van Fakton<sup>8</sup>, dat sprak over 'mogelijk verouderde gegevens' omdat de administratie niet actueel was. Om alsnog meer actuele informatie te verkrijgen heeft Fakton de betrokken planambtenaren moeten interviewen.

<sup>8</sup> Rapportage grex-scan gemeente Tilburg van Fakton (Rotterdam 30 november 2010). Dit rapport is als bijlage openbaar gemaakt bij het collegebesluit d.d. 21 december 2010 'plan van aanpak terugbrengen tekort grondexploitaties en prioritering projecten'.

#### *Aanbevelingen*

- 1) Geef het college opdracht om in het traject van herontwerp van de planning- en controlcyclus uit te gaan van volledige integratie van de vastgoedmonitor in de begroting en de jaarrekening. Daarbij dient er een kwaliteitsverbetering van de paragraaf Grondbeleid in beide documenten plaats te vinden waarbij de grondexploitatie voor de raad beter inzichtelijk worden gemaakt. Als de bedoelde kwaliteitsverbetering heeft plaats gevonden, is de vastgoedmonitor niet langer noodzakelijk als bijlage van de begroting.
- 2) Neem de gedragsregels voor de grondexploitatie op in de financiële verordening 212 gemeente Tilburg en/of de nieuwe nota grondbeleid.
- 3) Stel bij de binnenkort te houden aanbesteding voor accountantsdiensten in het programma van eisen hoge eisen aan de eenduidigheid en begrijpelijkheid van de accountantsrapportages aan de gemeenteraad. Formuleer in het op te stellen 'programma van eisen' als aanvullende eis dat de accountant zich niet moet beperken tot uitspraken over de kwaliteit en de beheersing van de processen en over de juistheid van de financiële cijfers in de jaarrekening, maar ook moet rapporteren over de kwaliteit van de jaarrekening (geeft de jaarrekening - niet alleen puur cijfermatig - een volledig, juist en begrijpelijk beeld?).

#### **3.3.2. Samenhangend beeld**

De paragraaf Grondbeleid geeft aan op welke wijze de grondexploitatie (in termen van doelen, activiteiten en geld) wordt uitgevoerd ter realisatie van de ruimtelijke doelstellingen, zoals deze in met name de programma's Wonen en Economie van de programmabegroting zijn opgenomen.

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarrekening bevat een samenhangend beeld van de doelen, activiteiten, kosten en opbrengsten en risico's van de grondexploitatie.*

#### *Bevindingen*

De paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 en ook de bijlage vastgoedmonitor geven een beknopt en niet erg samenhangend beeld van de grondexploitatie. Dit geldt temeer gezien de grote bedragen die ermee gemoeid zijn en de grote risico's, maar ook in vergelijking met voorgaande jaren is de paragraaf Grondbeleid aanzienlijk beknopter geworden.

De verstrekte informatie blijft beperkt tot het voor het voetlicht brengen van de tekorten van het grondbedrijf en hoe deze door 'optimalisatie' weg te werken zodat geen beroep hoeft te worden gedaan op de algemene middelen van de gemeente. De informatie die gegeven wordt heeft een sterk geaggregeerd karakter, zodat mede door de sterke focus op het eindresultaat van de grondexploitatie weinig inzicht wordt verkregen in de ontwikkeling van de kosten, opbrengsten en risico's, zowel in zijn totaliteit en per programma (wonen, bedrijven, etc.) als wat betreft de grote projecten, zoals Vossenbergh, Spoorzone en Piushaven.

#### *Aanbeveling*

- 4) Geef in de paragraaf Grondbeleid een samenhangend beeld van de grondexploitatie, ten minste bevattende een visie op het grondbeleid in relatie tot de ruimtelijke doelen, de concrete voornemens, actuele prognoses van de te verwachten resultaten, de gedane investeringen en de risico's in relatie tot het weerstandsvermogen (de algemene reserve grondexploitatie) en de ontwikkeling in hoofdlijnen van de grote projecten.

#### **3.3.3. Doelen**

Het grondbeleid speelt een belangrijke rol bij het realiseren van het ruimtelijk beleid, zoals op het gebied van wonen, bedrijventerreinen en infrastructuur. Een transparant grondbeleid met heldere doelen is noodzakelijk. Welke rol wil de gemeente spelen: marktmeester of marktspeler? Voor de aansturing zijn duidelijke keuzes - actief of passief grondbeleid? - van groot belang.

**Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid bevat heldere doelen die gerelateerd zijn aan de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente en hun basis vinden in een actuele beleidsnota Grondbeleid.*

**Bevindingen**

Aangezien de huidige nota Grondbeleid door allerlei ontwikkelingen verouderd is, is er behoefte aan een actuele kadernota grondbeleid. Ook de accountant heeft hier aandacht voor gevraagd, dit met het oog op de grote financiële belangen die ermee gemoeid zijn. Inmiddels is een nieuwe nota in voorbereiding.

**Aanbeveling**

- 5) Neem voorliggende aanbevelingen van de rekenkamer over de grondexploitatie mee bij het opstellen van de nieuwe nota Grondbeleid. Deze nota zou een kwalitatief beleidskader moeten bevatten met daarin onder andere meerjarige, meetbare en evalueerbare doelen en beleidsindicatoren.

**3.3.4. Activiteiten**

De paragraaf Grondbeleid van de begroting moet inzicht geven in de concrete en gekwantificeerde voorgenomen activiteiten, zoals grondverwervingen, bouwrijp maken en grondverkopen. Vooral de verwachte verkopen ten behoeve van woningbouw, bedrijfshuisvesting etc. zijn bepalend voor de omvang van de activiteiten. Een scenarioanalyse op basis van een optimistische en een pessimistische variant zou meer inzicht kunnen verschaffen in de betrouwbaarheidsmarges van de aannames.

**Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid geeft inzicht in de concrete en gekwantificeerde activiteiten.*

**Bevindingen**

Voor wat betreft de woningbouw is de vastgoedmonitor 2012 (en daarmee de begroting) gebaseerd op het bestaand beleid dat uitgaat van 1.000 woningen per jaar. Daaraan wordt toegevoegd dat dit aantal bijstelling behoeft en dat een recente marktverkenning op 750 woningen uitkomt. Wanneer uitgegaan wordt van 750 woningen 'heeft dit een negatief effect van ca. € 8 miljoen (NCW)'. Volgens ambtelijke mededeling is dit bedrag niet meegenomen in het resultaat van de VAMO 2012 maar wel als negatieve post in mindering gebracht op de optimaliseringvoorstellen<sup>9</sup>. Voor de bedrijventerreinen wordt uitgegaan van 13,5 ha per jaar met de toevoeging dat herijking gewenst is en dat in de vastgoedmonitor wordt uitgegaan van afzetvertraging van 'één tot twee jaar'. Echter verderop in de vastgoedmonitor staan cijfers die hier niet helemaal op aansluiten. Wat het aantal woningen betreft staat daar dat is uitgegaan van 'maximaal 1.000 woningen per jaar (...) en daar bovenop de realisatie van de spoorzone'. En wat de bedrijventerreinen betreft staat daar dat rekening gehouden is met 'circa 12 ha per jaar<sup>10</sup>'. Bovendien wordt hierbij geen zichtbare aansluiting gemaakt met de aantallen in de programma's Economie en Wonen in de programmabegroting. Door een en ander is het niet duidelijk op welke concrete uitgangspunten en aannames de grondexploitatiecijfers in de begroting 2012 zijn gebaseerd. Bij de opsomming van de risico's wordt gewezen op de mogelijke 'afzetvertraging bij woningbouw en bedrijventerreinen'. Dit roept de vraag op of genoemde aantallen nog wel als betrouwbaar worden beschouwd.

<sup>9</sup> Voorstel raadscommissie economie d.d. 29 augustus 2011, 'bezuinigingen/ombuigingen: vastgoedmonitor 2012 en terugbrengen tekort grondexploitatie en prioritering projecten.

<sup>10</sup> Ambtelijk is aangegeven dat er naast de gemeentelijk exploitaties er ook particuliere exploitaties voor bedrijventerreinen zijn (bijvoorbeeld Enschtsebaan/Scheg). Deze genereren ongeveer 1,5 hectare per jaar waardoor het totaal aantal hectare per jaar op 13,5 uitkomt.

#### *Aanbeveling*

- 6) Geef eenduidig en gekwantificeerd de voorgenomen activiteiten weer en maak de daaraan ten grondslag liggende aannames wat betreft onder meer de woningproductie en bedrijfshuisvesting expliciet. Baseer de aannames die aan de begrotingsramingen ten grondslag liggen op een scenarioanalyse met een optimistische en een pessimistische variant.

### **3.3.5. Kosten en opbrengsten**

De paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarrekening moet samenhangende informatie bevatten van de geraamde respectievelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. Hierbij is de volgende onderverdeling te maken:

- a) Gehanteerde grondslagen
- b) Resultatenrekening, zijnde een totaaloverzicht van alle kosten en opbrengsten.
- c) Plan- en apparaatskosten en activering daarvan.
- d) Aan de complexen toegerekende kosten en opbrengsten.
- e) Toegerekende kosten en opbrengsten naar fase en functie.
- f) Financieel beeld grondexploitatie.

#### **a) Gehanteerde grondslagen**

Niet alleen de voorgenomen activiteiten die aan de ramingen ten grondslag liggen, dienen transparant te zijn (zie 3.3.4), datzelfde geldt voor de financieel-technische uitgangspunten, aannames, definities en de gebruikte vaktechnische begrippen. Wanneer hier niet expliciet op wordt ingegaan, zijn ook de cijferramingen zelf niet transparant en zal het dus moeilijk zijn om deze goed te kunnen interpreteren.

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid beschrijft de uitgangspunten en aannames die aan de kosten en opbrengsten ten grondslag liggen en licht de gebruikte vaktermen toe.*

#### *Bevindingen*

Het belang van transparante grondslagen wordt ingezien. Dat blijkt wel uit de constatering in de vastgoedmonitor dat “kleine wijzigingen in de uitgangspunten (rentepercentage, afzettempo, inflatie e.d.) grote financiële gevolgen [kunnen] hebben” en dat mede als gevolg van de onzekere economische situatie “over een half jaar” de uitkomsten anders kunnen zijn (begroting 2012, blz. 120). Hiermee wordt niet alleen de noodzaak onderschreven van actuele, consistente, concrete en zo realistisch mogelijke uitgangspunten en aannames, maar ook om deze expliciet te vermelden en goed toe te lichten. Desondanks krijgen de wijze van ramen en de daarbij gehanteerde uitgangspunten in de paragraaf Grondbeleid weinig aandacht. Onder meer wordt opgemerkt dat het gehanteerde meerjarig stijgingspercentage van de opbrengsten naar aanleiding van het onderzoek van Deloitte naar de positie van de Nederlandse grondbedrijven is verlaagd van 2% naar 1%. Er wordt echter niets gezegd over de parameters en ramingen van de kosten en opbrengsten, terwijl in bedoeld rapport van Deloitte wordt geconstateerd dat die 'in veel gemeenten niet realistisch zijn'.

Voor het overige wordt in de vastgoedmonitor 2012 verwezen naar een bijlage 'Uitgangspunten en parameters', maar die beperkt zich tot - op zich niet onbelangrijke - rekentechnische variabelen, zoals bijvoorbeeld het verwachte stijgingspercentage voor de kosten van bouwrijp maken (van 3% naar 2%), zonder verder in te gaan op de actuele marktontwikkelingen.

#### *Aanbeveling*

- 7) Vermeld expliciet en transparant welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de ramingen. Zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de verwachte kostenontwikkeling bouw- en woonrijpmaken, normpercentages voor opslag van plan- en apparaatskosten en idem voor de toerekening van kosten van bovenwijkse en meerwijkse voorzieningen, rentepercentage en prijsontwikkeling grondverkoop, een en ander met een toelichting waarop deze berusten (bijvoorbeeld externe bronnen VROM, CBS, CPB of interne besluiten).

### **b) Resultatenrekening**

Een resultatenrekening is een samenvattend totaaloverzicht waarin alle kosten (grondaankopen, rente, plan- en apparaatskosten, bouwrijp maken, bijdragen bovenwijkse voorzieningen) tegenover de opbrengsten (grondverkopen en overheidsbijdragen) geplaatst zijn.

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid bevat een samenvattend totaaloverzicht van alle kosten en opbrengsten van de grondexploitatie en licht dit toe.*

#### *Bevindingen*

De paragraaf Grondbeleid in de begroting 2012 alsook de bijlage vastgoedmonitor geven geen samenvattend overzicht van de kosten en opbrengsten. Alleen op enkele onderdelen wordt - deels in grafiekvorm - informatie over de kosten en opbrengsten verstrekt. Zo worden bijvoorbeeld de meerjarencijfers van de grondverkopen in een grafiek weergegeven. Echter, zonder een integrale resultatenrekening, kan er geen totaalzicht worden verkregen op het geheel van de kosten tegenover de opbrengsten. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de apparaatskosten van het grondbedrijf aan het zicht van de raad worden onttrokken (zie ook ad c). De omvang en samenstelling van deze kosten zijn moeilijk te achterhalen. Als voorbeeld kan worden genoemd de post 'netto resultaat beheer grondbedrijf' ad € 9 miljoen (NCW) negatief (in 2011 was dit overigens nog € 6 miljoen). Deze post is niet terug te vinden in de bijlage vastgoedmonitor en blijkt uit aanvullend cijfermateriaal dat op verzoek van de rekenkamer is verstrekt.

Een integrale resultatenrekening zou ook wenselijk geweest zijn in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening 2010. In de dienstjaarrekening van Gebiedsontwikkeling staat wel een specificatie van de lasten en baten maar zonder een toelichting, vergelijkende begrotingcijfers en een verschillenanalyse. Het voorgaande maakt het voor de raad moeilijk om op basis van de begroting het budgetrecht uit te kunnen oefenen; hetzelfde geldt voor de jaarrekening als basis voor het uitoefenen van de controlerende taak.

#### *Aanbeveling*

8) Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening een resultatenrekening met toelichting op.

### **c) Plan- en apparaatskosten**

De paragraaf Grondbeleid moet de omvang en samenstelling van de begrote respectievelijk gerealiseerde plan- en apparaatskosten inzichtelijk maken. Het betreft hier zowel de interne als externe kosten, zoals het inhuren van derden voor het maken van plannen, alsook de kosten van uitbesteding van planontwikkeling. Deze kosten mogen niet onbeperkt aan de complexen worden toegerekend en dienen voor een effectieve beheersing genormeerd te worden. Overschrijden de gemaakte kosten de norm, dan worden deze niet verder geactiveerd en dus als kostenpost ten laste van het jaarresultaat gebracht. De paragraaf Grondbeleid dient inzicht te geven in de werkelijke plan- en apparaatskosten in relatie tot de normbedragen.

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid geeft inzicht in de apparaatskosten van de grondexploitatie en vergelijkt deze met de gehanteerde normbedragen.*

#### *Bevindingen*

De beheersing van de plan- en apparaatskosten is al jaren een punt van zorg, zoals onder meer blijkt uit de raadsvergadering van 13 oktober 2003, waarin door het college was meegedeeld dat het ambtelijk management opdracht had gekregen een plan van aanpak op te stellen met maatregelen die de overschrijding van de normbedragen tot nul moesten terugbrengen. Of dit doel in de praktijk is/wordt gehaald, is voor de Rekenkamer Tilburg moeilijk na te gaan.

In de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 en de vastgoedmonitor wordt niet op de plan- en apparaatskosten ingegaan, terwijl in de jaarrekening 2010 de werkelijke kosten niet worden getoetst aan de begroting. De jaarrekening 2010 bevat wel een tabel van de meerjarige ontwikkeling van deze kosten, waaruit blijkt dat het in 2010 om ruim € 10 miljoen ging, waarbij als toelichting wordt gegeven: "Als gevolg van de uitblijvende grondverkoop en planvertragingen is een groot deel van de gemaakte PAK onrendabel. Dit onrendabele deel (...) draagt bij aan een afname van het exploitatieresultaat. (...) De risico's kunnen worden beperkt door het nauwgezet volgen van de bedrijfsvoering en eventueel tijdig ingrijpen." Concreet wordt er niets gezegd over maatregelen om de overschrijdingen terug te dringen. Dit is opmerkelijk omdat de accountant bij de jaarrekening 2009 heeft aangegeven dat de omvang van de apparaatskosten reden is tot zorg. Verder noemt het college in het plan van aanpak tot terugbrenging van het tekort de hoge plan- en apparaatskosten als een belangrijke oorzaak van het oplopend tekort.

Het voorgaande bevestigt dat het voor zowel de raad als het college lastig is om een goed inzicht te krijgen in de organisatiekosten van de gemeente en dat het daarom moeilijk is daarop te sturen en te controleren. In dit verband kan worden verwezen naar het amendement van de gemeenteraad van 20 december 2010 naar aanleiding van rekenkamerrapport 'Sturing en beheersing apparaatskosten'. Dat heeft toen geresulteerd in de opdracht aan het college de verbetering van de informatievoorziening over de organisatiekosten mee te nemen bij het traject 'herontwerp P&C' met als sluitstuk de aanbidding van een meerjarige kadernota bedrijfsvoering aan de raad per ultimo 2011 (actuele planning: september 2012).

#### *Aanbeveling*

- 9) Besteed in de kadernota bedrijfsvoering niet alleen aandacht aan het inzichtelijk maken van de omvang en samenstelling van de organisatie-/apparaatskosten, maar ook aan de normering daarvan en leg de normen vast in de nieuwe nota Grondbeleid en/of de financiële verordening.

