

Verantwoording

Voor de inventarisatie in dit artikel is gekozen voor tien gemeenten met een relatief grote vastgoedportefeuille, een actief grondbeleid of grote nieuwbouwprojecten. Aan het onderzoekje namen deel: Apeldoorn, Maastricht, Helmond, Hoorn, Bergen op Zoom, Zeist, Utrechtse Heuvelrug, Heerhugowaard, Heerenveen en Zevenaar. Bij de gemeenten met een apart grondbedrijf was de manager hiervan contactpersoon. Bij de gemeenten die hun vastgoedtransacties in een projectorganisatie hebben ondergebracht, was het hoofd ruimtelijke ontwikkeling of de projectencontroller gesprekspartner.

Transparantie en integriteit blijven zwakke plekken bij de grondexploitatie door gemeenten. Er is veel verbeterd sinds de grote fraudezaken, maar gemeenten blijven onnodig risico's lopen. De gemeenteraad heeft vaak het nakijken.

Zwak toezicht op handel in grond

verschenen in Binnenlands Bestuur, 4 juni 2010
copyright Carien Overdijk

'Jammer genoeg mogen afdelingshoofden hier geen caravans meer accepteren,' grapt Ton Plat, hoofd bureau vastgoed van de gemeente Hoorn. Hij is zich ervan bewust hoe gevoelig integriteit in zijn gemeente ligt. Ruim vóór zijn aantreden figureerde zijn werkgever in een stevige vastgoedaffaire, nadat bekend werd dat een groep ambtenaren en wethouders zich jarenlang had laten 'smeren en fêteren.' Dat ging verder dan dure etentjes-plus-taxivervoer en royale kerstpakketten. Ook buitenlandse reizen, deelname aan prijzige evenementen en bordeelbezoek op kosten van aannemers of projectontwikkelaars waren gangbaar. Inmiddels zijn we een bouw- en vastgoedfraude verder en hebben decentrale overheden, Hoorn voorop, tal van maatregelen getroffen om vastgoedtransacties veiliger te maken. Toch komen er met de regelmaat van de klok nieuwe affaires aan het licht en blijken ook grote en bekende vastgoedpartijen minder betrouwbaar dan gedacht. Met grondexploitatie zijn altijd grote belangen gemoeid, en de bijbehorende financiële constructies zijn vaak meerjarig en ingewikkeld.

hiaten

Auditor Marc van der Veen onderzocht voor zijn doctoraalscriptie in accountancy de risicobeheersing bij grondexploitatie van twee heel verschillende gemeenten. Hij ontdekte er hiaten in de gedragsregels en in de verslaglegging.

Een grote groeigemeente (100.000+) bleek niet over een specifieke gedragscode, klokkenluidersregeling noch vertrouwenspersoon voor integriteitstekwesties te beschikken. Onderhandelingen met derden werden er soms door één gemeentevertegenwoordiger gevoerd. Externe (markt)partijen werden niet systematisch gevolgd en in kaart gebracht.

Bij een kleine gemeente (ca. 15.000 inwoners) trof Van der Veen manco's in het gunningsproces en de kwalitatieve beoordeling van aannemerswerk. Ook was de rapportage over de gemeentelijke risico's bij grondexploitatie, zowel aan het

management als in het jaarverslag, onduidelijk. Bij beide gemeenten liet de formele rapportage over tussentijdse wijzigingen van het grondbeleid te wensen over. De onderzoeker, die bij beide gemeenten ook de zuiver financiële risico's van grondexploitatie toetste, benadrukt dat de primaire handelsprocessen er veilig geregeld waren. De grondbedrijven stuurden bekwaam op financieel resultaat en woningbouwdoelstellingen. Dat echter juist de transparantie en de verzekering van integriteit vraagtekens opriepen, was aanleiding voor een steekproef van Binnenlands Bestuur.

achilleshiel

Een ronde langs acht middelgrote en twee grote gemeenten bevestigt het beeld uit Van der Veens onderzoek. Transparantie en integriteit blijven een achilleshiel in het vastgoedmanagement van gemeenten.

