

MEMORANDUM

Aan : De Rekenkamer van de gemeente Venlo
Van : De Roo Management & Advies, H.Q. Meijer en M. Boerée
Datum : 26 april 2013
Onderwerp : Onderzoek naar grondtransactie Picardië

Inleiding

Naar aanleiding van de op 27 februari jl. aangenomen motie " Grondtransactie bioscoop Picardië" heeft het Fractievoorzittersoverleg Venlo de Rekenkamer Venlo verzocht het desbetreffende dossier te onderzoeken en een advies uit te brengen aan de Gemeenteraad omtrent het besluitvormingsproces. In de onderhavige motie wordt opgeroepen hiertoe een (externe) commissie aan te stellen.

De centrale vraag in het onderzoek is of de gemeente in dit dossier juist heeft gehandeld. Deze vraag heeft zowel rechtmatigheids- als doelmatigheidsaspecten. Het Fractievoorzittersoverleg Venlo heeft de rekenkamer dringend verzocht het onderzoek medio mei a.s. af te ronden. De Roo Management & Advies is als extern vastgoeddeskundige partij aan het onderzoeksteam toegevoegd.

Scope van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op en aantal zaken:

- 1 Een reconstructie van de feiten in de tijd:
 - a. Wat is er gebeurd
 - b. Hoe was het besluitvormingsproces
- 2 Een verdieping op basis van de volgende invalshoeken:
 - a. **Beleidsmatig** (zijn keuzes gemaakt op basis van vastgesteld beleid)
Bestuurlijk (zorgvuldigheid, rechtmatigheid en tijdige/volledige/juiste informatieverstrekking aan de raad)
 - b. **Bedrijfseconomisch** (zijn gemaakte keuzes economisch te verantwoorden)

Dit document richt zich hoofdzakelijk en nagenoeg uitsluitend op de onder C genoemde bedrijfseconomische vragen, te weten:

- A: Was de bedongen grondprijs doelmatig en verantwoord? (is de prijs een logisch en financieel door feiten gedragen resultaat?)
- Op basis van alternatieven
 - Op basis van marktwaarde
 - Op basis van gemeentelijk (grond)beleid
- B: Was de keuze voor de projectontwikkelaar doelmatig en verantwoord?
- Op basis van alternatieven (zijn er meerdere projectontwikkelaars om offerte gevraagd? Zo ja welke en op basis van welke criteria is tot een keuze gekomen? Zo nee, waarom niet?)
 - Op basis van gemeentelijk (grond)beleid
 - Op basis van gemeentelijk inkoopbeleid

Bedrijfseconomisch:

- A:** Was de bedongen grondprijs doelmatig en verantwoord? (is de prijs een logisch en financieel door feiten gedragen resultaat?)

Op basis van alternatieven?

Uit het dossier is niet gebleken dat de alternatieve aanwendbaarheid van de grond is onderzocht. De oorspronkelijke bestemming te weten "Centrumvoorzieningen 3" bood de ruimte om ook andere voorzieningen toe te laten zoals wonen, detailhandel, horeca, een benzineverkoop punt en verkeersdoeleinden. Bovendien is ten behoeve van de bioscoopvoorziening het bestemmingsplan aangepast, hetgeen de vraag doet rijzen of daarmee ook niet de komst van andere op dat moment nog niet toegelaten bestemmingen tot de mogelijkheden zouden hebben behoord. Ook de offerte van Fakton van 14 april 2011 schrijft dat "vanaf 2008 de gemeente Van der Pol en Caubo heeft gefaciliteerd", hetgeen ook door de ambtelijke organisatie is bevestigd, zowel het feit op zich als ook dat dit zo met Fakton is gecommuniceerd.

Uit het dossier blijkt dat opbrengstmaximalisatie niet het uitgangspunt is geweest. De nota's grondbeleid van de verschillende jaargangen (2008-2012) hanteren dit uitgangspunt overigens ook niet. Belangrijkste uitgangspunt daarin is dat "uitgifte in eigendom, uitgifte in erfpacht, verhuur van grond en verpachting plaatsvinden tegen marktconforme voorwaarden."

Dat maakt vooral de navolgende vraag relevant, namelijk:

Was de bedongen grondprijs doelmatig en verantwoord op basis van marktwaarde?

Bij de beantwoording van deze vraag is expliciet gekeken vanuit het perspectief van de realisatie van een bioscoop op de onderhavige locatie. Belangrijk document in dit verband is de door bureau Fakton geleverde taxatie, vervat in een rapport van 1 juli 2011.