#### **d) Aan de complexen toegerekende kosten en opbrengsten**

Sommige kosten kunnen niet of niet volledig worden toegerekend aan de - al dan niet in exploitatie genomen - grondexploitatiecomplexen. Dit betreft kosten van algemene aard of kosten die niet aan een bepaald complex zijn toe te rekenen, zoals bijvoorbeeld de overschrijding van plan- en apparaatskosten in het vorige punt. Dit maakt een driedeling van de totale kosten en opbrengsten gewenst: 1) het deel dat betrekking heeft op de niet in exploitatie genomen gronden, 2) idem op de in exploitatie genomen gronden en 3) het resterende gedeelte.

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid maakt inzichtelijk welk deel van de totale kosten en opbrengsten aan de al dan niet in exploitatie genomen gronden kunnen worden toegerekend en welke kosten en opbrengsten niet.*

#### *Bevindingen*

In de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening en in de vastgoedmonitor wordt niet ingegaan op de niet toe te rekenen kosten en de bedragen die daarmee gemoeid zijn. Hetzelfde geldt voor de wel toegerekende kosten, te onderscheiden naar de twee genoemde categorieën. Het opnemen van informatie hierover zou bijdragen aan een meer doorzichtige grondexploitatie.

#### *Aanbeveling*

- 10) Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening volgens bovenstaande driedeling kosten- en opbrengstinformatie op met toelichtingen en specificaties naar reeds gemaakte en nog te maken kosten en opbrengsten in het lopend en volgende jaren, alsmede de verwachte voor- en nadelige eindresultaten en de eventuele tussentijdse winst- en verliesnemingen.



### **e) Toegerekende kosten en opbrengsten naar fase en programma**

De paragraaf Grondbeleid zou, aansluitend op de in de vorige punten besproken totaalcijfers, specificaties en toelichtingen moeten bevatten naar planfase en programma's (bedrijfshuisvesting, woningbouw, etc.). Hierdoor kan de raad meer inzicht krijgen in de grondexploitatie en in de sturingsmogelijkheden.

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid specificeert de kosten en opbrengsten naar planfase en programma.*

#### *Bevindingen*

De paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening bevat geen totaalcijfers van de kosten en opbrengsten per planfase en per programma. Wel zijn de eindresultaten per complex terug te vinden in de bijlage van de vastgoedmonitor, echter zonder de relevante 'contextinformatie', zoals de boekwaarden, kosten en opbrengsten en toelichtingen. Hierdoor heeft deze bijlage voor de raad weinig informatiewaarde. Voorts is de planfase-indeling te globaal om inzicht te geven in de sturingsmogelijkheden voor de raad. Deze hangen namelijk van meer factoren af dan van de planfase. Naast politiek-bestuurlijke prioriteiten valt te denken aan reeds gedane investeringen en toezeggingen, aangegane verplichtingen en contracten met externe partijen.

#### *Aanbeveling*

- 11) Geef het college opdracht om te zoeken naar een meer verfijnde methode om aan te geven in welke fase een grondexploitatieplan zich bevindt, wat de consequenties zijn van eventuele stopzetting en welke mogelijkheden er zijn tot bijsturing. Geef specificaties van de kosten- en opbrengstinformatie naar planfase en programma.

### **f) Financieel beeld grondexploitatie**

De paragraaf Grondbeleid dient een samenhangend financieel totaalbeeld van de grondexploitatie te bevatten, gebaseerd op een analyse van het cijfermateriaal zoals bedoeld in de vorige punten (zie ad a t/m e), waarbij met name inzicht wordt gegeven in de financiële gevolgen van door de gemeente zelf genomen maatregelen en bestuurlijke besluiten. Op grond van de grote financiële belangen, onzekerheden en risico's mag verwacht worden dat dit goed leesbaar en kwalitatief hoogwaardig is.

#### **Norm:**

*Het in de paragraaf Grondbeleid verstrekte cijfermateriaal wordt gecombineerd met een kwalitatief hoogwaardige toelichting die een goed financieel beeld geeft van de grondexploitatie als geheel, de doorwerking van de genomen maatregelen en bestuurlijke besluiten en de mogelijkheden voor de raad tot bijsturing.*

#### *Bevindingen*

Thans ontbreekt het in de paragraaf Grondbeleid aan een inzichtelijk financieel totaalbeeld van de kosten, opbrengsten, resultaten en risico's. In de vastgoedmonitor wordt in tabelvorm wel enige informatie aangeboden, maar die sluit niet steeds op elkaar aan (zie kader 4). Ook geeft de vastgoedmonitor geen zichtbare aansluitingen tussen de begrotingsramingen 2012 en de cijfers in de jaarrekening 2010.

#### **Kader 4 : Informatie over het financiële beeld in de vastgoedmonitor**

Zoals reeds opgemerkt is de vastgoedmonitor (vamo) een belangrijk document voor de informatievoorziening over de grondexploitatie. In de vamo 2012 wordt in paragraaf 2.3.1 *Financieel Beeld* een verlies van € 142,2 miljoen op de lopende grondexploitaties gepresenteerd (tabel 2, blz. 5). Dit verlies wordt afgezet tegen reserves en voorzieningen (in totaal € 77,6 miljoen), waarna een tekort van € 64,6 miljoen resteert. Opmerkelijk is dat bij het geraamde resultaat verwachte nadelige risico's bij voorbaat als verliezen worden aangemerkt. In tabel 3 (vamo 2012, blz. 6) wordt de aansluiting met de vamo 2011 vermeld. Om deze tabel te begrijpen moet direct doorgeschakeld worden naar tabel 7 waar echter gegevens worden vermeld die strijdig lijken met die in tabel 3 (bijvoorbeeld in tabel 3 *Afboeking NIEGG* € 7,5 miljoen, maar in tabel 7 € 17,7 miljoen én € 7,5 miljoen, het eerste bedrag is opgenomen in de jaarrekening, het tweede bedrag is een prognose). In tabel 4 (vamo 2012, blz. 7) wordt opnieuw een aansluiting met vamo 2011 gemaakt. Deze tabel maakt echter gebruik van een geheel andere terminologie dan tabel 3, zodat het verband tussen de twee tabellen uit het zicht verdwijnt. Conclusie is dat de in de vamo 2012 gepresenteerde tabellen 2,3,4 en 7 weliswaar vanuit verschillende invalshoeken worden geanalyseerd, maar dat door de wijze waarop dit gebeurt de geïnteresseerde lezer geen samenhangend financieel beeld verkrijgt van de grondexploitatie.

Een belangrijk aandachtspunt zijn de gevolgen van nieuw vastgesteld beleid. Bij de raming respectievelijk verantwoording van de kosten- en opbrengsten moet zichtbaar gemaakt worden in hoeverre de veranderingen in de cijfers het gevolg zijn van de doorwerking van eerder vastgesteld nieuw beleid, waar nodig met verwijzing naar betreffend besluit. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de overbrenging van plannen van de ene naar de andere planfase, of het stopzetten van plannen. De voorbeelden in kader 5 laten zien dat de doorwerking van nieuw beleid onvoldoende is terug te vinden in de stukken.

#### **Kader 5: Gevolgen van overbrenging van plannen naar andere fase**

Het plan Spoorzone is in de vastgoedmonitor 2012 gedeeltelijk overgebracht van de ontwerp- en voorbereidingsfase naar de realisatie- en nazorgfase. Dit ging gepaard met een verliesvoorziening van € 10,7 miljoen, wat echter niet expliciet werd vermeld. Iets dergelijks geldt voor de aanzienlijke financiële mutaties in het plan Piushaven. Ook is - voor het eerst - een raming opgenomen voor acquisitie vastgoed/deelname beurzen ad € 0,8 (NCW) miljoen, eveneens zonder expliciete vermelding en/of verwijzing naar een bestuurlijk besluit. Ten slotte wordt gewezen op de afboeking in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening 2010 wegens stopzetting van plannen, waarbij niet wordt verwezen naar de besluitvorming.

Zonder kwalitatief hoogwaardige informatie is het voor niet-ingewijden moeilijk om inzicht te krijgen in hoe de grondexploitatie zich financieel-economisch ontwikkelt en hoe financieel gezond/het grondbedrijf is en wat de risico's zijn. Het financieel belang en de risico's van de grondexploitatie rechtvaardigen een investering in de kwaliteit van de paragraaf Grondbeleid als een wezenlijk onderdeel van de begroting en de jaarrekening.

#### *Aanbeveling*

- 12) Eis kwalitatief hoogwaardige informatie over de grondexploitatie, waarbij inzicht moet worden gegeven in de gevolgen van nieuw beleid, ontwikkelingen in meerjarig perspectief, incidentele mee- en tegenvallers die het structurele beeld kunnen beïnvloeden en de mogelijkheden die de raad heeft om (bij) te sturen.

### **3.3.6. Balanspositie**

Een goed inzicht in de grondexploitatie vergt niet alleen inzicht in de doelstellingen, activiteiten en kosten en opbrengsten, maar ook in de grootte van de grondvoorraad en in de boekwaarde in relatie tot de marktwaarde of de geraamde werkelijke waarde. Daarnaast is van belang de omvang van de algemene reserve als buffer voor mogelijke verliezen en algemene risico's. Hieronder zal achtereenvolgens worden ingegaan op:

- a) Balanswaarde gronden.
- b) Risicomanagement.
- c) Reserve.

#### **a) Balanswaarde gronden**

Bij de berekening van de boekwaarde van de gronden zijn de toegepaste waarderingsmethoden van belang. Uitgangspunten zijn zo betrouwbaar mogelijke ramingen van te verwachten kosten en opbrengsten en toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel. Dit laatste houdt onder meer in dat tijdens de uitvoering van een project een te verwachten winst pas genomen mag worden wanneer voldoende zekerheid bestaat dat deze winst daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Anderzijds dient, wanneer tijdens de uitvoering van een project, een verlies voorzien wordt, dit onmiddellijk - ten laste van het resultaat van het lopend jaar - genomen te worden. Voor wat betreft de niet in exploitatie genomen gronden geldt dat deze tegen de marktprijs moeten worden gewaardeerd, wat inhoudt dat wanneer de boekwaarde hoger is het verschil ten laste van het resultaat moet worden afgeboekt.

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid bevat een balans met toelichting die inzicht geeft in de ontwikkeling van de grondvoorraden en de balanswaardering alsmede de toegepaste waarderingsmethoden.*

#### *Bevindingen*

In de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 en in de vastgoedmonitor wordt enkel in algemene bewoordingen ingegaan op de ontwikkeling van de boekwaarden van de gronden en eventuele afboekingen. In de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening 2010 is wel een 'verkorte' balans opgenomen. Daarbij is in grafiekvorm de meerjarige ontwikkeling van de grondvoorraad in oppervlakte en geld opgenomen. Deze grafiek biedt echter geen samenhangend cijfermatig totaalbeeld.

Wat de boekwaarden van de gronden betreft ontbreekt de aansluiting tussen de balanscijfers bij het begin en het einde van het jaar. Verwarrend is dat uiteenlopende benamingen worden gebruikt voor de diverse categorieën gronden, zoals 'ruil- en verkoopgronden' en 'verspreide gronden', zonder dat deze worden gedefinieerd. Verder zijn de grondslagen voor de balanswaardering en de wijzigingen daarin met de financiële gevolgen niet duidelijk toegelicht (zie kader 6 voor voorbeelden).

#### *Aanbeveling*

- 13) Eis betere informatie in de paragraaf Grondbeleid over de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de grondvoorraden (met betrekking tot de al dan niet in exploitatie genomen gronden), zowel wat de oppervlakte als wat de waarde betreft.

### **Kader 6: Voorbeelden van onduidelijke balanswaardering in de jaarrekening**

- De wijze van berekening van de waardecorrectie wegens verliesgevende plannen is herzien waardoor de verliesneming circa € 8 miljoen lager uitviel. Deze stelselwijziging maakt het extra moeilijk om de financiële positie van het grondbedrijf te doorgronden.
- In 2010 is er op de niet in exploitatie genomen gronden € 17,7 miljoen afgeboekt. Toegelicht wordt dat dit 'op basis van de marktontwikkelingen' moest gebeuren, zonder te vermelden om welke gronden het gaat, waarvoor deze zijn aangekocht en hoeveel de boekwaarde bedraagt.
- De paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening 2010 bevat een staat waaruit valt af te lezen dat de reserve grondexploitatie in 2010 is teruggelopen tot € 45,2 miljoen, wat een zeer forse verslechtering betekent van € 32 miljoen in één jaar. De toelichting hierbij is weinig samenhangend en onevenwichtig.
- Er wordt uitgebreid stilgestaan bij de budgettaire onbelangrijke 'bommenregeling', maar de aanzienlijke verslechtering van de bedrijfsresultaten wordt erg beknopt toegelicht. Er wordt bijvoorbeeld een verlies gemeld van € 7,7 miljoen op de gereedgekomen fase 1 van het plan Pieter Vredeplein met een toelichting die vragen oproept: er waren hiervoor 'afdoende middelen gereserveerd'.

### **b) Risicomanagement**

Het risicovolle karakter van de grondexploitatie vereist een goed inzicht in de risico's. Risico's moeten regelmatig worden geactualiseerd, zeker voor de risicovolle plannen, zoals ook is aanbevolen door de accountant. Actualisatie is zeker wenselijk bij het opmaken van de jaarrekening. Zoals aanbevolen in de notitie 'Drieluik' (zie kader 1) verdient het aanbeveling om risico's te kwantificeren als de bandbreedte tussen een optimistisch en een pessimistisch scenario. Door aldus tewerk te gaan en vervolgens de positieve en negatieve risico's van de plannen te consolideren naar het niveau van de gehele grondportefeuille ontstaat inzicht in de bandbreedte van het totale risico.

#### **Norm:**

*De risico's worden regelmatig en ten minste bij de samenstelling van de jaarrekening en van de begroting geactualiseerd, waarbij de bandbreedte tussen een optimistisch en een pessimistisch scenario wordt gekwantificeerd.*

#### *Bevindingen*

In de paragraaf Grondbeleid en in de vamo wordt als regel niet met bandbreedtes gewerkt. In de begroting 2012 komen de (algemene plus planspecifieke) risico's uit op € 68 miljoen. Dit is de totaalsom van de vanuit de projecten bottom up gekwantificeerde risico's als gevolg van mogelijke tegenvallers. Die tegenvallers betreffen: afzetvertragingen, hogere kosten, hogere investeringen en andere tegenvallers. Risico's worden hier dus gezien als mogelijke tegenvallers bij kennelijk (te) optimistische ramingen. Deze werkwijze wijkt af van de methode van betrouwbaar ramen binnen een pessimistisch en een optimistisch scenario (Notitie Drieluik, zie kader 1). Genoemd bedrag van € 68 miljoen is berekend op basis van een eigen inschatting van het vastgoedbedrijf. Op projectniveau wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde RISMAN-methode. Echter deze RISMAN-methode is niet geschikt voor de consolidatieberekening om het totale risico in beeld te krijgen. Ambtelijk is medegedeeld dat momenteel onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden om de RISMAN-methode daarvoor wel geschikt te maken. Dit om het totaalrisico te kunnen toetsen aan het gewenste weerstandsvermogen voor de grondexploitatie. Tot die tijd wordt (op grond van meergenoemde Notitie 'Drieluik') de IFLO-norm gebruikt. Het totaalbedrag van de risico's volgens de IFLO-norm komt volgens de begroting 2012 lager uit, te weten € 63,4 miljoen.

#### *Aanbeveling*

- 14) Geef prioriteit aan de ontwikkeling van een systematiek waarbij risico's op projectbasis betrouwbaar kunnen worden geconsolideerd tot een totaal risicobedrag en waarbij de bandbreedte tussen een pessimistisch en optimistisch scenario wordt geraamd.

#### **d) Reserve**

Zoals ook in het handboek 'Gemeente Governance Grond(ig) beleid' van Deloitte wordt aanbevolen, zou de bandbreedte van het totale risico als uitgangspunt moeten worden genomen voor de bepaling van de minimale omvang van de reserve van de grondexploitatie, teneinde over voldoende weerstandsvermogen te beschikken om de mogelijke verliezen in slechte economische tijden te kunnen opvangen.

#### **Norm:**

*Van de reserve wordt een bepaald minimumbedrag als weerstandsvermogen beschikbaar gehouden dat in overeenstemming is met de risico's.*

#### *Bevindingen*

Het genormeerd minimumbedrag, dat volgens de Notitie Drieluik in 1997 op circa € 10 miljoen was becijferd is sinds die tijd nooit meer substantieel bijgesteld. Het genormeerde minimumbedrag bedraagt momenteel € 10,7 miljoen. Gezien de grote risico's lijkt dit ontoereikend<sup>11</sup>, vooral ook omdat - zoals in de begroting 2012 wordt benadrukt - bestuurlijk als uitgangspunt geldt dat de 'gesloten grondexploitatie haar eigen broek moet ophouden' en 'in ieder geval' geen beroep mag doen op de algemene middelen.

#### *Aanbeveling*

- 15) Overweeg om het minimumbedrag van de reserve als weerstandsvermogen in overeenstemming te brengen met de risico's, zoals ook onlangs door de accountant Deloitte is geadviseerd<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Op 12 april 2012 heeft de provincie Noord-Brabant aan de gemeenteraad een brief gezonden waarin de provincie als toezichthouder richting de raad aandringt op 'het actualiseren van de grondexploitatie, de te verwachten verliezen af te boeken (of hiervoor een voorziening te treffen) en de risico's in relatie te brengen tot de gewenste omvang van de algemene reserve grondexploitatie'.

