

Aan: Gemeente Albrandswaard
T.a.v. de gemeenteraad
Postbus 1000
3160 GA Rhoon

Datum: 1 december 2017

Betreft: Quick scan grondexploitaties

Geachte raadsleden,

Eind 2016 heeft de rekenkamercommissie (RKC) met de auditcommissie van uw raad gesproken over haar onderzoeksagenda voor 2017. Daarbij bleken enkele vragen te bestaan ten aanzien van de grondexploitaties ('grexen'). De RKC heeft op grond daarvan besloten om te beoordelen in welke mate een onderzoek naar dit onderwerp zinvol is. Na een kort vooronderzoek is besloten om via een quick scan door de RKC zelf een aantal aspecten van dit onderwerp in kaart te brengen. Daarbij heeft de RKC zich gericht op twee elementen:

1. Beschikt de gemeenteraad over de informatie die nodig is om goede beslissingen over de grondexploitaties te nemen? En worden deze besluiten op zorgvuldige wijze genomen?
2. Is de beheersing van de grondexploitaties, inclusief het financieel beheer en het risicomanagement, in voldoende mate gewaarborgd?

Via deze brief geeft de RKC antwoord op deze vragen.

Geraadpleegde bronnen

Om een goed antwoord te kunnen formuleren is gesproken met twee betrokken ambtenaren binnen de BAR-organisatie, verantwoordelijk voor het beheer van de Albrandswaardse grondexploitaties (de strategisch planeconoom en de regisseur ruimtelijke ontwikkeling / projecten). Daarnaast zijn diverse documenten beoordeeld: het Meerjaren Perspectief Ontwikkelpromen (MPO) van 2014, 2015 en 2016, de tussenrapportages van het MPO van 2015 en 2016, het hoofdstuk grondbeleid in opeenvolgende begrotingen en de raadsbesluiten over het MPO. Ook zijn twee grexen specifiek beoordeeld aan de hand van de gedetailleerde rapporten over 2015 en 2016: Smaak van Poortugaal en Spui.

Portefeuille ontwikkelprojecten

De gemeente Albrandswaard kent een beperkt aantal grondexploitaties. In de begroting 2018 zijn in totaal zes ontwikkelprojecten vermeld, met een looptijd tot 2018 of 2019. In die projecten gaan aanzienlijke bedragen om, en per saldo is sprake van een kostenpost voor de gemeente. In totaal is de actuele verwachting dat de zes grexen sluiten met een verlies van iets meer dan € 2 miljoen. Drie grexen zijn begroot op een verlies, de andere drie op een

positief resultaat. Dit zegt overigens niets over de kwaliteit van de beheersingsmaatregelen ten aanzien van de GREX-portefeuille, omdat dit negatieve resultaat reeds was voorzien bij het openen van deze projecten. Het accepteren van verliezen op een of meerdere grexen is primair een politieke keuze om andere maatschappelijke doelen te bereiken.

Naast de actieve grexen kent de gemeente diverse projecten die geheel door marktpartijen worden ontwikkeld. Daar is de rol van de gemeente beperkt maar niet onbelangrijk. De gemeente zorgt immers wel dat een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt of gefaciliteerd, bijvoorbeeld door een bestemmingswijziging of de inrichting van de openbare ruimte. Middels (anterieure) overeenkomsten worden kosten die de gemeente in zulke projecten maakt met ontwikkelende partijen verrekend.

Tot slot zijn er projecten in voorbereiding. Hiervoor worden voorbereidingskosten gemaakt. Op termijn kunnen deze projecten daadwerkelijk actieve grexen worden.

Informatiepositie gemeenteraad

Via de paragraaf grondbeleid in de begroting en in de jaarrekening wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd. In veel meer detail gebeurt dat in het MPO dat bij de jaarrekening verschijnt. Daarbij is ook een (geheim) projectenboek waarin elke grondexploitatie wordt toegelicht, evenals de marktinitiatieven en de voorbereidingen voor nieuwe projecten. Elk jaar na de zomer gebeurt dit ook in een tussenrapportage, de zogenaamde MPOt. Bij het MPO wordt de raad ook nog geïnformeerd over algemene ontwikkelingen in de (woning)markt die relevant zijn om de keuzes in de GREX-portefeuille te kunnen duiden. Op twee momenten per jaar wordt de raad dus uitvoerig geïnformeerd over de projecten. In zowel de Auditcommissie als Beraad & Advies Ruimte wordt de voortgang van de projecten toegelicht en besproken. Hier is ruimte voor raadsleden om verduidelijkende vragen te stellen.

