

grond voor exploitatie

*onderzoek naar grondexploitatie
in tijden van crisis*



Rekenkamer
ROTTERDAM

grond voor exploitatie

*onderzoek naar grondexploitatie
in tijden van crisis*



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Weinig onderwerpen stonden de afgelopen tijd zo in de belangstelling als de gemeentelijke grondexploitaties. Dit werd vooral veroorzaakt door de crisis in de woning- en kantorenmarkt, waardoor in een relatief korte periode door actief grondbeleid gegenereerde overschotten omsloegen in forse tekorten. Veel gemeenten die plotseling voor aanzienlijke bedragen moesten afboeken liepen daarbij de nodige financiële en politieke schade op. En het leed is zeker nog niet geleden. Recent onderzoek van ondermeer Deloitte geeft aan dat er nog zeker voor een bedrag van € 3 mld. aan verdere verliezen zal moeten worden afgeboekt op de gezamenlijke gemeentelijke grondexploitaties, teneinde vraag en aanbod van bouwprojecten nog enigszins op elkaar aan te laten sluiten.

Tegen deze achtergrond is het dan ook voor controlerende gemeenteraden van essentieel belang om goed zicht te hebben op de financiële en ruimtelijke ontwikkelingen binnen het totaal van de grondexploitaties. Dat zicht is door de grote complexiteit en de lange doorlooptijden vaak niet heel erg scherp, terwijl de financiële risico's doorgaans hoog zijn.

Dat is in Rotterdam niet veel anders. Het financiële belang van de nog lopende grondexploitaties in de maasstad bedroeg eind 2011 € 1,8 mld. De inschatting van de daarmee mogelijk gepaard gaande risico's ligt besloten in het risicomanagement. Het belang hiervan kan nauwelijks worden overschat. Niemand kan exact de toekomst voorspellen, maar met een goed opgezet systeem van risicomanagement kom je toch een heel eind. Ondanks het feit dat het college sinds 2010 voortvarend aan de slag is gegaan om het risicovolle actieve grondbeleid te transformeren naar een meer faciliterend, op maatwerk gericht beleid, waarin minder risico's worden genomen, schiet de beheersing van de huidige grondexploitaties en het thans vigerende risicomanagement naar mening van de rekenkamer nog altijd tekort.

Niettemin is er veel in beweging. Zo ligt er sinds kort het plan van aanpak 'Grondexploitaties Structureel in Control' op tafel, waar veel aanbevelingen van de rekenkamer al in zijn verdisconteerd. De marsroute is echter lang en – zoals het college zelf terecht constateert – wij zijn er nog niet. Ook om die reden is een actieve en meer betrokken rol van de gemeenteraad nodig en wenselijk.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Rolf Cozijnsen (stagiair), Ed Elferink (projectleider), Yiman Fung, Nicole Kuijpers, Mark Lansbergen (Roosemalen & Savelkoul), Evelien van Rij en Jan Scheele-Goedhart (Rigo).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

11	1-1	aanleiding
11	1-2	doel- en vraagstelling
12	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

13	2-1	hoofdconclusies
14	2-2	toelichting hoofdconclusies
20	2-3	aanbevelingen

3 reactie en nawoord

25	3-1	reactie B en W
32	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding nota van bevindingen

37	1-1	algemeen
37	1-1-1	ruimtelijke ontwikkeling
37	1-1-2	grondexploitatie
38	1-1-3	grondbeleid
39	1-1-4	financieel belang Rotterdamse grondexploitaties
39	1-1-5	risico's
40	1-2	aanleiding
40	1-3	doel- en vraagstelling
40	1-3-1	doelstelling
41	1-3-2	onderzoeksvragen
41	1-4	normen
42	1-5	afbakening van het onderzoek
42	1-6	aanpak
42	1-7	leeswijzer

2 algemene kaders Rotterdamse grondexploitaties

45	2-1	inleiding
45	2-2	algemeen: programma, portefeuille, project
45	2-2-1	programmaniveau
46	2-2-2	portefeuilleniveau
46	2-2-3	projectniveau
46	2-3	relevante kaders
47	2-4	strategisch- ruimtelijke ontwikkeling
47	2-4-1	stadsvisie
47	2-4-2	collegewerkprogramma 2010 – 2014
48	2-5	tactisch/operationeel – portefeuille/project
48	2-5-1	kadernota grondbeleid 2003

48	2-5-2	RSPW – kader voor sturing en beheersing projecten
51	2-5-3	organisatie
53	2-5-4	administratieve vastlegging grondexploitaties
53	2-6	financiële kaders
53	2-6-1	verordening financiële huishouding 2006
53	2-6-2	begroting
54	2-6-3	grondprijzenbrief

3 van aanbod- naar vraaggericht

55	3-1	inleiding
55	3-2	ontwikkelingen
55	3-2-1	2003: verslechterend verdienvermogen
56	3-2-2	2004 - 2007: herstel van de markt
56	3-2-3	2008 - 2009: begin economische crisis
57	3-2-4	2010: herijking Rotterdamse grondexploitaties
60	3-3	second opinion herijking
60	3-4	ontwikkeling reserves OBR
61	3-5	programma-aanpassing
62	3-6	programma-aanpassing werklocaties
62	3-6-1	scenario's herijking
63	3-6-2	keuze voor scenario
64	3-6-3	gevolgen herijking
65	3-6-4	na de herijking
67	3-7	programma-aanpassing woningbouwlocaties
67	3-7-1	werkwijze woningbouwprogrammering
68	3-7-2	scenario- en programma-aanpassing

4 kentallen grondexploitaties

79	4-1	inleiding
81	4-2	kosten- en inkomstenposten
82	4-2-1	kostenramingen
83	4-2-2	grondinkomsten
85	4-2-3	plankosten
86	4-2-4	onvoorzien
87	4-2-5	'resultaat'
88	4-3	rente, opbrengsten- en kostenstijging
90	4-4	overzicht resultaten
92	4-4-1	boekwaarde
96	4-4-2	netto contante waarde
97	4-4-3	rendementsdoelstelling
98	4-5	(management)informatiesystemen

5 risicomanagement grondexploitaties

103	5-1	inleiding
104	5-2	kaders en procesbeschrijvingen risicomanagement
105	5-2-1	toelichting normen
106	5-2-2	RSPW en handleiding risicomanagement
110	5-2-3	spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve
115	5-3	risicomanagement op projectniveau
116	5-3-1	toelichting normen
118	5-3-2	frequentie en actualiteit risicoanalyses

118	5-3-3	kwalitatieve risicoanalyses
119	5-3-4	kwantitatieve risicoanalyse
122	5-3-5	monitoring risico's en effect beheersmaatregelen
123	5-4	risicomanagement op portefeuilleniveau
125	5-4-1	toelichting normen
125	5-4-2	praktijk risicomanagement op portefeuilleniveau
126	5-4-3	MPRG 2007
127	5-4-4	MPRG 2008
129	5-4-5	MPRG 2009
132	5-4-6	2010: geen MPRG
132	5-4-7	MPRG 2011
138	5-4-8	overall-beeld werkwijze voor bepalen
139	5-5	risicomanagement op programmaniveau
140	5-5-1	toelichting normen
140	5-5-2	invulling risicomanagement op programmaniveau

6 informatievoorziening aan ambtelijke en bestuurlijke

145	6-1	inleiding
146	6-2	informatievoorziening op projectniveau
146	6-2-1	normen voor informatievoorziening op projectniveau
148	6-2-2	bevindingen informatievoorziening op projectniveau
151	6-3	informatievoorziening op portefeuilleniveau
151	6-3-1	normen voor informatievoorziening op portefeuilleniveau
152	6-3-2	bevindingen informatievoorziening op portefeuilleniveau
153	6-4	informatievoorziening op programmaniveau
154	6-5	college en bestuursdienst

7 rol en informatievoorziening raad

159	7-1	inleiding
159	7-2	rol van de raad
159	7-2-1	gewenste betrokkenheid
165	7-2-2	bevoegdheden raad
166	7-2-3	betrokkenheid raad
168	7-3	informatievoorziening raad
169	7-3-1	informatievoorziening raad op projectniveau
174	7-3-2	informatievoorziening raad op portefeuilleniveau
180	7-3-3	informatievoorziening raad op programmaniveau
181	7-4	informatievoorziening raad bij andere gemeenten
181	7-4-1	kaderstelling/rol van de raad
183	7-4-2	verantwoording via p&c-cyclus
185	7-4-3	verantwoording overig

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

Begin 2011 werd de gemeente Rotterdam geconfronteerd met een grote financiële tegenvaller in de gemeentelijke grondexploitaties. Op 15 maart 2011 informeerde het college de raad dat als gevolg van de herijking van de grondexploitaties sprake was van een waardevermindering van de portefeuille grondexploitaties van € 235 miljoen. Hiervan moest € 195,2 miljoen direct als verlies genomen worden ten laste van de financiële reserves van de gemeente. In dezelfde periode laat accountant Ernst & Young zich kritisch uit over de kwaliteit van de projectcontrol, het risicomanagement en de informatievoorziening rond de grondexploitaties.

Goed risicomanagement, een goede informatievoorziening en een raad die in staat is zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen, zijn immers belangrijke voorwaarden om in de toekomst mogelijke tegenvallers tijdig te signaleren, zodat de gemeente maatregelen kan nemen om financiële verliezen zoveel mogelijk te beperken. De rekenkamer heeft daarom in dit onderzoek de focus gelegd op het risicomanagement en de informatievoorziening rond de grondexploitaties en de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit beleidsterrein.

Het onderzoek richtte zich op de stand van zaken in de grondexploitaties tot eind 2011. Herstelacties die in het kader van de accountantscontrole op de jaarrekening 2011 zijn uitgevoerd rond de grondexploitaties, zijn niet meegenomen in het onderzoek. In enkele gevallen is hierop een uitzondering gemaakt en zijn ontwikkelingen na 31 december 2011 wel meegenomen in het onderzoek. In dergelijke gevallen is dit expliciet vermeld in het rapport. Voorliggend rapport is het resultaat van dit onderzoek.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de manier waarop de diensten en het college het proces van informatievoorziening en risicomanagement hebben ingericht en over de mate waarin degene die beslissingen neemt, beschikt over kwalitatief en kwantitatief voldoende informatie;
- inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de mate waarin de raad de mogelijkheid heeft om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij grondexploitaties.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Waarborgt de manier waarop de diensten en het college het proces van informatievoorziening en risicomanagement hebben ingericht en de manier waarop dit functioneert, dat de informatie aan de hand waarvan beslissingen over

grondexploitaties worden genomen, kwalitatief en kwantitatief voldoende is voor het nemen van die beslissingen?

- 2 Biedt de manier waarop de raad formeel en in de praktijk betrokken is bij grondexploitaties voldoende mogelijkheid om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

deelvragen

De eerste centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Is het risicomanagement van grondexploitaties adequaat?
- 2 Is de bestuurlijke informatievoorziening zo dat degenen die beslissen over grondexploitaties tijdig over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve informatie beschikken om een afgewogen beslissing te kunnen nemen?
- 3 Op basis van welke informatie neemt de raad beslissingen ten aanzien van grondexploitaties?
- 4 Is de informatie die de raad krijgt kwalitatief en kwantitatief voldoende om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

De tweede centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 5 Op welke momenten is de raad betrokken bij de grondexploitaties?
- 6 Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van grondexploitaties?
- 7 Welke betrokkenheid is nodig om voldoende invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol en is de raad nu voldoende betrokken?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 In reactie op de economische crisis heeft het college maatregelen getroffen om het aanbod in de gemeentelijke grondexploitaties in balans te brengen met de vraag naar woningen en werklocaties. Nu de economische crisis voortduurt, hebben de genomen maatregelen er nog niet toe geleid dat sprake is van een goede balans tussen vraag en aanbod. Daarnaast zijn de inkomsten in de grondexploitaties sterk teruggelopen, terwijl de uitgaven nog niet naar rato zijn teruggebracht.
- 2 Tot eind 2011 heeft de gemeente Rotterdam voor circa € 640 miljoen aan verliesnemingen geboekt in de grondexploitaties. Doordat deze verliesnemingen als baten in de grondexploitaties zijn geboekt, geven de boekwaardes en netto contante waardes van de lopende grondexploitaties de raad geen goed beeld van het werkelijke financiële resultaat. Daarnaast vermindert deze werkwijze de prikkel om in de grondexploitaties het beoogde financiële resultaat te realiseren.
- 3 Het college, de raad en het management van Stadsontwikkeling beschikken niet over de informatie die nodig is om te komen tot afgewogen besluiten over de portefeuille grondexploitaties. De kwaliteit van de managementinformatie schiet tekort, in het bijzonder door het gebrekkige administratiesysteem dat Stadsontwikkeling gebruikt voor het voeren van de grondboekhoudingen.
- 4 Het risicomanagement rond de grondexploitaties kent meerdere tekortkomingen, waardoor het college niet in staat is risico's tijdig te onderkennen, de omvang volledig in te schatten en maatregelen te nemen om risico's zoveel mogelijk te beperken.
- 5 De weerstandscapaciteit waarover de gemeente Rotterdam moet beschikken om financiële tegenvallers in de grondexploitaties op te kunnen vangen is in de MPRG's berekend op basis van onvolledige risico-inventarisaties. In 2009 en 2011 is de benodigde weerstandscapaciteit gebaseerd op een te optimistisch scenario, waardoor de gemeente Rotterdam het risico loopt dat de huidige weerstandscapaciteit onvoldoende zal zijn om toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen.
- 6 De raad heeft zijn kaderstellende rol bij de grondexploitaties beperkt kunnen invullen aangezien de gemeente Rotterdam niet beschikt over actuele kaders voor het grondbeleid. Rotterdam beschikt bijvoorbeeld niet over een actuele kadernota grondbeleid, waardoor de ruimtelijke en financiële kaders voor het grondbeleid en de rolverdeling tussen de raad en het college niet duidelijk zijn. Gezien de omvang van de financiële risico's in de portefeuille grondexploitaties is een grotere betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming over de grondexploitaties gewenst.

- 7 De raad kan zich op basis van de informatie die hij ontvangt geen integraal beeld vormen van de ruimtelijke aspecten van het grondbeleid (aantallen woningen, werklocaties etc.), de financiële aspecten van het grondbeleid (benodigde investeringen en desinvesteringen) en de aan het grondbeleid gerelateerde risico's. De raad is daardoor onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 In reactie op de economische crisis heeft het college maatregelen getroffen om het aanbod in de gemeentelijke grondexploitaties in balans te brengen met de vraag naar woningen en werklocaties. Nu de economische crisis voortduurt, hebben de genomen maatregelen er nog niet toe geleid dat sprake is van een goede balans tussen vraag en aanbod. Daarnaast zijn de inkomsten in de grondexploitaties sterk teruggelopen, terwijl de uitgaven nog niet naar rato zijn teruggebracht.
 - Stadsontwikkeling heeft ten tijde van de herijking verschillende economische scenario's uitgewerkt om de vraag naar werklocaties in te schatten. Bij de herijking is bij het terugbrengen van het aanbod aan werklocaties in de gemeentelijke grondexploitaties uitgegaan van het behoedzame scenario.
 - Bij de herijking is het aanbod aan locaties voor kantoren fors teruggebracht. Ook het aanbod aan bedrijventerreinen is teruggebracht, maar minder fors dan het aanbod aan kantoren.
 - Recent onderzoek van Stadsontwikkeling geeft geen zekerheid dat een jaar na de herijking het aanbod aan werklocaties in de gemeentelijke grondexploitaties aansluit op de marktvraag voor werklocaties.
 - De productiecijfers uit het jaarverslag 2011 laten zien dat de gerealiseerde productie voor de werklocaties in 2011 aanzienlijk lager is dan gepland.
 - In het MPRG 2011 geeft Stadsontwikkeling aan dat wanneer de krimpende vraag naar grond voor werklocaties doorzet, de kans bestaat dat de plannen opnieuw aangepast moeten worden.
 - Sinds 2009 werkt Stadsontwikkeling scenario's uit om de verwachte vraag naar woningen in kaart te brengen. In de scenario's die Stadsontwikkeling sinds 2009 heeft uitgewerkt is de verwachte vraag naar woningen steeds naar beneden bijgesteld.
 - Bij de herijking ging Stadsontwikkeling uit van een scenario waarin 3.430 woningen per jaar gebouwd konden worden. Inmiddels is dit scenario bijgesteld naar een scenario waarin een bandbreedte wordt gehanteerd tussen de 1.063 en 1.750 woningen per jaar.
 - Voor de periode 2012-2020 is het aanbod aan woningen in de gemeentelijke grondexploitaties in 2012 teruggebracht van 24.000 naar 21.750 woningen. Rekening houdend met planuitval¹ die regulier optreedt, is het aanbod in de gemeentelijke grondexploitaties tot 2020 hoger dan de verwachte vraag naar woningen.

¹ Om verschillende redenen (juridische procedures, vertraging bij het bouwrijp maken van grond, het aantreffen van onverwachte obstakels) is er ieder jaar sprake van planuitval. Dit wil zeggen dat niet al het aanbod dat voor een bepaald jaar is gepland ook werkelijk in dat jaar gerealiseerd zal worden. In dat verband is de productie die Stadsontwikkeling plant altijd hoger dan de productie die uiteindelijk wordt gerealiseerd. Op basis van ervaringscijfers gaat Stadsontwikkeling in haar planning uit van een planuitval van 25%.

- De gemeente heeft tot op heden vooral op de tegenvallende marktvraag gereageerd door de verkoop van gronden later in de tijd te plannen. In enkele gevallen zijn projecten geoptimaliseerd, waarbij de uitgaven in de betreffende grondexploitaties zijn teruggebracht.
 - Uit het jaarverslag 2011 blijkt dat de inkomsten uit de grondexploitaties lager zijn dan begroot, maar de uitgaven hoger dan begroot. De inkomsten zijn in 2011 € 40 miljoen lager dan gepland. De uitgaven liggen € 26 miljoen hoger dan begroot.
 - Het jaarverslag 2011 meldt dat het verschil tussen de begrote en gerealiseerde (des)investeringen in 2011 geen direct gevolg heeft voor het resultaat op de grondexploitaties. Als deze trend voort blijft duren en de uitgaven structureel hoger zijn dan begroot en de inkomsten achterblijven, zal dit uiteindelijk wel tot lagere resultaten in de grondexploitaties leiden. Grondexploitaties zullen dan met tekorten worden afgesloten en deze tekorten drukken vervolgens op de gemeentelijke financiën.
- 2 Tot eind 2011 heeft de gemeente Rotterdam voor circa € 640 miljoen aan verliesnemingen geboekt in de grondexploitaties. Doordat deze verliesnemingen als baten in de grondexploitaties zijn geboekt, geven de boekwaardes en netto contante waardes van de lopende grondexploitaties de raad geen goed beeld van het werkelijke financiële resultaat. Daarnaast vermindert deze werkwijze de prikkel om in de grondexploitaties het beoogde financiële resultaat te realiseren.
- Om tegenvallers in grondexploitaties op te kunnen vangen moet de gemeente geld opzij zetten in een voorziening/reserve op portefeulleniveau of direct geld toevoegen aan een individuele grondexploitatie middels een verliesneming.
 - De gebruikelijke werkwijze binnen de gemeente Rotterdam is geraamde verliezen af te dekken met verliesnemingen die in de grondexploitaties worden geboekt onder de post 'resultaat'. De verliesnemingen worden op deze manier als inkomsten in de grondexploitaties geboekt.
 - Per ultimo 2011 is in totaal voor € 640 miljoen aan verliesnemingen als 'resultaat' toegevoegd aan de grondexploitaties. Hiertegenover staat € 183,6 miljoen aan winstnemingen, waardoor per saldo € 452,4 miljoen aan verliesnemingen overblijft.
 - Het als resultaat boeken van een verliesneming in een grondexploitatie zorgt dat de netto contante waarde² van de grondexploitatie verbetert, omdat het genomen verlies als een baat aan de grondexploitatie wordt toegevoegd. De netto contante waarde van de grondexploitatie wordt hiermee positiever dan het in werkelijkheid is.
 - Doordat de verliesnemingen als resultaat in de grondexploitaties zijn geboekt, is de netto contante waarde van de grondexploitaties ultimo 2011 € 120,6 miljoen³ voordelig. De netto contante waarde van de grondexploitaties geeft echter geen goed beeld van het financiële resultaat van de plannen. Een plan kan bijvoorbeeld een netto contante waarde van € 1 miljoen voordelig hebben, terwijl er al € 10 miljoen verlies genomen is.

² De netto contante waarde geeft het saldo weer van de uitgaven en inkomsten bij de afronding van geplande gebiedsontwikkelingen, teruggerekend naar het huidige prijspeil.

³ Dit betreft de netto contante waarde van de actieve grondexploitaties eind 2011 voor de actualisatie die heeft plaatsgevonden in het kader van de jaarrekeningcontrole. Na deze actualisatie kwam de netto contante waarde uit op € 101 miljoen voordelig (zie jaarrekening 2011)

- De boekwaarde⁴ van alle grondexploitaties is ultimo 2011 € 146,5 miljoen voordelig.⁵ Wanneer de verliesnemingen niet als resultaat in de grondexploitaties zouden zijn geboekt zou de boekwaarde € 305,9 miljoen nadelig zijn.
 - Door de gehanteerde werkwijze neemt de prikkel om in een grondexploitatie het financiële resultaat te verbeteren af. Immers, wanneer het verlies is genomen heeft de grondexploitatie weer een neutraal of positief saldo waardoor het projectteam onvoldoende wordt aangemoedigd maatregelen te nemen om de verwachte verliezen zoveel mogelijk af te wenden.
- 3 *Het college, de raad en het management van Stadsontwikkeling beschikken niet over de managementinformatie die nodig is om te komen tot afgewogen besluiten over de portefeuille grondexploitaties. De kwaliteit van de managementinformatie schiet tekort, in het bijzonder door het gebrekkige administratiesysteem dat Stadsontwikkeling gebruikt voor het voeren van de grondboekhoudingen.*
- Stadsontwikkeling gebruikt het administratiesysteem Grobis voor het voeren van de grondboekhoudingen. Vanwege tekortkomingen in dit systeem kent bijna iedere grondexploitatie een schaduwboekhouding in Excel. De netto contante waarde van de grondexploitaties wordt in Excel anders berekend dan in Grobis.
 - Grobis is niet in staat alle benodigde management- en verantwoordingsinformatie te leveren, onder andere doordat Grobis geen inzicht geeft in historische gegevens en wijzigingen die in de grondexploitaties zijn doorgevoerd. Rapportages op portefeuilleniveau moeten daardoor grotendeels handmatig worden opgesteld op basis van aanvullende berekeningen in Excel.
 - In 2006 is een programma van eisen vastgesteld voor de vervanging van Grobis, maar vanwege complicaties bij de implementatie van één van de deelsystemen (Horizon) is de vervanging van Grobis vertraagd. In 2011 is het programma van eisen herzien, maar vervanging van Grobis heeft tot op heden niet plaatsgevonden.
 - Het management van Stadsontwikkeling ontvangt viermaandelijks een managementrapportage waarin over de grondexploitaties wordt gerapporteerd. De rapportages bevatten niet alle informatie die nodig is om goed te kunnen sturen.
 - Het college wordt geïnformeerd over de grondexploitaties via de reguliere p&c cyclus, de Monitor Grote Projecten (MGP) en het MPRG. De raad ontvangt deze informatie ook, met uitzondering van het MPRG. Gezien de tekortkomingen in Grobis is de betrouwbaarheid van deze informatie niet gewaarborgd.
 - DMC controleert de informatie die Stadsontwikkeling aanlevert slechts op hoofdlijnen. Gezien de tekortkomingen in de informatiesystemen van Stadsontwikkeling, gaat DMC er ten onrechte van uit dat de informatie die Stadsontwikkeling aanlevert juist en volledig is.
 - Het college ontvangt nauwelijks informatie die een integraal beeld geeft van de stand van zaken en de risico's in de portefeuille grondexploitaties. Hetzelfde geldt voor de informatie die het college aan de raad verstrekt.

⁴ De boekwaarde geeft het saldo weer van de gedane uitgaven en ontvangen inkomsten binnen de grondexploitaties.

⁵ Dit betreft de boekwaarde van de actieve grondexploitaties eind 2011 voor de actualisatie die heeft plaatsgevonden in het kader van de jaarrekeningcontrole. Na deze actualisatie kwam de boekwaarde van de actieve grondexploitaties uit op € 180 miljoen voordelig (zie jaarrekening 2011).

- Omdat het college en het cluster Standsontwikkeling geen notulen aan de rekenkamer ter beschikking konden stellen, heeft de rekenkamer niet kunnen constateren dat de portefeuille grondexploitaties in de periode 2007-2011 in integrale zin aan de orde is geweest in de collegevergaderingen. De rekenkamer heeft geen collegebesluit aangetroffen over de herijking van de portefeuille grondexploitaties begin 2011 en blijkt de besluitenlijsten van het college heeft het college alleen kennis genomen van de MPRG's uit 2008 en 2011.
- 4 *Het risicomanagement rond de grondexploitaties kent meerdere tekortkomingen, waardoor het college niet in staat is risico's tijdig te onderkennen, de omvang volledig in te schatten en maatregelen te nemen om risico's zoveel mogelijk te beperken.*
- In de RSPW en de handleiding risicomanagement is de werkwijze beschreven voor het risicomanagement in individuele grondexploitaties. De verdeling van taken en bevoegdheden bij het proces van risicomanagement is in deze documenten niet vastgelegd. Ook zijn de RSPW en de handleiding niet eenduidig als het gaat om de momenten waarop een risicoanalyse vereist is.
 - Tot september 2011 beschikte Stadsontwikkeling niet over een eenduidige werkwijze voor het bepalen van de benodigde omvang van de post onvoorzien in de individuele grondexploitaties. In september 2011 heeft Stadsontwikkeling de spelregels 'onvoorzien en onzekerheidsreserve' vastgesteld. Ook op basis van deze spelregels is niet duidelijk welke risico's ten laste moeten komen van de post onvoorzien in het project, welke risico's ten laste komen van voorzieningen op portefeuilleniveau en welke risico's ten laste komen van de weerstandscapaciteit op concernniveau.
 - De projectteams voeren de risico-inventarisaties op projectniveau adequaat uit. Ze bepalen echter op verschillende manieren welke risico's vervolgens meegenomen worden in de kwantitatieve risicoanalyse, terwijl de RSPW en de handleiding risicomanagement hiervoor heldere uitgangspunten bevatten.
 - De omvang van de post onvoorzien wordt berekend met behulp van een Monte Carlo simulatie.⁶ De wijze waarop de projectteams de risico's vertalen in bandbreedtes voor kosten- en opbrengstenposten en parameters voor de Monte-Carlo simulatie, is niet transparant.
 - De projectteams monitoren niet doorlopend hoe risico's zich ontwikkelen en evalueren het effect van de genomen beheersmaatregelen niet op een gestructureerde wijze.
 - Bij de kwantitatieve risicoanalyses die in 2011 op de individuele grondexploitaties zijn uitgevoerd, zijn financieel technische fouten gemaakt in de berekening van de benodigde post onvoorzien. De uitkomsten van de gemaakte berekeningen zijn daardoor niet juist. Bijvoorbeeld in de grondexploitatie Laurenskwartier was volgens een correcte berekening € 7,3 miljoen onvoorzien benodigd terwijl de berekening van Stadsontwikkeling uitkwam op € 6,7 miljoen. In de grondexploitatie Waterwegcentrum was volgens een correcte berekening € 516.946 onvoorzien benodigd, terwijl de berekening van Stadsontwikkeling uitkwam op € 810.946.

⁶ Dit is een techniek om bij projecten die gekenmerkt worden door veel onzekerheden te komen tot een statistisch verantwoorde schatting van het meest waarschijnlijke financiële resultaat. Het project wordt in de Monte Carlo simulatie duizenden malen doorgerekend, waarbij binnen bepaalde bandbreedtes telkens andere waarden worden toegekend aan de variabelen die een rol spelen. Bij een grondexploitatie gaat het dan bijvoorbeeld om variabelen als de kostenindex, opbrengstenindex, rente, en kosten- en batenelementen als sloopkosten, kosten openbare werken en uitgaven en subsidies.

- Op portefeuilleniveau is geen sprake van een doorlopend proces van risicomanagement. Risico's op portefeuilleniveau worden alleen in kaart gebracht bij het opstellen van het MPRG.
- Op programmaniveau krijgt risicomanagement nauwelijks invulling. Risico's in relatie tot de stedelijke programmering van woningbouw en werklocaties worden onvoldoende in kaart gebracht, waardoor het onmogelijk is om invulling te geven aan de daarop volgende stappen in het proces van risicomanagement.

5 *De weerstandscapaciteit waarover de gemeente Rotterdam moet beschikken om financiële tegenvallers in de grondexploitaties op te kunnen vangen is in de MPRG's berekend op basis van onvolledige risico-inventarisaties. In 2009 en 2011 is de benodigde weerstandscapaciteit gebaseerd op een te optimistisch scenario, waardoor de gemeente Rotterdam het risico loopt dat de huidige weerstandscapaciteit onvoldoende zal zijn om toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen.*

- De risicoanalyses in de MPRG's 2007, 2008, 2009 en 2011 zijn niet volledig, omdat telkens een aanzienlijk deel van de individuele grondexploitaties niet is meegenomen in de inventarisatie van de projectrisico's.
- In 2003 adviseerde Deloitte op basis van het risicoprofiel van de grondexploitaties een reserve van minimaal € 90 miljoen aan te houden. Het college besloot echter een bandbreedte van € 20 miljoen te hanteren en ging tot 2007 uit van een benodigde weerstandscapaciteit van € 70 miljoen. Vanaf 2008 heeft Stadsontwikkeling de benodigde weerstandscapaciteit gerelateerd aan de omvang van de risico's in de portefeuille grondexploitaties.
- In 2009 en 2011 is de weerstandscapaciteit bepaald aan de hand van een door Stadsontwikkeling gekozen scenario. Stadsontwikkeling heeft hierbij telkens gekozen voor het scenario dat zij het meest waarschijnlijk achtte, terwijl de weerstandscapaciteit bedoeld is om onverwachte tegenvallers op te vangen.
- In de MPRG 2011 vond Stadsontwikkeling het scenario 'lichte vertraging' het meest waarschijnlijke scenario. Dit scenario vereiste een weerstandscapaciteit van € 46 miljoen. De negatievere scenario's 'verdieping crisis' en 'zwaar weer' kwamen uit op een benodigde weerstandscapaciteit van respectievelijk € 198 miljoen en € 375 miljoen.
- Aangezien de weerstandscapaciteit bedoeld is om substantiële onverwachte tegenvallers op te vangen en de toenmalige en meer recente economische ontwikkelingen het gekozen scenario 'lichte vertraging' minder waarschijnlijk maken, is de keuze voor dit scenario discutabel.
- In mei 2012 zijn de uitkomsten van de stresstest verschenen. Deze wijzen uit dat het negatieve effect van een vastgoedcrisis in Rotterdam kan oplopen tot € 414,6 miljoen. Wanneer Stadsontwikkeling er bij een vastgoedcrisis in slaagt 80% van haar kosten te besparen⁷ kan het negatieve effect bij een vastgoedcrisis volgens de stresstest beperkt blijven tot € 97,5 miljoen.

⁷ Wat neerkomt op het in grote mate stopzetten van gebiedsontwikkelingen.

- 6 De raad heeft zijn kaderstellende rol bij de grondexploitaties beperkt kunnen invullen aangezien de gemeente Rotterdam niet beschikt over actuele kaders voor het grondbeleid. Rotterdam beschikt bijvoorbeeld niet over een actuele kadernota grondbeleid, waardoor de ruimtelijke en financiële kaders voor het grondbeleid en de rolverdeling tussen de raad en het college niet duidelijk zijn. Gezien de omvang van de financiële risico's in de portefeuille grondexploitaties is een grotere betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming over de grondexploitaties gewenst.
- De kaders voor het grondbeleid worden gevormd door de Stadsvisie uit 2006, het uitvoeringsplan stedelijke projecten Rotterdam uit 2003, en de kadernota grondbeleid uit 2003. Deze stukken dateren allemaal uit de tijd dat nog geen sprake was van de economische crisis.
 - De laatste kadernota grondbeleid uit 2003 is niet ter vaststelling voorgelegd aan de raad. Binnen Stadsontwikkeling wordt de kadernota grondbeleid 2003 niet meer volledig toegepast vanwege gewijzigde inzichten en afwijkende interne afspraken.
 - Door het ontbreken van een actuele kadernota grondbeleid is niet vastgelegd welke uitgangspunten gelden voor het te voeren grondbeleid, hoe bevoegdheden zijn verdeeld tussen raad en college, in welke mate risico's acceptabel worden geacht en op welke wijze de raad geïnformeerd wordt over het grondbeleid en de grondexploitaties.
 - Hoewel de economische crisis het speelveld rond de grondexploitaties ingrijpend heeft veranderd, heeft de raad niet aangedrongen op het aanpassen van de bestaande beleidskaders of het uitwerken van nieuwe kaders.
 - In de Rotterdamse praktijk besluit het college over het in uitvoering nemen van de grondexploitaties.
 - In relatie tot de individuele grondexploitaties stelt de raad het bestemmingsplan vast. De financiële paragraaf in de bestemmingsplannen is echter zo summier dat dit niet als kader kan dienen voor het voeren van de grondexploitatie.
 - Op portefeuilleniveau geeft de raad jaarlijks via het vaststellen van de jaarschijf in de begroting invulling aan haar budgetrecht. Jaarlijkse financiële kaders stelt de raad hiermee enkel in relatie tot de totale portefeuille grondexploitaties en niet in relatie tot individuele grondexploitaties.
 - De raad is niet actief betrokken bij de besluitvorming over de herijking van de grondexploitaties begin 2011. De raad heeft zich niet uit kunnen spreken over het scenario voor de economische ontwikkeling dat als uitgangspunt is gehanteerd. Ook is de raad niet betrokken geweest bij de besluitvorming over de noodzakelijke aanpassingen in de portefeuille grondexploitaties.
 - De raad heeft zich niet uitgesproken over de mate waarin hij bereid is risico's te nemen en welke uitgangspunten gehanteerd moeten worden bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties.
- 7 De raad kan zich op basis van de informatie die hij ontvangt geen integraal beeld vormen van de ruimtelijke aspecten van het grondbeleid (aantallen woningen, werklocaties etc.), de financiële aspecten van het grondbeleid (benodigde investeringen en desinvesteringen) en de aan het grondbeleid gerelateerde risico's. De raad is daardoor onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.
- De raad ontvangt via de Monitor Grote Projecten voortgangsinformatie over 21 gebiedsontwikkelingen. De MGP geeft onvoldoende inzicht in de financiële ontwikkeling van de grondexploitaties ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen. Verliesnemingen worden ook in de MGP gepresenteerd als

opbrengsten en zijn daardoor niet te onderscheiden van de grondopbrengsten of andere inkomsten.

- Over de grondexploitaties die niet zijn opgenomen in de MGP wordt de raad ad hoc geïnformeerd. Specifieke vragen vanuit de raad vormen doorgaans de aanleiding voor het college om informatie over de stand van zaken in deze grondexploitaties te verstrekken.
- In de Rotterdamse grondexploitaties wordt uitgegaan van saldosturing, waardoor de raad pas geïnformeerd wordt wanneer de uiteindelijke netto contante waarde naar verwachting afwijkt van de geplande netto contante waarde. Afwijkingen in de inkomsten of uitgaven in een grondexploitatie worden doorgaans niet gemeld, zolang er nog mogelijkheden zijn om tegenvallers op te vangen en daarmee de beoogde netto contante waarde te realiseren.
- Op portefeuilleniveau informeert het college de raad via de begroting, de bestuursrapportages en het jaarverslag. Op basis van de informatie uit deze documenten kan de raad zich echter geen integraal beeld vormen van de stand van zaken en de risico's in de portefeuille grondexploitaties, aangezien de informatie in genoemde documenten een hoog abstractieniveau kent.
- De raad krijgt geen inzicht in de gevolgen van mutaties in de grondexploitaties op de omvang en de kwaliteit van het ruimtelijke aanbod (aantal woningen en werklocaties) in de grondexploitaties.
- Zowel in de begrotingen als in de jaarverslagen uit de periode 2007-2012 is niet voldaan aan alle eisen die het BBV stelt aan de informatie over de grondexploitaties.
- De bestuursrapportages geven inzicht in tussentijdse wijzigingen in de ramingen van baten en lasten in de grondexploitaties, maar deze zijn niet altijd voorzien van een duidelijke toelichting.
- De raad heeft in de afgelopen jaren geen documenten ontvangen die inzicht geven in het totaal aan gemeentelijke grondexploitaties, het programma (woningen en werklocaties) dat de gemeente hiermee beoogt te realiseren, de kosten en opbrengsten die hiermee gepaard gaan en de risico's die hiermee samenhangen.
- Het MPRG geeft wel een integraal beeld van de stand van zaken in de portefeuille grondexploitaties, maar dit document is nooit aan de raad verstrekt.

2-3 aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen van de accountant bij de jaarrekeningcontrole 2011, heeft Stadsontwikkeling in de eerste helft van 2012 het plan van aanpak 2012-2013 'grondexploitaties structureel in control' (hierna 'plan GSC') uitgewerkt. Doel van dit plan is de governance (sturing, beheersing, toezicht & verantwoording) rond de portefeuille grondexploitaties goed in te vullen. In het 'plan GSC' heeft Stadsontwikkeling uiteen gezet wat de huidige situatie rond de portefeuille grondexploitaties is en welke acties nodig zijn om structureel in control te komen. Onderdeel van het plan is het uitwerken van een Rotterdamse Standaard Grondexploitaties. Op basis van de huidige situatie die Stadsontwikkeling in het 'plan GSC' schetst constateert de rekenkamer dat Stadsontwikkeling de conclusies uit dit onderzoek onderkent.

Stadsontwikkeling heeft in het 'plan GSC' een groot aantal verbeteracties opgenomen. Deze verbeteracties richten zich voornamelijk op veranderingen die binnen de ambtelijke organisatie van Stadsontwikkeling doorgevoerd moeten worden. De aanbevelingen die de rekenkamer doet op basis van de uitkomsten van dit onderzoek

zijn deels vergelijkbaar met de verbeteracties die Stadsontwikkeling in het 'GSC' heeft geformuleerd. De aanbevelingen die de rekenkamer doet, richten zich echter primair op de wijze waarop het college invulling geeft aan haar bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de grondexploitaties en de verbeteringen die hierin, gezien de conclusies van de onderzoek, doorgevoerd moeten worden. In dit verband doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de raad:

- 1 Draag het college op het 'plan GSC' om te zetten in een raadsvoorstel waarin de geplande verbeteracties concreet worden benoemd en een helder tijdspad wordt geschetst voor de implementatie hiervan. Draag het college tevens op periodiek audits uit te laten voeren op de voortgang van de implementatie van het 'plan GSC' en over de uitkomsten van deze audits te rapporteren aan de raad.
- 2 Draag het college op in de nieuwe kadernota grondbeleid of in een aanvullend beleidsstuk de volgende punten nader uit te werken:
 - Het beleid met betrekking tot de huidige portefeuille grondexploitaties. Dit moet zich toespitsen op de vraag hoe de gemeente binnen de huidige economische context een zo goed mogelijk resultaat kan realiseren in de gemeentelijke grondexploitaties die reeds in uitvoering zijn.
 - Het beleid dat de gemeente in de toekomst wil voeren ten aanzien van de grondexploitaties. Dit moet zich toespitsen op de vraag welke beleidsuitgangspunten de gemeente wil hanteren in nieuwe grondexploitaties.
 - De wijze waarop de marktvraag naar woningen en werklocaties in kaart wordt gebracht.
 - De verhouding die de gemeente nastreeft tussen het aanbod (woningen en werklocaties) dat is opgenomen in de gemeentelijke grondexploitaties en de vraag naar woningen en werklocaties in de markt.
 - De werkwijze die de gemeente wil hanteren op het moment dat een dalende marktvraag het noodzakelijk maakt aanpassingen door te voeren in grondexploitaties. Deze omschrijving moet inzichtelijk maken:
 - aan de hand van welke uitgangspunten wordt besloten over grondexploitaties waarin het aanbod herzien moet worden en op welke manier, bijvoorbeeld via de gebiedsprogramma's, hierover wordt besloten.
 - op welke manier het college, als de inkomsten binnen de grondexploitaties tegen vallen of tegen zullen vallen, de uitgaven aanpast aan de inkomsten.
 - wat de rol van de raad hierbij is.
 - welke informatie de raad hierbij krijgt.
 - De wijze waarop wordt gecontroleerd dat voorgenomen herzieningen en aanpassingen in de grondexploitaties ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd;
 - In welke mate risico's in de grondexploitaties acceptabel worden geacht. Hierbij gaat het erom dat duidelijk is hoeveel risico de gemeente in de grondexploitaties wil en kan nemen;
 - Wat de uitgangspunten zijn die worden gehanteerd bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit in relatie tot de grondexploitaties. Op dit punt is van belang dat de gemeente bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit uitgaat van een scenario dat negatiever is dan het scenario dat het meest waarschijnlijk wordt geacht.

- 3 Draag het college op een voorstel te doen aan de raad voor de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college als het gaat om de bestuurlijke besluitvorming rond de grondexploitaties, zodat helder is waarover het college zelfstandig kan besluiten en wanneer besluitvorming door de raad nodig is. De rekenkamer is van mening dat besluiten over het in uitvoering nemen van grondexploitaties en het doorvoeren van majeure aanpassingen in de grondexploitaties, ten aanzien van programma, financiën en fasering, in de toekomst door de raad genomen worden.
- 4 Draag het college op er zo spoedig mogelijk zorg voor te dragen dat de grondboekhoudingen uniform, navolgbaar en actueel zijn en blijven. In dit verband is het noodzakelijk dat Grobis op korte termijn wordt vervangen door een adequaat administratiesysteem en er eenduidige werkwijzen worden gehanteerd voor:
 - het voeren van de grondboekhoudingen;
 - het opstellen van de onderliggende ramingen;
 - de periodieke actualisaties van de grondexploitaties;
 - de dossiervorming rond de grondexploitaties;
 - de registratie van de in de grondexploitaties doorgevoerde mutaties.
- 5 Draag het college op verliesnemingen niet langer direct als resultaat in de grondexploitaties te boeken zodat transparant blijft wat het werkelijke financiële resultaat van de grondexploitaties is ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen.
- 6 Draag het college op de huidige weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties op korte termijn te herijken op basis van een actuele en volledige risico-inventarisatie. Van belang is dat hierbij wordt uitgegaan van een scenario voor de ontwikkeling van de marktvraag dat negatiever is dan het scenario dat het meest waarschijnlijk wordt geacht.
- 7 Draag het college op ervoor zorg te dragen dat doorlopend invulling wordt gegeven aan het risicomanagement op project- portefeuille- en programmaniveau. In dit verband is het van belang dat:
 - op de genoemde niveau's volledig invulling wordt gegeven aan het proces van risicomanagement;
 - transparant is op welke wijze geïnventariseerde risico's worden vertaald naar bandbreedtes voor kosten- en opbrengstenposten en parameters die de input vormen voor de kwantitatieve risicoanalyse;
 - continu gemonitord wordt hoe risico's zich ontwikkelen;
 - duidelijke uitgangspunten worden geformuleerd voor de wijze waarop risico's financieel worden afgedekt. Duidelijk moet zijn welk type risico's ten laste komen van de post onvoorzien in de individuele grondexploitaties, welk type risico's ten laste komt van voorzieningen op portefeuilleniveau en welk type risico's ten laste komt van de weerstandscapaciteit op concernniveau.
- 8 Draag het college op integraal (op project, portefeuille en programmaniveau) te rapporteren over de stand van zaken in de portefeuille grondexploitaties, bijvoorbeeld via het MPRG in samenhang met een herziene MGP en de reguliere P&C documenten, en daarmee de raad inzicht te geven in:
 - de samenhang tussen de ruimtelijke en financiële aspecten van het grondbeleid zodat voor de raad inzichtelijk is hoe ruimtelijke aanpassingen (bijvoorbeeld in het aanbod aan woningen- en werklocaties) in de

grondexploitaties samenhangen met de financiële stand van zaken in de grondexploitaties (zowel op portefeuilleniveau als, voor de grootste projecten, op projectniveau);

- de scenario's aan de hand waarvan de verwachte marktvraag naar woningen en werklocaties in beeld is gebracht en het scenario dat het meest waarschijnlijk wordt geacht;
 - de aan de grondexploitaties gerelateerde risico's en hun financiële omvang zowel op portefeuilleniveau als op projectniveau en specificeer welke risico's op welk niveau in kaart worden gebracht en wat de samenhang hiertussen is. Pas het stoplicht systeem in de MGP aan zodat apart informatie wordt gegeven over:
 - de kans dat het risico zich voordoet;
 - de (financiële) gevolgen van het risico;
 - de mogelijkheden die de gemeente heeft om bij te sturen.
 - de wijze waarop de risico's financieel worden afgedekt via posten onvoorzien, voorzieningen en de weerstandscapaciteit;
 - de wijze waarop de benodigde weerstandscapaciteit is berekend;
 - de niet-financiële maatregelen die zijn of worden genomen om de risico's te beheersen en de (verwachte) effecten van deze maatregelen;
 - de gerealiseerde inkomsten en uitgaven in de grondexploitaties en de gerealiseerde productie ten opzichte van de oorspronkelijke en eventueel de inmiddels bijgestelde begroting en de maatregelen die zijn of worden genomen om de inkomsten en uitgaven binnen de begroting te houden (zowel op portefeuilleniveau als, voor de grootste projecten, op projectniveau);
 - de belangrijkste kengetallen (zowel op portefeuilleniveau als, voor de grootste projecten, op projectniveau):
 - boekwaarde;
 - NCW;
 - de reeds genomen winsten en verliezen binnen de post resultaat;
 - nog te realiseren kosten en inkomsten;
 - verloop van de post onvoorzien en de voorzieningen;
 - het verwachte verloop van de cashflow.
 - de verwachte afwijkingen in de inkomsten en uitgaven van de grondexploitaties.
- 9 Draag het college op de kwaliteit van de toelichtingen in de bestuursrapportages, begrotingen en jaarverslagen te verbeteren onder meer door te voldoen aan de eisen die het BBV in dit verband stelt.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie B en W

In antwoord op uw brief van 24 augustus 2012 inzake 'bestuurlijk wederhoor onderzoek grondexploitaties' doen wij u met deze brief onze reactie op uw rapport toekomen.

Met interesse hebben wij kennisgenomen van uw uitgebreide verhandeling over de grondexploitaties. In uw aanbevelingen kunnen wij ons op hoofdlijnen herkennen. Het doet ons deugd dat u herkent dat wij reeds begin dit jaar het noodzakelijke verbetertraject hebben ingezet door middel van opstellen van het Plan van Aanpak Grondexploitaties Structureel In Control (Plan GSC). U constateert onzes inziens terecht dat uw aanbevelingen overeenkomen met de maatregelen die wij hebben getroffen om te anticiperen op de sterk veranderde marktomstandigheden. Naast de bevestigingen van adviesbureau Deloitte en de accountant Ernst & Young bevestigt ook uw rapport dat we reeds de juiste acties hebben ondernomen om de governance rond de grondexploitatieportefeuille structureel te verbeteren. Met u constateren wij dat we er nog niet zijn, het valt of staat immers met een gedegen implementatie van de verbeteracties. Uw aanbevelingen vormen in dit kader een welkome bijdrage aan de discussie die wij reeds met de gemeenteraad hebben ingezet over het verbetertraject.

Wij maken graag van de gelegenheid gebruik enkele wezenlijke nuanceringen bij uw conclusies te plaatsen, omdat wij ons in mindere mate herkennen in de strekking van uw conclusies. Wij zien een discrepantie tussen de scherpste van de conclusies en de aanbevelingen die u daaraan verbindt. Ons college vindt dat de conclusies uit het eerder aangehaalde plan GSC de werkelijkheid meer rechtdoen. De conclusies uit het plan GSC worden ook herkend en erkend door de accountant en leiden op hoofdlijnen tot dezelfde aanbevelingen. Bovendien laat u bij de formulering van uw conclusies de acties die ons college de afgelopen jaren heeft genomen voor een aanzienlijk deel buiten beschouwing. Hierna delen wij graag onze beschouwingen met u op deze punten.

In zijn algemeenheid merken wij op dat de grondexploitatieportefeuille zich vanaf de financiële crisis uit 2008 in snel veranderende omstandigheden bevindt. Deze omstandigheden zijn vandaag de dag niet minder turbulent. Het is dan ook van belang uw conclusies in deze context te plaatsen. Aangezien het in dit verband gaat om de financiële en economische crisis waar wij ons momenteel in bevinden, hechten wij eraan te benadrukken dat het hier geen nuancering in de marge betreft. In uw rapport kijkt u terecht terug op het handelen van ons college in de afgelopen periode, wij hadden echter verwacht dat u bij het formuleren van uw conclusies rekening had gehouden met de onvoorspelbaarheid van deze economische crisis en de daaruit voortvloeiende effecten op de grondexploitatieportefeuille. Het is ons niet duidelijk waarom u dit bij uw conclusies heeft nagelaten.

In dat opzicht biedt uw rapport voor ons een goede aanleiding om terug te kijken op de voorgaande periode en onze koersbepaling tot op heden nog eens tegen het licht te houden. Hoewel terugkijkend altijd verbeteringen zijn te benoemen, komen wij niet tot dezelfde formulering als u gebruikt. Wij maken u dan ook graag op hoofdlijnen deelgenoot van onze visie op de afgelopen periode en de keuzes die wij daarin hebben gemaakt.

Grondexploitaties zijn decennialang het financiële vehikel geweest voor het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen. Enkele raadsperioden lang is de verkoop van bouwrijpe grond een lucratieve activiteit van de gemeente geweest met bovendien een gunstige sociaal maatschappelijk rendement. De gemeente pakte deze rol, omdat de markt dat in het verleden naliet. Met grondexploitaties kon de gemeente actief, op grote schaal en aanbodgericht sturen op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Binnenstedelijke herstructureringen zijn altijd financieel onrendabel zijn geweest. Voor het bouwen van een woning in de stad is een publieke bijdrage vereist. Voor het sluitend maken van binnenstedelijke exploitaties was de gemeente onder andere afhankelijk van publieke middelen zoals (rijks)subsidies. Financieel rendabele exploitaties in de stad, maakten minder rendabele exploitaties elders in de stad mede mogelijk, opdat de stad een zekere mate van evenwichtigheid kende als het ging om de kwaliteit en het tempo van de ruimtelijke ontwikkeling. De rendabele exploitaties hebben daarnaast vele jaren geleid tot een afdracht aan de algemene middelen van de gemeente Rotterdam.

We leven inmiddels in een andere tijd. Hoewel sinds de uitvoering van de motie Harbers uit 2005 duidelijk was dat de opbrengstpotentie van de grondexploitatieportefeuille rond 2015 eindig zou zijn, is dit inzicht met de financiële crisis uit 2008 en de daarop volgende economische crisis versneld realiteit geworden. Zeker de vastgoedmarkt heeft enorm onder de crisis te lijden. Dit heeft bij de jaarrekening 2009 geleid tot een eerste afwaardering van de portefeuille. Om de effecten van de nieuwe realiteit structureel door te voeren in de grondexploitatieportefeuille hebben de wethouders WROVSE en FBOV in juni 2010 het toenmalige OBR de opdracht gegeven tot een brede herijking van de portefeuille. Bij de jaarrekening 2010 heeft de uitwerking van deze opdracht geleid tot omvangrijke afwaarderingen van de grondexploitatieportefeuille van in totaal circa € 200 miljoen. Deze situatie is overigens niet voorbehouden aan de gemeente Rotterdam; landelijk hebben gemeenten omvangrijke afwaarderingen op de grondexploitatieportefeuille moeten doorvoeren. Ook private partijen grijpen inmiddels in op het verdienvermogen van hun grond- en vastgoedportefeuille.

Naast voornamelijk financiële consequenties hebben deze factoren ook een indringend effect op de manier waarop de gemeente stuurt op ruimtelijke ontwikkelingen. Grondexploitaties zijn altijd een combinatie van en een afweging tussen kwaliteit, geld en tempo. Zowel publieke als private partijen waren meerdere raadsperioden ingericht en geënt op het realiseren van bouwproductie. Waarbij kwaliteit en tempo de boventoon voerden. Die tijdgeest is ook terug te lezen in het convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid dat op 19 december 2001 namens de VNG, NEPROM en de staatssecretaris van VROM is getekend.

Dat veranderde in de periode 2009-2010. Binnen een beperkt tijdsbestek moest de sturing en verantwoording op de portefeuille van project- en plotniveau opgetild worden naar portefeuilleniveau. Niet de potentie van de locatie was leidend, maar de stedelijke marktvraag naar woon- en werklocaties bepaalde de omvang van de

portefeuille. Dit terwijl de daadwerkelijke effecten van de crisis op de portefeuille met een looptijd van 20 jaar nog slechts beperkt inzichtelijk waren. Niemand wist in 2009 hoe de markt zich precies zou ontwikkelen en ook op dit moment is een exacte inschatting lastig te maken. In die periode heeft ons college dan ook in eerste instantie ingezet op scherpe en realistische aansluiting op de marktvraag, met het trekken van moeilijke financiële en inhoudelijke conclusies bij de jaarrekening 2010 tot gevolg. Het was ook in die periode dat het college het toenmalige OBR de opdracht heeft gegeven om toe te werken naar een kostendekkend grondbedrijf, waarvoor scherpe uitgangspunten zijn geformuleerd voor kosten die aan de grondexploitaties mogen worden toegerekend (zie hiervoor de raadsbrief uit februari 2012). Hiermee heeft ons college tijdig ingegrepen op de neiging binnen het concern om aanvullende kosten toe te schrijven aan de grondexploitaties. Zowel bij lopende als eventuele toekomstige grondexploitaties is deze neiging tot het doen van extra investeringen in het gebied vanuit de grondexploitatieportefeuille verder beperkt.

De verminderde nadruk op tempo en betere sturing op financieel realisme komen ook tot uitdrukking in onze targets en inspanningen. Zo is de harde collegetarget van 3000 woningen per jaar in de vorige collegeperiode veranderd in een inspanningsverplichting ter realisatie van nog geen 1000 gezinswoningen per jaar.

Terwijl de marktsituatie op portefeuilleniveau forse financiële voorzieningen tot gevolg had, moesten de gemeentelijke organisatie, ons college en de raad zich binnen kort tijdsbestek schikken naar deze veranderde omstandigheden. Over deze ingrijpende transitie gaat uw rapport. Het voorgaande in ogeschouw nemende, gaan wij in het vervolg van deze brief graag nader in op de volgende onderdelen van uw conclusies:

- aansluiting van vraag en aanbod
- beschikbaarheid van managementinformatie
- kaderstellende rol van de gemeenteraad
- verliesnemingen
- weerstandvermogen
- risicomanagement

Aansluiting van vraag op aanbod

Terecht constateert u naar onze mening dat ons college de nodige maatregelen heeft genomen om een balans te vinden tussen vraag en aanbod in de grondexploitatieportefeuille. Daarnaast constateert u dat er geen sprake is van balans tussen vraag en aanbod nu de economische crisis voortduurt. Wij vragen ons bij deze conclusie af hoe u de hernieuwde bijstelling van de portefeuille en de daaraan gekoppelde voorziening bij de jaarrekening 2011 in het licht van deze conclusie plaatst? Wij kiezen bij een verslechterde markt voor het treffen van een voorziening op portefeuilleniveau. Vervolgens krijgt Stadsontwikkeling van ons de opdracht deze nieuwe marktomstandigheden weloverwogen te verwerken in de individuele exploitaties. Met deze systematiek nemen we tijdig de nodige financiële maatregelen en borgen we een zorgvuldig besluitvormingsproces als het gaat om individuele projecten. Dat is wat ons betreft de essentie van portefeuillesturing.

Voorts concludeert u dat de inkomsten teruglopen en de uitgaven niet naar rato zijn teruggebracht. Dit vergt nuancering. We hebben vorig jaar de conclusie getrokken dat de gemeentelijke inkomsten op een later tijdstip gerealiseerd worden. Dit heeft een stijging van de kosten tot gevolg vanwege oplopende rentekosten. Daarbij hebben we nadrukkelijk en herhaaldelijk in onze communicatie aangegeven dat lagere inkomsten geen onderdeel uitmaakten van de exercitie, daarvoor was de waardeontwikkeling in

die periode nog te onzeker. Wij verwachten dit jaar wel een uitspraak te kunnen doen over de opbrengstramingen in de portefeuille.

Vervolgens koppelt u de vermeende lagere inkomsten aan de uitgaven die niet navenant zijn teruggebracht. Hoewel ons de ratio achter deze koppeling ontgaat, zijn we het met u eens dat aan de kostenkant van de portefeuille de bijsturingsmogelijkheden nog niet ten volle zijn benut. Daarom hebben wij tijdens onze voorjaarsretraite 2012 besloten tot het geven van een bestuursopdracht aan Stadsontwikkeling ter optimalisatie van de grondexploitaties. Ook hier is het goed u ervan te vergewissen dat het hier gaat om een ingrijpende operatie, die met name een sterke kwalitatieve component kent. De uitgaven in de grondexploitaties zijn namelijk een verzameling van kwalitatieve vereisten aan een ruimtelijke ontwikkeling.

Beschikbaarheid van managementinformatie

Het lijkt geen twijfel dat het verouderde administratiesysteem dat het grondexploitatieproces ondersteunt op korte termijn vervangen moet worden. Ons college heeft de directeur Stadsontwikkeling de opdracht gegeven om voor het najaar 2012 besluitvorming over de vervangende applicatie voor te bereiden. Op enkele individuele omissies na, is naar onze bevindingen de betrouwbaarheid van de gegevens voldoende om besluitvorming plaats te laten vinden. Ook de vorige en de huidige accountant zijn nooit tot een conclusie gekomen, zoals u die formuleert. Het komt er resumerend op neer dat de informatievoorziening voldeed aan de omstandigheden van destijds. Het is de opgave om de informatievoorziening aan te passen aan de veranderde omstandigheden. Het was naar onze mening gepast geweest als u deze belangrijke nuancerings over de bredere context onderdeel had laten uitmaken van uw conclusie. Het beeld dat u schetst dat het stadsbestuur niet beschikt over de benodigde informatie om de juiste besluiten te nemen bestrijden wij dan ook pertinent.

Zoals benoemd in het plan GSC heeft Stadsontwikkeling de opgave om de portefeuillesturing transparanter te maken en beter aan te laten sluiten op de reguliere P&C cyclus van de gemeente Rotterdam. Gezien de aanhoudende dynamiek in de huidige markt is de portefeuille continu aan fluctuatie onderhevig. Dit vergt een structureel andere vorm van aansturing van de portefeuille, naast projectsturing vraagt deze omslag een betere en in de organisatie ingebedde portefeuillesturing. De opgave hierbij is om de portefeuille optimaal aan te laten sluiten bij stedelijke kaders en marktverwachtingen. Voor deze en andere verbeteringen heeft ons college begin 2012 het cluster Stadsontwikkeling de opdracht gegeven tot het opstellen en uitvoeren van het reeds aangehaalde plan GSC. Wij concluderen met u dat de reguliere managementinformatie hierover nog niet optimaal is, vandaar ook dat ons college zich in de afgelopen jaren herhaaldelijk heeft laten informeren door de directie van Stadsontwikkeling over ontwikkelingen in de portefeuille. Om die reden heeft ons college op 7 oktober 2010, 7 april 2011 en 8 februari 2012 de gemeenteraad bij brief uitvoerig ingelicht over de ontwikkelingen en maatregelen in de grondexploitatie-portefeuille. Aanvullend heeft de algemeen directeur Stadsontwikkeling in aanloop naar de totstandkoming van de jaarrekening de Commissie Onderzoek Rekening uitvoerig meegenomen in de administratieve tekortkomingen bij de totstandkoming van de jaarrekening, op 4 juli 2012 heeft de directie Stadsontwikkeling met de commissie FIB en EHMV teruggeblikt op deze periode en de opdrachten die ons college heeft uitgezet om structureel in control te komen. Tijdens een werkconferentie met de raadscommissie FIB van 10 oktober aanstaande spreekt de directie Stadsontwikkeling met de commissie over de laatste ontwikkelingen in de grondexploitatieportefeuille

en maakt de verbeteringen op het gebied van portefeuillesturing inzichtelijk voor de raadsleden.

Kaderstellende rol van de gemeenteraad

U komt tot de conclusie dat de raad beperkt de mogelijkheden heeft gehad zijn kaderstellende rol in te vullen. Wat voor de organisatie van Stadsontwikkeling en bestuur geldt, geldt ook voor de gemeenteraad. Ook de raad heeft te maken met de veranderde omstandigheden en de te maken transitie van project- naar portefeuillesturing. Anders dan u concludeert vergt dit geen grotere betrokkenheid van de gemeenteraad, maar een andere betrokkenheid. Ons college heeft de opgave de raad optimaal te faciliteren bij haar besluitvorming. Wij nemen deze opgave bijzonder serieus. We treden in herhaling als wij onze inspanningen en maatregelen hiertoe nogmaals uiteen zouden zetten. Het actualiseren van het vigerende beleidsmatige kader voor grondbeleid is een maatregel die wij zelf ook hebben ingezet in het kader van het plan GSC.

Verliesnemingen

In één van uw conclusies komt u tot een optelling van verliesnemingen op de grondexploitaties van in totaal € 640 miljoen. Hoewel wij begrijpen hoe u aan dit bedrag bent gekomen, ontgaat ons de meerwaarde en het doel van het noemen van een dergelijke optelsom van bedragen.

In de eerste plaats is het van belang bij een dergelijke optelsom te vermelden dat het over een tijdspanne van circa 30 jaar gaat en dat hier winsten en afdrachten van aanzienlijke omvang tegenover hebben gestaan. Een optelling van de winsten zou ook een vertekend beeld geven, omdat u zich enkel baseert op exploitaties die nog in uitvoering zijn. Het is ons niet duidelijk waarom u heeft nagelaten de resultaten van reeds gesloten plannen hierin mee te nemen. U schetst derhalve naar onze mening een onvolledig beeld van de periode tot 2011.

Overigens zijn zowel winsten als verliezen op de portefeuille altijd via de reguliere P&C producten gecommuniceerd en heeft hierover besluitvorming in de gemeenteraad plaatsgevonden. Daarbij kunnen wij niet genoeg benadrukken dat vanuit de portefeuille, naast financiële, ook ontegenzeggelijk maatschappelijke baten zijn gerealiseerd, denk daarbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling op Katendrecht.

Wij delen uw suggestie dat betere zichtbaarheid van in het verleden genomen verliezen de transparantie over de staat van het betreffende project voor zowel de raad als voor ons college ten goede komt. Naast vele andere verbeteringen is het anders inzichtelijk maken van verliezen daarbij één maatregel die een bijdrage levert aan de andere manier van sturing en verantwoording.

Weerstandsvermogen

Uw kamer komt tot de conclusie dat de weerstandscapaciteit berekend is op basis van een te optimistisch scenario. Naast dat het hier gaat om een constatering die u met kennis van nu maakt, dient u zich naar onze mening ervan te vergewissen dat het hier gaat om een subjectieve uitspraak. Ook het scenario dat u opportuun acht op te nemen, kan als optimistisch beschouwd worden. Welke uitgangspunten u ook hanteert, ons college zet in op het doorberekenen van een reëel risico voor de bepaling van het weerstandsvermogen.

In het Meerjarenperspectief Rotterdamse Grondexploitaties 2012 (MPRG), dat momenteel wordt opgesteld mede ter bepaling van het benodigd weerstandsvermogen, worden de marktrisico's in kaart gebracht die van invloed

kunnen zijn op de grondexploitatieportefeuille. De marktrisico's zijn gebaseerd op gesignaleerde trends en ontwikkelingen in de woningmarkt en voor werklocaties. Deze risico's hebben invloed op het saldo van de totale grondexploitatieportefeuille. De mogelijke effecten van deze risico's worden doorgerekend in vier scenario's. Drie van de vier scenario's gaan uit van verdere verslechtering van de marktomstandigheden, variërend van een 'lichte vertraging van de markt' tot een 'flinke krimp van de economie'-scenario. In deze scenario's leidt dat tot een verdere vertraging van de woningbouw en nieuwbouw van werklocaties en bovendien ook tot een verwachte opbrengstdaling ten gevolge van autonome prijsontwikkeling. Voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit ten behoeve van de begroting 2013 wordt uitgegaan van het scenario 'verdieping van de crisis'. Dit scenario houdt rekening met een sterke vertraging van de woningbouw- en werklocaties en een sterk dalende grondopbrengsten. Deze scenariokeuze is gebaseerd op de analyses van de woningmarkt en werklocaties en de voorspellingen van banken over prijsontwikkeling in de komende jaren. Anders dan voorheen is hierin ook een daling van de grondopbrengsten meegenomen. Naast de bepaling van het weerstandsvermogen voor de grondexploitatieportefeuille vormt het MPRG ook een belangrijk normenkader voor de uitgangspunten in de grondexploitatieportefeuille. Zoals gezegd wordt het MPRG momenteel opgesteld en zal ook naar de gemeenteraad worden gestuurd.

