



Dordrecht, 18 maart 2015

Geachte gemeenteraadsleden,

In opdracht van de Onafhankelijke Onderzoekscommissie Drechtsteden (hierna te noemen OOD) heeft Metafoor Ruimtelijke Ontwikkelingen onderzoek uitgevoerd naar het regionale project Noordoevers.

In vervolg hierop heeft de rekenkamercommissie van Dordrecht (hierna te noemen RKC) Metafoor gevraagd om te onderzoeken welke lessen de gemeente Dordrecht specifiek kan leren van het project Noordoevers. Voor dit onderzoek zijn onder andere de college- en raadsstukken, raadsverslagen, de programmabegrotingen en jaarrekeningen, de Nota Verbonden partijen en de Nota Risicomanagement van de gemeente Dordrecht bestudeerd. Ook zijn aanvullend interviews gehouden met ambtelijk betrokkenen.

Deze rapportage vormt een aanvulling op de feiten, conclusies en aanbevelingen uit het rapport "U gaat er over of niet" van de OOD voor de gemeente Dordrecht.

Het college van Dordrecht heeft op 3 maart 2015 schriftelijk gereageerd op de conceptconclusies en -aanbevelingen. Deze reactie hebben wij in verkorte vorm opgenomen in deze brief en voorzien van een nawoord. De volledige reactie van het college is te vinden op <https://cms.dordrecht.nl/rekenkamercommissie/publicaties>

Graag lichten wij desgewenst onze conclusies en aanbevelingen toe in een bespreking met uw raad.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'J' and 'S' intertwined, followed by a long horizontal stroke.

J.S. Kerseboom

Voorzitter Rekenkamercommissie Dordrecht

## **Conclusies**

1. De gemeente Dordrecht heeft zowel het project Noordoevers als de liquiditeitsproblemen van ROM-D benaderd als een 'regionaal probleem' dat door middel van solidariteit tussen de Drechtstedengemeenten moet worden opgelost. Deze benaderingswijze komt overeen met de meeste andere Drechtstedengemeenten. De gemeente heeft er bewust niet voor gekozen om bij de onderhandelingen tussen Drechtstedengemeenten en andere aandeelhouders op basis van haar directe, eigen financiële belang een oplossing voor Noordoevers/ROM-D te forceren. Vanuit het belang dat de gemeente Dordrecht hecht aan samenwerking binnen de Drechtsteden is deze opstelling te begrijpen. Deze opstelling conflicteert echter met het zakelijke belang van de gemeente. Er ontstond spanning tussen de rol van de gemeente als aandeelhouder en de rol als samenwerkingspartner in Drechtstedenverband.
2. Voor zowel het project Noordoevers als bij ROM-D was aanvankelijk minder aandacht dan op grond van de omvang van de gedane investeringen in ROM-D kon worden verwacht. Dit wordt mogelijk verklaard doordat de financiële waarde van deze investeringen - met instemming van de gemeenteraad - al gedurende lange periode niet tot uitdrukking op de gemeentelijke balans komt. Bij de vaststelling van de Jaarrekening 1999 zijn immers de deelnemingen in ROM-D afgeboekt naar € 1.000, Hierdoor is mogelijk een "sense of urgency" minder gevoeld. De gemeente heeft de deelneming in ROM-D dermate afgewaardeerd dat de waardering van de deelneming moeilijk te relateren is aan de waarde die de deelneming nog vertegenwoordigt. Door deze lage waardering op de balans van de gemeente zijn de risico's die samenhangen met de deelneming aan het zicht en beoordelingsvermogen van de raad onttrokken. Pas toen eind 2010 om aanvullende financiële middelen voor ROM-D werd gevraagd, kwamen de financiële problemen bij ROM-D en het project Noordoevers hoog op de politieke agenda.
3. Het toezicht op ROM-D door de gemeente is beperkt. Hiervoor wordt met name vertrouwd op het toezicht dat binnen ROM-D wordt verzorgd door de raad van commissarissen en de accountant. Het gemeentelijke toezicht bestaat hoofdzakelijk uit toetsing van de jaarrekeningcijfers. Daarnaast vertrouwt de gemeente op het toezicht van het Drechtstedenbestuur op ROM-D als opdrachtgever. Zoals beschreven in het rapport 'U gaat erover, of niet' vult het Drechtstedenbestuur deze rol beperkt in. Gezien zowel de financiële omvang van de gedane investeringen van de gemeente Dordrecht in ROM-D alsmede de beperkte invulling van de opdrachtgeversrol van het Drechtstedenbestuur, is beperkt toezicht van de gemeente Dordrecht niet passend (te beperkt) bij de rol van aandeelhouder en commandiet in ROM-D. Deze is bij het project Noordoevers ontoereikend gebleken.
4. Zoals reeds geconstateerd in 'U gaat erover, of niet', werden de problemen rondom Noordoevers pas een jaar nadat deze bekend waren binnen ROM-D bij de gemeenteraad van Dordrecht bekend. Strakker toezicht, aanvullende informatie- en rapportageafspraken met ROM-D hadden dit kunnen voorkomen.