In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde "residuele grondwaardebenadering". Uitgangspunt bij deze methode is dat eerst de commerciële waarde na realisatie wordt bepaald aan de hand van een te verwachten huuropbrengst welke wordt vermenigvuldigd met een in de markt op dat moment gangbare BAR (Bruto aanvangs-

rendement). Vervolgens worden daarvan afgetrokken de kosten om het product te realiseren (Stichtingskosten) en wat resteert is de grondprijs. Een aantal opmerkingen hierover:

- De methodiek is meest gangbaar en gehanteerd bij dergelijke grondwaardebepalingen
- De huurprijs van €200,- per m² vvo is onderbouwd en realistisch (onderbouwd zowel dmv de potentie in het verzorgingsgebied, de omzetinschatting voor de verschillende producten als ook vanuit de kostenstructuur alsmede ook dmv vergelijking met andere soortgelijke bioscoopexploitaties).
- De vormfactor (van 92% verhuurbare oppervlakte) is niet expliciet onderbouwd maar wel realistisch.
- Het Bruto aanvangsrendement waartegen professionele beleggers dergelijke functies aankopen is gesteld op 8.33% en is realistisch.
- De Stichtingskosten zijn volledig, doch lijken scherp ingeschat. Dat wil zeggen: Ondergetekenden hebben zelf een Stichtingskostenopzet gemaakt (gecorrigeerd naar de bouwkosten en het prijsindexcijfer op 1 juli 2011) op basis waarvan de kosten tussen de € 50.000 en € 100.000,- hoger zouden zijn geweest. Dat zou een navenante grondwaardeverlaging hebben opgeleverd. Voorts wordt in het rapport het zogenaamde Concessiemodel gehanteerd. Daarbij wordt eerst een calculatie gemaakt van de waarde van bouwrijpe grond, waarna een inschatting wordt gemaakt onder welke condities de marktpartij het risico van het bouwrijp maken en andere exploitatiekosten over zou kunnen nemen. Kosten die alle in de Stichtingskostencalculatie zijn begroot. Deze methodiek was en is gangbaar.
- De kosten voor parkeren zijn als PM-post in het rapport opgenomen.

Op basis van bovenstaande zou een grondprijs tussen de € 260.000,- en € 310.000,- (calculatie: € 400.000,- minus € 40.000,- (bouwrijp maken) minus € 50.000,- á €100.000,- levert een bandbreedte op van €285.000 +/- € 25.000,-) realistisch zijn geweest. Dat betekent overigens niet dat een afwijkende prijs niet verdedigbaar zou zijn.

De redenen die genoemd worden in het Collegebesluit van 13 september 2011 ter beargumentering van een afwijkende prijs lijken echter weinig hout te snijden: En citaat:

“Er is een eindbod gedaan van € 225.000,-: Hoewel dit substantieel onder de getaxeerde waarde ligt mede gelet op daarbij behorende kaders en uitgangspunten, op zichzelf niet onredelijk of onacceptabel te noemen. Argumenten: Fakton gaat uit van normbedragen, de ontwikkelaar van een offerte. Planschaderisico van 70.000,- wordt gelopen. Zou hoger kunnen uitvallen..... Er is veel voorgefinancierd door de ontwikkelaar”.

Een aantal opmerkingen dringt zich op: Uiteraard gaat Fakton uit van normbedragen: deze zijn zeer relevant. Bovendien heeft tussen de concept-rapportage en het definitieve rapport nog een aanpassing plaatsgevonden in de bouwkosten naar aanleiding van een gesprek met ZECI Van Geelen op 29/6 2011. De ontwikkelaar gaat voorts uit van een offerte waarbij onduidelijk is hoe scherp is onderhandeld en waar de ontwikkelaar in de onderhandeling met de gemeente over de grond geen belang heeft om het offertebedrag in dit stadium zo scherp mogelijk te krijgen. Met het planschaderisico is in het taxatierapport van Fakton rekening gehouden, hetgeen dus niet rechtstreeks leidt tot een beargumenteerbare korting op de taxatieprijs. In het collegevoorstel wordt voorts aangevoerd dat “de planschadekosten mogelijk hoger kunnen uitvallen”. Het taxatierapport van Fakton beargumenteert echter zorgvuldig waarom het bedrag van € 70.000,- als realistisch kan worden gezien. Daarmee lijkt ook dit argument weinig gefundeerd en vormt het geen basis voor een lagere taxatieprijs.