Zoals eerder opgemerkt is in het verleden bij de bepaling van het weerstandsvermogen een daling van de grondopbrengsten buiten beschouwing gelaten, omdat hierover in het verleden nauwelijks zinnige uitspraken te doen waren. Aanpassing zou onzes inziens onverantwoord zijn geweest met het oog op de aanzienlijke financiële consequenties die dit potentieel heeft. Een relatief kleine verlaging van de grondprijs heeft op de V.O.N.-prijs van een nieuwbouwwoning slechts een zeer beperkt effect. De gevolgen van een kleine verlaging van de grondprijs voor de gemeentelijke grondexploitaties zijn daarentegen van een omvangrijke orde. Zinspielen op de mogelijke positieve effecten in de markt als gevolg van aanpassing van de grondprijs is dan ook als speculatief beoordeeld. Bovendien is de grondprijs in Rotterdam al zeer gematigd. Bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen in 2012 is in het eerder aangehaalde scenario 'verdieping van de crisis' rekening gehouden met een verminderde grondopbrengsten.

Nu steeds duidelijker is hoe de markt zich de afgelopen jaren in negatieve zin heeft ontwikkeld, houden wij in aanloop naar de jaarrekening 2012 de geprognosticeerde grondopbrengsten nader tegen het licht. Daarbij komen de (financiële) effecten van bijvoorbeeld de verhoging van bouwleges en de voorgenomen verhoging van de BTW voor de grondexploitaties in beeld. Daarnaast heeft de prijsontwikkeling in de woningmarkt in relatie tot de grondopbrengsten een potentieel negatief financieel effect op de portefeuille. In dit verband vormen ook de stijgende bouwkosten een nader te kwantificeren risico. Met de huidige residuele grondprijsberekening leiden deze factoren tot een potentiële daling van de geraamde grondopbrengsten. De aanpak die ons college in aanloop naar de jaarrekening hanteert, is enerzijds een doorvertaling naar de projecten, zodat de effecten tijdig en concreet in beeld zijn, en anderzijds wordt op portefeuilleniveau beoordeeld of de huidige systematiek nog wel voldoet aan deze uitzonderlijke marktomstandigheden.

Risicomanagement

Zoals herhaaldelijk in deze brief geschetst hebben wij in het recente verleden in uitzonderlijke omstandigheden op adaptieve wijze inhoudelijke, programmatische en financiële maatregelen genomen. Tot deze maatregelen zijn wij gekomen op basis van het risicomanagement zoals dat voor de grondexploitaties was ingericht en die we sinds 2009 hebben verbeterd door de invoering en standaardisering van onder andere risicoanalyses en risicomanagement op projectniveau. Terugkijkend zijn er inderdaad aanvullende aanscherpingen mogelijk. Zoals u ook onderkent, voeren wij momenteel die verbeteringen door die de governance rondom de portefeuille optimaliseren, daar vallen ook optimalisaties van het risicomanagement onder. Mede in het licht van de reeds getroffen maatregelen, kunnen wij ons, gezien de stelligheid van uw conclusies, niet aan de indruk onttrekken dat u met begrippen als 'tijdigheid' en 'volledigheid' in relatie tot risicomanagement verwacht dat alles voorzien kan worden. Zolang de gemeente zich bezighoudt met de ontwikkeling van de stad, gaan we als overheid risico's aan. Risicomanagement is daarbij bedoeld om op een professionele wijze de risico's op project- en portefeuilleniveau in beeld te brengen en maatregelen te treffen om deze te beheersen. Alle problemen voorkomen is daarbij volgens ons onmogelijk.

Tot slot

Uit de omvang van uw rapport blijkt wel de complexiteit van de grondexploitatieportefeuille. Naast een intensieve inhoudelijke uitdaging voor het behalen van het geprognosticeerde resultaat, ligt er een omvangrijke opgave om de monitoring en sturingsmogelijkheden in de portefeuille nog transparanter te maken voor zowel de gemeenteraad, ons college en de directie van het cluster Stadsontwikkeling. Hoewel de materie er niet minder complex op wordt, doen uw aanbevelingen welkomme suggesties om de transparantie te verhogen en de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Wij hechten er echter aan in dit wederhoor slechts één praktische nuancering bij uw aanbevelingen aan te brengen, die wij ook graag de gemeenteraad in overweging willen laten nemen bij de besluitvorming over het rapport.

Het betreft in casu aanbeveling 1 uit het rapport. Hierin stelt u de gemeenteraad onder andere voor ons college op te dragen 'plan GSC' om te zetten in een raadsvoorstel waarin de geplande verbeteracties concreet worden benoemd. Wij merken over deze aanbeveling op dat ons college reeds positief heeft besloten over het plan GSC, de raadscommissie FIB hierover is geïnformeerd door wethouder WROVSE en het plan inmiddels enkele maanden in uitvoering is. Naar onze opinie zijn de acties voldoende SMART geformuleerd. Aangezien de uitvoering van het plan GSC een project is in het kader van de Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW) willen wij de gemeenteraad in overweging geven ons college op te dragen conform de RSPW systematiek de gemeenteraad periodiek een voortgangsrapportage toe te sturen. De overige aanbevelingen bieden wat ons betreft goede aanknopingspunten voor verdere verbeteringen naast de door ons reeds in gang gezette acties op het gebied van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording rondom de grondexploitaties. Eenmaal als de verbeteracties geïmplementeerd zijn, kan de grondexploitatieportefeuille optimaal dienend zijn aan de ruimtelijke ontwikkeling van Rotterdam.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het verheugt de rekenkamer dat het college zich herkent in de aanbevelingen die in het rapport worden gedaan. Het college geeft daarnaast aan zich in mindere mate in de conclusies te herkennen. In dat verband merkt het college in algemene zin op dat de rekenkamer de acties die het college de afgelopen jaren heeft genomen buiten beschouwing heeft gelaten. De rekenkamer is van mening dat het college op dit punt een onjuiste constatering doet. In hoofdstuk 3 van het voorliggende rapport komen de acties die het college de afgelopen jaren heeft ingezet immers uitgebreid aan de orde. Enkel voor de verbeteracties die hebben plaatsgevonden in het kader van de jaarrekeningcontrole 2011 geldt dat de rekenkamer deze niet volledig heeft kunnen beoordelen, aangezien deze ten tijde van de uitvoering van het onderzoek nog niet waren afgerond.

In algemene zin schetst het college in haar reactie de veranderende omstandigheden in de portefeuille grondexploitaties sinds het begin van de financiële crisis. Het college geeft hierbij aan dat zowel publieke als private partijen meerdere raadsperioden geënt waren op het realiseren van bouwproductie. Dit veranderde volgens het college in de periode 2009-2010, toen de sturing en verantwoording van project- en plotniveau opgetild moesten worden naar portefeuilleniveau. Het college stelt hiermee in feite dat de economische crisis het noodzakelijk maakte meer op portefeuilleniveau te gaan sturen. De rekenkamer is van mening dat in iedere economische situatie sprake moet zijn van portefeuillebrede sturing, zodat op besluitvormingsmomenten altijd een integrale afweging gemaakt kan worden. De noodzaak van portefeuillebrede sturing kan dus niet enkel gelegen zijn in het ontstaan van een economische crisis.

Onderstaand zal de rekenkamer nader ingaan op de reactie van het college in relatie tot een aantal specifieke conclusies.

aansluiting van vraag op aanbod

Het college stelt in haar reactie de vraag hoe de rekenkamer de hernieuwde bijstelling van de portefeuille en de daaraan gekoppelde voorziening bij de jaarrekening 2011 beschouwt. Doordat de bijstellingen en verbeteracties in het kader van de jaarrekeningcontrole 2011 nog niet volledig waren afgerond ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek, heeft de rekenkamer zich over deze bijstelling en de getroffen voorziening geen gefundeerd oordeel kunnen vormen. In algemene zin merkt de rekenkamer op het positief te waarderen dat het college maatregelen treft om de balans tussen vraag en aanbod te verbeteren. De rekenkamer vindt het daarbij aanbevelenswaardig dat het college bijvoorbeeld via de MPRG voor de raad uiteen zet welke maatregelen zijn en worden genomen om de balans tussen vraag en aanbod blijvend te borgen.

In haar reactie plaatst het college een vraagteken bij de koppeling die de rekenkamer maakt tussen de lagere inkomsten in de grondexploitaties en de uitgaven die niet navenant zijn teruggebracht. In tijden waarin er minder verdiend wordt aan de grondexploitaties is het volgens de rekenkamer van groot belang dat de kosten goed beheerst en waar mogelijk beperkt worden, om financiële tekorten in de grondexploitaties op lange termijn te voorkomen.

beschikbaarheid van managementinformatie

Het college stelt dat de accountant nooit tot een conclusie is gekomen zoals de rekenkamer met betrekking tot de kwaliteit van de managementinformatie

formuleert. De rekenkamer wijst er in dit verband op dat de accountant vanuit een ander perspectief naar de grondexploitaties kijkt. De accountant toetst achteraf of de verantwoordingsinformatie in de jaarrekening betrouwbaar is. Daarbij merkt de rekenkamer op dat de accountant zich de afgelopen jaren regelmatig zeer kritisch heeft uitgelaten over de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie rond de grondexploitaties. De kritiek die de accountant heeft geuit in onder meer de managementletter 2011, was aanleiding om het 'plan GSC' op te stellen. In dit plan schetst Stadsontwikkeling ook zelf de tekortkomingen in het managementinformatiesysteem en stelt hierbij dat dit een grote impact op de organisatie heeft. De focus van de rekenkamer lag in voorliggend onderzoek op de vraag of de sturingsinformatie voorhanden is om afgewogen beslissingen te nemen over de (portefeuille) grondexploitaties. De rekenkamer constateert vanuit dit perspectief dat het huidige administratiesysteem in kwantitatieve en kwalitatieve zin niet in staat is om alle informatie te leveren die nodig is om goed te kunnen sturen op de (portefeuille) grondexploitaties.

kaderstellende rol gemeenteraad

Naar mening van het college vergt de te maken transitie van project- naar portefeuillesturing geen grotere betrokkenheid van de raad, maar een andere betrokkenheid. De rekenkamer merkt in dit verband op dat de raad zich uiteindelijk zelf moet uitspreken over de wijze waarop de kaderstellende rol op het gebied van de grondexploitaties invulling krijgt. De rekenkamer is van mening dat de betrokkenheid van de raad bij de grondexploitaties groter zou moeten zijn dan deze nu is. Gezien de grote financiële en ruimtelijke belangen van de stad, zou de raad bijvoorbeeld meer betrokken moeten zijn als het gaat om mutaties in de grondexploitaties die gevolgen hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de stad. Ook vindt de rekenkamer het op dit punt van belang dat er meer aandacht komt voor de samenhang tussen ruimtelijke en financiële aspecten. Vanzelfsprekend zal daarmee sprake zijn van een andere betrokkenheid van de raad dan nu het geval is.

verliesnemingen

Het college plaatst verschillende kanttekeningen bij de conclusie over de wijze waarop verliesnemingen in de grondexploitaties zijn geboekt. De rekenkamer merkt in dit licht op dat de conclusie beoogt te onderstrepen dat door verliesnemingen als inkomsten in de grondexploitaties te boeken, de prikkel afneemt om een zo optimaal mogelijk financieel resultaat te realiseren. Het saldo van een grondexploitatie verbetert wanneer verliesnemingen als baten in de grondexploitatie worden geboekt. Deze werkwijze geeft daardoor weinig stimulans om na te gaan of tegen lagere kosten wellicht eenzelfde ruimtelijk resultaat kan worden geboekt of na te gaan of andere ruimtelijke keuzes tot lagere kosten kunnen leiden. Het bedrag van € 640 miljoen dat in de betreffende conclusie wordt genoemd, beoogt in dat verband te illustreren dat het daarbij om aanzienlijke bedragen gaat. Daarbij heeft de rekenkamer ook aangegeven dat tegenover deze € 640 miljoen aan verliesnemingen in de lopende grondexploitaties een bedrag van € 183,6 miljoen aan winstnemingen staat.

weerstandsvermogen

Het college geeft aan dat de conclusie dat de weerstandscapaciteit is berekend op basis van een te optimistisch scenario een constatering betreft die met de kennis van nu wordt gedaan en dat de betreffende conclusie een subjectieve uitspraak is. De rekenkamer bestrijdt echter dat sprake is van een constatering die op basis van de kennis van nu makkelijk gedaan kan worden. Zoals ook is beschreven in de

beleidsnota weerstandsvormogen die in maart 2012 is vastgesteld door de raad, is de weerstandscapaciteit bedoeld om onverwachte tegenvallers op te vangen. De kritiek van de rekenkamer richt zich dan ook op het feit dat bij de berekening van het benodigde weerstandscapaciteit is uitgegaan van het meest waarschijnlijke scenario en niet van een scenario waarin zich onverwachte tegenvallers zullen voordoen. Risico's die gerelateerd zijn aan het meest waarschijnlijke scenario dienen in de lopende grondexploitaties afgedekt te zijn. De weerstandscapaciteit is enkel bedoeld voor uitzonderlijke risico's, die zich niet snel zullen voordoen, maar als ze zich voordoen wel grote financiële tegenvallers tot gevolg hebben.

risicomanagement

De indruk van het college is dat de rekenkamer verwacht dat alles voorzien kan worden. De rekenkamer erkent dat niet iedere tegenvaller voorzien kan worden en dat aan grondexploitaties per definitie altijd risico's verbonden zullen zijn. Goed risicomanagement moet ervoor zorgen dat mogelijke tegenvallers zo snel en zo volledig mogelijk in beeld komen. Constatering van de rekenkamer is dat de kwaliteit van het gevoerde risicomanagement nog tekortschiet en er ruimte is om het risicomanagement verder te optimaliseren. De rekenkamer vindt het in dit licht positief dat het risicomanagement onderdeel is van de verbeteracties die in het kader van het 'plan GSC' worden doorgevoerd.

aanbeveling met betrekking tot het 'plan GSC'

Met betrekking tot de aanbeveling van de rekenkamer om het 'plan GSC' om te zetten in een raadsvoorstel geeft het college aan dat zij reeds positief heeft besloten over het 'plan GSC', de raadscommissie FIB hierover is geïnformeerd en het plan inmiddels enkele maanden in uitvoering is. Het college stelt daarom aan de gemeenteraad voor in overweging te nemen om het college op te dragen conform de RSPW systematiek de gemeenteraad periodiek een voortgangsrapportage toe te sturen. De rekenkamer kan zich vinden dit voorstel, aangezien dit in voldoende mate tegemoet komt aan de wens van de rekenkamer om de raad mee te nemen in de verbeteringen die op basis van het 'plan GSC' worden doorgevoerd. De rekenkamer merkt wel op dat het tweede deel van de betreffende aanbeveling onverkort van toepassing blijft. Door het college op te dragen periodiek audits uit te laten voeren op de voortgang van de implementatie van het 'plan GSC' en over de uitkomsten hiervan te rapporteren aan de raad, kan de raad immers een onafhankelijk oordeel verkrijgen over de voortgang van het verbetertraject. Gezien het voorstel van het college is het logisch de periodieke audits te koppelen aan het verschijnen van de voortgangsrapportages, waarbij aan de auditor de opdracht kan worden gegeven na te gaan of de voortgangsrapportage een juist beeld geeft van de stand van zaken in de praktijk.

overige aanbevelingen

Het college geeft in haar reactie aan dat de overige aanbevelingen goede aanknopingspunten bieden voor verdere verbeteringen, maar geeft niet expliciet aan of en in welke mate zij de aanbevelingen overnemen. De rekenkamer verzoekt het college om in het plan van aanpak dat naar aanleiding van voorliggend rapport dient te worden opgesteld, nader te duiden hoe het college invulling gaat geven aan de opvolging van de gedane aanbevelingen.

nota van bevindingen

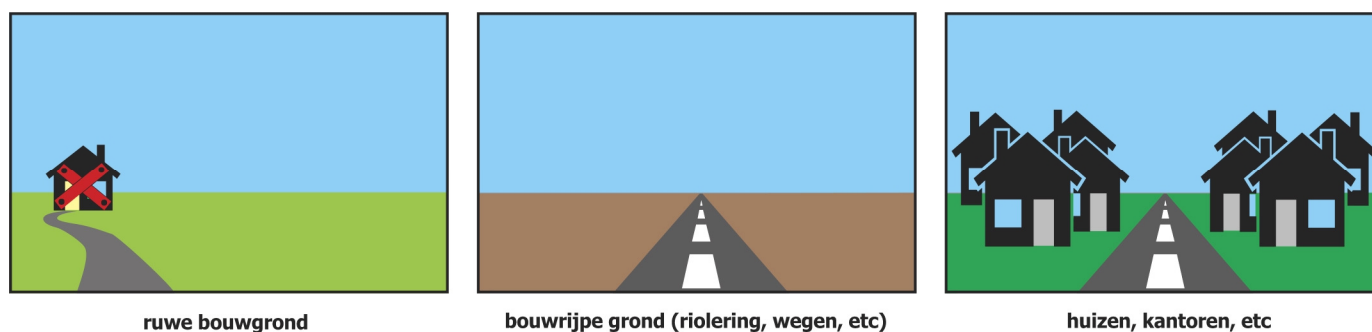
1 inleiding nota van bevindingen

1-1 algemeen

1-1-1 ruimtelijke ontwikkeling

Een ruimtelijke ontwikkeling is een proces waarbij de functies in een gebied veranderen. Een weiland wordt bijvoorbeeld bebouwd met woningen of oude haventerreinen worden deels opgeknapt en deels gesloopt om ruimte te maken voor nieuwe woningen, winkels en bedrijven. Tijdens het ruimtelijke ontwikkelingsproces veranderen niet alleen de opstallen, ook de publieke ruimte verandert en er moeten publieke werken uitgevoerd worden, bijvoorbeeld het aanleggen van riolering en wegen. De gemeente heeft een rol bij de ruimtelijke ontwikkeling via onder meer bestemmingsplannen en de publieke werken. Figuur 1-1 visualiseert het transformatie proces.

figuur 1-1: functieverandering bij ruimtelijke ontwikkeling



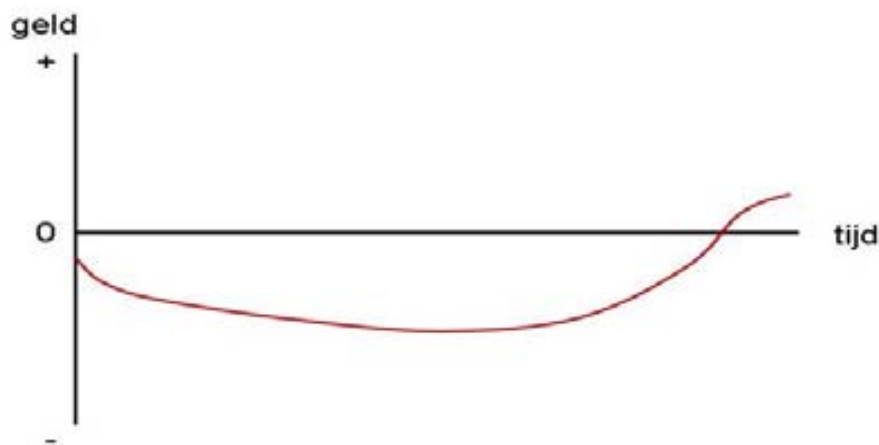
Voorbeelden van dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam zijn het Laurenskwartier, de Kop van Zuid en Nesselande.

1-1-2 grondexploitatie

Een grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijke ontwikkeling. In een grondexploitatie staan de verwachte en gerealiseerde kosten en opbrengsten voor de totale duur van de ruimtelijke ontwikkeling. In de grondexploitaties zijn de kosten en opbrengsten die te maken hebben met de transformatie naar bouwgrond voor bijvoorbeeld woningen, kantoren of winkels opgenomen.

Een belangrijk kenmerk van grondexploitaties is dat er kosten voor bijvoorbeeld openbare werken worden gemaakt ruim voordat er opbrengsten door bijvoorbeeld de verkoop van bouwrijpe grond aan de bouwers van huizen etc. worden gegenereerd. Onderstaande figuur 1-2 illustreert dit voor één grondexploitatie.

figuur 1-2: verloop projectsaldo (opbrengsten - kosten)



De rode lijn toont het cumulatieve saldo van kosten en opbrengsten in de tijd. In dit voorbeeld blijkt dat pas na verloop van tijd de opbrengsten het totaal van de kosten goed maken. Of het saldo uiteindelijk nul zal zijn, is onder meer afhankelijk van ontwikkelingen in de economie en de markten waarop de grondexploitaties betrekking hebben (woningmarkt, kantorenmarkt, etc.). Zijn die ontwikkelingen positiever dan waarmee rekening is gehouden in de ramingen, dan maakt de gemeente mogelijk winst maar zijn de ontwikkelingen negatiever, dan boekt de gemeente mogelijk verlies.

1-1-3 grondbeleid

De wijze waarop en de mate waarin de gemeente betrokken is bij ruimtelijke ontwikkelingen kan verschillen. In de praktijk, en ook in Rotterdam, worden drie vormen van grondbeleid onderscheiden:

- faciliterend;
- actief;
- een mengvorm hiervan.

Bij faciliterend grondbeleid is een particuliere ontwikkelaar eigenaar van de grond en voert deze ook de ruimtelijke ontwikkeling grotendeels uit. De gemeente heeft een rol bij de bestemmingsplannen en is doorgaans verantwoordelijk voor het uitvoeren van een deel van de publieke werken. De kosten en opbrengsten binnen een grondexploitatie zijn bij faciliterend grondbeleid relatief laag voor de gemeente, omdat het grootste deel van de investeringen voor rekening komt van de projectontwikkelaar. Dit betekent dat ook de risico's die de gemeente hiermee loopt relatief laag zijn.

Bij actief grondbeleid is het de gemeente zelf die een groot deel van de investeringen voor zijn rekening neemt. De gemeente verwerft de grond, voert de publieke werken

uit en verkoopt de grond vervolgens aan een particuliere ontwikkelaar. Deze ontwikkelaar bouwt vervolgens de geplande woningen, kantoren of andere bouwwerken. Belangrijke voordelen van actief grondbeleid in vergelijking met faciliterend grondbeleid zijn dat de gemeente winst kan maken op de ontwikkeling en over meer instrumenten beschikt om de regie over het desbetreffende project te voeren. De gemeente kan bijvoorbeeld makkelijker kwaliteitseisen stellen aan het project. De keerzijde is dat de gemeente met actief grondbeleid meer risico's loopt dan bij faciliterend grondbeleid. Zo kan het zijn dat er geen projectontwikkelaar is die de bouwgrond wil kopen van de gemeente. Als de gemeente dan wel al publieke werken heeft uitgevoerd, kan de gemeente de kosten daarvan niet terugverdienen. Ook kan de waarde van de verworven grond dalen.

De grondexploitatie kan ook worden uitgevoerd door een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM, een vorm van Publiek Private Samenleving, PPS). Kosten en baten alsmede de risico's zijn in deze vorm afhankelijk van de afspraken die betrokken partijen onderling daarover hebben gemaakt.

1-1-4 financieel belang Rotterdamse grondexploitaties

Voor al door het actieve grondbeleid van de gemeente Rotterdam is het financieel belang van de grondexploitaties aanzienlijk. Het totaal van de nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten van de Rotterdamse grondexploitatieportefeuille eind 2011 is € 1,8 miljard.

Grondexploitaties zijn van belang voor het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit. Enerzijds houden grondexploitaties verschillende potentiële risico's in die moeten worden gedekt uit de weerstandscapaciteit, anderzijds bieden grondexploitaties kansen op positieve resultaten die kunnen leiden tot een versterking van de reserves en daarmee van de weerstandscapaciteit van de gemeente.

1-1-5 risico's

Zoals hiervoor al is vermeld, loopt de gemeente risico's met de grondexploitaties. Die risico's hangen voor een deel samen met het tijdsbestek tussen begin en einde van de exploitatie. Hoe meer die uit elkaar liggen hoe groter de onzekerheid dat geraamde kosten en opbrengsten worden gerealiseerd. Dit geldt vooral voor de opbrengsten, omdat deze vrijwel allemaal aan het einde van het project worden gerealiseerd. Andere risico's betreffen bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de markt waarbinnen projecten worden gerealiseerd, milieuproblemen waardoor bouw slecht of onmogelijk is en vertragingen vanwege archeologische vondsten.

Bij de risico's in de grondexploitaties kan het gaan om grote bedragen, zoals blijkt uit de ingeschatte risico's in de Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties 2011. Hierin wordt voor projectspecifieke risico's € 118 miljoen ingeschat en voor omgevingsrisico's € 46 miljoen. Dat dergelijke risico's uiteindelijk ook daadwerkelijk kunnen optreden, bewijst onder andere de verliesneming in de jaarrekening 2010 van circa € 200 miljoen, waarin met name het (omgevings)risico op vertraging in uitgifte van bouwgronden wordt 'ingeboekt'.

1-2 aanleiding

De hiervoor bedoelde risico's bij actief grondbeleid deden zich in Rotterdam voor toen als gevolg van de economische crisis vraag en aanbod rond grondexploitaties niet meer in balans waren. Op 15 maart 2011 schreef het college van B en W (hierna: het college) in een brief aan de raad dat de grondexploitaties na herijking een geraamde financiële tegenvaller van € 235,5 miljoen kenden. Deze tegenvaller kwam deels ten laste van de gemeentelijke reserves en had daarmee gevolgen voor de financiële positie van de gemeente.

In diezelfde periode laat accountant Ernst & Young zich zeer kritisch uit over de kwaliteit van de projectcontrole, het risicomanagement en de managementinformatie.⁸

De noodzaak tot herijking en de kritische rapporten van de accountant waren voor de raad aanleiding meer kennis te vergaren over dit complexe onderwerp. Op verzoek van de raad zijn daarom verschillende informatieve bijeenkomsten over dit onderwerp georganiseerd.

Na de herijking leefde – in de raad maar ook breder – de vraag of het huidige beeld dat de gemeente van deze grondexploitaties heeft juist is, of dat nieuwe tegenvallers en verliesnemingen zullen volgen. Deze vraag alsmede de complexiteit van het onderwerp grondexploitaties, de risico's daarin en de kritiek van de accountant waren de aanleiding voor de Rekenkamer Rotterdam om het onderhavige onderzoek naar de Rotterdamse grondexploitaties uit te voeren.

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- a Inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de manier waarop de diensten en het college het proces van informatievoorziening en risicomanagement hebben ingericht en over de mate waarin degene die beslissingen neemt, beschikt over kwalitatief en kwantitatief voldoende informatie.
- b Inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de mate waarin de raad de mogelijkheid heeft om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij grondexploitaties.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de raad wordt nader aandacht besteed aan de vraag of en zo ja, welke rol de raad zou moeten hebben bij de volgende type beslissingen:

- beslissingen over het starten van nieuwe grondexploitaties;
- beslissingen over het aanpassen of stoppen van bestaande grondexploitaties als risico's zich voordoen of als de kans daarop sterk is toegenomen;
- formuleren van uitgangspunten die bij grondexploitaties gehanteerd worden.

De rekenkamer wil ook in meer algemene zin inzicht bieden in wat grondexploitaties inhouden en wat daarbij relevant is. Dit heeft zij gedaan door op basis van de theorie

⁸ Ernst & Young, beoordeling grondexploitaties Ontwikkelingsbedrijf inclusief second opinion herijking gemeente Rotterdam, 9 maart 2011.

een handreiking te schrijven die raadsleden en andere belanghebbenden kunnen hanteren bij hun werkzaamheden. Ook biedt deze handreiking een goed richtsnoer voor het lezen van dit rapport. De handreiking is als bijlage 6 in dit rapport opgenomen.

1-3-2 onderzoeksvragen

De centrale vragen in het onderzoek luiden:

- 1 Waarborgt de manier waarop de diensten en het college het proces van informatievoorziening en risicomanagement hebben ingericht en de manier waarop dit functioneert, dat de informatie aan de hand waarvan beslissingen over grondexploitaties worden genomen, kwalitatief en kwantitatief voldoende is voor het nemen van die beslissingen?
- 2 Biedt de manier waarop de raad formeel en in de praktijk betrokken is bij grondexploitaties voldoende mogelijkheid om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Vraag 1:

- 1 Is het risicomanagement van grondexploitaties adequaat?
- 2 Is de bestuurlijke informatievoorziening zo dat degenen die beslissen over grondexploitaties, tijdig over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve informatie beschikken om een afgewogen beslissing te kunnen nemen?
- 3 Op basis van welke informatie neemt de raad beslissingen ten aanzien van grondexploitaties?
- 4 Is de informatie die de raad krijgt, kwalitatief en kwantitatief voldoende om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Vraag 2:

- 5 Op welke momenten is de raad betrokken bij grondexploitaties?
- 6 Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van grondexploitaties?
- 7 Welke betrokkenheid is nodig om voldoende invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol en is de raad nu voldoende betrokken?

1-4 normen

Bij de eerder gestelde vraag over het huidige beeld van de grondexploitaties zijn meerdere aspecten te onderscheiden:

- Hoe zijn de kostenposten onderbouwd? Welke aannames worden gedaan?
- Krijgt de gemeenteraad een goed beeld van de kosten, opbrengsten en risico's per exploitatie?
- Worden goede risicoanalyses uitgevoerd en handelt men daarnaar?
- Welke scenario's worden gehanteerd? Wat zijn de effecten van een negatiever scenario?

Elk van deze aspecten roept vragen op over de daarbij te hanteren normen. Formele normen liggen vast in de Wet ruimtelijke ordening (WRO), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De commissie BBV heeft nadere richtlijnen uitgevaardigd die als bindend gelden en dus ook als norm kunnen dienen. De WRO, het BBV en de nadere richtlijnen BBV zijn echter niet voldoende specifiek om als enige maatstaf te dienen. De Rekenkamer Rotterdam heeft daarom ook gebruik gemaakt van normen op basis van gemeentelijke stukken, zoals de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken, en van normen zoals die in de praktijk rond

gemeentelijke grondexploitaties worden toegepast. Voor het risicomanagement heeft zij diverse theoretische kaders gebruikt waaronder de RISMAN-methode. Daarnaast heeft de rekenkamer zelf normen geformuleerd die zij logisch acht gelet op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Bijlage 4 geeft het overzicht van de in dit rapport gebruikte normen.

1-5 afbakening van het onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op de stand van zaken grondexploitaties tot eind 2011. Herstelacties die in het kader van de controle van de jaarrekening 2011 zijn uitgevoerd, zijn niet meegenomen in het onderzoek. In enkele gevallen is hierop een uitzondering gemaakt en is dit expliciet in het rapport vermeld.

Daarnaast richt het onderzoek zich alleen op de zogenaamde actieve grondexploitaties, waarbij de gemeente Rotterdam zelf de gebiedsontwikkeling ter hand neemt. Projecten waarin de gemeente Rotterdam als aandeelhouder opereert of anderszins een deelneming heeft zijn niet in het onderzoek betrokken.

1-6 aanpak

De rekenkamer heeft de onderzoeksvragen beantwoord door de volgende onderzoeksactiviteiten uit te voeren:

- bureauonderzoek naar relevante documenten over grondexploitaties;
- interviews met relevante spelers in die informatiekolom;
- onderzoek naar 5 cases, te weten Park Zestienhoven, Rotterdam Central District, Laurenskwartier, Waterwegcentrum Hoek van Holland en Stadionpark, door interviews en bureauonderzoek;
- vergelijking van de wijze waarop Rotterdam met zijn grondexploitaties omgaat met de wijze waarop Den Haag en Eindhoven dat doen.

De cases geven daarbij specifiek inzicht in de aanpak van risicomanagement en omgang met het instrument grondexploitatie.

1-7 leeswijzer

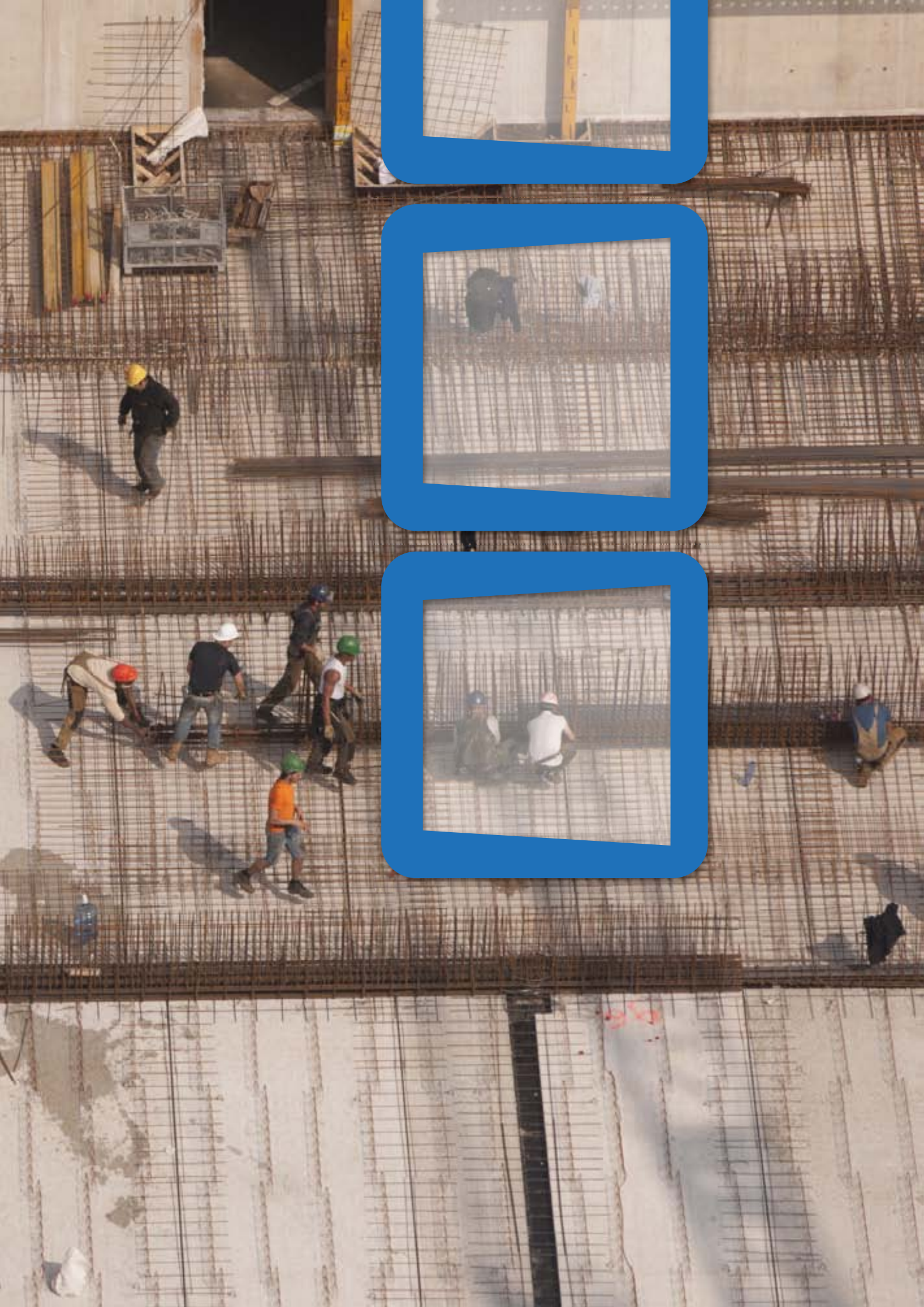
Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 worden de algemene kaders rond de grondexploitaties beschreven. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de ontwikkeling waarbij de gemeente van aanbodgericht naar vraaggericht is gaan werken. De herijking maakt hier onderdeel van uit. Het besteedt hierbij in het bijzonder aandacht aan de aanpassing van het programma. De belangrijkste kentallen voor de grondexploitaties komen aan bod in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk gaat zowel in op de waarden van deze kentallen, hun betekenis voor de vitaliteit van de grondexploitaties als de kwaliteit van deze kentallen en het managementinformatiesysteem dat inzicht in deze kentallen zou moeten geven. Hoofdstuk 5 richt zich op het risicomanagement bij de grondexploitaties. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 6 het proces van informatievoorziening richting het management team van Stadsontwikkeling en het college. De informatievoorziening aan de gemeenteraad en de rol die de gemeenteraad zou moeten vervullen bij grondexploitaties is het onderwerp van het laatste hoofdstuk.

cursief gedrukte teksten

Aan het begin van de diverse paragrafen treft u cursief gedrukte passages aan. Deze passages omschrijven de bevindingen op hoofdlijnen voor het betreffende onderwerp.

gekleurde kaders

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere uitleg over aanverwante zaken.



2 algemene kaders Rotterdamse grondexploitaties

2-1 inleiding

Wat een grondexploitatie is, welke begrippen daarbij relevant zijn en welke (formele) regels hierop van toepassing zijn, staat algemeen beschreven in de handreiking Grondexploitaties die als bijlage 6 bij dit rapport is opgenomen. Dit hoofdstuk beschrijft meer specifiek een aantal Rotterdamse kaders dat van belang is voor de sturing en beheersing van de grondexploitaties. Deze kaders zijn mede bepalend voor de mate waarin de gemeente in staat is risico's rond de grondexploitatie te beheersen en voor de adequate informatievoorziening aan college en raad over de grondexploitaties.

De hoofdstukken 5, 6 en 7 gaan meer diepgaand in op de feitelijke beheersing door middel van risicomanagement en informatievoorziening aan ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers en de gemeenteraad.

2-2 algemeen: programma, portefeuille, project

De kaders voor de grondexploitaties zijn van toepassing op verschillende organisatorische niveaus, waarbij op elk niveau verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen. In lijn met de praktijk van de sturing en beheersing van de grondexploitaties in Rotterdam gebruiken we in dit verband de termen project, portefeuille en programmaniveau.

Het is belangrijk om de termen programma en programmaniveau te onderscheiden. Het programma is het aantal woningen, bedrijven etc. dat gebouwd moet worden in de hele stad in zowel particuliere als gemeentelijke plannen. Men kan spreken van het programma binnen een project of het programma in de hele stad. Het nemen van beslissingen over het programma in de hele stad wordt in dit rapport aangeduid met de term sturen op programmaniveau. In dat geval zijn vragen aan de orde over de aantallen te bouwen woningen, bedrijven etc. in de hele stad. Het projectniveau heeft betrekking op de individuele grondexploitaties. Het portefeuilleniveau ziet op het totaal van alle grondexploitaties van de gemeente. Het verschil tussen het programma- en het portefeuilleniveau is dat het portefeuille niveau op alle aspecten van alle grondexploitaties ziet van gemeentelijke (en niet de particuliere) grondexploitaties en het programmaniveau op alleen de aantallen woningen, kantoren etc. binnen en buiten de gemeentelijke grondexploitaties.

2-2-1 programmaniveau

Op programmaniveau wordt de totale stedelijke vraag naar woningen en kantoren ingeschat. Op deze vraag moet het planaanbod afgestemd worden. De ruimtelijke projecten binnen de stad kunnen elkaars concurrenten zijn door op eenzelfde afzetmarkt te opereren. Afstemming tussen de planning, marktsegmenten, maar ook ruimtelijke kwaliteit is nodig om geen ongewenste concurrentie-effecten te krijgen

tussen projecten. In een brief aan de gemeenteraad van 8 februari 2012 wordt hieraan aandacht geschonken in het kader van prioritering van het planaanbod. In deze brief wordt een nieuw instrument ‘gebiedsprogramma’ geïntroduceerd, dat fungeert als leidraad voor de programmering per gebied. De gebiedsmanagers⁹, die voorheen geen duidelijk instrument hadden waarmee het planaanbod op gebiedsniveau gestuurd kon worden, krijgen volgens de brief hiermee een instrument om het aanbod te sturen in ruimtelijke plannen. De weging van het project- en portefeuillebelang tegenover de programmatische doelstellingen van de stad en de financiële gevolgen van het niet aanpassen van het programma in de grondexploitaties aan de vraag naar grond in de stad is daarbij de centrale opgave.

2-2-2 portefeuilleniveau

Het portefeuilleniveau is het niveau waarop de gemeentelijke grondexploitaties als totaal worden gestuurd en beheerst. Belangrijke vraagstukken op portefeuilleniveau zijn de projectoverstijgende risicobeheersing en het weerstandsvermogen. Sturen daarop is nodig, omdat de financiële ‘gezondheid’ van de grondexploitatieportefeuille grote invloed heeft op de aanwending van reserves en voorzieningen van het concern. Het is daarbij van belang te weten in hoeverre de portefeuille is voorbereid op project- en omgevingsrisico’s. Goede informatie op portefeuilleniveau zou bijvoorbeeld inzichtelijk moeten maken welke ontwikkelingen er plaatsvinden ten aanzien van bepaalde kostenposten. Worden bijvoorbeeld de budgetten voor publieke werken regelmatig overschreden, dan kan op een projectoverschrijdend niveau onderzocht worden of deze budgetten opgehoogd zouden moeten worden, of dat er bijvoorbeeld voor goedkopere oplossingen in de projecten gekozen moet worden. Hierbij is de weging tussen project- en portefeuilledoelstellingen van belang: besluiten op portefeuilleniveau kunnen de kans van slagen op projectniveau beïnvloeden en vice versa.

2-2-3 projectniveau

De sturing op de grondexploitatie, ofwel de sturing op de het financiële verloop van de ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam, verloopt primair op projectniveau. Op dit niveau worden projectbeslissingen genomen die invloed hebben op de financiële stand van het project. Zo’n projectbeslissing kan ook het aanwenden van een bedrag onvoorzien zijn ten behoeve van tegenvallers in het plan. De projectmanager is de spin in het web op dit niveau en stuurt de projectorganisatie aan waarin specialisten de plannen uitwerken.

2-3 relevante kaders

De belangrijkste Rotterdamse kaders voor de ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam en de daarmee verbonden grondexploitaties zijn de volgende.

strategisch – ruimtelijke ontwikkeling

- de Stadsvisie Rotterdam: ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030;
- Economische verkenning;
- Woonvisie;
- Uitvoeringsprogramma woonvisie;
- Collegewerkprogramma 2010-2014.

⁹ Waar dit rapport spreekt van gebiedsmanagers, worden de gebiedsmanagers van gebiedsontwikkeling bedoeld, niet de gebiedsmanagers die werken met de integrale wijkactieprogramma’s binnen het gebiedsgericht werken.

tactisch/operationeel – portefeuille/project

- Kadernota Grondbeleid 2003;
- Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW);

financieel

- Verordening financiële huishouding 2006;
- jaarlijkse begroting;
- grondprijzenbrief.

2-4 strategisch- ruimtelijke ontwikkeling

Op strategisch niveau worden door college en/of raad de kaders gesteld voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en de ambities die college en raad daarbij hebben. Deze kaders hebben een lang en middellang termijn perspectief. Het lange termijn perspectief ligt vast in de Stadsvisie Rotterdam. Aan de basis van het middellange termijn perspectief ligt het Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam dat zijn weerslag heeft in het collegewerkprogramma. Dit werkprogramma bevat de doelen en ambities van het college voor de desbetreffende collegeperiode.

2-4-1 stadsvisie

In de Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie 2030, kortweg Stadsvisie Rotterdam, geeft het college aan in welke projecten het de komende jaren wil investeren. De Stadsvisie Rotterdam bestaat uit drie delen: (I) een ontwikkelingsstrategie met de belangrijkste bestuurlijke beslissingen die nodig zijn om de visie te realiseren, (II) een gebiedsuitwerking met visies voor verschillende delen van de stad en (III) een uitvoeringsstrategie die globaal de manier beschrijft waarop het college de Stadsvisie Rotterdam wil gaan uitvoeren.

De raad heeft de Stadsvisie Rotterdam (ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030) op 2 juli 2006 vastgesteld. Op 10 juli 2007 schrijft het college hierover: 'De Stadsvisie heeft geen formele wettelijke status. Het is een gemeentelijk beleidsdocument. Vaststelling van de Stadsvisie door uw raad houdt in dat de visie het bestuurlijke toetsingskader van de gemeente wordt voor toekomstige ruimtelijke ingrepen in de stad.'(dS+V 07/2453). Hieruit blijkt dat dit document kaderstellend is voor het college en tevens instrument voor het vervullen van de controlerende rol van de raad.

2-4-2 collegewerkprogramma 2010 – 2014

Het collegewerkprogramma bevat de beleidsprioriteiten voor de collegeperiode 2010 – 2014. Op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling heeft het college onder meer de volgende ambities en inspanningen geformuleerd (3.2 Woonstad en 3.4 inzet op Zuid):

- Daarom blijven wij ons richten op de verbetering van de kwaliteit en diversiteit van de woningvoorraad, op verkorting van de wachtlijsten en op kansen op de woningmarkt voor iedereen.
- Met het uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010 – 2014 richten wij ons samen met partners op bovenstaande ambities. De bouw- en verbeteropgave wordt hierin gespecificeerd naar woningtype, eigendom en prijsklasse.
- Wij willen in Rotterdam 3000 woningen binnen de collegeperiode 2010-2014 voor gezinnen realiseren.
- De aanpak van sloop, nieuwbouw en renovatie/samenvoegen is onderdeel van de aanpak van de woningvoorraad zoals deze bij het onderdeel Woonstad is verwoord.

2-5 tactisch/operationeel – portefeuille/project

De tactisch/operationele kaders voor de grondexploitaties liggen voor een belangrijke deel vast in de Kadernota Grondbeleid 2003 en de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW). De kadernota geeft meer algemene kaders waarmee bij de uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk beleid rekening moet worden gehouden. De RSPW geeft concrete richtlijnen voor de sturing en beheersing van projecten op de verschillende organisatorische niveaus.

2-5-1 kadernota grondbeleid 2003

De Kadernota Grondbeleid 2003 beschrijft de doelstellingen van het Rotterdamse grondbeleid in het licht van het gemeentelijke (ruimtelijke) beleid en maatschappelijke ontwikkelingen¹⁰ en geeft aan welke instrumenten de gemeente wil inzetten om die doelstellingen te realiseren. De kadernota 2003 bevat met name veel algemeenheden. De nota stelt dat de doelstelling van het grondbeleid de bevordering van een duurzaam, kwalitatief aantrekkelijk ruimtelijk vestigingsmilieu in de stad is, met de accenten die daartoe in het toen geldende collegeprogramma 2002-2006 worden aangegeven. Verder staat in de nota dat er nadere aandacht nodig is voor:

- mogelijkheden van kostenverhaal bij private grondontwikkeling;
- vereveningsmogelijkheden (tussen plannen en op bovengemeentelijk niveau);
- strategisch beleid van grondverwerving (incl. samenwerking met private partijen);
- de wijze van regievoering bij gebiedsontwikkeling;
- blijvende aandacht voor subsidies van hogere overheden;
- de doorwerking in het gronduitgifteregime middels de jaarlijkse kaderbrief grondprijzen.

De Kadernota Grondbeleid is in 2003 uitgebracht. Deze sloot goed aan op het collegeprogramma uit die periode, het collegeprogramma 2002-2006. De doelstellingen voor het grondbeleid uit de kadernota zijn sterk verwant aan de doelstellingen van het toenmalige college. Dit betekent niet dat de kadernota thans niet meer van toepassing zou zijn. Er wordt nog steeds verwezen naar deze nota als richtinggevend beleidskader voor het grondbeleid.¹¹ Uit de agendapost ter voorbereiding op de grondprijzenbrief 2011 blijkt overigens dat in 2011 de voorbereidingen zullen worden getroffen voor een herijking van het grondbeleid.¹²

De kadernota is niet sturend in de zin dat de nota ingaat op de inzet die de gemeente pleegt om de daarin genoemde beleidsdoelen te realiseren. De nota heeft ook geen aandacht voor de risico's en financiële aspecten van het grondbeleid, behalve dat het behalen van een voordelig financieel resultaat tot de doelstellingen behoort. Op welke wijze verliezen worden opgevangen, of er een risicoreserve is, hoe de omvang daarvan bepaald wordt, et cetera, dat alles mist in de nota. In de nota is niet vastgesteld hoe de raad geïnformeerd dient te worden over de uitvoering van het grondbeleid of de grondexploitaties.

2-5-2 RSPW – kader voor sturing en beheersing projecten

De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW, 2009) bevat richtlijnen voor de sturing en beheersing van projecten. De standaard geldt ook voor ruimtelijke

¹⁰ In die periode (RR).

¹¹ Zie programmabegroting 2012.

¹² Agendapost 22 februari 2011.

ontwikkelingsprojecten en de daarbij behorende grondexploitaties. Het kader bevat richtlijnen voor:

- projectmanagement;
- besturing en organisatie;
- faseren en beslissen;
- risicomanagement en juridische borging;
- projectcontrol;
- auditing van projecten;
- omgevingsmanagement.

Alle onderdelen van de RSPW zijn relevant voor de grondexploitaties. Het voert echter te ver om diepgaand op alle onderdelen in te gaan. In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer op hoofdlijnen enkele kaders die relevant zijn bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De vragen zelf worden beantwoord in de hoofdstukken 5 t/m 7.

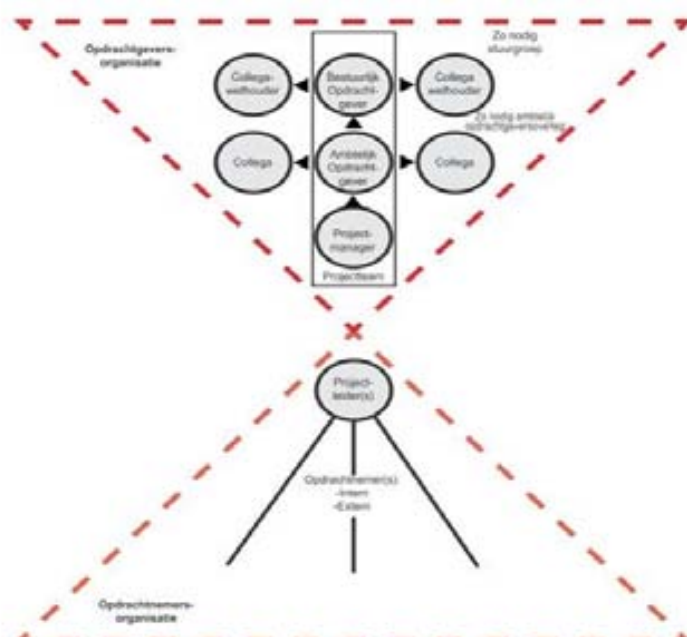
taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De RSPW bevat onder meer een overzicht van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeentelijke partijen die betrokken zijn bij projecten. ¹³ Dit betreft zowel de bestuurlijk betrokkenen, raad en college, als de ambtelijk betrokkenen zoals de ambtelijk opdrachtgever en de planeconomen. Hoofdstuk 6 en 7 gaan nader in op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers in het kader van de grondexploitaties.

opdrachtgeverschap

De RSPW moet onder meer bijdragen aan eenduidig opdrachtgeverschap en heldere rollen. De onderstaande figuur 2-1 geeft de beoogde projectlijn weer.

figuur 2-1: sturing van projecten volgens RSPW



Bron: RSPW

¹³ Zie RSPW, Projectcontrol, blz. 12-14.

Uit deze figuur blijkt dat de belangrijkste rollen zijn die van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectmanager en projectleider.

Bestuurlijke opdrachtgever (BOG)

De BOG van het project is de wethouder in wiens portefeuille de integrale en politieke verantwoordelijkheid is belegd voor de realisatie van het project en de daarmee beoogde beleidsmatige doelstelling(en). Hij neemt besluiten over het project binnen de gegeven kaders en legt andere besluiten voor aan het college van B en W. Hij legt verantwoording af aan het college.

Ambtelijke opdrachtgever (AOG)

De AOG is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de realisatie van het projectresultaat. In de praktijk is de AOG een directeur (van een directie of cluster) of een door de directeur gemandateerde persoon, zoals een gebiedsmanager of een afdelingshoofd. Hij stuurt de projectmanager aan. De AOG neemt besluiten over het project binnen de gegeven kaders en legt andere besluiten voor aan de BOG. Hij legt verantwoording af aan de BOG.

Projectmanager

De projectmanager is integraal verantwoordelijk voor het realiseren van het projectresultaat. Hij stelt een projectteam samen. De projectmanager beheerst het project op Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit (GROTICK). Hij moet periodiek en ad hoc rapporteren over de voortgang, stuurt zonodig bij en neemt besluiten binnen de gegeven kaders. Grotere beslissingen moet hij voorleggen aan de AOG. Daarnaast legt hij verantwoording af aan de AOG.

projectcontrol

De RSPW bevat een specifiek onderdeel over projectcontrol. In dat onderdeel worden zowel de control rond projecten op projectniveau als op concernniveau beschreven. Beschreven staat onder meer waarover wordt gerapporteerd, door wie en aan wie. Ook staat hierin hoe hiervoor genoemde kaders en informatie over de planning en realisatie van projecten een rol spelen in de planning en control cyclus. Belangrijk is verder nog dat hieruit blijkt dat er een projectcontroller zou moeten zijn voor de projecten.

Op concernniveau beschrijft de RSPW onder meer de planningsproducten en de relatie daartussen. Figuur 2.2. geeft deze producten weer.

figuur 2-2: planningsproducten grondexploitaties



Bron: RSPW, Projectcontrol, blz. 9.

De planningsproducten gelden impliciet ook voor de grondexploitaties, deze zijn immers het financiële sturingsinstrument voor een groot deel van de fysieke projecten.

Binnen dit kader van 'projectcontrol' beschrijft de RSPW ook welke rapportages er zijn voor de sturing en beheersing.¹⁴ Op het gebied van de grondexploitaties zijn vooral de volgende rapportages van belang:

- Monitor Grote Projecten, hierin wordt gerapporteerd over de voortgang van een selectie van ruimtelijke projecten, waaronder grondexploitaties.
- Periodieke rapportages van de sector Gebiedsontwikkeling (vroeger per kwartaal, nu per vier maanden), hierin wordt gerapporteerd over de stand van alle grondexploitaties middels een excel-rapportage aan de ambtelijk opdrachtgever'.¹⁵
- Het Meerjarenperspectief Rotterdamse Grondexploitaties (MPRG), dit beschrijft de ontwikkeling van de grondexploitatieportefeuille als geheel.

Daarnaast wordt er over de projecten en grondexploitaties gerapporteerd in de begroting en het jaarverslag.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de totstandkoming en kwaliteit van deze rapportages. In de hoofdstukken 6 en 7 gaat de rekenkamer in op het belang voor en het gebruik door de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers en de raad.

risicobeheersing

Zoals al in hoofdstuk 1 is vermeld, vormen het grondbeleid en de grondexploitaties risicovolle processen. De kaders voor de beheersing van deze risico's liggen eveneens vast in de RSPW. De RSPW schrijft onder meer voor dat risico's moeten worden geanalyseerd en dat hiervoor beheersingsmaatregelen moeten worden getroffen. Hoofdstuk 5 gaat diepgaand in op de eisen die aan risicomanagement mogen worden gesteld, de wijze waarop dit in Rotterdam is georganiseerd en in de praktijk werkt.

2-5-3 organisatie

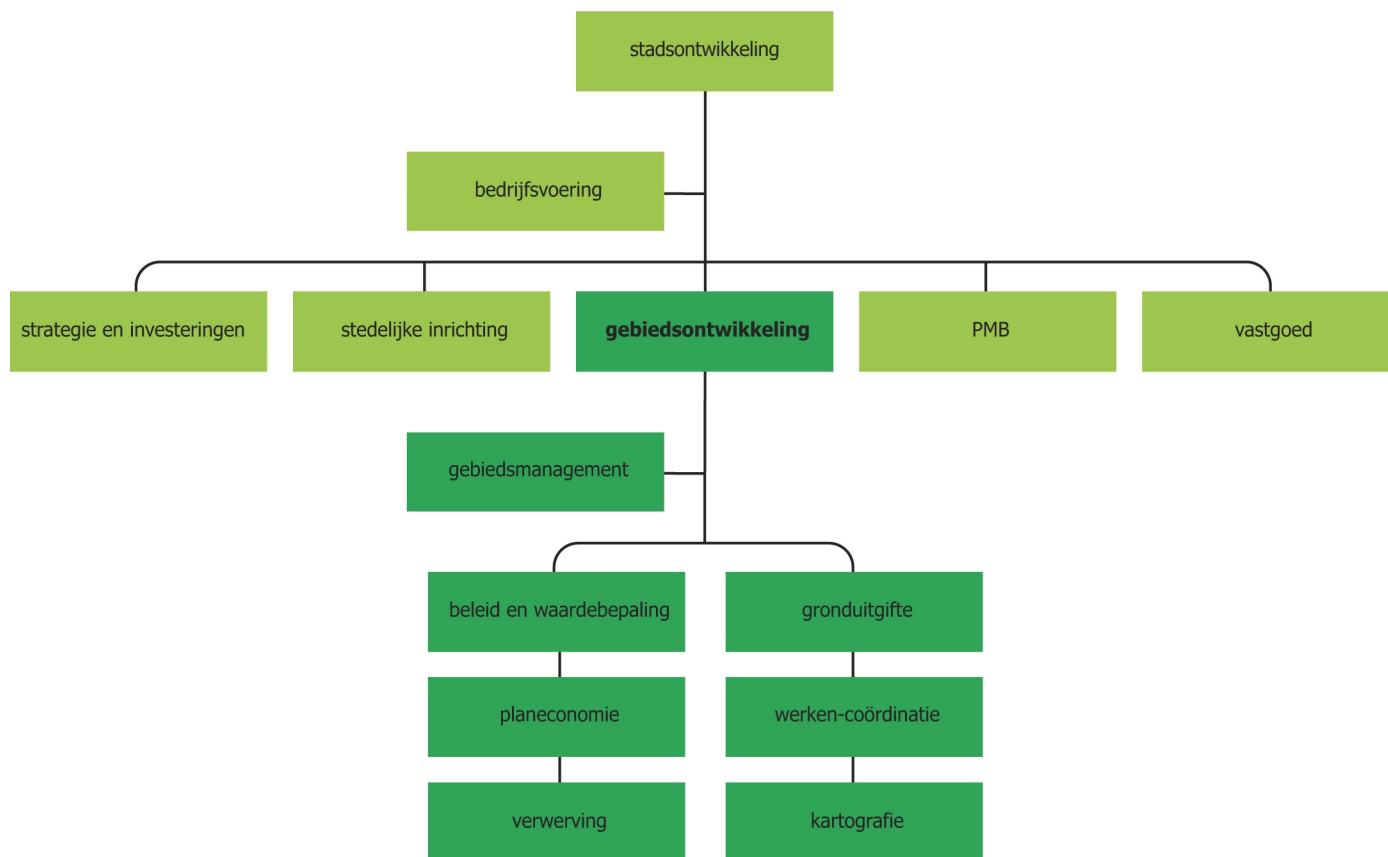
De uitvoering van de ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en bijbehorende grondexploitaties vindt plaats binnen het cluster Stadsontwikkeling.¹⁶ Het onderstaande organogram in figuur 2.3 geeft de organisatie van dit cluster weer. De blauwe kaders zijn de onderdelen die direct betrokken zijn bij de grondexploitaties.

¹⁴ Zie RSPW, Projectcontrol, blz. 16 en 21 ev.

¹⁵ Bv. de 2^e rapportage 2011, sector gebiedsontwikkeling (incl. UGM).

¹⁶ De organisatie van de grondexploitaties lag tot 2011 bij het OBR. Het OBR is in 2011 opgegaan in SO.

figuur 2-3: organogram Stadsontwikkeling (tot medio 2011)



De directie Gebiedsontwikkeling heeft een formatie van 123 fte.¹⁷ De directie is verdeeld in zes vakgroepen. De grondexploitaties worden opgesteld en bewaakt door de vakgroep Planeconomie. De coördinatie op de onderdelen verwerving, werken en gronduitgifte verloopt eveneens via vakgroepen. Deze zijn ook verantwoordelijk voor de onderbouwing van de ramingen in de grondexploitaties.

Het Projectmanagementbureau (PMB) levert de projectmanagers, die optreden als opdrachtnemer. De opdrachtnemers zijn integraal verantwoordelijk voor hun project en dus ook voor de financiën binnen het project.

Tussen de directeur Gebiedsontwikkeling en de projectmanagers staan de gebiedsmanagers. Voor de projecten met grondexploitaties is meestal de gebiedsmanager ambtelijk opdrachtgever.

Een belangrijke rol bij de grondexploitaties speelt het hoofd van de vakgroep Planeconomie. Portefeuillebrede aanpassingen in de grondexploitaties worden op aangeven van dit hoofd door de verschillende planeconomen uitgevoerd.

¹⁷ Bron: kwartaalrapportage sector Gebiedsontwikkeling.

2-5-4 administratieve vastlegging grondexploitaties

Voor het vastleggen van de grondexploitaties dient gebruik te worden gemaakt van het systeem Grobis. Gelet op de vele beperkingen die dit systeem kent, werkt Stadsontwikkeling daarnaast met een aanvullende boekhouding in Excel. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de vastleggingen in Grobis, de beperkingen daarin en de gevolgen daarvan voor de informatievoorziening.

2-6 financiële kaders

2-6-1 verordening financiële huishouding 2006

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten verplicht het college om in begroting en verantwoording een paragraaf op te nemen over het grondbeleid (artikelen 9, 16 en 26). Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze verplichting onder meer is opgenomen om de raad inzicht te geven in de relatie tussen het grondbeleid en de (beleids-)programma's. Deze verplichting blijkt ook uit de door de raad vastgestelde verordening Financiële Huishouding 2006. In deze verordening is onder meer het volgende bepaald:

Artikel 7 Nota financieel beleid:

1. Het college biedt periodiek aan de raad een nota inzake het financieel beleid aan.
 2. De nota kan bestaan uit deelnota's en bevat ten minste de volgende onderwerpen:
 - reserves en voorzieningen en weerstandsvermogen;
 - grondbeleid en kapitaalgoederen(beheer);
 - lokale heffingen;
 - financiële structuur en deelnemingen;
 - rechtmatigheid.
- De nota kan onderdeel uitmaken van de kaderbrief, dan wel het begrotingsvoorstel.

Uit de brief waarmee het college deze verordening ter vaststelling aanbiedt aan de raad (26 september 2006, kenmerk 06BSD10878), blijkt dat het college voornemens is invulling te geven aan dit artikel door afzonderlijke (kader) nota's op te stellen voor lokale lasten, deelnemingen, weerstandsvermogen en een beleidsvoorstel voor reserves en voorzieningen. Of en zo ja hoe het college invulling denkt te geven aan het onderwerp grondbeleid, blijkt niet uit deze brief. Het college heeft wel een nota grondbeleid opgesteld (zie paragraaf 2-5-1) maar deze is niet ter vaststelling voorgelegd aan de raad. Van een periodieke nota inzake het financieel beleid is tot op heden geen sprake.

2-6-2 begroting

Een belangrijk kader voor de realisatie van het beleid op het gebied van de grondexploitaties is de begroting. Op grond van de Verordening financiële huishouding 2006 en het BBV dient de begroting onder meer een investeringskader te bevatten en een paragraaf Grondbeleid. In de begroting dienen ook de kosten en opbrengsten van grondexploitaties voor het betreffende jaar tot uitdrukking te komen (de zogeheten jaarschijf). Door het vaststellen van de begroting stelt de raad enerzijds de financiële kaders vast en daarnaast meer beleidsmatige kaders, zoals vastgelegd in de paragraaf Grondbeleid. In het jaarverslag dient het college zich over beide te verantwoorden.

2-6-3 grondprijzenbrief

Jaarlijks stelt de afdeling Beleid & Waardebepaling van Stadsontwikkeling de grondprijzenbrief op. Aan de brief ligt een beleidsmatige notitie ten grondslag voor het college waarin uiteen wordt gezet welke ontwikkelingen zich voordoen (bijvoorbeeld de economische crisis en de verschuiving in de vraag naar woningen van koop naar huur) voordoen. De notitie beschrijft de relevante ontwikkelingen per type ruimtelijke ontwikkeling: woningen, kantoren, bedrijven, enz. In de notitie wordt ook de relatie gelegd met de nota Grondbeleid 2003.