## **Aanbevelingen aan het college**

1. Gezien de hoogte van de investeringen in ROM-D bevelen we aan om het gemeentelijk toezicht niet hoofdzakelijk te baseren op de jaarrekening en jaarrekeningcijfers van ROM-D, maar ook op de grondexploitaties van ROM-D.
2. Met ROM-D conform de gemeentelijke Nota Verbonden Partijen afspraken maken en vastleggen over risicomangement en risicorapportage.
3. Zoals wij in onze brief "Quick scan concept nota verbonden partijen 2013" d.d. 18 juni 2013 reeds aangaven, mist de raad concrete handvatten om haar controlerende taak uit te voeren. Een van deze handvatten om de financiële positie van een verbonden partij te beoordelen, zou kunnen zijn om in het vervolg in de bijlage verbonden partijen van de jaarrekening/programmabegroting, per deelneming te rapporteren op de variabelen: solvabiliteit, liquiditeit en loan-to-value. Daarbij stellen wij voor dat u de scores op deze variabelen beoordeelt met goed, voldoende, onvoldoende of zeer onvoldoende.
4. Wij bevelen aan om regelmatig, en in elk geval bij de programmabegroting en jaarrekening, in een vertrouwelijke bijlage over de voortgang van de projecten van ROM-D conform het Projectbladen-format van de gemeente te rapporteren, zodat de gemeenteraad de prestaties van ROM-D (de grondexploitatie resultaten) en de gevolgen voor de waardeontwikkeling van de deelnemingen van de gemeente kan volgen. Wij adviseren u om in dit Projectbladen-format alle kernvariabelen grondexploitaties op te nemen om daarmee de controlerende en kader stellende mogelijkheden van de gemeenteraad verder te verbeteren.
5. We bevelen het college aan om te onderzoeken hoe de waardering van de deelneming meer in overeenstemming gebracht kan worden met een waarde die recht doet aan de deelneming. Daarbij zou men uit kunnen gaan van de waarde van de onderneming zoals deze door de onafhankelijke accountant wordt bepaald of men zou de waarde kunnen laten bepalen door een expert. Zo krijgt elke deelneming de aandacht krijgt die past bij het financiële belang en de daarbij behorende risico's.

## **Reactie college**

Het college heeft op 3 maart 2015 gereageerd op onze conceptconclusies en -aanbevelingen. Wij geven de reactie hieronder beknopt weer. De volledige reactie van het college is terug te vinden op onze website ([www.dordrecht.nl/rekenkamercommissie](http://www.dordrecht.nl/rekenkamercommissie)).

Het college dankt ons voor het onderzoek en hoopt dat het aanleiding is om binnen de Drechtsteden en met de andere aandeelhouders in gesprek te blijven over een verdere verbetering van de sturing en het opdrachtgeverschap van ROM-D.

Het college deelt onze mening dat het vanuit het aandeelhouderschap van ROM-D met de andere aandeelhouders sterker kan sturen op het risicomanagement binnen ROM-D. Het college zal dit bespreken in de volgende aandeelhoudersvergadering.

Het college deelt ook onze mening dat het de rol van medeopdrachtgever vanuit het Drechtstedenbestuur onvoldoende invult. Het college zal hier in het Drechtstedenbestuur aandacht voor vragen.

