

De Duivenvoordecorridor: Verantwoordelijkheid en Verwijtbaarheid

Onderzoeksrapport van de fractie van GroenLinks naar het miljoenenverlies bij het project Duivenvoordecorridor

Leidschendam-Voorburg, 30 november 2014

GroenLinks

Contactpersoon: F.J. Kist, fractievoorzitter

fj.kist@leidschendam-voorburg.nl

06-52353356

1 DUIVENVOORDECORRIDOR – EEN RISICOVOL PROJECT

In een besloten vergadering van 14 oktober 2014 kondigde het college van burgemeester en wethouders een extra verlies op de grondexploitatie van Duivenvoordecorridor (DVC) aan. Het zou gaan om een bedrag van rond de 15 miljoen euro. Dit extra verlies komt bovenop het verlies van 4,3 miljoen euro per 1 januari 2014.

In een raadsbrief van 23 oktober 2014 gaf het college aan dat het definitief gaat om een bedrag van €15,7 miljoen. Dit is een extra verlies bovenop de €4,2 miljoen per 1 januari 2014. En bovendien heeft het college zogenaamde ‘harde optimalisaties’ op het plan toegepast van €4,3 miljoen, waarmee ze het verlies proberen te beperken. Alles bij elkaar opgeteld komt het neer op een verlies van €24,2 miljoen. De begroting van de Duivenvoordecorridor is €78 miljoen.

Hoe heeft het zo kunnen komen dat een project zoveel verlies lijdt. Een terugblik op een risicovol project.

Er zijn drie momenten waarop zaken bijzonder merkwaardig verlopen. Over deze drie momenten roept de fractie van GroenLinks het college ter verantwoording¹.

De drie momenten zijn:

1. De bespreking van de grondexploitatie op 15 april 2014 en de collegevergadering van 6 mei 2014;
2. De commissievergadering van 28 oktober jl. over de Duivenvoordecorridor;
3. De raadsvergadering van 12 november jl. over de begroting.

In de volgende drie hoofdstukken gaan we op ieder moment afzonderlijk in.

¹ Dit onderzoek is door de fractie van GroenLinks opgesteld. Alle genoemde feiten en bedragen zijn afkomstig uit accountantsrapporten en brieven van het college aan de gemeenteraad. Citaten zijn letterlijke citaten op basis van de video-opnames van commissie- en raadsvergaderingen.

2 VASTSTELLING GRONDEXPLOITATIE APRIL/MEI 2014

2.1 GRONDEXPLOITATIE DVC BEVAT TWEE FOUTEN

Op 15 april 2014 bespreken de Portefeuillehouder Grondzaken, portefeuillehouder RO, planeconoom, concerncontroller, afdelingshoofd RO en projectleider DVC de concept-grondexploitatie Duivenvoordecorridor 1-1-2014². Let wel, deze bespreking vindt plaats voordat het huidige college van GBLV, VVD en D66 begint. De portefeuillehouders Grondzaken en RO op 15 april jl. zijn respectievelijk de heer M. Houtzager (VVD) en mevrouw H. Mijdam (VVD).

De concept-grondexploitatie 1-1-2014 sluit met een verlies van €4,2 mln. Echter in de grondexploitatie zit op dat moment een BTW-fout van €9,5 mln³. In een grondexploitatie wordt altijd gerekend met bedragen exclusief BTW. Abusievelijk is bij de herziening van de grondexploitatie per 1 januari 2014 ten onrechte met BTW gerekend in de grondopbrengsten⁴.

Een tweede fout in de grondexploitatie is het te vroeg opnemen in de GREX van een kansrijke opbrengst voor planologische restructuur van €2,3 mln⁵.

Op dat moment worden er onterecht hogere opbrengsten gerekend ter waarde van €9,5 mln plus €2,3 mln = €11,8 mln. Vanwege deze twee fouten wordt niet duidelijk dat in plaats van een verlies van 4,2 mln er sprake is van een verlies van €4,2 mln plus €11,8 mln = €16 mln.

2.2 WAAROM DEZE TWEE FOUTEN ONACCEPTABEL ZIJN

De fractie van GroenLinks wil niet suggereren dat zij geen fouten accepteert. Waar mensen werken, worden fouten gemaakt. Echter, in deze situatie is er alle reden om deze fouten niet te accepteren.