3 van aanbod- naar vraaggericht

3-1 inleiding

Om een goed antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen is het van belang meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen rond de grondexploitaties in de afgelopen jaren. De stap van aanbodgericht werken naar vraaggericht werken is één van de belangrijkste ontwikkelingen. Tot voor de herijking bood de gemeente veel grond aan. Met de herijking werd duidelijk dat er geen vraag was naar al deze gronden en moest de gemeente vraaggericht gaan werken en dus minder gronden aan gaan bieden. Dit hoofdstuk beschrijft de factoren die hebben geleid tot de herijking in 2010 en de onderbouwing van die herijking. Ook beschrijft dit hoofdstuk hoe marktontwikkelingen in de periode 2003-2010 hebben geleid tot het wegvallen van reserves bij het toenmalige OBR (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) en uiteindelijk tot herijking van de portefeuille grondexploitaties met een waardevermindering van € 235,5 miljoen in 2010.

Voor de herijking bleek dat het aanbod aan grond (het programma) in de grondexploitaties veel groter was dan de vraag naar grond. Daarom is met de herijking het programma voor onder andere woningen, kantoren en winkels aangepast. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of met de herijking op een adequate manier het programma in de grondexploitaties is teruggebracht. Naast de bespreking van de herijking besteedt dit hoofdstuk ook aandacht aan het huidige programma in de Rotterdamse grondexploitaties en de mate waarin dit programma aansluit op de vraag.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Het begint met een beschrijving van de recente ontwikkelingen vanaf 2003. Hierop volgt een meer diepgaande bespreking van de programma-aanpassing van allereerst de werklocaties en vervolgens de woonlocaties.

3-2 ontwikkelingen

3-2-1 2003: verslechterend verdienvermogen

Het actief grondbeleid is jarenlang een winstgevende aangelegenheid geweest voor Rotterdam met positieve effecten op de begrotingsruimte door middel van afdrachten van winst aan het concern. Daar komt in 2003 verandering in. In dat jaar informeert het OBR het college over de vermindering van het verdienvermogen.¹⁸ In deze notitie noemt het OBR als oorzaken:

- De neergang in de woning- en kantorenmarkt waardoor binnen de grondexploitaties de kosten stijgen en de inkomsten dalen. Dit leidt tot dalende prijzen en uitgestelde leveringen die weer rentekosten met zich mee brengen.
- De wens tot opvoeren van de productie woningen (3.000 woningen per jaar bouwen is een collegedoeel) verzwakt de onderhandelingspositie van de gemeente.

¹⁸ Notitie van OBR aan college, 19 september 2003, Ontwikkeling financiële situatie OBR 2004 – 2008.

- Verandering van de portefeuille: er zijn minder – vaak winstgevende – uitleglocaties en meer binnenstedelijke locaties.

Los van de precieze aanpak van de grondexploitaties wordt het dus moeilijker voor de gemeente om op het totaal van de grondexploitaties een positief resultaat te behalen.

Verder geeft het OBR in deze notitie aan dat ondanks het feit dat voorzienbare risico's altijd in de grondexploitaties worden verwerkt, het de daaraan voorafgaande jaren noodzakelijk is gebleken om voor een bedrag van € 125 miljoen verliezen uit de actieve grondexploitaties te dekken. Vervolgens schrijft men dat gezien de vele onzekerheden over de ontwikkeling van vele grondexploitaties de ramingen slechts momentopnames zijn. Het OBR heeft verschillende scenario's doorgerekend.

3-2-2 2004 - 2007: herstel van de markt

In de jaren na 2003 blijkt dat het perspectief van de grondexploitaties geleidelijk verbetert. Dat uit zich onder andere in de stijging van de reserve grondexploitaties van het OBR tussen 2003 en 2007, ondanks de jaarlijkse afdracht aan het concern. In de jaarrekening 2006 wordt geconstateerd dat de afzet woningbouw voorspoedig verloopt en dat de kantorenmarkt zich weer herstelt.

3-2-3 2008 - 2009: begin economische crisis

In 2008 breekt opnieuw een tijd van economische neergang aan. Ondanks maatregelen van het college om de bouwproductie op gang te houden¹⁹ volgt in 2009 een eerste herijking van de grondexploitaties van € 69 miljoen.²⁰

Geconstateerd werd dat het verdienvermogen van de grondexploitaties in sneller tempo afnam dan voorspeld in 2005. Toen werd nog voorspeld dat het verdienvermogen in tien jaar op nihil zou uitkomen, maar dat blijkt al na de helft van de tijd het geval.

In de interne rapportage over de toekomst van de grondexploitaties, het Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties (MPRG) staat eind 2009 te lezen dat het aanbod aan bouwgrond groter is dan de vraag en dat OBR bekijkt hoe het de verschillende gebiedsontwikkelingprogramma's moet aanpassen.²¹ Vervolgens heeft de interne auditdienst, Audit Services Rotterdam (ASR), er bij de dienst OBR op aangedrongen dat dit vertaald moest worden naar een verliesneming over 2009. Deze verliesneming wordt mede gedekt uit de reserve grondexploitaties van het OBR die daarmee wordt uitgeput.

Om de verliesneming naar de raad goed te kunnen onderbouwen heeft het managementteam Gebiedsontwikkeling de opdracht aan adviesbureau Fakton gegeven om onderzoek te laten verrichten naar de grondexploitaties. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek luidt als volgt:

¹⁹ Brief college aan gemeenteraad, 12 maart 2009, Plan van aanpak Kredietcrisis.

²⁰ Brief SO aan wethouders Karakus en Kriens, 3 juni 2010.

²¹ OBR, MPRG 2009, 23 november 2009.

“De negatieve effecten van de kredietcrisis zijn onvoldoende verwerkt in de onderzochte grondexploitaties.²² Dit geldt zowel voor de prijsstelling als voor het afzettempo. Wat betreft het laatste, het planningsoptimisme overheerst onverminderd. Voorts constateert Fakton een aanbod gerichte werkwijze waarbij vanuit het project gewerkt wordt, in plaats van een vraaggerichte aanpak geplaatst in het stedelijk kader.”²³

De uitkomsten van dit onderzoek waren een belangrijke aanleiding voor de grootschalige herijking in 2010.

3-2-4 2010: herijking Rotterdamse grondexploitaties

In 2010 volgt, gezien de aanhoudende economische crisis, een grootschalige herijking van de grondexploitaties. De aanpak hiervan is beschreven in het plan van aanpak ‘revitalisering Rotterdamse Grondexploitaties’, dat is gepresenteerd aan het college. In het najaar van 2010 stuurt het college de raad een brief over een ingeschatte waardevermindering van de grondexploitaties van circa € 275 miljoen.²⁴ Een deel hiervan, € 71 miljoen, betreft een verminderde winstgevendheid. De rest, € 204 miljoen zou als verlies moeten worden genomen. In de brief wordt aangegeven dat de ingeschatte waardevermindering nader wordt uitgewerkt ten behoeve van de jaarrekening 2010. De inschatting is namelijk gedaan op basis van een beperkt aantal plannen (15) en kent nog geen analyse op het niveau van de individuele grondexploitaties. Deze benadering wordt in de brief aangeduid met ‘top-down’. Op 14 maart 2011 komt het college met een brief aan de gemeenteraad waarin zij de waardevermindering ‘nauwkeurig geanalyseerd en gewaardeerd’ heeft. Er is per project geanalyseerd en gewaardeerd welke acties nodig zijn en tot welke waardevermindering dit leidt (bottom-up benadering). Het resultaat is een waardevermindering van circa € 235 miljoen. Omdat een deel daarvan plaats had binnen winstgevende grondexploitaties, moest uiteindelijk circa € 195 miljoen als verlies genomen worden. In de brief wordt de opbouw van deze bedragen verder toegelicht. In tabel 3-1 zijn de mutaties in de top-down- en de bottom-up benadering naast elkaar gezet.

²² Verslag MT sector Gebiedsontwikkeling, 7 april 2010.

²³ Grondexploitatiecan 7 projecten OBR Rotterdam, 3 mei 2010, Fakton.

²⁴ Brief B & W aan gemeenteraad 5-10-2010.

tabel 3-1: mutaties in de grondexploitaties ten behoeve van de herijking 2010

	onderdeel	top-down	%	bottom-up	%	verschil
1	Waardevermindering vraaggericht programmeren	-153,7	56	-130,1	55	23,6
2	Waardevermindering overige mutaties in portefeuille	-39,1	14	-15,9	7	23,2
3	Indexering kosten en opbrengsten	0	0	-16,6	7	-16,6
4	Deelnemingen	-20,4	7	-13,2	6	7,2
5	Aanscherping regelgeving	-14,9	5	-18,6	8	-3,7
6	Tarieven OBR	-13	5	-11,4	5	1,6
7	engineeringskosten	-24,3	9	-24,5	10	-0,2
8	Dekkingstekort OBR	-9,2	3	-5,2	2	4
	Afwaardering grondexploitaties	-247,6	100	-235,5	100	39,1
9	Lagere winstgevendheid projecten	70,6		68		-2,6
10	Winstneming 2010	0		-27,9		-27,9
	Benodigde verliesneming grondexploitaties	-204		-195,4		8,6

Bron: brief B&W aan gemeenteraad (5-10-2010, 15-3-2011) en uitkomsten van de financiële herijking van de grondexploitatie portefeuille (OBR, 3-9-2010)

Het grootste deel van de hierboven opgesomde afwaardering en de verliesnemingen komt dus voort uit het wijzigen van het verwachte tempo van afzet van woon- en werklocaties in de grondexploitaties (nummers 1, 2 en 3). Ook voor deelnemingen is een waardevermindering toegepast (nummer 4).

Met de komst van een nieuwe accountant bleek dat de BBV-regels niet goed genoeg toegepast werden. Het goed toepassen van de BBV-regels ging gepaard met het nemen van een verlies, waarbij afwaarderingen moesten plaatsvinden of grondexploitaties afgesloten diende te worden (nummer 5). Hierover heeft intensief overleg moeten plaatsvinden met de accountant.

Daarnaast worden de grondexploitaties zwaarder belasten met de kosten voor ambtenarenapparaat van Stadsontwikkeling (verhoging uurtarieven OBR) (nummer 6). Het tarief dat aan de grexen wordt doorberekend is verhoogd van € 100 per uur naar € 130 per uur. Dit heeft als gevolg dat de kosten binnen de grondexploitaties stijgen. De afdelingskosten in de grondexploitaties zijn tussen 2008 en 2011 met circa 15% gestegen, terwijl de overige kosten met het gemiddelde prijsindexcijfer van 2-3 % per jaar stegen. Verder werden in het verleden de engineeringskosten van het ingenieursbureau te laag begroot en is dit aangepast (nummer 7). Daarnaast wordt het na het verhogen van de uurtarieven resterende dekkingstekort van de dienst OBR over 2010 nog meegenomen in deze herijking (nummer 8).

Om de volgende redenen, zijn er verschillen tussen de top-down en de bottom-up herijking:

- 1 In deze post is de waardevermindering als gevolg van de herziene fasering van het te realiseren programma, passend bij de gekozen scenario's, verwerkt. In de bottom-up herijking is uiteindelijk de afwaardering voor werklocaties van € 51 miljoen naar € 28 miljoen bijgesteld, omdat schrappen van alle voorraad na 2030 niet opportuun bleek. Het opnemen van geen waarde voor de programma-onderdelen na 2030 werd niet realistisch geacht.
- 2 Diverse inhoudelijke mutaties op projectniveau (inhoudelijk). In de bottom-up benadering zijn per project andere aannames gedaan. In de jaarrekening 2010 zijn deze verklaard.
- 3 Bij sterke uitfasering blijft de opbrengstenstijging meer achter op kostenstijging. Dit is het effect van de fasering van kosten en baten voor wat betreft het saldo opbrengsten- en kostenstijging. In de top-down herijking werd hier geen rekening mee gehouden.
- 4 De verliesnemingen in de deelnemingen zijn aangepast.
- 5 Betreft toepassing BBV-regels op de totale portefeuille (noodzakelijke afboekingen, nemen risicovoorzieningen). In afstemming met de accountant is uiteindelijk een afwaardering nodig geacht van € 18,6 miljoen bij de jaarrekening.
- 6 Toepassing tariefsverhoging Stadsontwikkeling in de plankosten van de grondexploitaties. Het tarief dat aan de grondexploitaties wordt toebedeeld is gestegen van € 100 naar € 130 per uur. Dit heeft als gevolg dat de kosten binnen de grondexploitaties stijgen. De afdelingskosten in de grondexploitaties zijn tussen 2008 en 2011 met circa 15 % gestegen, terwijl de overige kosten met het gemiddelde prijsindexcijfer van 2-3 % per jaar stegen. Daadwerkelijke toepassing van nieuwe tarieven projectspecifiek leidde tot een lager benodigde afwaardering in de bottom-up benadering.
- 7 De norm voor engineeringskosten in projecten geactualiseerd, resulterend in hogere engineeringskosten. In de bottom-up benadering zijn de normen projectspecifiek toegepast, top-down waren de normen nog niet projectspecifiek gemaakt.
- 8 Ondanks de hogere tarieven blijft een dekkingstekort ontstaan voor de Dienst. In de bottom-up herijking blijkt dit tekort lager. Dit wordt mede veroorzaakt door het positieve saldo (circa € 1,3 miljoen) dat ontstaat na overboeking van vastgoedobjecten naar 'Vastgoed' (dus uit de grondexploitaties) en verdere opschoning van de raming tijdelijk beheer in de grondexploitaties.
- 9 Top-down ging men uit van een waardevermindering van de positieve plannen van € 70,6 miljoen, hiervoor is geen verliesneming nodig. Dit bedrag bleef in de bottom-up ongeveer gelijk (€ 68 miljoen).
- 10 Er was in de top-down benadering geen rekening gehouden met winstnemingen (feitelijk tussentijdse positieve resultaten die uit de grex worden gehaald), deze bleken eind 2010 € 27,9 miljoen. Deze hebben een nadelig effect op het totaal saldo grondexploitaties, de winst wordt immers uit het project afgedragen aan de algemene middelen.

3-3 second opinion herijking

Ernst & Young heeft een second opinion uitgevoerd op de herijking en concludeert daaruit het volgende:²⁵

- De beleidsstukken op het gebied van woningbouw en werklocaties die onder de fasering in de herijking liggen, bieden onvoldoende concrete uitgangspunten voor de individuele projecten om aanbod, fasering en onderlinge concurrentie op aan te passen. Doordat het beleid niet concreet genoeg naar projectniveau gespecificeerd wordt, blijft er per project interpretatieruimte voor de doorwerking van het beleid.
- De redenering dat de grondprijzen buitenschot blijven door de aangepaste fasering is niet onderbouwd of aangetoond en biedt onvoldoende zekerheid over de grondprijzen en de te verwachten opbrengsten.
- Overige opbrengsten, zoals subsidies zijn niet aangepast in de herijking. De verwachte bezuinigingen van het kabinet geven hier wel aanleiding toe.
- De kosten voor bouw- en woonrijp maken zijn niet aangepast. Omdat de projecten in kleinere delen zijn opgesplitst en uitgesmeerd zijn in de tijd, zijn schaalverlies en meer kosten voor tijdelijk beheer te verwachten.
- Er is nog onvoldoende controle op risicomanagement binnen de gemeente,
- Checks and balances in het kader van besluitvorming over projecten zijn onvoldoende zichtbaar.
- Invulling onafhankelijke projectcontrole ontbreekt.

3-4 ontwikkeling reserves OBR

Het OBR had een zelfstandige positie binnen de gemeente en mocht mee- en tegenvallers in de grondexploitaties opvangen in de eigen algemene reserves. Zoals eerder is vermeld, waren de grondexploitaties jarenlang een winstgevende aangelegenheid. Een deel van de winst werd afgedragen aan het concern. De rest behoorde tot de financiële reserves van het OBR. De hoogte van de afdracht was vooraf afgesproken tussen concern en OBR. Tussen 1993 en 2003 is deze gestegen van € 10,3 miljoen naar € 25,3 miljoen.²⁶ De jaren daarna varieerde de basisafdracht tussen de € 22 en € 33 miljoen. Tegenover deze afdrachten die de algemene reserves van het OBR verlaagden stonden soms ook toevoegingen door het concern om het weerstandsvermogen op het gewenste niveau te brengen. In 2006 is bijvoorbeeld € 40,2 miljoen door het concern aan de reserves van OBR toegevoegd.

In dit verband merkt de rekenkamer op dat Deloitte en Touche in 2003 na onderzoek heeft vastgesteld dat de risico's van het OBR een buffer van tenminste € 90 miljoen noodzakelijk maken. Het college meende dat met een bandbreedte van € 20 miljoen kan worden volstaan met een minimaal bedrag van € 70 miljoen.

De winsten op de grondexploitatie zijn dus jarenlang voor een deel afgedragen aan het concern. Deze afdrachten zijn ook doorgeslagen toen de reserves van het OBR beneden het door Deloitte geadviseerde niveau kwamen.²⁷

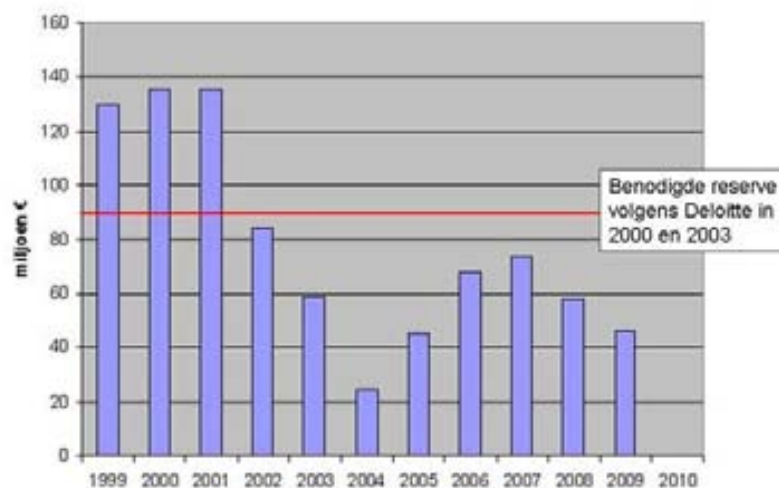
Figuur 3-1 laat de ontwikkeling van deze reserve in de periode 1999 tot 2010 zien met daarin ook het volgens Deloitte benodigde niveau.

²⁵ Beoordeling grondexploitaties Ontwikkelingsbedrijf inclusief second opinion herijking gemeente Rotterdam, Ernst & Young, 9 maart 2011.

²⁶ Ontwikkeling financiële situatie OBR 2004 – 2008, notitie van OBR aan college, 19 september 2003.

²⁷ Zie Ontwikkeling financiële situatie OBR 2004 – 2008, notitie van OBR aan college, 19 september 2003.

figuur 3-1: ontwikkeling algemene reserve OBR 1999 - 2010



Bron: Gemeente Rotterdam jaarrekening 2009 OBR.

In 2009 vindt een eerste afboeking plaats als gevolg van de economische crisis. Als gevolg dalen de reserves van het OBR tot nul. Dit betekende dat de herijking in 2010 niet meer gedekt kon worden uit de reserves van het OBR en daardoor ten laste van het concern kwam. Het verlies van € 195 miljoen is gedekt uit de reserve die gevormd is bij de verzelfstandiging van het havenbedrijf.

3-5 programma-aanpassing

Net als bij andere bedrijven is het voor het ontwikkelingsbedrijf van belang dat het aanbod aan grond aansluit bij de vraag in de markt. Als de gemeente te veel grond produceert voor bijvoorbeeld woningen, bedrijven en kantoren, loopt de gemeente het risico dat hij de grond niet op tijd kan verkopen voor de beoogde prijs. Om te voorkomen dat de gemeente te veel grond ontwikkelt is het van belang dat het aanbod aan programma binnen de grondexploitaties aanluit bij de vraag in de markt. Hiertoe voert de gemeente marktonderzoek uit. De geplande productie moet de gemeente vervolgens afstemmen met de vraag zoals deze blijkt uit het marktonderzoek.

Om de uiteindelijke geplande productie (bijvoorbeeld voor de college targets ten aanzien van woningbouw) te kunnen realiseren, neemt Stadsontwikkeling echter meer grond in ontwikkeling dan de hoeveelheid die voor de geplande productie precies noodzakelijk is. Op basis van ervaringscijfers weet Stadsontwikkeling dat een deel van het planaanbod in een jaar niet, of pas in een later jaar, gerealiseerd wordt. De redenen voor deze planuitval zijn divers: het vastlopen van juridische procedures, het vastlopen van de verwerving van gronden of vertraging van het bouwrijp maken door het aantreffen van onverwachte ondergrondse obstakels, etc.

Volgens Stadsontwikkeling is bij woningbouw het gemiddelde percentage planuitval over een langere periode (5 a 10 jaar) circa 25%. Dit is berekend op basis van cijfers in de periode 2000-2008. Voor een korte periode, bijvoorbeeld als men de productie voor

het volgende jaar berekent, is de uitval echter groter. Dan is gemiddeld 40% overmaat nodig voor planuitval in dat jaar. Een deel van deze overmaat wordt doorgeschoven en daarom hoeft men voor een langere periode met minder planuitval rekening te houden. Ten tijde van crisis is er meer planuitval. Meer overmaat helpt daar echter niet tegen. De vraag naar woningen is eenvoudigweg lager en dat kan men niet verhogen door meer grond beschikbaar te stellen.

3-6 programma-aanpassing werklocaties

Het OBR heeft vier scenario's uitgerekend voor de vraag naar werklocaties. Het OBR kiest voor het 'behoedzame' scenario dat in een andere notitie 'zwaar weer' scenario wordt genoemd. In de scenario berekeningen is geen rekening gehouden met een mogelijke daling van de grondprijzen. Onderzoek van Stadsontwikkeling na de herijking naar de marktvraag en inmiddels gerealiseerde productiecijfers biedt niet de zekerheid dat een jaar na de herijking het aanbod in de grondexploitaties voor werklocaties aansluit op de vraag naar grond.

3-6-1 scenario's herijking

Op 13 februari 2009 verscheen de Visie Werklocaties 2030 en werd duidelijk dat er te veel aanbod was aan locaties voor kantoren en winkels en dat het aanbod aangepast zou moeten worden aan een zo reëel mogelijk scenario voor de vraag. Op 6 augustus 2010 rekent het OBR in een interne notitie vier scenario's door voor de vraag naar bedrijfsruimten, kantoren en winkels en onderzoekt hoe de portefeuille bij elk van deze scenario's aangepast moet worden.²⁸ Deze vier scenario's zijn:

- Scenario 1: 'Mooi weer' (++) Huidige leegstand geen probleem, hoeft niet verder teruggebracht te worden; marktvraag gelijk aan gemiddelde marktvraag van de afgelopen jaren.
- Scenario 2: 'Voor de wind' (+) Marktvraag gelijk aan historisch gemiddelde; bestaand overaanbod kantoren en winkels in 20 jaar terugbrengen tot een niveau van 7,5% van de omvang.
- Scenario 3: 'Tegenwind' (-) 15% lagere marktvraag; leegstand kantoren en winkels terugbrengen tot maximaal 7,5% van de omvang.
- Scenario 4: 'Zwaar weer' (--) Langdurige economische laagconjunctuur; marktvraag 30% lager; leegstand kantoren en winkels teruggedrongen tot maximaal 7,5% van de omvang."

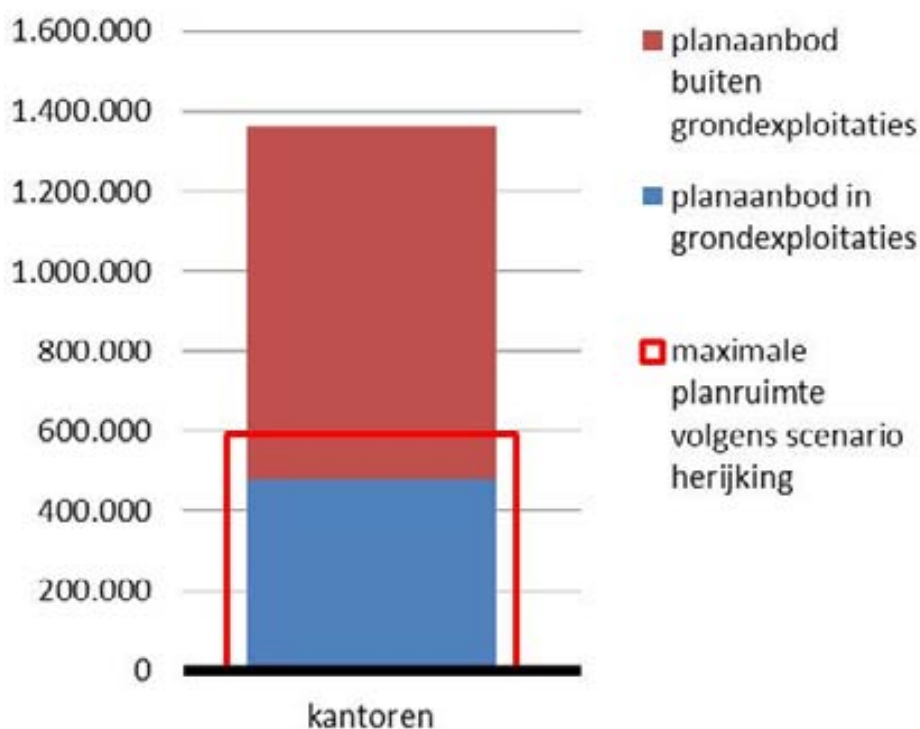
Per scenario is vervolgens uitgerekend wat dit voor de grondexploitaties zou betekenen. Bij de berekeningen zijn twee factoren van belang:

- aangepaste fasering in tijd, waardoor de opbrengsten later worden gerealiseerd dan gepland;
- opbrengsten na 2030 worden niet meer meegeteld.

In de notitie over deze scenario's wordt opgemerkt dat in de scenarioberekeningen geen rekening is gehouden met de mogelijkheid dat de grondprijzen zouden kunnen dalen als gevolg van structurele overschotten op de markt. Figuur 3-2 laat zien hoe bij deze notitie in is gegaan op de vraag naar kantoren en het aanbod binnen en buiten de actieve gemeentelijke grondexploitaties.

²⁸ Notitie OBR aan directeur GO over scenario's werklocaties, 6 augustus 2010.

figuur 3-2: planruimte en planaanbod kantoren voor herijking in m2 BVO van 2010 tot 2030



bron: Notitie OBR aan directeur GO over scenario's werklocaties, 6 augustus 2010.

Figuur 3-2 laat zien dat het totale aanbod aan plannen binnen en buiten de gemeentelijke grondexploitatie voor kantoren veel groter was dan de vraag (planruimte). Voor wat betreft de kantoorlocaties is het relevant dat de bovengenoemde notitie wel ingaat op het totale aanbod binnen en buiten de gemeentelijke grondexploitatie, maar niet op de gedachte achter de aanpassing van het planaanbod binnen de gemeentelijke grondexploitatie. De figuur laat immers zien dat als de gemeente al zijn plannen zou schrappen, er gezien het aanbod buiten de grondexploitatie, nog steeds overaanbod is. De gemeente heeft er niet voor gekozen om al zijn aanbod te schrappen. De gedachte achter de hoeveelheid resterend aanbod binnen de grondexploitatie in verhouding tot het aanbod daarbuiten heeft de gemeente niet vastgelegd in de notitie.

De herijking voor wat betreft de bedrijfsterreinen is gebaseerd op cijfers die op 24 augustus 2010 aan de wethouder zijn gepresenteerd. Volgens deze cijfers is het aanbod 726.000 m2 bvo. De marktvraag tussen 2010 – 2030 is volgens het basisscenario 656.000 m2 bvo en volgens het 'behoedzame' scenario 590.000 m2 bvo. Deze cijfers zijn inclusief Waal- Eemhaven en exclusief het overige havengebied. Er is dus sprake van een zeker overaanbod.

3-6-2 keuze voor scenario

In de eerder genoemde notitie aan de directeur gebiedsontwikkeling doen de ambtenaren die de notitie hebben geschreven geen voorstel om voor een bepaald scenario te kiezen. Dat ligt volgens de opstellers niet voor de hand, omdat in principe alle vier de scenario's werkelijkheid kunnen worden. Een mogelijkheid zou volgens de

opstellers van de notitie zijn om het gemiddelde van de vier scenario's aan te houden en jaarlijks bij te stellen aan de hand van de dan gerealiseerde marktontwikkeling. Directeur Gebiedsontwikkeling geeft, na intern overleg tussen directieleden d.d. 9 augustus 2010, aan dat in de grondexploitaties het 'zwaar weer' scenario/'behoedzame' scenario gehanteerd zal worden. Dit presenteren zij op 24 augustus 2010 aan de wethouder.

Vervolgens heeft Stadsontwikkeling in de grondexploitaties het behoedzame scenario ingevoerd. Bij de uitwerking van dit scenario bleek dat een grote hoeveelheid vierkante meters (met name kantoren, maar ook wel wat winkels en bedrijfsruimte/bedrijventerrein) na 2030 zou moeten worden gefaseerd. In sommige gevallen zelfs vrij ver na 2030. Omdat Stadsontwikkeling het niet realistisch vond om faseringen op te nemen na 2030 (mede omdat dit buiten de Stadsvisie 2030 valt) heeft Stadsontwikkeling al deze projecten in de grondexploitaties op eind 2030 gefaseerd. De reden om het niet te schrappen uit de grondexploitaties was dat Stadsontwikkeling alle gronden waarop na 2030 gebouwd zou kunnen worden niet uit beeld wilden verliezen.

Omdat deze plannen zo ver in de toekomst liggen en dus onzeker zijn, werd er een voorziening gecreëerd ter grootte van het bedrag waarmee de grondexploitaties zouden verslechteren indien de plannen uit 2030 zouden worden geschrapt. Bij de jaarafsluiting 2011 is deze voorziening overigens verlaagd omdat Stadsontwikkeling van mening was dat de gronden die na 2030 ontwikkeld zouden moeten worden wel een waarde vertegenwoordigen. Stadsontwikkeling is er toen vanuit gegaan dat de waarde van deze gronden gelijk was aan de waarde van maatschappelijk vastgoed (€ 214,- per m²). De voorziening is daarna bepaald door het verschil te nemen van de netto contante waarde van het programma dat nu in 2030 staat gefaseerd en de netto contante waarde van dat programma tegen de prijs van maatschappelijke voorzieningen.²⁹

3-6-3 gevolgen herijking

Om te onderzoeken in welke mate het programma is afgenomen met de herijking heeft de rekenkamer een optelling gemaakt op basis van het programma in de aangeleverde excelrapportages. In totaal blijkt het programma voor kantoren in gemeentelijke grondexploitaties tot 2030 fors te zijn teruggebracht: van 477.000 m² volgens de opgave van Stadsontwikkeling voor de herijking naar 109.000 m² volgens de berekening van de rekenkamer per ultimo 2011. In 2030 en later staat nog eens bijna 130.000 m² BVO gepland. Samen met het aanbod buiten de grondexploitaties – waarover de gemeente minder regie heeft – is het aanbod van kantoren echter nog steeds groter dan de ingeschatte marktruimte. Er stond immers ook meer dan 800.000 m² kantoren gepland op locaties die geen gemeentelijk project waren, dat is op zichzelf al meer dan de vraag in de periode tot 2030. Uit de excelrapportages kan niet worden afgeleid of en hoe dit aanbod buiten de gemeentelijke grondexploitaties is aangepast. Het aanbod in gemeentelijke exploitaties bedraagt in 2011 circa 40% (239.000 m²) van de 600.000 m² marktvraag tot 2030.

Daarnaast speelt de vraag of Stadsontwikkeling het aanbod aan bedrijventerreinen aangepast heeft. Het aanbod aan bedrijventerreinen voor de herijking in de

²⁹ Email van Stadsontwikkeling n.a.v. ambtelijk wederhoor d.d. 21-08-2012.

grondexploitaties bedroeg 491.000 m2. Voor bedrijven is het programma in de grondexploitaties teruggebracht tot ongeveer 375.000 m2 (325.000 m2 voor 2030 en nog eens 50.000 m2 vanaf 2030). Dat is een veel minder grote afname dan voor de kantoren. Per jaar staat vanaf 2011 tot 2015 gemiddeld ongeveer 55.000 m2 (5,5 ha) op de planning. De uitgften in de eerstkomende jaren zouden volgens de planning vooral gerealiseerd moeten worden op het gerevitaliseerde bedrijventerrein Spaanse Polder. Buiten de grondexploitaties werd in 2010 een aanbod gepland van circa 400.000 m2.

3-6-4 na de herijking

Met de herijking is aan de hand van scenario's het aanbod voor werklocaties aangepast. Vervolgens blijft de vraag actueel of dit aanbod voldoende is aangepast. Ontwikkelingen na de herijking geven enig inzicht in de vraag of met de herijking het programma voldoende is aangepast. Onderstaande productiecijfers uit het jaarverslag bieden daarom enig inzicht in het aantal bedrijven, winkels en horeca en kantoren waarvan in 2011 de bouw startte. Dit wordt in de tabel realisatie genoemd. Als er minder bouwprojecten starten is het ook waarschijnlijk dat de gemeente minder grond kan verkopen voor bouwprojecten. Het aantal bedrijfsterreinen en kantoren waarvan met de bouw gestart is, is lager dan gepland. De belangrijkste reden dat er minder vaak gestart wordt met de bouw is de tegenvallende vraag ten tijde van de crisis.

tabel 3-2: productie 2011

	eenheid	realisatie 2010	begroting 2011	realisatie 2011
kantoren	m2	8.079	25.000	1.990
bedrijfsterreinen	m2	22.000	70.000	7.000
winkels en horeca	m2	23.835	15.000	31.491

Bron: jaarverslag OBR 2011

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat er minder kantoren en bedrijven gebouwd worden dan gepland. Dit kan aanleiding zijn om minder grond in exploitatie te nemen of te houden; als er minder nieuwe bedrijven, kantoren etc. gerealiseerd worden, dan is de kans groot dat er ook minder vraag is naar grond voor deze functies

Volgens het Meerjarenperspectief Rotterdamse Grondexploitaties van 2011 blijft de vraag naar winkels en kantoren achter bij het aanbod. Als de krimpende vraag naar grond voor bedrijven, kantoren en winkels de komende jaren doorzet, dan bestaat volgens Stadsontwikkeling het risico dat de plannen alsnog aangepast moeten worden. Tabel 3-3 geeft inzicht in de verhouding tussen nieuwbouwvraag en oplevering van locaties waarop bedrijven, kantoren en winkels gebouwd kunnen worden tussen 2011 en 2016.

tabel 3-3: planaanbod en vraag werklocaties 2011-2016

	bedrijven	kantoren	winkels
aanbod per 1-1-2011	416.000	600.800	68.300
oplevering 2011-2016	417.900	421.400	219.400
nieuwbouwvraag 2011-2016	540.700	309.800	89.000
aanbod – vraag in 2016	293.200	712.400	198.600
frictieaanbod 2016	4,8 %	14,8 %	18,5 %
gezond frictieaanbod	6 % - 9 %	4 % - 6%	4 % - 6 %

Bron: gemeente Rotterdam, MPRG 2011 en navigator werklocaties 2011 nr 1.

Tabel 3-3 toont het verscheel tussen het aanbod en de vraag naar bepaalde ruimten. Bij het aanwezige aanbod per 1-1-2011 wordt het aantal vierkante meters dat tussen 2011 en 2016 opgeleverd wordt, geteld. Hiervan wordt tot slot de nieuwbouwvraag afgetrokken. Zowel voor bedrijven, kantoren als winkels geldt dat het aanbod groter is dan de vraag. Een klein overaanbod kan gewenst zijn bijvoorbeeld met het oog op verhuisbewegingen. Men spreekt in dat geval van het gewenste overaanbod. Voor bedrijven geldt dat het overaanbod in 2016 lager zal liggen dan het gewenste frictieaanbod. Bij kantoren en winkels is het overaanbod echter veel hoger dan het gewenste frictieaanbod en wordt er dus in 2016 te veel aanbod verwacht, wat er toe kan leiden dat er te weinig vraag is in de markt naar nieuwe grond voor kantoor- en winkellocaties.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het aanbod aan grond in de grondexploitaties gerelateerd is aan de vraag kan men ook het aanbod binnen de grondexploitaties en voor bepaalde functies en de nieuwbouw van deze functies onderzoeken. In onderstaande tabel staan de totale aantallen vierkante meters waarvan de bouw gestart is in 2010 en 2011. Daaronder staan de aantallen die binnen de grondexploitaties gepland staan en waarvoor dus binnen de grondexploitaties grond ontwikkeld word. Hierbij is het echter wel van belang dat men zich realiseert dat de aantallen bij 'start bouw' zowel betrekking hebben op plannen binnen als buiten de gemeentelijke grondexploitaties en dat de overige getallen alleen binnen de gemeentelijke grondexploitaties zitten.

tabel 3-4: aanbod in grondexploitaties versus aantallen waarvan de bouw gestart is in 2010 en 2011 in m2 bvo

	bedrijven	kantoren	winkels/horeca
start bouw 2010	22.000	8.079	23.835
start bouw 2011	7.000	1.990	31.491
in grondexploitaties:			
2011	43.924		10.124
2012	53.997	2.450	28.305
2013	87.256	5.034	26.293
2014	47.748	8.058	12.000
2015	54.004	8.948	2.338
2016	5.380	6.000	4.190
2017 ev.	89.822	200.468	29.418
gemiddeld per jaar	60.677	38.946	16.798

bron: MPRG 2011 en jaarverslag 2011

Bovenstaande tabel laat zien dat als de vraag naar nieuwe bedrijven en kantoren zo laag is als in 2010 en 2011, en er met weinig bouwprojecten gestart wordt, de kans bestaat dat de gemeente te veel grond in de aanbidding heeft in haar grondexploitaties. Als de lage vraag naar bedrijven en kantoren en daarmee de lage realisatie van 2011 doorzet, kan er sprake zijn van een overaanbod zowel voor wat betreft kantoren als bedrijventerreinen in de grondexploitaties. Overigens valt bij kantoren op dat er veel planaanbod in de grondexploitaties door geschoven is naar de periode na 2017. Zo was er bijvoorbeeld in 2011 44.830 m2 bvo gepland voor het jaar 2025.

3-7 programma-aanpassing woningbouwlocaties

Sinds 2009 heeft Stadsontwikkeling de scenario's die de vraag naar woningen en daarmee de vraag naar bouwgrond voor woningen in kaart brengen herhaaldelijk sterk naar beneden aangepast. Met de herijking ging Stadsontwikkeling uit van een scenario met 3.430 woningen per jaar. In 2012 is dit minimaal 1.063 en maximaal 1.750 per jaar. In 2010 is er daadwerkelijk begonnen met de bouw van 1.419 woningen en in 2011 met 757 woningen. Naar aanleiding van de ontwikkelde scenario's heeft Stadsontwikkeling het tempo waarin woningen ontwikkeld worden aangepast. Stadsontwikkeling heeft er echter moeite mee om de aantallen woningen binnen de grondexploitaties zodanig aan te passen dat de aantallen in de grondexploitaties de aantallen in de scenario's niet overschrijden.

3-7-1 werkwijze woningbouwprogrammering

Volgens Stadsontwikkeling is eind 2009 gestart met een nieuwe methode van woningbouwprogrammering.³⁰ Dit is een cyclisch proces dat de volgende stappen moet kennen:

- Het analyseren van vraag, aanbod, stedelijke kaders/beleid en het kiezen van een woningbouwprogramma dat hierop aansluit. De projecten die het meest bijdragen aan het behalen van stedelijke doelstellingen/targets ten aanzien van wonen en voldoen aan de marktvraag/woningbehoefte krijgen dan prioriteit.

³⁰ Notitie aan Rekenkamer Rotterdam, woningbouwprogrammering in relatie tot gemeentelijke grondexploitaties d.d. 20 juli 2012, Stadsontwikkeling.

- Het voorstellen van keuzes aan de gebiedsmanagers die in gezamenlijk overleg doorgevoerd worden in het woningbouwprogramma in de individuele grondexploitaties.
- Het monitoren van de omgeving: hoe ontwikkelt de markt zich? Lopen projecten volgens planning. Dit doet Stadsontwikkeling twee maal per jaar in de zogenaamde voor- en najaarsrondjes per deelgemeente. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de projectinformatie van de projectleiders (stand van zaken) en markt- en beleidsinformatie van diverse bronnen en onderzoeken, zoals bijvoorbeeld verkoopcijfers van nieuwbouwplannen, prognoses van onderzoeksbureaus etc. Eventueel bijsturing van het programma door:
 - stopzetten van plannen;
 - faseren van plannen;
 - herprogrammeren (bijvoorbeeld andere type woningen);De analyses van vraag en aanbod en mogelijke voorstellen voor prioritering worden in het tweejaarlijks overleg met de gebiedsmanagers en de deelgemeenten besproken.
- Het terugkoppelen van de gemaakte afspraken en keuzes ten aanzien van de planning terug met betreffende projectleiders door de gebiedsmanagers.

3-7-2 scenario- en programma-aanpassing

Sinds 2009 is Stadsontwikkeling volgens bovenstaande werkwijze meer aandacht gaan besteden aan het in kaart brengen van mogelijke scenario's ten aanzien van de vraag naar woningen. Tabel 3-4 laat zien hoe de verwachtingen ten aanzien van de vraag naar woningen en daarmee van de vraag naar bouwgrond voor woningen in de loop van de tijd is bijgesteld. Onderaan tabel 3-4 staan het aantal woningen waarvan de bouw daadwerkelijk gestart is in 2010 en 2011. Dit aantal ligt lager dan het aantal dat Stadsontwikkeling aan de hand van de scenario's verwacht had. De volgende paragrafen beschrijven hoe het proces van het in kaart brengen van de vraag heeft plaatsgevonden. Het beschrijft ook hoe de aantallen te ontwikkelen woningen in de grondexploitaties in reactie op de in kaart gebrachte vraag is aangepast.

tabel 3-5: ruimte voor aantallen te starten woningen volgens verschillende scenarioanalyses en realisatie

tijdstip visie	periode	scenario	aantal woningen	gemiddeld aantal woningen per jaar
stadsvisie (2006)				4.000
september 2009	2010-2020	midden	34.300	3.430
		min.	28.000	2.800
		max.	36.000	3.600
maart 2010	2010-2020	midden	32.100	3.210
		min.	26.500	2.650
		max.	35.100	3.510
	2010-2014	midden	9.100	2.275
		min.	7.300	1.825
		max.	10.900	2.725
februari 2011	2011-2015	midden		1.500
		max.		2.000
	na 2016	max.		2.500
april 2012	2012-2020	min.	8.500	1.063
		max.	14.000	1.750
	2012-2016	min.	2.800	700
		max.	4.500	1.125
Gerealiseerd				
	2010			1.419
	2011			757

september 2009

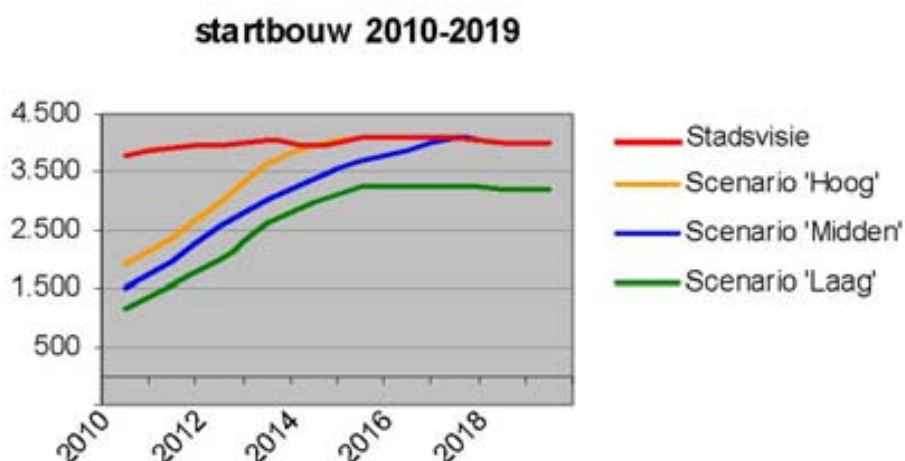
In september 2009 vind voor het eerst volgens de eerder beschreven methode een analyse van vraag en aanbod plaats binnen de Stedelijke scenarioanalyse 'woningbouwproductie 2010-2020: uitwerking van een drietal scenario's voor de mogelijke woningbouwontwikkeling in Rotterdam'. De belangrijkste conclusie hieruit luidt als volgt: 'Het meest waarschijnlijke aantal te starten woningen (scenario midden) in de periode 2010-2020 bedraagt 34.300. Er bestaat echter nog een grote onzekerheid over dit aantal. Vandaar de keuze voor vermelding van een bandbreedte rondom de verwachte bouwproductie tussen de 28.000 en 36.000 woningen. Het aantal van 40.000 woningen in de Stadsvisie is in de huidige marktsituatie niet in een periode van 10 jaar realiseerbaar. Het ligt namelijk niet in de lijn der verwachting dat, bij economisch herstel, compensatie in latere jaren mogelijk is (meer dan 4.000 woningen bouwen per jaar is niet haalbaar)'. Deze notitie is besproken in MT en Porto Wonen en RO van 26 oktober 2009. Afgesproken is dat op basis van het totale planaanbod een prioritering zou worden bedacht voor de woningbouwproductie van de komende jaren.

maart 2010

Enkele maanden later in maart 2010 zijn de inzichten voor de korte termijn (2010/2011) verslechterd ten opzichte van eerdere inschattingen. Door de verder

verslechterde marktomstandigheden wordt verwacht dat het aantal te starten woningen in 2010 sterk terugvalt ten opzichte van 2009, naar een meest waarschijnlijke aanname van 1.500 woningen. Belangrijkste reden is de uitval van de marktvraag. Vandaar dat is besloten tot een kleine actualisatie van de scenario's. Hierin staat het volgende: 'Het meest waarschijnlijke aantal te starten woningen (scenario midden) in de periode 2010-2020 bedraagt 32.100. Er bestaat echter nog een grote onzekerheid over dit aantal. Vandaar de keuze voor vermelding van een bandbreedte rondom de verwachte bouwproductie tussen de 26.500 en 35.100 woningen. Voor de nieuwe collegeperiode 2010-2014 bedraagt het meest waarschijnlijke aantal te starten woningen 9.100, met een bandbreedte tussen de 7.300 en 10.900 woningen. Het lijkt voor de komende jaren dan ook zeer onverstandig om vast te houden aan de hoge aantallen uit de Stadsvisie'. Figuur 3-3 laat de verschillende scenario's zien.

figuur 3-3: Scenario's woningbouwproductie in aantallen woningen per jaar 2010 - 2020



Bron: gemeente Rotterdam, 2010, woningbouwprogramma 2010-2020: marktvraag versus planaanbod.

Bovenstaande figuur kent de volgende scenario's:

- Stadsvisie variant: hierin gaat men uit van een productie van gemiddeld 4.000 woningen per jaar (op deze variant was begin 2010 het planaanbod gebaseerd).
- Scenario 'hoog': hierin gaat men uit van een optimistische verwachting van economisch herstel waarbij de daling van de woningaantallen in 2010 50% is van de Stadsvisie variant en het herstel in een sterke lijn doorzet in de periode 2011-2014. In 2014 wordt het wenselijke niveau van 4.000 woningen per jaar bereikt. Begin 2021 is de bouw van alle 40.000 woningen gestart.
- Scenario 'midden': uitgangspunt is dat het aantal te starten woningen in 2010 terugzakt tot 40% van de Stadsvisie variant. Na 2010 treed een geleidelijk herstel van de bouwproductie op (algemeen economisch herstel wordt eind 2010 verwacht),

waarbij men in 2014 op het oude niveau van 3.200 woningen uitkomt. De start bouw van 4.000 woningen per jaar wordt in 2017 bereikt, na een geleidelijke groei in de tussenliggende periode. Het aantal van 40.000 woningen wordt begin 2022 bereikt.

- Scenario 'laag': uitgangspunt is een pessimistisch beeld van het verloop van de recessie, waarbij de woningbouwproductie ten opzichte van de Stadsvisie voor langere tijd zal terugvallen. Dit betekent een sterke daling van het aantal te starten woningen (slechts 35% starten t.o.v. de Stadsvisie variant in 2010 en 2011) en een langzaam herstel, er vanuit gaande dat de woningbouwproductie altijd achter loopt op algemeen economisch herstel (pas vanaf 2012 stijgen aantallen geleidelijk). Het herstel van de bouwproductie kan zich niet doorzetten tot de gewenste 4.000 woningen per jaar, omdat de marktvraag in dit scenario hooguit zo groot is als de afgelopen collegedoelelstelling. De bouwproductie komt op een maximum van 3.200 woningen in de periode 2015-2019. Het woningaantal van 40.000 wordt eind 2024 bereikt.

Deze notitie is besproken en vastgesteld in het Porto wonen en RO van 1 maart 2010. Wederom is afgesproken dat op basis van deze nieuwe inzichten een prioritering wordt bedacht voor de woningbouwproductie van de komende jaren. Bijsturing van het totale woningbouwprogramma (vooral voor de korte- en middellange termijn) was immers weer noodzakelijk.

september 2010

In september 2010 heeft Stadsontwikkeling de notitie Woningbouwprogramma 2010-2020: marktvraag versus aanbod gereed. In deze notitie zijn de stedelijke vraagscenario's die in maart 2010 zijn vastgesteld doorvertaald naar de diverse deelgemeenten. Vervolgens is deze vraag vergeleken met het planaanbod. In deze notitie staat het volgende: 'Confronteren we deze verwachte vraag met het planaanbod van woningen, dan blijkt voor de periode tot 2014 een zeer groot kwantitatief overaanbod. Om vraag en aanbod nog beter op elkaar te laten aansluiten en de boeggolf te beperken is het nodig nog verder te werken aan de prioritering van het planaanbod per deelgemeente. Uit de analyse blijkt dat dit vooral in de deelgemeenten op Zuid noodzakelijk is, namelijk een overaanbod van 45%. Maar ook in de andere gebieden, zoals Noord buiten de ring ligt een opgave (39% overaanbod)'.

Volgens de opstellers van de notitie gaf het scenario 'midden' de meest waarschijnlijke inschatting van de woningbouwproductie weer. De notitie³¹ geeft niet expliciet aan waarom het scenario 'midden' het meest waarschijnlijke is. Wel geven de opstellers van de notitie aan dat het voor de komende jaren zeer onverstandig is om vast te houden aan de hoge aantallen uit de Stadsvisie.

Verder geeft Stadsontwikkeling aan dat bij de schets van deze scenario's geen rekening is gehouden met de volgende risico's:

- nieuwe economische tegenslagen, omdat deze volgens de opstellers niet voorspelbaar zijn en volgens hen dus niet meegenomen hoeven te worden;
- concurrentie vanuit de regio en de Zuidplaspolder anders dan dat wat vast is gelegd in de verstedelijkingsstrategie;

³¹ Notitie woningbouwprogramma 2010 – 2020, marktvraag versus planaanbod, september 2010.

- de mogelijkheid dat de bijdrage van het Rijk (voormalige ministerie VROM) lager uitvalt dan verwacht of dat er vanuit de verstedelijkingsafspraken geen geld vrijkomt om de woningaantallen te realiseren;

Hierdoor kan het aantal woningen dat gestart kan worden mogelijkster lager komen te liggen. Daarnaast geeft de notitie aan dat het probleem van overaanbod bij een deel van de grote gemeentelijke plannen nog niet volledig is opgelost (bijvoorbeeld in Feijenoord blijft op jaarbasis altijd sprake van overaanbod). Een deel van deze plannen zal daarom op termijn waarschijnlijk nog doorschuiven. Dit vormt een financieel risico.

In de notitie staan per plan bedragen genoemd die gepaard gaan met het doorschuiven van de woningaantallen.

De notitie brengt de totale vraag in de hele stad in kaart. Welk deel van deze vraag ingevuld zal worden buiten gemeentelijke grondexploitaties en welk gedeelte binnen de gemeentelijke grondexploitaties gerealiseerd kan worden, staat niet in deze notitie beschreven. Volgens Stadsontwikkeling is in andere notities (zoals de Handelingsstrategie wonen en werken) per deelgemeente uitgezocht of de marktvraag aansloot bij het planaanbod. De rekenkamer heeft dit binnen dit onderzoek niet kunnen controleren. Ook heeft de rekenkamer niet kunnen nagaan wat het totale planaanbod is als de plannen in alle deelgemeenten bij elkaar opgeteld worden en of dit aanbod vervolgens past binnen dat deel van de vraag dat ingevuld kan worden door gemeentelijke grondexploitaties.

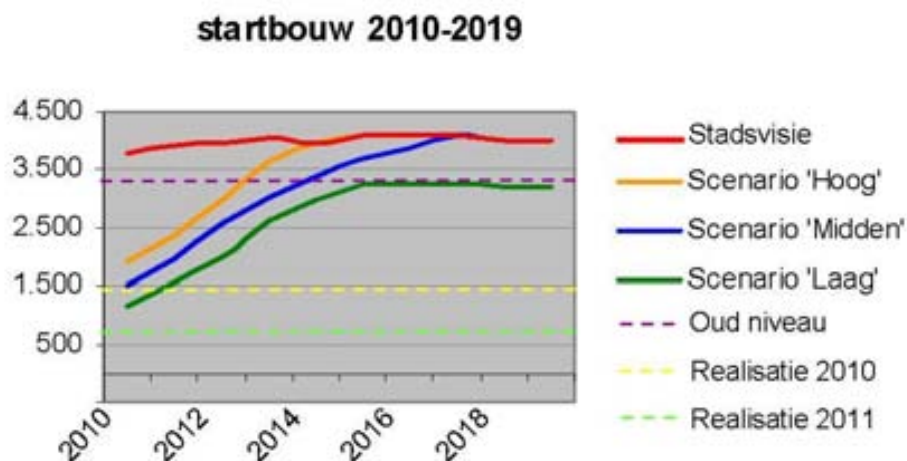
Volgens Stadsontwikkeling is op basis van de vergelijking tussen verwachte vraag (middenscenario) en aanbod een prioriteringsvoorstel gemaakt.³² Daarbij zijn globaal ook de financiële consequenties in beeld gebracht. Deze notitie en voorgestelde prioritering van plannen is besproken in het Porto Wonen en RO en vervolgens in het College van B&W van 26 oktober 2010. Met het college is afgesproken deze prioritering te bespreken met marktpartijen en de afzonderlijke analyses van wonen en werken te bundelen in een Handelingsstrategie.

Op 4 november 2010 vindt de bespreking met marktpartijen van het Platform marktsector plaats. Tijdens deze sessie is specifiek ingezoomd op enkele gebieden, zoals Katendrecht en IJsselmonde. Hier zijn vervolgafspraken met marktpartijen gemaakt over prioritering van projecten. Deze hebben geleid tot enkele bijstellingen in fasering en prioritering. De directeur gebiedsontwikkeling heeft hierover naar alle projectleiders en gebiedsmanagers een terugkoppeling gegeven middels een presentatie.

Om een indruk te krijgen van de mate waarin het gehanteerde scenario werkelijkheid is geworden, zijn de hierboven beschreven scenario's geconfronteerd met de gerealiseerde productie in verschillende jaren. Onderstaande figuur laat dit zien.

³² Notitie aan Rekenkamer Rotterdam, woningbouwprogrammering in relatie tot gemeentelijke grondexploitaties d.d. 20 juli 2012, Stadsontwikkeling.

figuur 3-4: scenario's vraag naar woningen realisatie



Bron: Gemeente Rotterdam, 2010, woningbouwprogramma 2010-2020: verwachte marktvrage gerealiseerde vraag. Aangevuld met gegevens uit periodieke rapportages en het jaarverslag 2011.

Bovenstaande figuur 3-8 laat de verhouding zien tussen de bij de herijking gehanteerde scenario's en de start bouw van woningen in 2010 en 2011. De doorgetrokken lijnen zijn de scenario's die bij de herijking door Stadsontwikkeling zijn doorgerekend voor de ontwikkeling van de vraag in de markt naar woningen: het stadsvisie-scenario, scenario 'hoog', scenario 'midden' en scenario 'laag'. Het was met de herijking de bedoeling dat aan de hand van het midden scenario het aanbod aan grond voor woningen in de grondexploitaties aangepast zou worden. Om een beeld te geven van de mate waarin de bij de herijking gehanteerde scenario's aansluiten bij de daadwerkelijke vraag naar woningen, heeft de rekenkamer de gestippelde lijnen in de figuur opgenomen. Om te voorkomen dat de gemeente meer grond aanbiedt dan waar in de markt vraag naar is, is het van belang dat het aanbod volgens de scenario's aansluit bij het aantal woningen waarvan de bouw start. De paarse gestippelde lijn geeft aan met de start van hoeveel woningen begonnen werd voor de economische crisis. Dit betreft de bouw van woningen binnen én buiten de gemeentelijke grondexploitatie. De gele en groene gestippelde lijn geven de start van de bouw van woningen aan in respectievelijk 2010 en 2011.

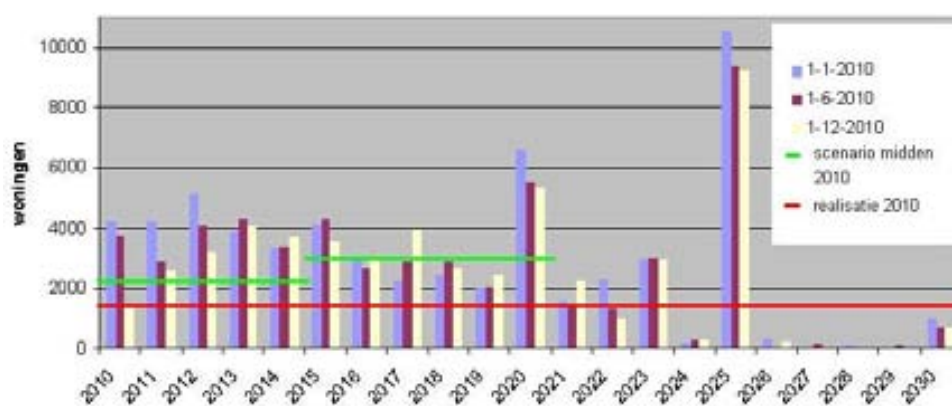
Hierbij is het wel van belang dat men zich realiseert dat de scenarioanalyse is opgesteld in 2010. Door verdere verslechtering van de economische situatie en de woningmarkt is de scenarioanalyse in augustus 2011 verder aangepast (neerwaarts bijgesteld). Uit de confrontatie tussen de scenario's en de realisatie cijfers kan dus niet zonder meer de conclusie getrokken worden dat de scenario's niet adequaat waren gezien de kennis van toen. De scenarioanalyse uit september 2010 waren gebaseerd op

landelijke voorspellingen over de woningmarkt (zoals van EIB, NVB, ING) en lokale marktinformatie (verkoopcijfers, makelaars, etc).

december 2010

In december 2010 blijkt na de 'najaarsrondjes' dat de markt weer verslechterd is. In de notitie 'Analyse planaanbod woningbouw, december 2010' staat het volgende: 'Ten opzichte van een half jaar geleden is het planaanbod (de aantallen woningen in de grondexploitaties) voor de periode 2010-2014 bijgesteld van 15.000 woningen naar 11.300 woningen. In het begin van het jaar bedroeg de omvang zelfs nog 17.500.' Dit is echter nog steeds meer dan de in maart berekende vraag van 9.100 woningen, met een bandbreedte tussen de 7.300 en 10.900 woningen. De ontwikkeling in het aanbod binnen de grondexploitaties is te zien in onderstaande figuur.

figuur 3-5: planaanbod woningen in grondexploitaties 2010-2030, peildatum december 2010



Bovenstaande figuur laat zien dat in de loop van 2010 het aantal woningen in de grondexploitaties is afgenomen. De notitie zelf stelt dat er nog wel een boeg golf is aan plannen voor de korte- en middellange termijn. Dit komt overeen met de constatering dat het aanbod tussen 2010-2014 nog steeds groter is dan de verwachte vraag. In de figuur is dat te zien aan de gedeelten van de staven die boven de verwachte vraag de groene lijn uitkomen (overigens is een klein aanbod boven de vraag gezien de normale planuitval geen probleem, zie paragraaf 3-6).

Verder stelt de notitie : 'Het afgelopen jaar is er qua prioritering (segmenteren & faseren) dan ook een grote stap gemaakt. De grootste bijstellingen (in de grondexploitaties) qua aantallen voor de periode 2010-2030 hebben plaatsgevonden in de deelgemeenten Feijenoord (-1.400 woningen), Kralingen Crooswijk (-600 woningen), Charlois (-500 woningen), Hoek van Holland (-500 woningen) en Stadscentrum (+500 woningen).

De deelgemeente Feijenoord heeft ondanks de prioritering nog steeds veel meer planaanbod dan verwachte marktvraag, namelijk een overmaat van 700 woningen voor de periode tot 2014'. Deze notitie is besproken in MT wonen en RO van 16 december 2010.

Vervolgens zijn volgens Stadsontwikkeling de handelingsstrategieën Wonen- en Werklocaties per deelgemeente opgesteld met daarin: de opgave per deelgemeente voor de woon- en werklocaties tot 2020, de vertaling van stedelijke (sectorale) doelen en de marktvraag naar een opgave per gebied. Ook is volgens Stadsontwikkeling besproken welke projecten prioriteit hebben en zijn de financiële effecten van de prioritering per deelgemeente doorgerekend. De rekenkamer heeft deze handelingsstrategieën niet kunnen controleren.

Eind december 2010 /begin januari 2011 zijn al deze handelingsstrategieën besproken in het Porto van Wethouder Karakus. Hieruit is de actie voor het opzetten van gebiedsprogramma's voortgekomen. Tijdens deze overleggen zijn de keuzes over de prioritering inhoudelijk besproken en akkoord bevonden.

februari 2011

In februari 2011 wordt duidelijk dat het eerder gekozen scenario niet meer realistisch is. De directie van Stadsontwikkeling ligt dit aan wethouder Karakus toe met behulp van de presentatie 'effecten crisis op woningbehoefte'. Deze presentatie geeft op basis van een aantal voorspellingen een inschatting van de toekomstige woningbehoefte in Rotterdam. Op basis van onderzoek naar verschillende factoren (zoals financieringsmogelijkheden, inkomensontwikkeling en demografie) stelt Stadsontwikkeling een bijstelling naar een behoedzamer scenario voor. De verwachting is dat er geen volledig herstel van de vraag naar woningen zal zijn en er sprake is van een blijvende verandering van vraag. Dit is niet concreet vertaald naar specifieke aantallen, maar wel is duidelijk dat het scenario zoals dat eerder was vastgesteld niet meer realistisch is. Stadsontwikkeling geeft op basis van de laatste onderzoeken een globale inschatting van de vraag met 1500 oplopende naar 2000 woningen voor de periode 2011-2015. Maximaal oplopend naar circa 2500 woningen in 2016 en later.

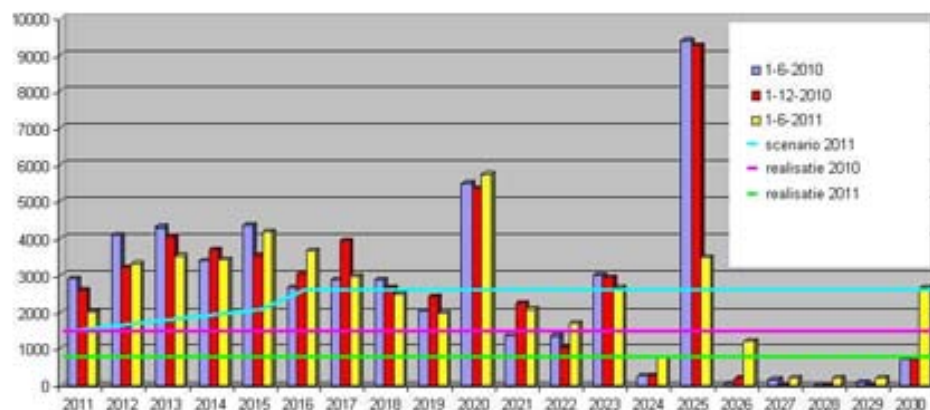
In de media geeft de wethouder een ander beeld af. In maart 2011 schrijft het NRC dat het de doelstelling van de gemeente Rotterdam is om 3.200 woningen per jaar te bouwen. Terwijl Amsterdam en Den Haag in 2010 grote reducties van de nieuwbouwplannen aankondigden zegt wethouder Karakus in de krant: "Wij hebben geen bouwstop hier."³³

augustus 2011

Vervolgens stelt Stadsontwikkeling in augustus 2011 een nieuwe analyse van het planaanbod in de grondexploitaties op naar aanleiding van de voorjaarsrondjes. Onderstaande figuur laat het planaanbod op 1 juni 2011 zien.