<sup>12</sup> Zie: accountantsverslag van de gemeente Tilburg voor het boekjaar eindigend op 31 december 2011.

### 3.3.7. Grote projecten

Bij de behandeling van het rekenkamerrapport 'Parkeergarage onderbouwd? Een onderzoek naar de rol van de raad en het college bij de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein' heeft de raad geconstateerd dat versterking van de kaderstellende en controlerende rol noodzakelijk is. Op voorstel van de Auditcommissie heeft dit geleid tot de vaststelling van de 'Regeling grote projecten', op basis waarvan de raad projecten met substantiële gevolgen of potentiële risico's tot groot project kan aanwijzen, waarover periodiek gerapporteerd moet worden met na beëindiging van het project een eindevaluatie. Ook in de unaniem aanvaarde raadsnotie van november 2002, naar aanleiding van de oplopende tekorten bij de grondexploitatie, werd opgeroepen de raad beter te informeren over de grote projecten (zie kader 2).

#### **Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid bevat informatie op hoofdlijnen over de grote grondexploitatieprojecten, zoals bedoeld in de 'Regeling grote projecten'.*

#### *Bevindingen*

Een aantal grondexploitatieprojecten voldoet aan de in de 'Regeling grote projecten' genoemde criteria. Toch wordt in de paragraaf Grondbeleid aan dergelijke projecten weinig aandacht besteed, terwijl in de vastgoedmonitor de informatie erover beperkt blijft tot een tabel van de risico's per project zonder de relevante contextinformatie. Een grotere informatieve waarde vraagt om een samenhangend totaalbeeld van de doelen, inspanningen, kosten en opbrengsten, aangevuld met informatie over de belangrijke nieuwe ontwikkelingen, financiële afwijkingen én mogelijkheden tot bijsturing.

In twee kaders worden twee grote projecten nader onderzocht. In kader 7 wordt als eerste voorbeeld de Spoorzone behandeld. Dit belangrijke project met grote kansen én risico's wordt in de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 niet genoemd; dit toont aan dat het aggregatie- en abstractieniveau erg hoog is.

#### **Kader 7: Grote projecten in de begroting en de vastgoedmonitor Voorbeeld 1: de Spoorzone**

In de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 wordt dit project niet genoemd. Ook de vastgoedmonitor bevat geen financieel overzicht van dit project. Wel wordt de Spoorzone met een bedrag van € 22,5 miljoen bij de risico's vermeld. Uit op verzoek van de Rekenkamer verstrekte aanvullende gegevens blijkt dat bij het opstellen van de vastgoedmonitor 2012 een verlies is geanticipeerd op de Spoorzone van € 10,7 miljoen. Het totale tekort op de Spoorzone (exclusief Van Gend en Loos) wordt in de vastgoedmonitor 2012 ingeschat op € 35,6 miljoen. Verdere informatie ontbreekt, zoals over wat er geïnvesteerd is, de geraamde nog te maken kosten en opbrengsten, op hoeveel rijksbijdrage wordt gerekend en de inschatting van de bandbreedte van de risico's. Ook worden genoemde tekorten niet gerelateerd aan de oorspronkelijke reservering, die het college in de raadsvergadering van 2 februari 2009 noemde: "Destijds is een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de Spoorzone en de plannen daarvoor uitgevoerd, die heel positief uitvalt, inclusief de subsidieverslindende cultuurvoorzieningen. Het bedrag van 30 miljoen euro is en blijft gereserveerd en daaraan is niet te tornen, ook vanwege cofinanciering door andere overheden." Het tekort volgens de vastgoedmonitor 2012 ad € 35,6 betekent dus een overschrijding van € 5,6 miljoen.

In kader 8 wordt het bedrijventerrein Vossenbergh West besproken. Bij dit project hebben zich belangrijke nieuwe ontwikkelingen met grote financiële gevolgen voorgedaan. Op 14 maart 2011 is dit plan in de raad besproken. Door de Raad van State was het bestemmingsplan vernietigd, zodat er een nieuw plan moest komen wat gevolgen heeft voor de havenaanleg en de vestiging van een bedrijf. Desgevraagd deelde de wethouder mee dat de gemeente veel geld in dit project had zitten en de renteteller doorgaat op een investering van vele tientallen miljoenen euro's. "Iedere vijf weken dat het project langer duurt, kost dus ongeveer 200.000 euro, met welk bedrag de raad leukere dingen kan doen. Daarnaast speelt het argument van werkgelegenheid. (...) Voor de haven heeft de gemeente een subsidie ontvangen en vertraging leidt tot het risico dat het geld niet meer kan worden geïnd." In het raadsvoorstel werd over deze financiële gevolgen niets gezegd, wel echter in de collegenota, waarin twee scenario's werden genoemd: een vertraging van twee jaar en een vertraging van vijf jaar met een mogelijke kostenpost van € 3 miljoen respectievelijk € 6,5 miljoen, dit nog afgezien van de verminderde aantrekkingskracht van dit bedrijventerrein. De financiële consequenties en de risico's zouden worden verwerkt in de vastgoedmonitor 2012. Zoals uit kader 8 blijkt is dat niet gebeurd.

**Kader 8: Grote projecten in de begroting en de vastgoedmonitor**  
**Voorbeeld 2: Bedrijventerrein Vossenbergh-West**

In de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 en in de vastgoedmonitor zijn de consequenties van het Raadsvoorstel van 14 maart 2011 niet helder voor het voetlicht gebracht. Volgens de op verzoek van de Rekenkamer verstrekte aanvullende informatie is een verlies van € 10,3 miljoen in de vastgoedmonitor verwerkt. Niet duidelijk is of dit een extra verlies is, bovenop het tekort dat in het raadsvoorstel van 27 oktober 2008 wordt genoemd: 'Het saldo van het plan is, met een bijdrage van € 11,4 miljoen uit de Algemene Reserve van het Grondbedrijf, € 2,3 miljoen positief op eindwaarde 2018 (prijspeil 2008). Daarnaast is nog rekening gehouden met een risicopost van € 6,- miljoen voor de aanleg van de haven.' Ook kon het raadsbesluit niet worden achterhaald dat over de bijdrage van € 11,4 miljoen uit de reserve gaat.

*Aanbeveling*

- 16) Overweeg om voor grote grondexploitatieprojecten, zoals (eventueel onderdelen van) Spoorzone, Piushaven en Vossenbergh West, de 'Regeling grote projecten' van toepassing te verklaren en daarover in elk geval in de paragraaf Grondbeleid van de begroting<sup>13</sup> en de jaarrekening te laten rapporteren en daarbij steeds duidelijk de (totale) gemeentelijke bijdrage aan te geven.

**3.3.8. Sturingsmogelijkheden en beslispunten voor de raad**

De paragraaf Grondbeleid in de begroting leent zich bij uitstek voor het doen van voorstellen voor het opstarten van nieuwe grondexploitatieprojecten en het vaststellen van de projectbegrotingen. Het gaat hier om een bevoegdheid van de raad die voortvloeit uit het budgetrecht. Overige onderwerpen die hier als beslispunten aan de orde kunnen komen, zijn: strategische aankopen, overeenkomsten met marktpartijen, bijsturing van verliesgevendende plannen en stopzetting van plannen. Een en ander veronderstelt wel dat een goed zicht wordt geboden in wat voor de raad beïnvloedbaar is en waar de vrije beleidsruimte zit.

<sup>13</sup> De informatie over de grote projecten in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening kan overigens in omvang beperkt blijven. Van belang is een inhoudelijk en financieel overzicht op hoofdlijnen met de nadruk op belangrijke nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden tot bijsturing. Meer gedetailleerde projectinformatie - van alle projecten, groot en klein - kan voor de leden van de raad (vertrouwelijk) via het internet toegankelijk worden gemaakt, zoals voor het eerst is gebeurd bij de begroting 2012.

**Norm:**

*De paragraaf Grondbeleid van de begroting bevat onderbouwde beslispunten over het stellen van bestuurlijke prioriteiten en het doen van richtinggevende uitspraken over nieuwe projecten, strategische aankopen, overeenkomsten met marktpartijen, bijsturing van verliesgevende plannen en stopzetting van plannen.*

**Bevindingen**

In de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 is de focus gericht op dekking van het tekort. In algemene termen worden optimaliseringmogelijkheden opgesomd om het tekort te verminderen, bijvoorbeeld door een lagere kwaliteit van het openbaar gebied en vermindering van de plan- en apparaatskosten. Daarbij wordt verder verwezen naar voorstellen 'in het kader van de vastgoedmonitor 2012'. Uit het onderzoek is gebleken dat deze voorstellen niet in de vamo zijn te vinden maar als afzonderlijke raadsvoorstellen aan de raad zijn voorgelegd. Dit heeft te maken met de gang van zaken rond de bezuinigingsoperatie. Bij de behandeling van de vastgoedmonitor 2011 was besloten om het tekort bij de grondexploitatie mee te nemen bij de totale bezuinigingsoperatie, doch later is besloten dit los van elkaar te behandelen. Verwezen werd naar afzonderlijke voorstellen tot 'optimalisatie'. Ten tijde van de aanbidding van de begroting moesten die nog verder uitgewerkt worden. Deze zijn nadien separaat aan de raad voorgelegd. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de paragraaf Grondbeleid van de begroting geen concrete voorstellen bevat voor de bijsturing van verliesgevende plannen en de terugdringing van het tekort. Voor een integrale afweging en besluitvorming bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling zou dit wel gewenst zijn. Dit geldt eveneens voor voorstellen over stopzetting van plannen en het afboeken van de reeds gemaakte plan- en apparaatskosten. Opmerkelijk is dat in de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening 2010 een afboeking van € 7,9 miljoen heeft plaatsgevonden op 'vooralnog' stopgezette plannen (Drijfplanen, Bakertand en Laarveld West), zonder te vermelden of daaraan een besluit van de raad ten grondslag heeft gelegen en zonder dat hierover in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en in de vastgoedmonitor iets gezegd wordt. Wel bevat de paragraaf Grondbeleid van de begroting 2012 een bezuinigingsvoorstel op de plan- en apparaatskosten, te weten het terugbrengen van het budget voor nieuwe initiatieven van € 0,5 miljoen naar € 0,2 miljoen.

Inzake de besluitvorming over nieuwe grondexploitatieprojecten kan worden opgemerkt dat dit in de praktijk meestal 'stap voor stap' gebeurt en 'al werkende weg' verloopt, waardoor er geen als zodanig herkenbaar go-no go-besluit valt aan te wijzen. In de toekomst kan deze tekortkoming voor wat betreft de grote projecten worden opgeheven door de invoering van het recent vastgestelde 'bestuurlijke besluitvormingsproces voor fysieke projecten'<sup>14</sup>.

Strategische grondaankopen en het verwervingsbeleid in het algemeen komen in de paragraaf Grondbeleid niet of nauwelijks aan de orde. Volgens de begroting 2011 stelt de raad jaarlijks een limiet vast voor gelegenheids- en/of strategische aankopen. Een limiet van € 10 miljoen was gebruikelijk. Echter in de begroting 2012 wordt hierover niets gezegd. Ambtelijk is medegedeeld dat in de meerjarenraming structureel een bedrag van € 10 miljoen is opgenomen.

In voorbereiding zijnde of gesloten overeenkomsten met marktpartijen zouden eveneens ter sprake moeten komen, immers overeenkomsten bevatten - veelal voor een langere termijn - verplichtingen waar de gemeente aan gehouden is en die de mogelijkheid tot bijsturing inperken.

**Aanbeveling**

- 17) Laat het college onderbouwde beslispunten opnemen in de paragraaf Grondbeleid van de begroting over het stellen van bestuurlijke prioriteiten en het doen van richtinggevende uitspraken over nieuwe projecten, strategische aankopen, overeenkomsten met marktpartijen, bijsturing van verliesgevende plannen en stopzetting van plannen. Deze punten kunnen dan worden betrokken bij de integrale besluitvorming op basis van de begroting.

<sup>14</sup> Vastgesteld in de gemeenteraad 16 april 2012.



## 4. Kwaliteit van de informatievoorziening algemene uitkering gemeentefonds

### 4.1 Inleiding

Naast een kwalitatief hoogwaardige informatievoorziening over de grondexploitatie is vanuit het oogpunt van het budgetrecht een transparante en begrijpelijke informatievoorziening over de algemene uitkering gemeentefonds ook gewenst. De algemene uitkering gemeentefonds betreft immers de grootste inkomstenbron van de gemeente Tilburg en beslaat zo'n 80% van de zogenaamde algemene dekkingsmiddelen. Een daling of toename van de algemene uitkering gemeentefonds kan een behoorlijke impact hebben op de financiële positie en het uitgavenpatroon van de gemeente.

De algemene uitkering gemeentefonds is opgebouwd uit drie typen uitkeringen: een algemene uitkering welke wordt verdeeld via vaste verdeelmaatstaven (AU: € 195,1 miljoen in 2012), de zogenaamde decentralisatie-uitkeringen (DU) en de integratie-uitkeringen<sup>15</sup> (IU) (tezamen € 42,3 miljoen), in totaal derhalve circa € 237,5 miljoen. Op de eerstgenoemde uitkering (AU) is het zogenaamde accres van toepassing. Het accres is bedoeld als compensatie voor loon- en prijsstijgingen alsmede volumeontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten (zie voor toelichting kader 9).

De middelen uit het gemeentefonds kunnen door de gemeente in beginsel<sup>16</sup> vrij worden ingezet, dat wil zeggen zonder dat de gemeente zich bij het Rijk moet verantwoorden over de besteding. De gemeente is autonoom in het maken van eigen beleidskeuzes. Dit in tegenstelling tot specifieke uitkeringen uit het gemeentefonds, welke wel voor een specifiek doel worden verstrekt aan gemeenten.

Het 'betrouwbaar' ramen van deze omvangrijke begrotingspost is voor gemeenten vaak lastig. De hoogte en ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds is van veel factoren afhankelijk zoals de ontwikkeling van het (lokale) aantal inwoners, het aantal bijstandsontvangers en het aantal woonruimten. Daarnaast is de omvang van het gemeentefonds gekoppeld aan de rijksbegroting, waardoor ontwikkelingen op de rijksbegroting direct effect hebben op de algemene uitkering. Hogere rijksuitgaven leiden tot een groei van het gemeentefonds en lagere rijksuitgaven tot een daling van het gemeentefonds ('samen trap op en samen trap af'). De huidige normeringssystematiek houdt tevens rekening met een compensatie voor loon- en prijsstijgingen. Daarbij wordt uitgegaan van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (pBBP). De economische crisis impliceert dat de inflatie laag blijft en hierdoor de pBBP ook. Dit heeft tot gevolg dat de nominale groei (= bruto) van het gemeentefonds en daarmee de nominale uitkeringen richting gemeenten, kleiner is dan in tijden van economische bloei.

De raad heeft er groot belang bij dat de (meerjaren)ramingen met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds betrouwbaar en transparant zijn. Artikel 189 lid 2 Gemeentewet bepaalt immers dat de raad de expliciete taak heeft om ervoor te zorgen dat de begroting in evenwicht is. Van de eis dat de begroting in evenwicht is mag afgeweken worden als aannemelijk gemaakt kan worden dat de begroting in de eerstvolgende jaren in evenwicht<sup>17</sup> wordt gebracht. De raad dient daarom een zo betrouwbaar en reëel mogelijk beeld te hebben van alle baten en lasten van de gemeente, bij voorkeur over een reeks van jaren.

De Rekenkamer Tilburg heeft aan de hand van deskresearch onderzocht op welke wijze de algemene uitkering gemeentefonds wordt geraamd en vervolgens verwerkt wordt in de budgetproducties welke bestemd zijn voor de raad. Daarnaast heeft de Rekenkamer de informatievoorziening uit de P&C-stukken getoetst aan de door de Rekenkamer Tilburg opgestelde normen (zie hoofdstuk 2). De Rekenkamer heeft daarbij specifiek gekeken naar de jaren 2008-2011 en de meerjarenraming 2012-2015.

---

<sup>15</sup> Een decentralisatie-uitkering is onderdeel van het gemeentefonds en een variant op de bestaande integratie-uitkering. De integratie-uitkering is bestemd om middelen via het gemeentefonds te verdelen op een wijze die afwijkt van de bestaande verdeelsleutels. Wanneer een integratie-uitkering in het leven wordt geroepen, moet ook meteen het tijdstip worden bepaald waarop de middelen worden overgeheveld naar de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Op die wijze is het tijdelijk karakter gewaarborgd. Het tijdstip van overheveling hoeft in het geval van een decentralisatieuitkering nog niet bekend te zijn en daarnaast kan het ook om tijdelijke middelen gaan.

<sup>16</sup> Binnen de algemene uitkering gemeentefonds is circa € 42,3 miljoen (2012) 'gelabeld' in de vorm van een decentralisatie en/of integratieuitkering. Het bedrag van € 195,1 miljoen is volledig vrij besteedbaar.

<sup>17</sup> Beoogd wordt een structureel meerjarig evenwicht (niet incidenteel).

In paragraaf 4.2 wordt de systematiek beschreven van de wijze waarop de algemene uitkering gemeentefonds als jaarschijf wordt verwerkt in de P&C-stukken. Daarbij wordt expliciet gekeken naar de 'verticale' ontwikkeling van de begrotings- en realisatiecijfers. Paragraaf 4.3 gaat nader in op de wijze waarop in Tilburg de algemene uitkering gemeentefonds wordt verwerkt in de meerjarenraming. Het gaat hier om de 'horizontale' verwerking over de ramingsjaren. In paragraaf 4.4. is tenslotte de toetsing aan de hand van het normenkader opgenomen.

