



gemeente VOORSCHOTEN

RAADSTUKKEN

Informatiebrief

Zaaknummer: Z – 26979
Documentnummer: 15019
Datum: 25 april 2016 **29 APR. 2016**
Onderwerp: Analyse project Duivenvoordecorridor
Bijlage(n): (ter inzage leeskamer) analyse project Duivenvoordecorridor

Geachte Raad,

Wij hebben u destijds geïnformeerd over de analyse die we gaan doen voor het project Duivenvoordecorridor. Dit naar aanleiding van het rapport van de enquête commissie van de gemeente Leidschendam-Voorburg over dit project. De analyseonderwerpen van dit rapport zijn gebruikt voor onze eigen gemeentelijke analyse. In de leeskamer vindt u de analyse van het project Duivenvoordecorridor in de gemeente Voorschoten.

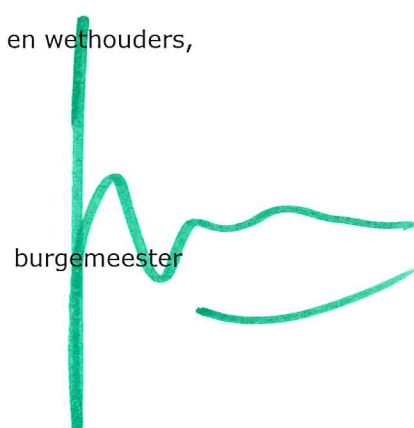
Het college heeft de afgelopen periode gebruikt om een eigen analyse te doen over het project. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de concrete stappen die de afgelopen periode zijn gezet in het project om gefaseerd tot herontwikkeling van de locaties te komen. De analyse is uitgevoerd om onszelf scherp te houden.

In de analyse hebben wij een aantal concrete acties geformuleerd die betrekking hebben op de organisatie van het project en de rapportage aan uw raad. Dit heeft vooral betrekking op informatieverstrekking en verslaglegging. Juist nu het project richting uitvoering gaat, zullen wij hier nog meer dan anders scherp op blijven de komende jaren.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,



secretaris



burgemeester



gemeente VOORSCHOTEN

2016

Analyse project

Duivenvoordecorridor

Inleiding

De provincie Zuid-Holland, het Rijk en de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Voorschoten hebben een samenwerkingsovereenkomst afgesloten voor de Duivenvoordecorridor. Een project dat gaat om landschapsherstel. In een notendop, sanering van bestaande glastuinbouwbedrijven en daarvoor in de plaats beperkte woningbouw. Om dit te realiseren hebben beide gemeenten een eigen project ingericht waarbij de provincie subsidieverstrekker is. In de gemeente Leidschendam-Voorburg is recent een noodzakelijke herijking van het project plaatsgevonden waarbij een geprognostiseerd verlies is genomen van ca. 17 miljoen. In navolging daarvan heeft de gemeenteraad van de gemeente Leidschendam-Voorburg een raadsonderzoek Grondexploitatie Duivenvoordecorridor uitgevoerd. Op 22 juni 2015 is het eindrapport hierover uitgebracht. Het college heeft geen reden om te twijfelen aan het Voorschotense project. Maar omdat het een belangrijk project is voor de gemeente Voorschoten heeft het college gemeend een analyse te moeten doen van de Voorschotense situatie. De analyse vindt plaats aan de hand van de 10 conclusies uit het rapport. Voor de analyse van de organisatorische onderdelen is gebruik gemaakt van de ervaringen van medewerkers binnen de gemeente en portefeuillehouder. Voor de analyse van de uitgangspunten van de grondexploitatie is de accountant om advies gevraagd.

Leeswijzer

Puntsgewijs zullen de onderwerpen aan bod komen in de volgorde zoals die in het rapport van Leidschendam-Voorburg zijn opgenomen. Daarna zal ingegaan worden op de door de accountant uitgevoerde analyse. Als laatste wordt een korte conclusie weergegeven met aandachtspunten.