Dat “veel voorgefinancierd is door de ontwikkelaar” is: a: onderdeel van de normale bedrijfsvoering, b: resultaat van zijn eigen handelen als ondernemer en c: terug te vinden in

de Stichtingskostenopzet, hetgeen gebruikelijk is, gedekt is en daarmee ook niet kan leiden tot een korting op de getaxeerde waarde.

Nogmaals: Dit betekent niet dat een prijs van € 225.000,- niet te onderbouwen zou zijn geweest, maar niet op basis van genoemde argumenten. Bij het hanteren van een lagere prijs zou of een second opinion gemaakt hebben kunnen worden of zou inzage gevraagd hebben kunnen worden naar de stichtingskosten zoals de ontwikkelaar die heeft gecalculeerd. Dat is beide niet gebeurd (bevestigd door de ambtelijke organisatie) en deze procesgang leidt haast per definitie niet tot een verantwoorde grondprijs noch tot een verdedigbare lagere prijs.

Ten aanzien van dit laatste punt is door de ambtelijke organisatie nog wel aangevoerd dat het laten uitvoeren van een second opinion dusdanig veel kosten met zich mee zouden hebben gebracht dat daarmee een belangrijk deel van de mogelijke extra opbrengsten opgesoupeerd zouden zijn geworden. Dat is mogelijk, maar is als argument richting het College of de Raad nooit opgevoerd.

Was de bedongen grondprijs doelmatig en verantwoord op basis van gemeentelijk (grond)beleid?

Allereerst hebben we geconstateerd dat de grondprijs is gebaseerd op het hanteren van de zogenaamde "residuele grondwaarde benadering". De methode wordt beschreven in de "Nota Grondbeleid" van de verschillende jaargangen tussen 2008 en 2012. Bovendien is het in de markt de meest gangbare methode om de waarde van een dergelijke perceel te bepalen.

Voorts is de marktconformiteit als uitgangspunt gehanteerd voor de waardebepaling, hetgeen ook strookt met de uitgangspunten in diezelfde nota's grondbeleid.

Een ander feit is dat, zo melden de betreffende nota's grondbeleid, dat een belangrijk uitgangspunt bij het ontwikkelen en realiseren van ruimtelijk fysieke initiatieven is dat deze worden aangedragen vanuit de beleidsafdelingen van de gemeente: ".....Bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling wordt ieder initiatief zorgvuldig beoordeeld op wenselijkheid, haalbaarheid en prioriteit.....Na akkoord en beschikbaar stellen worden deze initiatieven via de methode van projectmatig werken verder ontwikkeld en gerealiseerd door het Ontwikkelbedrijf als ambtelijk opdrachtnemer".

Met dit uitgangspunt lijkt ook verklaard dat met de keuze voor de realisatie van een bioscoop de alternatieve aanwendbaarheid van de grond als basis voor maximalisatie van de grondopbrengst niet langer relevant werd gevonden.

De nota's grondbeleid van 2010 tot en met 2012 beschrijven het moeilijke economische klimaat waarin het voor 'het grondbedrijf' lastig is de beschreven ambities waar te maken en waarin men ruimte vraagt de marktpartijen actief te mogen benaderen. De benadering in onderhavig geval zou daarin passen.

De keuze om het parkeren als PM-post op te nemen in het Fakton-rapport dan wel de oplossing buiten de locatie te zoeken is eerder in Venlo gehanteerd en is bovendien in andere grote en middelgrote binnensteden veel te zien. Dat de post als PM-post in het taxatierapport is blijven staan is echter niet gangbaar. Mede ten gevolge hiervan is bij de waardering van de grond te weinig aandacht besteed aan wat de grond minder zou hebben opgeleverd wanneer de betreffende ondernemer het parkeerprobleem op eigen terrein zou hebben moeten oplossen (waarmee de grondwaarde zeer waarschijnlijk negatief zou zijn geweest), danwel welke extra

parkeerinkomsten verkregen zouden kunnen worden met als waarschijnlijk gevolg een betere exploitatie van de nabijgelegen parkeergarage(s).

De *deelconclusie* op bedrijfseconomische gronden is dat in aanleg overeenkomstig gemeentelijk grondbeleid is gehandeld. Doch de wijze waarop met de zogenaamde marktconformiteit is omgegaan, en met name die ten aanzien van de argumentatie waarom een lagere prijs dan getaxeerd niet "onredelijk of onacceptabel zou zijn" mist een goede basis.