De aanwezigen bij de bespreking van 15 april 2014 weten samen het meeste over de Duivenvoordecorridor en de grondexploitatie. Er is niemand anders in de gemeentelijke organisatie die zoveel weet als deze vijf mensen bij elkaar. De grondexploitatie wordt vastgesteld op basis van de professionaliteit en de alertheid van deze zes mensen. Als zij de fouten niet ontdekken, dan is er niemand anders in staat dat wel te doen. Op deze zes mensen en in het bijzonder op de twee wethouders rust dus een zware verantwoordelijkheid.

De bespreking van de grondexploitatie moet op dat moment in de context van het project worden geplaatst⁶:

² Tijdlijn GREX Duivenvoordecorridor (DVC) van eind 2013 t/m 15-07-2014 van het college van burgemeester en wethouders.

³ Raadsbrief d.d. 4 november 2014 “Heroriëntatie project Duivenvoordecorridor” van het college van burgemeester en wethouders.

⁴ Openbaar gemaakte raadsbrief d.d. 23 oktober 2014: “Stand van zaken herziening Grondexploitatie Duivenvoordecorridor en effecten op het project.”, p 5/10.

⁵ Openbaar gemaakte raadsbrief d.d. 23 oktober 2014: “Stand van zaken herziening Grondexploitatie Duivenvoordecorridor en effecten op het project.”, p. 4/10.

⁶ Feiten afkomstig uit accountantsverslagen van 2008 tot/met 2013.

1. Vanaf 2008 waarschuwen de accountants van de gemeente voor de risico's bij de grondexploitatie. In 2013 heeft de accountant daar zelfs twee keer voor gewaarschuwd.
2. De grondexploitatie DVC heeft vanaf 2010 telkens verlies geleden. Het verlies begint bij €0,2 mln om op te lopen tot €4,3 mln in 2013.
3. Ieder jaar vanaf 2010 heeft het college de markt geraadpleegd om de te verwachte opbrengsten van de DVC te schatten. Ieder jaar moest het college die te verwachte opbrengsten neerwaarts bijstellen – ofwel omdat het college voorafgaand aan de marktconsultatie de opbrengsten telkens te hoog inschat, of omdat na de marktconsultatie de huizenmarkt slechter is geworden.
4. In 2013 deed het college een onderzoek naar de prijsontwikkeling bij vergelijkbare projecten in de omgeving. Ook dit onderzoek leidde tot een neerwaartse bijstelling van te verwachte opbrengsten.
5. Vanaf 2011 heeft het project DVC een hoog risicoprofiel. In 2013 is dit risicoprofiel ten opzichte van 2012 verhoogd.
6. In 2013 blijkt dat een marktpartij niet bereid is delen van het gebied DVC op eigen risico te ontwikkelen gezien de marktsituatie op dat moment.

De zes aanwezigen bij de bespreking van de concept-grondexploitatie DVC waren van deze feiten op de hoogte. Zij hadden daarom een belangrijke plicht om zich te verzekeren dat de risico's van het project DVC goed gedekt waren en dat de aannames over de te verwachte opbrengsten klopten. De twee fouten betroffen beide de te verwachte opbrengsten bij de grondexploitatie DVC.

In de commissievergadering van 28 oktober 2014, zegt de portefeuillehouder RO, wethouder Mijdam het volgende:

“Het nieuws van het extra tekort op het project heeft ook mij overvallen, geschokt en verbijsterd. Ik voel mij meer dan verantwoordelijk om deze situatie samen met de portefeuillehouder Grondzaken op te lossen. Gedurende alle peilmomenten, tijdens de looptijd van het project DVC, zijn we er steeds vanuit gegaan dat alle seinen op groen stonden. Mij hebben geen signalen bereikt dat dit anders was. Het eerste negatieve signaal was van eind juni 2014.”

De belangrijke zin is: “Mij hebben geen signalen bereikt dat dit anders was.” Deze zin wijst op een afwachtende houding, terwijl op dat moment de situatie dusdanig risicovol was dat een actieve kritische houding op zijn plaats was.