Het college geeft echter ook aan de raad niet op een andere manier te zullen informeren dan nu gebeurt. Het kan zich niet vinden in de conclusie dat de gemeente Dordrecht onvoldoende toezicht heeft gehouden op ROM-D. Onze suggestie om de raad inhoudelijk te informeren via de projectbladen, vindt het college niet passen bij een organisatie die op afstand is geplaatst. Het zou ook onevenredig veel ambtelijke inzet vergen om de projecten te monitoren en de advisering voor te bereiden. Dit gebeurt ook al binnen de organisatie ROM-D zelf.

Het college is van mening dat ROM-D gezien moet worden als zelfstandige organisatie met een eigen weerstandsvermogen en dat er daarom geen directe relatie is tussen de financiële positie van de gemeente en die van de ROM-D.

Het college benadrukt dat de afwaardering van de aandelen van de gemeente Dordrecht in ROM-D naar € 1.000,-- al sinds de oprichting van de ROM-D het geval is geweest, en dat de raad hiermee nadrukkelijk heeft ingestemd. De middelen zijn ingebracht om ROM-D levensvatbaar te maken. Daarbij is de afspraak gemaakt dat, indien daar ruimte voor is, er rendement wordt uitgekeerd op het ingebrachte kapitaal.

Risico's moeten worden afgewenteld op het weerstandsvermogen van de ROM-D. Het college ziet het als een verantwoordelijkheid van de directeur en de Raad van Commissarissen van ROM-D om de aandeelhouders tijdig te informeren als dit tot problemen leidt.

Pas op het moment dat specifieke keuzes worden voorgelegd aan de aandeelhouders, zoals bij Noordoevers het geval is geweest, kan dat eventueel financiële gevolgen voor de gemeente met zich meebrengen.



## **Nawoord rekenkamercommissie**

Een besluit om taken op afstand te zetten, heeft gevolgen voor de mate waarin een college of een raad 'er over gaat'. In het geval van ROM-D heeft het college een rol als aandeelhouder en als medeopdrachtgever vanuit het Drechtstedenbestuur. En de raad is voor zijn informatievoorziening voornamelijk afhankelijk van ROM-D, en indirect van het college.

Wij zijn het met het college eens dat het de verantwoordelijkheid van de directeur en Raad van Commissarissen is om de aandeelhouders tijdig te informeren als er problemen zijn, en dat risico's moeten worden afgewenteld op het weerstandsvermogen van de ROM-D.

Dat neemt echter niet weg dat als daar iets mis gaat – vanwege gebrekkig risicomanagement, of vanwege externe omstandigheden – het voor een belangrijk deel de gemeente Dordrecht is die met de gevolgen wordt geconfronteerd. In die zin vinden wij, in tegenstelling tot het college, dat er een relatie is tussen de financiële positie van de gemeente en die van de ROM-D. Het is immers niet voor niets dat de wetgever het college verplicht om minimaal de actuele financiële stand van zaken van alle Verbonden Partijen, dus ook ROM-D in de jaarstukken op te nemen.

We zijn daarom enthousiast over de toezegging van het college om sterker te sturen op het risicomanagement van ROM-D. We vinden het jammer dat het college onze aanbeveling afwijst om ervoor te zorgen dat de gemeenteraad over ROM-D wordt geïnformeerd aan de hand van de kernvariabelen grondexploitaties.

We hopen dat ons rapport aanleiding is in de raad om een kritische discussie te voeren over het toezicht op ROM-D en de financiële gevolgen die deze participatie met zich mee kan brengen. Staat de gemeente Dordrecht garant voor eventuele toekomstige tekorten van ROM-D? De belangen van Dordrecht liepen in het verleden in de miljoenen euro's. De vraag is dan gerechtvaardigd waar de grens getrokken wordt, en wie die grens bewaakt. Wat is ROM-D de gemeenteraad van Dordrecht waard?