Analyse

1. Ontwikkelingen Duivenvoordecorridor begrijpelijk

Eind jaren negentig is de eerste stap naar de ontwikkeling van de Duivenvoordecorridor gezet ter uitvoering van Rijks- en provinciaal beleid. In 2003 is de structuurvisie

vastgesteld. Alle betrokken partijen waren op dat moment in de overtuiging dat de ontwikkeling kon worden uitgevoerd. Na sterke groei van de woningprijzen (en een bijna exponentiële groei van de grondprijzen) in de jaren negentig was er na de eeuwwisseling sprake van een 'internetzeepbel' die korte tijd de economie, en in beperkte mate ook de woningmarkt, liet stokken. Er was zelfs even sprake van een recessie. Rond 2003 werd echter de weg omhoog alweer ingezet. Op de ontwikkeling van de woningprijzen had dit weinig invloed, die bleef stijgen. Pas na het hoogtepunt in het tweede kwartaal in 2008 is samen met de economie de woningmarkt in een dal terechtgekomen. Er was een sterke vermindering van het aantal transacties waardoor het een kopersmarkt werd. Samen met een verminderde leencapaciteit en wijzigingen in de wetgeving (alleen nieuwe annuïtaire of lineaire hypotheek fiscaal aftrekbaar) heeft dit geleid tot een daling van de huizenprijzen. Er was (en is) echter nog steeds behoefte aan de toevoeging van kwantiteit en kwaliteit. Zeker in de Randstad, waaronder Voorschoten. Het is dus niet onbegrijpelijk dat er een start werd gemaakt met de ontwikkeling van de Duivenvoordecorridor. Daarmee was ook de voortzetting van de ontwikkeling van de Duivenvoordecorridor begrijpelijk. Te meer omdat de bestemmingsplannen de ontwikkeling van tuinbouwbedrijven op slot heeft gezet. De besluitvorming tot de eerste aankoop, de zogenoemde cluster aankoop, in 2011 moet in dat licht worden gezien. Gezien de totale investeringen was dit een go-no-go moment. Op dit moment biedt de Duivenvoordecorridor voldoende kansen voor ontwikkeling binnen de kaders van de huidige grondexploitatie en beleidskaders. De ambitie van de ontwikkeling en het geplande woningbouwprogramma is binnen de afspraken aangepast aan de huidige realiteit.

2. Bestuurlijke integriteit

In Voorschoten is het project ondergebracht bij de wethouder Ruimtelijke ordening, waaronder ook de Grex valt. Het rekenen en tekenen gebeurt in Voorschoten vrijwel gelijktijdig, er is sprake van een wisselwerking waarbij het effect van een mogelijke wijziging in de planvorming wordt doorgerekend. Dit vraagt goede bestuurlijke afstemming vanwege de financiële expertise van de wethouder Financien. Alvorens een beslissing wordt genomen wordt meegewogen of dit niet alleen invulling geeft aan het nastreven van de ruimtelijke ambities, maar ook of dit binnen de financiële kaders past. Overleggen met de betrokken bestuurders zijn zo ingericht dat hier voldoende aandacht voor is. Bestuurders moeten ook controleren of het rekenen en tekenen voldoende wordt samengebracht.

Besluitvorming kan alleen plaatsvinden wanneer de ruimtelijke inrichting en de kosten en de opbrengsten hiervan kunnen worden afgestemd met beleid en ambitie. Het niet gelijktijdig rekenen en tekenen is inefficiënt, in een optimale situatie houden deze gelijke tred. In weinig projecten wordt dit optimum bereikt. Voor zover te bezien kent Voorschoten een redelijke synchroniciteit.

Qua structuur is gekozen voor een projectwethouder die verantwoordelijk is voor het project. In het tweewekelijks PO vindt afstemming over het project plaats, zoveel mogelijk aan de hand van memo's. Daarnaast is er voor gekozen om regulier overleg met ook de wethouder financiën in te richten vanwege de grote financiële belangen van het project. Aan het college wordt met kwartaalrapportages inzicht gegeven in het project. De raad heeft met het MPG een twee maal per jaar controle op het project. Daarnaast informeert het college de gemeenteraad actief in het kader van de actieve informatieplicht bij ontwikkelingen in het project. Bij wijziging in de grondexploitatie wordt de gemeenteraad tussentijds een aangepaste grex ter vaststelling voorgelegd. Zoveel mogelijk worden de stukken in de openbaarheid behandeld en worden alleen enkele stukken vertrouwelijk ter inzage gelegd.