Uiteindelijk is ultimo 2012, blijkt uit de gegevens van het kadaster, de ontwikkeling doorverkocht aan Caubo voor een bedrag ad €2.420.000,-, hetgeen een kleine €260.000,- afwijkt van de door Fakton becalculeerde waarde. Dit gegeven leidt niet per definitie tot de conclusie dat de grond te weinig zou hebben opgeleverd en dat derden (onacceptabel) voordeel zouden hebben genoten uit deze transactie. Het is niet ongebruikelijk (eerder zelfs gangbaar) dat een exploitant als koper en "als best geïnformeerde partij aan tafel" bereid is tegen een lager Bruto-aanvangsrendement aan te kopen (en daarmee een hogere prijs te betalen) dan in de markt haalbaar is. Het is doorgaans ook de enige partij die die bereidheid heeft. Dat is ook tegelijkertijd de reden waarom een partij als Fakton haar calculaties niet op kan/mag baseren. (In dit geval is overigens tegen een BAR van circa 7.4% verworven door de exploitant).

B. Was de keuze voor de projectontwikkelaar doelmatig en verantwoord?

Op basis van alternatieven (zijn er meerdere projectontwikkelaars om offerte gevraagd? Zo ja welke en op basis van welke criteria is tot een keuze gekomen? Zo nee, waarom niet?)

Uit de dossiers is niet gebleken dat andere ontwikkelaars in beeld zijn geweest hoewel de verschillende interviews een ander beeld geven, maar dan met name uit de beginperiode (2006-2008). De ambtelijke organisatie geeft echter aan in een latere fase (2009-2011) niet meer het initiatief daartoe te hebben genomen. Op onze vraag of niet ook andere bioscoopexploitanten zijn benaderd werd een tweeledig antwoord gegeven. Op de eerste plaats werd gesteld dat "ondanks dat de media melding hebben gemaakt dat er een dergelijk initiatief was zich toch geen andere partijen hebben gemeld"....en....." we waren al zo lang met elkaar in gesprek dat er op een gegeven moment als het ware bepaalde verwachtingen over en weer zijn gaan ontstaan waarin het niet logisch meer leek om ook andere partijen te benaderen".

Ook zijn geen criteria opgesteld op basis waarvan een selectie van marktpartijen zou hebben kunnen of moeten plaatsvinden.

Naar ons oordeel zou in opdracht van de ambtelijke organisatie een markconsultatie hebben moeten plaatsvinden aan de hand waarvan een goed beeld zou zijn ontstaan van de mogelijke interesse van andere bioscoopexploitanten, welke doorgaans hun "eigen" ontwikkelaar" aanbrengen. Hiermee zou een beter beeld zijn ontstaan ten aanzien van de geboden prijs voor de grond. Het sec benaderen van andere ontwikkelaars zou weinig zin hebben gehad omdat het hebben van een exploitant bepalend is voor de belangstelling aan ontwikkelaarszijde in het huidige economische klimaat.

Op basis van gemeentelijk (grond)beleid?

Naast de bovenvermelde opmerkingen omtrent het beleid wordt in de nota's Ontwikkelbedrijf van de laatste jaargangen op verschillende wijze melding gemaakt dat "gezien economisch klimaat -en daarmee afname van slagkracht van marktpartijen- nadrukkelijker en vroegtijdiger de samenwerking met die markt gezocht zal moeten worden". Uit verschillende documenten en interviews blijkt dat de gemeente in het geval een ondernemer zich meldde met een initiatief dat paste binnen het Collegeprogramma men onderzocht op welke wijze deze ondernemer gefaciliteerd kon worden. Dit lijkt overeenkomstig de gekozen lijn in de nota's grondbeleid van de afgelopen 3 jaren.

Wij hebben niet de indruk dat in afwijking van het beleid is gehandeld.

Op basis van gemeentelijk inkoopbeleid ?

De vraag is of deze beleidsregels ten aanzien van inkoop of aanbesteding relevant zijn. Het gaat niet om een aanbesteding of de inkoop van een dienst, maar om een vervreemding.