## **De positie en opstelling van de gemeente Dordrecht in het project Noordoevers**

In 1998 neemt de gemeenteraad van Dordrecht het principebesluit om samen met de Provincie Zuid-Holland, de Bank Nederlandse Gemeente Gebiedsontwikkeling B.V. en de vijf andere Drechtstedengemeenten te komen tot de oprichting van de publieke-private samenwerking Regionale OntwikkelingsMaatschappij Drechtsteden (hierna ROM-D). De onderneming van ROM-D heeft als doel het (her)ontwikkelen van bedrijfsterreinen binnen de regio Drechtsteden. Als deelnemer binnen de onderneming ROM-D vervult de gemeente Dordrecht zowel de rol van aandeelhouder als commandiet<sup>1</sup>. Met de oprichting van de onderneming ROM-D, komen de bedrijfsactiviteiten van deze onderneming op afstand te staan van het college en de gemeenteraad.

De kosten van de oprichting van ROM-D bestaan voor de gemeente Dordrecht uit het aandelenvermogen in de ROM-D van € 801.969,-, een vereveningsbijdrage<sup>2</sup> van € 3.434.299,- en de kosten voor de stichting van Holding NV en Beheer NV (€ 29.197,-). In totaal is de gemeentelijke bijdrage € 4.265.455,-.

Bij de oprichting van ROM-D wordt door de deelnemende partijen een rendementsregeling afgesproken. Als voldoende rendement wordt gerealiseerd, wordt over het ingebrachte kapitaal met stemrecht in ROM-D C.V. maximaal 7,5 % aan de overheidsinstellingen en de OBR en 12,5 % aan BNG GO uitgekeerd. Eén en ander mits er voldoende eigen vermogen aanwezig blijft voor het verkrijgen van financiering van de ontwikkeling van de diverse projecten. Dit bedrag wordt aangeduid als rendementsuitkering. De rendementsuitkering wordt ingehouden indien dit nodig is voor de versterking van het eigen vermogen. Tot 2005 werd jaarlijks een rendementsuitkering gedaan. In de periode 2005 tot en met 2014 werd jaarlijks binnen ROM-D besloten om deze uitkering in te houden dan wel niet te doen ter versterking van het Eigen Vermogen.

Op 5 september 2000 besluit de gemeenteraad van de gemeente Dordrecht tot het aangaan van een koopovereenkomst met ROM-D over de aankoop van het project Kil III door ROM-D. Op 26 maart 2001 besluit de gemeenteraad om fiscale redenen bij de verkoop van Kil III tot het doen van

---

<sup>1</sup> Een commandiet is een deelnemer in de Commanditaire Vennootschap(pen) van ROM-D.

<sup>2</sup> Bij de oprichting van ROM-D besluit de gemeenteraad om voor de dan te verwachte exploitatietekorten van de aan ROM-D over te dragen bedrijfsterreinprojecten Kil III, Kijfhoek en Polder Nieuwland een vereveningsbijdrage (bijdrage geprognosticeerde exploitatietekorten) beschikbaar te stellen. Na de overdracht van Kil III aan ROM-D wordt het risico voor het hebben van een exploitatietekort op dit project overgedragen van de gemeente aan ROM-D. Hierdoor komt de door de gemeente in de begroting aangehouden risicoreservering voor het exploitatietekort van Kil 3 vrij. Omdat deze risicoreservering substantieel groter is dan de totale bijdrage van de gemeente aan de oprichting van ROM-D, verbetert de financiële positie van de gemeente.

een extra kapitaalstorting (ad € 6.164.806,-) in ROM-D<sup>3</sup>. In de jaarrekeningen van ROM-D is dit opgenomen als kapitaal zonder stemrecht.

Omstreeks 2000 start het project NoordoEVERS. Op 6 juli 2006 sluiten het Drechtstedenbestuur (hierna: DSB), Rijkswaterstaat, de twee gemeenten Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht (hierna: HI-Ambacht) een bestuurlijk convenant over de ontwikkeling van het project NoordoEVERS. De gemeente Dordrecht was daarbij geen contractpartij, maar slechts *indirect* via het Drechtstedenbestuur betrokken bij de ontwikkeling van het project NoordoEVERS.

Daarnaast is in dit bestuurlijk convenant vastgelegd dat het project NoordoEVERS voor rekening en risico wordt uitgevoerd door ROM-D.