De RKC beoordeelt de beschikbare informatie voor de raadsleden als goed. Aan de hand van het projectenboek kunnen de raadsleden veel informatie verkrijgen over de projecten. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor toelichting door de ambtelijke ondersteuning en in de Auditcommissie en in Beraad & Advies Ruimte is elk detail te achterhalen. Door de veelheid aan gegevens is er een risico dat er te veel aan informatie is waardoor de kernpunten voor de raad ondersneeuwen. Ook valt op dat de informatie vooral financieel van aard is en veelal een optelling van de individuele projecten. De maatschappelijke effecten van de totale GREX-portefeuille komen minder tot uitdrukking in de stukken. Op individueel projectniveau is de informatie wel inhoudelijk en relevant voor de raad, omdat het naast financieel inzicht ook een beeld geeft van wat gerealiseerd wordt en wanneer. Hieruit vloeien de volgende aanbevelingen van de RKC voort:

1. Formuleer als gemeenteraad duidelijk wat de informatiebehoefte is, zodat hieraan tegemoet gekomen kan worden in het MPO. Ga daarbij nadrukkelijk in op de hoeveelheid beschikbare informatie en de duiding daarvan.

2. Maak in het MPO inzichtelijk hoe de totale voortgang van de GREX-portefeuille bijdraagt aan de doelen van beleid. Bijvoorbeeld: hoe draagt het geheel van ontwikkeltrajecten bij aan de uitvoering van de woonvisie of aan de gewenste ontwikkeling van detailhandel of werklocaties.

Overigens merkt de RKC bij aanbeveling 1 op dat hiermee niet bedoeld wordt dat de ruime informatie die in de huidige situatie beschikbaar is onbelangrijk is. Het is zeker voor de interne (ambtelijke) sturing zeer relevante informatie. De vraag is vooral of al die informatie voor de raad van belang is.

Besluitvorming door de gemeenteraad

De besluitvorming over grexen is in twee delen opgesplitst. Ten eerste is er de besluitvorming over de start en beëindiging van individuele projecten. Deze gebeurt via aparte raadsbesluiten. Deze raadsbesluiten zijn voorzien van de relevante informatie over tijd, geld en kwaliteit die door de GREX tot stand komt. De RKC juicht dit toe. In andere gemeenten worden besluiten soms nog door B&W genomen, of vindt besluitvorming plaats via de paragraaf grondbeleid in de begroting. Dat maakt de besluitvorming minder transparant en doet ook geen recht aan de grote bedragen die vaak met de grexen gemoeid zijn. Over deze manier van besluitvorming in Albrandswaard is de RKC dan ook zeer positief.

Over de totale GREX-portefeuille vindt eenmaal per jaar besluitvorming plaats op basis van het MPO. Hier worden actualisaties van de grexen vastgesteld. Actuele ontwikkelingen, zoals wijzigingen in kosten, opbrengsten, rentestanden, programmering en planning zijn hierin opgenomen. Wijzigingen kunnen bijvoorbeeld optreden door gewijzigde marktomstandigheden, veranderende vraag van consumenten en beleid van de centrale bank. Met het raadsbesluit bij het MPO wordt inzichtelijk gemaakt welke wijzigingen de raad precies vaststelt. Door dit raadsbesluit expliciet te maken, en in formele zin los te koppelen van begroting en jaarrekening, krijgt het MPO de status die het verdient.

De RKC formuleert op deze besluitvorming geen specifieke aanbeveling, omdat dit in de ogen van de RKC momenteel op een goede manier verloopt.

Beheersing van financiën en risico's

Omdat er veel geld omgaat in de grexen is het van groot belang dat deze financieel degelijk worden beheerd en dat sprake is van gedegen risicobeheersing. Hiervoor is gekeken naar de onderliggende rekenmodellen die door de ambtelijke organisatie worden gebruikt voor de besturing van de grexen en de grex-portefeuille. De RKC heeft hier een zeer gedegen administratie aangetroffen, waarvoor standaard rekenmodellen worden toegepast. Daarbij zijn ook goede risico-inventarisaties waargenomen, met uitvoerige beschrijvingen van de mogelijke risico's en de bijbehorende beheersingsmaatregelen. Dit geeft de RKC voldoende vertrouwen dat de gemeente 'in control' is waar het de grexen betreft.

In aansluiting op aanbeveling 2 neemt de RKC wel waar dat programmeringen kunnen verschuiven binnen een project, en dat ook de wijze van uitvoering kan veranderen. Dat kan

financiële gevolgen hebben voor de uitkomst van een GREX. In de besluitvorming door de raad is dit wel terug te lezen. Het is van belang dat de raad zich steeds bewust is van de financiële effecten van eventuele programmatische keuzes. Dit leidt niet tot een concrete aanbeveling, omdat de raad reeds over de benodigde informatie beschikt en specifieke beslispunten hierover krijgt voorgelegd. Wel is het van belang dat dergelijke punten voldoende zichtbaar blijven in de veelheid van informatie en overige beslispunten (in lijn met aanbeveling 1).