Van de tien ondervraagde gemeenten beschikken er twee niet over een nota grondbeleid. Een derde heeft alleen een verouderde nota liggen, van ver vóór de invoering van de grondexploitatiewet (juli 2008). De ontbrekende nota's zijn wel in de maak.

De formele rapportage over de resultaten van grondexploitatie aan college en raad beperkt zich in zes van de tien gemeenten tot de begrotingscyclus. Slechts vier gemeenten (Apeldoorn, Maastricht, Heerenveen en Bergen op Zoom) rapporteren vaker aan het college. Een aantal grondmanagers meldt wel maandelijks of wekelijks overleg te hebben met de wethouder, maar dat zijn meestal informele, projectgewijze besprekingen, zonder overzicht van het totaal.

Apeldoorn en Bergen op Zoom bedienen hun college én gemeenteraad met een kwartaalfrequentie, Maastricht rapporteert soms twee-, soms driemaal per jaar aan de raad. In de andere zeven gemeenten moet de raad het dus met twee, vaak summiere, rapportages per jaar stellen, al kent een daarvan wel tussentijdse, vertrouwelijke 'bijpraatmomenten' voor de betrokken raadscommissie.

dieptepunt

De rapportagefrequentie is van belang voor gemeenten met een actief grondbeleid of een grote vastgoedportefeuille. De baten uit grond kunnen er al snel vijftien tot twintig procent van de jaarbegroting bedragen. In de door Van der Veen onderzochte groeigemeente beliepen de inkomsten uit grond in 2008 zelfs een kwart van de jaarbegroting.

Bovendien fluctueren de grondopbrengsten van gemeenten nu sterker dan voorheen. 'Het jaar 2006 was met een opbrengst van twaalf miljoen euro voor ons een historisch dieptepunt', aldus Anne-Marie Vreman, hoofd grondzaken in Apeldoorn. 'In 2007 hadden we met 57,5 miljoen een topjaar, maar in 2008 begon de markt, natuurlijk vanwege de kredietcrisis, te aarzelen: ons resultaat was veertig miljoen. Wij hebben nu een switch gemaakt naar meer faciliterend grondbeleid, ook omdat we dankzij de nieuwe grondexploitatiewet onze plankosten consequent kunnen verhalen bij projectontwikkelaars.'

prijsopdriving

Onderzoekers van het Ruimtelijk Planbureau (intussen opgegaan in Planbureau voor de Leefomgeving) pleitten al in 2007 voor afschaffing van de handel in grond door gemeenten (ook wel 'actief grondbeleid' genoemd), omdat de hoge woningprijzen bijna overal de jacht op ruwe bouwgrond sterk hadden opgedreven, en de grondprijzen daarmee evenzeer. Gemeenten liepen ook toen al het risico om grond

te duur aan te kopen en later óók nog in te moeten leveren op kwaliteitseisen aan projectontwikkelaars. Bovendien kwamen de meeste gemeentelijke gronddeals, vanwege de meekijkende concurrentie, noodgedwongen tot stand zonder toestemming van de gemeenteraad.

De Apeldoornse raad besloot vorig jaar juni dat de gemeente haar – nog grote – grondposities gaat afbouwen. ‘We maken af wat we hebben’, aldus Vreman van grondzaken. ‘En daarbij is het alle hens aan dek, want ons terugverdienvermogen van 1,5 miljard is de afgelopen jaren fors omlaag gegaan door het rentebeslag. De woningbouw ligt hier vrijwel plat. We zeggen overigens niet dat we helemaal niet meer kopen. Het gemeentebestuur zal incidenteel een scalpel of injectiespuit hanteren, bijvoorbeeld om binnenstedelijk katalysator te zijn op een moeilijke locatie. Of in de buitendorpen, om sociale woningbouw mogelijk te maken. Maar dat is aan de raad.’