³³ Stagnatie op de markt? Rotterdam heeft de oplossing, NRC, 5 maart 2011.

figuur 3-6: planaanbod woningen in grondexploitaties 2010-2030, peildatum juni 2011



In de 'Analyse planaanbod augustus 2011' staat het volgende: 'er is nog steeds sprake van een boeggolf (overschot aan plannen dat jaarlijks door wordt geschoven) voor de komende 3 à 4 jaar. Er heeft het afgelopen half jaar echter een verdere afvlakking plaatsgevonden, waardoor het planaanbod evenwichtiger verdeeld is over de jaren. Ten opzichte van een jaar geleden zijn de marktomstandigheden op de woningmarkt echter ook verder verslechterd. Dit heeft enige maanden (februari 2011) geleden ook geleid tot een bijstelling van scenario's. Ten opzichte van deze stedelijke woningmarktscenario's, waarbij we in het optimistische scenario de komende jaren een maximale vraagontwikkeling van 1.500 a 2.000 woningen per jaar verwachten (optimistisch scenario van 7000 woningen in de periode 2010-2014), zijn de aantallen in het planaanbod van 2012 en 2013 nog steeds aan de hoge kant. Dit wordt vooral veroorzaakt door de grote omvang van het planaanbod in enkele deelgemeenten, namelijk Feijenoord, Charlois, Hoogvliet en Stadscentrum'.

De delen van de grafieken van figuur 3-6 boven de licht blauwe lijn laten zien dat er nog meer programma in de grondexploitaties zit dan de vraag volgens de scenario analyse. Voor wat betreft het gekozen scenario valt op dat alhoewel gekozen is voor een optimistisch scenario, Stadsontwikkeling er niet in slaagt om het aanbod binnen de grondexploitaties zo terug te brengen dat het past binnen dat optimistische scenario. Deze analyse is besproken en vastgesteld in MT GO en Porto GO van 29 augustus 2011. Toen is de afspraak gemaakt om vervroegde najaarsrondjes te houden met als doel planaanbod nog verder terug te dringen.

november 2011 en jaarrekening 2011

In november 2011 worden de resultaten van deze najaarsrondjes en de constatering dat nog er nog steeds sprake van overaanbod is in enkele deelgemeenten (vooral Feijenoord en Hoogvliet) besproken binnen het MT GO. Om dit probleem op te lossen is afgesproken dat de fasering zoals opgenomen in de woningbouwlijst, het stedelijk woningbouwprogramma, uitgangspunt moet zijn voor de fasering binnen de gemeentelijke grondexploitaties. Ook is afgesproken dat het overaanbod een risico is voor de financiële situatie van de grondexploitaties en dat hiervoor een voorziening op portefeueniveau moet worden gevormd. De rekenkamer heeft het stedelijk woningbouwprogramma niet gecontroleerd.

Onderstaande tabellen laten zien hoe tussen 2010 en 2011 het aantal woningen in de grondexploitaties zijn uitgefaseerd.

figuur 3-7: vergelijking aantallen woningen in grondexploitaties jaarverslag 2011 en 2010



Jaarverslag 2010		Goedkoop	Middelduur	Duur	Totaal aantal
2011		197	405	528	1130
2012		245	751	677	1673
2013		175	526	667	1368
2014		55	671	301	1027
2015		147	279	512	938
2015 e.v.		112	936	2487	3535
		931	3568	5172	9671

Jaarverslag 2011		Goedkoop	Middelduur	Duur	Totaal aantal
2011		0	140	364	504
2012		259	562	369	1190
2013		169	163	814	1146
2014		497	657	330	1484
2015		87	181	557	826
2016		297	645	322	1264
2016 e.v.		46	1175	1943	3164
		1355	3523	4699	9577

Bovenstaande tabellen laten zien dat het aantal woningen dat zich in 2011 in de grondexploitaties bevind niet zozeer is aangepast, maar dat de geplande start van de bouw van de woningen wel in de tijd naar achter is verschoven.

april 2012

Tussen februari en april 2012 zijn er voor de woningmarkt nieuwe scenario's ontwikkeld. Op basis van feitelijke ontwikkelingen (zoals verkoopcijfers) en trends & ontwikkelingen heeft toen wederom een bijstelling van de scenarioanalyse plaatsgevonden. Deze scenario's zijn verwerkt in de notitie: 'Analyse woningbouwprogramma 2012-202: marktvraag versus planaanbod, april 2012'. Er zijn twee scenario's uitgewerkt: scenario HOOG en scenario LAAG. Tabel 3-4 laat deze scenario's zien.

tabel 3-6: vraag naar woningen binnen en buiten grondexploitaties volgens scenario's 2012

jaar	HOOG	LAAG
2012	800	500
2013	900	650
2014	1200	750
2015	1600	900
2016	2100	1200
2017	2300	1400
2018	2500	1500
2019	2600	1600
totaal	14.000	8.500

De bandbreedte van de scenario's ligt voor de periode 2012-2020 tussen de 8.500 en 14.000 woningen.

Een van de belangrijkste conclusies uit de analyse is dat het huidige planaanbod nog niet aansluit op deze nieuwe scenario's. Stadsontwikkeling stelt dat er op korte termijn actie nodig is om het planaanbod van circa 3000 woningen per jaar terug te brengen naar realistische aantallen. Vervolgens is de notitie besproken met Wethouder Karakus en vastgesteld in het Porto Strategie van 14 mei 2012. Besloten is dat men uitgaat van het scenario HOOG en een benodigde overmaat van 40%. In dat geval is een planaanbod van maximaal 1500 woningen per jaar in 2012 en 2013 reëel. Stadsontwikkeling stelt zelf dat hiervoor rigoureus ingrijpen in het planaanbod noodzakelijk is.

Volgens Stadsontwikkeling zijn de financiële consequenties van het slechtste scenario berekend (€ 9,6 mln.) en op portefeuille niveau als voorziening opgenomen. Deze is ook vastgesteld bij de jaarrekening 2011. Bovendien zijn vervolgacties benoemd voor verdere prioritering. De rekenkamer heeft dit niet meer kunnen controleren.

In juni 2012 blijkt dat de voorjaarsrondjes per deelgemeente wederom hebben geleid tot bijsturing van het woningbouwprogramma. Het planaanbod voor 2012 is volgens Stadsontwikkeling sterk teruggebracht, van 3.006 naar 1.258 woningen. Voor de periode 2012-2020 is het planaanbod teruggebracht van 24.400 naar 21.750 woningen. Uitgaande van het hoge woningbouwscenario (vraag) van 14.000 is er nu een overmaat van 36%. Dit is hoger dan het gemiddelde percentage planuitval over een langere periode (5 à 10 jaar) van 25%. Voor het specifieke jaar 2013 is er volgens Stadsontwikkeling nog steeds sprake van een te beperkte afname en is het noodzakelijk om het planaanbod op de korte termijn (2013) sterk te reduceren. In de notitie is per deelgemeente aangegeven hoe vraag en aanbod op elkaar aansluiten en waar de opgaven tot prioritering liggen. Deze is besproken en vastgesteld in MT GO van 21 juni 2012. De rekenkamer heeft deze aantallen niet kunnen controleren.

4 kentallen grondexploitaties

4-1 inleiding

Het eerste deel van de probleemstelling gaat onder meer over de kwaliteit van de informatievoorziening. Om een goed inzicht te hebben in grondexploitaties is inzicht in de volgende kentallen nodig:

- Het programma en de planning: als er te veel programma is, het aanbod van grond voor bepaalde functies als kantoren is groter dan de vraag, dan kan de gemeente de grond niet verkopen en krijgt de gemeente minder inkomsten dan beoogd. Als de vraag tegenvalt, kan de gemeente minder in één keer naar de markt brengen en moet hij de grond later verkopen. In dat geval moet de gemeente wel extra rente betalen over de uitgaven die hij in verband met de grond gedaan heeft.
- Boekwaarde: de boekwaarde is het bedrag dat al is uitgegeven aan de grondexploitaties min de al ontvangen bedragen. De boekwaarde is ongeveer het bedrag dat de gemeente kwijt is als men besluit te stoppen met de grondexploitaties en geen uitgaven meer doet en geen inkomsten meer krijgt.
- Netto contante waarde (NCW): de NCW is bij afronding van alle projecten het verschil tussen alle inkomsten en alle uitgaven teruggerekend naar het huidige prijspeil.
- Rendementspercentage/doelstelling/Return On Investment (ROI): het rendementspercentage geeft de verhouding tussen enerzijds dat wat de gemeente verdient of kwijt is aan de grondexploitatie en anderzijds de totale uitgaven aan.
- De realiteit van de kosten- en inkomstenposten: als de kosten- en inkomstenposten in de grondexploitaties niet reëel zijn is de kans groot dat uitgaven of inkomsten duurder of voordeliger zullen uitvallen dan begroot.
- Onvoorzien, voorzieningen en weerstandsvermogen: als de posten onvoorzien en de voorzieningen hoog zijn, dan kunnen er veel tegenvaller opgevangen worden zonder dat er geld bij de grondexploitaties moet worden gelegd.
- ROK-saldo: het renteopbrengsten- en kostenstijging (ROK)-saldo is het saldo van rente, opbrengsten- en kostenstijging als gevolg van de fasering van het plan. Dit saldo biedt normaliter inzicht in de vraag hoe voordelig of nadelig de fasering van het plan is. In welke mate gaat de kost voor de baat uit?

Het programma en de planning is beschreven in het vorige hoofdstuk. Onvoorzien, voorzieningen en weerstandsvermogen komen kort aan de orde in dit hoofdstuk, maar worden uitgebreid behandeld in het volgende hoofdstuk. De andere kentallen staan centraal in dit hoofdstuk. Omdat de kosten- en inkomstenposten ten grondslag liggen aan de berekening van de boekwaarde en de NCW gaat dit hoofdstuk eerst in op de kosten- en inkomstenposten. Dit hoofdstuk gaat inhoudelijk in op deze kentallen; hoe hoog zijn ze en wat zegt dit over de Rotterdamse grondexploitaties? Daarnaast besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de manier waarop deze kentallen tot stand gekomen zijn en de betrouwbaarheid van de kentallen. Omdat het inzicht in de kentallen sterk afhankelijk is van de (management) informatiesystemen komen die aan de orde in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Sommige kentallen waren niet terug te vinden in de management informatie van Stadsontwikkeling. Om toch inzicht te krijgen in deze kentallen heeft de rekenkamer zelf een analyse uitgevoerd. Dit heeft de rekenkamer gedaan aan de hand van Excelrapportages die ten behoeve van de jaarrekeningcontrole zijn gemaakt. Naast de Excelrapportages van de jaarrekening 2011 (voor accountantscontrole) beschikt de rekenkamer ook over de rapportages per jaarrekening 2009 en 2010. Op basis van die drie rapportages is een cijfermatige analyse uitgevoerd van de ontwikkeling van de grondexploitatieportefeuille. Deze analyse is nader beschreven in bijlage 7.

In dit hoofdstuk toetst de rekenkamer aan de volgende normen:

tabel 4-1: normen en criteria grondexploitaties

normen	criteria
Ramingen zijn actueel en onderbouwd.	• Minimaal jaarlijks worden de ramingen aangepast. • Ramingen worden opgesteld en aangepast aan de hand van documenten met uitgangspunten die door de vakafdelingen zijn onderbouwd. • De aanpassingen over de jaren zijn herleidbaar.
Kosten- of inkomstenposten komen in de verschillende grondexploitaties op een zelfde manier tot stand.	
De kentallen zijn zo inzichtelijk dat sturing hierop mogelijk is.	
Informatiesystemen waarin de grondexploitaties zijn vastgelegd zijn zo ingericht dat zij sturing mogelijk maken.	• Het informatiesysteem maakt het mogelijk om de ramingen waar men op verschillende momenten van uitgang met elkaar te vergelijken. • Het informatiesysteem is in staat de benodigde managementinformatie te produceren. • Als er gebruik gemaakt wordt van verschillende informatiesystemen, dan leveren deze eenduidige informatie op.

Bovenstaande normen zijn gebaseerd op het beginsel dat betrouwbare informatie een randvoorwaarde is om te kunnen besturen. Deze normen sluiten aan bij de normen die de accountant hanteert.³⁴ Het criterium dat de ramingen minimaal jaarlijks worden aangepast is een minimum criterium. De aanpassing moet in ieder geval

³⁴ Zie bijvoorbeeld Ernst & Young, 2012, Gemeente Rotterdam uitkomsten controle jaarrekening 2011, verslag van bevindingen voor de gemeenteraad, p. 28.

gebeuren voor de jaarrekening, maar er zou aanleiding kunnen zijn om de ramingen vaker te actualiseren. Het criterium dat de ramingen worden opgesteld en aangepast aan de hand van documenten met uitgangspunten die door de vakafdelingen zijn onderbouwd, is van belang voor de uniformiteit van de grondexploitaties en dit criterium waarborgt de kwaliteit van de inhoud van de raming. De herleidbaarheid van de aanpassingen is van belang voor de controle op de aanpassingen en het biedt de mogelijkheid om inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen te krijgen.

4-2 kosten- en inkomstenposten

Om inzicht te krijgen in hoe de verschillende kosten- en inkomstenposten tot stand komen, licht deze paragraaf toe hoe de verschillende posten opgesteld worden in de grondexploitaties. Daarbij is tevens aangegeven welke vakgroep zorgt voor het ramen van de posten en de verdere onderbouwing daarvan. Aan de hand van de vijf geselecteerde cases (Laurenskwartier, Park Zestienhoven, Rotterdam Centraal District (RCD), Waterwegcentrum en Stadionpark) wordt in deze paragraaf voor verschillende onderdelen van de grondexploitaties beschreven hoe een en ander in de praktijk heeft plaatsgevonden. Meer informatie over deze casussen is te vinden in de bijlage. Overigens heeft de rekenkamer de aanpassingen aan de grondexploitaties binnen de operatie Warroom niet meer kunnen onderzoeken omdat deze buiten de onderzoeksperiode vielen. Met de operatie Warroom zijn voor de jaarrekening 2011 nieuwe ramingen voor de grondexploitaties opgesteld.

kosten

- Verwerving: kosten voor grondaankopen en de kosten voor schadevergoedingen. De vakgroep Verwerving is verantwoordelijk voor de raming van kosten die hiermee samenhangen.
- Openbare werken / sloop: kosten voor de sloop van opstallen, voor het opschonen van het terrein, voor de aanleg van groen, water en civiele kunstwerken, en kosten voor het ophogen. De vakgroep Werkencoördinatie is verantwoordelijk voor de raming van kosten die met de werkzaamheden samenhangen, zij werkt intensief samen met de specialisten van Gemeentewerken.
- Voorbereiding, toezicht en uitvoering (afdelings- of plankosten): tot deze kostenpost behoren een deel van de apparaatskosten van Stadsontwikkeling en de kosten voor de inhuur door gemeentewerken. Deze zijn uitgesplitst in apparaatskosten voor sloop, uitgifte, openbare werken en planvorming. Deze kosten worden voor het merendeel door middel van de plankostenscan door Gemeentewerken geraamd. In enkele gevallen wordt gebruik gemaakt van een percentage.
- Omslagkosten: kosten voor werkzaamheden buiten het plangebied en algemene bovenwijkse bijdragen.
- Overige kosten: alle niet in de voorgaande kostenposten passende kosten, door de projectmanager bepaald en door de vakgroep Planeconomie toegepast.

opbrengsten

- Uitgifte: opbrengsten uit de verkoop van grond. Deze ramingen worden opgesteld door de vakgroep Gronduitgifte. Deze vakgroep kan zich laten adviseren door de vakgroep Advies & ondersteuning op het gebied van bouwkosten.
- Subsidies: opbrengsten uit subsidies van Rijk, provincie, andere instanties of vanuit de gemeente zelf. De Projectmanager bepaalt hoe de aan het project toegekende subsidies in de grondexploitatie wordt verwerkt. De vakgroep Planeconomie past dit toe.

- Overige opbrengsten: alle niet in de voorgaande opbrengstenposten passende opbrengsten, door de projectmanager bepaald en door de vakgroep Planeconomie toegepast. Bijvoorbeeld de opbrengsten voor in ruwe staat door de gemeente aangeleverde bouwgrond worden hierin geboekt.
- Resultaat: eventueel al genomen winsten (ten laste van de exploitatie) of verliezen (ten gunste ervan) in de grondexploitatie. Voor deze categorie is een raming niet van toepassing omdat het altijd gerealiseerde baten betreft, die via het boekhoudsysteem in de grondexploitatie terecht komt.

4-2-1 kostenramingen

De rekenkamer heeft in een enkele bestudeerde casus geconstateerd dat de eind 2011 in de systemen opgenomen ramingen voor civiele werken niet gebaseerd waren op actuele onderbouwing door de vakafdeling. De planeconoom had in dat geval alleen jaarlijks zelfstandig de posten bijvoorbeeld met behulp van een prijsindex aangepast. In sommige grondexploitaties sloten de posten binnen de grondexploitatie niet meer aan bij de projectonderdelen van de actuele ruimtelijke plannen. De aanpassingen over de jaren zijn doorgaans niet herleidbaar. In februari 2012 was dit aanleiding om ten behoeve van de jaarrekening 2011 voor in ieder geval 26 grondexploitaties nieuwe, actuele ramingen op te stellen.

Voor RCD zijn up to date onderbouwingen van de verschillende posten van de grondexploitatie aanwezig. Doorgaans zijn deze kosten in aparte Excel bestanden naast de grondexploitatie in Grobis geraamd. Input voor de grondexploitatie is bijvoorbeeld de raming voor sloopkosten, openbare werken en bodemsanering van de vakgroep Werkencoördinatie en de raming voor kosten Communicatie van de afdeling Communicatie.

Voor de grondexploitatie Park Zestienhoven zijn de kostenbegrotingen in de grondexploitatie herleidbaar naar onderbouwingen en gebruikte uitgangspunten ten tijde van de vaststelling in 2005. Welke veranderingen er zijn geweest in deze begroting door de jaren heen is echter niet duidelijk af te leiden, doordat steeds maximaal 1 jaar wordt teruggekeken in rapportages. Het is daardoor niet duidelijk of de ramingen een actueel beeld geven van de kosten. Verder kunnen langjarige ontwikkelingen in de kosten- en batenstructuur daardoor niet worden verklaard.

Voor het Laurenskwartier geldt dat de raming van Gemeentewerken waar men in 2012 mee werkt dateert uit circa 2005. Deze raming is niet meer actueel en sluit niet aan op de projectonderdelen die thans binnen het huidige project gepland zijn. Een adequate koppeling van geraamde budgetten met projectonderdelen ontbreekt daardoor. Niettemin worden de budgetten wel voor de 'nieuwe' projectonderdelen ingezet. Het niet aanpassen van budgetten aan wijzigingen in het project kan er toe leiden dat na uitvoering van de werken een budget onderschreden blijft. Het resterende budget kan dan gereserveerd worden voor onvoorziene zaken. Over deze werkwijze is niets vastgelegd.

De rekenkamer constateert dat bij het plan in voorbereiding Stadionpark in het concept grexboekje (haalbaarheid) niet wordt aangegeven op basis van welke ramingen een en ander is gebaseerd. Hierdoor is ook niet duidelijk of de gebruikte ramingen actueel zijn.

De planeconoom is sinds 2011 degene die in het registratiesysteem Grobis alle ramingen in de grondexploitatie muteert. Hiervoor waren de vakgroepen voor hun eigen specialistische ramingen verantwoordelijk en werden mutaties louter door hen uitgevoerd. De Rekenkamer heeft in de bestudeerde casussen geconstateerd dat de huidige, in de systemen opgenomen, ramingen voor civiele werken soms niet aansluiten bij de aangeleverde onderbouwing door de vakafdeling. Dit is mede het gevolg van het autonoom muteren van de ramingen door de planeconoom, waarbij bijvoorbeeld prijsindexen jaarlijks worden toegepast, ramingsonderdelen vervallen of onder andere kostencategorieën worden geadministreerd. Het systeem Grobis biedt geen inzicht in de historie of mutaties, zodat achteraf verantwoordingen moeten worden opgesteld die de verschillen verklaren met de initiële raming. De onderbouwingen van de ramingen worden niet jaarlijks geactualiseerd. Het is daarom vaak niet navolgbaar hoe men tot de huidige ramingen in de grondexploitaties is gekomen.

4-2-2 grondinkomsten

De rekenkamer heeft in de bestudeerde casussen geconstateerd dat de huidige in de systemen opgenomen ramingen voor grondopbrengsten vaak niet aansluiten bij de aangeleverde onderbouwing door de vakafdeling. Er is geen grondprijzenbrief 2011 vastgesteld. Daarnaast zijn er geen documenten waarin staat dat de grondprijzen aangepast moeten worden. De rekenkamer heeft wel documenten aangetroffen waarin staat dat met uitzondering van enkele concrete gevallen de grondprijzen ten tijde van de economische crisis niet aangepast zijn. De kans bestaat dat daardoor een deel van de grondprijzen niet meer actueel is. Tot de herijking is het totale aanbod aan grond in alle grondexploitaties binnen lopende projecten niet jaarlijks aangepast aan de vraag naar grond in de regio. In Rotterdam Central District zijn de grondinkomsten 20% lager geraamd dan het maximale volume volgens het stedenbouwkundig programma, omdat doorgaans niet het maximale volume gebouwd wordt. De rekenkamer heeft geen document aangetroffen waaruit blijkt dat de grondinkomsten ten opzicht van het stedenbouwkundige programma in alle nieuwe grondexploitaties op dezelfde manier berekend worden.

De inkomsten uit grondverkoop hebben een grote invloed op de haalbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling. De hoeveelheid te verkopen grond en de grondprijs bepalen hoe hoog de inkomsten uit grondverkoop zijn. Daarom besteedt deze paragraaf zowel aandacht aan de hoeveelheid te verkopen grond als aan de grondprijzen. Omdat de grondprijzen voor een belangrijk deel de winstverwachting in de grondexploitaties bepalen, zijn grondprijsmutaties vaak onderwerp van discussie; ze kunnen het plan 'maken of breken'. Daarnaast hebben grondprijzen een sterke relatie tot het totale aanbod aan grond. Als er in de regio te veel grond voor bepaalde functies wordt aangeboden, en de gemeente zijn grond niet af kan zetten in de markt, dan kan dit tot gevolg hebben dat bouwers lagere prijzen voor de grond gaan betalen. De grondprijzen kunnen dus alleen gelden als het planaanbod redelijk in overeenstemming is met de programmabehoefte.

In Park Zestienhoven en het Waterwegcentrum worden op projectniveau besluiten genomen over programmawijzigingen. Soms wordt besloten om het programma juist niet te verkleinen, terwijl er over de hele gemeente gezien wel een overaanbod is. Projectbelang, voldoende verdienmogelijkheden in het plan houden, kan op gespannen voet staan met het stedelijk belang, de grondprijzen op peil houden. Bij de vaststelling van plannen wordt doorgaans getoetst of het programma past binnen de stedelijke doelstellingen. Eenmaal in uitvoering, werd de beslissing om het aanbod

binnen een grondexploitatie aan te passen aan de door het OBR in kaart gebrachte vraag, overgelaten aan de individuele gebiedsontwikkelaars. Een aanpassing op stadsniveau heeft voor het eerst op grote schaal met de herijking plaatsgevonden. Het pas bij de herijking 'wegprogrammeren' van de kantorenlocatie in Park Zestienhoven is hiervan een voorbeeld. Tot die tijd was het met name het financieel planbelang, dat de doorslag gaf het programma te handhaven. De beslissing hierover werd na melding van het risico in de Monitor Grote Projecten (MGP) begin 2009 'stadsbreed getild' in afwachting van de 'visie werklocaties', die tijdens de herijking zijn gevolg kreeg in de programmering (zie ook de uitgebreide beschrijving van de herijking in hoofdstuk 3).

Bij Zestienhoven zijn er in 2006 en 2011 wel een herprogrammering geweest waarbij de appartementen zijn vervangen door eengezinswoningen. Bij de vraag of dat afgestemd moest worden met het bestuur was de reactie dat dat niet nodig was, omdat het plan alleen maar meer aan de doelstellingen - woningen voor hogere inkomens - ging voldoen. Zolang dat zo was, ging men ervan uit dat men binnen het projectteam zelf mocht sleutelen aan het programma. Omdat het programma en daarmee de grondopbrengsten in Park Zestienhoven al voor de herijking bij de jaarrekening 2010 fors was aangepast bleef de verliesneming in de herijking beperkt.

De grondprijzenbrief heeft het karakter van een referentiekader. In 2011 is er wel een grondprijzenbrief aangeboden aan het college, maar deze is niet vastgesteld. De herijking heeft voor de programma's vooral een herfasering betekent, waarbij veel programmaonderdelen op een later moment pas gerealiseerd kunnen worden. Bij die herijking zijn de grondprijzen niet aangepast. Alleen daar waar concrete onderhandelingen met private partijen aanleiding gaven tot neerwaartse bijstelling van grondprijzen is dat gebeurd.

In het plan RCD is bij het opstellen van de grondexploitatie, op basis van het stedenbouwkundig programma een raming opgesteld. Vervolgens zijn in de grondexploitatie 20% lagere grondprijzen opgenomen. De rekenkamer heeft geen document aangetroffen waarin staat dat dit een standaard percentage is dat in de hele stad gehanteerd wordt.

In onder andere de casus RCD is door Stadsontwikkeling aangegeven dat er voor het jaar 2011 geen rekening meer is gehouden met een jaarlijks stijgingspercentage van de opbrengsten als gevolg van inflatie. Er zijn echter geen nieuwe grondprijsberekeningen gemaakt, die passen bij de nieuwe fasering. Ook is er geen toets aan de grondprijzenbrief aangetroffen en vastgelegd. Het is daardoor niet zeker of de grondprijzen in de grondexploitaties wel actueel zijn, ook na de herijking.

De toerekening van opbrengsten aan de verschillende deelprojecten in de grondexploitatie Waterwegcentrum is niet af te leiden uit de rapportages over de grondexploitatie. Daarnaast waren bij een aantal deelprojecten te rooskleurige resultaten uit opbrengsten opgenomen in de grondexploitatie. Deze waren niet gebaseerd op een realistische raming, maar anticipeerden op uitkomsten uit onderhandeling of compensatie uit andere plandelen. Over het algemeen heeft de rekenkamer in de bestudeerde casussen geconstateerd dat de huidige, in de systemen opgenomen, ramingen voor grondopbrengsten vaak niet aansluiten bij de aangeleverde onderbouwing door de vakafdeling.

4-2-3 plankosten

In verschillende plannen zijn de kostenposten voor het ambtelijk apparaat en ingehuurde capaciteit niet op eenzelfde manier berekend. In verhouding tot de kosten voor de openbare werken zijn de kosten voor het ambtelijk apparaat en ingehuurde capaciteit in sommige plannen zeer hoog. Omdat deze kostenpost vervuild is met apparaatskosten van oude projecten en andere kostenposten, is sturing op deze kostenpost niet mogelijk.

De toekomstige afdelingskosten of plankosten (de kosten voor een deel van het ambtelijk apparaat en ingehuurde capaciteit) zijn op verschillende manieren in de grondexploitaties verwerkt. In de plannen RCD en Laurenskwartier zijn ze op basis van de zogenaamde plankostenscan³⁵ verwerkt. In Park Zestienhoven is op basis van een omslagpercentage over de investeringen in openbare werken tot een bedrag gekomen. Bij het Waterwegcentrum (WWC) waren aanvankelijk de plankostenraming op basis van een omslagpercentage opgenomen. Vanaf 2009 zijn de plankosten in het WWC gebaseerd op uitgevoerde plankostenscans.

In het Waterwegcentrum is de totale stijging van het plankostenniveau met bijna een factor 3 (van € 9 miljoen in 1999 naar € 27 miljoen in 2010) zeer hoog. Het beeld wordt echter vertroebeld door het in en uit exploitatie nemen van diverse deelprojecten en op een bepaald moment ook splitsten van de plannen. De geprognosticeerde, verhoogde plankosten zijn het gevolg van de grote vertragingen in de verschillende projectonderdelen

Een deel van de verklaring van de stijging van de plankosten bij alle plannen is overigens gelegen in het feit dat ook de tot dan toe gemaakte rentekosten op deze kostensoort worden geboekt. Omdat plankosten vooruit lopen op de uitvoering, zal dit zowel het percentage als de absolute waarde doen veranderen. Daarnaast hebben natuurlijk ook de plankosten te maken met de reguliere kostenstijging.

De plankosten bij Park Zestienhoven werden initieel op 19% omslag over de publieke werken vastgesteld in 2005, afwijkend van de toen gangbare 22%. Hiervoor is als reden aangegeven dat vanwege het vele 'grootgrondwerk' het percentage lager zou kunnen zijn dan het gangbare percentage. Inmiddels bedraagt het percentage plankosten circa 30% in 2011.

Stadionpark gaat uit van een gedifferentieerd omslagpercentage van 25% over de openbare werken en 20% over infrastructuurkosten, gangbare omslagpercentages bij dergelijke grote ruimtelijke ontwikkelingen. Omdat de plannen nog niet ver genoeg zijn uitgewerkt, is nog geen plankostenscan uitgevoerd (deze scan vereist meer gedetailleerde informatie over aantal te verwachten uitgiftecontracten, mogelijke onteigeningen, etc.). Er zijn circa € 1,4 miljoen kosten voor plankosten uit oudere plannen (2007-2010) meegenomen in de grondexploitatie.

Ook bij het RCD bevatten de gerealiseerde afdelingskosten veel oude kosten die verband houden met planstudies en/of vorige versies van het plan. Op de huidige grondexploitatie drukt zeker € 1,5 miljoen aan overige kosten uit het oude plan 1303 en de totale kosten, circa € 2,6 miljoen, van het oude plan 1304. Er worden dus nog kosten in deze grondexploitatie meegenomen, die feitelijk niet over het uit te voeren

³⁵ Voor omschrijving begrip, zie bijlage 6

plan gaan, maar een vorige versie van het plan. Hierdoor is het niet inzichtelijk welke kosten voor welk plan gemaakt worden en is het moeilijk sturen op deze kosten.

De afdelingskosten liggen over het algemeen hoog in de onderzochte projecten. Door de manier waarop verschillende kosten op de post afdelingskosten geboekt worden, kan niet eenvoudig een goed beeld worden verkregen van de mate waarin de afdelingskosten hoger zijn dan men in vergelijking met andere projecten zou kunnen verwachten. De afdelingskosten worden berekend inclusief kosten van de programmaorganisatie en inclusief de boekwaarde en communicatie. Hierdoor levert een vergelijking van die kosten met enkel de begroting van openbare werken, vanzelfsprekend een hoog percentage op. Op het moment dat het RCD wordt vastgesteld, bestaat circa 40% van de totale kosten uit afdelingskosten, circa € 27 miljoen. Vergeleken met de uitvoeringskosten (sloopkosten, openbare werken), zijn de afdelingskosten gelijk aan 96% van de uitvoeringskosten. Uit een uitgevoerde 'plankostenscan' volgt dat € 12,4 miljoen reëel zou moeten zijn voor het uitvoeren van het stedenbouwkundig plan in de grondexploitatie. Het bedrag dat in de grondexploitatie voor het RCD geraamd staat, ligt echter circa € 15 miljoen hoger. Dit wordt veroorzaakt door de reeds gemaakte plankosten en plankosten die samenhangen met promotie en communicatie rondom het plan. Deze zijn apart geraamd, maar worden in Grobis op een zelfde plaats geboekt als de afdelingskosten, waardoor er minder zicht is op de hoogte van de daadwerkelijke afdelingskosten.

4-2-4 onvoorzien

In de grondexploitaties wordt niet eenduidig en inzichtelijk omgegaan met de post onvoorzien. De posten onvoorzien worden in de verschillende casussen anders genoemd en de hoogte van deze posten is op verschillende manieren tot stand gekomen. In september 2011 heeft de afdeling Planeconomie Spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve opgesteld. In dit document staat een standaardmethode beschreven om de hoogte van de post onvoorzien te bepalen. De methode was ten tijde van het rekenkamer onderzoek nog niet toegepast in de bestaande grondexploitaties. Door de verschillende grondslagen voor de post onvoorzien in de plannen kon er geen goed beeld verkregen kan worden van het beschikbare budget voor onvoorziene omstandigheden in de plannen zelf. Volgens de jaarrekening 2011 zijn de spelregels wel toegepast bij het accountant-proof maken van de belangrijkste grondexploitaties voor de jaarrekening 2011.

In het RCD zijn in de grondexploitatie diverse posten opgenomen ter dekking van tegenvallers ten opzichte van de ramingen. Het gaat om twee hoofdposten:

- stelpost niet gespecificeerd (10 maal € 100.000);
- 20% onvoorzien over de raming van openbare werken;

Bij vaststelling van de grondexploitatie was dus (nominaal) circa € 6 miljoen opgenomen in de ramingen om tegenvallers op te vangen (allen nadelig effect). Dit is circa 12,8 % van de nog te maken kosten vanaf 2009 (€ 6 miljoen van € 47 miljoen).

De grondexploitatie Laurenskwartier loopt al vanaf eind jaren '90 en in de loop der jaren zijn er verschillende tegenvallers geweest die niet waren voorzien. Pas vanaf 2008 zijn alle tegenvallers uit het verleden afgeschreven en alle toekomstige risico's in kaart gebracht en beheersmaatregelen toegepast. Het Laurenskwartier kent twee posten onvoorzien. Deze zijn terug te vinden in de voorcalculatie overige kosten. Dit zijn de posten 'dekking onvoorziene kosten' en 'kosten onvoorzien'. Deze tellen op tot € 4,4 miljoen. Deze bedragen heeft men in de loop der tijd gecreëerd uit meevallers.

In de casus Stadionpark zijn de onvoorziene posten als onzekerheidsreserve per kostencategorie opgenomen (10% voor sloopkosten, openbare werken en overige kosten). In de ramingen van Gemeentewerken zijn voor de verschillende onderdelen (grondwerken, sloopkosten) verschillende percentages 'object onvoorzien' opgenomen. Hiermee voldoet de raming aan de nieuwe richtlijn om onvoorziene kosten in de grondexploitaties op te nemen. De confrontatie met een risico-analyse (is de opgenomen post voldoende?) is echter nog niet inzichtelijk gemaakt.

In de verschillende plannen is het bovendien niet altijd duidelijk waarvoor de post onvoorzien of vergelijkbare posten ingezet mogen worden. Is dit voor om mee- en tegenvallers in de prijzen van de openbare werken op te vangen? Er zijn immers altijd duurdere of goedkopere bruggen, riolen etc.. Deze post wordt doorgaans uitgeput. Of is de post onvoorzien bedoeld voor bijzonderheden waar men vooraf geen rekening had kunnen houden zoals de komst van nieuwe wetgeving waardoor er meer kosten gemaakt moeten worden.

Omdat de posten onvoorzien in de verschillende casussen anders genoemd worden en de hoogte van deze posten op verschillende manieren tot stand is gekomen, heeft de afdeling Planeconomie in september 2011 de Spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve opgesteld. In dit document staat een standaard methode beschreven om de hoogte van de post onvoorzien te bepalen. Ten tijde van dit onderzoek waren deze spelregels nog niet toegepast in de onderzochte grondexploitaties. In de jaarrekening 2011 staat dat dit inmiddels in de belangrijkste grondexploitaties wel verwerkt is.

4-2-5 'resultaat'

Onder de post 'resultaat' boekt men in Rotterdam de bedragen die bij verliesnemingen in de loop van de tijd aan het project zijn toegevoegd. Deze post is onderdeel van de inkomsten van het project. Hierdoor kan het misverstand ontstaan dat het project een positief eindresultaat heeft, omdat de Netto Contante Waarde (NCW) hoger dan € 0 is, terwijl dit positieve resultaat bereikt wordt door de bijboeking van de verliesneming in de post 'resultaat'. Met deze manier van verliesnemingen boeken is het minder goed mogelijk om te sturen dan wanneer de verliesnemingen in een aparte voorziening zouden worden geplaatst. Dan is immer duidelijk welke winst of verlies er gemaakt wordt met de grondexploitaties. Bovendien worden de projectteams aangemoedigd om alsnog het saldo weer op het beoogde niveau te krijgen. In totaal is per ultimo 2011 circa € 640 miljoen in de plannen opgenomen onder de post resultaat ter dekking van tekorten.

Om te voorkomen dat de gemeente in de toekomst met tegenvallers geconfronteerd wordt, moet de gemeente tijdig geld apart zetten als een grondexploitatie door veranderende omstandigheden verliesgevend wordt. Als het saldo dat men aan het eind van de exploitatie denkt te realiseren lager komt te liggen dan € 0, dan moet de gemeente geld vrijmaken om deze tegenvaller aan het einde op te kunnen vangen. Dit geld kan een gemeente opzij zetten in een (algemene) voorziening, of direct toevoegen aan de individuele grondexploitatie. In Rotterdam kiest men vaak voor het laatste. Het bij een verliesneming bijgeboekte bedrag gebeurt in de post 'resultaat'. Deze post kent gerealiseerde baten voor de grondexploitatie (als er verliezen vanuit het concern worden afgedekt) of kosten (als er winsten worden afgedragen aan het concern). In de cases Park Zestienhoven, Laurenskwartier, RCD en Waterwegcentrum zijn de geraamde verliezen afgedekt met een geboekte verliesneming in de post 'resultaat'. De gemeente neemt het verlies als hij ervan uitgaat dat uitgaven en inkomsten tegen

zullen vallen. Later als deze uitgaven en inkomsten concreet worden gerealiseerd, moet blijken of er te veel of te weinig verlies is genomen.

De manier van verlies nemen binnen de grondexploitatie door de post resultaat te verhogen heeft ook gevolgen voor het kental NCW. De NCW is het bij afronding van projecten verwachte verschil tussen alle inkomsten en alle uitgaven teruggerekend naar het huidige prijspeil. Als de verliesnemingen in een aparte voorziening terechtkomen, is de NCW negatief als de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten. Als de verliesnemingen binnen de grondexploitatie in de inkomstenpost resultaat terecht komen, dan blijft de NCW positief en is de NCW geen goede indicator van de winst- of verliesgevendheid van een project. Bij het rendementspercentage doet dit probleem zich niet voor omdat dat berekend wordt door bij de NCW eerst de winst of verliesnemingen op te tellen. (zie paragraaf over rendementspercentage). Een positief rendementspercentage geeft dus aan dat het project winst maakt en een negatief dat het verlies maakt en dit is onafhankelijk van de manier waarop de verliezen genomen zijn.

post resultaat als (on)voorzien

Stel dat de gemeente aanvankelijk in 2008 verwachtte dat zij grond voor kantoren in 2011 kon verkopen. Als nu in 2010 blijkt dat de markt tegenvalt en men verwacht de grond niet meer in 2011 te kunnen verkopen, maar pas in 2020, dan gaat dit gepaard met extra rentekosten. Het verlies door deze extra rentekosten moet men al in 2010 nemen, terwijl men dan nog niet weet of de grond echt pas in 2020 verkocht kan worden. Als men het extra bedrag voor de rente al als resultaat geboekt heeft in het project en de grond blijkt toch in 2011 verkocht te kunnen worden, dan heeft het project een meevaller. Hierdoor ontstaat de situatie dat de dekking van het tekort in de grondexploitatie in principe altijd vooraf afgedekt is met een verliesneming in het plan. Het saldo van de grondexploitaties is daarom in de meeste gevallen neutraal en soms voordelig.

Per ultimo 2010 is circa € 640 miljoen in de grondexploitaties geboekt als verliesneming onder de post 'resultaat'. Als de verliesnemingen in een aparte voorziening (op portefeuille niveau) terecht zouden komen, is de drempel voor een projectteam wellicht hoger om deze voorziening te gebruiken en is er een grotere prikkel om te besparen in de grondexploitatie. Bovendien is het dan direct duidelijk of een individuele grondexploitatie verlies of winst maakt of dat de exploitatie pas winst maakt na het toevoegen van extra budget in de post 'resultaat'.

4-3 rente, opbrengsten- en kostenstijging

Een belangrijk deel van de financieringslast (rentekosten) wordt in de Rotterdamse grondexploitaties door het concern gedragen doordat tekortafdekkingen/ verliesneming in het plan zelf geboekt worden als realisatie en het plan rente ontvangt van het concern over dat bedrag. Daarom biedt in Rotterdam het ROK-saldo weinig inzicht in de vraag hoe voordelig of nadelig de fasering van het plan is.

Het ROK-saldo is het saldo van rente, opbrengsten- en kostenstijging als gevolg van de fasering van het plan. Dit saldo is afhankelijk van de gehanteerde parameters voor rente, kostenstijging en opbrengstenstijging. Daarnaast speelt de fasering van de kosten en opbrengsten een belangrijke rol: hoe verder de kosten voor de baten uitgaan, hoe nadeliger het ROK-saldo voor de gemeente is.

De gemeente Rotterdam hanteert de volgende parameters voor de rente, opbrengstenstijging en kostenstijging:

- jaarlijkse kostenstijging: 2,0 % in 2011;
- jaarlijkse opbrengstenstijging: 1,5% in 2011;
- rente over lasten: 4% in 2011;
- rente over baten: 4% in 2011.

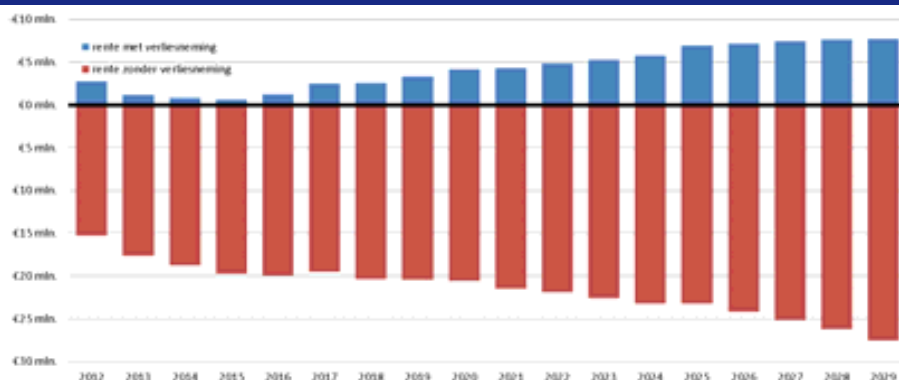
Het ROK-saldo in Rotterdam biedt weinig inzicht in de vraag hoe voordelig of nadelig de fasering van het plan is. Normaal zou het ROK-saldo negatiever moeten worden als de uitgaven veel vroeger gerealiseerd worden dan de inkomsten. In Rotterdam is dit niet het geval. Dit komt door de manier waarop in Rotterdam verliezen en winst geboekt worden in de plannen. Winstnemingen en verliesnemingen worden geboekt via de post 'Resultaat'. Omdat het plan bij een verliesneming inkomsten heeft, krijgt het hierover rente van het concern. Als het geld apart zou zijn gezet in een voorziening, dan zou het plan geld moeten lenen van het concern en daarover rente moeten betalen. Doordat alle grondexploitaties waarvoor de grondopbrengsten en subsidies niet toereikend zijn ter dekking van de investeringen bij aanvang van het plan of wanneer een nieuw tekort wordt gerapporteerd, worden afgedekt, blijft het ROK-saldo kunstmatig laag. Het gerapporteerde ROK-saldo geeft dan geen werkelijk inzicht in de mate waarin de planning gunstig is. Hierdoor ontstaat bijvoorbeeld het effect, dat bij de ongunstiger geworden fasering na de herijking – normaal een nadeliger ROK-saldo veroorzakend - het ROK-saldo van de projecten voordeliger is geworden als gevolg van de verliesvoorzieningen als gerealiseerde baten in de plannen per begin 2011.

ter illustratie het volgende voorbeeld:

In het project RCD is besloten om gronden later uit te geven. In verband hiermee is in het plan RCD € 19 miljoen overige opbrengsten geboekt als resultaat. Dit is een verliesneming voor met name 16 jaar extra rente vanwege de latere uitgifte van grond voor kantoren. Door de verliesneming is de boekwaarde op dit moment voordelig, terwijl nog geen opbrengsten zijn gerealiseerd uit gronduitgiften.

Figuur 4-1 laat zien wat de impact op de boekwaarde van de grondexploitatieportefeuille is van het besluit om verliesnemingen direct als resultaat in de grondexploitaties te boeken.

figuur 4-1: jaarlijkse rente in grondexploitaties met of zonder verliesneming



De bijschrijving van verliesnemingen in de grondexploitaties heeft grote impact omdat als de genomen winsten en verliezen niet meegerekend worden, er jaarlijks rente betaald moet worden in de grondexploitaties (zie de rode balken in figuur 4-2). Het zou gaan om een bedrag van ongeveer € 15 miljoen tot € 25 miljoen per jaar. Omdat de verliesnemingen echter als resultaat in de grondexploitaties zijn ingeboekt, ontvangen de grondexploitaties juist rente, oplopend tot ongeveer € 7 miljoen in 2029 (de blauwe balken in de figuur). Hoewel het niet in strijd is met wet- en regelgeving om de verliesnemingen op deze manier boekhoudkundig te verwerken, leidt deze methode tot minder inzicht in de feitelijke ontwikkeling van de grondexploitaties. Ook houdt deze methode van boeken het risico in dat prikkels verdwijnen om de nog te maken kosten in de betrokken projecten te beperken.

4-4 overzicht resultaten

In de volgende paragrafen worden de boekwaarde en de Netto Contante Waarde (NCW) besproken. Deze paragraaf geeft vooruitlopend daarop enige uitleg over de manier waarop de grondexploitaties in de boekhouding wordt verwerkt. Tabel 4-2 geeft alvast een overzicht van de belangrijkste resultaten. De paragrafen 4-4-1 en 4-4-2 bespreken wat de bedragen uit onderstaande tabel betekenen voor de situatie waarin de grondexploitaties verkeren. Paragraaf 4-4-3 gaat tot slot in op het begrip rendementsdoelstelling.

tabel 4-2: overzicht resultaten grondexploitaties (in € x 1mln)

planresultaten	2009	2010	2011
netto Contante Waarde GU Totaal	- 36,1	- 95,5	- 120,6
boekwaarde GU Totaal	21,2	- 151,8	- 146,5
nog te investeren GU	1.444,4	1.008,6	932,8
nog te ontvangen GU	- 1.501,7	- 952,3	- 906,8
resultaatboekingen in GU Totaal	- 262,7	- 343,2	- 452,4
resultaatboeking GU + (genomen winst)	157,0	172,9	183,6
resultaatboeking GU 0	0,0	0,0	0,0
resultaatboeking GU – (genomen verlies)	- 419,7	- 516,0	- 636,0

toelichting bedragen: - = voordelig; + = nadelig

Voor de interpretatie van bovenstaande tabel is het van belang om te weten hoe er binnen grondboekhoudingen bij geactiveerde bedragen met positieve en negatieve bedragen gerekend wordt. Een bedrag zonder een min (-), bijvoorbeeld de boekwaarde van € 21,2 in 2009, is een bedrag waarbij er meer uitgaven zijn dan inkomsten. Deze noemt men ook wel nadelige bedragen. Een bedrag met min (-) is een bedrag waarbij er juist meer inkomsten zijn geweest dan uitgaven. Daarom noemt men deze bedragen ook wel de voordelige bedragen.

In de volgende paragrafen worden de verschillende kentallen nader toegelicht. Hier wordt kort toegelicht wat de verschillende posten in bovenstaande tabel zijn. De netto contante waarde is wat er aan het einde van alle projecten overblijft omgerekend naar het huidige prijspeil. Dit zijn voordelige bedragen; volgens de huidige boekhouding zullen de inkomsten (inclusief bijgeboekte verliesvoorzieningen) groter zijn dan de uitgaven. Tussen 2009 en 2011 is de netto contante waarde voordeliger geworden.

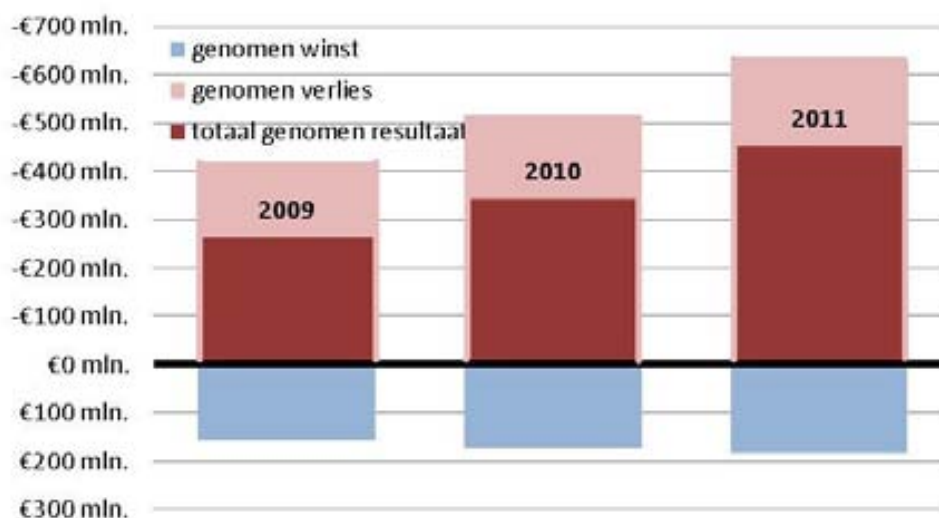
De boekwaarde was in 2009 nog nadelig; er was meer geld uitgegeven dan dat er inkomsten waren. Omdat de kosten doorgaans voor de baat uitgaan is een nadelige boekwaarde gebruikelijk. Omdat er later verliesnemingen aan de grondexploitaties zijn toegevoegd, is de boekwaarde voordelig geworden; er zijn nu meer inkomsten geweest dan uitgaven. Concreet is geld dat de gemeente vrij te besteden had, vastgezet in de grondexploitaties om daar toekomstige uitgaven of verminderde inkomsten op te vangen.

Zowel het nog te investeren bedrag is afgenomen als het nog te ontvangen bedrag (de desinvesteringen). Dit geeft aan dat het doen van investeringen en de verwachting op inkomsten wordt afgebouwd. De totale investeringen en desinvesteringen laten zien wat er al uitgegeven en ontvangen is plus wat er nog uitgegeven en ontvangen moet worden.³⁶

De resultaatboeking geeft aan welke bedragen er in de loop van de tijd aan de grondexploitaties zijn toegevoegd bij verliesnemingen of onttrokken bij winstnemingen. Hierbij is onderscheid gemaakt naar plannen waar winst uit het plan is opgenomen die is toegevoegd aan de algemene reserves. Dit zijn de (voor de grondexploitatie nadelige) bedragen zonder min. Daarnaast zijn er de plannen waar verlies moest worden genomen waarbij geld aan de grondexploitaties/plannen is toegevoegd vanuit het concern. Dit zijn de bedragen met een min. Figuur 4-3 laat zien hoeveel winst en verlies er totaal gedurende de looptijd van de plannen genomen was in 2009, 2010 en 2011.

³⁶ Het nog te investeren bedrag in 2011 in de grondexploitaties bedraagt circa € 933 miljoen, circa 15% van de totaal verwachte investeringen. 85% van het totaalbedrag van € 6 miljard is dus reeds gerealiseerd. Het nog te ontvangen bedrag in de grondexploitaties bedraagt circa € 907 miljoen, eveneens circa 15% van de totaal verwachte desinvesteringen, 85% is reeds gerealiseerd.

figuur 4-2: resultaatnemingen verwerkt in grondexploitaties in uitvoering



De bovenstaande figuur laat zien dat tot 2011 er per saldo € 452,4 miljoen verlies is genomen. Een deel van dit verlies is genomen met de herijking, een deel op andere momenten. De post bestaat uit de optelsom van € 636 miljoen aan negatieve resultaatnemingen (verlies) en € 183,6 miljoen positief resultaat (winst). In de afgelopen jaren is het genomen verlies per saldo toegenomen met ongeveer € 190 miljoen, van € 262,7 miljoen in 2009 tot € 452,4 miljoen in 2011. Daarbij is vooral meer verlies genomen (van € 419,7 miljoen in 2009 naar € 636 miljoen in 2011), maar er is ook nog winst genomen (van € 157 miljoen naar € 183,6 miljoen).

4-4-1 boekwaarde

De boekwaarde van alle grondexploitaties is ultimo 2011 € 146,5 miljoen voordelig. Dit betekent dat als de gemeente stopt met alle plannen en geen verplichtingen meer zou hebben aan derden, en vervolgens niets meer uit gaat geven aan grondexploitaties en niets meer gaat ontvangen, de gemeente € 146,5 miljoen overhoudt.

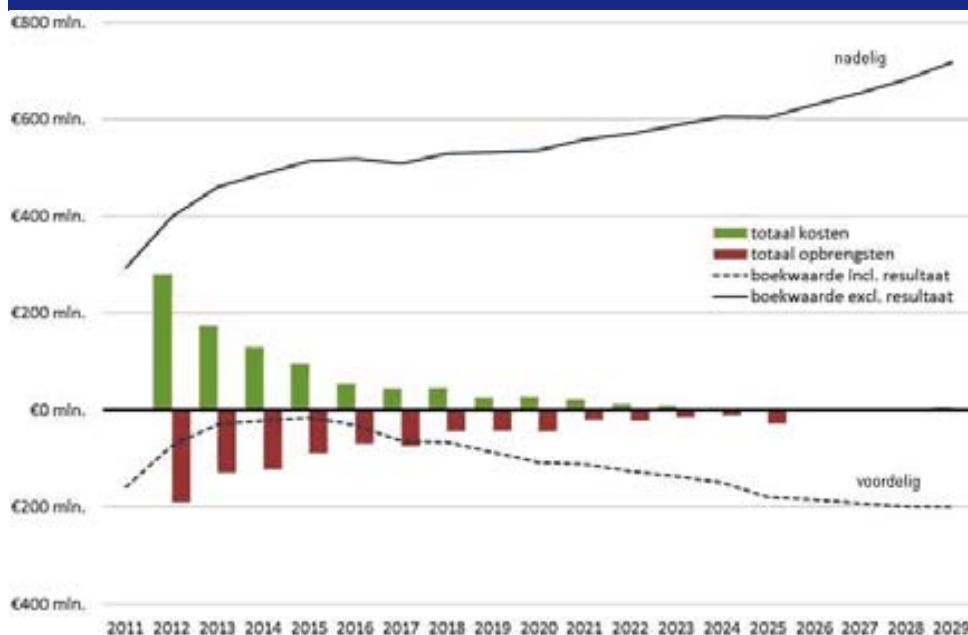
De boekwaarde is het bedrag waarvoor de grondexploitaties op een bepaald moment in de boeken staan. Dat bedrag is gelijk aan de al gemaakte uitgaven min de ontvangen inkomsten. Als later de grond wordt verkocht, is het de bedoeling dat de boekwaarde terugverdiend wordt. Stel dat de gemeente, bijvoorbeeld ten tijde van crisis, besluit geen geld meer uit te geven en ook geen inkomsten meer te ontvangen, dan is de boekwaarde het bedrag dat de gemeente tekort komt. Als de boekwaarde voordelig is (een bedrag met een min), dan komt de gemeente in zo'n geval geen geld tekort. Hierbij is wel de nuancering van belang dat de gemeente doorgaans niet zomaar alle projecten kan stoppen; de gemeente kan al verplichtingen zijn aangegaan en de gemeente kan niet zomaar alle ambtenaren ontslaan die normaal vanuit de grondexploitaties betaald worden. Als de kosten ver voor de inkomsten zijn gemaakt, dan loopt de gemeente meer risico dat zij de boekwaarde niet terugverdiend.

Rotterdam kent ultimo 2011 een boekwaarde die € 146,5 miljoen voordelig is. Dit betekent dat de gemeente over de lopende grondexploitaties € 146,5 miljoen meer heeft ontvangen dan uitgegeven. De boekwaarde van de grexen was in 2009 € 21 miljoen nadelig. Het voordelig worden van de boekwaarde wordt met name veroorzaakt door de verliesneming die samenhangt met de herijking van de grondexploitaties. Bij de jaarrekening 2010 is deze verliesneming geboekt als een baat vanuit het concern aan de grondexploitaties.

De voordelige boekwaarde betekent dat als de gemeente stopt met alle plannen en niets meer uit gaat geven aan grondexploitaties en niets meer gaat ontvangen, dan € 146,5 miljoen overhoudt. Zolang als de gemeente vanaf 2012 niet meer investeert dan zij ontvangt, leveren de grondexploitaties geen financiële problemen op. Het is dan niet nodig dat komende inkomsten uit bijvoorbeeld grondverkoop en investeringen van voor 2012 goed hoeven te maken. In de meeste steden is dit vanwege de nadelige boekwaarde wel noodzakelijk. Het risico van de grondexploitaties is vanuit dit perspectief beperkt; wordt er niet geïnvesteerd, dan hoeven die investeringen later niet goedge maakt te worden.

Figuur 4-3 laat zien hoe, als er geen nieuwe plannen opgestart worden, de boekwaarde zich ontwikkelt in de komende tijd.

figuur 4-3: saldooverloop verwachte boekwaarde (cumulatief en inclusief rente en inflatie) op rapportagemoment 2011



Bovenstaande figuur laat de ontwikkeling van de boekwaarde zien zoals deze ultimo 2011 gepland is. In het begin zullen er vooral veel kosten (investeringen, de groene balken) zijn en aan het einde meer inkomsten (desinvesteringen, de rode balken). de gestippelde lijn laat het verloop van de boekwaarde zien. Deze begint met een voordelig saldo (een bedrag met een min) van - € 146,5. Dit bedrag komt dicht bij de nul te liggen omdat er eerst meer kosten zijn dan opbrengsten. Later als er meer opbrengsten zijn dan kosten, wordt dit bedrag weer voordeliger (verder van de nul af).

Met de winst- en verliesnemingen meegerekend, dus in de huidige situatie, ontwikkelt de boekwaarde zich tot een bedrag van € 200 miljoen voordelig in 2029.³⁷

De doorgetrokken lijn laat het verloop van de boekwaarde zien als de verliesvoorzieningen niet in de projecten waren geboekt onder de post 'resultaat'. In dat geval was de boekwaarde in 2011 - € 146,5 + € 452,4 = € 305,9 nadelig. Deze lijn wordt steeds nadeliger. Deze lijn ligt niet parallel aan de gestippelde lijn vanwege de rentekosten over de verliesvoorziening. Bij de gestippelde lijn krijgen de grondexploitaties rente vanuit het concern vanwege een voordelige boekwaarde. Bij de doorgetrokken lijn, moeten de grondexploitaties rente aan het concern betalen omdat er een nadelige boekwaarde is. Hierdoor stijgt de boekwaarde zonder genomen winst en verlies tot een bedrag van ruim € 700 miljoen nadelig in 2029. De al genomen winsten en verliezen hebben op die manier een groot effect op het verwachte verloop van de boekwaarde van de grondexploitaties.

de tering naar de nering zetten

Door de huidige voordelige boekwaarde is het risico van de grondexploitaties beperkt. Als de gemeente niet meer investeert dan verdient, loopt zij geen risico's. Hiervoor is het echter wel van belang dat de gemeente de uitgaven aanpast aan de inkomsten. Als de inkomsten door bijvoorbeeld een crisis sterk terug lopen, is het van groot belang dat de gemeente de uitgaven ook terugbrengt. Uit de jaarrekening 2011 blijkt nog niet dat de gemeente erin geslaagd is om de uitgaven zo te beperken dat deze lager zijn dan de inkomsten.

Met de huidige en eerdere verliesnemingen kennen de grondexploitaties een neutraal of positief saldo. De NCW is positief. Dit betekent dat als alle uitgaven en inkomsten zo verlopen als nu gepland de gemeente bij het afronden van de lopende grondexploitaties deze projecten niet met een tekort af zal sluiten. Het is echter niet ondenkbeeldig dat niet alles zo zal lopen als gepland. Tijdens een crisis kunnen bijvoorbeeld de grondverkoop tegenvallen. Bij grondexploitaties gaat men er vanuit dat de grondexploitaties aangepast kunnen worden naar de veranderende (markt)omstandigheden. Dit is ook één van de uitgangspunten geweest van de Rotterdamse Stresstest.³⁸ De stresstest baseerde zich op gegevens van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA), dat aangaf dat bij vertragen of stilleggen van projecten 80 procent van de kosten bespaard kunnen worden. De stresstest sprak van een 'automatische' beleidsreactie in reactie op de vastgoedcrisis. Het aanpassen van de uitgaven aan de inkomsten is in een grondexploitatie, net als in een grondexploitatie, net als in het bedrijfsleven, een belangrijk uitgangspunt.

Een belangrijke vraag is vervolgens of het college erin slaagt om bij een tegenvallende marktvraag ook deze kostenreductie te realiseren. Tot op heden heeft de gemeente Rotterdam op een tegenvallende marktvraag voornamelijk gereageerd door de verkoop van gronden later in de tijd te plannen en hiervoor extra rente kosten in de grondexploitaties mee te nemen. In enkele gevallen zijn projecten "geoptimaliseerd" waarbij ook de uitgaven zijn terug gebracht. Uit het jaarverslag komt naar voren dat het college nu de inkomsten sterk terug lopen, de uitgaven nog niet naar rato heeft teruggebracht en zelfs terwijl de gemeente minder ontvangt dan begroot, meer uitgeeft dan begroot. In de volgende tabellen komt dit naar voren.

³⁷ Deze boekwaarde levert omgerekend naar 2011 met de gemeentelijke rentevoet van 4%, een netto contante waarde op van €120,6 miljoen.

	2007	2008	2009	2010	2011
begrote investeringen	130.000	150.128	161.200	168.100	134.500
gerealiseerde investeringen	142.673	134.077	216.792	145.649	160.892
verschil (positieve waarde betekent meevaller)	-12.673	16.051	-55.592	22.451	-26.392
begrote inkomsten	150.000	135.000	214.200	139.000	138.100
gerealiseerde inkomsten	213.692	147.982	178.454	123.070	97.556
verschil (positieve waarde betekent tegenvaller)	-63.692	-12.982	35.746	15.930	40.544
totale meevaller (positieve waarde betekent meevaller, negatief tegenvaller)	51.019	29.033	-91.338	6.521	-66.936
bedragen zijn x € 1.000					
Bron: jaarverslagen OBR					

Bovenstaande tabel laat zien in welke mate de daadwerkelijke uitgaven aan grondexploitaties (de investeringen) verschillen van de begrote investeringen. Ook laat deze figuur het verschil zien tussen de daadwerkelijk ontvangen bedragen (de desinvesteringen) en de bedragen die de gemeente had begroot om te ontvangen.

Om de cijfers voor 2011 in perspectief te plaatsen heeft de rekenkamer in de bovenstaande tabel ook de gegevens opgenomen van eerdere jaren toen er nog geen sprake was van een crisis (2007) en van de daarop volgende jaren waarin de crisis zijn stempel begint te drukken op de grondexploitaties. Wat opvalt in bovenstaande tabel is dat er in 2011 enerzijds meer uitgaven zijn dan gepland en anderzijds minder inkomsten dan verwacht. In het totaal leidt dit tot een tegenvaller van bijna € 67 miljoen. Ten tijde van een economische crisis is het niet verwonderlijk dat de inkomsten (onder andere de grondverkoop) tegen vallen. Gezien de tegenvallende inkomsten is het verontrustend dat de uitgaven (de investeringen) lopende het jaar niet zijn verlaagd en er in 2011 uiteindelijk meer investeringen zijn geweest dan begroot. Onderstaande tabel laat de belangrijkste gerealiseerde investerings- en inkomstenposten zien.