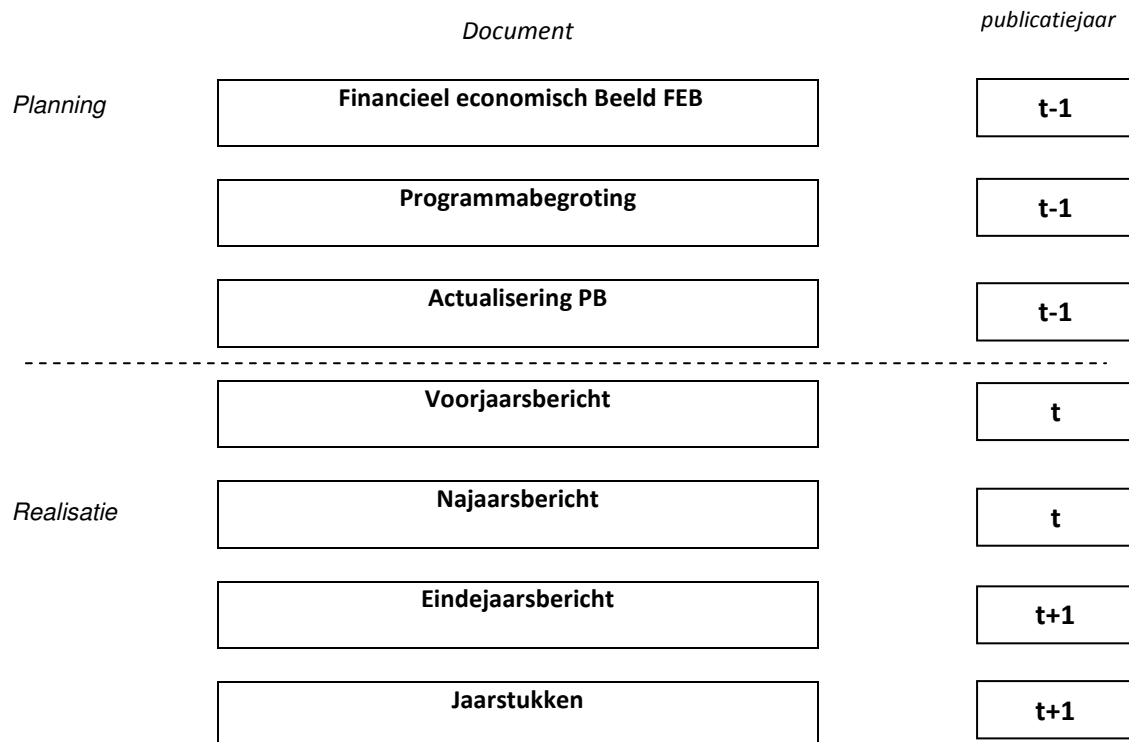
#### **Kader 9: Accres gemeentefonds**

Bij de berekening van de algemene uitkering (AU) speelt het zogenaamde accres een belangrijke rol. Het accres geeft de toe- of afname van de rijksuitgaven<sup>18</sup> weer. Het Rijk informeert gemeenten jaarlijks over de verwachte ontwikkeling van het accres via de zogenaamde mei- en septembercirculaires. In deze circularies worden gemeenten ook geïnformeerd over nieuwe gemeentelijke taken of taken die vervallen. Het accres is bedoeld als compensatie voor loon- en prijsontwikkelingen alsmede volumeontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten. Stijgen de rijksuitgaven in enig jaar met 1% dan stijgt het accres gemeentefonds ook met 1%. In de circularies wordt een onderscheid gemaakt tussen het nominale accres en het reële accres. Het verschil zit in de nominale ontwikkelingen (opvangen van de effecten van loon- en prijsstijgingen). Niet het nominaal accres, maar het reële accres is van belang als het gaat om de vraag of er ruimte is voor nieuw beleid.

#### **4.2 Verwerking algemene uitkering Gemeentefonds binnen de P&C-cyclus**

In onderstaande figuur is het stroomschema weergegeven van het ('verticale') P&C-proces dat doorlopen wordt. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de planning en de realisatiefase. Per fase zal kort worden geschetst op welke wijze de raad geïnformeerd wordt over de raming van en de daadwerkelijke ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds.

*Afbeelding: stroomschema P&C-cyclus*



<sup>18</sup> Het rijk gaat bij haar berekening uit van de zogenaamde netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds.

### *Informatievoorziening in de planningsfase*

In de planningsfase wordt richting de raad op verschillende momenten informatie verstrekt over de te verwachten algemene uitkering gemeentefonds voor het komende begrotingsjaar en de drie daarop volgende (ramings)jaren.

In het Financieel economisch Beeld (FEB)<sup>19</sup> wordt jaarlijks voor de komende vier kalenderjaren (begrotingsjaar en de drie opeenvolgende jaren) de financiële ontwikkeling (het 'perspectief') in beeld gebracht. Daarbij wordt een meerjarige inschatting gemaakt van de verwachte ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds. Hierdoor krijgt de raad vier jaar voorafgaand aan het feitelijke begrotingsjaar de eerste ruwe inschatting van de algemene uitkering gemeentefonds voor een specifiek jaar.

Het bij het FEB bepaalde bedrag voor de algemene uitkering gemeentefonds van het eerstkomende begrotingsjaar wordt op basis van de meicirculaire van het rijk geactualiseerd en verwerkt in de programmabegroting. Binnen de opzet van de Tilburgse programmabegroting valt de algemene uitkering gemeentefonds als baat binnen het programma 'algemene middelen/interne dienstverlening'<sup>20</sup>. Specifiek worden de inkomsten geboekt op het product 1.4.4.50 'algemene uitkering'. Overigens is het niet voor alle gemeenten gangbaar om de algemene uitkering gemeentefonds als baat bij een specifiek programma van de begroting op te voeren. Zo blijkt uit de toelichting<sup>21</sup> bij artikel 8 BBV (lid 5) dat gemeenten verplicht tot het maken van een overzicht van algemene dekkingsmiddelen.

Omdat het tegelijkertijd gaat om een 'algemeen dekkingsmiddel' en om een baat voor het programma 'algemene middelen/interne dienstverlening', zijn in de Tilburgse programmabegroting verspreid over verschillende hoofdstukken, paragrafen en bijlagen van de programmabegroting 'brokken' informatie terug te vinden over de algemene uitkering gemeentefonds:

- Zo wordt bijvoorbeeld in het algemene hoofdstuk 'Inleiding en financieel beeld' van de programmabegroting een toelichting gegeven op de (meerjarige) ontwikkeling van het accres gemeentefonds en de meerjarige doorvertaling daarvan voor Tilburg. Ook worden de structurele doorwerkingen van het eindejaars- en het voorjaarsbericht in dit beeld verwerkt om zo een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de financiële situatie van de gemeente (exploitatie).
- De programmabegroting kent tevens een door het BBV verplicht gestelde paragraaf 'algemene dekkingsmiddelen'. Hierin wordt de algemene uitkering gemeentefonds als aandeel van het totaal algemene dekkingsmiddelen van dat specifieke begrotingsjaar (sinds de PB 2012 in de vorm van een taartdiagram) gepresenteerd richting de raad.

Tussen het moment van het opstellen van de programmabegroting en de actualisering van de programmabegroting verschijnt de septembercirculaire van het rijk. Op basis van deze circulaire wordt opnieuw een berekening gemaakt van de algemene uitkering gemeentefonds, welke wordt verwerkt in de actualisering van de programmabegroting. Het in de actualisering gepresenteerde bedrag voor de algemene uitkering gemeentefonds wordt binnen de Tilburgse systematiek gepresenteerd als een afwijking (herijking) ten opzichte van het genoemde totaalbedrag in de programmabegroting.

---

<sup>19</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat met ingang van het begrotingsjaar 2013 er een aantal wijzigingen worden doorgevoerd in bovenstaande cyclus (gebaseerd op de 'visie P&C' oktober 2011). Zo zal de actualisering van de programmabegroting geen apart document meer zijn, het Eindejaarsbericht komt te vervallen en het Financieel Economische Beeld wordt samengevoegd met de strategische vooruitblik uit het jaarverslag. Tezamen zullen deze twee laatstgenoemde documenten de Perspectiefnota gaan vormen waarin de inhoudelijke en financiële kaders voor de programmabegroting worden uitgewerkt.

<sup>20</sup> Met ingang van de programmabegroting 2013 zullen de huidige programma's vervallen en worden vervangen door de vier programma's: Sociale stijging, vestigingsklimaat, leefbaarheid en bestuur.

<sup>21</sup> 'De algemene dekkingsmiddelen worden niet als baten in de diverse programma's opgenomen. Bij dit overzicht kan niet worden gesproken van een programma. Inzicht in de baten is echter essentieel voor de raad. Daarom zijn de belangrijkste onderdelen van de algemene dekkingsmiddelen (waaronder de algemene uitkering gemeentefonds) verplicht voorgeschreven in het vijfde lid'.

### *Informatievoorziening in de realisatiefase*

Na vaststelling van de actualisering van de programmabegroting vangt de realisatiefase aan. Gedurende het begrotingsjaar wordt de omvang van de algemene uitkering gemeentefonds doorlopend herijkt<sup>22</sup> op basis van de gemeentefondscirculaires<sup>23</sup> en de zogenaamde maatstaven<sup>24</sup>.

In het voorjaarsbericht worden de afwijkingen (mee- en tegenvallers) ten opzichte van het door de raad (bij de actualisering) vastgestelde bedrag verwerkt. Ditzelfde proces gebeurt ook in het najaars- en het eindejaarsbericht. De in de berichten gepresenteerde afwijkingen (mee- en tegenvallers) van de algemene uitkering gemeentefonds kunnen betrekking hebben op meerdere uitkeringsjaren (dus niet enkel het lopende begrotingsjaar maar ook voorgaande uitkeringsjaren). Dit in tegenstelling tot de in de begrotingsstukken genoemde bedragen die enkel betrekking hebben op één begrotingsjaar.

Bij de jaarrekening wordt tenslotte (bij het programma algemene middelen en dienstverlening) het eindbedrag (het met de geactualiseerde programmabegroting vastgestelde bedrag +/- de tussentijdse gemelde afwijkingen in de berichten) weergegeven in een tabel 'middelen' waarbij voor het product 1.4.4.50 (algemene uitkering) de baten en lasten worden gepresenteerd alsmede het saldo. Een meer uitgebreide toelichting op deze cijfers is te vinden in het eindejaarsbericht concernstaf en het dienstjaarverslag concernstaf<sup>25</sup>.

In de programmaverantwoording/jaarrekening is nog een paragraaf 'analyse verschillen' opgenomen. In deze paragraaf is een overzicht opgenomen van de belangrijkste afwijkingen zoals eerder opgenomen in de berichten. De in de berichten opgenomen afwijkingen worden als incidentele mee- of tegenvaller voor het lopende begrotingsjaar beschouwd. Binnen Tilburg is het beleid dat de meevallers<sup>26</sup> bij het eindejaarsbericht ten gunste van de (genormeerde) Algemene Reserve wordt gebracht tot het niveau van de bovengrens van de voorgeschreven bandbreedte. Na het bereiken van dit niveau wordt de meevaller toegevoegd aan de Reserve Grootschalige Investeringswerken (RGI).

### *Overige informatievoorziening m.b.t. ontwikkeling algemene uitkering gemeentefonds*

Buiten de informatievoorziening in de P&C-stukken om informeert het college (indien er sprake is van substantiële ontwikkelingen) de raad ook nog tussentijds over de ontwikkelingen rondom de algemene uitkering gemeentefonds. Zo is in het begrotingsjaar 2011 informatie over de algemene uitkering gemeentefonds richting de raad gezonden o.a. via de raadsvoorstellen in het kader van de bezuinigingsoperatie 2012-2015 (voorjaar 2011), het collegebesluit met betrekking tot het bestuursakkoord VNG (mei 2011) en de raadsbrief (17 juni 2011) van het college inzake de gevolgen van de meircirculaire.

---

<sup>22</sup> Onder herijken wordt verstaan het doorvoeren van mutaties welke het gevolg zijn van wijzigingen van algemene aard. Denk daarbij aan loon- en prijsontwikkelingen, wijziging in BTW-tarieven, energieprijzen e.d. Voor een herijking geldt dat er geen sprake is van een keuzemogelijkheid, met andere woorden als gemeente heb je geen invloed op de bepalende factoren.

<sup>23</sup> Vanaf 2012 verschijnen er gedurende het jaar drie circulaires vanuit het rijk: de zogenaamde mei-, september- en decembercirculaire. De circulaires geven de (financiële)gevolgen weer van de actuele ontwikkelingen in de algemene uitkering gemeentefonds voor de relevante uitkeringsjaren te categoriseren naar accresontwikkelingen en beleidsontwikkelingen/taakwijzigingen.

<sup>24</sup> Het Rijk hanteert bij de verdeling van het gemeentefonds over individuele gemeenten onder meer de volgende gegevens: het aantal inwoners, het aantal jongeren, het aantal uitkeringsgerechtigden, de oppervlakte van het land en de grootte van de watergebieden. Dit worden maatstaven genoemd. Er zijn ruim 60 maatstaven. Elke maatstaf heeft een bedrag 'per eenheid'.

<sup>25</sup> Volledigheidshalve merkt de Rekenkamer Tilburg op dat zowel het eindejaarsbericht als de dienstjaarverslagen met daarin overzichten op 'productniveau' zullen komen te vervallen.

<sup>26</sup> Tegenover gesteld geldt dat tegenvallers ten laste van de (genormeerde) Algemene Reserve worden gebracht tot het niveau van de ondergrens van de voorgeschreven bandbreedte.

#### 4.3 Meerjarenraming algemene uitkering gemeentefonds.

In Tilburg wordt het meerjarig financieel beeld geschetst in het Financieel Economisch Beeld (FEB)<sup>27</sup> dat de basis vormt voor de eerstvolgende begroting. In het FEB wordt de financiële situatie voor het komende begrotingsjaar plus de drie daaropvolgende kalenderjaren geraamd op basis van bestaand beleid. Dit wil zeggen dat enkel de algemene herijkingen<sup>28</sup> en (semi)autonome ontwikkelingen (> € 50.000) worden verwerkt. Het FEB wordt formeel niet door de raad vastgesteld.

In de programmabegroting en de actualisering van de programmabegroting wordt het 'beleidsarme' beeld uit het FEB verder aangevuld met de financiële gevolgen van de door de politiek gemaakte keuzes (bezuinigingen en/of voorstellen nieuw beleid). Bij de actualisering van de programmabegroting beschikt de gemeenteraad daarmee over een compleet financieel beeld voor de komende vier begrotingsjaren. Het financieel beeld in de P&C-stukken wordt geschetst aan de hand van een tabel waarin herijkingen, bezuinigingsvoorstellen en voorstellen nieuw beleid worden opgesomd. De algemene uitkering gemeentefonds wordt binnen het financieel beeld verwerkt als een 'herijking'.

Met betrekking tot het meerjarig financieel beeld bestaan een aantal wettelijk vastgestelde kaders<sup>29</sup> (Bijv. artikel 189 Gemeentewet en de artikelen 20-23 BBV). Naast deze wettelijke kaders kunnen lokale beleidsregels van toepassing zijn. In Tilburg zijn de volgende nota's relevant; de 'nota Drieluik, verfijning financiële beheersbaarheid' (1997), de collegenota 'kostenmix (1999), de collegenota 'autonome ontwikkelingen' (2011) en de collegenota 'definitieve vaststelling format perspectiefnota (2012):

- 1) De nota 'naar meer betrouwbare ramingen' vormt een onderdeel van deze bovengenoemde 'nota Drieluik' (zie voor toelichting kader 1 in hoofdstuk 3).
- 2) In de collegenota 'kostenmix' (juli 1999) wordt toegelicht op welke wijze in Tilburg wordt omgegaan met het verschijnsel loon- en prijsstijgingen in de perspectiefnota<sup>30</sup>, de programmabegroting en de dienstplannen. De loonontwikkeling wordt zelfstandig<sup>31</sup> door de gemeente geraamd en wordt voor een deel gebaseerd op de circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de ramingen van het CPB. De raming van de prijsontwikkeling van de materiële overheidsconsumptie wordt door de gemeente wel volledig gebaseerd op de publicaties van BZK en het CPB. Door deze werkwijze ontstaat er in de praktijk een verschil in de loon- en prijsontwikkeling zoals verwerkt in de begroting enerzijds en anderzijds de compensatie voor lonen en prijzen zoals opgenomen in het nominale accres van het gemeentefonds wat o.a. bedoeld is om de effecten van de loon- en prijsstijgingen op te vangen.
- 3) Met betrekking tot het beleid inzake herijkingen heeft het college van B&W in januari 2011 een nota behandeld met betrekking tot de zogenaamde 'autonome ontwikkelingen'. In deze collegenota zijn de uitgangspunten van het in 1999 opgestelde beleid inzake 'autonome ontwikkelingen' opnieuw beoordeeld. Het college heeft op basis van de nota besloten om het bestaande beleid uit 1999 met betrekking tot autonome herijkingen te handhaven. Opnieuw vastgesteld is dat de effecten van de herijkingen voor de meerjarenraming worden berekend op basis van constante prijzen. Dit betekent dat het eerstkomende begrotingsjaar is gebaseerd op het werkelijke prijspeil dat in dat jaar wordt verwacht (loon- en prijsontwikkelingen). De jaren na het eerstkomende begrotingsjaar wordt het prijspeil van het begrotingsjaar aangehouden. Met andere woorden: het meerjarenperspectief is gebaseerd op constante prijzen zijnde het prijspeil van het begrotingsjaar. Met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds wordt in de collegenota 'autonome ontwikkelingen' daarnaast nog expliciet vermeld dat voor de algemene uitkering de doorrekening wordt beperkt tot het eerstvolgende begrotingsjaar. Zo blijkt uit de passage: 'Voor de algemene uitkering (baten) wordt geen meerjarige doorrekening doorgevoerd. Concreet betekent dit dat wel aan de lastenkant meerjarig alles op basis van prognoses doorgerekend

<sup>27</sup> Met ingang van 2012 wordt het FEB vervangen door de Perspectiefnota (PPN).