Reserve Ontwikkelpromecten

Albrandswaard hanteert een systematiek waarbij voor de GREX-portefeuille een afzonderlijke bestemmingsreserve is opgenomen in de begroting. Dit heeft als voordeel dat er een buffer is die schommelingen in de waardering van gronden opvangt zonder dat dit meteen effect heeft op de Algemene Reserve of op de exploitatie in de reguliere begroting. Met de spelregels die gelden voor de Reserve Ontwikkelpromecten is gewaarborgd dat er volgens duidelijke richtlijnen gewerkt wordt in de uitwisseling tussen deze reserve en de Algemene Reserve. Dat voorkomt dat een afwaardering op een project meteen leidt tot inbreuk op andere beleidsterreinen.

Er moet voor worden gewaakt dat dat wijzigingen in de geprognoseerde kosten en opbrengsten van ontwikkelpromecten via de Reserve Ontwikkelpromecten worden verwerkt en zich aan het zicht van de gemeenteraad onttrekken. Dat is onwenselijk, omdat door de spelregels uiteindelijk wel verrekening met de Algemene Reserve plaatsvindt. Het is daarom wenselijk dat de verschuivingen in de Reserve Ontwikkelpromecten steeds transparant zijn, mede met het oog op eventuele toekomstige financiële gevolgen.

3. Betrek de Reserve Ontwikkelpromecten altijd in de besluitvorming over het MPO, ook als er geen sprake is van een storting aan of uit de Algemene Reserve. Zo heeft de gemeenteraad steeds exact in beeld wat de stand van zaken is en welke gevolgen voor de reguliere begroting en de Algemene Reserve kunnen worden verwacht als gevolg van (externe) ontwikkelingen. Dit inzicht is reeds een gebruikelijk onderdeel van de presentatie aan de auditcommissie, waardoor deze aanbeveling niet per se leidt tot een aangepaste werkwijze. De RKC hecht er wel aan om het belang te benadrukken en formuleert dit punt derhalve wel als aanbeveling.

Nota grondbeleid

Al meerdere jaren op rij is in het hoofdstuk grondbeleid van de begroting te lezen dat de Nota Grondbeleid inmiddels gedateerd is. Steeds wordt aangekondigd dat bezien wordt of er een nieuwe nota moet komen. In de conceptbegroting 2018 is de verwachting opgenomen dat in 2018 met een nieuwe nota gewerkt zal worden. Die is er echter nog niet.

De RKC deelt de stelling dat de nota achterhaald is. Er is immers veel veranderd, mede als gevolg van de vastgoedcrisis. Sinds 2008 voert Albrandswaard faciliterend grondbeleid. Toch is in recente jaren gekozen om in enkele projecten een actievare rol te spelen, door zelf als ontwikkelaar op te treden. De keuze daartoe is in die gevallen specifiek toegelicht. Er is echter geen sprake van een eenduidig beleid waarop deze keuze is gebaseerd.

4. De aanbeveling van de RKC is dan ook om te zorgen dat er zo spoedig mogelijk een actuele nota grondbeleid is. Daarbij is het van belang dat de raad zich uitspreekt over de positie van de gemeente in ontwikkelprojecten: voert de gemeente alleen faciliterend grondbeleid of toch ook weer actief grondbeleid? En hoe ziet de raad de rol van de gemeente als ontwikkelaar, zoals in een project als de Smaak van Poortugaal en het Hof van Spui?

Geheimhouding

Tot slot wijst de RKC u op de transparantie van de informatie betreffende de grexen. Het is op grond van de Gemeentewet en de WOB vanzelfsprekend dat informatie die de (financiële) positie van de gemeente kan schaden, geheim is. In het projectenboek behorende bij het MPO is veel van dergelijke informatie opgenomen. Toch is de RKC van mening dat er ook allerlei informatie in is opgenomen, waarvan geheimhouding geen specifiek doel lijkt te dienen. Meer transparantie over de specifieke projecten, met name over de voortgang en de kwaliteit, richting bewoners kan bijdragen aan een beter beeld onder (betrokken) bewoners, bedrijven en instellingen over de plannen van de gemeente en ontwikkelaars in hun directe omgeving.

5. Beoordeel de informatie over de grexen die de raad ontvangt op de noodzaak tot geheimhouding en openbaar alle informatie die niet noodzakelijkerwijs geheim hoeft te blijven. Overweeg bijvoorbeeld om naast het geheime projectenboek ook een openbare versie te maken, waarin de geheime informatie niet is opgenomen.

De RKC benadrukt dat de beheersing, informatievoorziening en besluitvorming ten aanzien van de grondexploitaties een degelijke en volledige indruk achterlaat. Op de twee centrale vragen aan het begin van deze brief antwoordt de RKC positief. Hiervoor spreken wij onze waardering uit. De aanbevelingen in deze brief zijn derhalve bedoeld als suggesties om een proces dat reeds van goede kwaliteit is op een enkel onderdeel nog iets verder te ontwikkelen.

Wij vertrouwen erop uw raad hiermee van dienst te zijn, en zijn graag bereid om onze aanbevelingen nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
De rekenkamercommissie Albrandswaard,



Jan-Willem Verheij
Voorzitter