De situatie is onacceptabel omdat:

1. Er niemand anders binnen de gemeentelijke organisatie zoveel wist over de grondexploitatie DVC als de vijf aanwezigen op de bespreking van 15 april 2014;
2. De vijf aanwezigen waren op de hoogte van de context waarbinnen zij de grondexploitatie moesten beoordelen;

3. Uit de mededeling van het college op de commissievergadering van 28 oktober 2014, blijkt een afwachtende houding, waar een actief kritisch houding op zijn plaats was.

2.3 BESLUITVORMING IN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS OP 6 MEI 2014

Op 15 april 2014 is er nog maar sprake van een *concept*-grondexploitatie. De grondexploitatie DVC 1-1-2014 moet nog formeel worden vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders. Dat is op 6 mei 2014 gebeurd.

Was het op dat moment nog mogelijk om de fouten te ontdekken? De precieze kennis over de grondexploitatie DVC zat op dat moment bij de portefeuillehouders Grondzaken en RO. De overige drie wethouders en de burgemeester waren vanzelfsprekend op de hoogte van de context van de Duivenvoordecorridor. Zij hadden daar om meer toelichting en zekerheid kunnen vragen.

Uit een mededeling van de burgemeester in de raadsvergadering van 14 oktober 2014⁷ lijkt het niet alsof hij actief kritisch heeft doorgevraagd over de grondexploitatie.

“En ik blijf dat altijd nog wonderlijk vinden, dat je in een GREX wel alle negatieve posten mag opnemen, maar je positieve verwachtingen niet. Misschien is dat wel verstandig, maar ik blijf dat toch wel een beetje lastig vinden – maar dat is nu eenmaal zo, het is nu eenmaal een feit. Maar je moet ergens een verlies nemen, die niet een verlies van die orde van grootte hoeft te zijn.”

Uit dit citaat zouden we kunnen concluderen dat de burgemeester nog begrip heeft voor de tweede fout: het te vroeg in de GREX opnemen van een kansrijke opbrengst voor planologische restructuur van €2,3 mln.

Kortom, het was voor het college op 6 mei 2014, gezien de kennisachterstand bij de drie overige wethouders en de burgemeester over de grondexploitatie DVC, om de twee fouten wel te ontdekken. En uit de mededeling van de burgemeester, lijkt het niet alsof hij een actief kritische houding had.

2.4 VERANTWOORDELIJKHEID

Deze twee fouten zijn door het vorige college van burgemeester en wethouders gemaakt. Echter, het huidige college krijgt de verantwoordelijkheid over de fouten van zijn voorgangers. In dit geval telt bovendien dat van de vier huidige collegeleden er drie eveneens lid waren van het vorige college.

⁷ Op 9 december 2014 wordt het verslag van deze raadsvergadering openbaar gemaakt.

3 COMMISSIEVERGADERING 28 OKTOBER 2014

De commissievergadering van 28 oktober 2014 is het eerste moment waarop er in het openbaar over het verlies op de grondexploitatie van de Duivenvoordecorridor wordt gesproken. Er is op dat moment een extra verlies vastgesteld van €15,7 mln. Dat verlies komt bovenop het verlies van €4,2 mln.

Op 19 juni 2014⁸ is de BTW-fout door een externe adviseur ontdekt. Op basis van deze ontdekking heeft het college van Burgemeester en Wethouders besloten extern onderzoek te laten verrichten naar de situatie. Daarnaast heeft het college besloten de gemeenteraad over het verlies te informeren. De fractie van GroenLinks heeft het college gecompimenteerd dat zij tijdig de gemeenteraad heeft geïnformeerd.

3.1 GROENEN SEINEN

De meest in het oog springende uitspraak op de commissievergadering van 28 oktober is die van de portefeuillehouder Ruimtelijk ordening, wethouder Mijdam:

“Het nieuws van het extra tekort op het project heeft ook mij overvallen, geschokt en verbijsterd. Ik voel mij meer dan verantwoordelijk om deze situatie samen met de portefeuillehouder Grondzaken op te lossen. Gedurende alle peilmomenten, tijdens de looptijd van het project DVC, zijn we er steeds vanuit gegaan dat alle seinen op groen stonden. Mij hebben geen signalen bereikt dat dit anders was. Het eerste negatieve signaal was van eind juni 2014.”