<sup>28</sup> Op basis van o.a. ramingen van CPB, CBS en gegevens van het ministerie van BZK en ontwikkelingen binnen de gemeente worden de bestaande budgetten herijkt, hetgeen een meerjarige indicatie is van de financiële ontwikkeling van de gemeente.

<sup>29</sup> De Rekenkamer Tilburg heeft deze normen verwerkt in het normenkader. Meer gedetailleerde informatie is terug te vinden in bijlage x.

<sup>30</sup> Tot en met 2005 kende Tilburg een perspectiefnota. In de periode 2006-2011 verscheen er jaarlijks een FEB (Financieel Economisch Beeld). Met ingang van 2012 kent Tilburg weer een Perspectiefnota.

<sup>31</sup> Uitgangspunt is dat dit gebeurt op basis van de geldende CAO-afspraken.

wordt, maar voor de algemene uitkering alleen het feitelijke begrotingsjaar en niet de meerjarenraming uit oogpunt van transparantie en inzichtelijkheid. Het volume van de algemene uitkering wordt jaarlijks bepaald door een mix van veel beleidsmatige en volume factoren'.

- 4) In de collegenota 'vaststelling definitief format perspectiefnota' (januari 2012) stelt het college in de nota vast dat 'de ramingmethodieken aan actualisering toe zijn'. Ambtelijk zal in 2012 nog nader gekeken worden naar de binnen de gemeente gehanteerde methode van ramen.

Belangrijke conclusie is dat in Tilburg de gedragslijn bestaat waarbij het (nominale) accres alleen voor het feitelijke begrotingsjaar wordt doorgerekend en niet voor de drie daarop volgende ramingsjaren. Concreet betekent dit dat het accres alleen voor het komende begrotingsjaar in het financieel beeld wordt verwerkt. Tegelijkertijd wordt tegenover dit accres de verwachte loon- en prijsontwikkeling voor het begrotingsjaar verwerkt. Per saldo ontstaat hierdoor een reëel bedrag. Voor de drie daarop volgende ramingsjaren wordt het accres op '0' in de boeken gezet. Ook wordt voor de komende ramingsjaren geen rekening gehouden met de verwachte nominale ontwikkelingen (lonen en prijzen).

In de Tilburgse begroting wordt gewerkt met constante prijzen. Dit is gangbaar in veel gemeenten. De rijksbegroting daarentegen is gebaseerd op de methode van lopende prijzen. Dit wil zeggen dat alle begrotingsjaren (begrotingsjaar plus drie daaropvolgende begrotingsjaren) zijn gebaseerd op het prijspeil dat in dat jaar wordt verwacht (loon- en prijsontwikkelingen). Deze methode van lopende prijzen leidt tot een cumulatie van nominale ontwikkelingen door de jaren heen. Er bestaat dus een verschil tussen de methodes die Tilburg en het Rijk hanteren.

#### **4.4. Toetsing normenkader**

In deze afsluitende paragraaf wordt de informatievoorziening over de algemene uitkering gemeentefonds getoetst aan het in hoofdstuk 2 opgenomen normenkader. In de paragraaf 4.4.1. wordt ingegaan op de informatievoorziening met betrekking tot de 'verticale ontwikkeling' van de algemene uitkering gemeentefonds (de ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds in enig jaar gedurende de verschillende ramingmomenten). Paragraaf 4.4.2. gaat over de 'horizontale ontwikkeling' zijnde de ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds in meerjarig perspectief.

##### **4.4.1. Financieel beeld van het begrotingsjaar**

In paragraaf 4.2 heeft de Rekenkamer Tilburg het P&C-proces middels een stroomschema in beeld gebracht. Aan de hand van de verschenen P&C-stukken (van FEB t/m jaarstukken) heeft de Rekenkamer geprobeerd het cijfermatige verloop van de begrotingsjaren 2008-2011 in kaart te brengen. Bij het in kaart brengen van de cijfers is tegelijkertijd de informatievoorziening getoetst aan de volgende norm:

#### **Norm:**

*De verstrekte informatie in de P&C-stukken (begroting, berichten en jaarstukken) geeft voldoende inzicht in de verwachte ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds alsmede de realisatiecijfers van voorgaande jaren.*

#### *Bevindingen*

- De informatie over de algemene uitkering gemeentefonds is verspreid in de P&C stukken opgenomen. Zo wordt er (veel) informatie gegeven in het algemene hoofdstuk 'inleiding en financieel beeld' van de programmabegroting en de uitgebreide bijlage 'toelichting herijkingen' bij zowel de programmabegroting als de actualisering van de programmabegroting. De informatie en cijfers zijn uiteindelijk wel te vinden, maar de lezer moet goed ingewijd zijn in de P&C-systematiek om zijn weg te vinden in de diverse boekwerken.
- Verwarrend in de P&C-stukken is dat de term 'algemene uitkering gemeentefonds' zowel gebruikt wordt bij de totale uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering, decentralisatie en integratieuitkeringen) als bij het 'uitkeringstype' algemene uitkering (AU). Dit is overigens ook in de landelijke stukken (bijv. in circulaires van het rijk, VNG-notities) het geval.

- Dit komt de begrijpelijkheid van de informatie niet ten goede.
- Bij de ramingen van de algemene uitkering gemeentefonds in de programmabegroting worden ter vergelijking géén rekeningcijfers van voorgaande jaren vermeld. De rekeningcijfers zijn overigens wel terug te vinden in de bijlage 'budgetoverzichten'. Ook hiervoor geldt dat de lezer goed ingewijd moet zijn om 'de weg' te vinden in de diverse boekwerken om zo een compleet beeld te verkrijgen.
  - In de programmabegroting is (het door het BBV verplicht gestelde) overzicht 'algemene dekkingsmiddelen' opgenomen. In dit overzicht is het totaalbedrag van de verwachte algemene uitkering gemeentefonds opgenomen. In de toelichting bij het overzicht wordt niet nader ingegaan op de gehanteerde ramingmethodieken en/of de eventueel aanwezige risico's omtrent het al dan niet realiseren van de te verwachte baat. Het verwachte risico omtrent de algemene uitkering gemeentefonds wordt wel benoemd in de afzonderlijke 'risicoparagraaf'.
  - Het BBV (artikelen 25 en 27) bepaalt o.a. dat 'spiegelbeeldig' aan de programmabegroting de rekening ten minste 'een overzicht van de gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen dient te bevatten inclusief een toelichting met daarin een analyse van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de programmabegroting'. De Rekenkamer Tilburg heeft een dergelijk overzicht niet in de P&C-stukken aangetroffen.
  - In de jaarstukken is ook geen spiegelbeeldig hoofdstuk 'financieel beeld' opgenomen. Door het ontbreken van een spiegelbeeldig hoofdstuk 'financieel beeld' en/of een overzicht 'gerealiseerde algemene dekkingsmiddelen' krijgt de raad niet makkelijk een integraal overzicht van verschillen tussen de begrotings- en realisatiecijfers met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds.
  - De jaarstukken kent daarentegen wel een paragraaf 'analyse verschillen' waarin de ontstane verschillen tussen de vastgestelde begroting en de uiteindelijke realisatie worden opgesomd als incidentele mee- of tegenvallers (deze verschillen zijn alle verantwoord in de berichten). Het ontbreekt in dit overzicht echter aan een nadere analyse (bijvoorbeeld de vraag of de gehanteerde ramingsmethodieken en/of gehanteerde uitgangspunten juist waren).
  - Over de algemene uitkering gemeentefonds wordt in de programmabegroting en de jaarstukken gerapporteerd op het niveau van totaalbedragen (circa € 237,5 miljoen). In de berichten wordt afwijkingen gerapporteerd ten opzichte van de meest recente ramingen. Daarnaast hebben de in de berichten genoemde bedragen betrekking op eerdere uitkeringsjaren, terwijl de in de begroting genoemde bedragen enkel betrekking hebben op het komende begrotingsjaar.
  - Het integrale financieel beeld dat de Rekenkamer Tilburg heeft gereconstrueerd aan de hand van de voor de raad toegankelijke P&C-stukken is voor een feitencheck voorgelegd aan de afdeling P&C. Uiteindelijk is door de afdeling P&C een afwijkend overzicht (zie onderstaande tabel) aangeleverd aan de Rekenkamer omdat bleek dat aan de hand van de P&C-stukken het niet mogelijk bleek om een overzicht samen te stellen dat 'kloppend' is per begrotingsjaar. Dit heeft te maken met het feit dat in de berichten ook de afwijkingen zijn opgenomen die betrekking hebben op eerdere begrotingsjaren.

Op de volgende pagina is de tabel opgenomen met daarin de cijfers welke op verzoek van de Rekenkamer Tilburg zijn aangeleverd door de afdeling P&C. De complete tabel met daarin o.a. een opsplitsing van de algemene uitkering en de decentralisatie- en integratieuitkeringen en een nadere analyse van de percentuele afwijking is opgenomen in bijlagen 3A en 3B bij dit rapport.

Tabel 1: 'cijfermatig' verloop geconstateerde afwijkingen algemene uitkering gemeentefonds

X € 1000	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Planningsfase</i>					
FEB	-	200.903.000	212.100.000	229.248.800	229.600.000
Programmabegroting (meicirculaire)	191.092.000	200.203.000	224.550.000	237.739.000	232.000.000
<b>Actualisering PB (septembercirculaire)</b>	<b>195.800.000</b>	<b>216.450.000</b>	<b>233.950.000</b>	<b>237.950.000</b>	<b>230.624.000</b>
<i>Realisatiefase</i>					
Voorjaarsbericht	200.973.000	221.516.000	245.788.000	238.690.000	-
Najaarsbericht	200.643.000	221.523.000	245.788.000	240.905.000	-
Eindejaarsbericht/ Jaarstukken	<b>200.945.000</b>	<b>222.486.000</b>	<b>246.546.000</b>	<b>242.762.000</b>	-
Verschil jaarstukken- PB	<b>5.145.000 (v)</b>	<b>6.036.000 (v)</b>	<b>12.596.000 (v)</b>	<b>4.812.000 (v)</b>	
Totale % afwijking	2,63%	2,79 %	5,38 %	2,02 %	

De tabel brengt in beeld dat er in de jaren 2008-2011 sprake is van een (structurele reeks) van meevallers, zijnde het verschil tussen het geraamde bedrag bij de actualisering van de programmabegroting en de uiteindelijke realisatie bij de jaarstukken. Ook in de jaren voorafgaand aan de bestudeerde periode 2008-2011 was er al sprake van een (structureel) patroon van meevallers. De meevallers worden vervolgens aangemerkt als 'incidenteel'. Deze incidentele meevallers worden conform vastgesteld beleid aan de algemene reserve en/of de RGI toegevoegd.

Uit een nadere analyse op basis van door de afdeling P&C (zie bijlage 3) aangeleverde cijfers valt te constateren dat de ontstane verschillen (binnen de jaarschijf) met name worden veroorzaakt door de taakwijzigingen, de decentralisatie- en integratieuitkeringen. Het gaat hier om (extra) baten waar min of meer verplichte taken/activiteiten voor de gemeente tegenover staan. De financiële (en politieke) manoeuvreerruimte is voor deze baten beperkt. De raming van het accres AU (periode 2008-2011) bleek percentueel niet veel te fluctueren. Met andere woorden: de raming van de vrij in te zetten algemene dekkingsmiddelen (AU) week percentueel niet substantieel af ten opzichte van de in de programmabegroting opgenomen baten.

#### Aanbevelingen

- 18) Vraag het college bij de jaarstukken een analyse te geven van de verschillen tussen ramingen en realisaties van de algemene uitkering gemeentefonds. Dit kan in een 'spiegelbeeldig' hoofdstuk 'financieel beeld' of bij het wettelijk verplicht gestelde overzicht algemene dekkingsmiddelen.
- 19) Geef in de berichten niet alleen de afwijkingen weer, maar geef ook een vergelijking van de nominale (totaal)bedragen.

#### 4.4.2. Meerjarenraming

Hoewel de meerjarenraming van de programmabegroting in formeel opzicht niet wordt vastgesteld, kan de meerjarenraming wel behoorlijke bestuurlijke impact krijgen. Zo is bijvoorbeeld in 2011 een meerjarig bezuinigingspakket voor de periode 2012-2015 vastgesteld op basis van de in het FEB 2012-2015 gepresenteerde meerjarencijfers. Om het budgetrecht goed te kunnen uitoefenen is transparante meerjarenraming van belang. De P&C-stukken dienen een zodanig inzicht te geven in de financiële positie en de baten en de lasten dat de raad zich een verantwoord oordeel kan vormen (artikel 3 BBV) en haar budgetrecht adequaat kan uitoefenen. Op verzoek van de Rekenkamer Tilburg heeft de afdeling P&C de meerjarenramingen met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds van de afgelopen jaren schematisch in beeld<sup>32</sup> gebracht.

<sup>32</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de afdeling P&C de cijfers nog verder heeft gespecificeerd tussen de Algemene uitkering en de integratie- en decentralisatieuitkeringen. De Rekenkamer presenteert in dit hoofdstuk voor raadsleden enkel de totaalcijfers omdat het om de hoofdlijnen gaat. De meer uitgebreidere cijfers zijn ook opvraagbaar bij de secretaris van de Rekenkamer Tilburg.



Tabel 2: Meerjarige ontwikkeling algemene uitkering gemeentefonds 2010-2015 (€ 1.000)

Document		2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>PB 2008 ACT</b>	<i>oktober-07</i>	194.171	193.923				
FEB 2009-2012	<i>maart-08</i>	200.171	199.923	199.903			
PB 2009	<i>september-08</i>	199.471	199.223	199.203			
<b>PB 2009 ACT</b>	<i>oktober-08</i>	215.316	214.298	214.170	214.202		
FEB 2010-2013	<i>maart-09</i>	212.100	210.990	210.863	210.815		
PB 2010	<i>september-09</i>	224.550	218.203	216.551	216.749		
<b>PB 2010 ACT</b>	<i>oktober-09</i>	<b>233.950<sup>33</sup></b>	226.573	223.995	224.032	223.869	
FEB 2011-2014	<i>maart-10</i>		229.248	226.654	226.692	226.094	
PB 2011	<i>september-10</i>		235.739	231.839	232.139	231.339	
<b>PB 2011 ACT</b>	<i>oktober-10</i>		<b>237.950</b>	231.770	232.080	231.290	228.533
FEB 2012-2015	<i>maart-11</i>			229.600	223.050	219.010	207.380
PB 2012	<i>september-11</i>			232.000	225.800	222.000	208.500
<b>PB 2012 ACT</b>	<i>oktober-11</i>			<b>237.500</b>	229.800	225.400	212.000
<b>PPN 2013</b>	<i>april-12</i>				237.750	232.690	219.290
<b>Jaarstukken 2010</b>	<i>Mei- 2011</i>	246.546					
<b>Jaarstukken 2011</b>	<i>Mei- 2012</i>		242.762				

De Rekenkamer Tilburg heeft de bovenstaande financiële cijfers van de meerjarenramingen en de daarbij gegeven (inhoudelijke) toelichtingen nader bestudeerd en getoetst aan de volgende norm:

**Norm:**

*De meerjarenraming is zodanig opgesteld dat de raad een betrouwbare indicatie krijgt van de meerjarige ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds. De toelichting bij de meerjarenraming bevat ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een nadere toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar.*

**Bevindingen**

- Wanneer gekeken wordt naar de 'verticale' ontwikkeling van een ramingsjaar dan kan geconstateerd worden dat de verwachte ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds per saldo altijd nog stijgt naarmate het ramingsmoment dichterbij het feitelijke begrotingsjaar komt. Wordt bijvoorbeeld gekeken naar het jaar 2012 dan zien we een ontwikkeling waarbij het ramingscijfer zich ontwikkelt van €199.903.000 naar € 237.500.000 (actualisering PB 2012).
- De 'verticale' verwachte ontwikkeling voor de ramingsjaren 2013-2015 toont de afgelopen anderhalf jaar (tussen oktober 2010 - april 2012) een grillig verloop.
- Met ingang van de ramingscijfers in het FEB 2012-2015 (maart 2011) kan een 'breuk' worden waargenomen. Daar waar voor de eerdere begrotingsjaren er redelijk constante horizontale reeksen waren (deels veroorzaakt door het tijdelijk buiten werking stellen van de 'trap op, trap af' voor het accres 2010-2011 als gevolg van de economische crisis), zijn de horizontale reeksen vanaf maart 2011 zodanig dat naarmate de ramingsjaren verderop in de tijd liggen, de verwachte omvang van de algemene uitkering gemeente fors daalt. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat het meerjarig verwachten nadelige effect van de rijksbezuiniging bij de raming van het FEB 2012-2015 volledig en tegen nominale bedragen is meegenomen in de ramingsjaren. Het positieve accres (welke het gevolg is van het trendmatig begrotingsbeleid) is conform bestendige gedragslijn alleen voor het begrotingsjaar meegenomen. Door deze wijze van verwerking ontstaat een sombere raming van de algemene uitkering gemeentefonds. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar kader 10.