De gemeente Dordrecht had per 1 januari 2010 in ROM-D Holding N.V. een aandeel van € 19.501,- (42%). Via ROM-D Holding N.V. had de gemeente een indirect belang in ROM-D Beheer N.V. Daarnaast had de gemeente Dordrecht in ROM-D C.V. kapitaal ingebracht met stemrecht (€ 801.969,-), een vereveningsbijdrage (€ 3.861.779,-) en kapitaal zonder stemrecht (€ 6.164.806,-).

Per 1 januari 2010 had de gemeente Dordrecht 71% (€ 10.828.554,-) van het totale kapitaal (€ 15.323.978,-) ingebracht in ROM-D C.V. Naast het ingebrachte kapitaal had de gemeente Dordrecht ook per 1 januari 2010 recht op een ingehouden rendementsuitkering van € 300.735,-.

In de paragraaf Toelichting op de balans van de jaarrekening en programmabegroting wordt de (boek)waarde van de deelnemingen in ROM-D gerapporteerd.

Bij de vaststelling van de Jaarrekening 1999 in april 2000 is opgenomen dat de deelneming in ROM-D ad € 801.966 uit voorzichtigheidsprincipe is gewaardeerd voor € 1.000 en niet tegen de reële waarde. De kosten hiervan worden ten laste gebracht van de reserve van het Grondbedrijf. Aan deze waardering van de deelneming ligt geen taxatie ten grondslag. In een schriftelijke toelichting hierop wordt aangegeven dat het *"nooit de Dordtse intentie is geweest om dat geld ooit terug te halen. Immers, door dit als gemeentelijk vermogen te blijven beschouwen zouden andere ROM-D-projecten nooit verevend kunnen worden."* Dit uitgangspunt betekent dus dat het college van mening is dat het ingebrachte kapitaal van de gemeente Dordrecht (€ 10.828.554,-) door

---

<sup>3</sup> Op het moment van aangaan van de koopovereenkomst met ROM-D hebben enkele ontwikkelaars al een exploitatiebijdrage betaald aan de gemeente voor de ontwikkeling van enkele percelen van Kil III. Ter vermindering van elk risico van belastingheffing op deze betaalde bijdragen, bij de verkoop aan ROM-D, besluit de gemeenteraad op 26 maart 2001 te kiezen om deze betaalde bijdragen ad € 6.164.806,- van de ontwikkelaars niet met de coopsom te verrekenen, maar in plaats daarvan een bedrag van gelijke omvang als extra kapitaalstorting door de gemeente in te brengen in de commanditaire vennootschap ROM-D. Dit bedrag zal door ROM-D worden aangewend voor de exploitatie van Dordtse Kil III. Vervolgens voldoet ROM-D op het moment van grondoverdracht de volledige coopsom aan de gemeente. Dit besluit leidt dus tot een extra kapitaalstorting (ad € 6.164.806,-) van de gemeente Dordrecht in ROM-D. In de jaarrekeningen van ROM-D is dit opgenomen als kapitaal zonder stemrecht.

ROM-D in zijn geheel mag worden aangewend voor de realisatie van projecten, zonder dat hier financiële opbrengsten voor de gemeente tegenover staan.

Op 1 januari 2010 worden de deelnemingen van de gemeente Dordrecht in ROM-D in de jaarrekening van de gemeente gewaardeerd op € 1.000. Gedurende de onderzoeksperiode 2010 t/m 2013 blijft de waardering van de deelnemingen gewaardeerd worden tegen € 1.000. In de jaarrekening 2011 wordt vermeld dat *“Door de gemeente is een bijdrage gedaan van € 6,5 miljoen in ROM-D en destijds gefinancierd vanuit het grondbedrijf. Door de Drechtraad is besloten tot een nieuwe vormgeving van ROM-D. Daarin zou deze € 6,5 miljoen gewaardeerd worden als aandelenkapitaal in ROM-D Capital. Met het verzoek om eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken stelt het college voor deze te waarderen tegen € 1.000. De waardering hangt samen met de verdere ontwikkeling van ROM-D in relatie tot het project Noordoevers.”* Op 12 maart 2012 stemt de gemeenteraad in met het voorstel van het college om het aandelenkapitaal van ROM-D Capital te waarderen tegen € 1.000.