Bestuurlijke afstemming over het project vindt regulier plaats met de portefeuillehouder in het tweewekelijkse PO. Daarnaast vindt om de twee maanden overleg met de projectwethouder en de wethouder financiën plaats met de projectleider en ambtelijk opdrachtgever. In dit overleg worden naast de puur financiële aangelegenheden ook de andere aspecten besproken. Voor zover mogelijk vindt bespreking van ontwikkelingen aan de hand van een memo plaats. Door het gezamenlijk bespreken van ontwikkelingen wordt met een brede blik naar het dossier gekeken.

3. Kwaliteit projectmatig werken

De gemeente Voorschoten heeft het project Duivenvoordecorridor als bestuurlijk project aangemerkt en een grondexploitatie vastgesteld. Er is een ambtelijk opdrachtgever, een projectleider en projectwethouder aangewezen. In de loop van de jaren zijn de spelers gewijzigd. Dit hoeft niet per definitie een negatief effect te hebben op het project. Ambtelijke wisselingen (of andere posities) kunnen ook juist een positief effect hebben omdat er met een frisse blik wordt gekeken en er verantwoording moet worden afgelegd

aan de opvolger. Zaak is dan wel dat er niet te frequent wordt vervangen, en ook niet op teveel posities tegelijk. Daarbij is een goede overdracht van informatie belangrijk.

Qua structuur is er voor gekozen de projectleider integraal verantwoordelijk te maken en het project in te richten als een programma. Hieronder valt dus ook de grex. Zoveel mogelijk worden voor afzonderlijke deelprojecten projecttrekkers aangewezen. Deze draaien het deelproject onder verantwoordelijkheid van de projectleider en ambtelijk opdrachtgever. Er is een reguliere projectgroepvergadering om de samenhang te borgen. De projectgroepvergaderingen vinden zo veel mogelijk driewekelijks plaats. In de projectstructuur is de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling goed geborgd. Door reguliere overlegmomenten met de projectwethouder en ook met beide verantwoordelijke wethouders wordt hier invulling aan gegeven. Beslismomenten worden tijdig bestuurlijk voorbereid.

Omdat het project meer als programma georganiseerd is binnen de gemeente Voorschoten, dus met een aantal deelprojecten, wordt de besluitvormingsmatrix van projectmatig werken niet gehanteerd maar worden besluitvormingsmomenten wel gemarkeerd. Op dit moment bevindt het project zich in verschillende fasen (voorbereiding, ontwerp en uitvoering). Inhoudelijk is door het faseren van de ontwikkeling van de locaties goede controle mogelijk en kan op de markt worden ingespeeld.

4. Groot vertrouwen

Uit de rapportage van Leidschendam-Voorburg komt naar voren dat er een te groot vertrouwen in het project is geweest. De gemeente Voorschoten heeft een groot vertrouwen gehad in het project maar wel met oog voor realiteit. De wens was en is groot om een kwaliteitsslag te maken in de Duivenvoordecorridor. Zodra er signalen kwamen dat het wensbeeld van de gemeente Voorschoten tot grote tekorten in de grex zou leiden is aan de gemeenteraad voorgelegd om het ambitie niveau, meer kwaliteit dan eigenlijk afgesproken, bij te stellen tot hetgeen afgesproken is. Na een stevig debat heeft de gemeenteraad het bouwprogramma daarop aangepast.

Wanneer mensen voor langere termijn betrokken zijn bij een project kan dat de open blik vertroebelen (men kan bevooroordeeld zijn en minder kritisch kijken naar eigen keuzes in het verleden). Een eventuele grote wijziging in het projectuitgangspunt en de

grondexploitatie zou gevoelsmatig kunnen wijzen op het afkeuren van eerdere uitgangspunten. Door wisseling in de bezetting van de projectgroep en wisseling van de opsteller van de Grex is een frisse blik op het project behouden. Met de wisseling heeft een herbezinning op het project plaatsgevonden en voor de grex is door deze wisseling een soort interne second opinion uitgevoerd. Overigens zou het zeker niet onlogisch zijn geweest in een eerder stadium al een second opinion te laten uitvoeren door een externe partij.