<sup>33</sup> De vetgedrukte/grijs gearceerde bedragen zijn de door de raad definitief vastgestelde bedragen.

### Kader 10: Analyse forse daling algemene uitkering gemeentefonds FEB 2012-2015

In de maanden voorafgaand aan het opstellen van het FEB 2012-2015 (maart 2011) heeft het Rijk richting gemeenten aangegeven dat de door het Kabinet Rutte ingeboekte bezuinigingen van € 18 miljard via de 'trap op, trap af' systematiek zou leiden tot € 1,63 miljard lagere accres (tot en met 2015) voor het gemeentefonds.

Tabel 3: Verwachte effecten van de door het Kabinet ingeboekte bezuinigingen voor het accres (Landelijk en Tilburg (FEB 2012-2015))

	Landelijk	Tilburg
2012	- € 0,335 miljard	- € 4,15 miljoen
2013	- € 0,775 miljard	- € 9,65 miljoen
2014	- € 1,030 miljard	- € 12,65 miljoen
2015	- € 1,630 miljard	- € 20,15 miljoen

In het FEB 2012-2015 wordt echter niet gemeld dat tegenover deze bezuinigingen ook een 'plus' staat van ongeveer 2,2 miljard wegens de toepassing van het trendmatig begrotingsbeleid bij het rijk. Waardoor per saldo toch een groei van het gemeentefonds van 0,6 miljard resteert. Dit is een nominaal bedrag dat in 2015 wordt bereikt.

In het FEB 2012-2015 zien we vervolgens dat bij het opstellen van het financieel beeld (conform bestendige gedragslijn) het accres alleen voor het komende begrotingsjaar is doorgerekend en voor de drie daarop volgende ramingsjaren op '0' zijn gezet. Echter tegelijkertijd wordt de verwachte daling van het nominale accres (als gevolg van de door het kabinet ingeboekte bezuinigingen) wel meerjarig verwerkt waardoor de volgende cijferreeks voor de meerjarenraming is ontstaan:

Tabel 4: Verwerking toekomstig accres en effecten van de rijksbezuiniging in het FEB 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Accres	V 4.025	V 4.025	V 4.025	V 4.025
Rijksbezuiniging 2012	N. 4.150	N 4.150	N 4.150	N 4.150
Rijksbezuiniging 2013-2015		N 5.000	N 8.500	N 16.000
Effect GF voor Tilburg	<b>N 0,125</b>	<b>N 5.125</b>	<b>N 8.625</b>	<b>N 16.125</b>

Voor de jaren 2013-2015 staat tegenover het meerjarig te verwachten nadelige effect van de rijksbezuiniging geen meerjarige ontwikkeling van het jaarlijkse accres. Daarnaast kan geconstateerd worden dat de verwachte daling van het accres als gevolg van de rijksbezuinigingen als nominaal bedrag is ingeboekt. Dit lijkt niet logisch gelet op het Tilburgse beleid om in de begroting en meerjarenraming te werken met constante prijzen in plaats van lopende prijzen. Door deze wijze van verwerking wordt het verwachte negatieve effect van de bezuinigingen voor het accres van Tilburg 'opgeblazen'. Dit is enerzijds het gevolg van het niet meerjarig meenemen van het positieve (nominale) accres en anderzijds het wel volledig verwerken van de verwachte daling van het accres als gevolg van de rijksbezuinigingen tegen lopende (nominale) prijzen.

In de periode rondom het verschijnen van het FEB 2012-2015 vonden er in de raad richtinggevende debatten plaats in het kader van een ombuigingsoperatie 2012-2015. Tijdens één van die debatten heeft een raadslid haar bedenkingen uitgesproken over de beperkte informatie in het raadsvoorstel (i.c. de onderbouwing van het meerjarig tekort). Ongeveer tegelijkertijd verscheen de meicirculaire van het rijk en berichtgeving in diverse publicaties over 'gemeenten die te somber zouden zijn in het schetsen van de ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds'. Mede naar aanleiding van deze berichtgeving heeft de wethouder Financiën op 17 juni 2011 een brief aan de raad gezonden met daarin een nadere uitleg. De wethouder gaf in die brief o.a. aan dat er geen reden was om de gepresenteerde bezuinigingstaakstelling en heroverwegingsvoorstellen aan te passen. Tegelijkertijd is de toezegging gedaan om in de programmabegroting 2012 een passage toe te voegen aan het financieel beeld om de meerjarige verwachtingen omtrent het accres en te voorziene toekomstige (incidentele) meevallers in beeld te brengen'.

- Aan de bestendige gedragslijn waarbij het accres alleen voor het begrotingsjaar wordt meegenomen ligt geen door de raad vastgesteld beleid ten grondslag. Wel heeft het college in januari 2011 deze gedragslijn opnieuw bekrachtigd. Gelet op het (toenemende) belang van de meerjarenraming ligt het voor de hand dat de raad kaders stelt omtrent de wijze waarop de ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds wordt verwerkt in de meerjarenraming.
- Ter onderbouwing van het feit dat de ontwikkeling van het accres alleen voor het begrotingsjaar wordt meegenomen en niet voor de ramingsjaren wordt naast het argument van 'onzekerheden' (o.a. als gevolg van een nieuw verdeelsysteem en grote decentralisaties) gewezen op het feit dat voor de ramingsjaren ook de toekomstige loon- en prijsontwikkeling niet wordt verwerkt ('tegenover elkaar wegstrepen'). De aannahme daarbij is dat de ontwikkeling van het accres ongeveer gelijk is aan de nominale ontwikkeling. Echter in het accres zit ook een component voor volumeontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten. Dit deel blijft naar opvatting van de Rekenkamer hierdoor buiten beeld. Een op verzoek van de Rekenkamer Tilburg uitgevoerde 'oefening' om het accres volledig mee te nemen in de meerjarenraming bevestigt dit beeld (zie uitwerking in kader 11).
- Wat de inhoudelijke toelichting betreft constateert de Rekenkamer Tilburg dat de informatie niet altijd volledig en/of eenzijdig wordt gepresenteerd richting de raad. In de begrotingsstukken 2011 wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van de gevolgen van het regeerakkoord van het kabinet Rutte. Ook in raadsbrieven van het college rondom de ombuigingsopgave 2012-2015 wordt steeds gesproken over forse bezuinigingen op het gemeentefonds. In de toelichting wordt niet duidelijk uitgelegd dat deze bezuinigingen plaatsvinden tegen de achtergrond van een groeiend rijksbudget als gevolg van o.a. nominale ontwikkelingen (het gaat dus over 'minder meer').
- Ook wordt in de toelichting niets gemeld over verschillen die gedurende een begrotingsjaar kunnen ontstaan als gevolg van de veronderstellingen die door zowel de gemeente als het rijk worden gehanteerd voor de loon- en prijsstijgingen. De door het rijk via het accres gegeven compensatie voor loon- en prijzen wijkt in de praktijk per definitie af van de loon- en prijsontwikkeling die verwerkt is in de begroting. Dit is het gevolg van het feit dat de gemeente Tilburg voor de loonontwikkeling een eigen raming hanteert.
- Ondanks een gedane toezegging (brief wethouder Financiën d.d. 17 juni 2011) naar aanleiding van berichtgeving over de ontwikkeling van de algemene uitkering gemeentefonds, kent de programmabegroting 2012 geen passage waarin de meerjarige verwachting van het accres nader wordt toegelicht.

#### *Aanbevelingen*

- 20) Laat het college in de begrotingsstukken duidelijk uiteenzetten welke aannames die in de berekeningen van het rijk met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds wel en welke niet worden overgenomen.
- 21) Stel als raad kaders voor de wijze waarop de algemene uitkering gemeentefonds wordt verwerkt in de meerjarenraming.

**Kader 11: 'Oefening' waarbij het accres volledig 'trap op trap af' is verwerkt.**

Om de consequentie van het niet meerjarig meenemen van het accres in kaart te brengen heeft de Rekenkamer Tilburg aan de afdeling P&C gevraagd een volledig meerjarige doorrekening te maken waarbij de nominale ontwikkelingen (de extra kostenstijging als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen) uit het beeld zijn gehaald. Met andere woorden: de reële accresontwikkeling in beeld te brengen waardoor zichtbaar wordt welke 'vrije financiële ruimte' er is.

Voor de duidelijkheid zijn ook de cijfers van het FEB 2012-2015 toegevoegd. Dit heeft tot het volgende overzicht geleid:

*Tabel 5: Volledige verwerking van het accres in de meerjarenraming*

X € 1000	2013	2014	2015	2016
FEB 2012-2015	223.050	219.010	207.380	
PPN 2013	237.750	232.690	219.290	220.760
Raming incl. trap op (gebaseerd op septembercirculaire 2011)	237.750	235.928	226.624	230.616
<b>Vershil PPN-raming incl trap op</b>	-	<b>3.238</b>	<b>7.334</b>	<b>9.856</b>

Bron: excelbestand aangeleverd door afdeling P&C (zie bijlage 3B)

Door toepassing van de systematiek waarbij het accres alleen voor het komende begrotingsjaar en de bezuinigingen wel meerjarig worden doorgerekend ontstaat een verschil dat oploopt van € 3,2 miljoen euro in 2014 tot € 7,334 miljoen euro in 2015 ten opzichte van de perspectiefnota 2013.

De besluitvorming met betrekking tot het ombuigingspakket is gebaseerd op de cijfers uit het FEB 2012-2015 (maart 2011). De Rekenkamer Tilburg constateert dat deze cijfers inmiddels al behoorlijk naar boven zijn bijgesteld. Omdat de nominale algemene uitkering gemeentefonds meer omvat dan enkel de compensatie voor loon- en prijsontwikkeling, is een deel van de groei van het accres door de huidige systematiek buiten beeld gebleven voor de raad.

Een deel van het opgelopen verschil is overigens al wel vermeld geweest in de brief van de wethouder Financiën aan de raad (17 mei 2011; zie kader 10). In deze brief is een passage opgenomen met daarin het beeld in het geval van een volledige meerjarige doorrekening van het accres. Het beeld zou leiden tot een positieve bijstelling van respectievelijk € 1,3 miljoen (voor 2013) en voor latere jaren een bijstelling met € 2,3 mln. (2014) respectievelijk € 5,3 mln. (2015). De wethouder Financiën gaf in de brief aan geen reden te zien om de gepresenteerde bezuinigingstaakstelling en heroverwegingsvoorstellen op dat moment aan te passen.

## **5. Overstijgende conclusie**

### **5.1 Inleiding**

In de voorgaande hoofdstukken heeft de Rekenkamer Tilburg op het niveau van de twee cases de bevindingen en aanbevelingen gepresenteerd. Naast deze specifieke bevindingen is er een algemene lijn zichtbaar. Alvorens deze te presenteren nog een korte blik op de aard en inhoud van beide cases.

#### *De toekomst in model*

Grondexploitaties voltrekken zich over een reeks van jaren, soms wel twintig jaar of meer; van de allereerste grondaankoop in een plangebied tot de laatste grondverkoop en de nazorgwerkzaamheden aan alle openbare publieke voorzieningen. Daartussenin vinden de voorbereidende werkzaamheden plaats, gevolgd door de uitvoering: het bouwrijp maken van de gronden en de grondverkoop. Vanuit financieel perspectief bezien resulteert dit in de kostensoorten: grondverwerving, rentebijbeschrijving, plan- en apparaatskosten, bouwrijp maken en de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. Daartegenover staan de opbrengsten van de verkochte gronden en, in bepaalde gevallen, een bijdrage van het rijk, de provincie of de gemeente zelf. Wat de grondexploitatie complex maakt heeft te maken met het gegeven dat 'de kosten voor de baat uitgaan' binnen projecten met een lange tijdsduur. Bijgevolg moet geld worden geleend, wat de introductie van een rekenrente noodzaakt. Een tweede factor is, dat de omvang en het tijdstip van de kosten en opbrengsten niet eenvoudig te voorspellen zijn. Hierdoor spelen risicoanalyses een belangrijke rol.

De algemene uitkering gemeentefonds is de grootste inkomstenbron van de gemeente Tilburg. Ze bevat zo'n 80% van de zogenaamde algemene dekkingsmiddelen die in beginsel 'vrij kunnen worden ingezet', zonder dat de gemeente zich bij het Rijk moet verantwoorden over besteding. Eén van de expliciete taken van de gemeenteraad is om ervoor te zorgen dat de begroting in evenwicht is. Alvorens besluitvorming op dit punt te entameren, dient de gemeenteraad derhalve een betrouwbaar beeld te hebben van alle baten en lasten van de gemeente, zowel voor het eerstvolgende begrotingsjaar alsook voor de meerjarenraming. Ook hier zijn modellen, afspraken over behandeling en financiële doorvertaling cruciaal.

### **5.2 Tekortkomingen aspecten informatievoorziening**

Op de kwaliteit van de informatie is het nodige aan te merken. Ten aanzien van de onderstaande aspecten constateert de Rekenkamer Tilburg het volgende:

#### *a) Samenhang van de informatie*

Er is een gebrek aan samenhang van de informatie in de P&C-stukken. Zo geeft de paragraaf Grondbeleid geen inzichtelijk samenhangend financieel totaalbeeld van kosten, opbrengsten, resultaten en risico's.

#### *b) De mate waarin informatie is geïntegreerd in de P&C-stukken*

Informatie over de grondexploitatie is onvoldoende geïntegreerd in het reguliere P&C-stukken. De vastgoedmonitor is een 'losstaand' product dat onvoldoende aansluit bij de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en de jaarstukken.

#### *c) Grondslagen voor de informatievoorziening*

De grondslagen waarop de informatie in de P&C-stukken zijn gebaseerd worden niet voldoende transparant gepresenteerd richting de raad. Zo heeft de Rekenkamer Tilburg vastgesteld dat het te verwachte negatieve effect van de rijksbezuinigingen volledig meerjarig tegen nominale prijzen is ingeboekt, waardoor een somber scenario richting de raad wordt gepresenteerd. Alternatieve berekeningen worden niet gepresenteerd. Ook bij de grondexploitatie heeft de Rekenkamer Tilburg geconstateerd dat de wijze van ramen en de daarbij gehanteerde uitgangspunten in de paragraaf grondbeleid weinig aandacht krijgt.

*d) Toegankelijkheid van de informatie in de P&C-stukken*

De toegankelijkheid van de informatie in de P&C-stukken is onvoldoende. De relevante informatie met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds is verspreid opgenomen in de P&C-stukken. Het vergt voor de raad een ware 'zoektocht' om inzicht te krijgen.

*e) Onderlinge vergelijkbaarheid van gepresenteerde informatie*

Het BBV schrijft een spiegelbeeldige informatievoorziening voor in de programmabegroting en de jaarstukken. Idealiter dient de informatievoorziening een samenhangend beeld te presenteren van de doelen, inspanningen en kosten. Dit geldt ook voor de informatievoorziening over de grondexploitatie. De Rekenkamer heeft diverse opmerkingen gemaakt ten aanzien van de kwaliteit van de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarstukken (zie hoofdstuk 3). Ook de informatie met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds wordt niet consequent 'spiegelbeeldig' gepresenteerd richting de raad.

*f) Volledigheid/compleetheid van informatie*

Het ontbreekt aan relevante informatie binnen de grondexploitatie (zie bijvoorbeeld paragraaf 'Plan- en apparaatskosten' in Grondexploitatie). Daarnaast wordt informatie eenzijdig gepresenteerd. Zo wordt bijvoorbeeld bij de informatievoorziening over de algemene uitkering gemeentefonds aandacht besteed aan de verwachte rijksbezuinigingen maar niet aan de verwachte groei van het accres.

*g) De mate waarin P&C-stukken stuurinformatie bevat*

Om als raad te kunnen sturen is kwalitatief hoogwaardige stuurinformatie nodig. Dit is informatie waarbij inzicht wordt gegeven in de gevolgen van nieuw beleid, ontwikkelingen in meerjarig perspectief, incidentele mee- en tegenvallers en de mogelijkheden die de raad heeft om bij te sturen. De Rekenkamer Tilburg heeft in het onderzoek vastgesteld dat o.a. ten aanzien van de grondexploitatie de doorwerking van nieuw beleid onvoldoende is terug te vinden in de stukken.

*h) Analyse van de gepresenteerde informatie*

In de P&C-stukken worden veel gegevens opgesomd maar in veel gevallen niet nader geanalyseerd noch nader toegelicht (zie o.a. algemene uitkering gemeentefonds).