	2007	2008	2009	2010	2011
investeringen					
verwervingskosten	30.268	28.757	43.832	15.915	16.166
sloopkosten	10.653	2.756	3.364	1.758	1.598
kosten openbare werken en milieu	60.230	48.821	55.536	51.568	55.247
voorbereiding, toezicht uitvoering	4.325	17.329	26.898	23.867	18.884
geactiveerde apparaatskosten	9.607	11.163	10.450	5.867	4.773
overige kosten	15.780	19.604	72.203	22.476	46.635
totaal investeringen	130.863	128.430	212.283	121.452	143.303

inkomsten					
gronduitgiften en verkopen	114.457	86.613	92.972	43.272	45.086
subsidies en bijdragen	72.242	40.196	29.623	18.679	19.740
overige opbrengsten	10.541	20.630	55.859	11.147	33.291
totaal inkomsten	197.240	147.439	178.454	73.098	98.117
inkomsten - investeringen	66.377	19.009	-33.829	-48.354	-45.186
Bedragen zijn x € 1.000					
Bron: jaarverslagen OBR					

Uit bovenstaande tabel komt duidelijk naar voren dat de afgelopen twee jaar de inkomsten uit grondverkoop sterk zijn terug gelopen. De kosten voor openbare werken zijn ongeveer gelijk gebleven. Opvallend is dat het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven in de jaren toen er nog geen crisis was (2007) en toen de crisis nog maar net zijn intrede deed (2008) positief waren; er waren meer inkomsten dan dat er uitgaven waren. Sinds 2009 zijn er echter meer uitgaven dan inkomsten. Als deze trend zich voortzet is dat zorgelijk. In het jaarverslag staat hierover: "Het verschil tussen begrote en gerealiseerde (des-) investeringen in 2011 heeft geen direct gevolg voor het resultaat 2011. Echter indien de investeringen structureel hoger dan begroot zijn en/of de desinvesteringen bij de begroting achterblijven, zal dit uiteindelijk leiden tot lagere resultaten binnen de grondexploitatie." Met andere woorden, het verwachte positieve verdienvermogen, kan nog gerealiseerd worden als het verschil tussen de investeringen en inkomsten nog wordt ingelopen. Als aan het einde van een grondexploitatie de inkomsten echter lager uitvallen en tussentijds de uitgaven niet zijn aangepast, dan moet de grondexploitatie met een tekort worden afgesloten. Dat tekort drukt dan op de gemeentelijke financiën.

cashflow

Om inzicht te krijgen in de vraag of de uitgaven terugverdiend kunnen worden in de loop van de tijd zou het college informatie aan kunnen bieden. Deze informatie zou onder andere de volgende vragen moeten beantwoorden. Hoe ver liggen de uitgaven voor de inkomsten? In welke mate is het nog mogelijk om als er geen vraag is naar bouwgrond, ook de uitgaven terug te brengen? Dit kan onder andere in de vorm van een grafiek met het verloop van de geplande uitgaven en inkomsten in de tijd (de cashflow). Als dit type informatie niet wordt aangeboden neemt dat het risico met zich mee dat er in het geval van tegenvallers niet gestuurd kan worden op kostenbesparingen.

4-4-2 netto contante waarde

De netto contante waarde van alle grondexploitaties die nu in uitvoering zijn, is € 120,6 miljoen voordelig. Dit betekent dat als de gemeente alle plannen zo kan uitvoeren als gepland, de gemeente omgerekend naar het heden € 120,6 miljoen overhoudt.

Doordat men in Rotterdam verliesnemingen boekt in grondexploitaties, is de netto contante waarde geen goede maat voor de winstgevendheid van de grondexploitaties.

De netto contante waarde geeft omgerekend naar het huidige prijspeil aan wat de gemeente overhoudt als alle grondexploitaties zijn afgerond. Dit geeft doorgaans een

beeld van het verdienvermogen van de grondexploitaties; wat leveren de grondexploitaties in financiële zin op voor de gemeente?

De totale netto contante waarde van de grondexploitaties die nu in uitvoering zijn is € 120,6 miljoen voordelig. Dat betekent dat als al de plannen die nu in uitvoering zijn, zo verlopen als in de jaarrekening verwacht werd, de gemeente daar uiteindelijk een winst van omgerekend naar het heden € 120,6 miljoen aan over houdt.

Vanwege de wijze waarop verwachte negatieve resultaten verwerkt worden, met een verliesvoorziening in de grondexploitaties, geeft de administratieve netto contante waarde geen goed beeld van het resultaat van de plannen. Het geeft geen inzicht in de vraag of de plannen overall verlies- of winstgevend zijn. Rotterdam streeft er immers naar die netto contante waarde bij alle plannen ten minste neutraal te laten zijn. Een plan kan bijvoorbeeld een voordelige netto contante waarde van € 1 miljoen hebben, nadat er al € 10 miljoen verlies genomen is. In dat geval is het plan per saldo verliesgevend. Andersom is een plan waar al € 5 miljoen winst uit genomen is met een nadelige netto contante waarde van € 1 miljoen per saldo eigenlijk winstgevend. Hierdoor is bijvoorbeeld een beslissing om alleen door te gaan met plannen die voldoende winstgevend zijn, moeilijk te maken.

4-4-3 rendementsdoelstelling

Het rendementspercentage of ROI van alle Rotterdamse grondexploitaties is 6,6% negatief. Dit betekent dat de grondexploitaties verliesgevend zijn.

Het rendementspercentage van een project geeft de verhouding tussen enerzijds dat wat de gemeente verdient of kwijt is aan de grondexploitatie aan en anderzijds de totale uitgaven. Dit rendementspercentage wordt ook wel ROI, return on investment genoemd. De gemeente streeft hierbij naar een bepaald percentage, de rendementsdoelstelling. Onderstaande figuur laat zien hoe het rendementspercentage wordt berekend.

figuur 4-4: berekening rendementspercentage/ROI

$$\text{ROI} = \frac{\text{Huidig plansaldo (ncw)} + \text{eerdere resultaatnemingen (verlies- of winstneming)}}{\text{Som van alle investeringen}} \times 100\%$$

De berekening uit bovenstaande figuur kan bijvoorbeeld als volgt plaatsvinden:

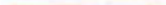
- huidig plansaldo volgens staat-P, is € 120.000,- voordelig;
- in het verleden is een verliesneming geweest ad € 170.000,-;
- de totale investeringen (gerealiseerd + begroot) zijn € 2.500.000,-.

Dit geeft een rendementspercentage van $((120-170)/2500) = -2\%$

Als het college besluit om aan een grondexploitatie de status “Uitvoering” toe te kennen, stelt het ook een rendementsdoelstelling voor deze grondexploitatie vast. Voorheen kwamen winstdoelstellingen nog voor; tegenwoordig is de doelstelling vrijwel altijd 0%, oftewel “quitte draaien”.

Bij elke jaarafsluiting wordt de stand van de grondexploitaties opnieuw vastgesteld. De stand op dát moment, is dan het nieuwe uitgangspunt. Daarmee is het rendementspercentage van dat jaarverslag de input voor het rendementspercentage dat in de MGP als “doel” wordt opgenomen. De onderstaande figuur laat zien hoe in de MGP de rendementsdoelstelling wordt weergegeven.

figuur 4-5: rendementspercentage in MGP

Vorig	Huidig		Doel	Stand 2010 - Kwartaal 1	Stand 2011 - Periode 1	Verschil
		Rendementsdoelstelling (in %)	-31	-29	-31	0

Bovenstaande figuur laat zien hoe het rendementspercentage opgenomen is in de MGP. Van het project in dit voorbeeld is het rendement negatief. De kleuren oranje en groen zegen niet veel. Eerst was het rendementspercentage negatiever dan het doel, maar met de jaarrekening is het rendementsdoel automatisch bijgesteld waardoor het project weer op groen staat.

Het rendementspercentage voor de gehele grondexploitatie portefeuille is terug te vinden in de periodieke rapportages van gebiedsontwikkeling. Volgens de 2^e periodieke rapportage van 2011 was het rendementspercentage van alle grondexploitaties in uitvoering – 6,6%.

4-5 (management)informatiesystemen

Grobis, het informatiesysteem waarin de grondexploitaties zijn vastgelegd, maakt het onvoldoende mogelijk om te sturen op de grondexploitaties. Het systeem bewaart geen oude versies van grondexploitaties als er aanpassingen zijn geweest, daardoor is het niet mogelijk om de ramingen waar men op verschillende momenten van uitgang met elkaar te vergelijken. Grobis produceert onvoldoende managementinformatie. Er zijn naast Grobis diverse boekhoudingen in Excel. Hiervoor zijn geen procedures vastgelegd om de kwaliteit van deze handmatige berekeningen te kunnen blijven waarborgen. Deze boekhoudingen en de boekhouding in Grobis leveren soms bij een zelfde input verschillende resultaten op.

Naast de officiële vastlegging in het administratiesysteem Grobis wordt van bijna alle exploitaties een tweede vastlegging in Excel opgesteld. De planeconomen zien zich daartoe genoodzaakt vanwege de gebrekkige mogelijkheden van Grobis. Zo bewaart het systeem geen eerdere ramingen als er aanpassingen worden gemaakt. Daarnaast zijn de mogelijkheden om met behulp van Grobis managementinformatie te produceren beperkt. Tabel 4-3 toont de gegevens die in de verschillende registraties zijn opgenomen.

tabel 4-3: rapportages over grondexploitaties per thema

thema's	Grobis	Excel	toelichting
1. Kosten & batenopstelling	X	X	
2. Faseringsoverzicht	X	X	Op hoofdlijnen.
3. Netto contante waarde	X	X	Grobis en Excel wijken van elkaar af.
4. Cashflow	-	X	Grafiek bij vaststelling grondexploitatie.
5. Realisaties	X	-	Op hoofdlijnen, 1 op 1 overgenomen in Excel.
6. Verschillenrapportages	-	X	
7. Rapportage onvoorzien	-	X	Maatwerk, onvoorzien niet eenduidig af te leiden.
8. Programmaoverzicht	-	X	Op portefeuilleniveau niet beschikbaar (maatwerk).
9. Portefeuilleoverzicht financieel	-	X	Op portefeuilleniveau niet beschikbaar (maatwerk).

Toelichting:

1. overzicht waaruit op hoofdlijnen de onderbouwing van kosten en baten blijkt.
2. overzicht waaruit blijkt hoe de kosten en baten over de looptijd van het plan uitgesmeerd worden.
3. overzicht met de opbouw van nominale waarde naar contante waarde.
4. inzicht in het cashflowverloop van de grondexploitatie: jaarlijkse inkomsten, uitgaven en rente.
5. inzicht in de gerealiseerde kosten en baten.
6. inzicht in de mutaties tussen de standen van de grondexploitatie op verschillende momenten, bijvoorbeeld jaarrekening versus laatst vastgestelde stand.
7. rapportage met betrekking tot de opgenomen onvoorzien in de grondexploitatie.
8. overzicht met de opbouw van het programma in de grondexploitatie.
9. overzicht met financieel overzicht totale begrotingen, rente en fasering kosten en baten.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat veel berekeningen in Excel nodig zijn om voldoende inzicht te krijgen in de grondexploitaties. Hierbij gaat het zowel om nevenboekhoudingen op het niveau van de individuele grondexploitaties als om het op portefeuilleniveau uitvoeren van berekeningen met de output uit Grobis in Excel. Sinds het project “grondexploitatie op orde” voor het Jaarverslag 2011, is er, volgens Stadsontwikkeling, wel een nevenboekhouding in Excel met duidelijker richtlijnen opgelegd. Dit voldoet nog niet volledig, maar maakt het mogelijk om mutaties/historie beter inzichtelijk te krijgen.³⁹

Opvallend is dat Grobis en Excel niet altijd tot dezelfde uitkomsten leiden. Grobis en de spreadsheets verschillen in de berekening van de netto contante waarde en leveren daarom verschillende resultaten bij dezelfde input. Een interne notitie van Stadsontwikkeling maakt als volgt melding van deze verschillen. “Het startpunt voor de berekening van de scenario's is de stand van zaken bij het tweede kwartaal volgens Grobis: - € 10,7 miljoen Netto Contant. Staat P (een bepaalde uitdraai uit Grobis) laat traditioneel een iets positiever beeld zien (-€ 10,4 miljoen). Omdat de berekeningen in

³⁹ Opmerking binnen het ambtelijk wederhoor.

Excel worden uitgevoerd, die nagenoeg overeenkomen met Grobis, wordt het saldo van € 10,7 gehanteerd.”⁴⁰

Grobis is vooral een administratiesysteem, waarbinnen budgetten, verplichtingen en realisaties – zij het in een verouderde ICT-omgeving – worden bijgehouden; het is slechts in zeer beperkte mate een informatiesysteem, waaruit de prognoses op verschillende niveaus snel weergegeven kunnen worden. Alleen daarom al is sommige informatie over de grondexploitaties niet eenvoudig beschikbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om een antwoord op de vraag wat het resultaat van een bepaalde exploitatie is wanneer de woningbouw niet in 2013, maar in 2015 gerealiseerd wordt, of wat het totale programma in alle gemeentelijke grondexploitaties is. In Grobis is vastgelegd wat per grondexploitatie het programma is. Een document of optelling van het totale programma in de gemeentelijke grondexploitaties heeft de rekenkamer niet aangetroffen. De spreadsheet schaduwboekhouding biedt meer mogelijkheden om dergelijk informatie te genereren.

De fasering op hoofdlijnen is wel uit beide systemen af te leiden, waarbij op hoofdcategorie is af te leiden welke kosten en baten voor de eerstkomende jaren worden verwacht. De verschillenverklaringen ten behoeve van de bestuursrapportages en de jaarrekening kunnen niet in Grobis worden bijgehouden, maar zijn in de spreadsheets opgenomen per grondexploitatie. In het MPRG wordt op portefeuilleniveau gerapporteerd over het cashflowverloop van de totale grondexploitatieportefeuille.

nieuw informatiesysteem

Grobis staat al lange tijd gepland vervangen te worden. In 2006 is voor het laatst een programma van eisen voor een nieuw informatiesysteem vastgesteld, dat leidde tot het project Columbus/Grex, waarbij het de bedoeling was dat zowel het grondexploitatiemodel alsook de onderbouwingen door de vakgroepen in een nieuw integraal informatiesysteem vervangen werden. Het grondexploitatiemodel is daarvoor reeds in 2009 opgeleverd en akkoord bevonden. Echter vanwege complicaties met het deelsysteem van de vakgroepen en uiteindelijk het afblazen van de implicaties van dat deelsysteem (Horizon), werd de implementatie van een nieuw grondexploitatiemodel vertraagd en in een nieuw plan van aanpak opgenomen. In 2010 leidde dat uiteindelijk tot het opnieuw bekijken van de eisen. Begin 2011 vindt daarom opnieuw een afweging plaats over de vervanging van het systeem. De CIO (Concern Information Officer) heeft daarbij in 2011 de nieuwe voorwaarde gesteld dat maatwerkoplossingen in Rotterdam niet toegestaan zijn. Over de vraag of Pagoni, het nieuwe pakket waaraan binnen Columbus/GREX was gewerkt, gezien moet worden als een maatwerkoplossing, bestaat verschil van mening. Volgens de CIO was het een maatwerkoplossing, maar Delft, Den Haag, Provincie Zuid-Holland en Amsterdam werkten al met allen een verschillende versie van Pagoni.

Volgens Stadsontwikkeling was Pagoni medio 2011 nagenoeg afgerond. Op een paar bugs na en enkele problemen ten aanzien van de realisatie/bouw van een datawarehouse en conversie van Grobis-gegevens naar Pagoni, voldeed het pakket aan vrijwel alle eisen uit het Programma van eisen en ook aan de eisen van de accountant uit het Jaarverslag 2011. Het pakket bood volgens Stadsontwikkeling antwoord op vrijwel alle punten waaraan nu behoefte is.

⁴⁰ Interne notitie OBR, Grondexploitatie Park Zestienhoven; berekening scenario's naar aanleiding van Monitor Grote Projecten 2e kwartaal 2009, 15 september 2009, versie 4.

Managementinformatie waarbij vanuit bijvoorbeeld alle grondexploitaties het totale budget voor apparaatskosten of onvoorzien wordt opgeteld ontbreekt grotendeels. Stadsontwikkeling telt zelf alleen de totale investeringen, het totaal van de te ontvangen bedragen en de eindsaldi op. De optellingen zijn over het algemeen niet betrouwbaar omdat het een optelling is van gegevens over de individuele grondexploitaties in Grobis. Omdat deze individuele grondexploitaties niet uniform zijn opgebouwd, levert deze optelling geen betrouwbare informatie op.

citaten sturing en informatie

De volgende citaten geven een indruk van de manier waarop er binnen Stadsontwikkeling gestuurd wordt en hoe managementinformatie daaraan een bijdragen zou kunnen leveren. In de periodieke rapportage staat dat "ondanks de verwerking van de herijking in de systemen de prognose van de investeringen voor 2011 met ruim € 140 miljoen is toegenomen".⁴¹ Het managementteam geeft vervolgen het hoofd planeconomie de opdracht om na te gaan wat de oorzaak van deze stijging is.

Aan de ene kant laat dit citaat zien dat het managementteam op programmaniveau stuurt; het managementteam kijkt naar de totale investeringen in het aankomende jaar. Aan de andere kant is het vreemd dat er een jaar na de herijking substantieel meer geïnvesteerd gaat worden en dat niet duidelijk wordt, welke typen kosten er dan opgehoogd worden.

De volgende zin uit de 1e periodieke rapportage van 2011 laat zien dat het soms lijkt of er gestuurd wordt op basis van overall gegevens, maar dat dit uiteindelijk niet het geval is: "De begrote winstneming was niet onderbouwd met berekeningen op basis van de projectenportefeuille, maar is gebruikt als sluitpost voor het dicht rekenen van de begroting Gebiedsontwikkeling". Verderop staat in de rapportage het volgende; "De begrote winstneming voor de periode 2011-2014 is niet afkomstig van de sector, maar opgesteld door DMC voor een sluitende begroting." In deze gevallen zou managementinformatie over de mogelijke winstnemingen inzicht kunnen bieden in de mogelijkheden om vanuit de grondexploitaties een bijdrage te leveren aan de begroting.

⁴¹ Gemeente Rotterdam, ontwikkelingsbedrijf, Gebiedsontwikkeling, 2010, Kwartaalrapportage sector Gebiedsontwikkeling, 4^e kwartaal 2010 P. 7.



5 risicomanagement grondexploitaties

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer de kwaliteit van het door Stadsontwikkeling gevoerde risicomanagement in de Rotterdamse grondexploitaties, waarmee de onderzoeksvraag ‘*is het risicomanagement van grondexploitaties adequaat?*’ wordt beantwoord. De rekenkamer maakt daarbij een onderscheid tussen het risicomanagement op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau.

Iedere grondexploitatie kent per definitie risico's aangezien:⁴²

- plannen binnen de grondexploitatie vaak een lange doorlooptijd kennen;
- plannen afhankelijk zijn van de markt en derde partijen;
- de opzet van plannen zowel inhoudelijk als financieel van grof naar fijn gaat, waardoor de onderbouwing en de hardheid van plannen toeneemt naarmate de tijd verstrijkt;
- een grondexploitatie veel variabelen kent en uitgangspunten die als gevolg van bijstelling een forse impact kunnen hebben op de oorspronkelijk beoogde planuitkomsten.

Risico's kunnen zich bij grondexploitaties voordoen op drie niveau's:

- op het niveau van individuele grondexploitaties;
- op het niveau van de totale portefeuille grondexploitaties;
- op het niveau van het programma (geplande aanbod aan werklocaties en woningen) dat in de grondexploitaties is opgenomen.

Een voorbeeld van een risico dat alleen op projectniveau relevant is, is het risico op archeologische vondsten tijdens het bouwrijp maken van een terrein. Dit risico zal wanneer het zich voordoet alleen een vertragend effect hebben op de betreffende grondexploitatie en niet op de andere grondexploitaties die de gemeente in portefeuille heeft. Bij risico's die effect hebben op de totale portefeuille grondexploitaties en/of het programma in de grondexploitaties gaat het bijvoorbeeld om het risico op een daling van de vraag naar woningen als gevolg van de economische crisis.

Risicomanagement moet ervoor zorgen dat risico's in de grondexploitaties tijdig worden onderkend en maatregelen worden genomen om deze risico's zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast heeft risicomanagement op projectniveau tot doel te zorgen voor voldoende financiële ruimte in de grondexploitatie om onverhoopte tegenvallers op te kunnen vangen. Hiertoe moet de hoogte van de post onvoorzien in de grondexploitatie gerelateerd zijn aan de financiële impact die de potentiële risico's kunnen hebben.

⁴² Deloitte, Gemeente Governance Grond(ig) beleid – grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken, 2010, pagina 66.

Op portefeuille- en programmaniveau heeft risicomanagement tot doel de risico's in beeld te krijgen die een negatief effect kunnen hebben op de financiële resultaten van de grondexploitatieportefeuille en het te realiseren programma. Over de breedte van de hele portefeuille zal men daarbij moeten afwegen in welke grondexploitaties maatregelen genomen moeten worden en welke grondexploitaties ongemoeid kunnen blijven. Als de gemeente in tijden van economische crisis bijvoorbeeld wordt geconfronteerd met een verhoogd risico op een verminderde vraag naar nieuwbouwwoningen, kan zij besluiten een deel van de grondexploitaties uit te faseren, zodat het beoogde programma in de overige grondexploitaties wel conform planning gerealiseerd kan worden. Het beheersen van dergelijke portefeuillebrede risico's vraagt dus om maatregelen waarbij de hele portefeuille grondexploitaties in samenhang wordt gezien. Daarnaast moet er ook op portefeuilleniveau voldoende financiële ruimte zijn om tegenvallers op te vangen; hiertoe moet de hoogte van reserves en voorzieningen gerelateerd zijn aan de financiële impact die de portefeuillebrede risico's kunnen hebben.

In paragraaf 5-2 komen de kaders en procesbeschrijvingen aan de orde die Stadsontwikkeling voor het risicomanagement rond de grondexploitaties heeft opgesteld. Paragraaf 5-3 betreft de wijze waarop Stadsontwikkeling het risicomanagement op projectniveau uitvoert. Aansluitend betreffen paragraaf 5-4 en paragraaf 5-5 de wijze waarop Stadsontwikkeling het risicomanagement op portefeuilleniveau en programmaniveau in de praktijk uitvoert.

normenkader

Het normenkader dat de rekenkamer heeft gebruikt voor het beoordelen van het risicomanagement in de grondexploitaties is grotendeels gebaseerd op de RISMAN-methode.⁴³ Daarnaast heeft de rekenkamer bij het opstellen van het risicomanagement gebruik gemaakt van andere gebaseerd op verschillende theoretische modellen voor risicomanagement.

De normen die de rekenkamer heeft gehanteerd voor het beoordelen van het risicomanagement zijn in dit hoofdstuk steeds opgenomen aan het begin van de verschillende paragrafen. Ook is in iedere paragraaf een toelichting op de normen opgenomen.

5-2 kaders en procesbeschrijvingen risicomanagement grondexploitaties

Deze paragraaf betreft de kaders en procesbeschrijvingen die Stadsontwikkeling voor het risicomanagement in de grondexploitaties heeft opgesteld. Tabel 5-1 bevat de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd om te beoordelen of de kaders en procesbeschrijvingen voor het risicomanagement rond de grondexploitaties adequaat zijn opgezet.

⁴³ De RISMAN-methode is een gestructureerde aanpak voor risicoanalyse en risicomanagement in projecten. De methode stamt uit 1995 en wordt nog steeds veelvuldig toegepast binnen de infra en ook steeds meer in de burgerlijke & utiliteitsbouw-sector. Zie <http://www.risman.nl/risicoanalyse/index.htm> voor meer informatie.

tabel 5-1: normen kaders en procesbeschrijvingen risicomanagement

normen	criteria
Stadsontwikkeling heeft het proces van risicomanagement bij grondexploitatie adequaat ingericht.	• Stadsontwikkeling heeft duidelijk beschreven hoe het proces van risicomanagement bij individuele grondexploitatie moet verlopen. • Stadsontwikkeling heeft duidelijk beschreven hoe het proces van risicomanagement op portefeuilleniveau moet verlopen. • de procesbeschrijvingen bevatten in opzet voldoende waarborgen voor goed risicomanagement. • de systematiek die Stadsontwikkeling hanteert voor het uitvoeren van risicoanalyses omvat zowel het kwalitatief als het kwantitatief analyseren van potentiële risico's. • binnen Stadsontwikkeling is duidelijk belegd wie welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft in het proces van risicomanagement. • binnen Stadsontwikkeling is duidelijk belegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement (risk-owner) in de portefeuille grondexploitatie. • binnen Stadsontwikkeling is duidelijk belegd welke functionaris verantwoordelijk is (risk-owner) voor het risicomanagement in een individuele grondexploitatie.

5-2-1 toelichting normen

Een eerste vereiste voor goed risicomanagement bij grondexploitatie is dat de gemeente beschikt over een adequate systematiek die helder is beschreven, zowel voor het risicomanagement op projectniveau als voor het risicomanagement op portefeuille- en programmaniveau. Op basis van de procesbeschrijving voor het risicomanagement moet helder zijn welke functionarissen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het risicomanagement en hoe de taken binnen dit proces verdeeld zijn.

Kwalitatief en kwantitatief

De gehanteerde systematiek moet zowel het risicomanagement in kwalitatieve als in kwantitatieve zin omvatten. In kwalitatieve zin gaat het bij risicomanagement om het goed en volledig in beeld hebben van alle mogelijke risico's, het inschatten van kans en impact, het nemen van geschikte beheersmaatregelen, het monitoren van de risico's en het evalueren van het effect van de genomen beheersmaatregelen. In kwantitatieve zin gaat het bij risicomanagement om de vertaling van de kwalitatieve risicoanalyse naar de financiële buffers die de gemeente achter de hand moet houden om negatieve financiële effecten op te vangen wanneer risico's zich daadwerkelijk voordoen. Daarnaast geeft een kwantitatieve analyse inzicht in de mate waarin risico's van invloed kunnen zijn op het financiële resultaat van de grondexploitatie, zodat beheersmaatregelen met name ingezet kunnen worden op de risico's die de grootste negatieve invloed hebben op de grondexploitatie.

5-2-2 RSPW en handleiding risicomanagement

De RSPW bevat de algemene kaders voor het risicomanagement in alle fysieke projecten. De handleiding risicomanagement bevat een op de individuele grondexploitaties toegespitste werkwijze voor het risicomanagement. Voor het risicomanagement op portefeuille- en programmaniveau heeft Stadsontwikkeling geen werkwijze beschreven. In de RSPW is bepaald dat de projectmanager verantwoordelijk is voor het risicomanagement in de projecten. Voor het overige zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet expliciet belegd. De RSPW en de handleiding zijn niet eenduidig als het gaat om de momenten waarop de projectteams risicoanalyses moeten uitvoeren. De RSPW schrijft voor dat per grondexploitatie minimaal jaarlijks een volledige risicoanalyse uitgevoerd moet worden. Daarnaast is volgens de RSPW een risicoanalyse vereist bij fase-overgangen en besluitvormingsmomenten. De handleiding schrijft geen jaarlijkse risicoanalyse voor en stelt de risicoanalyse ook niet verplicht bij fase-overgangen of besluitvormingsmomenten.

De RSPW vormt sinds 2009 het algemene kader voor het projectmanagement bij alle fysieke projecten in de gemeente Rotterdam, waaronder grondexploitaties. Risicomanagement is één van de onderdelen van de RSPW. Naast de RSPW beschikt de afdeling Planeconomie sinds 2009 over een handleiding risicomanagement die voorschrijft hoe de planeconomen de risicoanalyses op de grondexploitaties moeten uitvoeren.

De handleiding risicomanagement betreft enkel de wijze waarop het risicomanagement op projectniveau gevoerd moet worden en bestaat uit drie onderdelen:

- kwalitatieve risicoanalyse;
- financiële risicoanalyse met Crystal Ball;
- standaard rapportage risicoanalyse.

Zowel de RSPW als de handleiding risicomanagement bevat voorschriften over de wijze waarop de projectteams het risicomanagement in de individuele grondexploitaties uit moeten voeren. Een document waarin is beschreven hoe Stadsontwikkeling het risicomanagement op portefeuille- en programmaniveau uitvoert ontbreekt, waardoor niet inzichtelijk is welke werkwijze Stadsontwikkeling hanteert voor het beheersen van de portefeuillebrede risico's.

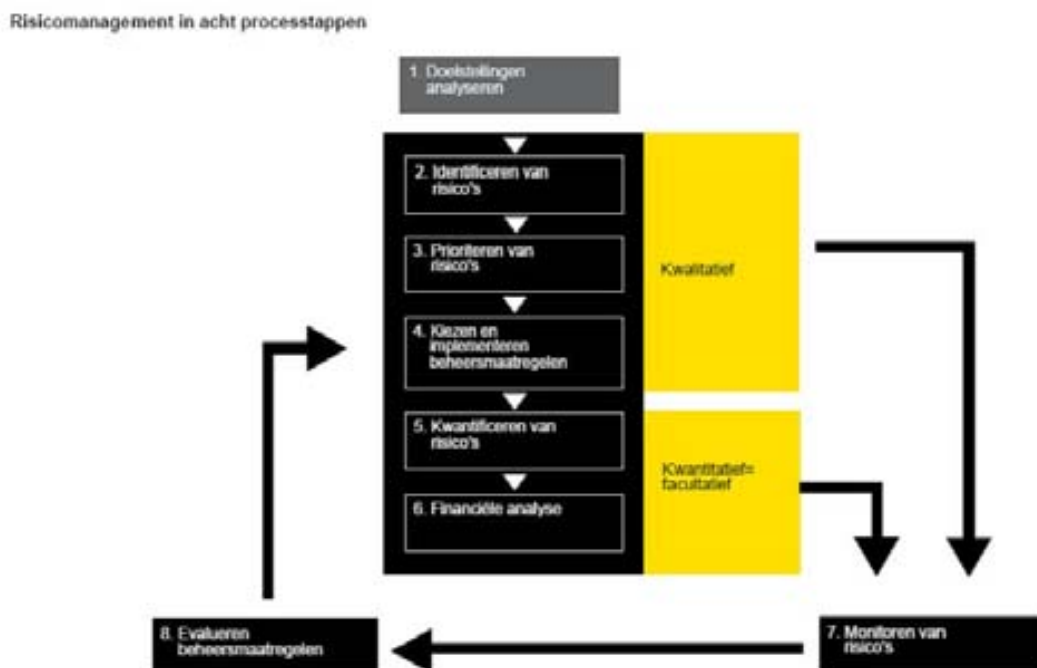
Verantwoordelijkheden en processtappen

In de RSPW is bepaald dat de projectmanager:

- verantwoordelijk is voor het risicomanagement binnen het project;
- verantwoordelijk is voor het goed informeren van de opdrachtgever over risico's
- moet zorgen dat op het goede niveau besluiten worden genomen over het beheersen van de risico's.

Met betrekking tot andere bij de grondexploitatie betrokken functionarissen is in de RSPW niet aangegeven welke taken en bevoegdheden zij in relatie tot het risicomanagement hebben. In de handleiding risicomanagement is in het geheel niets opgenomen over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het risicomanagement rond de grondexploitaties.

figuur 5-1: RSPW, risicomanagement in acht processtappen



De methodiek voor risicomanagement die de RSPW en de handleiding risicomanagement voorschrijven, is gebaseerd op de RISMAN-methode en uitgewerkt aan de hand van de acht processtappen die zijn weergegeven in figuur 5-1. Hierna wordt toegelicht wat deze processtappen volgens de RSPW en de handleiding risicomanagement inhouden.

stap 1: doelstellingen analyseren

De RSPW schrijft voor dat de doelstellingen van het project duidelijk moeten zijn. Bij een grondexploitatie gaat het dan niet alleen om financiële doelstellingen, maar ook om het programma (woningen, kantoren en voorzieningen) dat men wil realiseren.

stap 2: identificeren van risico's

Bij deze stap gaat het om het identificeren van de risico's die in het project en in de omgeving van het project aanwezig zijn en die een bedreiging vormen voor hetgeen men met de grondexploitatie wil realiseren. Projectteams kunnen daarbij gebruik maken van brainstormsessies, interviews en expertsessies. In de handleiding risicomanagement staat dat een brainstormsessie de voorkeur heeft bij een gebiedsontwikkeling, omdat de risico's daarbij in gezamenlijk overleg worden gesignaleerd, wat bijdraagt aan het risicobewustzijn van het projectteam. In de RSPW is een lijst opgenomen met 120 mogelijke risico's waaraan bij het identificeren van de risico's kan worden gedacht. In deze lijst onderscheidt de RSPW de volgende soorten risico's:

tabel 5-2: soorten risico's RSPW

omgevingsrisico's	projectrisico's	organisatierisico's
• politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's • economische risico's • risico's in wet- en regelgeving • risico's in verband met financiële parameters • samenwerkingsrisico's	• risico's in PPS-constructie • risico's in plankwaliteit • planontwikkelingsrisico • grondexploitatie­risico • financiële risico's • ruimtelijke en technische risico's • technische risico's	• risico's in organisatiestructuur • risico's in processen • risico's in cultuur • risico's in relatie tot het personeel

stap 3: prioriteren risico's

Na het identificeren van de risico's moet het projectteam bepalen wat de belangrijkste risico's zijn, door de kans dat het risico optreedt en de impact hiervan in te schatten. De handleiding risicomanagement geeft aan dat de belangrijkste risico's een grote kans van voorkomen hebben en een grote impact op het projectdoel, geld of tijd.

stap 4: kiezen en implementeren beheersmaatregelen

Voor de belangrijkste risico's moet het projectteam beheersmaatregelen treffen om de risico's te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren. Bij het kiezen van de beheersmaatregelen moet worden aangegeven welke specifieke actie wordt ingezet, wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de beheersmaatregel(en), wanneer deze geëffectueerd moeten zijn en wanneer hierover teruggekoppeld wordt.

stap 5: kwantificeren risico's

De RSPW schrijft voor dat het projectteam risico's moet kwantificeren door mogelijke afwijkingen ten opzichte van de gehanteerde ramingen of aannames te benoemen in tijd of in geld. Risico's die een kans van 50% of meer hebben moeten volgens de RSPW altijd gekwantificeerd worden. In de handleiding risicomanagement is voorgeschreven dat de projectteams bij het kwantificeren van risico's een onderscheid moeten maken tussen specifieke risico's en systematische risico's.

specifieke risico's

Bij specifieke risico's gaat het om de invloeden van eenmalige beslissingen of gebeurtenissen op de ontwikkeling van een grondexploitatie (bijvoorbeeld afwijkende keuzes van het bestuur of externe gebeurtenissen zoals vernietiging van het bestemmingsplan). De handleiding risicomanagement schrijft voor dat het projectteam voor deze risico's de kans van optreden en de gevolgen die dat heeft voor de grondexploitatie moet inschatten aan de hand van de verschillende scenario's die zich kunnen voltrekken. Deze scenarioanalyse moet directie en bestuurders een beeld geven van de ontwikkelingen die zich gedurende de looptijd van het project kunnen voordoen.

systematische risico's

Bij systematische risico's gaat het om zaken die van invloed zijn op de parameters waarmee in de grondexploitatie wordt gerekend, bijvoorbeeld prijsrisico's (leiden tot onzekerheid in kostenramingen) en marktrisico's (leiden tot onzekerheden in het uitgiftetempo en uitgifteprijs). Bij het kwantificeren van deze risico's moet het projectteam volgens de handleiding bandbreedtes inschatten voor de verschillende risicovolle kosten- en opbrengstenposten in de grondexploitaties.

stap 6: financiële analyse

Met behulp van een Monte Carlo simulatie moet het projectteam aan de hand van de gekwantificeerde gegevens de noodzakelijke onzekerheidsreserve (post onvoorzien) voor het project bepalen. In onderstaand kader wordt de inhoud van een Monte Carlo simulatie nader toegelicht.

Monte Carlo simulatie

De Monte Carlo simulatie is een techniek om bij projecten die gekenmerkt worden door veel onzekerheden, te komen tot een statistisch verantwoorde schatting van het meest waarschijnlijke financiële resultaat. Hiertoe wordt het project in de Monte Carlo simulatie duizenden malen doorgerekend waarbij binnen bepaalde bandbreedtes telkens andere waarden worden toegekend aan de variabelen die een rol spelen. Bij een grondexploitatie gaat het dan bijvoorbeeld om variabelen als de kostenindex, opbrengstenindex, rente, en kosten- en batenelementen als sloopkosten, kosten openbare werken, uitgiften en subsidies.

De werkwijze en de uitgangspunten die het projectteam bij de financiële analyse moet hanteren zijn in de RSPW en de handleiding risicomanagement niet volledig uitgewerkt. In 2011 heeft Stadsontwikkeling de spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve opgesteld over de definiëring van de post onvoorzien en de wijze waarop de omvang van deze post bepaald moet worden in de grondexploitaties. In paragraaf 5-2-3 zal de rekenkamer nader op dit onderwerp ingaan.

stap 7: monitoren risico's

Deze stap betreft het continu verzamelen van informatie zodat in beeld is hoe risico's zich ontwikkelen. In de handleiding risicomanagement is opgenomen dat het van belang is continu informatie te verzamelen over de ontwikkeling van risico's om effectief op risico's te kunnen blijven sturen. In de RSPW is opgenomen dat het projectteam deze ontwikkelingen met behulp van een logboek zichtbaar kan maken. Volgens de handleiding risicomanagement kan de stand van zaken ook teruggekoppeld worden in het projectteam.

stap 8: evalueren

Als laatste schrijft de RSPW voor dat het projectteam de effectiviteit van de ingezette beheersmaatregelen moet toetsen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie kunnen aanvullende beheersmaatregelen worden genomen.

In de acht processtappen die de handleiding en de RSPW voorschrijven komen alle stappen die in het proces van risicomanagement doorlopen moeten worden aan bod. Noch de RSPW, noch de handleiding risicomanagement geeft aan bij welke functionarissen de taken en verantwoordelijkheden zijn belegd, die tot het proces van

risicomanagement behoren. Daarnaast constateert de rekenkamer dat de RSPW en de handleiding risicomanagement niet geheel eenduidig zijn als het gaat om de frequentie waarmee de risicoanalyse uitgevoerd moet worden.

frequentie risicoanalyses

Op basis van de RSPW geldt voor alle fysieke projecten – en dus voor alle grondexploitaties – dat het projectteam minimaal één keer per jaar een volledige risicoanalyse (stap 2 tot en met 6) uit moet voeren. Deze jaarlijkse risicoanalyses moeten ervoor zorgen dat inzichtelijk is of de investeringen, vermeerderd met de vereiste onzekerheidsreserve, nog binnen het verstrekte krediet of het vastgestelde financiële planresultaat kunnen blijven.⁴⁴ In de RSPW is niet bepaald op welk moment in het jaar deze risicoanalyse uitgevoerd moet worden.

Naast de minimum frequentie van één volledige risicoanalyse per jaar schrijft de RSPW voor dat ook bij faseovergangen en besluitvormingsmomenten een kwalitatieve en kwantitatieve risicoanalyse uitgevoerd moet worden.⁴⁵ Het kwantificeren van risico's in tijd en geld mag daarbij beperkt blijven tot de risico's die een score rood⁴⁶ of een kans van 50% of meer hebben.

In de handleiding risicomanagement van de afdeling planeconomie is aangegeven dat risicomanagement van belang is op de volgende momenten:

- Bij het vaststellen van de grondexploitatie; aan het grondexploitatieboekje moet een uitgebreide financiële risicoanalyse van het project worden toegevoegd.
- Bij het opstellen van de Monitor Grote Projecten; in de MGP moet gerapporteerd worden over de risico's van het project.
- Bij fase-overgangen en verzoeken van de projectleider, directie of politiek; op deze momenten kan er indien gewenst een risicoanalyse worden uitgevoerd.

De RSPW en de handleiding risicomanagement zijn niet eenduidig als het gaat om de frequentie en de momenten waarop risicoanalyses uitgevoerd moeten worden.

Verschillen tussen de RSPW en de handleiding zijn:

- de RSPW schrijft voor dat men voor ieder project jaarlijks een volledige risicoanalyse uit moet voeren. Dit voorschrift is niet opgenomen in de handleiding risicomanagement;
- de RSPW stelt de risicoanalyse verplicht bij fase-overgangen en op besluitvormingsmomenten. In de handleiding risicomanagement is de risicoanalyse op deze momenten niet verplicht, maar optioneel;
- In de handleiding is opgenomen dat bij het vaststellen van de grondexploitatie een uitgebreide financiële risicoanalyse moet worden opgenomen in het grondexploitatieboekje en dat risicomanagement van belang is bij het opstellen van de MGP. Op deze punten is in de RSPW niets vermeld.

5-2-3 spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve

Tot september 2011 beschikte Stadsontwikkeling niet over een eenduidige werkwijze voor het bepalen van de benodigde omvang van de post onvoorzien in de individuele grondexploitaties.

⁴⁴ RSPW, onderdeel risicomanagement en juridische borging, pag. 8.

⁴⁵ Bron: sjaan.rotterdam.nl/gmt_fysiek_aanpassingen_risicomanagement.

⁴⁶ Stadsontwikkeling gebruikt de kleuren groen, oranje en rood om aan te geven of sprake is van een beperkt risico (groen), een gemiddeld risico (oranje) of een hoog risico (rood).

Het benodigde onvoorzien binnen de projecten werd daardoor op verschillende manieren bepaald en niet eenduidig in de grondexploitaties verwerkt. Dit maakte het onmogelijk om inzicht te krijgen in het onvoorzien per project of op portefeuilleniveau. De nieuwe spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve bepalen dat de post onvoorzien voortaan alleen nog mag bestaan uit de onzekerheidsreserve. Stadsontwikkeling heeft niet bepaald welke risico's op projectniveau afgedekt moeten worden met deze onzekerheidsreserve, welke risico's ten laste komen van voorzieningen op portefeuilleniveau en welke risico's ten laste komen van de weerstandscapaciteit op concernniveau. Stadsontwikkeling heeft geen duidelijke scheidslijn aangebracht tussen het risicomanagement op projectniveau en het risicomanagement op portefeuilleniveau. Het zekerheidspercentage van 85% dat Stadsontwikkeling hanteert bij het berekenen van de omvang van de onzekerheidsreserve betekent dat Stadsontwikkeling geen rekening houdt met de slechtste scenario's waarvan de kans van optreden onder de 15% ligt.

In september 2011 heeft de afdeling planeconomie van Stadsontwikkeling de notitie 'spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve' opgesteld. Tot dat moment was er binnen Stadsontwikkeling geen eenduidige werkwijze voor de post onvoorzien in de grondexploitaties. Het gevolg hiervan was dat:⁴⁷

- het onvoorzien in projecten en rapportages verschillende benamingen kende (bijvoorbeeld: post onvoorzien, risicoreserve en onzekerheidsmarge);
- het onvoorzien in projecten op verschillende manieren werd bepaald;
- het onvoorzien in projecten op verschillende plaatsen in de grondexploitatie werd neergezet;
- het (mede om bovenstaande redenen) niet mogelijk is via het financiële systeem (Grobis) het totale onvoorzien per project of op portefeuilleniveau te bepalen.

In de notitie 'spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve' zijn onder meer afspraken gemaakt over de definiëring van de post onvoorzien en de wijze waarop de omvang van deze post bepaald moet worden. Deze afspraken worden onderstaand toegelicht

definiëring onvoorzien

Om onvoorzien te definiëren is aansluiting gezocht bij de Standaard Systematiek Kostenramingen voor de Grond-, Weg- en Waterbouw (SSK-systematiek).⁴⁸ Deze systematiek onderscheidt drie vormen van onvoorzien:

- Object onvoorzien: dit betreft een percentage over de directe en indirecte kosten.
- (Objectoverstijgende) risicoreserve: dit betreft een percentage over de totale som van de kosten (incl. object onvoorzien).
- Onzekerheidsreserve: dit betreft een probalistisch⁴⁹ berekend bedrag dat wordt gereserveerd om tegenvallers mee op te kunnen vangen.

Het object onvoorzien en de risicoreserve vormen volgens de notitie 'spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve' het reguliere onvoorzien dat binnen een kostenraming gereserveerd wordt om bekende onzekerheden en ongeraamde onderdelen op te vangen. Het gaat dan bij de kosten voor openbare werken bijvoorbeeld om afwijkingen in de geraamde kosten die ontstaan doordat de

⁴⁷ Stadsontwikkeling – afdeling planeconomie, spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve, 9 september 2011.

⁴⁸ Stadsontwikkeling – afdeling planeconomie, spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve, 9 september 2011.

⁴⁹ In een probalistische raming worden onzekerheden gekwantificeerd en vervolgens wordt met behulp van een Monte Carlo simulatie de kansverdeling van het ramingsresultaat bepaald. Zo ontstaat inzicht in de bandbreedte van de raming, de overschrijdingskans en de grootste risico's / onzekerheden in de raming.

benodigde hoeveelheden afwijken of de gehanteerde prijzen afwijking van de raming. De geraamde kosten inclusief object onvoorzien en de risicoreserve vormen de meest reële raming van de projectkosten.

Volgens de notitie 'spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve' mag de post onvoorzien in de grondexploitaties voortaan alleen nog bestaan uit de derde vorm van onvoorzien; de onzekerheidsreserve. Het object onvoorzien en de risicoreserve moeten onderdeel zijn van de kostenramingen in de grondexploitaties. De post onvoorzien, gevormd door de onzekerheidsreserve is enkel nog bedoeld om budgetoverschrijdingen door tegenvallers te voorkomen.

In de notitie spelregels 'onvoorzien en onzekerheidsreserve' is niet opgenomen welke risico's de post onvoorzien in de grondexploitaties moet afdekken. Ook in de RSPW of in de handleiding risicomanagement is niets bepaald over:

- welke risico's het projectteam binnen de grondexploitatie moet afdekken met behulp van de post onvoorzien;
- voor welke risico's het projectteam een beroep moet doen op voorzieningen die op portefeulleniveau zijn ingesteld;
- welke risico's ten laste komen van de weerstandscapaciteit waarover de gemeente op concernniveau beschikt in het kader van het weerstandsvermogen.

weerstandscapaciteit & weerstandsvermogen

Volgens artikel 11 BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de verhouding tussen de weerstandscapaciteit van de gemeente en de risico's die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie van de gemeente, maar waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. In principe moet het zo zijn dat de gemeente er met goed risicomanagement voor zorgt dat reguliere risico's proactief worden herkend en daarvoor beheersmaatregelen en/of voorzieningen worden getroffen. In relatie tot het weerstandsvermogen moet de nadruk liggen op risico's die minder regulier van aard zijn maar leiden tot onverwachte tegenvallers wanneer ze werkelijkheid worden.

De weerstandscapaciteit betreft de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Het BBV maakt onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De middelen die de incidentele weerstandscapaciteit bepalen zijn:

- de algemene- en bestemmingsreserves;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven, voorzover hier geen bestemming aan is gegeven;
- de stille reserves⁵⁰, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn

De middelen die de structurele weerstandscapaciteit bepalen zijn:

- de resterende (onbenutte belastingcapaciteit);
- bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
- cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

Bron: Brief Rekenkamer Rotterdam betreffende het weerstandsvermogen, 21 juli 2011

⁵⁰ Reserves waarvan de omvang en/of het bestaan niet uit de balans blijkt, voortkomend uit de onderwaardering van activa of overwaardering van schulden bij het volgen van normale waarderingsmethoden.

Doordat de kaders over de vraag welk type risico's de post onvoorzien in de grondexploitaties moet afdekken niet helder zijn, is ook onduidelijk tot hoever de verantwoordelijkheid van het projectteam reikt als het gaat om het beheersen van risico's in de grondexploitatie. Logischerwijs kan het projectteam niet verantwoordelijk worden gehouden voor het beheersen van risico's die de gehele portefeuille grondexploitaties raken. Voor dergelijke risico's geldt immers dat Stadsontwikkeling over de hele breedte van de portefeuille moet afwegen welke maatregelen zij in moet zetten. Stadsontwikkeling heeft niet eenduidig bepaald waar het risicomanagement op projectniveau ophoudt en waar het risicomanagement op portefeuilleniveau begint.

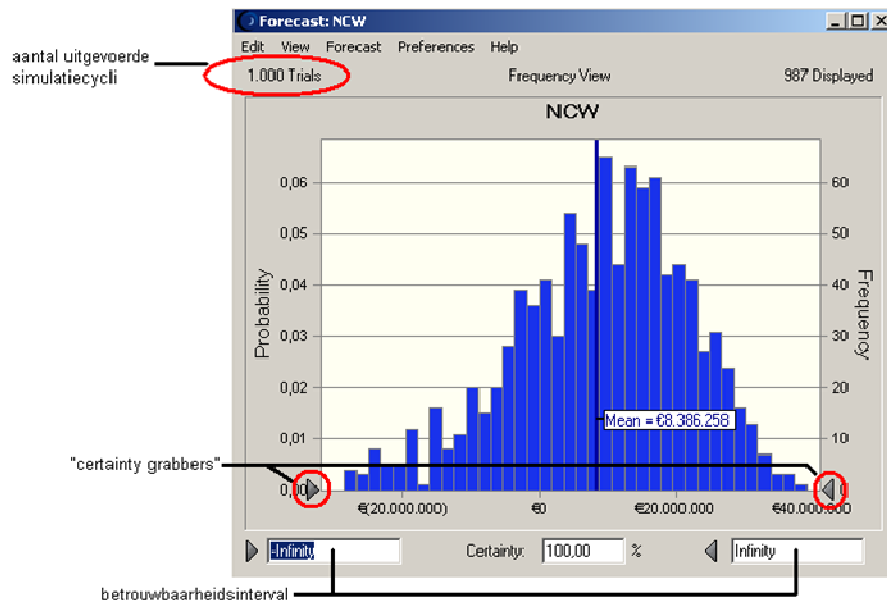
bepaling omvang onzekerheidsreserve

Zoals eerder is aangegeven moet het projectteam de omvang van de onzekerheidsreserve met behulp van een Monte Carlo simulatie bepalen. In de notitie 'spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve' is bepaald dat men voor plannen met een (des)investering >€ 1 miljoen de onzekerheidsreserve moet bepalen door het verschil te bepalen tussen het reguliere plansaldo (netto contant plansaldo exclusief onzekerheidsreserve) en het plansaldo dat volgt uit de Monte Carlo simulatie. Bij het uitvoeren van de Monte Carlo simulatie moet men de onzekerheidsreserve die al in het plan is opgenomen buiten beschouwing laten en een zekerheidspercentage van 85% aanhouden. Samengevat komt dit neer op de volgende rekensom:

$$\text{benodigde onzekerheidsreserve} = (\text{regulier plansaldo exclusief onzekerheidsreserve}) - \text{plansaldo Monte Carlo simulatie bij 85\% zekerheid}$$

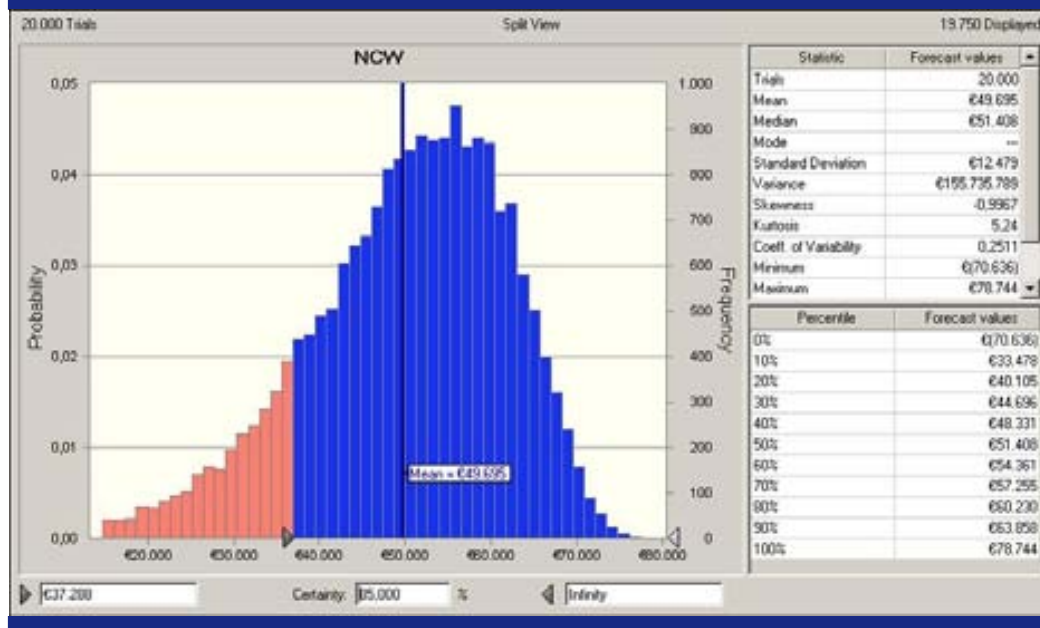
Het zekerheidspercentage dat in de Monte Carlo simulatie wordt gehanteerd geeft de mate van zekerheid aan dat gegeven de risico's die zijn meegenomen in de simulatie, de uiteindelijke netto contante waarde van de grondexploitatie zal uitkomen tussen het minimale en het maximale saldo dat volgt uit de simulatie. De uitkomsten van de simulatie worden weergegeven in een forecast chart. Figuur 5-2 is een voorbeeld van zo'n forecast chart.

figuur 5-2: voorbeeld forecast chart - zekerheidspercentage 100%



In de voorgaande forecast chart in figuur 5-2 zijn de uitkomsten van een Monte Carlo simulatie weergegeven, waarbij een zekerheidspercentage van 100% is aangehouden. Voor Stadsontwikkeling geldt dat zij in de spelregels 'onvoorzien en onzekerheidsreserve' uitgaat van een zekerheidspercentage van 85%. In figuur 5-3 een forecast chart weergegeven waarin een zekerheidspercentage van 85% is gehanteerd.

figuur 5-3: voorbeeld forecast chart - zekerheidspercentage 85%



In deze forecast chart geven de blauwgekleurde uitkomsten aan tussen welk minimum en maximum het saldo zich met 85% zekerheid begeeft. Daartegenover staan de roodgekleurde uitkomsten waarvoor geldt dat met 15% zekerheid kan worden gesteld dat de werkelijke contante waarde op één van deze uitkomsten zal uitkomen. Het hanteren van een zekerheidspercentage van 85% in de Monte Carlo simulatie betekent in feite dat men er bij het bepalen van de omvang van de benodigde onzekerheidsreserve vanuit gaat dat de meest negatieve uitkomsten, die zich met een waarschijnlijkheid van 15% zullen voordoen, geen werkelijkheid zullen worden. Stadsontwikkeling gaat er dus vanuit dat het meest negatieve saldo dat zich in werkelijkheid zal voordoen het minimale saldo is bij een zekerheidspercentage van 85%.

5-3 risicomanagement op projectniveau

In deze paragraaf komt aan bod hoe Stadsontwikkeling in de praktijk invulling geeft aan het risicomanagement op projectniveau waarbij voornamelijk gebruik wordt gemaakt van de bevindingen uit een vijftal cases die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft bestudeerd.

Tabel 5-3 bevat de normen die de rekenkamer hanteert om te beoordelen of het door Stadsontwikkeling gevoerde risicomanagement op projectniveau adequaat is. Aansluitend worden de verschillende onderdelen van het normenkader toegelicht.

tabel 5-3: normen risicomanagement individuele grondexploitaties

normen	criteria
Het projectteam voert het risicomanagement uit conform de procesbeschrijving.	- Het projectteam doorloopt alle stappen van het proces van risicomanagement. - Het projectteam handelt in de uitvoering van het risicomanagement conform de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
Het projectteam identificeert potentiële risico's die de grondexploitatie kunnen raken.	- Het projectteam brengt de risico's in de grondexploitatie in kaart voordat de grondexploitatie in uitvoering wordt genomen. - Het projectteam brengt minimaal 1 keer per jaar potentiële risico's in de grondexploitatie in kaart. - Voorafgaand aan besluitvorming door college en/of raad actualiseert het projectteam de risicoanalyse. - Het projectteam actualiseert de risicoanalyse voorafgaand aan rapportagemomenten. - Bij het identificeren van risico's wordt alle relevante expertise (technisch, bestuurlijk, financieel etc.) ingezet. - Bij het identificeren van potentiële risico's komen alle soorten risico's op het gebied van grondexploitatie aan bod. - Het projectteam heeft de geïdentificeerde risico's concreet omschreven en daarbij de oorzaken en gevolgen van het risico benoemd. - Het projectteam maakt inzichtelijk welke samenhang er tussen potentiële risico's bestaat.

Het projectteam schat de kans dat risico's zullen optreden en de impact die dit op de grondexploitatie zal hebben en maakt inzichtelijk wat de belangrijkste risico's zijn.	• Het projectteam prioriteert de risico's door het inschatten van kans en impact. • Het projectteam bepaalt met behulp van een vastgestelde grenswaarde voor de score op kans en impact wat de belangrijkste risico's in de grondexploitatie zijn.
Het projectteam neemt adequate beheersmaatregelen.	• Het projectteam maakt voor de belangrijkste risico's beargumenteerd de keuze om het risico te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren. • Het projectteam neemt adequate beheersmaatregelen wanneer risico's vermeden of verminderd moeten worden. • Het projectteam maakt een inschatting van het effect van de gekozen beheersmaatregelen en het restrisico dat vervolgens overblijft. • Per beheersmaatregel bepaalt het projectteam wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel. • Per beheersmaatregel bepaalt het projectteam wanneer deze geëffectueerd moet zijn.
Het projectteam zorgt dat de post onvoorzien en / of de voorzieningen in de grondexploitatie in verhouding staan tot de uitkomsten van de risicoanalyse.	• Het projectteam vertaalt de uitkomsten van de kwalitatieve analyse adequaat in een kwantitatieve analyse. • Het projectteam berekent de vereiste omvang van de post onvoorzien op basis van een adequate kwantitatieve analyse (bijvoorbeeld met behulp van een Monte Carlo simulatie).
Het projectteam monitort voortdurend hoe de geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen.	• Het projectteam monitort continu hoe de risico's zich ontwikkelen. • Het projectteam registreert relevante informatie over de wijze waarop de risico's zich ontwikkelen.
Het projectteam evalueert of de genomen beheersmaatregelen de risico's daadwerkelijk verminderen.	• Het projectteam monitort en evalueert het effect van de ingezette beheersmaatregelen. • Het projectteam legt bevindingen uit de evaluaties vast. • Indien de evaluatie hiertoe aanleiding geeft zet het projectteam aanvullende beheersmaatregelen in.

5-3-1 toelichting normen

Zowel op het niveau van de individuele grondexploitaties als op portefeuilleniveau geldt dat Stadsontwikkeling een goed en compleet beeld moet hebben van de risico's die de gemeente in de grondexploitaties loopt. Een goede risicoanalyse is natuurlijk van belang bij het in uitvoering nemen van de grondexploitaties. Om de risico's goed in beeld te houden moet men vervolgens minimaal jaarlijks een volledige risicoanalyse opstellen voor alle individuele grondexploitaties en een risicoanalyse met betrekking tot de totale portefeuille grondexploitaties. Lopende het jaar is het van belang de risicoanalyses te actualiseren voorafgaand aan besluitvormings- en rapportagemomenten, zodat rapportages inzicht geven in de actuele risico's en

besluiten worden genomen op basis van een actueel inzicht in de risico's die verbonden zijn aan de grondexploitatie.

Bij het in kaart brengen van potentiële risico's is van belang dat alle relevante expertise wordt ingezet. Het gaat dan om zowel technische, financiële als organisatorische expertise. Daarnaast moeten de geïdentificeerde risico's zo concreet mogelijk worden beschreven door oorzaken en gevolgen van de risico's te benoemen. Als laatste is van belang inzichtelijk te maken in hoeverre de verschillende risico's met elkaar samenhangen, zodat bekend is welke risico's zich naar verwachting gelijktijdig zullen openbaren.

Nadat de risico's in kaart zijn gebracht moet men de kans dat een risico werkelijk optreedt inschatten, evenals de impact die het risico in dat geval zal hebben op de grondexploitatie. Met het vaststellen van een grenswaarde voor de scores op kans en impact kunnen de risico's geprioriteerd worden, zodat inzichtelijk is wat de belangrijkste risico's in de grondexploitatie zijn.

Wanneer de belangrijkste risico's in beeld zijn moet besloten worden welke beheersmaatregelen nodig zijn om deze risico's te beperken. De beheersmaatregelen die men kan nemen komen in grote lijnen neer op:

- het vermijden van het risico;
- het overdragen van het risico (aan een derde partij of door het risico te verzekeren);
- het verminderen van het risico;
- het accepteren van het risico.

Wanneer het projectteam heeft bepaald welke beheersmaatregelen het in wil zetten moet ook worden bepaald wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel en wanneer de beheersmaatregel geïmplementeerd moet zijn.

Wanneer het projectteam kiest voor het verminderen dan wel accepteren van een risico moet het projectteam zorgen dat er in de grondexploitatie voldoende financiële buffers aanwezig zijn om de negatieve financiële effecten van het (rest)risico op te kunnen vangen. Deze financiële buffer wordt in de individuele grondexploitaties gevormd door de post onvoorzien. Wanneer alle projectteams dezelfde werkwijze hanteren voor het bepalen van de benodigde omvang van de post onvoorzien kan op portefeuilleniveau eenduidig inzicht worden verkregen in de mate waarin risico's op projectniveau zijn afgedekt.

De ontwikkelingen rondom de geïnventariseerde risico's moeten continu gemonitord worden zodat men direct actie kan ondernemen wanneer risico's toenemen. Daarnaast moet men periodiek evalueren of de ingezette beheersmaatregelen tot voldoende effect leiden en er aanleiding is om aanvullende beheersmaatregelen in te zetten. De informatie die bij het monitoren van de risico's en evalueren van de beheersmaatregelen wordt verzameld moet worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een logboek.

5-3-2 frequentie en actualiteit risicoanalyses

Projectteams brengen in de praktijk jaarlijks de risico's voor hun grondexploitatie in kaart. Omdat de projectteams bij besluitvormings- en rapportagemomenten niet standaard hun risicoanalyse actualiseren geven rapportages en stukken die worden voorgelegd ter besluitvorming niet altijd een actueel inzicht in de risico's van de grondexploitaties.

Uit de cases komt naar voren dat de projectteams jaarlijks de risico's voor hun grondexploitaties in kaart brengen. Voorafgaand aan besluitvormings- en rapportagemomenten vindt echter niet structureel een actualisatie van de risico's plaats. Hierdoor is niet geborgd dat de informatie over risico's in rapportages actueel is en dat besluitvorming (zowel ambtelijk als bestuurlijk) plaatsvindt op basis van actuele informatie over risico's.

Bij de grondexploitatie RCD heeft de rekenkamer geconstateerd dat de risico's die in de eerste en tweede MGP van 2011 zijn vermeld identiek aan elkaar zijn en zijn afgeleid uit een risicoanalyse die dateert van december 2010. De rekenkamer constateert dat deze risicoanalyse niet is geactualiseerd voor het verschijnen van de MGP. Het is daardoor de vraag of de risico's die in september 2011 middels de MGP zijn gemeld aan de raad op dat moment nog wel actueel waren. Ook voor de grondexploitatie Laurenskwartier geldt dat de risico's die in 2011 gemeld zijn in de MGP afgeleid zijn uit een verouderde risicoanalyse; zowel in de eerste als in de tweede MGP 2011 zijn de vermelde risico's gebaseerd op een risicoanalyse die dateert uit januari 2010.

5-3-3 kwalitatieve risicoanalyses

De projectteams voeren de kwalitatieve risicoanalyses adequaat uit; de benodigde expertise wordt ingezet, alle soorten risico's komen aan bod en de uitkomsten van de risicoanalyse leggen de projectteams vast in een risicobeheermatrix waarbij scores voor kans en impact aan de risico's worden toegekend. De risico's met de hoogste score op kans en impact worden beschouwd als de belangrijkste risico's. In de risicobeheermatrices benoemen de projectteams concrete acties voor het beheersen van de risico's. Daarbij beperken de projectteams zich niet altijd tot de belangrijkste risico's, maar worden er ook maatregelen getroffen voor risico's met een lage kans of impact. De projectteams maken geen inschatting van het verwachte effect van de beheersmaatregel en het restrisico dat overblijft.

Bij de kwalitatieve risicoanalyses in de bestudeerde cases is alle benodigde expertise ingezet en komen de verschillende soorten risico's (financieel, technisch, maatschappelijk, politiek etc.) aan bod. De projectteams benoemen bij het beschrijven van de risico's de oorzaken die aan de risico's ten grondslag liggen en de gevolgen voor de grondexploitatie wanneer de risico's daadwerkelijk optreden. De resultaten uit de kwalitatieve risicoanalyses leggen de projectteams vast in een risicobeheermatrix.

In de risicobeheermatrix kent het projectteam scores toe voor de kans dat een risico optreedt en de impact die het risico bij optreden heeft op de aspecten tijd, geld en projectdoelen. De scores voor kans en impact worden op alle aspecten (tijd, geld, doelen) toegekend op basis van een schaal van 1 tot en met 5 en monden uit in een totaalscore. Op deze wijze vindt prioritering van de risico's plaats.

In de risicobeheersmatrix hebben de projectteams voor de bestudeerde cases vastgelegd welke beheersmaatregelen zij nemen om het risico te vermijden, te verminderen of over te dragen. In de casus Zestienhoven zijn beheersmaatregelen

gekoppeld aan de risico's die gezien de scores op kans en impact het belangrijkst zijn. In de casussen RCD en Laurenskwartier is het nemen van beheersmaatregelen niet beperkt gebleven tot de belangrijkste risico's, maar zijn ook beheersmaatregelen opgenomen voor risico's met een lagere kans/impact. Bij een dergelijke werkwijze bestaat het gevaar dat de kosten van de genomen maatregelen niet in verhouding staan tot de schade die zou optreden wanneer het risico zich werkelijk voordoet.