5. Informatievoorziening

Het college heeft naar de gemeenteraad met de financiële jaarstukken verantwoording afgelegd. Tussentijds zijn alle wijzigingen steeds direct aan de gemeenteraad voorgelegd. Tegelijk met de gemeente Leidschendam-Voorburg is het belangrijkste go-no-go moment, het voeren van actiefgrondbeleid en de aankoop van het eerste tuindersbedrijf in de raad geweest. Door de gemeente en een externe partij is daarbij beoordeeld wat het kostte om te stoppen op dat moment in 2011. Tussentijds wordt de raad zo goed mogelijk geïnformeerd, door mondelinge mededelingen of informatiebrieven.

6. Controlerende functie raad

De gemeenteraad in Voorschoten heeft altijd kritische vragen gesteld. Ook heeft de raad bij beslismomenten ook zelf oplossingen en alternatieven aangedragen en doorgevraagd op consequenties en volledigheid. De financiële stukken die ter inzage hebben gelegen voor de raad zijn zeer beperkt ingezien. De controlerende functie op basis van het MPG is op basis van een korte samenvatting en zou voor een volledig inzicht uitgebreider moeten zijn. Dus alleen op hoofdlijnen is sturing mogelijk.

7. Kwaliteit grondexploitatie

De oorspronkelijke Grex is opgesteld in samenspraak met Rijk en Provincie. Zoals aangegeven gebeurt het rekenen en tekenen in Voorschoten vrijwel gelijktijdig. Er is sprake van een wisselwerking waarbij het effect van een mogelijke wijziging in de planvorming wordt doorgerekend. In Voorschoten wordt jaarlijks de grondexploitatie geactualiseerd. Bij de gehanteerde input wordt met actuele en onderbouwde marktcijfers gerekend. Zowel aan de opbrengsten- als de kostenkant. Deze zijn ook in 2015 bij de actualisatie herijkt en waar

nodig aangepast. Voor de variabelen met een grotere mate van onzekerheid is een risicoanalyse uitgevoerd die integraal onderdeel uitmaakt van het gemeentelijke Meerjarenprogramma Grondontwikkeling. In 2011 heeft deze monitoring geleid tot aanpassing van het programma omdat het toen gehanteerde programma, met veel dure appartementen met een klein aantal grondgebonden woningen, niet optimaal was in de context van het genereren van geld in een bepaalde tijdspanne. In 2013 is op basis van vergelijkbaar aanbod in de omgeving van de Duivenvoordecorridor een marktscan uitgevoerd. In 2014 is het grondgebonden programma verder gedetailleerd op basis van de stedenbouwkundige tekeningen. In juli 2014 zijn er twee makelaars geraadpleegd voor toetsing en input voor het woningbouwprogramma, hiervan is een gespreksverslag beschikbaar. De output hiervan is gebruikt in de vastgestelde grondexploitatie 2014. Het programma en de grondopbrengsten zijn in het voorjaar van 2015 bij de actualisatie opnieuw tegen het licht gehouden. Daarbij is een meervoudige lineaire regressieanalyse uitgevoerd (statistische analyse). Hierbij is een andere methodiek gebruikt dan in 2013 gehanteerd is. Onderdeel van die analyse zijn de verschillende eigenschappen die een woning heeft, zoals type woning, gebruiksoppervlak en kaveloppervlak. Uitkomst van deze analyse was een hogere VON-opbrengst, om de gehanteerde kwaliteit in de analyse te bereiken werden de bouwkosten echter ook hoger ingeschat, waardoor de residuele grondwaarde ongeveer hetzelfde bleef. Het programma met bijhorende opbrengstenraming is daarom niet gewijzigd. Voor de opbrengsten is een nieuwe marktscan uitgevoerd waarvan de uitkomst weliswaar op kavelniveau enkele afwijkingen vertoonde, maar op totaalniveau weinig verschild van de eerder gehanteerde ramingen. Hieruit is gebleken dat totaalopbrengst en programma marktconform zijn opgenomen in de grondexploitatie. Er wordt ook gelet op het (nog te genereren) concurrerend aanbod in de directe nabijheid, waaronder uiteraard de Duivenvoordecorridor in Leidschendam-Voorburg.