### **5.3 Algemeen overstijgende conclusie**

Tot slot. Terug naar de onderzoeksvraag. Stelt de door het college verstrekte informatie de gemeenteraad in voldoende mate in staat om de kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen vervullen? Het antwoord op deze vraag is naar het oordeel van de Rekenkamer Tilburg: 'Nee'. De Rekenkamer Tilburg heeft vastgesteld dat er weliswaar veel informatie wordt verstrekt maar dat deze niet is afgestemd op het doel van de P&C-stukken: de informatie in de P&C-stukken zou de raad in de gelegenheid moeten stellen om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen. De informatie moet voldoende inzicht geven in de vraag aan welke 'knoppen' gedraaid kan worden. Als gevolg van de in de vorige paragraaf opgesomde onvolkomenheden is het voor de raad niet eenvoudig om tijdig te kunnen sturen, accelereren, afremmen of stoppen. Om hier verbetering in aan te brengen heeft de Rekenkamer Tilburg ten aanzien van de voorliggende cases 21 concrete, inhoudelijke aanbevelingen geformuleerd (zie voor een samenvattend overzicht kader 12). De Rekenkamer Tilburg hoopt met de formulering van deze aan de raad gerichte aanbevelingen een constructieve bijdrage te leveren aan de gewenste kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening in de P&C-stukken.

## Kader 12: Aanbevelingen cases 'grondexploitatie' en 'algemene uitkering gemeentefonds'

### Grondexploitatie

- 1) Geef het college opdracht om in het traject van herontwerp van de planning- en controlcyclus uit te gaan van volledige integratie van de vastgoedmonitor in de begroting en de jaarrekening. Daarbij dient er een kwaliteitsverbetering van de paragraaf Grondbeleid in beide documenten plaats te vinden waarbij de grondexploitatie voor de raad beter inzichtelijk worden gemaakt. Als de bedoelde kwaliteitsverbetering heeft plaats gevonden, is de vastgoedmonitor niet langer noodzakelijk als bijlage van de begroting.
- 2) Neem de gedragsregels voor de grondexploitatie op in de financiële verordening 212 gemeente Tilburg en/of de nieuwe nota grondbeleid.
- 3) Stel bij de binnenkort te houden aanbesteding voor accountantsdiensten in het programma van eisen hoge eisen aan de eenduidigheid en begrijpelijkheid van de accountantsrapportages aan de gemeenteraad. Formuleer in het op te stellen 'programma van eisen' als aanvullende eis dat de accountant zich niet moet beperken tot uitspraken over de kwaliteit en de beheersing van de processen en over de juistheid van de financiële cijfers in de jaarrekening, maar ook moet rapporteren over de kwaliteit van de jaarrekening (geeft de jaarrekening - niet alleen puur cijfermatig - een volledig, juist en begrijpelijk beeld?).
- 4) Geef in de paragraaf Grondbeleid een samenhangend beeld van de grondexploitatie, ten minste bevattende een visie op het grondbeleid in relatie tot de ruimtelijke doelen, de concrete voornemens, actuele prognoses van de te verwachten resultaten, de gedane investeringen en de risico's in relatie tot het weerstandsvermogen (de algemene reserve grondexploitatie) en de ontwikkeling in hoofdlijnen van de grote projecten.
- 5) Neem voorliggende aanbevelingen van de rekenkamer over de grondexploitatie mee bij het opstellen van de nieuwe nota Grondbeleid. Deze nota zou een kwalitatief beleidskader moeten bevatten met daarin onder andere meerjarige, meetbare en evalueerbare doelen en beleidsindicatoren.
- 6) Geef eenduidig en gekwantificeerd de voorgenomen activiteiten weer en maak de daaraan ten grondslag liggende aannames wat betreft onder meer de woningproductie en bedrijfshuisvesting expliciet. Baseer de aannames die aan de begrotingsramingen ten grondslag liggen op een scenarioanalyse met een optimistische en een pessimistische variant.
- 7) Vermeld expliciet en transparant welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de ramingen. Zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de verwachte kostenontwikkeling bouw- en woonrijpmaken, normpercentages voor opslag van plan- en apparaatskosten en idem voor de toerekening van kosten van bovenwijkse en meerwijkse voorzieningen, rentepercentage en prijsontwikkeling grondverkoop, een en ander met een toelichting waarop deze berusten (bijvoorbeeld externe bronnen VROM, CBS, CPB of interne besluiten).
- 8) Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening een resultatenrekening met toelichting op.
- 9) Besteed in de kadernota bedrijfsvoering niet alleen aandacht aan het inzichtelijk maken van de omvang en samenstelling van de organisatie-/apparaatskosten, maar ook aan de normering daarvan en leg de normen vast in de nieuwe nota Grondbeleid en/of de financiële verordening.
- 10) Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening volgens bovenstaande driedeling kosten- en opbrengstinformatie op met toelichtingen en specificaties naar reeds gemaakte en nog te maken kosten en opbrengsten in het lopend en volgende jaren, alsmede de verwachte voor- en nadelige eindresultaten en de eventuele tussentijdse winst- en verliesnemingen.
- 11) Geef het college opdracht om te zoeken naar een meer verfijnde methode om aan te geven in welke fase een grondexploitatieplan zich bevindt, wat de consequenties zijn van eventuele stopzetting en welke mogelijkheden er zijn tot bijsturing. Geef specificaties van de kosten- en opbrengstinformatie naar planfase en programma.

- 12) Eis kwalitatief hoogwaardige informatie over de grondexploitatie, waarbij inzicht moet worden gegeven in de gevolgen van nieuw beleid, ontwikkelingen in meerjarig perspectief, incidentele mee- en tegenvallers die het structurele beeld kunnen beïnvloeden en de mogelijkheden die de raad heeft om (bij) te sturen.
- 13) Eis betere informatie in de paragraaf Grondbeleid over de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de grondvoorraden (met betrekking tot de al dan niet in exploitatie genomen gronden), zowel wat de oppervlakte als wat de waarde betreft.
- 14) Geef prioriteit aan de ontwikkeling van een systematiek waarbij risico's op projectbasis betrouwbaar kunnen worden geconsolideerd tot een totaal risicobedrag en waarbij de bandbreedte tussen een pessimistisch en optimistisch scenario wordt geraamd.
- 15) Overweeg om het minimumbedrag van de reserve als weerstandsvermogen in overeenstemming te brengen met de risico's, zoals ook onlangs door de accountant Deloitte is geadviseerd<sup>1</sup>.
- 16) Overweeg om voor grote grondexploitatieprojecten, zoals (eventueel onderdelen van) Spoorzone, Piushaven en Vossenbergr West, de 'Regeling grote projecten' van toepassing te verklaren en daarover in elk geval in de paragraaf Grondbeleid van de begroting<sup>1</sup> en de jaarrekening te laten rapporteren en daarbij steeds duidelijk de (totale) gemeentelijke bijdrage aan te geven.
- 17) Laat het college onderbouwde beslispunten opnemen in de paragraaf Grondbeleid van de begroting over het stellen van bestuurlijke prioriteiten en het doen van richtinggevend uitspraken over nieuwe projecten, strategische aankopen, overeenkomsten met marktpartijen, bijsturing van verliesgevend plannen en stopzetting van plannen. Deze punten kunnen dan worden betrokken bij de integrale besluitvorming op basis van de begroting.

#### **Algemene uitkering gemeentefonds**

- 18) Vraag het college bij de jaarstukken een analyse te geven van de verschillen tussen ramingen en realisaties van de algemene uitkering gemeentefonds. Dit kan in een 'spiegelbeeldig' hoofdstuk 'financieel beeld' of bij het wettelijk verplicht gestelde overzicht algemene dekkingsmiddelen.
- 19) Geef in de berichten niet alleen de afwijkingen weer, maar geef ook een vergelijking van de nominale (totaal)bedragen.
- 20) Laat het college in de begrotingsstukken duidelijk uiteenzetten welke aannames die in de berekeningen van het rijk met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds wel en welke niet worden overgenomen.
- 21) Stel als raad kaders voor de wijze waarop de algemene uitkering gemeentefonds wordt verwerkt in de meerjarenraming.



## B) Reactie van het college van B&W d.d. 1 juni 2012

Aan de leden van de Rekenkamer	<b>Onderwerp</b>	<b>Datum</b>
	Rapport "Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie"	1 juni 2012
	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Uw kenmerk</b>
	<b>Afdeling</b>	<b>Doorkiesnummer</b>
	<b>E-mail</b>	<b>Fax</b>
	<b>Postadres</b>	<b>Bezoekadres</b>
Postbus 90155	Stadhuisplein 130	
5000 LH Tilburg	Tilburg	

Geachte leden van de Rekenkamer,

Wij danken de Rekenkamer voor het onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening met betrekking tot de gemeentelijke grondexploitaties en de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Wij zijn er ons van bewust dat zowel de grondexploitatie als de algemene uitkering complexe materie zijn en dat voor de sturing adequate informatie beschikbaar moet zijn. Wij zijn blij met de aanbevelingen van de Rekenkamer, dit zal ons helpen in ons streven om de informatievoorziening over beide onderwerpen te verbeteren.

In uw overstijgende conclusies constateert u dat de grondslagen waarop de informatie in de P&C stukken zijn gebaseerd, niet voldoende transparant gepresenteerd worden richting de raad. Wij willen benadrukken dat het college die transparantie ook voorstaat en continue op zoek is naar verbetering van de informatievoorziening. Een aantal stappen is hiertoe al gezet zoals u ook terug kunt lezen bij onze reactie op de aanbevelingen. We onderkennen overigens dat we er nog niet zijn en gaan daarom verder op de reeds ingeslagen weg. Wij zijn het niet eens met uw conclusie in paragraaf 5.3, waarin u stelt dat de door het college verstrekte informatie de gemeenteraad onvoldoende in staat stelt om de kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen. In de jaarlijkse begroting, jaarverslag en -rekening, vastgoedmonitor, tussentijdse rapportages, beschikbare achtergrondinformatie e.d. is naar onze mening voldoende informatie beschikbaar om deze rollen te kunnen vervullen. Omdat sprake is van ingewikkelde, taaie materie begrijpen wij dat er soms extra, mondelinge uitleg nodig is om alles goed te doorgronden. Daar zijn we ook voor de grondexploitatie vorig jaar mee gestart en we willen dit vaker gaan aanbieden. Ook daar gaan we derhalve door op de al ingeslagen weg tot verbetering.

### **Standpunt College van B&W ten aanzien van de aanbevelingen case 'grondexploitatie':**

#### *Algemeen*

Wij zijn al een aantal jaren bezig om de toegankelijkheid en transparantie te vergroten. De omzetting van het instrument Beleidsanalyse Grondexploitatie naar een Vastgoedmonitor (Vamo), het integreren van het opstellen van de Vamo in het begrotingsproces, het focussen op de bestuurlijke doelen en het toegankelijker maken van de begroting 2012 en de paragraaf Grondbeleid in het kader van het herontwerp van de P&C cyclus, het recente raadsvoorstel over de bestuurlijke besluitvorming over fysieke projecten etc. getuigen daarvan. Het blijkt echter een weerbarstig zoekproces, waarbij vaak een stap vooruit, maar soms ook een stap achteruit wordt gezet. Het is de opgave om een juiste balans te vinden in de hoeveelheid beschikbare informatie en de informatie die noodzakelijk is voor een goed sturingsproces. Bij de uitwerking van de aanbevelingen van de Rekenkamer wordt rekening gehouden met de herziening van de planning- en controlcyclus. In de hierover vastgestelde visie P&C (zie pagina 6 van de visie) is aangegeven dat qua vormgeving ingezet wordt op een betere kwaliteit van de beleidsmatige en financiële informatie, een betere toegankelijkheid van die informatie en tevens op een geringere omvang van de boekwerken. Bij de uitwerking van de aanbevelingen proberen we een goed evenwicht te vinden met de rest van de programmabegroting en het jaarverslag. Om de informatievoorziening wel zodanig te laten zijn dat de raad zijn rol kan vervullen denken wij daarom eerder aan het inzetten van andere instrumenten, zoals presentaties, mondelinge toelichtingen, dan nog meer papier. Bij de uitwerking van de aanbevelingen moet daarnaast rekening gehouden worden met het dilemma van vertrouwelijkheid, zoals de Rekenkamer zelf ook onderkent in haar rapport.

**Aanbeveling 1)**

Geef het college opdracht om in het traject van herontwerp van de planning- en controlcyclus uit te gaan van volledige integratie van de vastgoedmonitor in de begroting en de jaarrekening. Daarbij dient er een kwaliteitsverbetering van de paragraaf Grondbeleid in beide documenten plaats te vinden waarbij de grondexploitatie voor de raad beter inzichtelijk worden gemaakt. Als de bedoelde kwaliteitsverbetering heeft plaats gevonden, is de vastgoedmonitor niet langer noodzakelijk als bijlage van de begroting.

*Standpunt College:*

*In het herontwerp van de planning- en controlcyclus wordt de Vastgoedmonitor meer dan voorheen geïntegreerd in de begroting en jaarrekening. In voorgaande jaren is het steeds een uitdrukkelijk verzoek van de Raad geweest om een op zich zelfstandige rapportage op te stellen over de grondexploitatie. De algemene problematiek kan volledig geïntegreerd worden in de begroting en jaarrekening maar voor de detailinformatie van de afzonderlijke grondexploitaties pleiten wij toch voor een afzonderlijke rapportagetool in de vorm van een (afgeslankte) Vastgoedmonitor. Om ook aan te sluiten bij de stellige uitspraak van de commissie BBV (zie aanbeveling 2) om de raad vast te laten stellen hoe de jaarlijkse herziening van de grondexploitatieplannen wordt georganiseerd, komen we met een uitwerking op dit punt.*

**Aanbeveling 2)**

Neem de gedragsregels voor de grondexploitatie op in de financiële verordening 212 gemeente Tilburg en/of de nieuwe nota grondbeleid.

*Standpunt College: Akkoord om dit op te nemen in de nieuwe nota grondbeleid .*

**Aanbeveling 3)**

Stel bij de binnenkort te houden aanbesteding voor accountantsdiensten in het programma van eisen hoge eisen aan de eenduidigheid en begrijpelijkheid van de accountantsrapportages aan de gemeenteraad. Formuleer in het op te stellen 'programma van eisen' als aanvullende eis dat de accountant zich niet moet beperken tot uitspraken over de kwaliteit en de beheersing van de processen en over de juistheid van de financiële cijfers in de jaarrekening, maar ook moet rapporteren over de kwaliteit van de jaarrekening (geeft de jaarrekening - niet alleen puur cijfermatig - een volledig, juist en begrijpelijk beeld?).

*Standpunt College:*

*In het programma van eisen kan dit als wens opgenomen worden. Ook in het overleg met de huidige accountant wordt dit besproken.*

**Aanbeveling 4)**

Geef in de paragraaf Grondbeleid een samenhangend beeld van de grondexploitatie, ten minste bevattende een visie op het grondbeleid in relatie tot de ruimtelijke doelen, de concrete voornemens, actuele prognoses van de te verwachten resultaten, de gedane investeringen en de risico's in relatie tot het weerstandsvermogen (de algemene reserve grondexploitatie) en de ontwikkeling in hoofdlijnen van de grote projecten.

*Standpunt College:*

*Akkoord met de toevoeging dat in de paragraaf grondbeleid het effect van het gemeentelijke ruimtelijke beleid kan worden aangegeven.*

**Aanbeveling 5)**

Neem voorliggende aanbevelingen van de rekenkamer over de grondexploitatie mee bij het opstellen van de nieuwe nota Grondbeleid. Deze nota zou een kwalitatief beleidskader moeten bevatten met daarin onder andere meerjarige, meetbare en evalueerbare doelen en beleidsindicatoren.

*Standpunt College: Akkoord.*

**Aanbeveling 6)**

Geef eenduidig en gekwantificeerd de voorgenomen activiteiten weer en maak de daaraan ten grondslag liggende aannames wat betreft onder meer de woningproductie en bedrijfshuisvesting expliciet. Baseer de aannames die aan de begrotingsramingen ten grondslag liggen op een scenarioanalyse met een optimistische en een pessimistische variant.

*Standpunt College:*

*Voor de eerstkomende 4 jaar kunnen de voorgenomen activiteiten en aantallen voor de woningproductie en bedrijfshuisvesting aangegeven worden. Ook de scenarioanalyses kunnen op portefeuilleniveau aangegeven worden in een optimistische en een pessimistische variant. Dit laatste kan in de Perspectiefnota meegenomen worden.*

**Aanbeveling 7)**

Vermeld expliciet en transparant welke uitgangspunten en aannames ten grondslag liggen aan de ramingen. Zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de verwachte kostenontwikkeling bouw- en woonrijpmaken, normpercentages voor opslag van plan- en apparaatskosten en idem voor de toerekening van kosten van bovenwijkse en meerwijkse voorzieningen, rentepercentage en prijsontwikkeling grondverkoop, een en ander met een toelichting waarop deze berusten (bijvoorbeeld externe bronnen VROM, CBS, CPB of interne besluiten).

*Standpunt College: Akkoord.*

**Aanbeveling 8)**

Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening een resultatenrekening met toelichting op. In de bijgestelde verwachtingen in de perspectiefnota zijn de uitgangspunten en aannames overigens reeds gemotiveerd gebaseerd op zoveel mogelijk externe bronnen.

*Standpunt College: Akkoord.*

**Aanbeveling 9)**

Besteed in de kadernota bedrijfsvoering niet alleen aandacht aan het inzichtelijk maken van de omvang en samenstelling van de organisatie-/apparaatskosten, maar ook aan de normering daarvan en leg de normen vast in de nieuwe nota Grondbeleid en/of de financiële verordening.

*Standpunt College:*

*Akkoord.*

In de perspectiefnota merken wij reeds op, en meer specifiek, een taakstelling op de plan- en apparaatskosten onze aandacht heeft.

**Aanbeveling 10)**

Neem in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening volgens bovenstaande driedeling kosten- en opbrengstinformatie op met toelichtingen en specificaties naar reeds gemaakte en nog te maken kosten en opbrengsten in het lopend en volgende jaren, alsmede de verwachte voor- en nadelige eindresultaten en de eventuele tussentijdse winst- en verliesnemingen.