De ingehouden rendementsuitkering wordt tijdens de onderzoeksperiode niet in de jaarrekening en programmabegroting vermeld. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) hanteert als uitgangspunt dat zo realistisch als mogelijk wordt begroot en dat er inzicht wordt gegeven over de omvang en samenstelling van het vermogen. Op basis van het BBV behoren deelnemingen tegen een meer reële waarde op de gemeentelijke balans te zijn opgenomen. De gemeente is dus blijkbaar van mening geweest dat deze waarde gedurende de onderzoeksperiode €1.000,- was.

Onderstaand volgt een specificatie van de boekwaarden kapitaalverstrekkingen (bedragen x € 1.000).

<u>Deelnemingen</u>	<u>31-12-2012</u>	<u>31-12-2013</u>
Aandelen N.V. Eneco	13.115	13.115
Aandelen Waterleidingbedr. Europoort	5.992	5.992
Deeln.aand.kap. Bank Ned. Gemeenten	583	583
Deelname Merwede Lingelijn	7	7
Deelneming GEM de Hoven BV	4	
Deelneming ROM-D	1	1
<b>Totaal</b>	<b>19.702</b>	<b>19.698</b>

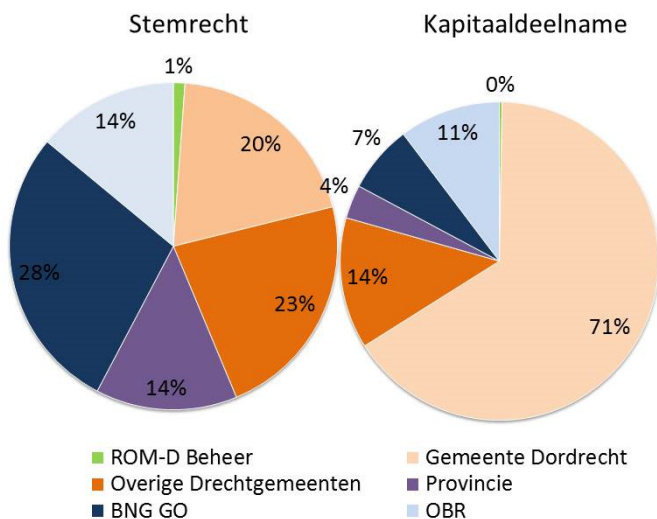
Afbeelding 1 De (boek)waarde van de deelnemingen in ROM-D (bron: Jaarrekening 2013 gemeente Dordrecht)

De gemeente Dordrecht heeft substantieel geïnvesteerd in ROM-D en is, ondanks dat deze investering is afgeboekt, gebaat bij het succes van ROM-D als publiek-private samenwerking en het slagen van het project en de grondexploitatie van Noordoevers.

Gezien de investering die de gemeente in ROM-D heeft gedaan ligt het in de rede dat de ontwikkelingen binnen ROM-D nauwgezet gevolgd worden en regelmatig hoog op de politieke



agenda staan. Dat blijkt echter voor eind 2010 niet het geval. Mogelijk is dat gelegen in het gegeven dat de financiële waarde van dit belang - al gedurende lange periode - niet tot uitdrukking op de gemeentelijke balans voorkomt. Hierdoor is mogelijk geen "sense of urgency" gevoeld. Pas eind 2010, op het moment dat er aanvullende financiële middelen nodig zijn om een debacle af te wenden, wordt het financieel risico voor de gemeente Dordrecht en de verwikkeling rondom ROM-D hoog op de politieke agenda geplaatst.



De gemeente Dordrecht had in vergelijking met het ingebrachte vermogen (71%) maar een beperkt deel van het stemrecht (23%) in ROM-D. Vanwege het grote financiële belang dat de gemeente Dordrecht in ROM-D heeft zou, zakelijk gezien, verwacht mogen worden dat de gemeente Dordrecht hiervan in de onderhandeling met andere partijen gebruik maakt en een oplossingsrichting forceert. Bij zowel het project Noordoevers als bij de onderhandelingen binnen ROM-D is van een dergelijke opstelling niets gebleken.