Mogelijk wel relevant is de vraag met welke partijen zaken worden gedaan en met welke niet. Uit de media is te vernemen dat de firma Van Pol Beheer BV al sinds begin 2011 en mogelijk langer onderwerp is van speculaties omtrent mogelijk frauduleus handelen. Burgemeester Van Beers van Roermond stelde in oktober 2011 een onderzoek in -commissie geleid door voormalig minister Sorgdrager- naar frauduleus handelen nadat op verschillende momenten in 2011 in relatie tot de Cultuurfabriek Roermond het Limburgs Dagblad hier melding van had gemaakt. De uitkomst was dat geen aanwijzingen voor frauduleus handelen waren gevonden, doch dat werd pas bekend in maart 2012. De vraag rijst waarom niet is overwogen onderzoek in het kader van de wet BIBOB in te stellen, met name vanwege het concrete karakter van het vermeende frauduleus handelen dan wel dat de uitkomst van het onderzoek van de commissie-Sorgdrager werd afgewacht.

Extra opmerking

In het rapport van Fakton is de post "parkeren" als PM blijven staan. Dat is -zoals eerder in dit rapport gemeld- erg ongebruikelijk omdat het wel of niet moeten creëren van parkeerplaatsen een grote impact heeft, met name in binnenstedelijk gebied waar parkeren duur is en de ruimte beperkt. Naar onze inschatting zou het hebben moeten realiseren van parkeerplaatsen zelfs bij een zeer beperkt aantal al hebben geleid tot een negatieve (residuele) grondwaarde. Dit zou niet zozeer het resultaat zijn geweest van een slechte exploitatie als wel van de enorme bouwkosten die dit met zich mee zouden brengen. Daarentegen is ook geen rekening gehouden met de extra parkeerinkomsten welke het resultaat zouden zijn geweest van een verhoogde parkeerdruk ten gevolge van de komst van een bioscoop op de betreffende locatie.

Conclusies en Aanbevelingen

De stelling dat de prijs voor het onderhavige grondstuk niet doelmatig en verantwoord zou zijn (lees: te laag zou zijn geweest) wordt niet onderschreven.

Doch, de argumentatie ten behoeve van de besluitvorming in het College is gebrekkig, deels onjuist en ongenueanceerd geweest en komt teveel voort uit doelredenerie. Naar ons oordeel is het College daarmee op verkeerde gronden akkoord gegaan met de verkoop van de grond onder gegeven condities.

Ons onderzoek toont dat de stichtingskosten waarschijnlijk daadwerkelijk hoger zijn geweest dan geraamd hetgeen bekend (geraamd) had kunnen zijn ten tijde van de transactie. Hierdoor was de uitkomst min of meer gelijk aan de waarde zoals door de verantwoordelijk wethouder voorgesteld in september 2011. De vraag is of dit relevant is of dat we hier eerder kunnen stellen dat de gemeente in deze transactie door toeval de "schade" beperkt heeft weten te houden. En dat terwijl andere aanvullende gedegen argumenten aangevoerd hadden kunnen worden ter onderbouwing van het advies aan het College.

De kans echter dat niet een marktconforme prijs voor het grondstuk is verkregen is vergroot gezien de procesgang, waarin de ambtelijke organisatie te weinig doortastend is geweest hetgeen per definitie niet tot een marktconforme prijs leidt. Met name heeft men weinig doortastend genoeg gehandeld om het standpunt van de ontwikkelaar te verifiëren, om de bioscoopmarkt te testen en/of om middels een second opinion beter zicht op het onderhandelingsresultaat te verkrijgen.

Niet is vastgesteld dat niet overeenkomstig gemeentelijk beleid zou zijn gehandeld.

Aanbevelingen

Allereerst adviseren wij om voorstellen te ontwikkelen voor verbetering van de advisering door de ambtelijke organisatie. Een grotere professionaliteit zal leiden tot meer doortastend optreden met als gevolg betere onderbouwing van de bestuurlijke besluitvorming. Het meer bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie zal een positief effect hebben op de wijze waarop zij haar eigen taken vervult.

Gevoelige dossiers nopen om transparantie naar het college en de raad waarmee discussies achteraf voorkomen kunnen worden.

Voeling bij het projectmanagement voor wat in de markt gebeurt op het vlak van vastgoedontwikkeling in combinatie met de financiële markten is een voorwaarde voor professioneler handelen. Ons advies is –als onderdeel van de bewustwording- meer aandacht te besteden aan de signalen uit de omgeving, maatschappelijke discussies en governance vraagstukken. Daarmee zou het bestuur nog beter geadviseerd kunnen worden.