*Standpunt College:*

*Gelet op de aanscherping van de rekenregels binnen het BBV gaat overleg gevoerd worden met de accountant op welke wijze winsten genomen gaan worden en op welke wijze de reservering voor verliesgevendende plannen moet plaatsvinden. Deze spelregels en de daaruit voortvloeiende bedragen zullen wij opnemen in de begroting en jaarrekening.*

**Aanbeveling 11)**

Geef het college opdracht om te zoeken naar een meer verfijnde methode om aan te geven in welke fase een grondexploitatieplan zich bevindt, wat de consequenties zijn van eventuele stopzetting en welke mogelijkheden er zijn tot bijsturing. Geef specificaties van de kosten- en opbrengstinformatie naar planfase en programma.

*Standpunt College:*

*Bij kleine grondexploitatie is het eenvoudig om aan te geven in welke fase het plan zich bevindt. Bij de grotere plannen die uit deelplannen bestaan is dit moeilijker omdat ieder deelplan zich in een andere fase bevindt. Er zal worden gezocht naar een meer verfijnde methode om inzicht te geven in deze fasering en tevens naar een hanteerbare manier om de specificaties van kosten- en opbrengsteninformatie naar planfase en programma te presenteren.*

#### **Aanbeveling 12)**

Eis kwalitatief hoogwaardige informatie over de grondexploitatie, waarbij inzicht moet worden gegeven in de gevolgen van nieuw beleid, ontwikkelingen in meerjarig perspectief, incidentele mee- en tegenvallers die het structurele beeld kunnen beïnvloeden en de mogelijkheden die de raad heeft om (bij) te sturen.

*Standpunt College: Akkoord.*

#### **Aanbeveling 13)**

Eis betere informatie in de paragraaf Grondbeleid over de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de grondvoorraden (met betrekking tot de al dan niet in exploitatie genomen gronden), zowel wat de oppervlakte als wat de waarde betreft.

*Standpunt College:*

*Akkoord. In overleg met de accountant wordt uitvoering gegeven aan de aangescherpte spelregels van de commissie BBV m.b.t. de grondexploitatie, waaronder de waardering, omvang samenstelling van de gronden.*

#### **Aanbeveling 14)**

Geef prioriteit aan de ontwikkeling van een systematiek waarbij risico's op projectbasis betrouwbaar kunnen worden geconsolideerd tot een totaal risicobedrag en waarbij de bandbreedte tussen een pessimistisch en optimistisch scenario wordt geraamd.

*Standpunt College:*

*Akkoord. Momenteel wordt een evaluatie van de huidige Iflo-norm uitgevoerd en wordt onderzocht in hoeverre de Risman methodiek (die al gebruikt wordt voor het risicomangement van fysieke projecten in Tilburg) gebruikt kan worden voor het kwantificeren van de risico's en de onderbouwing van het weerstandsvermogen.*

#### **Aanbeveling 15)**

Overweeg om het minimumbedrag van de reserve als weerstandsvermogen in overeenstemming te brengen met de risico's, zoals ook onlangs door de accountant Deloitte is geadviseerd1.

*Standpunt College:*

*Akkoord. Zie ook reactie op aanbeveling 13 en 14.*

#### **Aanbeveling 16)**

Overweeg om voor grote grondexploitatieprojecten, zoals (eventueel onderdelen van) Spoorzone, Piushaven en Vossenbergr West, de 'Regeling grote projecten' van toepassing te verklaren en daarover in elk geval in de paragraaf Grondbeleid van de begroting<sup>1</sup> en de jaarrekening te laten rapporteren en daarbij steeds duidelijk de (totale) gemeentelijke bijdrage aan te geven.

*Standpunt College:*

*Onlangs is in de raad het bestuurlijk besluitvormingsproces voor fysieke projecten vastgesteld. Met de betreffende functionele commissies worden nog afspraken gemaakt hoe, wanneer en in welke vorm aan de commissie gerapporteerd wordt over grote projecten. In samenhang met de stellige uitspraak van de commissie BBV om de raad vast te laten stellen hoe de jaarlijkse herziening van de grondexploitatieplannen wordt georganiseerd, komen we met een uitwerking op dit punt (zie ook reactie op aanbeveling 1). Daarbij wordt ook gezien in hoeverre er in de paragraaf Grondbeleid ook over individuele projecten informatie opgenomen kan worden, de paragraaf Grondbeleid gaat in principe over de totale projectenportefeuille en niet over individuele projecten.*

**Aanbeveling 17)**

Laat het college onderbouwde beslispunten over met name het opstarten van nieuwe projecten, strategische aankopen, overeenkomsten met marktpartijen, bijsturing van verliesgevende plannen en stopzetting van plannen opnemen in de paragraaf Grondbeleid van de begroting, die dan kunnen worden betrokken bij de integrale besluitvorming op basis van de begroting.

*Standpunt College:*

*In het raadsbesluit over de bestuurlijke besluitvorming over fysieke projecten is geregeld dat alle grondexploitatieplannen bij de overgang van de initiatieffase naar de ontwerpfase en bij de overgang van de ontwerpfase naar de uitvoeringsfase aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Daarbij zal telkens inzichtelijk kunnen worden gemaakt wat de te maken kosten en de gemaakte kosten zijn en worden de kaders (financieel, tijd, programma en kwaliteit) bepaald. Om hiervan een jaarlijkse rapportage te maken wijzen wij af omdat deze besluitvormingsdynamiek zich niet in een jaarplan laat stoppen en dit direct tot planvertraging gaat bijdragen van de onderhavige individuele plannen. Indien de te sluiten overeenkomsten met marktpartijen passen binnen de beschikbare financiële ruimten van de afzonderlijke plannen of jaarbudgetten is er geen reden om dit afzonderlijk voor te leggen. Bijsturing van verliesgevende plannen of besluitvorming over de stopzetting van plannen wordt afzonderlijk aan de raad voorgelegd indien er afwijking van de kaders is of wordt meegenomen als besispunt in een van de rapportages in het P&C cyclus. Dit is afhankelijk van een aantal factoren zoals de omvang van de afwijking van de kaders, de zwaarte van de afwijking, de tijdsdruk, de benodigde vertrouwelijkheid in het proces e.d.*

**Standpunt College van B&W ten aanzien van de aanbevelingen case 'algemene uitkering':****Aanbeveling 18)**

Vraag het college bij de jaarstukken een analyse te geven van de verschillen tussen ramingen en realisaties van de algemene uitkering gemeentefonds. Dit kan in een 'spiegelbeeldig' hoofdstuk 'financieel beeld' of bij het wettelijk verplicht gestelde overzicht algemene dekkingsmiddelen.

*Standpunt college:*

*De verschillen worden in de rapportages toegelicht. Bij de nieuwe opzet van de jaarrekening zal ook de paragraaf algemene dekkingsmiddelen meegenomen worden. In deze paragraaf zal een vergelijking gemaakt worden met de oorspronkelijke raming.*

**Aanbeveling 19)**

Geef in de berichten niet alleen de afwijkingen weer, maar geef ook een vergelijking van de nominale (totaal)bedragen.

*Standpunt college:*

*Deze aanbeveling kan overgenomen worden. In de Voorjaarsrapportage 2012 is hierop al ingespeeld door in de bijlage per uitkeringsjaar een specificatie van het totaalbedrag op te nemen.*

**Aanbeveling 20)**

Laat het college in de begrotingsstukken duidelijk uiteenzetten welke aannames die in de berekeningen van het rijk met betrekking tot de algemene uitkering gemeentefonds wel en welke niet worden overgenomen.

*Standpunt college:*

*In de begrotingsstukken zal bij de toelichting op de meerjarenraming algemene uitkering summier aangegeven worden welke uitgangspunten voor de raming van het gemeentefonds gehanteerd zijn.*

**Aanbeveling 21)**

Stel als raad kaders voor de wijze waarop de algemene uitkering gemeentefonds wordt verwerkt in de meerjarenraming.

*Standpunt college:*

*In de Perspectiefnota 2013 is al aangekondigd dat we bij de begroting 2013 een uitgewerkt voorstel opnemen met betrekking tot de ramingsmethodiek van de algemene uitkering. Hierbij moet ook nadrukkelijk het risicoprofiel afgewogen worden. In z'n algemeenheid kan worden gesteld dat het ramen van accres en ontwikkeling uitkeringsbasis voor het eerstvolgende jaar met meer zekerheid gepaard gaat. Het vooraf ramen van (reële) accresen, loon- en prijsontwikkelingen en overige ontwikkelingen in de jaren daarna leidt tot een hoog risico.*

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Tilburg,  
de secretaris, de burgemeester

drs. G.G.H.M. Haanen MBA

mr. P.G.A. Noordanus

## **Bijlage 1) Uitwerking bouwstenen normenkader**

De door de Rekenkamer Tilburg opgestelde normenkaders zijn gebaseerd op de volgende bouwstenen/bronnen:

### **Wet/regelgeving**

- De Gemeentewet (artikel 189)
- Het besluit begroting en verantwoording (BBV)
- Financiële beheersverordening gemeente Tilburg 2007, herzien 2012, artikel 14 G.

### **Relevante college- en raadsbesluiten**

- 'Notitie Drieluik, verfijning financiële beheersbaarheid', waarvan deel uitmaakt de nota 'Naar meer betrouwbare ramingen' (raadsbesluit 1997).
- Raadsbesluit 'Regeling grote projecten' (december 2010)
- Het raadsvoorstel 'Versterking kaderstellende rol van de raad; kadernota's' (juli 2011)
- Startnotitie Grondbeleid (juni 2011).
- Raadsbesluit vaststelling visie P&C (oktober 2011)
- Het collegebesluit vaststelling format Perspectiefnota (januari 2012)

### **Relevant rapporten/adviezen controlerende organen (auditcommissie, Rekenkamer, accountant)**

- Het rapport van de raadswerkgroep 'BAGE' in 2002 (de Beleidsanalyse Grondexploitatie, de voorganger van de huidige Vastgoedmonitor);
- Besluitvorming n.a.v. rapport raadscommissie Beleidsanalyse Grondexploitatie (BAGE) 2002.
- De eindrapportage van de 'Collegewerkgroep budgetcyclus en begroting' (2009);
- Het rekenkamerrapport 'Parkeergarage onderbouwd? Een onderzoek naar de rol van de raad en het college bij de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein' (2010)
- Accountantsrapporten Deloitte vanaf 2010.
- Rapportages Auditcommissie en raadsbesluiten jaarrekeningen 2009 en 2010.
- Het rekenkamerrapport 'Sturing en beheersing apparaatskosten' (2011)
- De rekenkamerbrief 'Sturing middels de programmabegroting' van 30 juni 2011.

### **Externe bronnen grondexploitatie**

- Notitie Grondexploitatie januari 2008 van de Commissie BBV.
- Handboek 'Gemeente Governance Grond(ig) beleid' van Deloitte.
- Rapportage GREX-scan van adviesbureau Fakton 2010.
- Rapport Deloitte 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven' 2010 en update 2011.
- Handboek Planeconomie 2010-2011.
- Notitie Grondexploitatie (bijgesteld) februari 2012 van de Commissie BBV.

### **Externe bronnen meerjarig financieel beeld/algemene uitkering gemeentefonds**

- circulaires gemeentefonds van het rijk (diverse circulaires)
- VNG notities inzake de algemene uitkering gemeentefonds

## **Bijlage 2) Overzicht geraadpleegde personen**

### **Gemeente Tilburg**

Mw. M.M.C. Prins	afdeling Vastgoed (tot 1-1-2012)
Dhr. T.A.G.M. van Dongen	afdeling Vastgoed/hoofd
Dhr. G.J.C. Brans	afdeling Vastgoed
Dhr. J.C. Lantiga	afdeling P&C/hoofd
Dhr. C.J.M. van den Broek	afdeling P&C
Mw. P.A.M. Peeters-Schellens	afdeling P&C
Mw. E.G.M. Coolen	afdeling S&C/corporate controller

### **Accountant Deloitte**

Dhr. J.J. Zuidema	Eindverantwoordelijk accountant
Dhr. H. Maas	Verantwoordelijk auditmanager



**Bijlage 3A Door afdeling P&C aangeleverd overzicht 'verticale' ontwikkeling algemene uitkering gemeentefonds (raming - def.uitkering)**

Uitkeringsjaar	2008			2009			2010			2011		
	Totaal	AU	IU-DU-VU	Totaal	AU	IU-DU-VU	Totaal	AU	IU-DU-VU	Totaal	AU	IU-DU-VU
<b>PB 2008 ACT</b>	<b>195.800</b>			194.903			194.171			193.923		
FEB 2009-2012				200.903			200.171			199.923		
PB 2009				200.203			199.471			199.223		
<b>PB 2009 ACT</b>				<b>216.450</b>			215.316			214.298		
FEB 2010-2013							212.100			210.990		
PB 2010							224.550			218.203		
<b>PB 2010 ACT</b>							<b>233.950</b>			226.573		
FEB 2011-2014										229.248		
PB 2011										235.739		
<b>PB 2011 ACT</b>										<b>237.950</b>		
Basisraming ACT (t-1)	<b>195.800</b>	176.761	19.039	<b>216.450</b>	195.597	20.853	<b>233.950</b>	194.882	39.068	<b>237.950</b>	195.586	42.364
Voorjaarsbericht 2008	197.630	177.381	20.249									
Najaarsbericht 2008	199.795	178.177	21.618									
Eindejaarsbericht 2008/Jaarrek	201.243	179.441	21.802	213.164	192.311	20.853						
Voorjaarsbericht 2009	200.243	178.441	21.802	216.214	193.936	22.278						
Najaarsbericht 2009	201.068	179.266	21.802	220.829	194.779	26.050						
Eindejaarsbericht 2009/Jaarrek	200.843	179.041	21.802	221.446	195.112	26.334						
Voorjaarsbericht 2010	200.973	179.171	21.802	221.616	195.258	26.358	235.300	195.894	39.406			
Najaarsbericht 2010	200.643	178.858	21.785	221.386	195.243	26.143	242.310	198.755	43.555			
Eindejaarsbericht 2010/Jaarrek	<b>200.945</b>	179.160	21.785	221.506	195.363	26.143	245.588	198.750	46.838			
Voorjaarsbericht 2011				221.516	195.373	26.143	245.788	198.950	46.838	238.690	196.176	42.514
Najaarsbericht 2011				221.523	195.373	26.150	245.766	198.926	46.840	240.905	196.246	44.659
Eindejaarsbericht 2011/Jaarrek				<b>222.486</b>	196.336	26.150	<b>246.546</b>	199.706	46.840	<b>242.762</b>	197.703	45.059
<b>Afwijking def. Uitkering tov basisraming</b>	5.145	<b>2.399</b>	2.746	6.036	<b>739</b>	5.297	12.596	<b>4.824</b>	7.772	4.812	<b>2.117</b>	2.695
<b>In %</b>	2,63%	<b>1,36%</b>	14,42%	2,79%	<b>0,38%</b>	25,40%	5,38%	<b>2,48%</b>	19,89%	2,02%	<b>1,08%</b>	6,36%
- accres		1.056-			6.128-							
- uitkeringsbasis		1.978			3.030			2.256			2.308	
- taakmutaties		856			1.157			2.567			191-	
- overige		619			2.678							
		<u>2.397</u>			<u>737</u>			<u>4.823</u>			<u>2.117</u>	
<b>In % excl. taakmutaties</b>		<b>0,87%</b>			<b>-0,21%</b>			<b>1,16%</b>			<b>1,18%</b>	

**Bijlage 3B Analyse verschil raming PPN2013 en volledige verwerking in de meerjarenraming (kader 11 rapport)**

	2013	2014			2015			2016		
	Totaal	Totaal	AU	IU-DU-VU	Totaal	AU	IU-DU-VU	Totaal	AU	IU-DU-VU
PPN 2013	237.750	232.690	191.193	41.497	219.290	180.540	38.750	220.760	182.010	38.750
Raming incl. trap op	237.750	235.928	194.431	41.497	226.624	187.874	38.750	230.616	191.866	38.750
<b>Vershil</b>	-	<b>3.238</b>	<b>3.238</b>	-	<b>7.334</b>	<b>7.334</b>	-	<b>9.856</b>	<b>9.856</b>	-
<b>Ontwikkeling uitkeringsbasis</b>										
- trap op			146.019			145.848			148.065	
- PPN			145.552			144.447			145.474	
- verschil			467			1.401			2.591	
- UF(2013 constant)			1,517			1,517			1,517	
- UF trap op			1,546			1,545			1,581	
- verschil			0,029			0,028			0,064	
OZB trap op			25.071-			25.346-			25.624-	
OZB PPN			24.780-			24.780-			24.780-	
Vershil			291-			566-			844-	
<b>Analyse verschil</b>										
- Uitkeringsbasis Tilburg			417			1.559			3.087	
- Uitkeringsbasis landelijk (incl. OZB)			584-			1.750-			3.257-	
<i>subtotaal uitkeringsbasis</i>			<u>167-</u>			<u>191-</u>			<u>170-</u>	
- Accres			8.112			16.771			23.825	
- aanv algemene mutatie			146			438			444	
- verdeelreserve			146-			292-			444-	
- overige ontwikkelingen			43			144-			49-	
- Eliminatie nominale ontwikkeling			4.750-			9.250-			13.750-	
			<b>3.238</b>			<b>7.332</b>			<b>9.856</b>	