Een landelijk beeld is niet beschikbaar, maar geen van de negen andere ondervraagde gemeenten heeft tot nu toe dezelfde stap gezet als Apeldoorn, en de beide gemeenten uit Van der Veens onderzoek evenmin.

omissies

Nu de grondmarkt onvoorspelbaarder is geworden, is een goede risicorapportage aan college en raad extra belangrijk. Volgens Geurt Keers, adviseur en partner bij Rigo Research en Advies, schort het daar flink aan. ‘Wij hebben de afgelopen jaren ongeveer vijftien onderzoeken verricht voor rekenkamers van gemeenteraden. Het grondbeleid blijkt meestal een black box, met heel wat omissies. Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording, co.) wordt niet overal consequent uitgevoerd. In de jaarrekeningen is de paragraaf grondbeleid vaak summier en incompleet. Je leest er niet of er PPS-constructies zijn, of er tekorten zijn op de grondportefeuille, of een matig resultaat misschien te wijten is aan een eerdere tussentijdse winstneming of langetermijn-reserveringen, hoe het meerjarenperspectief eruit ziet. Die dingen staan of elders in het jaarverslag, of in een vertrouwelijke bijlage, of helemaal niet. En de risico-analyse is vaak onduidelijk.’

ondoorzichtig

Tussentijdse grondbesluiten zijn voor de raad bovendien vaak hamerstukken. ‘De raad krijgt een aanvraag om een budget voor exploitatie, zonder totaalplaatje. En bij voortgangsrapportages ontbreekt vaak ook een compleet financieel overzicht’, aldus Keers. Ook de boekhouding zelf is soms ondoorzichtig. ‘De grondbedrijven houden vaak grote risicomarges aan in de doorgaans langlopende projecten, zodat ze niet te vaak naar de raad terughoeven, en ze schuiven opbrengsten door naar latere jaren. Dat kan miljoenen schelen op de jaarbegroting, maar het is niet transparant. Wie zit er dan aan de knoppen? De raad in ieder geval niet.’

Adriaan Visser, voorzitter van de Vereniging van Grondbedrijven en directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam kan zich voorstellen dat grondexploitaties bij sommige gemeenten ondoorzichtig zijn, al heeft hij daarvan geen landelijk beeld. ‘Het is ook ingewikkeld. Wij hebben in Rotterdam geleerd van de blunderput-affaire (de Museumparkgarage die minimaal tweemaal zo duur wordt als begroot en waarover de gemeentelijke projectleider te laat rapporteerde, co), zodat we nu jaarlijks een grondprijsbrief uitbrengen voor de raad, en tweemaal jaarlijks een monitor grote projecten. Dat is waarschijnlijk nog vrij uniek.’

meldplicht

De integriteitsrisico's bij gemeentelijke vastgoedtransacties zijn sinds de grote fraudezaken bij de meeste gemeenten ingeperkt via formele regelingen. Dat zeven van de tien ondervraagde gemeenten over een klokkenluidersregeling en een verplichte integriteitseed beschikken, verrast dus niet.

Toch heeft het vastgoedpersoneel bij acht van de tien ondervraagde gemeenten nog altijd geen meldplicht over persoonlijke financiële belangen en transacties, terwijl slechts bij vijf van de tien gemeenten de opgave van nevenfuncties vereist is.

'Het is een kwestie van gezond verstand', vindt Ton Plat van de gemeente Hoorn.

'Natuurlijk staan we handel in vastgoed niet toe bij onze medewerkers. Het is hier alleen niet formeel vastgelegd. Bij mijn vorige gemeente wel.' Johan Brands, hoofd grondzaken van Helmond: 'Wij hebben een meldplicht voor belangenverstrengeling, en de plicht om een eigen bedrijfje stop te zetten. Maar hoe ver moet je gaan? Er kunnen ook belangen zijn bij familieleden van onze medewerkers.'

Het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam heeft ook een meldplicht, voor nevenfuncties en financiële belangen boven de zevenenhalfduizend euro. Directeur Visser: 'We zijn hier streng geworden. We sturen alle relatiegeschenken terug met kerst, met een begeleidende brief. Iedereen heeft hier een gedragscode getekend. Maar wat iemand op zijn huisadres ontvangt, zien we natuurlijk niet.'

telefoon

De tien gemeenten uit de inventarisatie zeggen alle dat ze met minimaal twee vertegenwoordigers de onderhandelingen voeren over grotere transacties.