Ten aanzien van kwaliteit van de Grex zelf kan het volgende worden opgemerkt. Bij de afgelopen actualisering van de grondexploitatie zijn alle kosten en opbrengsten opnieuw tegen het licht gehouden. Hierbij is geconstateerd dat bepaalde kosten zoals Archeologie vrijwel onvermijdelijk waren, maar niet voldoende waren opgenomen. Dit is aangepast. In de risicoanalyse is per 2015 een conservatievere berekeningsmethodiek gehanteerd voor het effect van een mogelijke vertraging. Op dit moment lijkt de grondexploitatie een gedegen berekening met een gedegen risico-inventarisatie.

Opmerking in Leidschendam-Voorburg was ook dat is uitgegaan van het bijna gelijktijdig verwerven en uitgeven van gronden. In Voorschoten is dat niet van toepassing. Er wordt rekening gehouden met opbrengsten minimaal drie jaar na verwerving. Daarbij wordt er van uitgegaan dat de opbrengsten er deelgebied gefaseerd worden ontvangen.

De fasering was volgens de rapportage niet onderbouwd. In Voorschoten is een bewuste keus gemaakt in de fasering. Realisatie van bebouwing op gronden die al eigendom zijn van de gemeente. Nieuwe aankopen waren daardoor niet direct nodig. Naast de aangebrachte fasering is ook het afzettempo aangepast.

Een ander punt was dat de civiele kosten niet waren meegenomen. In Voorschoten zijn deze kosten wel meegenomen. De civieltechnische raming is op basis van ingemeten oppervlakten en aantallen op basis van kaartmateriaal. De daadwerkelijke raming van de kosten is uitgevoerd op basis van kengetallen. Deze raming is in het voorjaar van 2015 nagelopen en aangepast op enkele punten. De opbouw van de kosten is door de opbouw controleerbaar. Met dien verstande dat het een raming betreft.

Opgemerkt was dat er van een te grote opbrengstenstijging was uitgegaan en geen kostenstijging. In Voorschoten is gerekend met een beperkte opbrengstenstijging gerekend van 1,0% vanaf het derde jaar (2017 en verder). Aan de kostenkant is gerekend met een kostenstijging van 1,5% (2015 en verder).

Bij de jaarlijkse actualisatie wordt elk onderdeel scherp tegen het licht gehouden.

Aandachtspunt is wel om de rapportage van een grondexploitatie als deze uitgebreider te maken dan de huidige twee pagina's in het MPG/projectenrapportage. Hiermee kunnen wijzigingen en processen duidelijker inzichtelijk worden gemaakt, wat ook de continuïteit en de inzichtelijkheid van de werkzaamheden kan bevorderen. Dit ook voor het geval er medewerkers worden vervangen. Het gaat dan om een beeld van de gebeurtenissen, keuzes, beslissingen en wijzigingen uit het verleden die ten grondslag liggen aan de huidige cijfers.

8. moment besluitvorming raad Grex

Mede door de economische situatie heeft in 2011 en 2013 herbezinning op het programma plaatsgevonden samen met een bijstelling van de Grex door de gemeenteraad. Ook worden

bij ieder beslismoment de consequenties voor de Grex in beeld gebracht als dat aan de orde is.

9. onderbouwing aannames bijgestelde Grex

Zie punt 7. Aanvullend geldt nog dat de Grex, gebaseerd op een theoretisch model, aan de praktijk getoetst is en op basis daarvan is bijgesteld.

10. Archiefvorming

Stukken uit het bestuurlijke besluitvormingsproces worden digitaal gearchiveerd. Voor overige stukken als verslagen, memo's, mails e.d. is geen eenduidig systeem voor het opslaan. Wel zijn de stukken tot 2013 gearchiveerd. Echter is vaak niet te zien wie een document heeft opgesteld en wanneer en of het een einddocument betreft. Zo is er van sommige vastgestelde Grondexploitaties nog wel een pdf te vinden, maar zijn er nadien wijzigingen in de Excelfile aangebracht. Dit maakt het moeilijk om te vergelijken en te controleren (o.a. subsidieverantwoording).