De beheersmaatregelen worden in de risicobeheersmatrix beschreven en vastgelegd wordt wie verantwoordelijk is voor de beheersing van het risico. Ook wordt in de risicobeheersmatrix aangegeven of de beheersmaatregelen tot doel hebben het risico te vermijden, te verminderen of over te dragen. Wanneer beheersmaatregelen tot doel hebben het risico te verminderen is geen inschatting opgenomen van het restrisico dat het projectteam na implementatie van de beheersmaatregel verwacht.

5-3-4 kwantitatieve risicoanalyse

In 2011 heeft Stadsontwikkeling op basis van kwantitatieve risicoanalyses beoordeeld of er voldoende onvoorzien in de individuele grondexploitaties zit. Op basis van de uitgevoerde case studies constateert de rekenkamer dat de projectteams niet eenduidig bepalen welke risico's meegenomen worden in de kwantitatieve analyse. De wijze waarop risico's vertaald worden in bandbreedtes voor kosten- en opbrengstenposten en parameters voor de Monte Carlo simulatie is niet transparant. Ook is daardoor onduidelijk of de projectteams in de kwantitatieve risicoanalyse rekening houden met de effecten van de beheersmaatregelen die zijn genomen om de risico's te beperken.

De netto contante waardes van de grondexploitaties Laurenskwartier en Waterwegcentrum zijn niet juist meegenomen in de berekeningen die in 2011 zijn gemaakt om het extra benodigde onvoorzien per project in kaart te brengen. De uitkomsten van deze berekeningen zijn daardoor niet juist.

De RSPW hanteert als uitgangspunt dat in ieder geval alle risico's met een kans van 50% of meer gekwantificeerd worden. De rekenkamer constateert op basis van de case studies dat dit uitgangspunt in de praktijk niet wordt toegepast. Voor het inschatten van kans en impact hanteren de projectteams in de praktijk een schaal van 1 tot en met 5. In de praktijk selecteren de projectteams niet op eenduidige wijze welke risico's meegenomen worden in de kwantitatieve analyse. De rekenkamer heeft bij geen van de bestudeerde casussen documenten aangetroffen waarin uiteen is gezet hoe de risico's uit de kwalitatieve analyse zijn vertaald naar de bandbreedtes voor kosten- en opbrengstenposten en parameters die zijn gebruikt in de Monte Carlo simulatie.

De financiële buffer die men in het project moet aanhouden moet in relatie staan tot de niet-afgedekte risico's in de grondexploitatie. Daarom moet de kwantitatieve analyse gebaseerd zijn op de restrisico's die overblijven nadat beheersmaatregelen zijn ingezet, zodat de post onvoorzien die in de grondexploitatie wordt aangehouden niet te hoog wordt. Voor alle bestudeerde casussen geldt dat niet inzichtelijk is of de projectteams in de kwantitatieve analyses rekening houden met de effecten van de beheersmaatregelen die ze hebben ingezet om risico's te beheersen.

uitkomsten kwantitatieve analyses 2011

In 2011 hebben de planeconomen van Stadsontwikkeling een kwantitatieve risicoanalyse uitgevoerd op hun grondexploitatie ten behoeve van het MPRG. Op basis van deze kwantitatieve analyses is per project beoordeeld of er voldoende

weerstandscapaciteit in het plan zit gegeven de risico's die in de Monte Carlo simulatie zijn doorgerekend.

Voor de bestudeerde casussen geldt dat in twee grondexploitaties sprake is van te weinig onvoorzien (Laurenskwartier en Waterwegcentrum) en in twee grondexploitaties (RCD en Park Zestienhoven) sprake zou kunnen zijn van een overmaat aan onvoorzien in het plan. Onderstaand zal de rekenkamer per casus ingaan op de uitkomsten van de kwantitatieve risicoanalyse uit 2011.

Laurenskwartier

Uitkomst van de Monte Carlo simulatie die in juni 2011 is uitgevoerd, was dat het saldo van de grondexploitatie met een waarschijnlijkheid van 85% minimaal € 7.049.276 negatief zal bedragen. In het overzicht met de uitkomsten van de kwantitatieve analyses op projectniveau, dat ten grondslag ligt aan het MPRG 2011, is berekend hoeveel extra onvoorzien nog nodig is in de grondexploitatie Laurenskwartier. Daarbij zijn de volgende gegevens gebruikt:

tabel 5-4: weerstandscapaciteit Laurenskwartier

NCW	risicoreservering in grex	saldo excl. onvoorzien	minimum saldo 85%	extra benodigd onvoorzien
€ 320.000 (nadelig)	0	€ 320.000 (nadelig)	€ 7.049.276 (nadelig)	€ 6.729.276

bron: uitkomsten kwantitatieve risicoanalyse per project MPRG 2011

De rekenkamer constateert dat de berekening die is gemaakt om het extra benodigde onvoorzien voor het Laurenskwartier te berekenen niet juist is. De netto contante waarde (NCW) van de grondexploitatie bedroeg namelijk € 320.000 nadelig. Uit de Monte Carlo Simulatie volgde dat het saldo van de grondexploitatie met een waarschijnlijkheid van 85% minimaal € 7.049.276 nadelig zal bedragen. In plaats van de nadelige netto contante waarde op te tellen bij de uitkomst van de Monte Carlo simulatie, is de nadelige netto contante waarde van de uitkomst van de Monte Carlo simulatie afgetrokken. Voor het Laurenskwartier geldt dat niet € 6.729.276 onvoorzien benodigd is, maar € 7.369.276.

In de berekening ten behoeve van het MPRG valt daarnaast op dat volgens de gebruikte informatie de post onvoorzien in de grex 0 euro bedraagt. De rekenkamer constateert echter dat in de grondexploitatie Laurenskwartier op dat moment een post onvoorzien van € 4,3 miljoen was opgenomen. Onduidelijk is waarom deze post niet is meegenomen in de berekening.

Rotterdam Central District

Uitkomst van de Monte Carlo simulatie die in 2011 is uitgevoerd was dat het saldo van de grondexploitatie met een waarschijnlijkheid van 85% minimaal € 473.018 (positief) zal bedragen. In het overzicht met de uitkomsten van de kwantitatieve analyses op projectniveau, dat ten grondslag ligt aan het MPRG 2011 is berekend of er extra onvoorzien nodig is voor de grondexploitatie RCD. Daarbij zijn de volgende gegevens gebruikt:

tabel 5-5: weerstandscapaciteit RCD

NCW	risicoreservering in grex	saldo excl. onvoorzien	minimum saldo 85%	extra benodigd onvoorzien
€ 120.000 (voordelig)	€ 4.957.396	€ 5.077.396 (voordelig)	€ 473.018 (voordelig)	€ 353.018 (overschot)

bron: uitkomsten kwantitatieve risicoanalyse per project MPRG 2011

In de berekening van het benodigde extra onvoorzien zijn de juiste stappen gezet. De netto contante waarde bedraagt € 120.000 positief en uit de Monte Carlo simulatie volgde dat het saldo van de grondexploitatie met 85% zekerheid minimaal op € 473.018 positief uitkomt. Gegeven de uitkomst van de Monte Carlo simulatie betekent dit dat in RCD sprake is van een overmaat aan onvoorzien van € 353.018. Hierbij moeten echter wel enige kanttekeningen geplaatst worden. De post risicoreserve waarmee in deze analyse gerekend wordt, is de post onvoorzien voor civiele werken in de grondexploitatie. Doorgaans moet de post onvoorzien civiele werken ook aangewend worden voor tegenvallers bij de aanbesteding en uitvoering van civiele werken en kan deze niet aangewend worden om tegenvallers bij de verkoop van grond op te vangen. Het is geen algemene risicoreserve. In dat geval zou er dus onvoldoende algemene risico reserve in het plan kunnen zitten.

Park Zestienhoven

Uitkomst van de Monte Carlo simulatie die in 2011 is uitgevoerd voor de grondexploitatie Park Zestienhoven was dat het saldo van de grondexploitatie met een waarschijnlijkheid van 85% minimaal € 1.794.220 (positief) zal bedragen. In het overzicht met de uitkomsten van de kwantitatieve analyses op projectniveau, dat ten grondslag ligt aan het MPRG 2011 is berekend of er extra onvoorzien nodig is voor Park Zestienhoven. Daarbij zijn de volgende gegevens gebruikt:

tabel 5-6: weerstandscapaciteit Park Zestienhoven

NCW	risicoreservering in grex	saldo excl. onvoorzien	minimum saldo 85%	extra benodigd onvoorzien
€ 130.000 (voordelig)	€ 15.221.000	€ 15.351.000 (voordelig)	€ 1.794.220 (voordelig)	€ 1.664.220 (overschot)

bron: uitkomsten kwantitatieve risicoanalyse per project MPRG 2011

In de grondexploitatie Park Zestienhoven is sprake van een overmaat aan onvoorzien ten bedrage van € 1.664.220. De risicoreservering in het plan is dus hoger dan op grond van de Monte Carlo simulatie nodig is.

De risicoreservering is in de kwantitatieve analyse ingezet als algemene risicoreserve. In de grondexploitatie is dit bedrag echter gelabeld als post onvoorzien voor civiele werken, waardoor het geen algemene risicoreserve betreft. Deze werkwijze is niet in lijn met de nieuwe spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve (zie paragraaf 5-2-3). Onduidelijk is of de € 15 miljoen onvoorzien voor civiele werken nog in verhouding staat tot de risico's in deze kostenpost. Wanneer de risico's in deze kostenpost lager zijn dan de gereserveerde € 15 miljoen kan men de overcapaciteit uit deze post onvoorzien inzetten om andere risico's in de grondexploitatie af te dekken. Dit moet

dan transparant in de grondexploitatie verwerkt worden conform de nieuwe notitie 'spelregels onvoorzien & onzekerheidsreserve'. Risico's in de raming van bijvoorbeeld de post civiele werken moeten dan in de kostenraming afgedekt worden. Daarnaast moet in de grondexploitatie een risicoreserve gevormd worden op basis van de uitkomst van de Monte Carlo simulatie bij een zekerheidspercentage van 85% om overige potentiële tegenvallers op te vangen.

Waterwegcentrum

Uitkomst van de Monte Carlo simulatie die in 2011 is uitgevoerd voor de grondexploitatie Waterwegcentrum was dat het saldo van de grondexploitatie met een waarschijnlijkheid van 85% minimaal € 663.946 (nadelig) zal bedragen. In het overzicht met de uitkomsten van de kwantitatieve analyses op projectniveau, dat ten grondslag ligt aan het MPRG 2011 is berekend of er extra onvoorzien nodig is voor Waterwegcentrum. Daarbij zijn de volgende gegevens gebruikt:

tabel 5-7: weerstandscapaciteit waterwegcentrum

NCW	risicoreservering in grex	saldo excl. onvoorzien	minimum saldo 85%	extra benodigd onvoorzien
€ 147.000 (voordelig)	0	€ 147.000 (voordelig)	€ 663.946 (nadelig)	€ 810.946

De rekenkamer constateert dat de berekening die is gemaakt om het extra benodigde onvoorzien voor Waterwegcentrum te berekenen niet juist is. De netto contante waarde van de grondexploitatie bedroeg namelijk € 147.000 voordelig. Uit de Monte Carlo simulatie volgde dat het saldo van de grondexploitatie met een waarschijnlijkheid van 85% minimaal € 663.946 nadelig zal bedragen. In plaats van de positieve netto contante waarde op te tellen bij de uitkomst van de Monte Carlo simulatie, is de positieve netto contante waarde van de uitkomst van de Monte Carlo simulatie afgetrokken. Wanneer de berekening juist zou zijn uitgevoerd zou het benodigde onvoorzien voor Waterwegcentrum niet € 810.946, maar € 516.946 bedragen.

gevolg overmaat onvoorzien in plannen

De rekenkamer constateert dat bij een overmaat aan onvoorzien in een plan er geen sprake is van het naar beneden bijstellen van de gereserveerde bedragen in de onvoorziene posten. Dit heeft tot gevolg dat in deze plannen de prikkel om de negatieve financiële effecten van risico's zoveel mogelijk te beperken afneemt; in deze plannen is immers voldoende ruimte om tegenvallers op te vangen. Dat de overmaat aan onvoorzien niet wordt afgeraamd is des te opmerkelijk nu er ook plannen zijn met te weinig onvoorzien; de overmaat aan onvoorzien in plannen zou logischerwijs ingezet kunnen worden om het tekort aan onvoorzien in andere plannen te dekken. De huidige werkwijze kan ertoe leiden dat Stadsontwikkeling bij het concern extra middelen vraagt om tekorten in de plannen af te dekken, terwijl de overmaat in andere plannen onaangetast blijft.

5-3-5 monitoring risico's en effect beheersmaatregelen

De projectteams monitoren niet doorlopend hoe risico's zich ontwikkelen en evalueren het effect van de genomen beheersmaatregelen niet op een gestructureerde wijze.

In het MPRG 2011 is opgenomen dat de projectteams per maand of per kwartaal evalueren of de genomen beheersmaatregelen het gewenste effect hebben gehad. In de praktijk heeft de rekenkamer echter geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat dit eenduidig en structureel gebeurt.

In de risicobeheersmatrix is een kolom 'terugkoppeldatum' opgenomen. Deze kolom is bedoeld om vast te leggen wanneer wordt gerapporteerd over het effect van de genomen beheersmaatregelen. De risicoverantwoordelijke moet deze terugkoppeling geven. De kolom opmerkingen in de risicobeheersmatrix kan eventueel worden gebruikt om informatie over het effect van de beheersmaatregelen vast te leggen. Dit is bijvoorbeeld in de casus Park Zestienhoven gedaan. In andere cases is de informatie over het effect van de beheersmaatregelen niet gestructureerd vastgelegd. In de meest recente risicobeheersmatrix van de casus Laurenskwartier is bijvoorbeeld de kolom terugkoppeldatum niet ingevuld en is geen inhoudelijke informatie opgenomen over het effect van de beheersmaatregelen. Ook in andere documenten is voor het Laurenskwartier geen informatie opgenomen over het effect van de genomen beheersmaatregelen.

Monitoringsinformatie over de wijze waarop risico's zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld, bijvoorbeeld in de vorm van een risico-logboek, heeft de rekenkamer in geen van de bestudeerde cases aangetroffen. Het MPRG 2011 vermeldt dat de ontwikkeling van projectrisico's wordt vastgelegd in de MGP, die twee keer per jaar aan college en raad wordt voorgelegd. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de toelichtende teksten bij de risico's in het MPRG inderdaad worden geactualiseerd voor het verschijnen van de monitor. Niet alle grondexploitaties zijn echter opgenomen in de MGP en voor de grondexploitaties die wel zijn opgenomen in de MGP geldt dat daarbij slechts een selectie van de risico's is opgenomen. De MGP is dus geen geschikt instrument om op ambtelijk niveau de ontwikkeling van risico's te monitoren en vast te leggen.

5-4 risicomanagement op portefeuilleniveau

In deze paragraaf komt aan bod hoe Stadsontwikkeling in de praktijk invulling geeft aan het risicomanagement op portefeuilleniveau. Tabel 5-8 bevat de normen die de rekenkamer hanteert om te beoordelen of het door Stadsontwikkeling gevoerde risicomanagement op het niveau van de complete portefeuille grondexploitaties adequaat is. Aansluitend wordt het normenkader kort toegelicht.

tabel 5-8: normen risicomanagement op portefeuilleniveau

normen	criteria
Stadsontwikkeling voert het risicomanagement op portefeuilleniveau uit conform de procesbeschrijving.	- Stadsontwikkeling doorloopt alle stappen van het proces van risicomanagement. - Stadsontwikkeling handelt in de uitvoering van het risicomanagement conform de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Stadsontwikkeling identificeert potentiële risico's die de hele portefeuille grondexploitaties kunnen raken.

- Conform de verplichting uit het BBV (artikel 16) brengt Stadsontwikkeling jaarlijks de risico's in de portefeuille grondexploitaties in kaart.
- Stadsontwikkeling brengt bij de risicoanalyse op portefeuilleniveau in kaart wat de potentiële risico's zijn die de hele portefeuille grondexploitaties kunnen raken.
- Stadsontwikkeling maakt op portefeuilleniveau inzichtelijk welke samenhang bestaat tussen potentiële risico's die de hele portefeuille grondexploitaties kunnen raken.

Stadsontwikkeling schat de kans dat risico's zullen optreden en de impact die dit op de portefeuille grondexploitaties zal hebben en maakt inzichtelijk wat de belangrijkste risico's zijn.

- Stadsontwikkeling prioriteert de risico's door het inschatten van kans en impact.
- Stadsontwikkeling bepaalt met behulp van een vastgestelde grenswaarde voor de score op kans en impact wat de belangrijkste risico's in de grondexploitatie zijn.
- Stadsontwikkeling maakt voor de belangrijkste risico's beargumenteerd de keuze om het risico te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren.
- Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen wanneer risico's vermeden of verminderd moeten worden.
- Stadsontwikkeling maakt een inschatting van het effect van de gekozen beheersmaatregelen en het restrisico dat vervolgens overblijft.
- Stadsontwikkeling bepaalt wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel.
- Stadsontwikkeling bepaalt per beheersmaatregel wanneer deze geëffectueerd moet zijn.

Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen.

Stadsontwikkeling zorgt dat de voorzieningen en reserves (weerstandscapaciteit) op portefeuilleniveau in verhouding staan tot de uitkomsten van de risicoanalyse.

- De uitkomsten van de kwalitatieve analyse vertaalt Stadsontwikkeling adequaat in een kwantitatieve analyse.
- Stadsontwikkeling bepaalt de vereiste omvang van voorzieningen en de weerstandscapaciteit op basis van een adequate kwantitatieve analyse (bijvoorbeeld met behulp van een Monte Carlo simulatie).
- Bij het bepalen van de benodigde reserves (weerstandscapaciteit) gaat Stadsontwikkeling uit van een scenario dat negatiever is dan het scenario dat het meest reëel wordt geacht.

Stadsontwikkeling monitort voortdurend hoe de geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen.

- Stadsontwikkeling monitort continu hoe de risico's zich ontwikkelen.
- Stadsontwikkeling registreert relevante informatie over de wijze waarop de risico's zich ontwikkelen.

Stadsontwikkeling evalueert of de genomen beheersmaatregelen de risico's daadwerkelijk verminderen.

- Stadsontwikkeling evalueert het effect van de ingezette beheersmaatregelen.
- Stadsontwikkeling legt bevindingen uit de evaluaties vast.
- Indien de evaluatie hiertoe aanleiding geeft zet Stadsontwikkeling aanvullende beheersmaatregelen in.

5-4-1 toelichting normen

In principe doorloopt het proces van risicomanagement op portefeuilleniveau dezelfde stappen als het risicomanagement op projectniveau. Belangrijk verschil is dat op projectniveau centraal staat in welke mate risico's de betreffende grondexploitatie raken, terwijl op portefeuilleniveau centraal staat welk effect risico's kunnen hebben op de complete portefeuille. Een ander verschil tussen het risicomanagement op projectniveau en het risicomanagement op portefeuilleniveau is dat de financiële buffers op portefeuilleniveau gevormd worden door portefeuillebrede voorzieningen en reserves. Vaak beschikken gemeenten over een specifieke reserve grondbedrijf. Deze reserve maakt onderdeel uit van het weerstandscapaciteit waarover een gemeente moet beschikken om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen. Van belang is dat bij het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van een negatiever scenario dan het scenario dat het meest reëel wordt geacht. Reden hiervoor is dat de weerstandscapaciteit bedoeld is om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen.

5-4-2 praktijk risicomanagement op portefeuilleniveau

De risico's op portefeuilleniveau worden alleen in kaart gebracht bij het opstellen van het Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties. Op portefeuilleniveau is geen sprake van een doorlopend proces van risicomanagement waarin alle aspecten van risicomanagement aan bod komen.

In paragraaf 5-2 heeft de rekenkamer reeds geconstateerd dat Stadsontwikkeling niet beschikt over een procesbeschrijving voor het risicomanagement op portefeuilleniveau. Stadsontwikkeling brengt de risico's op portefeuilleniveau enkel in kaart bij het opstellen van het Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties (MPRG). Van een doorlopend proces van risicomanagement, waarbij risico's worden geïdentificeerd en geprioriteerd, beheersmaatregelen worden genomen, ontwikkelingen worden gemonitord en het effect van de maatregelen wordt geëvalueerd, is op portefeuilleniveau geen sprake.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de risicoanalyses uit het MPRG 2007, het MPRG 2008, het MPRG 2009 en het MPRG 2011. Daarbij wordt specifiek aandacht gegeven aan de wijze waarop de risico's zijn vertaald naar de benodigde weerstandscapaciteit. Ook komt in deze paragraaf het ontbreken van het MPRG in 2010 aan bod.

5-4-3 MPRG 2007

In het MPRG 2007 zijn de risico's op portefeuilleniveau slechts globaal beschreven en niet gekwantificeerd. De weerstandscapaciteit die de afdeling planeconomie nodig acht om onvoorziene tegenvallers in de portefeuille grondexploitaties af te dekken is gebaseerd op een advies van Deloitte uit 2003 en is daarmee niet gebaseerd op een actueel risicoprofiel van de portefeuille grondexploitaties. De verwachtingen die het MPRG 2007 schetst voor de portefeuille grondexploitaties zijn positief voor een periode van 5 tot 8 jaar.

In het MPRG 2007 is een aantal potentiële risico's in de portefeuille grondexploitaties benoemd. Het gaat hierbij om risico's in relatie tot:

- de opbrengstenraming;
- aannames kosten- en opbrengstenstijging;
- rente;
- fasering;
- concurrerende ontwikkelingen;
- samenwerking met externe partijen;
- wet ruimtelijke ordening.

Uit de beschrijving van de risico's blijkt niet hoe groot Stadsontwikkeling de kans acht dat risico's daadwerkelijk zullen optreden en welke impact dit dan op de portefeuille grondexploitaties zal hebben. In welke mate de genoemde risico's met elkaar samenhangen is niet inzichtelijk gemaakt. In het MPRG 2007 is geen prioritering in de risico's aangebracht, waardoor niet inzichtelijk is wat de belangrijkste portefeuillebrede risico's zijn. Ook is in het MPRG 2007 niet aangegeven welke maatregelen zijn/worden genomen om de risico's te beperken.

vertaling risico's naar weerstandscapaciteit

De risico's die in het MPRG 2007 zijn benoemd zijn niet gekwantificeerd. Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties ging het toenmalige OBR in 2007 uit van een door Deloitte opgesteld advies uit 2003. Deloitte adviseerde in 2003 om gezien het risicoprofiel van de portefeuille grondexploitaties minimaal een reserve van € 90 miljoen aan te houden. Het college van B&W besloot om hierbij een bandbreedte van 20 miljoen te hanteren, zodat de minimale omvang van de reserve € 70 miljoen bedroeg.⁵¹ Door in 2007 de weerstandscapaciteit te baseren op het advies van Deloitte uit 2003, is niet geborgd dat de weerstandscapaciteit in relatie staat tot het risicoprofiel van de portefeuille grondexploitaties op dat moment.

Per 31 december 2007 bedroeg de reserve van het toenmalige OBR € 82,3 miljoen. Deze reserve was niet alleen bedoeld voor het afdekken van de risico's in de portefeuille grondexploitaties, maar ook om tegenvallers elders in het OBR op te vangen. In de MPRG 2007 staat vermeld dat voor de grondexploitaties geldt dat men de reserve OBR pas aan hoeft te spreken wanneer sprake is van een tegenvaller van € 25 miljoen of meer. Tegenvallers onder dit bedrag kan men opvangen met de positieve bedrijfsresultaten van OBR op vastgoed en erfpacht. Volgens het MPRG 2007 zijn de lange termijn verwachtingen voor de portefeuille grondexploitaties op dat moment positief; het jaar 2011 vertoont weliswaar een negatief verwacht resultaat, maar dit is niet in lijn met het structurele beeld voor de jaren daarna. Volgens het MPRG 2007

⁵¹ MPRG 2007, Stadsontwikkeling, februari 2008, pag. 26.

loopt het resultaat op de grondexploitaties weliswaar terug, maar zal het in de eerstkomende vijf tot acht jaar niet verdwijnen.

Met een economische crisis en de negatieve effecten die dit heeft op de grondexploitaties heeft het toenmalige OBR in het MPRG 2007 geen rekening gehouden. Eind 2009 blijken de positieve verwachtingen uit het MPRG 2007 ingehaald door de werkelijkheid wanneer Stadsontwikkeling een verlies van € 49 miljoen moet incasseren op de grondexploitatieportefeuille. In 2010 volgt vervolgens de herijking die leidde tot een negatief financieel effect van € 195,4 miljoen.

5-4-4 MPRG 2008

Het MPRG 2008 geeft geen inzicht in de kwantitatieve omvang van de risico's op projectniveau en de mate waarin deze binnen de projecten zijn afgedekt. Op portefeuilleniveau zijn de risico's gekwantificeerd aan de hand van drie scenario's. Op basis van de gemiddelde uitkomsten van deze scenario's is de benodigde weerstandscapaciteit bepaald. De reserve OBR was ten tijde van het verschijnen van het MPRG 2008 lager dan de benodigde weerstandscapaciteit, maar is naar aanleiding van het MPRG niet opgehoogd.

In het MPRG 2008 is voor het analyseren van de risico's in de portefeuille grondexploitaties een andere aanpak gekozen dan in het MPRG 2007. In het MPRG 2008 wordt een onderscheid gemaakt tussen projectrisico's en omgevingsrisico's. Organisatierisico's worden in het MPRG buiten beschouwing gelaten. Zoals eerder weergegeven in tabel 5-2 is het onderscheid tussen projectrisico's en omgevingsrisico's als volgt:

tabel 5-9: onderscheid projectrisico's en omgevingsrisico's

omgevingsrisico's	projectrisico's
• politieke, bestuurlijke en maatschappelijke risico's • economische risico's • risico's in wet- en regelgeving • risico's in verband met financiële parameters • samenwerkingsrisico's	• risico's in PPS-constructie • risico's in plankwaliteit • planontwikkelingsrisico • grondexploitatie­risico • financiële risico's • ruimtelijke en technische risico's • technische risico's

Voor het MPRG 2008 zijn de projectrisico's en omgevingsrisico's geïnventariseerd uit de grondexploitaties die op dat moment waren opgenomen in de Monitor Grote Projecten. Deze inventarisatie is niet volledig aangezien destijds (4^e kwartaal 2008) slechts negentien grondexploitaties in uitvoering waren opgenomen in de MGP, terwijl Stadsontwikkeling op dat moment 220 actieve grondexploitaties in portefeuille had.⁵² De grootste risico's uit de negentien grondexploitaties die waren opgenomen in de MGP, zijn in het MPRG 2008 in kwalitatieve zin weergegeven. Deze risico's zijn in het MPRG 2008 ook niet gekwantificeerd.

⁵² Waarvan 92 reguliere grondexploitaties, 43 'binnen het hek' grondexploitaties en 83 restgebieden.

Op portefeuilleniveau is ten behoeve van het MPRG 2008 een inventarisatie van de omgevingsrisico's uitgevoerd. Hiervoor is een brainstormsessie georganiseerd met experts van verschillende vakgebieden (verwerving, economie, gebiedsmanagement, werkencoördinatie etc.). Op basis van de brainstormsessie zijn in het MPRG de volgende vier risico's benoemd als grootste omgevingsrisico's op portefeuilleniveau:

- marktrisico in verband met de verslechterde economie waardoor het uitgiftetempo vertraagt en de grondopbrengsten lager uit kunnen vallen;
- marktrisico in verband met tegenvallende aanbestedingen, waardoor uiteindelijk de grondopbrengsten lager uit kunnen vallen;
- verwervingsrisico in verband met schaarste van agrarische gronden en vastgoed om en nabij de stad waardoor verwervingsprijzen stijgen en grondopbrengsten lager worden;
- politiek risico in verband met het beleid dat is gericht op het verhogen van de kwaliteit van het aanbod, waardoor de kosten hoger worden.

In het MPRG 2008 wordt vervolgens inzicht gegeven in de maatregelen die de gemeente reeds heeft genomen om deze risico's te beperken en de maatregelen die de gemeente nog zou kunnen nemen om deze risico's te beperken. De verwachtingen over de mate waarin deze maatregelen de risico's zullen verkleinen zijn in het MPRG 2008 niet inzichtelijk gemaakt. Noch het MPRG 2008, noch andere documenten geven daarnaast inzicht in welke afdeling/functionaris verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregelen en wanneer deze geëffectueerd moeten zijn.

vertaling risico's naar weerstandscapaciteit

Vanaf 2008 is de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit gekoppeld aan scenario's die in het MPRG 2008 zijn doorgerekend. De omgevingsrisico's op portefeuilleniveau zijn in het MPRG 2008 vertaald naar de volgende drie scenario's die met behulp van een Monte Carlo simulatie zijn doorgerekend:

- de huidige situatie;
- hoogconjunctuur;
- laagconjunctuur.

In deze scenario's zijn verschillende parameters gehanteerd voor: de rente, de kostenindex, de opbrengstenindex, de nominale kosten, nominale opbrengsten en is uitgegaan van een versnelling (scenario hoogconjunctuur) danwel een vertraging (scenario laagconjunctuur) van de productie. De relatie tussen de geïdentificeerde risico's en de gehanteerde bandbreedtes en parameters in de scenario's zijn in het MPRG niet transparant gemaakt. De gemiddelde contante waarden die volgen uit de Monte Carlo simulaties waarmee de drie scenario's zijn doorgerekend met een zekerheidspercentage van 90% zijn weergegeven in tabel 5-10.

tabel 5-10: gemiddelde NCW per scenario

huidige situatie	hoogconjunctuur	laagconjunctuur
€ 93.581.490	€ 74.152.050	- € 66.151.966

Op basis van de uitkomsten van de Monte Carlo simulaties concludeert de afdeling Planeconomie op basis van de gemiddelde netto contante waarden die volgen uit de Monte Carlo simulatie dat het saldo van de grondexploitaties zal schommelen tussen

€ 93,6 miljoen winst (scenario huidige situatie) en € 66,2 miljoen verlies (scenario laagconjunctuur). De afdeling heeft in het MPRG 2008 niet expliciet benoemd wat de uitkomsten van de Monte Carlo simulaties per scenario zijn in het meest gunstige geval en het meest negatieve geval. De rekenkamer heeft deze uitkomsten afgeleid uit de forecast-charts die zijn opgenomen in het MPRG 2008 en weergegeven in tabel 5-11.

tabel 5-11: meest gunstige en meest negatieve uitkomst per scenario bij 90% zekerheid

scenario	meest gunstige uitkomst	meest negatieve uitkomst
huidige situatie	€ 260.821.206	€ 32.205.063
hoogconjunctuur	€ 252.418.530	€ 3.470.203
laagconjunctuur	€ 79.289.047	- € 121.090.326

Uit bovenstaande tabel blijkt dat uit de Monte Carlo simulatie volgt dat met een waarschijnlijkheid van 90% kan worden gesteld dat de netto contante waarde in het scenario laagconjunctuur zich zal bewegen tussen € 79,3 miljoen positief en € 121,1 miljoen negatief.

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit is de afdeling planeconomie uitgegaan van de cijfers zoals opgenomen in tabel 5-10. Op basis van deze cijfers concludeert de afdeling planeconomie in het MPRG 2008 dat de som van de risico's binnen de grondexploitatieportefeuille circa € 160 miljoen bedraagt, aangezien het meest waarschijnlijke resultaat varieert tussen € 93,6 miljoen winst in het meest gunstige scenario (huidige situatie) en € 66,2 miljoen verlies in het meest negatieve scenario (laagconjunctuur). Om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen heeft de afdeling planeconomie vervolgens het op dat moment positieve saldo van de grondexploitaties (€ 95 miljoen) afgetrokken van de som aan risico's. De benodigde weerstandscapaciteit komt daarmee uit op € 65 miljoen. In de berekening zijn de risico's op projectniveau echter buiten beschouwing gelaten; de drie scenario's die in het MPRG 2008 zijn doorgerekend betreffen enkel de omgevingsrisico's op portefeuilleniveau, het MPRG 2008 geeft geen inzicht in de kwantitatieve omvang van de risico's op projectniveau en de mate waarin deze binnen de projecten zijn afgedekt.

De afdeling Planeconomie constateert in het MPRG 2008 dat de reserve OBR € 58,4 miljoen bedraagt en daarmee lager is dan de minimaal vereiste € 65 miljoen. De reserve is naar aanleiding van het MPRG 2008 niet opgehoogd.

5-4-5 MPRG 2009

Het MPRG 2009 geeft geen inzicht in de totale omvang van de risico's op projectniveau en de mate waarin deze binnen de projecten zijn afgedekt. Het MPRG 2009 maakt niet inzichtelijk in welke mate de omgevingsrisico's zijn toegenomen door de economische crisis die in 2008 is toegeslagen. Bij het doorrekenen van de risico's heeft de afdeling Planeconomie slechts één scenario gebruikt, dat uitgaat van economisch herstel in 2012. In het MPRG 2009 waarschuwt de afdeling planeconomie voor de impact op de portefeuille grondexploitaties wanneer economisch herstel pas na 2012 optreedt. Bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit is echter geen rekening gehouden met een dergelijk 'zwarter' scenario, terwijl de weerstandscapaciteit juist bedoeld is om substantiële onvoorziene financiële tegenvallers op te vangen.

De risico's op projectniveau zijn voor het MPRG 2009 in kaart gebracht aan de hand van een inventarisatie van de grootste risico's in de MGP. De projecten Rotterdam Centraal, Waterwegcentrum Hoek van Holland en Stadshavens zijn niet meegenomen in deze analyse.⁵³ Voor het MPRG 2009 geldt net als voor het MPRG 2008 dat de analyse van de projectspecifieke risico's niet volledig is aangezien op dat moment slechts 23 grondexploitaties waren opgenomen in de MGP terwijl Stadsontwikkeling op dat moment 152⁵⁴ actieve grondexploitaties in portefeuille had.

De risico's uit de projecten zijn met een Monte Carlo simulatie doorerekend. Uitkomst van deze kwantitatieve analyse was dat uitgaande van een zekerheidspercentage van 90% de risico's uit de projecten in het slechtste geval leiden tot een negatief effect van € 59,1 miljoen. In het MPRG is vermeld dat de meeste projecten voorzieningen hebben getroffen om het optreden van risico's af te dekken. Het MPRG geeft geen inzicht in de omvang van deze voorzieningen, maar stelt wel dat deze in geen enkel project voldoende zijn om een worst-case scenario af te dekken. De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat deze constatering aanleiding is geweest om de posten onvoorzien in de projecten te herijken.

De omgevingsrisico's wijken volgens het MPRG 2009 niet erg af van de omgevingsrisico's die in het MPRG 2008 zijnesignaleerd.

Tabel 5-12 geeft inzicht in de omgevingsrisico's die zijn opgenomen in het MPRG 2009, de oorzaken en gevolgen van deze risico's en de beheersmaatregelen die volgens het MPRG zijn genomen om de risico's te beperken.⁵⁵

tabel 5-12: omgevingsrisico's MPRG 2009

risico	oorzaken	gevolgen	beheersmaatregelen
marktrisico	• gevolgen financiële crisis • terughoudendheid van banken/moeizame hypotheekverstrekking • VON-prijzen nauwelijks gestegen • dalende kopersmarkt	• slechte afzetbaarheid programma • vertraging woningbouwproductie • grondprijzen nihil	• gesprekken met (markt)partijen om bouw woningen op gang te houden • maatregelen om verdere stagnatie bouwprojecten te voorkomen • startersregelingen • tijdelijke verhuur niet verkochte woningen • samenwerking tussen partijen • monitoring voortgang projecten • onderzoeken mogelijkheden vraaggericht bouwen • aanbod in plannen aanpassen op vraag
afzetrisico	• concurrentie tussen projecten in dezelfde omgeving	• vertraging in uitgiftes • verlaging grondprijzen	

Het MPRG 2009 gaat niet in op de effecten die de genomen beheersmaatregelen (naar verwachting) opleveren en de mate waarin de risico's daarmee verminderd worden. Noch het MPRG 2009, noch andere documenten geven daarnaast inzicht in welke

⁵³ MPRG 2009, Stadsontwikkeling, 23 november 2009, pag. 50.

⁵⁴ Waarvan 93 reguliere grondexploitaties, 40 'binnen het hek' grondexploitaties en 19 restgebieden.

⁵⁵ MPRG 2009, Stadsontwikkeling, 23 november 2009, pag. 51.

afdeling/functionaris verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregelen en wanneer deze geëffectueerd moeten zijn.

vertaling risico's naar weerstandscapaciteit

Hoewel in het MPRG 2008 de omgevingsrisico's op portefeuilleniveau zijn doorgerekend aan de hand van drie scenario's, heeft de afdeling Planeconomie in 2009 slechts één scenario uitgewerkt aan de hand waarvan de omgevingsrisico's op portefeuilleniveau zijn doorgerekend. In dit scenario gaat de afdeling planeconomie uit van het aantrekken van de economie in 2012.⁵⁶ Daarnaast gaat het scenario uit van een stijging van de rente-index, een stijging van de kostenindex, een stabiele opbrengstenindex en een vertraging van de uitgaven van één jaar.⁵⁷ In relatie tot dit scenario staat in het MPRG vermeld dat wanneer de economie later zal aantrekken (dus later dan 2012) dit nog grotere gevolgen zal hebben voor de grondexploitatieportefeuille.

De resultaten van de Monte Carlo simulatie waarin het gekozen scenario is doorgerekend zijn bij een gekozen zekerheidspercentage van 90% als volgt:

- de gemiddelde netto contante waarde van de portefeuille grondexploitaties komt uit op een negatief resultaat van € 9,6 miljoen;
- in het slechtste geval leiden de risico's tot een negatief resultaat van € 71,5 miljoen;
- in het meest gunstige geval is sprake van een positief resultaat van € 144 miljoen.

In het MPRG 2009 zijn zowel de projectrisico's als de omgevingsrisico's meegenomen bij het bepalen van de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit. In het MPRG 2009 heeft de afdeling planeconomie een maximale waarde voor de weerstandscapaciteit berekend en een meest aannemelijke waarde. Tabel 5-13 geeft inzicht in de opbouw en uitkomst van deze berekeningen.

tabel 5-13: meest aannemelijke waarde en maximale waarde weerstandscapaciteit MPRG 2009

	meest aannemelijke waarde	maximale waarde
omgevingsrisico's	€ 9.589.324 (negatief)	€ 71.501.401 (negatief)
projectrisico's	€ 30.320.762 (negatief)	€ 59.105.037 (negatief)
totaal risico's	€ 39.910.086	€ 130.606.438
saldo projecten in uitvoering	€ 33.793.000 (positief)	€ 33.793.000 (positief)
benodigd weerstandscapaciteit	€ 6.117.086	€ 96.813.438

Uit de berekening van de meest aannemelijke waarde en de maximale waarde voor het weerstandscapaciteit volgt volgens het MPRG 2009 dat de bandbreedte voor de benodigde weerstandscapaciteit ligt tussen € 6,1 miljoen € 96,8 miljoen.

Ten tijde van het verschijnen van de MPRG 2009 bedroeg de reserve OBR € 58,4 miljoen. In het MPRG 2009 concludeert de afdeling planeconomie dat OBR voldoende middelen heeft in relatie tot de meest aannemelijke waarde voor de weerstandscapaciteit, maar onvoldoende middelen heeft in relatie tot de maximaal

⁵⁶ MPRG 2009, Stadsontwikkeling, 23 november 2009, pag. 61.

⁵⁷ MPRG 2009, Stadsontwikkeling, 23 november 2009, pag. 64.

berekende waarde voor de weerstandscapaciteit. In dit verband wijst de rekenkamer erop dat bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit moet worden uitgegaan van een slechter scenario dan het meest aannemelijke scenario dat men verwacht. De weerstandscapaciteit is immers bedoeld om substantiële onvoorziene tegenvallers op te kunnen vangen. In het MPRG 2009 is men bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit uitgegaan van een scenario waarin de economie in 2012 weer aantrekt. De afdeling Planeconomie vermeldt in hetzelfde MPRG echter ook dat het later aantrekken (dus na 2012) van de economie grote gevolgen zal hebben voor de portefeuille grondexploitaties. De rekenkamer leidt hieruit af dat Stadsontwikkeling bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit in 2009 niet is uitgegaan van een slechter scenario dan het scenario dat zij het meest aannemelijk achten.

Dat de weerstandscapaciteit eind 2009 onvoldoende was bleek toen Stadsontwikkeling begin 2010 geconfronteerd werd met een correctie van € 49 miljoen op het resultaat 2009. Aanleiding voor deze correctie waren de bevindingen van ASR uit de jaarrekeningcontrole 2009. Door de correctie van € 49 miljoen werd de weerstandscapaciteit van Stadsontwikkeling in één klap tot 0 gereduceerd.

5-4-6 2010: geen MPRG

Vanwege de herijking van de grondexploitatieportefeuille is in 2010 geen MPRG opgesteld. In 2010 is daardoor geen doorkijk gegeven naar de toekomstige ontwikkeling van de portefeuille grondexploitaties en de mogelijke effecten van risico's in de portefeuille. Aangezien de herijking niet betekent dat daarmee de risico's tot nul gereduceerd zijn, was het juist in 2010 van belang de risico's inzichtelijk te maken en maatregelen te treffen om deze te beheersen.

In 2010 heeft de afdeling planeconomie geen MPRG opgesteld. In 2010 is daardoor geen inzicht gegeven in relevante trends en ontwikkelingen in relatie tot de financiën, doelstellingen en rendementen van het grondbeleid. Dit is opmerkelijk omdat in 2010 een acute herijking van de portefeuille noodzakelijk bleek. Dat bij de herijking de benodigde verliezen zijn genomen en het programma en de fasering van verschillende plannen is aangepast, betekent niet dat de risico's daarmee tot nul gereduceerd zijn. Het uiteindelijke resultaat van de grondexploitaties blijft immers onzeker, onder meer door de lange doorlooptijd die plannen kennen en de afhankelijkheid van de markt en derde partijen. De rekenkamer is daarom van mening dat het juist na de herijking van belang was de risico's in de grondexploitatieportefeuille inzichtelijk te maken en aan de hand van verschillende scenario's inzichtelijk te maken welke effecten deze risico's in de toekomst kunnen hebben op de grondexploitatieportefeuille. Dit biedt immers een goede basis om direct gerichte maatregelen in te zetten waarmee kan worden voorkomen dat de gemeente in de toekomst nog een keer met grote verliezen op de grondexploitaties geconfronteerd wordt. Stadsontwikkeling heeft bij de herijking wel inzicht geboden in de factoren die hebben geleid tot de verliezen die zijn genomen en de aanpassingen die in de plannen zijn doorgevoerd, maar een doorkijk naar de toekomst is daarbij niet gegeven.

5-4-7 MPRG 2011

Het MPRG 2011 geeft geen volledig inzicht in de omvang van de risico's op projectniveau omdat een deel van de projecten niet is meegenomen in de risico-inventarisatie voor het MPRG en er daarnaast sprake is van tekortkomingen in de kwantitatieve risicoanalyse die in 2011 op projectniveau zijn uitgevoerd. De risico's op portefeuilleniveau zijn in het MPRG 2011 doorgerekend aan de hand van vier scenario's. Bij het bepalen van de benodigde omvang van

de weerstandscapaciteit is Stadsontwikkeling uitgegaan van het scenario 'lichte vertraging' dat als het meest waarschijnlijke scenario wordt beschouwd. Het feit dat de weerstandscapaciteit bedoeld is om substantiële onvoorziene financiële tegenvallers op te vangen en de recente economische ontwikkelingen, maken dat het scenario 'lichte vertraging' minder waarschijnlijk wordt en maken de keuze voor dit scenario discutabel.

In deze paragraaf staat het meest recente MPRG, het MPRG 2011 centraal. Deze MPRG is in oktober 2011 verschenen. De analyse van de risico's op projectniveau is in het MPRG 2011 voor het eerst niet beperkt tot de grondexploitaties die zijn opgenomen in de MGP projecten. Uitgangspunt was dat alle projecten met een (des)investering >€ 1 miljoen werden opgenomen in de risicoanalyse. De ondergrens van € 1 miljoen is gekozen omdat de impact van de risico's op de weerstandscapaciteit relevant en van materiële betekenis moet zijn voor de financiële positie van de organisatie.⁵⁸

Op basis van de gehanteerde ondergrens van € 1 miljoen maken in totaal 66 projecten onderdeel uit van de risicoanalyse in het MPRG 2011.⁵⁹ Onder de 66 projecten bevinden zich 55 projecten in uitvoering, 8 projecten in voorbereiding en drie deelnemingen. Voor de projecten in uitvoering en de deelnemingen is een kwalitatieve en kwantitatieve risicoanalyse uitgevoerd. In het MPRG 2011 is vermeld dat bij twaalf projecten in uitvoering om uiteenlopende redenen geen risicoanalyse is uitgevoerd. Aangezien dit een aanzienlijk deel (22%) van het totaal aantal projecten in uitvoering betreft, kan de risicoanalyse niet volledig worden geacht. Voor de projecten in voorbereiding is gekeken naar het effect op het plansaldo wanneer de marktwaaarde met 10% afneemt.

Uit de Monte Carlo analyse die is uitgevoerd op de 55 projecten in uitvoering en de drie deelnemingen volgt dat de som van de risico's op projectniveau bij een zekerheidspercentage van 85% € 118 miljoen bedraagt. Daarvan is volgens het MPRG 2011 € 82 miljoen gedekt door risicoreserves die zijn opgenomen in de projectbegrotingen. De rekenkamer heeft in paragraaf 5-3-4 meerdere tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot de kwantitatieve risicoanalyse op projectniveau. Daarom kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de mate waarin de genoemde € 118 miljoen de werkelijke omvang van de risico's op projectniveau representeert en de mate waarin de genoemde € 82 miljoen aan risicoreserves in de projecten een goed beeld geeft van de werkelijke omvang van de risicoreserves in de projecten. De rekenkamer constateerde in paragraaf 5-3-4 immers dat de wijze waarop de risico's uit de kwalitatieve risicoanalyse worden vertaald naar bandbreedtes/parameters waarmee wordt gerekend in de kwantitatieve analyse niet inzichtelijk is.

De rekenkamer constateert dat de afdeling Planeconomie in het MPRG 2011 voor het eerst een zekerheidspercentage van 85% hanteert bij de Monte Carlo simulatie. Dit is conform de nieuwe spelregels onvoorzien en onzekerheidsreserve, maar in voorgaande MPRG's werd uitgegaan van een zekerheidspercentage van 90%. De consequenties van deze verschuiving zijn in het volgende kader toegelicht.

⁵⁸ MPRG 2011, Stadsontwikkeling, oktober 2011, pag. 31.

⁵⁹ In totaal omvat de portefeuille grondexploitaties op dat moment 141 actieve grondexploitaties bestaande uit 98 reguliere exploitaties, 27 'binnen het hek' en 16 restgebieden. Daarnaast heeft Stadsontwikkeling 35 projecten ruimtelijke ontwikkeling, 38 grondexploitaties in voorbereiding, 58 studieplannen, 59 projecten t.b.v. het bestuur en 2 overige projecten in portefeuille.

verschuiving zekerheidspercentage van 90% naar 85%

In het MPRG 2011 hanteert Stadstontwikkeling in de Monte Carlo simulatie voor het eerst een zekerheidspercentage van 85%. In voorgaande MPRG's werd uitgegaan van een zekerheidspercentage van 90%. Daar waar Stadsontwikkeling er voorheen van uitging dat het saldo van de grondexploitaties in werkelijkheid nooit lager zou uitvallen dan het minimale saldo bij een zekerheid van 90%, gaat Stadstontwikkeling er nu vanuit dat het saldo van de grondexploitaties in werkelijkheid nooit lager uit zal vallen dan het minimale saldo bij een zekerheid van 85%. De houding van Stadsontwikkeling ten opzichte van risico's is hiermee in feite optimistischer geworden; het minimale saldo op basis van een Monte Carlo simulatie zal bij een zekerheidspercentage van 90% namelijk altijd lager zijn dan bij een zekerheidspercentage van 85%.

De omgevingsrisico's op portefeuilleniveau die de afdeling planeconomie in het MPRG 2011 signaleert zijn gelijk aan de omgevingsrisico's in het MPRG 2009. Het betreft het marktrisico en het afzetrisico. Tabel 5-14 geeft inzicht in de oorzaken, gevolgen van deze risico's en de beheersmaatregelen bij deze risico's, zoals vermeld in het MPRG 2011.

tabel 5-14: omgevingsrisico's MPRG 2011

risico	oorzaken	gevolgen	beheersmaatregelen
marktrisico	• gevolgen verslechterde economie • slechte afzetbaarheid programma • terughoudendheid banken / moeizame hypotheekverstrekking • sterkere stijging van kosten t.o.v. opbrengsten • teruglopende subsidieverstrekking Rijk	• kostendekkendheid loopt terug • vertraging totale gebiedsontwikkeling en productie • slechte doorstroming kopersmarkt • dalende grondprijzen	• monitoren en analyseren planaanbod woningbouw • planaanbod bespreken met betrokken partijen t.b.v. goede afstemming vraag - aanbod
afzetrisico	• omschakeling aanbodgericht naar vraaggericht • concurrerende projecten binnen en buiten de gemeente	• slechte afzetbaarheid leidt to vertraging projecten • verslechtering plansaldi • verdere verlaging grondprijzen • leegstand	• monitoren en analyseren planaanbod woningbouw • planaanbod bespreken met betrokken partijen t.b.v. goede afstemming vraag - aanbod

Noch het MPRG 2011, noch andere documenten geven inzicht in welke afdeling/functionaris verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregelen en wanneer deze geëffectueerd moeten zijn. Daarnaast constateert de rekenkamer dat de beheersmaatregelen die in het MPRG 2011 zijn vermeld minder concreet zijn dan de beheersmaatregelen die eerder in het MPRG 2009 zijn opgenomen (zie tabel 5-12). De beheersmaatregelen die in het MPRG 2011 zijn genoemd beperken zich tot het monitoren en analyseren van het planaanbod en overleg met betrokken partijen. Het MPRG 2011 gaat niet in op de effecten die deze beheersmaatregelen (naar verwachting) opleveren en de mate waarin de risico's daarmee verminderd worden. Daardoor is onduidelijk of de genoemde beheersmaatregelen voldoende zijn om het afzetrisico en het marktrisico te beheersen.

Vertaling risico's naar weerstandscapaciteit

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit zijn in het MPRG 2011 de omgevingsrisico's op portefeuilleniveau doorgerekend aan de hand van een viertal scenario's die zijn afgezet tegen het zogenaamde basisscenario. Het basisscenario gaat uit van:

- de stand van zaken na de herijking in 2010 met beperkte aanpassingen als gevolg van recente ontwikkelingen;
- een economische situatie die vraagt om een behoudende fasering en behoudende omvang werklocaties;
- gematigd positief herstel woningbouwontwikkelingen.

In het basisscenario is volgens het MPRG € 20 miljoen aan extra weerstandscapaciteit nodig om het markt- en afzetrisico af te dekken.

Tabel 5-15 geeft een overzicht van de vier scenario's die in het MPRG 2011 zijn uitgewerkt, de uitgangspunten die de afdeling Planeconomie voor deze scenario's heeft gehanteerd en de extra weerstandscapaciteit die naast weerstandscapaciteit die benodigd is voor de projectrisico's nodig is om het markt- en afzetrisico af te dekken.

tabel 5-15: scenario's MPRG 2011

scenario	uitgangspunten t.o.v. basisscenario	extra weerstandscapaciteit
1 lichte versnelling	zelfde uitgangspunten als basisscenario met uitzondering van de een versnelling in de werklocaties	- € 5 miljoen
2 lichte vertraging	zelfde uitgangspunten als basisscenario met uitzondering van een vertraging van de woningbouwproductie met maximaal twee jaar en tijdelijke stagnatie index uitgifteprijs	+ € 46 miljoen
3 verdieping crisis	vertraging productie woningbouw en werklocaties met 2 tot 7 jaar en negatieve grondprijsontwikkeling	+ € 198 miljoen
4 zwaar weer	geen productie komende vijf jaar, substantiële afwaardering grondprijzen, daarna gematigd herstel	+ € 375 miljoen

Bij het doorrekenen van de scenario's zijn de parameters voor de omslagrente, wijziging nominale kosten en wijziging nominale opbrengsten in alle scenario's gelijkgesteld. De parameters voor de opbrengstenindex, index op de verwervingen, kostenindex en vertraging/versnelling tijd variëren per scenario. Het MPRG 2011 vermeldt dat voor alle scenario's geldt dat een potentiële afwaardering van de grondopbrengsten (parameter opbrengstenindex) de grootste impact heeft op het geprognosticeerde resultaat van de portefeuille. De tweede sterk bepalende variabele is de fasering van de productie van woningbouw- en werklocaties (parameter vertraging/versnelling tijd).

De afdeling Planeconomie stelt in het MPRG 2011 dat de kans zeer klein is dat het best case scenario (lichte versnelling) of het worst case scenario (zwaar weer) werkelijkheid wordt. Anderzijds geeft de afdeling Planeconomie aan dat het huidige basisscenario waarop de grondexploitaties zijn gebaseerd ook minder waarschijnlijk lijkt te worden. Omdat het planaanbod bij de herijking in 2010 al is geconfronteerd met een achterblijvende marktvraag en de fasering van werklocaties en woningbouw daarbij is aangepast stelt Stadsontwikkeling voor uit te gaan van het scenario lichte vertraging in de productie. Op basis van dit scenario is € 46 miljoen extra weerstandscapaciteit nodig om het markt- en afzetrisico af te dekken.

De rekenkamer constateert dat sprake is van grote verschillen tussen de scenario's als het gaat om het extra weerstandscapaciteit dat nodig is om het markt- en afzetrisico af te dekken. In het door Stadsontwikkeling voorgestelde scenario lichte vertraging is € 46 miljoen extra weerstandscapaciteit benodigd, terwijl het scenario verdieping crisis € 198 miljoen extra weerstandscapaciteit vereist, een verschil van bijna € 150 miljoen. In het scenario zwaar weer komt de benodigde extra weerstandscapaciteit zelfs uit op € 375 miljoen, een verschil van € 177 miljoen met het scenario verdieping crisis. Tabel 5-16 geeft een overzicht van de bandbreedtes en parameters waarmee in deze drie negatieve scenario's is gerekend.

tabel 5-16: verschillen scenario's lichte vertraging, verdieping crisis, zwaar weer

parameters	bandbreedtes scenario lichte vertraging	bandbreedtes scenario verdieping crisis	bandbreedtes scenario zwaar weer
• vertraging woningbouw	• 0 tot 2 jaar vertraging	• 2 tot 7 jaar vertraging	• 5 jaar geen projecten • na 5 jaar langzaam herstel
• vertraging werklocaties	• geen vertraging	• 2 tot 7 jaar vertraging	• 5 jaar geen projecten • na 5 jaar langzaam herstel
• opbrengstenindex	• 2 jaar 0% • daarna 1,5% • vanaf 2031 2%	• 2 jaar -5% • daarna 1,5 % • vanaf 2031 2%	• 2 jaar -20% • daarna 1,5% • vanaf 2031 2%
• verwervingsindex	• 2 jaar 0% • daarna 2%	• 2 jaar -2,5% • daarna 2%	• 2 jaar -10% • daarna 2%
• kostenindex	• 2011 3% • daarna tussen 2% en 2,5%	• 2011 3% • daarna tussen 2% en 2,5%	• 2011 3% • daarna tussen 2% en 2,5%
• omslagrente	• 4 jaar 4% • daarna bandbreedte op basis van historische rente	• 4 jaar 4% • daarna bandbreedte op basis van historische rente	• 4 jaar 4% • daarna bandbreedte op basis van historische rente

Uit deze tabel komt naar voren dat de verschillen tussen de scenario's zitten in de bandbreedtes die zijn gehanteerd voor vertraging woningbouw en vertraging werklocaties en de percentages waarmee is gerekend voor de parameters opbrengstenindex en verwervingsindex.

In het MPRG 2011 heeft Stadsontwikkeling, uitgaande van het scenario 'lichte vertraging' de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties bepaald aan de hand van de volgende berekening:

benodigde weerstandscapaciteit = som projectrisico's (bij 85% betrouwbaarheid) + som omgevingsrisico's (uitgaande van scenario lichte vertraging en 85% betrouwbaarheid) – som van voorzieningen en posten onvoorzien

Deze som van de projectrisico's en omgevingsrisico's komt uit op € 164 miljoen (118 miljoen + 46 miljoen). Vervolgens is de afdeling Planeconomie nagegaan in welke mate de projectrisico's en omgevingsrisico's reeds worden afgedekt binnen de projecten en op portefeuilleniveau. Volgens het MPRG 2011 geldt dat € 116 miljoen aan risico's al is afgedekt middels beheersmaatregelen en/of voorzieningen. Deze € 116 miljoen bestaat uit:

- voorziening werklocaties € 22,2 miljoen;
- voorziening deelnemingen € 12,8 miljoen;
- posten onvoorzien in projecten € 82 miljoen.

Conclusie in het MPRG 2011 is dat de benodigde weerstandscapaciteit in relatie tot de portefeuille grondexploitaties € 48 miljoen (€ 164 miljoen – € 116 miljoen) bedraagt. Bij het berekenen van het weerstandsvermogen is de afdeling Planeconomie echter uitgegaan van het scenario (lichte vertraging) dat zij het meest aannemelijk acht. Aangezien het weerstandsvermogen toereikend moet zijn om substantiële onvoorziene tegenvallers op te vangen zou men uit moeten gaan van een negatiever scenario dan het scenario dat zij het meest waarschijnlijk acht. Immers, wanneer de werkelijkheid negatiever uitpakt dan het meest waarschijnlijke scenario zal de beschikbare weerstandscapaciteit niet toereikend zijn. Dit is des te meer relevant nu de economische situatie lijkt te verslechteren waardoor het de vraag is in hoeverre het scenario 'lichte vertraging' nog steeds het meest aannemelijke scenario is. In dat verband heeft het college in een brief aan de raad d.d. 8 februari 2012 aangegeven dat gezien de toegenomen economische onzekerheid in 2012 versneld een MPRG zal worden opgesteld. Naar verwachting is deze MPRG in de zomer van 2012 gereed.

In mei 2012 zijn de uitkomsten van de 'stresstest gemeente Rotterdam' verschenen.⁶⁰ In deze stresstest is onder andere nagegaan welke gevolgen een vastgoedcrisis heeft voor de gemeente Rotterdam. De effecten van een vastgoedcrisis zijn in de stresstest berekend aan de hand van verschillende scenario's. Uitkomst van de stresstest is dat indien het grondbedrijf 80% van haar kosten kan besparen het negatieve effect van een vastgoedcrisis beperkt blijft tot € 97,5 miljoen. Indien deze kostendaling niet plaats vindt kan het cumulatieve negatieve effect oplopen tot € 414,6 miljoen. In het licht van de uitkomsten van de stresstest constateert de rekenkamer dat de omvang van de weerstandscapaciteit, zoals bepaald op basis van het MPRG 2011, onvoldoende zal zijn om substantiële onvoorziene tegenvallers op te vangen.

⁶⁰ SEO economisch onderzoek, stresstest gemeente Rotterdam, mei 2012

5-4-8 overall-beeld werkwijze voor bepalen weerstandscapaciteit

Stadsontwikkeling heeft in de MPRG's geen eenduidige werkwijze gehanteerd bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Voor 2008 werd de benodigde weerstandscapaciteit niet gerelateerd aan de omvang van de risico's in de portefeuille. Vanaf 2008 werd deze relatie wel gelegd, maar is de weerstandscapaciteit bepaald op basis van onvolledige risico-inventarisaties. Vanaf 2009 is de weerstandscapaciteit gekoppeld aan een door Stadsontwikkeling gekozen scenario. In 2009 en 2011 is echter gekozen voor het scenario dat Stadsontwikkeling het meest waarschijnlijk acht, terwijl de weerstandscapaciteit bedoeld is om onverwachte tegenvallers op te vangen.

Tabel 5-18 geeft een samenvatting van de wijze waarop Stadsontwikkeling in 2007, 2008, 2009 en 2011 de benodigde weerstandscapaciteit heeft bepaald in relatie tot de risico's in de portefeuille grondexploitaties.

tabel 5-18: werkwijze bepalen weerstandscapaciteit

jaar	doorgerekend aantal scenario's	gehanteerde uitgangspunten bij bepalen omvang weerstandscapaciteit	minimale omvang weerstandscapaciteit
2007	0	geen koppeling risico's – weerstandscapaciteit, uitgangspunt is advies Deloitte uit 2003 met een bandbreedte van 20 miljoen	€ 70 miljoen
2008	3	som risico's bepaald op basis van de meest gunstige en de meest negatieve gemiddelde netto contante waardes die volgen uit de monte carlo simulaties op de scenario's benodigde weerstandscapaciteit = som risico's – positief saldo grondexploitaties op dat moment	€ 65 miljoen
2009	1	bandbreedte voor weerstandscapaciteit bepaald aan de hand van de gemiddelde uitkomst en de meest negatieve uitkomst van de monte carlo simulatie benodigde weerstandscapaciteit = (som projectrisico's + som omgevingsrisico's) – positief saldo projecten in uitvoering	minimaal € 6,1 miljoen maximaal 96,8 miljoen
2011	4	meest aannemelijke scenario is uitgangspunt berekening weerstandscapaciteit = (som projectrisico's + som omgevingsrisico's in meest aannemelijk scenario) – (voorziening werklocaties + voorziening deelnemingen + posten onvoorzien in projecten)	€ 48 miljoen

Zoals tabel 5-18 laat zien heeft Stadsontwikkeling steeds andere uitgangspunten gehanteerd bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

In 2007 was in het geheel geen sprake van een relatie tussen de omvang van de risico's in de portefeuille grondexploitaties en de berekende weerstandscapaciteit. Vanaf 2008 is voor het eerst getracht de benodigde weerstandscapaciteit te relateren aan de omvang van de risico's in de portefeuille grondexploitaties. Zowel in 2008, 2009 als in 2011 kunnen de risicoanalyses die zijn gebruikt om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen niet volledig worden geacht.

In 2008 rekt Stadstontwikkeling voor het eerst scenario's door om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. In 2008 heeft Stadsontwikkeling drie scenario's doorgerekend op basis waarvan de som aan risico's in kaart is gebracht. Vanaf 2009 gaat Stadsontwikkeling anders om met de scenario's; vanaf dat jaar is de omvang van het weerstandsvermogen gekoppeld aan één, door Stadsontwikkeling gekozen, scenario. Zowel in 2009, als in 2011 heeft Stadsontwikkeling in dit verband gekozen voor het scenario dat zij het meest reëel acht. In relatie tot de weerstandscapaciteit moet echter worden uitgegaan van een negatiever scenario dan het scenario dat het meest waarschijnlijk wordt geacht. De weerstandscapaciteit is immers bedoeld om onverwachte tegenvallers mee op te vangen.

5-5 risicomanagement op programmaniveau

In deze paragraaf komt aan bod hoe Stadsontwikkeling in de praktijk invulling geeft aan het risicomanagement op programmaniveau. Tabel 5-19 bevat de normen die de rekenkamer hanteert om te beoordelen of het door Stadsontwikkeling gevoerde risicomanagement op programmaniveau adequaat is. Aansluitend wordt het normenkader kort toegelicht.

tabel 5-19: normen risicomanagement op programmaniveau

normen	criteria
Stadsontwikkeling voert het risicomanagement op programmaniveau uit conform de procesbeschrijving.	• Stadsontwikkeling doorloopt alle stappen van het proces van risicomanagement. • Stadsontwikkeling handelt in de uitvoering van het risicomanagement conform de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
Stadsontwikkeling identificeert potentiële risico's die het geplande programma in de grondexploitaties kunnen raken.	• Stadsontwikkeling brengt bij de risicoanalyse op programmaniveau in kaart wat de potentiële risico's zijn die het geplande programma in de grondexploitaties kunnen raken. • Stadsontwikkeling maakt op programmaniveau inzichtelijk welke samenhang bestaat tussen potentiële risico's die het geplande programma in de grondexploitaties kunnen raken.
Stadsontwikkeling schat de kans dat risico's zullen optreden en de impact die dit op het geplande programma in de grondexploitaties zal hebben en maakt inzichtelijk wat de belangrijkste risico's zijn.	• Stadsontwikkeling prioriteert de risico's door het inschatten van kans en impact. • Stadsontwikkeling bepaalt met behulp van een vastgestelde grenswaarde voor de score op kans en impact wat de belangrijkste risico's in de grondexploitatie zijn.

Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen.

Stadsontwikkeling monitort voortdurend hoe de geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen.

Stadsontwikkeling evalueert of de genomen beheersmaatregelen de risico's daadwerkelijk verminderen.

- Stadsontwikkeling maakt voor de belangrijkste risico's beargumenteerd de keuze om het risico te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren.
- Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen wanneer risico's vermeden of verminderd moeten worden.
- Stadsontwikkeling maakt een inschatting van het effect van de gekozen beheersmaatregelen en het restrisico dat vervolgens overblijft.
- Stadsontwikkeling bepaalt wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel.
- Stadsontwikkeling bepaalt per beheersmaatregel wanneer deze geëffectueerd moet zijn.
- Stadsontwikkeling monitort continu hoe de risico's zich ontwikkelen.
- Stadsontwikkeling registreert relevante informatie over de wijze waarop de risico's zich ontwikkelen.
- Stadsontwikkeling evalueert het effect van de ingezette beheersmaatregelen.
- Stadsontwikkeling legt bevindingen uit de evaluaties vast.
- Indien de evaluatie hiertoe aanleiding geeft zet Stadsontwikkeling aanvullende beheersmaatregelen in.

5-5-1 toelichting normen

Bij het risicomanagement op programmaniveau gaat het om het in kaart brengen van de risico's die van invloed zijn op het op stedelijk niveau geplande programma in de grondexploitaties (gemeentelijk en niet-gemeentelijk). Het proces van risicomanagement doorloopt op programmaniveau grotendeels dezelfde stappen als het risicomanagement op project- en portefeuilleniveau. Stadsontwikkeling moet de risico's identificeren, kans en impact inschatten en beheersmaatregelen nemen. Bij het nemen van beheersmaatregelen gaat het er op programmaniveau om een goede balans tussen vraag en aanbod te borgen voor het in de grondexploitaties opgenomen aanbod aan werklocaties en woningen. Vervolgens moet Stadsontwikkeling monitoren hoe de risico's zich verder ontwikkelen en evalueren of de genomen maatregelen het gewenste effect hebben.

5-5-2 invulling risicomanagement op programmaniveau

Op programmaniveau heeft Stadsontwikkeling onvoldoende invulling gegeven aan het risicomanagement. Risico's in relatie tot de stedelijke programmering van woningbouw en werklocaties worden onvoldoende in kaart gebracht waardoor het onmogelijk is om invulling te geven aan de daarop volgende stappen in het proces van risicomanagement. Op programmaniveau wordt enkel de ontwikkeling van het risico op een lagere marktvrage gemonitord door de afdeling beleid & waardebeoordeling. Deze afdeling adviseert op basis van de analyses die zij maken ook over het afstemmen van de grondexploitaties op ontwikkelingen in de marktvrage. Binnen Stadsontwikkeling ziet niemand erop toe dat de adviezen van beleid &

waardebepaling adequaat in de grondexploitaties worden verwerkt. De laatste navigator werklocaties signaleert dat het aanbod in de plannen groter is dan de verwachte marktvraag.

Voor het risicomanagement op programmaniveau heeft Stadsontwikkeling, net als voor het risicomanagement op portefeuilleniveau, geen werkwijze beschreven. In de praktijk geeft Stadsontwikkeling op programmaniveau ook geen invulling aan het volledige proces van risicomanagement. Risico's in relatie tot de stedelijke programmering van woningbouw en werklocaties worden niet periodiek geïnventariseerd, waardoor het logischerwijs onmogelijk is om op gestructureerde wijze invulling te geven aan de daarop volgende stappen in het proces van risicomanagement.

Enkel de afdeling beleid & waardebeoordeling verricht activiteiten die tot het risicomanagement op programmaniveau gerekend kunnen worden. Deze activiteiten hebben betrekking op het monitoren van het risico op een lagere marktvraag. De afdeling Beleid & Waardebeoordeling monitort de ontwikkeling van dit risico door de marktvraag versus het aanbod te analyseren voor het woningbouwprogramma en het kantorenprogramma.

Analyse woningbouwprogramma

Op 20 september heeft Stadsontwikkeling een analyse van het woningbouwprogramma aan het college aangeboden. In deze analyse is de marktvraag naar nieuwbouwwoningen afgezet tegen het planaanbod in Rotterdam. Risico's zijn in de analyse niet expliciet vermeld, maar wel uit het document af te leiden. Zo wordt bijvoorbeeld gesignaleerd dat⁶¹:

- er sprake is van een terugval in de vraag naar koopwoningen;
- de concurrentie uit regio's toeneemt;
- er sprake is van een overschot aan plannen voor de korte- en middellange termijn.

Aan de hand van drie scenario's is in de analyse verwoord welke effecten deze factoren kunnen hebben op de aantallen woningen die de komende jaren in Rotterdam gebouwd kunnen worden. De financiële effecten van het doorvoeren van een op de marktvraag aangepaste fasering zijn voor een twintigtal grondexploitaties in kaart gebracht. Volgens de analyse is een negatief financieel effect van € 15 miljoen te verwachten. Deze tegenvaller betreft alleen de gevolgen van een aangepaste fasering, bijstellingen van de grondprijs zijn in de analyse niet meegenomen.

In augustus 2011 is een update uitgevoerd op de analyse die in 2010 is gemaakt van het woningbouwprogramma. De afdeling Beleid & Waardebeoordeling is in het eerste kwartaal 2012 gestart met een nieuwe volledige analyse van de woningbouwplannen in relatie tot de marktvraag.⁶² De uitkomsten van deze analyse waren ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet bekend. De afdeling Beleid & Waardebeoordeling monitort de ontwikkeling van de marktvraag naar woningen ook lopende het jaar en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan projectmanagers, gebiedsmanagers en de directeur gebiedsontwikkeling.

⁶¹ Stadsontwikkeling, afdeling Beleid & Waardebeoordeling, woningbouwprogramma 2010-2020: marktvraag versus planaanbod, 20 september 2010.

⁶² Interview met bouwcoördinator en programmamanager nieuwbouw, 13 februari 2012.

De uitkomsten van de woningmarktanalyses die Beleid & Waardebepaling maakt worden besproken in het porto-overleg met de wethouder waarbij besluitvorming plaatsvindt over aanvullende acties en maatregelen. Binnen Stadsontwikkeling is geen functionaris aanwezig die er op toe ziet dat de adviezen van Beleid & Waardebepaling eenduidig in de grondexploitaties worden vertaald.

werklocaties

De afdeling Beleid & Waardebepaling monitort ook voor de werklocaties (kantoren, bedrijven en winkels) hoe het geplande aanbod zich verhoudt tot de ontwikkeling van de marktvraag.

In 2009 is in de visie werklocaties Rotterdam 2030 inzicht gegeven in de verhouding tussen de ruimtevraag en het ruimteaanbod voor verschillende typen werklocaties. Het aanbod aan locaties bleek veel groter dan de marktvraag. Naar aanleiding van die constatering zijn een aantal grote ontwikkelplannen tegen het licht gehouden en is het programma fors naar beneden bijgesteld.⁶³ In navolging van de visie werklocaties is in 2010 de navigator werklocaties ontwikkeld. Doel van de navigator is om twee keer per jaar inzichtelijk te maken hoe het aanbod aan ruimte voor kantoren, bedrijven en winkels zich verhoudt tot de marktvraag.

In de eerste navigator werklocaties 2010 werd de verwachting geschetst dat de marktvraag wel eens voor een langere periode onder het niveau van de voorgaande jaren kan blijven en dat de verwachting is dat de leegstand van kantoren en winkelruimte zal oplopen. Ook de tweede navigator werklocaties 2010 en de eerste navigator werklocaties 2011 schetsen een beeld waarin het aanbod in de plannen voor de komende vijf jaar in alle sectoren (bedrijfsruimte, kantoorruimte, winkelruimte) groter is dan de marktvraag.

In de navigator werklocaties 2011 zijn geen adviezen opgenomen met betrekking tot aanpassingen die de sector Gebiedsontwikkeling gezien de ontwikkeling van de marktvraag naar werklocaties door zou moeten voeren in de grondexploitaties. In de MPRG 2011 is voor de werklocaties opgenomen dat aanpassing van het huidige planaanbod op dit moment niet benodigd is. Daarbij is echter ook vermeld dat wanneer de huidige marktvraag zich de komende jaren doorzet wel het risico bestaat dat de plannen alsnog aangepast moeten worden.⁶⁴

De navigator werklocaties 2012 is verschenen in april 2012. In deze navigator is wederom aangegeven dat Rotterdam een fors overaanbod aan kantoorruimte heeft en er ook overaanbod gaat ontstaan bij bedrijfspanden en winkels.⁶⁵ Volgens de navigator neemt in alle sectoren de behoefte aan nieuwbouw af en zal er behoedzaam geprogrammeerd moeten worden om vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. In een separaat advies aan de directie Stadsontwikkeling zijn in mei 2012 de maatregelen uiteen gezet die genomen kunnen worden om het oplopende overaanbod te reduceren. De voorgestelde maatregelen bestaan uit het geheel of gedeeltelijk schrappen van projecten, faseren van projecten tot na 2022 en transformatie naar een

⁶³ Stadsontwikkeling, notitie scenario's werklocaties, 1 september 2010.

⁶⁴ Stadsontwikkeling, MPRG 2011, oktober 2011, pag. 50.

⁶⁵ Stadsontwikkeling, navigator werklocaties 2012, april 2012, pag. 4.

andere bestemming.⁶⁶ De financiële consequenties van de maatregelen zijn in het advies niet uiteengezet.

⁶⁶ Stadsontwikkeling, navigator werklocaties 2012 nr.1 – advisering en stand van zaken, 7 mei 2012



6 informatievoorziening aan ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag naar de informatievoorziening aan de orde: *‘waarborgt de manier waarop de diensten en het college het proces van informatievoorziening hebben ingericht en de manier waarop dit functioneert, dat de informatie aan de hand waarvan beslissingen over grondexploitaties worden genomen, kwalitatief en kwantitatief voldoende is?’*

Informatievoorziening is een breed begrip en daarom wordt het begrip in dit onderzoek als volgt gedefinieerd door de rekenkamer:

“het proces van informatieverstrekking met betrekking tot financiële gegevens over de grondexploitaties waarbij in ieder geval de initiële besluitvorming en afwijkingen/mutaties omtrent de grondexploitaties worden gemeld.”

Om te beoordelen of de informatievoorziening kwalitatief en kwantitatief adequaat is, heeft de rekenkamer normen opgesteld. De algemene normen voor informatievoorziening zijn samengevat in tabel 6-1.

tabel 6-1: algemene normen informatievoorziening

normen

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau tijdig, volledig en juist is.

De informatievoorziening over de grondexploitaties op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau is transparant, duidelijk en consistent.

Dit hoofdstuk bespreekt eerst de informatievoorziening binnen SO, vervolgens de informatievoorziening van Stadsontwikkeling aan het college. Hierbij komen achtereenvolgens de informatievoorziening op project-, portefeuille- en programmaniveau aan de orde. Ook het normenkader is per niveau nader uitgewerkt. Tot slot wordt enkele achtergrond informatie gegeven over de manier waarop het college en de bestuursdienst zich bezighouden met de informatievoorziening. We volgen de rapportagelijnen die ook in tabel 6-2 zijn samengevat: van Stadsontwikkeling intern, naar B&W, naar de gemeenteraad. De laatste stap komt in hoofdstuk 7 aan de orde. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de informatielijn tot en met het niveau van B&W. Tabel 6-2 geeft per niveau de relevante documenten en overleggen weer.

tabel 6-2: analyseschema informatievoorziening

	rapportagelijijn	projectniveau	portefeuilleniveau	Programmaniveau
binnen Stadsontwikkeling	van projectleider naar ambtelijke opdrachtgever	- projectrapportages - MGP	- managementrapportages - directie/MT overleggen	- navigators werkkollocaties - analyses woningbouw - gebiedsprogramma's (zijn in de maak en komen in de loop van 2012)⁶⁷
college van B en W	van ambtelijke opdrachtgever naar bestuurlijke opdrachtgever	- staf/porto overleggen - college overleggen - MGP	- MPRG - rapportages via p&c-cyclus	Collegewerkprogramma
Raad	van college naar raad	- MGP - incidenteel via collegebrieven	rapportages via p&c-cyclus	Stadsvisie Rotterdam

6-2 informatievoorziening op projectniveau

In de periodieke rapportages worden overschrijdingen gemeld van de begrote bedragen in de grondexploitaties. De periodieke rapportages over de grondexploitaties zijn gebaseerd op Grobis. De managementrapportages geven sturingsinformatie over de projecten. De ambtelijke opdrachtgever ontvangt conform de RSPW de Monitor Grote Projecten (MGP). In de MGP worden verliesnemingen als desinvesteringen gepresenteerd waardoor niet duidelijk wordt wat de financiële stand zou zijn zonder verliesnemingen. De MGP geeft geen verklaring voor de verschillen tussen planning en realisatie. Hierdoor is het format van de MGP onvoldoende om het college en de raad daadwerkelijk inzicht te geven in de stand van zaken. Verder constateert de rekenkamer dat de onafhankelijkheid van de controlfunctie onvoldoende is gewaarborgd.

6-2-1 normen voor informatievoorziening op projectniveau

Tabel 6-3 bevat de normen die de rekenkamer hanteert om te beoordelen of de informatievoorziening op projectniveau via de rapportagelijijn van projectmanager naar ambtelijke opdrachtgever (AOG) en naar bestuurlijke opdrachtgever (BOG) adequaat is.

tabel 6-3: normen informatievoorziening op projectniveau

normen	criteria
Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op projectniveau tijdig, volledig en juist is.	
De informatievoorziening over de grondexploitaties op projectniveau is transparant, duidelijk en consistent.	

⁶⁷ In de gebiedsprogramma's worden de activiteiten die Stadsontwikkeling in een deelgemeente verricht opgenomen. In de gebiedsprogramma's is de vertaling van het collegewerkprogramma naar de deelgemeenten te vinden voor de onderdelen waar Stadsontwikkeling verantwoordelijk voor is.
(Bron: concernbegroting gemeente Rotterdam 2012)

AOG en BOG ontvangen een compleet startdocument / projectplan voorafgaand aan de start van het project.

AOG en BOG ontvangen periodiek een voortgangsrapportage met daarin actuele informatie over planning, financiën en risico's.

AOG ontvangt 4-maandijks actuele informatie ten behoeve van de Monitor Grote Projecten.

AOG en BOG ontvangen bij iedere fase-overgang een beslisdocument met daarin een terugblik op de afgeronde fase en een doorkijk naar de volgende fase.

AOG en BOG ontvangen een afwijkingsrapportage wanneer de meldingsnormen uit de RSPW worden overschreden of er sprake is van andere relevante afwijkingen.

- In het startdocument is de projectorganisatie beschreven en zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd.
- Het startdocument bevat:
 - een projectfasering en een initiële planning.
 - een initiële begroting van kosten en opbrengsten inclusief onderbouwing van de daarbij gehanteerde uitgangspunten.
 - een overzicht van potentiële risico's, een inschatting van de gevolgen wanneer deze risico's optreden en de te nemen beheersmaatregelen om de risico's te beperken.
- De projectmanager rapporteert 3 keer per jaar aan AOG over de voortgang van het project, AOG rapporteert dit aan BOG.
- De voortgangsrapportage biedt inzicht in:
 - de stand van zaken ten opzichte van de planning en een toelichting op eventuele verschillen.
 - gerealiseerde kosten en baten en eventuele verschillen ten opzichte van de begroting.
 - verwachte onder- of overschrijdingen > 250.000 ten opzichte van de begroting.
 - hoe eerder geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen en het effect van de genomen beheersmaatregelen.
 - nieuwe potentiële risico's, een inschatting van de gevolgen wanneer deze risico's optreden en de te nemen beheersmaatregelen.
- De projectmanager levert 4-maandijks actuele informatie aan voor de Monitor Grote Projecten.
- De aangeleverde informatie omvat alle onderwerpen die in het format van de Monitor Grote Projecten aan de orde komen.
- Het beslisdocument biedt inzicht in:
 - de stand van zaken van de gebiedsontwikkeling op de aspecten tijd, geld en kwaliteit ten opzichte van het initiële projectplan.
 - de risico's die samenhangen met de volgende fase van het project en de te nemen beheersmaatregelen.
- Het beslisdocument bevat:
 - een analyse van verschillen tussen planning en realisatie in de afgeronde fase, op de aspecten tijd, geld en kwaliteit
 - een planning en begroting voor de volgende fase.
- De projectmanager licht AOG zo spoedig mogelijk in wanneer sprake is van:
 - verwachte saldo afwijkingen > 500.000..
 - een verwachte overschrijding > 3 maanden ten opzichte van de planning voor de actuele fase of ten opzichte van de totaalplanning.
 - een substantiële toename van risico's na aftrek van de risicoreductie door genomen maatregelen.

- AOG licht de BOG zo spoedig mogelijk in wanneer:
 - sprake is van verwachte saldo afwijkingen > 500.000.
 - sprake is van een verwachte overschrijding > 6 maanden ten opzichte van de planning voor de actuele fase of > 9 maanden ten opzichte van de totaalplanning.
 - door een substantiële toename van risico's projectdoelstellingen reëel gevaar lopen.
 - de post onvoorzien is uitgeput of overschrijding dreigt.
 - belangrijke politieke doelen naar verwachting niet gerealiseerd worden of in gevaar komen.
 - aanpassingen in de scope of in de op te leveren kwaliteit een grote impact hebben op het eindproduct en gemaakte afspraken.
-

6-2-2 bevindingen informatievoorziening op projectniveau

algemeen: organisatie rond grondexploitatie

In de organisatie van projecten binnen Stadsontwikkeling is de projectmanager een belangrijke spil. De diverse deelprojectleiders rapporteren over de voortgang aan de projectmanager, die vervolgens verantwoording aflegt richting de gebiedsmanager. Voor alle grondexploitatie is de gebiedsmanager de eerste ambtelijk opdrachtgever; uiteindelijk is de directeur gebiedsontwikkeling de finale ambtelijk opdrachtgever.

startdocument, fase-overgangen en projectplannen

Voordat een grondexploitatie in uitvoering wordt genomen stelt de dienst een grexboekje op. Dit document bevat de raming van kosten en opbrengsten met de onderbouwing daarvan, de initiële fasering en een beoordeling van de risico's. B&W stelt de grexboekjes vast. Daarmee wordt de desbetreffende grondexploitatie in uitvoering genomen.

Voor RCD en Park Zestienhoven zijn grexboekjes vastgesteld. In het geval van het Laurenskwartier was bij de start van het project nog geen grexboekje voorgescreven. Later is er wel een grexboekje gemaakt. Voor RCD geldt dat voorafgaand aan de vaststelling in het college van B&W, het grexboekje behandeld is in de directieraad RCD, waarin de wethouder zitting heeft (voorzitter).

Volgens de RSPW dient de AOG en de BOG bij iedere faseovergang een beslisdocument te krijgen. Voor de grondexploitatie betekent dit echter dat er lange tijd geen beslisdocument wordt aangeleverd. Het vaststellen van de grondexploitatie, waarbij deze de status 'Grondexploitatie in uitvoering' (GU) krijgt toegekend, is voor lopende grondexploitatie de laatste fase-overgang. Rapportage in het kader van fase-overgangen is daarmee voor grondexploitatie na vaststelling niet meer aan de orde.

Bij vaststelling van de grondexploitatie wordt het grondexploitatieboekje samengevat door de betreffende planeconoom en projectleider en toegelicht in de agendapost voor B&W. De bestuursdienst adviseert vervolgens op de agendapost. In die agendapost wordt toegelicht wanneer uitgangspunten in het project afwijken van algemeen geldende uitgangspunten. Een voorbeeld is het werken met een lager percentage VAT-kosten (Voorbereiding, Administratie, Toezicht) en een hoger percentage opbrengstenstijging om het project Park Zestienhoven haalbaar te maken.

Formeel wordt jaarlijks bij de vaststelling van het jaarverslag de grondexploitatie opnieuw bekrachtigd. De meest recente vastgestelde grondexploitatie is daarom altijd die van het laatste jaarverslag. De oorspronkelijk vastgestelde grondexploitatie wordt niet vermeld in het jaarverslag. Verschillen tussen de actuele stand van de grondexploitaties en de oorspronkelijk vastgestelde exploitaties zijn daardoor niet inzichtelijk, herziene plannen kunnen niet met de initiële plannen vergeleken worden.

In de onderzochte casussen Park Zestienhoven, RCD, Laurenskwartier en Waterwegcentrum zijn projectplannen gevonden. In deze plannen wordt de stand van zaken toegelicht op alle relevante aspecten. De plannen gaan ook in op de organisatie van het project en de verschillende verantwoordelijkheden. De projectplannen worden opgesteld door het projectteam en goedgekeurd door de gebiedsmanager. RCD is een programma en bestaat uit meerdere projecten, waarvan er één een grondexploitatie is. Voor zowel het programma RCD alsook het project RCD ontwikkellocaties zijn projectplannen opgesteld.

periodieke rapportages en P&C-cyclus

De projectmanager is, zoals hiervoor is vermeld, verantwoordelijk voor de beheersing van het project. Een projectcontroller ontbreekt over het algemeen, omdat Stadsontwikkeling hiervoor onvoldoende capaciteit beschikbaar heeft. Alleen op grote grondexploitaties zit een projectcontroller. Deze rol wordt vervuld door bij het project betrokken planeconomen. De onafhankelijkheid van controlfunctie is daardoor onvoldoende gewaarborgd. In de interimcontrole door de accountant eind 2011 is eveneens aangegeven dat extra aandacht voor projectcontrol nodig is.⁶⁸

De concerncontroller, DMC, is verantwoordelijk voor het proces van informatievoorziening op het gebied van begroting en verantwoording en bestuursrapportages. Dit betreft mede informatie over de grondexploitaties. De diensten leveren daartoe de informatie aan. De verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid berust bij die diensten. DMC acht zich daar niet verantwoordelijk voor en toetst die informatie in de praktijk op hoofdlijnen en afwijkingen.

Iedere vier maanden (voorheen ieder kwartaal) wordt gerapporteerd over de voortgang van de projectenportefeuille van Gebiedsontwikkeling aan de ambtelijk opdrachtgever. De grondexploitaties zijn hier een majeur onderdeel van. Het rapportagedeelte over de grondexploitaties gebeurt op basis van een Excel-format, dat wordt ingevuld op basis van de stand in Grobis. In de periodieke rapportages worden afwijkingen gerapporteerd. De rekenkamer heeft geconstateerd dat er overschrijdingen worden gemeld, maar heeft niet onderzocht of alles gemeld is dat gemeld had moeten worden met betrekking tot de casussen. De rekenkamer heeft derhalve niet de volledigheid getoetst. In één van de casussen (Park Zestienhoven) is geconstateerd dat zeswekelijks overleg tussen projectmanager en ambtelijk opdrachtgever plaatsvond, waarbij ook eventuele afwijkingen besproken werden.

De periodieke rapportages gaan vooral op geaggregeerd niveau in op de projecten. Individuele projecten worden alleen genoemd als daar een specifieke aanleiding voor is, zoals een noodzakelijke verliesneming. In de P&C-cyclus worden individuele

⁶⁸ Ernst & Young, Managementletter 2011, 8 december 2011.

projecten alleen genoemd in het kader van verliesnemingen, die immers ten laste van de concernrekening komen. Het MT Gebiedsontwikkeling besluit over welke lijn te hanteren bij eventuele voorzieningen, verlies- of winstnemingen bij desbetreffende projecten.

Monitor Grote Projecten

De Monitor Grote Projecten (MGP) rapporteert aan de hand van doelen, resultaten inspanningen en risicomanagement nader over de grotere gebiedsontwikkelingen en projecten. Hierbij worden gegevens ingevoerd in een vastgesteld format. De MGP komt tot stand door bespreking tussen ambtelijk opdrachtgever, projectmanager en planeconoom. De directeuren van Gebiedsontwikkeling en Vastgoed brengen de MGP in in het Directieoverleg.⁶⁹ Voor de ambtelijk opdrachtgevers, waaronder de directeur Gebiedsontwikkeling, geldt de MGP als verantwoordingsdocument richting de bestuurlijk opdrachtgever. De projecten zijn aangewezen door B&W ter rapportage. Zowel studieplannen, operationele grondexploitaties alsook infrastructurele projecten zijn opgenomen in de MGP.

De MGP werd tot medio 2010 gecoördineerd door het bedrijfsbureau van de sector Gebiedsontwikkeling, sindsdien ligt de coördinatie van de totstandkoming van de MGP's bij het Projectmanagementbureau Rotterdam. De (financiële) input voor de MGP is voor een belangrijk deel afkomstig uit de projectenrapportage. De MGP wordt in het Directieoverleg Stadsontwikkeling vastgesteld, vervolgens in een verantwoordingsgesprek besproken met de verantwoordelijk wethouders, door het college vastgesteld, aan de raad verstuurd en in de combi-commissie BVM/EHM/FIB besproken.

In de Monitor Grote Projecten (MGP) wordt niet over alle grondexploitatieprojecten gerapporteerd. Alleen projecten die voldoen aan bepaalde criteria worden in de MGP opgenomen (zie voor meer toelichting paragraaf 7-3-1). In deze MGP wordt gerapporteerd over de actuele financiële stand van zaken, de planning, de risico's en over de te bereiken resultaten met het project. De MGP vergelijkt ook met de stand volgens meest recent vastgestelde doel, en met een vorige MGP. In de meeste MGP was dit de voorafgaande periode, maar in de vierde maandrapportage 2011 is vergeleken met dezelfde periode een jaar eerder. In de MGP worden verliesnemingen net als grondopbrengsten als desinvesteringen verantwoord. Wat de financiële stand van zaken zonder verliesnemingen zou zijn, wordt uit de MGP daarom niet duidelijk. Uit de casus Laurenskwartier blijkt dat de risicoanalyse in de MGP niet altijd actueel is. Daarnaast biedt de MGP onvoldoende actueel inzicht in de planning en verschillenverklaring. Op grond van de onderzochte casussen constateert de rekenkamer dat de informatievoorziening in de MGP verloopt volgens het vastgestelde format. Door de geconstateerde tekortkomingen in het format van de MGP krijgen het college en de raad naar de mening van de rekenkamer echter onvoldoende inzicht in de stand van zaken.

⁶⁹ De sector Gebiedsontwikkeling maakt vanaf 1 juni 2012 deel uit van de directie Ruimtelijk Economische Ontwikkeling.

6-3 informatievoorziening op portefeuilleniveau

De informatievoorziening op portefeuilleniveau aan de ambtelijke opdrachtgever binnen Stadsontwikkeling voldoet aan de RSPW. De kwaliteit van de managementrapportages is op enkele punten onvoldoende. Er is geen helder inzicht in reeds genomen voorzieningen, realisaties, en de nog te verwachten realisaties in de grondexploitaties (zoals verkochte gronden, publieke werken die uitgevoerd en betaald zijn). Op portefeuilleniveau geven de managementrapportages onvoldoende sturingsinformatie. De informatievoorziening aan de bestuurlijke opdrachtgever op portefeuilleniveau is onvoldoende. Daarvoor is de sturingsinformatie in het MPRG en MGP te beperkt. Tevens verscheen het MPRG op momenten waarbij deze geen input meer kon vormen voor de begroting.

6-3-1 normen voor informatievoorziening op portefeuilleniveau

De informatie op portefeuilleniveau is vooral te vinden in de MPRG en de kwartaalrapportages van Stadsontwikkeling. Tabel 6-4 bevat de normen hiervoor.

tabel 6-4: normen informatievoorziening op portefeuilleniveau

normen	Criteria
Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op portefeuilleniveau tijdig, volledig en juist is. De informatievoorziening over de grondexploitaties op portefeuilleniveau is transparant, duidelijk en consistent. De directie Stadsontwikkeling ontvangt periodieke rapportages die voldoende inzicht verschaffen in de stand van zaken en de risico's in de portefeuille grondexploitaties.	• De sector gebiedsontwikkeling rapporteert periodiek aan de directie Stadsontwikkeling. • De periodieke rapportages bieden actueel inzicht in: - de ontwikkelingen in de individuele grondexploitaties in het afgelopen kwartaal. - de stand van zaken in de individuele grondexploitaties ten opzichte van de initiële projectplannen. - de financiële stand van zaken in de portefeuille grondexploitaties op dat moment. - de risico's die Stadsontwikkeling op dat moment in individuele grondexploitaties loopt en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen. - de risico's die Stadsontwikkeling op dat moment in de portefeuille grondexploitaties loopt en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen.

In de MPRG zet de sector gebiedsontwikkeling jaarlijks ten behoeve van de directie Stadsontwikkeling en het college de meerjaren perspectief voor de Rotterdamse grondexploitaties uiteen.

- De sector gebiedsontwikkeling stelt jaarlijks een meerjaren perspectief Rotterdamse grondexploitaties op.
- De MPRG biedt inzicht in:
 - de uitgangspunten voor het grondbeleid en het daaraan gekoppelde programma.
 - de financiële grondslagen en uitgangspunten van het programma.
- De MPRG maakt inzichtelijk hoe risico's zich naar verwachting zullen ontwikkelen en maakt op basis van scenario's inzichtelijk wat de gevolgen hiervan zijn voor de portefeuille grondexploitaties.
- De MPRG maakt op basis van de risico inschatting de behoefte aan weerstandscapaciteit inzichtelijk.

6-3-2 bevindingen informatievoorziening op portefeuilleniveau

De belangrijkste documenten op portefeuilleniveau zijn de MPRG's, de kwartaalrapportages Stadsontwikkeling en de p&c-documenten. De p&c-documenten komen aan bod in 7-3-5 en 7-3-6.

informatie in MPRG

De grondexploitaties zijn aan veranderingen onderhevig door de invloed van wisselende rentestanden, bouwkosten, kostprijzen van grondstoffen, opbrengsten, doorlooptijden en conjuncturele ontwikkelingen. In het MPRG wordt aan de hand van risicoanalyses aangegeven wat de geldende risicoprofielen zijn gelet op die veranderingen. Hierin worden ook de inhoud van de portefeuilles en relevante trends en ontwikkelingen met betrekking tot grondexploitaties beschreven. Het MPRG zou de basis moeten bieden voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit (zie hoofdstuk 5 voor nadere toelichting over MPRG). In dit kader merkt de rekenkamer op dat het MPRG steeds is verschenen op momenten waarbij deze geen input meer kon vormen voor de begroting.

managementrapportages

De directeur Gebiedsontwikkeling is verantwoordelijk voor de gehele grondexploitatie portefeuille en voert verantwoordingsgesprekken hierover met de ambtelijke opdrachtgevers, de gebiedsmanagers. De verantwoording en sturing vindt plaats door middel van de managementrapportages. De managementrapportages worden per vier maanden opgesteld en bevatten de volgende onderdelen: scorecard, bedrijfsvoering en projectenportefeuille. De managementrapportages worden in het MT Gebiedsontwikkeling besproken en vastgesteld. Besluitvorming over de resultaatnemingen worden na de bespreking in het MT Gebiedsontwikkeling formeel gedaan door de directeur Gebiedsontwikkeling.

De projectrapportages vormen de basisstukken voor de managementrapportages. In de projectrapportages zijn de algemene plangegevens, overzicht financiën en verschillenanalyses opgenomen. De financiële gegevens zijn afkomstig uit het geautomatiseerde systeem van de grondexploitaties: Grobis. Hiervan heeft de rekenkamer in paragraaf 4-5 enkele tekortkomingen besproken. De projectrapportages worden opgesteld door de planeconoom die deelneemt in het desbetreffende

projectteam. De planeconoom voert ook de controle uit. Dat de projectcontrol taken door de planeconomen worden uitgevoerd is in overeenstemming met de RSPW. Hierover heeft de externe accountant E&Y al eerder de opmerking geplaatst dat er geen sprake is van een onafhankelijke projectcontrol, omdat de planeconomen geen onafhankelijke en objectieve positie hebben aangezien zij onderdeel uitmaken van het projectteam. De projectrapportages worden door de sectorcontroller Gebiedsontwikkeling verwerkt in de managementrapportages die ook 4- en 8-maandsrapportages worden genoemd. Deze managementrapportages vormen tevens de verantwoording van directeur Gebiedsontwikkeling aan het Directieoverleg Stadsontwikkeling.

De informatie die Stadsontwikkeling aanlevert voor de bestuursrapportages wordt uit deze managementrapportages afgeleid. Op portefeuilleniveau geven de managementrapportages zeer beperkt informatie.

In de managementrapportages wordt op basis van de 'Barometer gebiedsmanagement' per verantwoordelijke gebiedsmanager een beeld gegeven van de resultaten van de grondexploitaties per gebied. Hierin worden onder andere resultaatnemingen en het verloop van investeringen en desinvesteringen genoemd. In de 2e rapportage van 2011 kan voor 7 van de 8 gebieden geconstateerd worden dat de opbrengsten achterblijven op de prognose (< 50%), voor de investeringen is dit voor alle gebieden van toepassing. De term 'boeggolf'⁷⁰ wordt hier ook genoemd. De relatie wordt daartoe gelegd met de begroting, de prognose in de grondexploitaties en de realisatie (zoals verkochte gronden, publieke werken die uitgevoerd en betaald zijn). Verder wordt gerapporteerd over geplande resultaatnemingen en verloop van de netto contante waarde.

6-4 informatievoorziening op programmaniveau

De informatievoorziening op programmaniveau richting de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever is zeer beperkt. Voor de herijking was de sturing met name gericht op het behalen van een bepaalde productie. Voor de vraag of het gezien de tegenvallende marktvraag wel verstandig was om vast te houden aan deze productie was te weinig aandacht

tabel 6-5: normen informatievoorziening op programmaniveau

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op programmaniveau tijdig, volledig en juist is.

De informatievoorziening over de grondexploitaties op programmaniveau is transparant, duidelijk en consistent.

⁷⁰ Bij de investeringen en desinvesteringen die gepland zijn voor een begrotingsjaar, kan zich een 'boeggolf' voordoen. Hiervan is sprake als er veel meer (des)investeringen voor het eerstkomende jaar gepland staan dan verwacht en deze (des)investeringen steeds worden doorgeschoven naar het volgende jaar. De reden dat er een boeggolf ontstaat is dat niet gerealiseerde kosten en baten steeds naar een volgend jaar worden doorgeschoven als de planning niet gehaald blijkt. Dat de inhaalslag in het volgend jaar kan worden gemaakt is veelal niet realistisch.

In de management rapportages wordt zoals eerder gesteld enig inzicht gegeven op portefeuilleniveau. Hierin wordt geen koppeling gelegd met andere rapportages over grondexploitatie zoals het MPRG, MGP en Risicoanalyses. Met name de monitoring van het in het MPRG gekozen risicoscenario en de grootste risico's in de grondexploitatie is niet terug te vinden in de managementrapportage. Monitoring op voortgang van het programma is minimaal en blijft beperkt tot een optelling van het programma en de constatering dat een groot aantal uitgiftes nog onzeker is.⁷¹

De rekenkamer constateert dat er beperkt informatie op programmaniveau voorhanden is. De programmatische kaders zijn gesteld in de Stadsvisie, het Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam en in de collegeprogramma's. Het programma lijkt vooral bepaald te zijn door het streven om vast te houden aan de college doelstellingen en deze te realiseren. Ze waren met name gericht op een bepaalde productie, niet op het afstemmen van het programma op de afzetmogelijkheden.

Een heldere vertaling van deze beleidskaders naar gebieden of projecten heeft de rekenkamer niet aangetroffen. Er vond geen rapportage plaats over hoe het programma en de kaders van de Stadsvisie en het Uitvoeringsplan Stedelijke Projecten Rotterdam, bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen, verdeeld is over de projecten. De rekenkamer heeft geen voldoende duidelijke informatie aangetroffen over hoe het programma in de projecten en het programma binnen de beleidskaders op elkaar afgestemd is. Rapportage over het programma vond in zeer beperkte mate plaats in het MPRG.

Monitorrapportages zoals de navigator werklocaties en de analyse woningbouwprogramma geven aan waar in de markt vraag naar is. De afdeling Gebiedsontwikkeling is bezig dit te vertalen naar gebiedsprogramma's op het niveau van de deelgemeente. Deze gebiedsprogramma's worden de kaders voor alles wat er binnen de deelgemeente gaat gebeuren op het gebied van wonen, werken buitenruimte, maatschappelijke voorzieningen, etc. Met de gebiedsprogramma's wordt in de toekomst beoogd om de verbinding tussen verschillende projecten in een gebied te leggen. Boven de gebiedsprogramma's staat dan op stedelijk niveau de Stadsvisie. Volgens Stadsontwikkeling moeten de gebiedsprogramma's informatie aanleveren over de aantallen te bouwen woningen, kantoren etc. Het gebiedsprogramma moet duidelijk maken welk deel van het aantal te bouwen woningen in de stad in het specifieke gebied gerealiseerd moet worden en hoe dit aantal verdeeld is over de projecten. Ten tijde van dit onderzoek waren deze gebiedsprogramma's nog niet zo concreet dat Stadsontwikkeling een exemplaar aan de rekenkamer kon geven.

6-5 college en bestuursdienst

Het eerste deel van dit hoofdstuk ging met name in op de informatievoorziening van Stadsontwikkeling aan het college. Deze paragraaf gaat in het bijzonder in op de vraag of het college en de bestuursdienst voldoende waarborgen hebben getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitatie op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau kwalitatief en kwantitatief voldoende is.

⁷¹ 2^e managementrapportage Gebiedsontwikkeling 2011.

tabel 6-6: norm informatievoorziening college

Het college en de bestuursdienst hebben voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau tijdig, volledig en juist is.

De bestuurlijke opdrachtgever is op projectniveau betrokken via stuurgroepen en porto-overleggen. Op projectniveau is de wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke economie tot op een hoog detailniveau betrokken bij individuele projecten, maar op portefeuilleniveau heeft de wethouder te weinig informatie om overzicht over de portefeuille te kunnen hebben. De bestuursdienst en Stadsontwikkeling konden onvoldoende informatie aanleveren waaruit blijkt welke discussie er binnen het college over de grondexploitaties en herijking heeft plaatsgevonden. Het is onduidelijk wat de taak en verantwoordelijkheid van DMC is ten aanzien van de grondexploitaties. DMC heeft geen capaciteit om de grondexploitaties te toetsen en te beoordelen en vertrouwt op de informatie van Stadsontwikkeling.

verantwoordelijke wethouders

Binnen het Rotterdamse college van B en W zijn meer wethouders betrokken bij de grondexploitaties. De wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke economie (wethouder WROVSE) is primair inhoudelijk verantwoordelijk voor de grondexploitaties. Het in uitvoering nemen van een grondexploitatie is een bevoegdheid van het college. De wethouder Financiën is verantwoordelijk voor de financiële aspecten en daardoor heeft zij ook een belangrijke taak op het gebied van de grondexploitaties, omdat hier omvangrijke financiële middelen mee gemoeid zijn. In de praktijk wordt de sturings- en toezichtsrelatie tussen het college en Stadsontwikkeling (SO) ingevuld door de bestuursdienst, Dienst Middelen en Control (DMC).

De wethouder WROVSE is de bestuurlijke opdrachtgever. De rekenkamer constateert dat de wethouder WROVSE zich vaak met vraagstukken rond individuele projecten bezig houdt.⁷² Zoals eerder is besproken is de informatie op portefeuille- en programma niveau aan de wethouder onvoldoende om goed te kunnen sturen. De wethouders krijgen sturingsinformatie omtrent grondexploitaties in de rapportages volgens de reguliere p&c-cyclus. Daarnaast krijgen ze ook meer inzicht via de MGP en MPRG. De 1^e, 2^e en 3^e rapportage van de directie Gebiedsontwikkeling worden niet integraal aan de bestuurlijk opdrachtgever toegezonden en liggen ook niet ter informatie bij het college. Informatievoorziening naar bestuurlijk opdrachtgever verloopt via de directeur Gebiedsontwikkeling, die uiteindelijk ambtelijk opdrachtgever voor alle projecten is. Hiertoe heeft de directeur Gebiedsontwikkeling maandelijks Porto-overleg met de portefeuillehouder. In dit overleg komen beslispunten met betrekking tot onderhandelingen over grondprijzen ter tafel. Daarnaast neemt de wethouder WROVSE (al dan niet als voorzitter) deel aan stuurgroepen van grote strategische grondexploitatie projecten, zoals bijvoorbeeld de onderzochte casus RCD. Hierbij is deze wethouder integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten.

⁷² Interview met wethouder Karakus, 8 december 2011.

De rekenkamer heeft de beschikbare verslagen van het Porto GO⁷³ in de periode 2008-2011 geanalyseerd. Hierbij valt de rekenkamer het volgende op:

- Begin 2010, een jaar voor de herijking, wordt gesproken over het verwerken van de visie werklocaties in de jaarrekening 2009. In de notulen staat niet duidelijk wat de relatie is tussen de aanpassing van het programma is en de voorzieningen die genomen moeten worden. Omdat dit een zeer belangrijke beslissing is, had de rekenkamer verwacht dat deze besluitvorming en de rol van de wethouder hierbij beter herleidbaar zou zijn.
- De woningbouwproductie is een maandelijks terugkerend agendapunt. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan de collegedoelstelling van 3000 woningen per jaar. Er is onvoldoende aandacht voor de vraag of er in de markt voldoende afzetmogelijkheden zijn voor zoveel woningen. De doelstelling van 3000 woningen per jaar blijft door de jaren heen de leidraad.
- In augustus 2011 wordt gesproken over vraaggericht ontwikkelen en dat overaanbod in enkele deelgemeenten verder teruggedrongen moet worden (zie ook de gebiedsprogramma's). Dit is dus ná de herijking van de grondexploitatieportefeuille.
- In oktober 2011 wordt aangeduid dat de risico's die Deloitte in haar update landelijke rapport grondexploitaties noemt voldoende ingepast zijn in de aanpak van Gebiedsontwikkeling. Het is niet duidelijk waaruit dit bestaat.

De rekenkamer constateert dat er vrijwel niets over de grondexploitatieportefeuille als geheel op de agenda staat. Het porto gebiedsontwikkeling lijkt vooral een overleg waar enkele moeilijke gronddeals op projectniveau aan de orde komen.

De wethouder Financiën vat haar rolinvulling ten aanzien van grondexploitaties als volgt kort en bondig samen: *“ik ben van het systeem, van de kaders en de andere wethouders zijn van de inhoud. (...) In 2010 was een herijkingsoperatie nodig geweest omdat ‘de inhoud buiten de kaders trad’.”*⁷⁴ De rekenkamer is van mening dat als de inhoud buiten de kaders treedt, hiervoor zowel een verantwoordelijkheid lag bij de inhoudelijke als bij de systeem wethouder. Tijdens het interview gaf de wethouder Financiën aan dat zij bezig was met het transformatieproces van het concern. Haar voornaamste zorgen waren daarbij de ‘hoofdpijndossiers’ betreffende SOZawe en grondexploitaties. In het kader van de grondexploitaties gaf ze ten tijde van het interview aan dat ze stevige druk op Stadsontwikkeling uitoefende om gegevens op te leveren voor de jaarrekeningcontrole door de accountant.

De wethouder Financiën houdt circa eens per vier weken een bilateraal gesprek met de directeur DMC. Verder is er eens per maand een staf financiën, waarbij (financiële) aspecten rondom grondexploitaties ter sprake kunnen komen. Er is geen regulier overleg tussen de wethouder Financiën en directeur Gebiedsontwikkeling in het kader van de grondexploitaties. In voorkomende gevallen kan er een afspraak worden bevestigd met de wethouder, directeur DMC en directeur Stadsontwikkeling.

Om zicht te krijgen op de wijze waarop het college de informatie over de grondexploitaties behandelt en tot welke collegebesluiten dat leidt, heeft de rekenkamer de bestuursdienst gevraagd om vastleggingen, zoals collegenotulen, waaruit de behandeling blijkt. De bestuursdienst kon deze informatie niet leveren aan

⁷³ Dit overleg heette vanaf 17 mei 2010 porto Gebiedsontwikkeling. Daarvoor heette dit overleg ‘porto Wonen en Ruimtelijke Ordening’.

⁷⁴ Interview met wethouder Kriens, 20 december 2011.

de rekenkamer. De behandelwijze zou moeten blijken uit de agendaposten voor het college. Deze agendaposten worden echter niet adequaat geregistreerd en gearhiveerd. De rekenkamer kon de gevraagde informatie daarom niet bij de bestuursdienst verkrijgen. Ook bij Stadsontwikkeling lukte dat niet door gebreken in het digitale zoekstelsel bij de DIV afdeling van Stadsontwikkeling. De rekenkamer kon daardoor bijvoorbeeld niet achterhalen hoe de besluitvorming in het college over de herijking in 2010 van € 235,5 miljoen is verlopen.

Als alternatief heeft de rekenkamer de besluitenlijsten van het college van B en W in de periode 2008-2011 onderzocht. Wat hierbij opvalt is dat er in de besluitenlijsten wel wordt verwezen naar de herijking van de grondexploitatieportefeuille, die zou onder andere in overleg met de VNG en G4 moeten worden bekeken. Hierna kwam dit onderwerp echter niet meer ter sprake en staat in de besluitenlijsten niet vermeld, welke besluiten er ten aanzien van de herijking genomen zijn. Bij het ambtelijk wederhoor werd aangegeven dat de besluitvorming over de herijking in de collegerechte in het najaar van 2010 heeft plaatsgevonden en bij de vaststelling van de jaarrekening. Volgens het collegebesluit van 2 juni 2009 heeft het college kennis genomen van het MPRG 2008. Het MPRG 2011 werd in februari 2012 ingebracht bij een collegevergadering en later vastgesteld. De rekenkamer heeft de andere MPRG's niet kunnen traceren in de besluitenlijst van het college van B en W.

bestuursdienst/DMC

Er bestaat veel onduidelijkheid over de rol die de bestuursdienst, in het bijzonder de afdeling Dienst Middelen en Control (DMC) zou moeten hebben ten aanzien van de toezicht op de informatie vanuit Stadsontwikkeling.

De wethouder WROVSE geeft aan dat voor wat betreft het overzicht dat hij heeft de bestuursdienst belangrijk is. De wethouder WROVSE geeft aan dat er iedere 14 dagen intensief overleg plaatsvindt tussen de 2 medewerkers van DMC die zich fulltime bezighouden met de financiën van Stadsontwikkeling en de coördinerende beleidsadviseur van deze wethouder.⁷⁵ Op de vraag hoe diep zij in de materie zitten, antwoordt de wethouder WROVSE dat hij de indruk heeft dat zij, gezien de vragen die de medewerkers van DMC stellen, er goed inzitten: "DMC vraagt actief aan Stadsontwikkeling en vraagt door."⁷⁶ De coördinerende beleidsadviseur van deze wethouder geeft aan dat bij het in exploitatie nemen van een grondexploitatie niet de afdeling beleid van de bestuursdienst, maar DMC 'in the lead' is.⁷⁷ Volgens de wethouder Financiën houdt DMC zich bezig met het toezicht en beoordeling van de (informatie)stukken vanuit Stadsontwikkeling. DMC draagt ook zorg voor de advisering op de agendaposten Stadsontwikkeling en doorgeleiding van MGP. De wethouder Financiën geeft aan dat zij een gezond vertrouwen heeft in de informatie die afkomt van Stadsontwikkeling. "Je moet wel de verantwoordelijkheid leggen waar het hoort te liggen".⁷⁸

De directeur van DMC beschrijft de rol van DMC bij grondexploitaties als volgt: "centraal in de relatie tussen DMC en Stadsontwikkeling staat dat de directeur Stadsontwikkeling en de directeur gebiedsontwikkeling zelf verantwoordelijk zijn voor de

⁷⁵ Interview met wethouder Karakus, 8 december 2011.

⁷⁶ Interview met wethouder Karakus, 8 december 2011.

⁷⁷ Interview ambtenaar 6 oktober 2011.

⁷⁸ Interview met wethouder Kriens, 20 december 2011.

financiële beheersing van de grondexploitaties".⁷⁹ De directeur ziet het als de taak van DMC om de centrale kaders met betrekking tot financiën, rapportage etc. te vertalen naar het decentrale niveau en de informatie in ondermeer rapportages en besluitvormingsdocumenten te toetsen. Daarnaast is DMC volgens de directeur DMC een schakel in de bestuurlijke besluitvorming over grote dossiers. Deze rol vindt de directeur DMC eigenlijk te zwaar; Stadsontwikkeling zou zelfstandig de agendapost voor het college moeten maken en DMC alleen om advies moeten vragen wanneer zij dit nodig achten. DMC zou idealiter niet standaard een rol moeten hebben in het besluitvormingstraject.⁸⁰ Al met al is het niet duidelijk wat precies de taak en de verantwoordelijkheid van DMC is.

In de praktijk kan de bestuursdienst, gezien de beschikbare capaciteit, Stadsontwikkeling niet intensief controleren. Men vertrouwt erop dat Stadsontwikkeling zelf met de relevante informatie naar het college komt. De coördinerend beleidsadviseur van de wethouder WROVSE geeft aan dat toen men vroeger binnen de bestuursdienst nog met veel meer mensen voor de wethouder WROVSE werkten, ze meer op de inhoud in konden gaan. Dat is nu geheel aan Stadsontwikkeling: *"de bestuursdienst plaatst vertrouwen in de dienst dat de informatie juist en volledig wordt aangeleverd. Er vindt marginale toetsing plaats"*.⁸¹

De wethouder Financiën en een medewerker van DMC geven aan dat de twee medewerkers van DMC die zich bezig houden met grondexploitaties niet de specifieke deskundigheid en capaciteit hebben om de stukken vanuit Stadsontwikkeling helemaal tot op detailniveau te toetsen en te beoordelen. Zij hebben een gezond vertrouwen op de informatie die afkomt van SO.⁸² De directeur van DMC geeft aan dat in de praktijk DMC vooral controleert op hoofdlijnen en de consolidatie (het samenvoegen van de aparte jaarrekeningen diensten/clusters) uitvoert.⁸³ Verder geeft de directeur DMC aan dat voor de grondexploitaties ook geldt dat DMC gezien het grote aantal exploitaties niet overal in kan duiken. DMC verwacht van de directeur Gebiedsontwikkeling dat hij tekorten of grote onvoorziene risico's tijdig meldt.⁸⁴

⁷⁹ Interview met directeur DMC, 19 januari 2012.

⁸⁰ Interview met directeur DMC, 19 januari 2012.

⁸¹ Interview met ambtenaar 6 oktober 2011.

⁸² Interview met wethouder Kriens, 20 december 2011.

⁸³ Interview met ambtenaar, 12 september 2011.

⁸⁴ Interview met directeur DMC, 19 januari 2012.

7 rol en informatievoorziening raad

7-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de tweede centrale onderzoeksvraag *'biedt de manier waarop de raad formeel en in de praktijk betrokken is bij grondexploitaties voldoende mogelijkheid om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol ?'*.

In paragraaf 7-2 zal eerst worden ingaan op de kaderstellende rol van de raad: geeft de raad de kaders die bepalen welk beleid het college mag voeren? Voor de controlerende rol van de raad is het met name van belang dat de raad goed geïnformeerd is. Dit komt aan de orde in paragraaf 7-3. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt op project-, portefeuille- en programmaniveau. Om de positie van de Rotterdamse raad in een breder kader te plaatsen biedt paragraaf 7-4 inzicht in de situatie in twee andere gemeenten.

In de paragraaf over de kaderstellende rol gaat het om de combinatie van formele bevoegdheden en taken die de raad heeft en de manier waarop de raad hiermee omgaat. Bij een formele bevoegdheid kan men denken aan het beschikbaar stellen van budgetten. De volgende deelvragen komen aan de orde:

- *Welke betrokkenheid is nodig om voldoende invulling te geven aan de kaderstellende rol van de raad?*
- *Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van grondexploitaties?*
- *Op welke momenten is de raad betrokken bij grondexploitaties en is de raad nu voldoende betrokken?*

In de paragraaf over de controlerende rol van de raad zijn de volgende deelvragen van belang:

- *Op basis van welke informatie neemt de raad beslissingen ten aanzien van grondexploitaties?*
- *Is de informatie die de raad krijgt, kwalitatief en kwantitatief voldoende om invulling te geven aan zijn controlerende rol?*

7-2 rol van de raad

7-2-1 gewenste betrokkenheid

In deze paragraaf komt de volgende deelvraag aan de orde. Welke betrokkenheid zou de raad moeten hebben om voldoende invulling te geven aan de kaderstellende rol? Dit resulteert in een aantal normen en criteria waaraan de bestaande situatie in Rotterdam getoetst wordt in het vervolg van dit hoofdstuk.

algemene kaders

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet dient de raad per verordening de uitgangspunten vast te stellen voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Dit biedt de raad de mogelijkheid om ook regels te stellen voor het grondbeleid en de grondexploitaties. Bij veel gemeenten

liggen die regels vast in een nota grondbeleid. Volgens de gemeentelijke financiële verordening van de gemeente Rotterdam is het college niet verplicht een specifieke nota Grondbeleid aan de raad aan te bieden. Op grond van de artikelen 9 en 26 van het BBV is het wel verplicht om in begroting en jaarverslag een paragraaf over het grondbeleid op te nemen. Die paragraaf moet tenminste het volgende bevatten:

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

Uit de memorie van toelichting bij deze artikelen blijkt dat deze verplichtingen in het BBV zijn opgenomen om de raad voldoende inzicht te geven in de genoemde onderwerpen.

Hoewel, zoals hiervoor is opgemerkt, een nota grondbeleid niet verplicht is, hanteert de rekenkamer dit wel als norm. Gelet op het grote financiële en maatschappelijk belang van grondbeleid in Rotterdam is het van belang dat de raad expliciet stuurt op de grondexploitaties. Een kadernota grondbeleid is een geschikt middel om de kaders die de raad wil stellen ten aanzien van het grondbeleid op een transparante manier vast te leggen. Deze nota zou kaders moeten bevatten voor de volgende onderwerpen.⁸⁵

- De relatie tussen het grondbeleid en de doelen van het sectoraal en ruimtelijk beleid. Het BBV vereist dat de gemeente jaarlijks in de paragraaf grondbeleid haar visie hierop beschrijft.
- De financiële kaders voor het 'grondbedrijf'. Hoe wordt de minimaal benodigde hoogte van de risicoreserve bepaald? Wat gebeurt er wanneer de risicoreserve onvoldoende is? Hiermee hangt bijvoorbeeld samen dat er alleen nieuwe risico's genomen kunnen worden als daarvoor voldoende dekking is in de financiële reserve.
- De uitgangspunten voor de te kiezen vorm van grondbeleid: actief, faciliterend of een vorm van samenwerking met de markt. Deze keuze is van grote invloed op het risicoprofiel dat de gemeente loopt: bij een keuze voor actief grondbeleid moet de gemeente veel grotere investeringen doen dan bij een keuze voor faciliterend grondbeleid. De gemeenteraad kan in de nota grondbeleid criteria opnemen die aangeven in welke gevallen welke vorm van grondbeleid gehanteerd wordt: bijvoorbeeld "actief grondbeleid alleen bij woningbouwlocaties waarbij een positief financieel resultaat wordt geraamd".
- De kaders voor verwervingsbeleid als de gemeente gekozen heeft voor actief grondbeleid. Wanneer mag het college zonder voorafgaande toestemming van de raad gronden verwerven? Mag dat alleen binnen vastgestelde grondexploitaties (actief of regulier verwervingsbeleid), of ook voor grondexploitaties in voorbereiding of voor andere projecten die in de structuurvisie genoemd zijn (anticiperend verwervingsbeleid)? Of is er een budget waarmee het college naar eigen inzicht gronden kan verwerven met het oog op de toekomstige ontwikkeling van de stad

⁸⁵ RIGO/de Roo Interim, Grip op grondexploitatie. Onderzoek grondbeleid gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007.

(strategisch verwervingsbeleid)? Ook hierbij is er een duidelijke relatie met het risicoprofiel van het grondbeleid.

- De uitgangspunten voor de grondexploitatie. Welke kosten en opbrengsten worden meegenomen? Welke parameters voor rente, kosten- en opbrengstenstijging moeten worden gehanteerd. Hoe worden het programma en de fasering in de grondexploitatie bepaald? Hoe wordt beoordeeld of het programma haalbaar is? Welke uitgangspunten gelden er voor de kwaliteit van de openbare ruimte, voor de grondprijzen, voor de kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering? Hoe wordt het risicoprofiel van de grondexploitatie bepaald?
- Het beleid voor het vaststellen van grondexploitaties. Wie stelt de grondexploitatie vast? Dit kan de raad of het college zijn. Hieraan wordt verderop in dit hoofdstuk meer aandacht besteed.
- Het beleid voor informatievoorziening over grondexploitaties. Bij welke afwijkingen van de vastgestelde exploitatie moet de raad of moet het college afzonderlijk geïnformeerd worden? Hoe worden raad en college geïnformeerd over risico's? Welke informatie wordt periodiek verstrekt aan de raad in het kader van begroting, jaarverslag en jaarrekening of meerjarenperspectief grondexploitaties? Op deze wijze krijgt de verantwoording over het gevoerde grondbeleid, zowel op strategisch niveau als op het niveau van de afzonderlijke projecten, vorm.

In een kadernota grondbeleid zouden de belangrijkste uitgangspunten voor een langere periode geregeld moeten worden. In de jaarlijkse paragraaf grondbeleid kan de gemeente dan teruggrijpen op deze nota grondbeleid.

projectniveau

De gemeenteraad stelt de bestemmingsplannen vast en daarmee dus de aard van de ruimtelijke ontwikkeling in de desbetreffende plannen. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan hoort een onderbouwing van de financiële haalbaarheid van het plan. Met het feit dat een bestemmingsplan of een masterplan wordt vastgesteld, zou men kunnen zeggen dat de raad ook op hoofdlijnen instemt met de daaraan ten grondslag liggende financiële ramingen. De financiële paragraaf in het bestemmingsplan is echter over het algemeen zeer summier en de betrokkenheid van de raad langs deze weg is dus beperkt. Daarom kan men niet zeggen dat de raad door het vaststellen van het bestemmingsplan de kaders voor de grondexploitaties voldoende goed vaststelt. Hiervoor is een expliciet besluit over de grondexploitatie nodig. Dat besluit moet bovendien gebaseerd zijn op gedetailleerdere informatie dan de informatie die nu in de financiële paragraaf bij bestemmingsplannen gegeven wordt.

Een grondexploitatie strekt zich uit over een reeks van jaren. In die jaren moeten investeringen (uitgaven) worden gedaan en ontvangt de gemeente inkomsten (de desinvesteringen). Deze jaarlijkse investeringen en desinvesteringen (de zogenaamde jaarschijf) vallen onder het budgetrecht en dus de kaderstellende rol van de raad. Over de vraag of het vaststellen van een grondexploitatie ook tot het budgetrecht van de raad behoort, kan verschillend gedacht worden. Noch in de wet, noch in het BBV is expliciet geregeld of de gemeenteraad of het college de grondexploitatie moet vaststellen. De handreiking grondbeleid voor raadsleden van het ministerie van Binnenlandse Zaken noemt het vaststellen van de grondexploitatie als taak van de raad. Het ministerie spreekt hierbij wel over een mogelijke taakverdeling en schrijft dat deze bevoegdheid mogelijk gedelegeerd kan worden. De gemeenteraad kan dus bepalen dat het college bevoegd is om de grondexploitaties vast te stellen. Daarbij kan

de gemeenteraad ook nog voorwaarden stellen: bijvoorbeeld “het college is bevoegd grondexploitaties vast te stellen, mits deze bij de vastgestelde uitgangspunten een positief saldo hebben en mits er voldoende zekerheid is over de realiseerbaarheid van het onderliggend ruimtelijk plan”. Al met al beveelt de commissie BBV in zijn notitie over grondbeleid aan om de wijze van autorisatie van grondexploitatiebudgetten en de jaarlijkse actualisatie daarvan via een raadsbesluit vast te leggen.⁸⁶ Verder schrijft de commissie BBV: “De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van de grondexploitatiebegroting ligt bij de raad. De grondexploitatiebegroting is noodzakelijk indien sprake is van actief grondbeleid. De bevoegdheid van de raad vloeit voort uit het budgetrecht dat de raad heeft bij het vaststellen van de begroting, zie ook artikel 156 lid 2c van de Gemeentewet.”⁸⁷

Gelet op de rol van de gemeenteraad bij het vaststellen van de bestemmingsplannen (inclusief financiële onderbouwing), het standpunt van de commissie BBV en het meerjarige karakter van grondexploitaties acht de rekenkamer het passend dat de gemeenteraad het financiële kader voor een project stelt door expliciete goedkeuring van de grondexploitatie. Door het uitoefenen van zijn budgetrecht via de jaarschijven, kan de raad hier desgewenst later nog een nadere of andere invulling aan geven.

portefeuille- en programmaniveau

De raad kan op verschillende manieren kaders stellen op portefeuille- en programmaniveau. De minimale variant daarbij is dat de raad zich jaarlijks uitspreekt over de investeringen en desinvesteringen die gedaan mogen worden binnen de grondexploitatieportefeuille. Hiermee stelt de raad kaders op portefeuilleniveau omdat de raad beslist over alle (des)investeringen in de hele grondexploitatieportefeuille. Indirect beslist de raad ook over het programma omdat dit programma de basis vormt voor de investeringsbehoefte. Daarnaast kan de raad directer beslissen over programma-aanpassingen op portefeuilleniveau. De volgende paragraaf gaat eerst in op de vaststelling van de jaarlijkse investeringen en desinvesteringen en daarna op directe besluitvorming van de raad over het totale programma.

Op grond van de Gemeentewet en de Verordening financiële huishouding 2006 (artikel 2, lid 2) stelt de raad door middel van het vaststellen van de begroting jaarlijks het investeringskader voor dat begrotingsjaar vast. Dat kader betreft investeringen groter dan € 2 miljoen. In de praktijk betreft het kader het totaal aan investeringen per beleidsveld (zie begroting 2010). Dit totaal is in een bijlage uitgesplitst naar de investeringen groter dan € 2 miljoen. Dit geldt ook voor de grondexploitaties. Het krediet voor de grondexploitaties wordt niet per individuele grondexploitatie verleend, maar voor alle grondexploitaties tezamen als een saldo van investeringen en desinvesteringen. Dit noemt de gemeente de jaarschijfmethode.

De jaarschijf wordt bepaald door van alle grondexploitaties de geplande uitgaven voor het komende jaar op te tellen en hetzelfde te doen voor de geplande inkomsten. Omdat ervaring leert dat de daadwerkelijke uitgaven en inkomsten altijd lager zijn dan het totaal van alle geplande uitgaven dan wel inkomsten, wordt slechts een percentage van de uitgaven respectievelijk de inkomsten in de begroting opgenomen

⁸⁶ Commissie BBV, notitie grondexploitatie februari 2012, p. 4.

⁸⁷ Commissie BBV, notitie grondexploitatie februari 2012, p. 7.

als jaarschijf. Doordat deze methode in de begroting en jaarrekening beschreven wordt, is de raad van deze werkwijze op de hoogte. Door het vaststellen van de jaarschijf geeft de raad invulling aan het budgetrecht. De sturingsmogelijkheden die de raad hiermee heeft ten aanzien van de verschillende plannen, zijn echter zeer beperkt. De raad autoriseert immers de jaarschijf als totaal en het college kan schuiven tussen projecten. De raad stelt geen kaders vast voor specifieke projecten en heeft geen zicht op het type uitgaven en inkomsten dat binnen de jaarschijf gedaan wordt.

Het BBV schrijft voor dat de paragraaf betreffende het grondbeleid een actuele prognose van de verwachte resultaten van de grondexploitaties bevat.⁸⁸ De commissie BBV stelt dat die actualisatie ten minste jaarlijks plaats dient te vinden.⁸⁹ Die actualisatie is mede bepalend voor de hierboven beschreven jaarschijf. Een toelichting op de situatie in Rotterdam volgt in 7-3.