Deze uitspraak is opmerkelijk gezien de context⁹ waarin het project Duivenvoordecorridor zich in bevindt (zie ook paragraaf 2.2):

1. Vanaf 2008 waarschuwen de accountants van de gemeente voor de risico's bij de grondexploitatie. In 2013 heeft de accountant daar zelfs twee keer voor gewaarschuwd.
2. De grondexploitatie DVC heeft vanaf 2010 telkens verlies geleden. Het verlies begint bij €0,2 mln om op te lopen tot €4,3 mln in 2013.
3. Ieder jaar vanaf 2010 heeft het college de markt geraadpleegd om de te verwachte opbrengsten van de DVC te schatten. Ieder jaar moest het college die te verwachte opbrengsten neerwaarts bijstellen – ofwel omdat het college voorafgaand aan de marktconsultatie de opbrengsten telkens te hoog inschat, of omdat na de marktconsultatie de huizenmarkt slechter is geworden.

⁸ Tijdlijn GREX Duivenvoordecorridor (DVC) van eind 2013 t/m 15-07-2014 van het college van burgemeester en wethouders.

⁹ Feiten afkomstig uit accountantsverslagen van 2008 tot/met 2013.

4. In 2013 deed het college een onderzoek naar de prijsontwikkeling bij vergelijkbare projecten in de omgeving. Ook dit onderzoek leidde tot een neerwaartse bijstelling te verwachte opbrengsten.
5. Vanaf 2011 heeft het project DVC een hoog risicoprofiel. In 2013 is dit risicoprofiel ten opzichte van 2012 verhoogt.
6. In 2013 blijkt dat een marktpartij niet bereid is delen van het gebied DVC op eigen risico te ontwikkelen gezien de marktsituatie op dat moment.

Gezien deze feiten is enige twijfel op zijn plaats over dat gedurende alle peilmomenten, tijdens de looptijd van het project DVC, alle seinen op groen stonden. En dat het college niet eerder negatieve signalen ontving. Technisch gezien is het best mogelijk dat alle indicatoren van het project op groen stonden, maar de context geeft voldoende aanleiding voor negatieve signalen.

Het is op z'n zachtst gezegd opmerkelijk dat een verlies van €4,2 mln als groen sein wordt gezien. Dat is een zesde van de structurele bezuiniging die in de raadsperiode 2010-2014 gerealiseerd is en een veelvoud van het bedrag dat bijvoorbeeld een seniorenkrant nodig heeft om aan alle 65+ers te worden verzonden in plaats van aan alle 75+ers. Of een veelvoud van een bedrag dat de Oranjevereniging Wilhelmina nodig heeft om zijn Oranjefeesten bij het Damcentrum te blijven organiseren.

Dat een marktpartij niet bereid is om delen van het gebied DVC op eigen risico te ontwikkelen gezien de marktsituatie, zou voor twee VVD wethouders toch een negatief signaal moeten zijn.

Kortom, enige twijfel over of alle seinen daadwerkelijke op groen stonden is op z'n plaats.

3.2 WERKEN ALLE SEINEN WEL GOED?

Een kapotte klok geeft ook twee keer per dag de juiste tijd aan, of vrij vertaald een kapot sein kan ook op groen staan. De uitspraak dat alle seinen op groen stonden is alleen een serieuze mededeling als er geen twijfel kan bestaan over dat de seinen ook goed werken. Anders is het een loze – maar zeker een misleidende – mededeling.

Is er dan reden te twijfelen aan of de seinen wel goed werken? Ja. Op 28 oktober 2014 geeft het college zelf aan daaraan te twijfelen. Wethouder Rozenberg kondigt een aanvullend onderzoek aan naar de “werkwijze bij de herziening GREX DVC en de wisselwerking tussen de herziening en het ruimtelijk project.”