Accountantsonderzoek

Voor de analyse van de kwaliteit van de grondexploitatie is aan accountant Baker Tilly International gevraagd om een onderzoek te doen. In de bijlage is het onderzoeksrapport opgenomen.

De aanpak van het onderzoek is als volgt geweest. Er heeft een analyse plaatsgevonden van de vastgestelde Grondexploitatie en de besluitvormingsmomenten de afgelopen jaren aan de hand van een aantal onderzoeksvragen. Verder heeft de accountant interviews gehouden met direct betrokkenen uit de organisatie. De vragen zijn vervolgens geclusterd voor de rapportage. De onderdelen structuur en organisatie, gehanteerde uitgangspunten, planning en control en projectcontrol. De conclusie is dat de informatie zoals opgenomen in paragraaf 7 van deze gemeentelijke analyse in eerste aanleg juist is opgenomen. Wel zijn op basis van de aangetroffen situatie bij de uitwerking van de onderzoeksvragen een aantal bevindingen en aanbevelingen geformuleerd. Deze bevindingen dragen bij aan een verdere versterking van de organisatie rondom grote projecten, de opzet en inrichting van planning

en control alsmede de informatievoorziening. De bevindingen en aanbevelingen zijn als actiepunten geformuleerd in de conclusie van deze analyse.

Conclusie

Samengevat zijn er de volgende opmerkingen te plaatsen. Actieve informatieverstrekking is optimaal voor zover mogelijk, projectorganisatie is goed georganiseerd, verslaglegging van overlegmomenten is aandachtspunt en archivering. Bestuurlijk wordt zoveel als mogelijk gezamenlijk opgetrokken en wordt in de openbaarheid vergaderd met alleen vertrouwelijke bijlagen. Hieronder worden de aandachtspunten aangegeven.

Structuur en organisatie

- Het gezamenlijk gehouden PeriodiekOverleg met portefeuillehouders zal worden voortgezet en meer worden gestructureerd. Dit is van belang het rekenen en tekenen gelijktijdig te laten optrekken. Als onderdeel van dit gezamenlijk PO zal vast agendapunt worden het afstemmen van ontwerp en budgetteren. Dit om te waarborgen dat in besluitvormingstrajecten de juiste integrale afwegingen kunnen worden gemaakt. Ook zal eenduidige archivering van stukken plaatsvinden.

Gehanteerde uitgangspunten

- Een werkproces zal worden ingericht waardoor op een meer structurele wijze (periodiek, vaste momenten) gebruik wordt gemaakt van externe deskundigen ter toetsing van aannames en uitgangspunten in de grex-berekeningen.

Planning en control

- Bij de jaarlijkse projectverantwoording in de jaarrekening van het project Duivenvoordecorridor zal bij de jaarrekening over 2016 een gevoeligheidsanalyse worden geïntroduceerd als onderdeel van de informatievoorziening over de risico's in dit grex-project. Doel is meer inzicht te bieden in de mate waarin de grex beschikt over buffers om tegenvallers in de uitgangspunten op te vangen.
- In het vervolg zal op een andere wijze dan voorheen gerapporteerd worden over het project Duivenvoordecorridor. Dit door het opheffen van het grondbedrijf. In deze nieuwe rapportage zal gezocht worden naar een vorm waarin op een nog uitgebreidere manier informatie verstrekt kan worden aan de raad over dit grex-project en de risico's van het project.

- Het introduceren van een extra rapportagemoment aan de gemeenteraad in het eerste kwartaal van het jaar wordt voorzien in structurele projectverantwoording. Bij de projectrapportage zal bezien worden in hoeverre nog meer inzicht kan worden geven in eventuele wijzigingen in de planning, de projectrisico's, het risicoprofiel en de factoren die het risicoprofiel beïnvloeden. Doel is de raad te informeren over de meest actuele stand van zaken.

Projectcontrol

- Projectcontrol zal voor de Duivenvoordecorridor niet alleen extern maar ook intern dichterbij de projectleiding gepositioneerd worden. Met de gemeentelijke planeconoom en de financiële adviseur zal in het project een aparte overlegstructuur worden opgezet. Doel is verhoging van de mate waarin procedures en afspraken worden nageleefd, de versterking van de risicobeheersing in het project en de verdere verbetering van de inhoudelijke informatievoorziening.