Bij de jaarrekening controleert de accountant of voor het totale programma voldoende afzetmogelijkheden zijn. Als die mogelijkheden er niet zijn, dan kan het immers zo zijn dat de gemeente grond voor een te hoge prijs in de boeken heeft. In dat geval moet de gemeente het programma herzien en afboeken. Dit is echter niet alleen een technische boekhoudkundige correctie. Om te voldoen aan het BBV moeten beleidskeuzes gemaakt worden: welke projecten worden doorgeschoven, welke gestopt? Omdat het hierbij gaat om essentiële keuzes ten aanzien van het programma in de portefeuille en de verschillende keuzemogelijkheden verschillende consequenties hebben voor het risicoprofiel van de gemeente, zou de raad daarover moeten beslissen.

manier van invulling geven

Voor de kaderstellende rol van de raad is het niet alleen van belang dat de raad bepaalde besluiten neemt ten aanzien van de grondexploitaties, maar ook hoe hij deze besluiten neemt. De besluitvorming moet voor wat betreft de ruimtelijke en de financiële aspecten integraal plaatsvinden. Het eerste lid van artikel 16 BBV schrijft namelijk voor dat in de programmabegroting een visie wordt geformuleerd op het grondbeleid in samenhang met de realisatie van de doelstellingen van de verschillende beleidsprogramma's. Het grondbeleid staat niet op zichzelf, maar is een ondersteunend beleidsveld voor de uitvoering van ander beleid. Er is daarbij een relatie tussen sectoraal beleid, ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Om de kaders goed vast te kunnen stellen dienen bij de besluitvorming over grondexploitaties zowel ruimtelijke als financiële experts in de raad betrokken te zijn.

Verder is de mate waarin de besluitvorming op hoofdlijnen of juist in detail plaatsvindt van belang. Voor besluitvorming over individuele grondexploitatie is het bijvoorbeeld wenselijk dat de raad zicht heeft op de belangrijkste kosten en opbrengsten. Voor de bepaling van de gewenste aanpassing in het programma is het van belang dat de raad zich uitspreekt over de daarbij gehanteerde uitgangspunten zoals de economische scenario's.

⁸⁸ BBV, artikel 16, lid c.

⁸⁹ Commissie BBV, notitie grondexploitatie februari 2012, p.8-9.

Volgens de Nota van toelichting bij de BBV is het bij de bepaling van het weerstandsvermogen de vraag wat de raad een verstandige spaarpot voor toekomstige tegenvallers vind.⁹⁰ Volgens deze toelichting is transparantie daarbij essentieel. De raad moet volgens de toelichting zelf aangeven wat hij onder bijvoorbeeld de weerstandscapaciteit en risico's verstaat en wat zijn beleid betreffende het weerstandsvermogen is. In dat licht is het van belang dat de raad bij het vaststellen van de benodigde weerstandscapaciteit de keuze voor een bepaalde benodigde weerstandscapaciteit in samenhang neemt met een keuze voor het economische scenario waarmee de raad rekening wenst te houden. Met andere woorden, wat ziet de raad als een waarschijnlijk economisch scenario, hierop moet het gewone beleid geënt zijn en wat ziet de raad als mogelijke toekomstige tegenvallers die de raad op wil kunnen vangen binnen het weerstandsvermogen. Met andere woorden, als de raad graag risico's neemt en maar met een beperkte verslechtering van de economie rekening wenst te houden, baseert zij de berekening van het weerstandsvermogen op een rooskleuriger economisch scenario, dan als de raad risico-avers is en voorbereid wil zijn op een negatiever economisch scenario. Over het opstellen van deze scenario's en de keuze voor deze scenario bestaan geen regels. De raad heeft hierin een grote beleidsvrijheid. Als de raad echter uitgaat van een te rooskleurig scenario en de gemeente heeft te weinig weerstandscapaciteit beschikbaar, dan kan de gemeente onder curatele worden gesteld.

Informatie over de meest waarschijnlijke economische ontwikkelingen en de economische ontwikkelingen waarmee de raad als hij voorzichtiger wil zijn nog rekening wil houden, kan helpen bij het maken van keuzes met betrekking tot de benodigde weerstandscapaciteit. Ook kan inzicht in de keuzes die andere gemeenten hierbij hebben gemaakt, helpen om deze keuzes te maken. Daarom besteedt bijlage 12 hier aandacht aan.

Hoofdstuk 5 beschrijft dat in het geval van de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitatie, de gemeente werkt met verschillende mogelijke economische scenario's. De keuze voor een bepaald scenario heeft gevolgen voor de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij is ook een directe relatie tussen het aantal risico's dat men loopt en het aantal gronden dat men in exploitatie heeft. Daarnaast is de keuze voor een bepaald scenario geen zuiver technische keuze; het gaat erom welke economische ontwikkeling men het meest waarschijnlijk vindt en met welke tegenslagen men rekening wenst te houden. Dit maakt dat deze keuze niet zuiver technisch is en niet overgelaten kan worden aan ambtenaren, maar een politieke keuze is. Gezien deze samenhang en het belang van de bepaling van de weerstandscapaciteit, is het in het licht van de kaderstellende rol van de gemeenteraad belangrijk dat de raad zich uitsprekt over het te hanteren scenario, zelf een keuze maakt of hiervoor kaders opstelt.

⁹⁰ BBV 17 januari 2003, Nota van toelichting, P. 25.

tabel 7-1: normen kaderstellende rol raad

De taken en bevoegdheden van de raad bieden voldoende mogelijkheden om kaders te stellen voor de grondexploitaties.

Met de manier waarop de raad omgaat met grondexploitaties geven zij voldoende kaders aan de grondexploitaties.

- De raad stelt een kadernota grondbeleid op.
- De raad stelt in de begroting de ruimte voor investeringen en desinvesteringen voor de grondexploitaties in het komende jaar vast.
- De raad beslist op projectniveau; de raad neemt grondexploitaties in uitvoering.
- De raad beslist bij de jaarlijkse herziening op portefeuilleniveau over het programma, kosten en opbrengsten van alle grondexploitaties te samen.
- De raad beslist in samenhang over zowel de ruimtelijke als de financiële kant van gebiedsontwikkelingen, hierbij zijn zowel financiële als ruimtelijke experts betrokken.
- De raad spreekt zich bij besluiten over het programma uit over de keuze voor het economische scenario.
- De raad spreekt zich uit of stelt kaders op voor de keuze van het scenario dat wordt gehanteerd bij de risico analyse voor de weerstandsvormen berekening.

7-2-2 bevoegdheden raad

De taken en bevoegdheden van de raad bieden onvoldoende mogelijkheden om kaders te stellen voor de grondexploitaties. Het college en niet de raad neemt in Rotterdam grondexploitaties in uitvoering. De Kadernota Grondbeleid 2003 heeft het college niet ter vaststelling aangeboden aan de raad. Deze kadernota is de meest recente kadernota. De rekenkamer acht het van belang dat de raad een actuele kadernota grondbeleid vaststelt om een goede invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende rol. De raad stelt wel middels de jaarschijf in de begroting de ruimte voor investeringen en desinvesteringen vast voor de uitgaven aan de grondexploitaties voor het komende jaar. De raad beslist niet in het geval van bijvoorbeeld de herijking over de aanpassing van het totale programma en de kosten en opbrengsten die daarmee samenhangen.

In Rotterdam neemt het college grondexploitaties in uitvoering. Dit is niet in een officieel besluit vastgelegd.⁹¹ De grondexploitatie van het Laurenskwartier is zelfs helemaal niet officieel in exploitatie genomen. De grondexploitatie Laurenskwartier stamt uit een tijd dat Stadsontwikkeling nog geen duidelijke regels kende rondom het in exploitatie nemen van een grondexploitatie. In 2001 is er wel een grex-boekje gemaakt dat met een agendapost naar het college is gegaan.

⁹¹ E-mail bestuursdienst 21-03-2012.

Bestemmingsplannen worden door de raad vastgesteld. De financiële paragraaf hierin is echter zeer summier. Op deze manier kan de raad onvoldoende financiële kaders stellen.

De Kadernota Grondbeleid 2003 is niet ter vaststelling aangeboden aan de raad. Dit is daarom ook geen kaderstellend document voor de raad. In Rotterdam is het college niet verplicht om een kadernota grondbeleid ter goedkeuring aan de raad aan te bieden. De rekenkamer acht het echter van belang dat de raad actuele kadernota's vaststelt om een goede invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende rol.

In Rotterdam voteert de raad de budgetten door middel van de jaarschijf in de programmabegroting. Zoals blijkt uit paragraaf 7.2.1 betreft het kaderstelling op het totaal van de portefeuille aan grondexploitaties. In het geval van de herijking is de raad geïnformeerd over de financiële gevolgen.⁹² De raad heeft voor het aanpassen van het programma in de grondexploitaties en de fasering daarvan geen kaders kunnen stellen of de aanpak goed kunnen keuren. De raad heeft dus niet kunnen beslissen hoe in het geval van de herijking het programma en de kosten en opbrengsten aangepast werden.

7-2-3 betrokkenheid raad

De raad is onvoldoende betrokken bij de grondexploitaties om voldoende kaders te stellen voor de grondexploitaties. De raad beslist niet in samenhang over zowel de ruimtelijke als de financiële kant van gebiedsontwikkelingen. Dit geldt zowel voor besluiten over individuele grondexploitaties, als over het totale programma en de daarbij behorende risico's en financiële aspecten. De ruimtelijke experts in de gemeenteraad zijn vooral betrokken bij het opstellen van de ruimtelijke plannen, de financiële experts zijn vooral betrokken bij het opstellen van de begrotingen en de eventuele verliesnemingen bij de vaststelling van de jaarrekening. Als bij de jaarrekening het programma aangepast wordt, spreekt de raad zich niet uit over het economische scenario waarop die aanpassing geënt is. De raad spreekt zich ook niet uit over het gekozen scenario bij de risicoanalyse voor de weerstandsvermogen berekening.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer de schriftelijke en audioverslagen van de raadsvergaderingen in de periode 2007-2011 bestudeerd om te onderzoeken welke informatie de raad feitelijk krijgt over grondexploitaties en hoe het debat is verlopen. Dezelfde analyse heeft de rekenkamer ook uitgevoerd voor de vergaderingen van de volgende raadscommissies: Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR); Commissie voor Economie, Haven, Milieu en Verkeer (EHMV)⁹³; Commissie voor Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte (FIB)⁹⁴ en de tijdelijk ingestelde commissie Fysiek.

COR

De COR is inhoudelijk niet of nauwelijks betrokken bij grondexploitatieprojecten. Bij de vergaderingen van de COR wordt geen specifieke aandacht besteed aan grondexploitaties. Grondexploitaties worden alleen besproken in de commissie aan de hand van opmerkingen van de externe accountant (Ernst&Young) naar aanleiding van jaarrekeningcontroles. In dit kader wordt voornamelijk reactief gereageerd op

⁹² Brief college aan raad 05-10-2010 en 15-03-2011.

⁹³ In raadsperiode 2006-2010 EHSMV: commissie voor Economie, Sociale zaken, Haven, Milieu en Verkeer.

⁹⁴ In raadsperiode 2006-2010 FIBS: commissie voor Fysieke Infrastructuur, Buitenruimte en Sport.

opmerkingen van de externe accountant. Zo heeft de COR in 2008 ingestemd met de door de externe accountant aangedragen aandachtspunten betreffende grondprijzen en ontwikkeling vastgoedbedrijf. Ook in 2009 kon de COR instemmen met extra aandacht voor grondopkopen en grondexploitaties door de externe accountant. Naar aanleiding van een brief van de Rekenkamer Rotterdam in 2011 over het gemeentelijk weerstandsvermogen heeft de commissie hieraan aandacht besteed. De COR houdt zich hooguit op zeer grote lijnen met grondexploitaties bezig, en niet met individuele projecten of de grondexploitatieportefeuille.

EHMV

In deze commissie worden incidenteel grondexploitatieprojecten besproken. In de onderzochte periode ging de aandacht van de commissie hoofdzakelijk uit naar het project Rotterdam Centraal, de bouw van de stationshal. In 2009 vond een ingelast agendapunt inzake Markthal (casus Laurenskwartier) plaats. Voor het bouwrijp maken van de grond was € 6,5 miljoen gereserveerd. Een extra bedrag van € 8,5 miljoen is noodzakelijk. In deze commissie wordt dus besloten over financiële en ruimtelijke aspecten. Het gaat hierbij echter niet primair om het herzien van een grondexploitatie, maar om een kredietaanvraag.

FIB

In 2007 werd de Stadsvisie 2030 behandeld in de commissie FIB en vastgesteld door de raad. De commissie heeft daarna regelmatig geïnformeerd naar de realisatie van het beoogde aantal woningen. Men maakte zich zorgen of de targets wel gehaald werden, niet of het vanuit financieel oogpunt nog wel verstandig was om te streven naar zoveel woningen. Verder was de verlaging van de inverdiencapaciteit van het voormalige OBR aan de orde geweest in de commissievergaderingen. De commissie FIB is de commissie waar de meeste plannen besproken worden en is ook het meest inhoudelijk bij betrokken. De rekenkamer constateert dat er in de onderzochte periode weinig projecten betreffende grondexploitaties zijn behandeld in deze commissie. Uitzondering hierop vormde het project Stadionpark, waarbij de commissie regelmatig werd geïnformeerd over de ontwikkelingen aangaande de grondexploitatie. Sinds 2010 is de meeste aandacht uitgegaan naar de projecten Stadionpark, Rotterdam Central District en Hart van Zuid.

De vragen in de commissievergaderingen richten zich met name op de planinhoud, het programma en aanverwante onderwerpen. Weinig aandacht wordt daarentegen besteed aan het financiële aspect van de projecten, de grondexploitaties, en het totaal van de financiële risico's. Overigens valt op dat de commissie uitgebreid geïnformeerd is over het project Stadionpark en dat dit project, mede daardoor, veel betrokkenheid van raadsleden kent. Deze betrokkenheid leidt tot meer vragen, ook over financiële onderwerpen en risico's.

gezamenlijke commissies over MGP

Sinds medio 2010 wordt de Monitor Grote Projecten (MGP) besproken in een gezamenlijke commissievergadering van de commissies FIB, BMV en EHMV. Deze bespreking vindt plaats in een besloten gedeelte, gevolgd door een openbaar gedeelte. In de besprekingen van de MGP worden vragen gesteld aan de hand van de informatie in de MGP. De rekenkamer constateert dat de vragen en opmerkingen die de raadsleden maken bij het MGP nauwelijks dieper ingaan op de voortgang en ontwikkeling van de projecten door de tijd heen. De MGP biedt slechts een momentopname van de stand van zaken. Deze benadering zou te maken kunnen

hebben met de vormgeving van de MGP en het ontbreken van een relatie tussen individuele plannen en het totaalprogramma in de stad.

raad

In het algemeen worden de grondexploitaties niet afzonderlijk behandeld in de raad. De raad stelt wel de bestemmingsplannen vast, verleent de investeringskredieten en neemt waar nodig voorbereidingsbesluiten. Grote plannen waar veel politieke belangstelling voor is, zoals Stadionpark, worden wel inhoudelijk besproken in de raad. De raad kan hier echter alleen invloed uitoefenen door middel van moties. Over het algemeen valt op dat, in relatie tot de financiële impact van grondexploitaties er weinig aandacht voor individuele grondexploitaties in de raad is. Na de herijking, is er in het geval van het Stadionpark meer aandacht. Er werden wel bestemmingsplannen vastgesteld. In 2009 werden vragen gesteld over de projecten Rotterdam Centraal en Stadionpark. Verder werd het voorstel inzake de realisering van het project Markthal, alsmede om het investeringskader 2009, programma Bouwen en Wonen, met € 8,5 miljoen te verhogen ten behoeve van de parkeergarage Markthal in de raad behandeld. Voor wat betreft het projectniveau constateert de rekenkamer dat in de onderzochte periode weinig grondexploitatie projecten, met uitzondering van het project Stadionpark en RCD, zijn behandeld in de daarvoor aangewezen vakinhoudelijke raadscommissies.

Er is een duidelijke scheiding tussen de onderwerpen die in de beleidscommissies FIB en EHMV besproken worden en dat wat in de financiële COR besproken wordt. Nieuwe bestemmingsplannen komen aan de orde in de commissie FIB. In beginsel zitten daarin de ruimtelijke en niet de financiële experts van de raad. Hiermee loopt men het risico dat projecten worden gestart zonder dat de raad hierbij de financiële aspecten in de grondexploitaties goed heeft kunnen meenemen. De informatie die over de individuele grondexploitaties naar de raad is gestuurd, biedt niet de mogelijkheid aan de radsleden om de financiële overwegingen grondig mee te nemen bij hun besluitvorming. Als de COR zich uitsprekt over de begroting en de jaarrekening zitten daar niet de ruimtelijke experts bij. Zeker in het geval van aanpassingen aan het programma zou men verwachten dat de raad hierover expliciet een ruimtelijk besluit zou moeten nemen en dat dit uitgebreid in de commissie FIB behandeld zou worden.

Bij de herijking heeft het college geen voorstel voor een besluit voorgelegd aan de raad omtrent het gewenste programma en het bijbehorende te verwachten scenario. Het college heeft ook geen informatie aan de raad gepresenteerd over de verschillende economische scenario's waartussen gekozen is bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties. Zodoende heeft de raad zich ook niet uitgesproken over deze keuze. De raad heeft voor deze keuze ook geen kaders vastgesteld.

7-3 informatievoorziening raad

Zoals eerder in de inleiding van dit hoofdstuk genoemd komt in deze paragraaf de informatievoorziening richting de raad aan de orde waarbij de volgende deelvragen van belang zijn:

- *Op basis van welke informatie neemt de raad beslissingen ten aanzien van grondexploitaties?*
- *Is de informatie die de raad krijgt, kwalitatief en kwantitatief voldoende om invulling te geven aan zijn controlerende rol?*

Bij de analyse van de informatiestukken die ter beschikking staan aan de raad, maken we gebruik van onderstaand schema, dat ook in hoofdstuk 6 gebruikt werd. In deze tabel is aangegeven welke informatie er op welk niveau beschikbaar is voor de raad. In deze paragraaf wordt aan de hand van tabel 7-2 de informatievoorziening richting de raad beschreven. Net zoals in hoofdstuk 6 zal dit worden uitgewerkt via achtereenvolgens project, portefeuille en programmaniveau.

tabel 7-2: analyseschema informatievoorziening				
	rapportagelijijn	projectniveau	portefeuilleniveau	Programmaniveau
binnen Stadsontwikkeling	van projectleider naar ambtelijke opdrachtgever	- projectrapportages - MGP	- managementrapportages - directie overleggen	- navigator werklocaties - analyses woningbouw - gebiedsprogramma's (zijn in de maak en komen in de loop van 2012)
college van B en W	van ambtelijke opdrachtgever naar bestuurlijke opdrachtgever	- staf/porto overleggen - college overleggen - MGP	- MPRG - rapportages via p&c-cyclus	Collegewerkprogramma
Raad	van college naar raad	- MGP - incidenteel via collegebrieven	rapportages via p&c-cyclus	Stadsvisie

7-3-1 informatievoorziening raad op projectniveau

Het college informeert de raad in de jaarrekening over overschrijding van meldingsnormen conform RSPW. Aangezien overschrijdingen deels al gedurende het jaar opgetreden zijn, is er niet altijd sprake van een zo spoedig mogelijke melding omdat deze overschrijdingen doorgaans pas bij het verschijnen van de jaarrekening worden gemeld. Doordat alleen saldo overschrijdingen gemeld hoeven te worden volgens de RSPW, is de inzichtelijkheid in veranderingen in de grondexploitaties beperkt. De rekenkamer heeft niet kunnen controleren of er nog meer overschrijdingen gemeld hadden moeten worden dan de overschrijdingen die gemeld zijn. De MGP rapportages bevatten weinig financiële gegevens en geen verschillenverklaringen ten opzichte van de vorige rapportages. De classificatie volgens het stoplichtenmodel komt niet altijd overeen met de toelichting. Verliesnemingen worden in de MGP-systematiek meegenomen als opbrengsten. Bovendien bevat de MGP slechts een selectie van de totale grondexploitatie projecten.

normen voor informatievoorziening raad op projectniveau

Tabel 7-3 bevat de normen die de rekenkamer hanteert om te beoordelen of is voldaan aan de algemene normen bij besluitvorming op projectniveau en via MGP.

tabel 7-3 : normen informatievoorziening raad op projectniveau

normen	criteria
Het college van B en W licht de raad in wanneer de meldingsnormen uit de RSPW worden overschreden of als er sprake is van andere relevante afwijkingen in individuele grondexploitaties.	- Het college informeert de raad zo spoedig mogelijk: - wanneer er sprake is van een substantiële toename van risico's die een reële bedreiging vormen voor het projectresultaat (tijd, geld en programma). - bij een toename van risico's na aftrek van reductie door genomen maatregelen als er sprake is van bovengemiddelde politieke belangstelling. - wanneer er sprake is van onder- of overschrijdingen > € 1 miljoen en er geen sprake is van verschuivingen tussen de kosten en opbrengst categorieën. - over financiële afwijkingen < € 1 miljoen wanneer er sprake is van grote politieke belangstelling. - wanneer de overeengekomen resultaten naar verwachting niet worden bereikt. - over het uitlopen van de planning als de gemeente verplichtingen met derden is aangegaan over tijdige opleveringen die niet kunnen worden gerealiseerd. - het uitlopen van de planning als de politieke belangstelling voor de grondexploitatie in het algemeen groot is en/of voor de planning en financiën in het bijzonder.
De Monitor Grote Projecten (MGP) verschaft de raad een goed inzicht in de voortgang van de in de MGP opgenomen individuele grondexploitaties op de aspecten tijd, geld, kwaliteit en risico's.	- De MGP geeft inzicht: - in de besluiten die door het college zijn genomen met betrekking tot de grondexploitaties. - in de omvang van de gebiedsontwikkeling en eventueel verwachte afwijkingen op dat punt ten opzichte van het beoogd resultaat. - in de beoogde einddatum van de grondexploitaties en eventuele verwachte afwijkingen op dat punt ten opzichte van de originele planning. - in de gerealiseerde kosten en opbrengsten, de nog te realiseren kosten en opbrengsten en de verwachte netto contante waarde en eventuele verwachte afwijkingen op deze punten ten opzichte van de originele begroting.

- De MGP maakt inzichtelijk of de projectorganisatie en de informatievoorziening rondom het project op orde is. Eventuele knelpunten op dit punt worden duidelijk toegelicht.
- De MGP biedt op basis van een actuele risicoanalyse inzicht in de belangrijkste risico's in de grondexploitaties en de mate waarin deze beheerst worden.

bevindingen informatievoorziening raad op projectniveau

De raad krijgt buiten de reguliere p&c-cyclus soms tussentijdse verantwoordingsinformatie over de voortgang van grondexploitaties. Dit gebeurt incidenteel aan de hand van schriftelijke en/of mondelinge informatieoverdracht door het college aan de raad en via de MGP-rapportages.

meldingsnormen RSPW

Voor de periode 2007-2012 zijn de brieven die door het college naar de raad zijn gestuurd met betrekking tot grondexploitaties geanalyseerd door de rekenkamer. Uit de analyse blijkt dat het overschrijden van meldingsnormen uit de RSPW (zie tabel 7-3) niet (letterlijk) wordt gemeld in de brieven. Aanpassingen in de projecten worden ook op andere manieren overgedragen. Zo blijkt uit de onderzochte casus RCD dat aanpassingen in het project gemeld worden via de Monitor Grote Projecten en zonodig via de jaarrekening en/of begroting. De raad ontvangt via de concernjaarverslagen informatie over individuele grondexploitaties indien er sprake is van een verliesneming groter dan € 1 miljoen. De rekenkamer merkt op dat deze werkwijze met zich meebrengt dat de raad pas aan het einde van het jaar, na het verschijnen van de jaarrekening, wordt geïnformeerd. Aangezien er waarschijnlijk ook verliezen/overschrijdingen eerder in het jaar plaatsvinden, is de kans groot dat het moment van informeren niet altijd tijdig zal zijn.

Uit de geanalyseerde collegebrieven aan de raad blijkt voorts dat het college de raad ad hoc informeert over de stand van zaken van een project. Deze stand van zaken kan de financiën, risico's, planning en/of resultaten betreffen. De informatie wordt echter voornamelijk verschaft na gerichte vragen van raadsleden, gesteld in commissievergaderingen; dus niet op eigen initiatief van het college.

Daarnaast kan het zogenaamde "op saldo sturen" ertoe leiden dat de raad (te) laat geïnformeerd wordt. Het saldo is het verschil tussen inkomsten en uitgaven in een grondexploitatie. Saldosturing houdt in dat de raad pas geïnformeerd wordt als niet meer voorkomen kan worden dat het saldo dat gerealiseerd zal worden afwijkt van het aanvankelijk beoogde saldo. Stadsontwikkeling kan dan gedurende de looptijd van een project nog proberen om tegenvallers aan de opbrengsten kant, bijvoorbeeld tegenvallende grondverkopen, goed te maken door te besparen aan de uitgavenkant, bijvoorbeeld goedkopere bruggen aan te leggen. Zolang als het bijsturen van de uitgaven of inkomsten nog mogelijk is en zo het beoogde saldo nog gerealiseerd zou kunnen worden, worden veranderingen in de uitgaven en inkomsten doorgaans niet gemeld.

De verlaging van de grondinkomsten voor het project Unicum binnen het Waterwegcentrum illustreert dit.⁹⁵ In 2011 schrijft de wethouder in een brief aan de commissie FIB hierover:

“Op grond van de marktinzichten bedroeg de verwachte grondopbrengst eind 2003 circa € 2,0 mln. In deze periode werden de onderhandelingen gevoerd met de beoogde ontwikkelaar, Unicum beheer BV, over de haalbaarheid van een integraal plan (inclusief restaurant Unicum). Uiteindelijk is in mei 2005 een definitief onderhandelingsresultaat bereikt met de ontwikkelaar. De uitkomst was een integraal plan voor 90 woningen en 500 m2/bvo horeca en geen detailhandel meer. De overeengekomen grondopbrengst bedroeg € 1,67 mln. Het verschil ten opzichte van de geprognosticeerde opbrengst uit 2003 is in de totale grondexploitatie voor het Waterwegcentrum opgevangen. Zoals in de Monitor Grote Projecten "Waterwegcentrum Hoek van Holland" 2011 periode 1 is gerapporteerd laat die grondexploitatie op dit moment een licht positief saldo zien.”⁹⁶

Kernpunt hierbij is dat de wethouder de indruk wekt dat de tegenvallende grondopbrengst binnen het Waterwegcentrum zelf is opgevangen en dus niet aan de raad meegedeeld had moeten worden. Dit is niet het geval geweest. In 2009 is, naar aanleiding van de financiële cijfers van 2009, op het gehele project Waterwegcentrum een verlies genomen van € 16 miljoen.⁹⁷

Overigens wekken de bedragen die de wethouder in zijn brief noemt de suggestie dat het verschil kleiner was dan € 1 miljoen. In dat geval had er niet gerapporteerd hoeven te worden. Op het moment dat de afboeking van de grondprijs plaatsvond in oktober 2003 was het verschil echter wel groter dan € 1 miljoen. In de notitie over deze afboeking staat:⁹⁸

“In de huidige grondexploitatie is nu een plansaldo voor het project Voorplein opgenomen van € 3 mln. (...) Naar de mening van de planeconoom is een plansaldo van € 1,5 mln. realistisch. (...) Akkoord gaan met: (...) het tekort elders in de totale grondexploitatie WWC opvangen, het plan zo veel mogelijk optimaliseren tijdens de planvorming.”

Volgens dit citaat zou de grondprijs in de grondboekhouding verlaagd zijn van € 3 miljoen naar € 1,5 miljoen en was het de bedoeling dat dit op een andere plaats in het Waterwegcentrum opgevangen zou worden. De gemeenteraad is hiervan niet op de hoogte gebracht. Pas in 2009, toen bleek dat het bedrag niet opgevangen zou gaan worden, is het verlies genomen en meegedeeld aan de gemeenteraad. Omdat men in 2003 nog kon verdedigen dat het bedrag in andere deelprojecten opgevangen kon worden, is de raad pas laat op de hoogte gesteld van verliezen en was op dat moment niet meer inzichtelijk hoe die verliezen zich in de loop van de tijd gevormd hebben.

Bij het Waterwegcentrum heeft het ‘op saldo sturen’ dus jarenlang geleid tot geen bijstelling van het projectsaldo ondanks tegenvallende opbrengsten en verkopen.

⁹⁵ Zie Rekenkamer Rotterdam, 2010, Hoogte van Unicum.

⁹⁶ Brief wethouder Karakus aan commissie FIB d.d. 22 juni 2011.

⁹⁷ OBR, Jaarverslag OBR 2009 en monitor grote projecten.

⁹⁸ Interne notitie OBR d.d. 16 oktober 2003.

Monitor Grote Projecten (MGP)

Een belangrijke informatiebron voor de gemeenteraad vormt de MGP. Alle raadsleden ontvangen de MGP. Primair wordt de MGP niet besproken in de COR, maar wel in de combi commissie BVM/EHMF/FIB.

In de Monitor Grote Projecten wordt twee keer per jaar informatie over de grote projecten van de gemeente Rotterdam gepresenteerd aan de raad. Criteria voor opname in de MGP zijn:

- een looptijd langer dan drie jaar;
- een omvang groter dan € 20 miljoen;
- niet-routinematige projecten;
- een hoge mate van complexiteit;
- een bijzonder maatschappelijk of politiek risicoprofiel.

In de MGP van september 2011 zijn 21 gebiedsontwikkelingsprojecten opgenomen. De MGPs werken met een stoplichtmodel. Hierbij wordt op de GROTICK-aspecten (Geld, Risico, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit) weergegeven of een project conform plan verloopt (groen licht), afwijkt maar nog bij te sturen is (oranje) of dat bestuurlijke besluitvorming nodig is (rood). Zoals eerder vermeld in hoofdstuk 6 wordt over alle onderzochte casussen gerapporteerd in de MGP.

De MGP bevat beperkte informatie over de financiële voortgang van projecten. De MGP biedt geen inzicht in de financiële ontwikkelingen ten opzichte van de oorspronkelijke grondexploitatie. In de onderzochte casus Laurenskwartier is de vermelde geplande einddatum niet een datum die voortvloeit uit een officieel besluit, maar is de datum door de betreffende planeconoom als laatste gekozen zodat hij voor toekomstige uitgaven en inkomsten nog zijn boekingen in het informatiesysteem kan invoeren. Overigens wijkt de vermelde datum af van wat er in Grobis staat.

De rekenkamer constateert dat de gebruikelijke methode in Rotterdam van omgaan met tegenvallende resultaten het direct nemen van het verlies bij grondexploitaties is. Dit geldt ook voor het project Park Zestienhoven. Er is een post 'resultaat' of 'overige opbrengsten' opgenomen, waarin deze verliesvoorzieningen verantwoord worden. In het totaaloverzicht van de opbrengsten in de MGP zijn deze opbrengsten echter niet te onderscheiden van opbrengsten uit grondverkoop. Hierdoor tellen verliesnemingen in de MGP-systematiek mee als opbrengsten, wat de inzichtelijkheid van de MGP niet ten goed komt. Op grond van de cijfers uit de MGP zou men vermoeden dat het project Park Zestienhoven uitstekende financiële resultaten oplevert; dat er feitelijk in de afgelopen jaren al voor tientallen miljoenen euro's verlies is genomen, is niet zonder meer uit de MGP af te leiden.

Verder stelt de rekenkamer vast dat de classificatie volgens het stoplichtmodel niet altijd overeenkomt met de toelichting over de onzekerheid van de cijfers, zoals in de onderzochte casus Park Zestienhoven. In de cijfers wordt niets van de onzekerheid of het verlies dat in de toelichting wordt genoemd, overgenomen. Ook de stoplichten laten niet zien dat de cijfers hoogst onzeker zijn, zelfs niet wanneer in de toelichting duidelijk vermeld is dat het plan in de huidige vorm niet gerealiseerd kan worden. Op dat moment staan de stoplichten op groen in plaats van rood. Een ander opvallend punt is dat de verwijzing naar de vorige MGP niet consistent is. Soms wordt daar de

eerst voorgaande MGP mee bedoeld; andere keren wordt verder teruggekeken, tot een jaar terug. Dat kan een vertekend beeld van de ontwikkeling van het resultaat geven.

7-3-2 informatievoorziening raad op portefeuilleniveau

De gemeentelijke begrotingen 2007-2012 voldoen niet in alle gevallen aan de vereisten die zijn gesteld aan de informatie over de grondexploitaties in de begroting zoals opgenomen in het BBV. Dit houdt in dat de sturingsmogelijkheden in het gemeentelijk grondbeleid niet ten volle kunnen worden benut door de gemeenteraad. Op portefeuilleniveau wordt per saldo begroot op de winst- en verliesnemingen. De begroting geeft de raad geen inzicht in het totaal verwachte resultaat op portefeuilleniveau. De gemeentelijke jaarverslagen 2007-2010 voldoen grotendeels aan de vereisten die zijn gesteld aan de informatie over de grondexploitaties in de jaarrekening zoals opgenomen in het BBV. De bestuursrapportages geven inzicht in wijzigingen in de raming van baten en lasten van het totaal van grondzaken, waar grondexploitaties onderdeel van vormen. De toelichting hierop is niet in alle gevallen voldoende. Daarnaast geven de bestuursrapportages inzicht in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves en zijn deze wel vrijwel altijd voorzien van een toelichting. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat het MPRG niet naar de raad is gestuurd. Via het MPRG had de raad meer inzicht kunnen krijgen in de ontwikkelingen in de portefeuille.

normen voor informatievoorziening raad op portefeuilleniveau

De informatie op portefeuilleniveau is terug te vinden in de rapportages via de reguliere p&c-cyclus: begrotingen, bestuursrapportages en jaarrekeningen. Sinds de invoering van het dualisme is het grondbeleid een verplichte paragraaf in de gemeentelijke begroting en jaarrekening op grond van het Besluit Begroting en verantwoording (BBV). De informatie in deze paragraaf dient te voldoen aan bepaalde eisen van het BBV. Deze eisen zijn opgesteld om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het gebied van grondbeleid vorm te geven. De eisen zijn opgenomen in het normenkader zoals opgenomen in tabel 7-4.

De grondexploitaties komen in de programmabegroting op drie plaatsen terug:

- in de meerjaren investeringsbegroting worden middelen bestemd ter dekking van grondexploitaties met tekorten. Dit onderdeel van de begroting bespreken we in de volgende paragraaf;
- in het programma grondzaken (vanaf 2011 het product grondzaken in het programma ruimtelijke ontwikkeling en wonen) wordt het beleid voor de grondexploitaties beschreven, inclusief het bestemmen van middelen voor de komende jaarschijf.
- in de paragraaf grondbeleid wordt het beleid voor de grondexploitaties gerelateerd aan de ontwikkelingen in de markt.

tabel 7-4: normen informatievoorziening raad op portefeuilleniveau

normen voor de begroting	criteria
De informatie over de grondexploitaties in de begroting voldoet aan de eisen van het BBV.	• De paragraaf grondbeleid: - bevat een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting (art.16 BBV). - duidt aan hoe de gemeente het grondbeleid uitvoert (art.16 BBV).

- bevat een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (art.16 BBV).
- bevat een onderbouwing van de geraamde winstneming (art.16 BBV).
- bevat de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken (art.16 BBV).
- De begroting voor het beleidsprogramma waarin de grondexploitatie is opgenomen:
 - bevat een raming van de baten en lasten en het saldo (art.17 BBV).
 - geeft inzicht in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (art.17 BBV).
- De toelichting op de baten en lasten bij het beleidsprogramma waarin de grondexploitatie is opgenomen:
 - geeft een overzicht van de gerealiseerde bedragen in het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar (art.19 BBV).
 - bevat de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op aanmerkelijke verschillen met het voorvorig of vorig begrotingsjaar (art.19 BBV).

normen voor de bestuursrapportage

criteria

Het college geeft in de bestuursrapportages viermaandelijks inzicht in de ontwikkelingen in de grondexploitatie ten opzichte van de begroting.

- De bestuursrapportage geeft inzicht in wijzigingen:
 - in de raming van baten en lasten en een toelichting hierop.
 - in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves vanuit de grondexploitatie en een toelichting op deze wijzigingen.

normen voor jaarverslag/jaarrekening

criteria

De informatie over de grondexploitatie in het jaarverslag/de jaarrekening voldoet aan de eisen van het BBV.

- Het jaarverslag bevat een verantwoording over hetgeen in de begroting is opgenomen in de paragraaf grondbeleid (art.26 BBV).
- De jaarrekening bevat:
 - een overzicht van de gerealiseerde baten en lasten in de grondexploitatie afgezet tegen de ramingen uit de begroting voor en na de wijziging (art.27 BBV).
 - bevat een toelichting op de afwijkingen tussen realisatie en begroting (art.28 BBV).

- In de toelichtingen op het onderhanden werk inzake grondexploitaties wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
 - de boekwaarde begin begrotingsjaar.
 - de vermeerderingen in begrotingsjaar.
 - de verminderingen in begrotingsjaar.
 - de boekwaarde einde begrotingsjaar.
 - geraamde nog te maken kosten inclusief onderbouwing.
 - geraamde opbrengsten inclusief onderbouwing.
 - geraamde eindresultaat.
 - uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen (art.70 BBV).
- Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per vierkante meter vermeld (art.70 BBV).

bevindingen informatievoorziening raad op portefeuilleniveau

begrotingen

Volgens artikel 16 BBV zou de paragraaf grondbeleid inzicht moeten bieden in het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's. Daarnaast dient de paragraaf grondbeleid aan te duiden hoe de gemeente het grondbeleid uitvoert en dient deze paragraaf een actuele prognose van de te verwachte resultaten van de totale grondexploitatie te bevatten. Verder dient de geraamde winstneming in de paragraaf opgenomen te zijn en moeten de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves van grondzaken in relatie tot de risico's erin vermeld staan.

De rekenkamer constateert dat in de concernbegrotingen 2007 en 2008 de Kadernota Grondbeleid is genoemd waar de doelstellingen van het Rotterdamse grondbeleid zijn vastgelegd en in de jaren erna niet meer. Wel worden de Stadsvisie Rotterdam en Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030 aangehaald als beleidskader. Het is onduidelijk wat de status is van de Kadernota Grondbeleid die in 2003 is opgesteld. Uit een interview⁹⁹ blijkt dat Stadsontwikkeling de Kadernota Grondbeleid in de praktijk niet meer toepast. Bij het ambtelijk wederhoor werd aangegeven dat de Kadernota Grondbeleid uit 2003 niet in zijn volledigheid wordt toegepast, omdat er andere inzichten zijn en intern andere afspraken zijn gemaakt. Daarom zal Stadsontwikkeling de Kadernota Grondbeleid herzien. Hoe de besluitvorming omtrent de toepassing van deze Kadernota destijds is verlopen is niet meer te achterhalen door de rekenkamer, maar aan de hand van de schriftelijke vastlegging van zowel raads- als commissievergaderingen vanaf 2007 kan de rekenkamer vaststellen dat de Kadernota Grondbeleid geen agendapunt was geweest en dus ook niet door de raad is

⁹⁹ Interview met de heer Berg, 2 december 2011.

aangenomen. Ook is er geen sprake geweest van aanpassingen of actualisatie van een nieuwe kadernota.

De begrotingen geven weinig inzicht in een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatieportefeuille. Slechts in een paar begrotingen worden bij de resultaatneming bedragen genoemd bij verwachte verlies- en winstnemingen. Daarbij heeft de rekenkamer geen onderbouwing van de geraamde winstnemingen aangetroffen. Verder geven de begrotingen geen duidelijke onderbouwing voor reserve vorming ten behoeve van grondzaken en de gerelateerde risico's. In de periode 2007-2010 wordt een minimale reserve van € 70 miljoen in relatie tot dekking van de verwachte risico's met betrekking tot grondzaken vermeld.¹⁰⁰ De rekenkamer constateert dat de uitkomsten van de MPRG's aldus niet erin verwerkt zijn. Met ingang van begrotingsjaar 2011 worden de risico's van de grondexploitaties afgedekt door de algemene reserve op concernniveau in plaats van op het niveau van het cluster Stadsontwikkeling.

Op grond van artikel 17 BBV dient de begroting een raming van baten en lasten en van het saldo van de grondexploitaties te bevatten. Daarnaast dient tevens inzicht in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves inzake grondexploitaties te worden gegeven. De rekenkamer merkt op dat de baten en lasten voor grondexploitaties in de begrotingen aan elkaar gelijk zijn, waardoor het saldo telkenmale op nul uitkomt. Dit is wel uitgesplitst op grondexploitatie niveau. Het inzicht in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves wordt voor het hele beleidsveld grondzaken wel verschaft, maar is echter niet gespecificeerd op het niveau van grondexploitaties. Verder zou er volgens artikel 19 BBV een toelichting bij de baten en lasten zijn opgenomen die een overzicht en de gronden geeft van de gerealiseerde en geraamde bedragen over het voorvorig, vorig en het huidige begrotingsjaar. De rekenkamer heeft in de begrotingen 2007-2012 dergelijke informatie niet aangetroffen, voor de jaren 2007 en 2008 zijn wel gegevens van deze aard in het jaarverslag opgenomen.

In de programmabegroting wordt bij het product grondzaken het krediet voor de komende jaarschijf voor de grondexploitaties gevoteerd. De zogenaamde jaarschijfmethode houdt in dat voor alle grondexploitaties jaarlijks krediet wordt verleend voor de uitgaven die in het betreffende jaar worden verwacht. Dit komt omdat voor de investeringen het benodigde krediet niet per grondexploitaties ineens vooraf wordt verleend.

Deze geldstroom gaat buiten de begroting om, omdat er conform BBV bij elke grond aan- of verkoop een tegenboeking wordt gedaan, waardoor dit begrotingstechnisch neutraal gebeurt.¹⁰¹ De baten die wel begroot worden, zijn de winstnemingen en geactiveerde apparaatskosten (omdat deze kosten in de boekwaarde van de grondexploitatie meegerekend worden en pas als die niet sluitend gerealiseerd kan worden, bij het concern terecht komen, zijn dit 'baten' voor het concern). Aan de lastenkant gaat het om de verliesnemingen, de kosten van studieprojecten en

¹⁰⁰ In het jaarverslag 2007, gemeente Rotterdam, staat als beleidsuitgangspunt voor de reservevorming in relatie tot risico's in grondzaken dat het adviesbureau Deloitte heeft geadviseerd om de minimumpositie van de reserve vast te stellen op € 90 miljoen.

¹⁰¹ Programmabegroting 2012, p. 127.

bestuursprojecten (zoals Stadionpark, waarvoor nog geen grondexploitatie is geopend) en om de apparaatskosten.¹⁰²

Wat op portefeuilleniveau door de raad dus per saldo begroot wordt, zijn de winst- en verliesnemingen; de apparaatskosten worden aan beide kanten gelijk begroot en vallen dus tegen elkaar weg. In 2010 valt het saldo van die twee nog positief uit: jaarlijks wordt een winstneming van € 13,7 miljoen begroot tegenover een verliesneming van € 7 miljoen.¹⁰³ Het totale bedrag van de begroting voor grondzaken in 2010 bedraagt € 262,3 miljoen aan baten en € 263,5 miljoen aan lasten.¹⁰⁴ In 2011 is dat € 225,1 miljoen aan baten en € 227,7 miljoen aan lasten¹⁰⁵, in 2012 is het € 287,2 miljoen aan baten en € 294,1 miljoen aan lasten.¹⁰⁶ Het saldo van die twee wordt dus in deze drie jaren volgens de programmabegrotingen wel nadeliger: van € 1,2 miljoen in 2010, via € 2,6 miljoen in 2011 naar € 6,9 miljoen in 2012.

In de begrotingen wordt gemeld dat de financiële positie van de grondexploitaties is verslechterd en dat het verdienvermogen steeds kleiner werd. De begroting geeft geen inzicht in het totaal verwachte resultaat op portefeuilleniveau.

In de begroting 2012 wordt bij het product grondzaken een aantal prioriteitsgebieden benoemd: Centrum, Stadshavens en Rotterdam-Zuid. Buiten die gebieden worden grondexploitaties – Park Zestienhoven wordt als voorbeeld genoemd – voortgezet “mits er sprake is van een sluitende grondexploitatie”.¹⁰⁷ Dat daarbij voor het sluitend krijgen van de grondexploitatie ook verliesnemingen kunnen worden ingezet, wordt niet vermeld.

jaarverslagen

Het BBV schrijft ook eisen voor inzake de informatie over de grondexploitaties in de jaarverslagen. Artikel 26 BBV stelt dat het jaarverslag een verantwoording moet bevatten over hetgeen in de begroting is opgenomen in de paragraaf grondbeleid. Voor de jaarrekeningen 2007-2010 stelt de rekenkamer vast dat hieraan voldaan is. Voorts zou conform artikel 27 BBV het jaarverslag een overzicht van de gerealiseerde baten en lasten in de grondexploitaties afgezet tegen de ramingen uit de begrotingen voor en na de wijziging moeten bevatten. In dit kader constateert de rekenkamer dat de jaarrekeningen 2007-2010 dit overzicht bieden. Alleen over 2009 werd hieraan niet voldaan omdat er alleen verlies- en winstnemingen werden vermeld.

Artikel 28 BBV geeft aan dat de jaarrekening een toelichting moet bevatten op de afwijkingen tussen realisatie en begroting. In de jaarrekeningen heeft de rekenkamer deze toelichting aangetroffen, meestal was dat in een apart hoofdstuk opgenomen. Verder zou volgens artikel 70 BBV inzicht moeten worden verstrekt in de opbouw van het totaal van de in exploitatie genomen grondexploitaties. De rekenkamer constateert dat er geen totaalinzicht in de opbouw is te vinden in de jaarrekeningen. Tenslotte zou van de nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) de gemiddelde boekwaarde per vierkante meter worden vermeld (artikel 70 BBV). Dit heeft de

¹⁰² Apparaatskosten bij grondexploitaties hebben dus geen effect op de programmabegroting, omdat ze geactiveerd kunnen worden. Alleen indirect, via eventuele verliesnemingen, hebben deze kosten effect op de financiële positie van het concern.

¹⁰³ Programmabegroting 2010, p. 209.

¹⁰⁴ Programmabegroting 2010, p. 173.

¹⁰⁵ Programmabegroting 2011, p. 106.

¹⁰⁶ Programmabegroting 2012, p. 127.

¹⁰⁷ Programmabegroting 2012, p. 124.

rekenkamer echter niet aangetroffen in de jaarrekeningen. NIEGG als term wordt als zodanig niet genoemd.

bestuursrapportages

De rekenkamer heeft de bestuursrapportages in de periode 2007-2011 (tot en met tweede bestuursrapportage 2011) onderzocht en getoetst aan het normenkader (zie tabel 7-4).

In de bestuursrapportages geeft het college viermaandelijks inzicht in de ontwikkelingen van de beleidsvelden ten opzichte van de begroting. Grondexploitaties werden tot en met 2010 opgenomen in het beleidsveld grondzaken. Vanaf 2011 valt grondzaken onder het beleidsveld ruimtelijke ordening en wonen. De bestuursrapportages bieden geen overzicht specifiek gericht op grondexploitaties. Voor het totaal van grondzaken wordt inzicht geboden in de wijzigingen in de raming van baten en lasten en de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves ten opzichte van de begroting. Alle bestuursrapportages, met uitzondering van de eerste bestuursrapportage van 2009, bieden een overzicht van de ramingen en reservewijzigingen.

De ramingen van de baten en lasten zijn niet altijd voorzien van een toelichting, deze ontbreekt in ongeveer een derde van de bestuursrapportages. Indien er wel een toelichting wordt gegeven, dan geeft die wel duidelijkheid over de oorzaak van de veranderingen. De beoogde onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves zijn wel vrijwel altijd voorzien van een toelichting. Naast de overzichten van ramingen van baten en lasten en de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, bevatten de bestuursrapportages zonodig ook overige informatie over grondexploitaties die hierna wordt beschreven.

Tot 2008 beperkt deze informatie zich tot tussentijdse bijstellingen van investeringskredieten van grondexploitatieprojecten. In de derde bestuursrapportage 2008 wordt voor het eerst gewaarschuwd voor de gevolgen van de kredietcrisis voor grondexploitaties. De crisis heeft mogelijk gevolgen voor het verdienvermogen van OBR en kan leiden tot afboekingen. In 2009 worden in de tweede bestuursrapportage aanvullende maatregelen gepresenteerd om de gevolgen van de kredietcrisis tegen te gaan. In 2010 blijkt dat deze maatregelen onvoldoende zijn en wordt in de eerste bestuursrapportage een volledige scan van de grondexploitatieportefeuille aangekondigd. Deze zou financiële consequenties kunnen hebben. In de tweede bestuursrapportage wordt vervolgens gemeld dat de verwachting is dat “e.e.a. een forse impact kan hebben op het resultaat van de sector. Niet alleen voor 2010, maar ook voor de jaren daarna.” In de derde bestuursrapportage schat het college het bruto nadelige effect op de grondexploitatie op circa € 275 miljoen. Er wordt verwacht dat de feitelijke verliesneming minder groot zal zijn. Er wordt voorgesteld om de verliesneming te dekken uit de vrijval van de bestemmingsreserve Havenbedrijf. In de eerste bestuursrapportage van 2011 wordt nog een negatieve aanpassing van het verdienvermogen van grondexploitaties van € 2.677.000 aangekondigd.

7-3-3 informatievoorziening raad op programmaniveau

tabel 7-5: norm informatievoorziening raad op programmaniveau

De informatie die de raad krijgt over het programma is kwalitatief en kwantitatief voldoende om invulling te geven aan zijn controlerende rol.

De in 2007 door de raad vastgestelde Stadsvisie Rotterdam vormt het belangrijkste kader op programmaniveau. Hierbij was er te weinig up to date informatie die antwoord gaf op de vraag of het aanbod afgezet kon worden. Sinds 2011 worden gebiedsprogramma's opgesteld waarin per deelgemeente een uitwerking van de gebiedsvisies wordt gegeven. Hiermee is in de toekomst wellicht meer sturing op het totale grondexploitatieprogramma mogelijk. Op basis van de gemeentelijke begrotingen is het voor de raad niet mogelijk om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de doelen van de Stadsvisie worden gerealiseerd. Dit komt doordat er geen informatie is te vinden over het feitelijk in de exploitaties opgenomen programma.

Het belangrijkste kader op programmaniveau dat de raad heeft vastgesteld is de Rotterdamse Stadsvisie, vastgesteld in 2007. Op basis van deze visie wordt jaarlijks in de programmabegroting een meerjaren investeringsplanning beschreven, waarin voor projecten uit de Stadsvisie budget verstrekt wordt. Naast de meerjaren investeringsplanning wordt in de begroting een langetermijn investeringsplanning (LTIP) gegeven. Deze planning geldt voor de vijf jaar volgend op de vier jaar van de meerjarenbegroting.

Een belangrijke ontwikkeling in 2011 is het opstellen van gebiedsprogramma's.¹⁰⁸ In deze documenten wordt per deelgemeente een uitwerking gegeven van de gebiedsvisies. Het is de bedoeling dat met deze documenten meer sturing op het totale grondexploitatieprogramma mogelijk is.

In de begroting wordt wel het target genoemd waarnaar gestreefd wordt, maar er is geen informatie te vinden over het feitelijk in de exploitaties opgenomen programma. Beoordelen of de gemeente met de in exploitatie genomen plannen op de goede weg is om de stadsvisie, de gebiedsprogramma's en de targets te realiseren is daarom niet mogelijk. Ook in de paragraaf grondbeleid wordt terugverwezen naar de doelen van de stadsvisie. Daar is echter evenmin informatie te vinden waarmee de raad inzicht krijgt in de realisatie van die doelen. Tevens is er geen informatie te vinden over de inhoud van de gebiedsprogramma's.

¹⁰⁸ Programmabegroting 2012, p. 124.

7-4 informatievoorziening raad bij andere gemeenten

Om de bevindingen over de Rotterdamse situatie in perspectief te plaatsen, is een kleine vergelijking met de situatie in Eindhoven en Den Haag uitgevoerd. ¹⁰⁹Een uitgebreid verslag van dit benchmarking onderzoek is opgenomen in bijlage 13. In deze paragraaf worden de hoofdelementen samengevat.

De manier waarop de verschillende steden de informatievoorziening over grondexploitaties hebben ingericht verschilt sterk. Hierdoor zijn de cijfers van de verschillende steden slecht te vergelijken. Zo nemen sommige steden hun deelnemingen mee in de cijfers en anderen niet. Daarnaast zijn er grote verschillen ten aanzien van de verliesnemingen; soms zijn deze direct verwerkt in de grondexploitaties, waardoor de boekwaarde afgenomen is, andere steden hebben deze verliezen genomen in een aparte voorziening. Hierdoor geven de verschillende cijfers slechts een indruk van de verschillen, maar kunnen ze niet dienen als argument voor bijvoorbeeld het verlagen of verhogen van de weerstandscapaciteit in een stad. De onderstaande analyse zijn gebaseerd op gegevens van eind 2011, de stand in de jaarrekening 2011 is nog niet meegenomen.

7-4-1 kaderstelling/rol van de raad

In vergelijking met Den Haag en Eindhoven wordt de gemeenteraad in Rotterdam met betrekking tot de grondexploitaties niet geïnformeerd op portefeuilleniveau. De kaders waarbinnen het college van B en W beslissingen neemt zijn niet vastgelegd in Rotterdam.

In zowel Den Haag, Eindhoven als Rotterdam neemt het college grondexploitaties in uitvoering, zolang ze binnen de gestelde kaders vallen. In Den Haag zijn deze vastgelegd in een verordening. In Eindhoven zijn deze vastgelegd in de Voorjaarsnota 2007.

Den Haag

In Den Haag is de rol van de raad en het college vastgelegd in de Verordening Beheersregels Grond- en Ontwikkelingsbedrijf 2011. Deze verordening bepaalt de relatie tussen het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) en de grondexploitatieprojecten. In het IpSO wordt het benodigde budget en het te realiseren programma voor de uitvoering van fysiek ruimtelijke projecten binnen de gemeente aangegeven. Daarnaast bevat het het ontwikkelingsprogramma met een programmatisch en financieel kader voor de op korte termijn operationeel te verklaren of te herziene projecten.

De raad stelt het IpSO jaarlijks vast, gelijk met de begroting. Het college is vervolgens bevoegd om afzonderlijke projecten in uitvoering te nemen, op voorwaarde dat het project past binnen de door de raad vastgestelde programmatische en financiële kaders. Overigens mag het college onder- en overschrijdingen op projectbegrotingen onderling verrekenen, zolang dit binnen de kaders van de IpSO blijft.

Bij grote afwijkingen in projectbegrenzing, programmatische eigenschappen en/of kwalitatieve kenmerken wordt het projectdocument en de grondexploitatie herzien door het college. Het college kan deze herzieningen vaststellen indien ze binnen de

¹⁰⁹ Het benchmarking onderzoek is uitgevoerd door een student van TU Delft die in het kader van zijn scriptie als stagiair heeft meegewerkt aan dit onderzoek.

kaders van het IpSO passen. De herziene projecten worden vervolgens opgenomen in het IpSO.

In de verordening zijn daarnaast nog de regels voor het autoriseren van voorbereidingskosten en het opstellen en vaststellen van de nota van uitgangspunten en het projectdocument vastgelegd. Ook zijn regels opgenomen voor de informatievoorziening en verantwoording naar de raad en regels omtrent reserves en voorzieningen.

Eindhoven

Ook in Eindhoven kan het college grondexploitatieprojecten in uitvoering nemen. Deze projecten moeten aan drie voorwaarden voldoen. Ten eerste moeten ze financieel minimaal budgettair neutraal zijn. Ten tweede mogen de risico's in de projecten geen negatief gevolg hebben voor de benodigde weerstandscapaciteit. En ten slotte moeten de projecten binnen het collegeprogramma vallen. Een uitzondering betreft projecten die in de zogenaamde nieuwe Buitencategorie projecten vallen, deze worden altijd voorgelegd aan de raad. Het is echter niet vastgelegd aan welke criteria een project moet voldoen om in de Buitencategorie te vallen. Dit gaat over het algemeen op aanwijzing van de raad.

Projecten die in uitvoering zijn genomen worden vervolgens opgenomen in de planning en controlcyclus. Over de voortgang van projecten wordt door middel van deze cyclus gerapporteerd.

Wijzigingen in projecten worden opgenomen in de Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG), dat drie keer per jaar verschijnt. Het MPG wordt vastgesteld door het college en vervolgens ter kennisname aan de raad verstuurd. Het kan dus voorkomen dat verliezen worden geaccepteerd op een project zonder dat de raad hierin gekend wordt; het college kan een project budgetneutraal vaststellen door het college. Als vervolgens risico's optreden waardoor het project negatief wordt, kan het college de verslechterde grondexploitatie vaststellen in het MPG zonder tussenkomst van de raad.

Rotterdam

In Rotterdam neemt het college grondexploitaties in uitvoering. Deze projecten moeten minimaal kostenneutraal zijn, anders moet aanvullende dekking geregeld worden. Hier beslist de gemeenteraad over. Aanvullende criteria zijn niet bekend.

Het is niet vastgelegd wanneer de raad op de hoogte gesteld wordt van wijzigingen in grondexploitatieprojecten. De Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW) geeft wel richtlijnen voor het informeren van de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, maar niet voor het informeren van de raad.

De raad wordt geïnformeerd door middel van de Monitor Grote Projecten (MGP). Hierin zijn de grootste projecten van Stadsontwikkeling opgenomen, waaronder de grondexploitaties. Er verschijnen twee MGP's per jaar. Deze worden in een besloten en een openbare vergadering besproken in een gezamenlijke commissievergadering van de commissies FIB, EHMV en BVM. Wijzigingen in scope en tijdsplanning worden vaak in deze MGPs gemeld en vervolgens bij de jaarrekening vastgesteld. Deze manier van aanpassing van projecten is niet transparant voor raadsleden.

7-4-2 verantwoording via p&c-cyclus

In Rotterdam worden verliesnemingen (geld vanuit de gemeente) als inkomsten geboekt, waar dat in andere gemeenten zoals Den Haag en Eindhoven geboekt wordt in een voorziening. Hierdoor lijkt Rotterdam veel meer winstgevende projecten te hebben.

Den Haag

In de gemeente Den Haag wordt de raad drie keer per jaar betrokken bij grondexploitaties in de reguliere P&C-cyclus: bij de begroting, de jaarrekening en het halfjaarbericht.

Tegelijk met het vaststellen van de begroting (en het IpSO) wordt de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) voorgelegd aan de raad. In dit MPG wordt op basis van de beslissingen genomen in het IpSO een prognose gegeven van de grondexploitatieportefeuille. De inhoud van het MPG wordt hierna verder besproken. De programmabegroting zelf bevat de verplichte paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid. Grondexploitaties worden vooral besproken in de paragraaf grondbeleid. Inhoudelijk steunt deze paragraaf grotendeels op de MPG.

Ook in het jaarverslag zijn de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid de voornaamste bronnen van informatie over grondexploitaties. In de paragraaf grondbeleid worden de ontwikkelingen in en de realisatie van alle operationele grondexploitaties kort besproken. Ook worden de gevolgen van deze realisaties op de Reserve Grondbedrijf en de Voorziening Negatieve Plannen (VNP) inzichtelijk gemaakt.

Tot slot worden in het halfjaarbericht van het concern de geactualiseerde grondexploitaties met betrekking tot het begrotingsjaar aan de raad voorgelegd. Dit halfjaarbericht verschijnt eind september. Er wordt een update gegeven van de financiën met betrekking tot de grondexploitaties. De belangrijkste projecten worden inhoudelijk besproken, alsmede de projecten waarbinnen grote wijzigingen zijn opgetreden. Ook wordt een prognose gegeven van de stand van de grondexploitaties bij de jaarrekening. Hierdoor heeft de raad al tijdens het lopende begrotingsjaar een idee of er afgeboekt moet worden op de grondexploitaties.

Eindhoven

Ook in Eindhoven wordt de raad drie keer per jaar geïnformeerd over grondexploitaties. Dit gebeurt door middel van drie MPG's en de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid in de begroting en jaarrekening. Daarnaast kent de gemeente Eindhoven nog een extra paragraaf projecten.

In de paragraaf weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening wordt de weerstandscapaciteit van de gemeente bepaald. Ook de risico's worden ingeschat. Deze risico's bestaan voor een groot deel uit de benodigde weerstandscapaciteit voor grondexploitaties, zoals dat in het MPG wordt bepaald. Daarnaast worden de overige risico's voor de gemeente ingeschat. Deze worden deels gekwantificeerd. De gekwantificeerde risico's worden opgeteld en vermenigvuldigd met twee, en vervolgens opgeteld bij de benodigde weerstandscapaciteit uit het MPG. Dit geeft de totale benodigde weerstandscapaciteit voor de gemeente.

De paragraaf grondbeleid geeft eerst een beschrijving van het grondbeleid (onder andere missie, visie en doelstellingen van het grondbeleid) en de ontwikkelingen daarin in de gemeente Eindhoven. In de programmabegroting wordt vervolgens de

berekening van de benodigde weerstandscapaciteit en een prognose voor de reserve bouwgrondexploitatie gepresenteerd. Ook wordt een geaggregeerd overzicht gegeven van de lopende exploitaties. Deze informatie komt volledig uit het MPG. In de jaarrekening wordt naast de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit en de prognose voor de reserve (inclusief de gepresenteerde jaarafsluiting) een gedetailleerdere update gegeven van de lopende grondexploitaties en de gerealiseerde winstnemingen.

Tot slot wordt in de paragraaf projecten ingegaan op de projecten van economisch nut, maatschappelijk nut, het grondbedrijf en vastgoed. Hierin wordt voor de projecten van het grondbedrijf een overzicht gepresenteerd van de financiën, de manier van dekking voor het project en van de afzonderlijke investeringen per jaarschijf.

Gelijk met de reguliere P&C-cyclus krijgt de raad sinds eind 2011 ook drie keer per jaar een MPG voorgelegd. Deze MPG's verschillen onderling. De eerste MPG van het jaar verschijnt gelijk met de jaarrekening. Dit is de financieel meest gedetailleerde MPG. Alle exploitaties worden hiervoor geactualiseerd. De tweede MPG verschijnt met de begroting. De nadruk in deze MPG ligt vooral op het grondbeleid, als een soort jaarlijkse actualisatie van de Nota Grondbeleid. Deze MPG zal in 2012 voor het eerst verschijnen. De laatste MPG van het jaar verschijnt gelijk met de tweede tussenrapportage van het concern in oktober. Hierin wordt een financiële update gegeven van de exploitaties. Inhoudelijk worden de MPG's in de volgende paragraaf verder besproken.

Rotterdam

Conform het BBV bevatten de jaarrekening en begroting van de gemeente Rotterdam ook de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid. De paragrafen weerstandsvermogen bevatten vooral kwalitatieve beschrijvingen en weinig kwantitatieve gegevens in vergelijking met de gemeenten Den Haag en Eindhoven. In de begroting wordt wel een prognose gegeven van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen, in de jaarrekening wordt slechts een beeld gegeven van de huidige stand. Ook een overzicht en een kwantificatie van de risico's is niet standaard.

Ook de paragrafen grondbeleid zijn vooral beschrijvend. Er wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in het algemene grondbeleid van de gemeente en de ontwikkelingen in de markt. Deze gegevens hebben vooral betrekking op de totale grondexploitatieportefeuille, afzonderlijke projecten worden hooguit in een bijzin genoemd. Er wordt tevens een inschatting gegeven van het verdienvermogen uit grondexploitatieprojecten, deze gaat niet standaard gepaard met een prognose.

Naast de verplichte paragrafen in de begroting en jaarrekening wordt de raad ook tweemaal per jaar geïnformeerd over grondexploitaties door middel van de Monitor Grote Projecten (MGP). Hiermee kunnen de grootste projecten, waaronder grondexploitatieprojecten, van de gemeente gemonitord worden. Deze monitors bevatten echter lang niet alle grondexploitaties.

In Rotterdam worden verliesnemingen in projecten geboekt als inkomsten voor projecten. In Den Haag worden deze verwerkt in de Voorziening Negatieve Plannen. In Eindhoven ook een voorziening nadelige resultaten planexploitaties/voorziening nadelige grondexploitaties.

7-4-3 verantwoording overig

In tegenstelling tot de gemeenten Den Haag en Eindhoven ontvangt de gemeenteraad in Rotterdam geen document waarin een meerjaren prognose is opgenomen inzake alle grondexploitaties.

De drie gemeenten kennen allen een document waarin een prognose over meerdere jaren wordt gegeven voor de gemeentelijke grondexploitaties. In Den Haag heet deze de Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG), in Eindhoven de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) en in Rotterdam het Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties (MPRG). In Den Haag en Eindhoven ontvangt de raad deze respectievelijk één en drie keer per jaar ter kennisgeving. In Rotterdam ontvangt de raad deze niet. De raadsleden in Rotterdam ontvangen wel twee maal per jaar een Monitor Grote Projecten (MGP).

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Cluster Stadsontwikkeling

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
september 2012

ISBN/EAN
978-90-76655-70-3