Eerlijkheidshalve geven sommige gesprekspartners echter toe dat het proces regelmatig via één persoon doorloopt: 'Als je die partij aan de telefoon krijgt, moet je die wel te woord staan. Of de ondernemer komt even langs en je collega is er niet.'

Over gespreksverslagen is nergens iets formeel geregeld. Soms maken de marktpartijen een verslag, soms notuleert iemand van de gemeente. Vaak beperkt men zich tot een afsprakenlijstje.

Taxaties zijn verschillend geregeld. Zevenaar werkt al jaren uitsluitend met externe taxateurs, en vraagt altijd minimaal drie offertes. Andere gemeenten werken met interne taxateurs, 'huistaxateurs' of beslissen ad hoc wie er mag taxeren. Apeldoorn heeft drie huistaxateurs, maar koopt bij ingewikkelde of dure projecten (boven een miljoen) contra-expertise in.

integriteit

Integriteit is niet waterdicht te regelen, en dat geldt ook voor de selectie op integriteit van externe partijen. Toch is het opmerkelijk dat slechts twee van de tien gemeenten een regeling hebben voor de screening van hun zakenpartners, en dat de meeste ondervraagden aangeven dat er zelden gescreend wordt. Wel doet men bij nieuwe partijen - meestal informeel - navraag, en bij grotere deals wordt vooraf vaak een bankgarantie gevraagd.

Maar een vorm van systematische controle? Een grondmanager: 'Wie zijn wij om dat te doen? Niemand in de regio doet het, dus wij zouden onze concurrentiepositie verslechteren.' Een ander: 'Wij verkopen gewoon bouwrijpe grond aan wie dat wil afnemen.'

Corporaties en makelaars ontspringen de dans vrijwel overal. De argumenten: 'We hebben hier maar één corporatie, daar werken we al jaren mee' of 'we zitten elk kwartaal met de corporaties aan tafel, moeten we dan over hun financiële situatie beginnen?' of 'we kennen de makelaars hier al jaren.' Gezien het feit dat er

momenteel alleen bij het Meldpunt Integriteit Woningcorporaties al twintig serieuze fraudeverdenkingen liggen, lijken gemeenten nog steeds te goedgevolvig. Maastricht zegt wel alle externe partijen, van ontwikkelaars tot makelaars, te screenen voor een nieuwe transactie. Apeldoorn heeft geen formele regeling, maar zegt altijd op liquiditeit te controleren. Corporaties gaan er onder de loep zodra er een directiewisseling is.

vertrouwen

Het gemeentelijke vertrouwen in de vastgoedwereld is ondanks negatieve signalen en ondanks de druk van de crisis de afgelopen twee jaar kennelijk nauwelijks afgenomen. Een landelijk onderzoek van Binnenlands Bestuur in 2008, waaraan 54 gemeenten deelnamen, wees uit dat ruim tachtig procent van de ondervraagden de handel en wandel van makelaars en corporaties nooit natrok. Projectontwikkelaars kwamen ongecontroleerd binnen bij veertig procent en investeerders bij ruim de helft van de gemeenten.

‘Het is ook niet zo makkelijk’, vindt Adriaan Visser van de Vereniging van Grondbedrijven. ‘Dat een partij vijf rechtszaken aan zijn broek heeft of alsmaar in de krant staat is nog geen reden om geen zaken te doen. Dat zijn er zoveel. Maar we moeten wel op onze qui vive blijven. Een laagdrempelige toets moet mogelijk zijn. Dat doen we waarschijnlijk nog te weinig.’ Manager Vreman, van de gemeente Apeldoorn: ‘We behelpen ons op dit moment met de Kamer van Koophandel, extern onderzoek naar witwaspraktijken en het insolventieregister.’

Binnenkort krijgen gemeenten meer mogelijkheden om de achtergronden van transactiepartners bij vastgoeddeals te onderzoeken. De ministerraad ging afgelopen vrijdag op voorstel van minister Hirsch Ballin (CDA, Binnenlandse Zaken en Justitie) akkoord met het uitbreiden van de wet Bibob voor vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid betrokken is.