En dat betreft dan de wisselwerking tussen het planologische gedeelte – het planologische stedenbouwkundige gedeelte – en de financiële doorvertaling van die plannen. Het college overweegt als onderzoekopdracht te geven, de volgende opdrachtformulering: wat is nou normatief proces als het gaat om grondexploitaties en planologische ontwikkeling? Hoe ziet dat er normaal gesproken optimaal uit? In de tweede plaats: hoe is de procedure in de gemeente Leidschendam-Voorburg geregeld? Wat is daar de reguliere standaard die moet worden gevolgd als het gaat om dit soort projecten? In de derde plaats: wat is er feitelijk gebeurd. En dat leidt dan tot een aantal vergelijkingen. De eerste tussen de norm die je opstelt en hetgene dat je in eigen procedure hebt neergezet. En de andere vergelijking die je zou kunnen maken is: hoe heeft de realiteit zich verhouden tot de eigen norm en tot de norm die je in algemene zin zou kunnen stellen. En bovenal is dan de vraag van belang: waarom is dan afgeweken van die processen die je met elkaar hebt afgesproken of van de norm is afgeweken?”

Omdat de grondexploitatie de financiële basis legt voor de ontwikkeling van het project DVC mag het college geen twijfel hebben over de wijze waarop de grondexploitatie opgesteld wordt. En met deze mededeling doet de portefeuillehouder Grondzaken, wethouder Rozenberg, dat wel.

Dus op dezelfde avond dat de portefeuillehouder RO, wethouder Mijdam, zegt dat het college er vanuit ging dat alle seinen op groen stonden, twijfelt de portefeuillehouder Grondzaken, wethouder Rozenberg, aan de werking van sommige seinen.

Op de raadsvergadering van 12 november 2014 deelt de portefeuillehouder Financiën, wethouder Rozenberg, aan de gemeenteraad mee dat hij “scherper gaat kijken hoe concern control is ingericht en hoe control in het algemeen in de organisatie is ingericht, en ook hoe project control is ingericht. En project control – uiteraard in relatie tot de Duivenvoordecorridor – maar ook in relatie tot de Stompwijkseweg.” En dat hij wil komen tot “een aanzet en uitvoering om de gemeentelijke administratie te versimpelen.”

Kortom, het college zegt twee tegenovergestelde zaken. Deze tweede mededelingen naast elkaar zijn op z’n zachtst gezegd onhandig. Maar eigenlijk zijn ze misleidend.

De fractie van GroenLinks gaat er vanuit dat het college met volle overtuiging beide mededelingen doen, waarmee het college de gemeenteraad op het verkeerde been zet.

4 RAADSVERGADERING 12 NOVEMBER 2014

Het verlies van €15,7 mln op de grondexploitatie van de Duivenvoordecorridor moet in de begroting voor 2014 (en niet 2015) worden verwerkt. In een raadsbrief van 4 november 2014 “Heroriëntatie plan Duivenvoordecorridor” geeft het college meer uitleg over de BTW-fout. In de raadsvergadering van 12 november 2014 wordt deze fout besproken.

4.1 GRONDQUOTE EN RESIDUELE METHODEN

De grondexploitatie DVC 1-1-2014 is met de grondquotemethode berekend. Deze methode maakt gebruik van kengetallen, bijvoorbeeld over de grondoppervlakte, om tot een schatting te komen van de grondexploitatie. “De gehanteerde grondquotemethode heeft als voordeel dat de grondprijs eenvoudig en snel te berekenen is. Nadeel van deze methode is dat er geen rekening wordt gehouden met verschillen in kavelgrootte en woningkwaliteit.”¹⁰

Nadat in de berekeningen met grondquote de BTW-fout is ontdekt, bouwt het college opnieuw de grondexploitatie DVC op. Daarbij maakt het gebruik van de residuele methode “die het genoemde nadeel van de grondquoteberekening niet heeft en ook de meest marktconforme methode is om de grondwaarde te bepalen. De residuele berekening houdt daarbij rekening met de bouw- en bijkomende kosten.”¹¹

De opbrengsten uit beide berekeningen verschillen €0,3 mln, terwijl de ene berekening inclusief BTW is en de ander exclusief BTW.

4.2 VERGELIJKING COMPLEXE BEREKENINGEN

In de raadsvergadering van 12 november 2014, bespreken wethouder Rozenberg en het raadslid Overmeire (VVD) de BTW-fout. Het raadslid Overmeire is verrast dat, volgens de tijdlijn van het college, de grondexploitatie binnen een paar dagen opnieuw berekend is volgens de residuele methode. Het zijn immers complexe berekeningen.

Voor GroenLinks is het vooral verrassend dat uit twee complexe berekeningen – één met fout, de ander zonder fout (?) – zo’n klein verschil blijkt. En dat terwijl de BTW-fout toch €9,5 mln bedraagt. Het is letterlijk ‘ongelofelijk’.

Daarnaast is het opvallend dat het college tijdens het ‘spel’ de spelregels verandert, door gebruik te maken van een nieuwe berekeningsmethode, waarvan de uitkomst voor het college voordelig is.

In de nota Grondprijsbeleid uit 2011 geeft het college de voorkeur aan de grondquotemethode. De kostprijsmethode (te vergelijken met de residuele methode) is naar de achtergrond geraakt

¹⁰ Raadsbrief van 4 november 2014 “Heroriëntatie plan Duivenvoordecorridor”, college van burgemeester en wethouders, p.2.

¹¹ Raadsbrief van 4 november 2014 “Heroriëntatie plan Duivenvoordecorridor”, college van burgemeester en wethouders, p.2.

vanwege de stijgende grondprijzen. Kennelijk geeft bij hoge grondprijzen de grondquotemethode voldoende inzicht in de grondexploitatie, waardoor een preciezere methode niet nodig is.

Dus het college geeft aan dat het resultaat van twee verschillende complexe berekeningen ter hoogte van rond de €54 mln slechts een verschil van €0,3 mln heeft. Dit kan natuurlijk kloppen, maar is gezien de complexiteit van de berekeningen hoogst onwaarschijnlijk.

Het college gebruikt – tegen de uitgangspunten van de nota Grondprijsbeleid in – de residuele methode. De reden die het college geeft is omdat deze methode nauwkeuriger is. In de nota Grondprijsbeleid wordt echter gesteld dat vanwege stijgende grondprijzen, die methode naar de achtergrond is geschoven. Het college geeft twee tegengestelde verklaringen.

5 CONCLUSIES

In dit onderzoek is naar drie cruciale momenten voor de Duivenvoordecorridor gekeken. Daaruit trekt GroenLinks de volgende conclusies:

1. *Het miljoenenverlies bij de Duivenvoordecorridor komt door fouten en een gebrek aan kennis:* De portefeuillehouders Grondzaken en Ruimtelijke ordening uit de raadsperiode 2010-2014 hebben twee fouten ter waarde van €11,8 mln over het hoofd gezien, terwijl er voldoende aanleiding was om heel grondig naar de grondexploitatie van het project te kijken.
2. *Het college geeft tegenstrijdige informatie over het verlies bij de Duivenvoordecorridor:* Het college gaf op 28 oktober 2014 misleidende informatie aan de gemeenteraad door aan te geven dat bij het project Duivenvoordecorridor alle seinen op groen stonden. Niet alleen is er genoeg aanleiding om te constateren dat alle seinen niet op groen stonden, daarnaast twijfelt het college eraan of de sommige seinen het wel goed doen.
3. *Het college verandert tijdens het spelen de spelregels en tegen eigen uitgangspunten in:* Het college kiest de residuele methode uit om de grondexploitatie DVC opnieuw te berekenen, terwijl het in de nota Grondprijsbeleid de voorkeur aan de grondquote geeft. De reden dat de residuele methode nauwkeuriger is, wordt in de nota Grondprijsbeleid weersproken bij stijgende grondprijzen.
4. *Een foute berekening en een andere berekening van de grondexploitatie hebben hetzelfde resultaat. Beide berekeningen zijn complex. Moeten we dat echt geloven?:* Het college geeft aan dat de resultaten van de foutieve grondquote berekening en de residuele berekening – beide complexe berekeningen – vrijwel dezelfde zijn. Dat bij twee complexe berekeningen het verschil zo klein is, is theoretisch mogelijk, maar niet erg waarschijnlijk.

De gemeenteraad zal waarschijnlijk een raadsenquête instellen om de toedracht van de situatie bij de Duivenvoordecorridor tot de bodem uit te zoeken. GroenLinks is vóór het doen van een raadsenquête.

Maar gezien bovenstaande conclusies is het voor GroenLinks nu al van evident dat het college opstapt als gevolg van het miljoenenverlies van de Duivenvoordecorridor.