Een verklaring dat de gemeente Dordrecht genoegen nam met deze ongelijke verhouding zou kunnen zijn dat ze een groot belang hecht aan het slagen van de regionale samenwerking tussen de zes Drechtstedengemeenten (zowel binnen ROM-D als binnen de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden). De gemeente Dordrecht als grootste gemeente lijkt zich te voegen in de rol als 'hoeder en voortrekker' van deze twee regionale samenwerkingsverbanden.

In ieder geval handelt de gemeente Dordrecht als zodanig bij het oplossen van de problemen rond het project Noordoevers en ROM-D. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in het feit dat de gemeente Dordrecht om de liquiditeitsproblemen van ROM-D in 2010 op te lossen een garantie ad € 8,4 miljoen verstrekt aan ROM-D onder de voorwaarde dat deze per 1 juli 2011 naar rato wordt overgenomen door de zes Drechtstedengemeenten. Ook het feit dat de gemeente Dordrecht na de



uitname van het deelgebied "de Transformatiezone" de gemeentelijke projectorganisatie leidt en toestemming verleent om het project op zijn balans te zetten, past bij deze rol. De gemeente Dordrecht draagt daarmee de financiële gevolgen en risico's van het project, waarbij wel moet worden onderstreept dat het college deze risico's heeft afgedekt door met de vijf andere Drechtstedengemeenten de afspraak te maken dat alle financiële gevolgen en risico's van de ontwikkeling van het deelgebied "de Transformatiezone" gemeenschappelijk door de zes Drechtstedengemeenten worden gedragen.

De positie van de gemeente Dordrecht ten aanzien van het project Noordoevers is dus op afstand en indirect, maar wel met een duidelijk financieel belang in de uitvoerende risicodragende partij ROM-D.

### **Ontwikkeling van het toezicht**

Het toezicht op de verbonden partij ROM-D en het project Noordoevers is vanuit de gemeente Dordrecht in de loop van de jaren gewijzigd. De gemeente houdt zelf toezicht op ROM-D op basis van de door ROM-D aangeleverde jaarrekening en jaarrekeningcijfers. Bij het toezicht vertrouwt de gemeente Dordrecht grotendeels op het oordeel van de accountant, de raad van commissarissen en de aandeelhouders. Zowel het college als de gemeenteraad van de gemeente Dordrecht heeft geen aanvullende informatieafpraak gemaakt met ROM-D. Voor de directie, de raad van commissarissen of de aandeelhouders bestaat geen rapportageplicht aan de Drechtstedengemeenten ten aanzien van projecten van ROM-D.

De gemeente ontvangt van ROM-D de jaarrekening. Als aandeelhouder en commandiet stelt de gemeente Dordrecht met de andere deelnemers de jaarrekening vast. De cijfers van de jaarrekening geven echter onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van de individuele projecten van ROM-D. Materiële risico's die bij projecten van ROM-D worden gesignaleerd zijn niet altijd zichtbaar op het hogere aggregatieniveau van de jaarrekeningcijfers. Daardoor worden ze door de gemeente mogelijk niet tijdig gesignaleerd en kunnen ze niet worden opgenomen in de paragrafen "verbonden partijen en weerstandsvermogen" en "risicobeheersing" van de jaarrekening en programmabegroting.

Bovendien sluit het publicatiemoment van de jaarrekeningcijfers van ROM-D niet aan op de planning& control-cyclus van de gemeente.

In de gemeente Dordrecht rapporteert het college bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties door middel van "Projectbladen" aan de gemeenteraad over de stand van zaken en de voortgang van lopende gemeentelijke projecten. Deze Projectbladen zijn als bijlage in het bijlagenboek bij de Jaarrekening opgenomen.

De Projectbladen verstrekken raadsleden veel informatie over de doelstellingen, behaalde en nog te behalen resultaten. De Projectbladen kennen een heldere structuur en een projectmatige



inhoud. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Rekenkamer Rotterdam en de NVRR een gemeenschappelijke norm hebben bepaald welke grondexploitatie-informatie minimaal voor een raadslid benodigd is om te kunnen komen tot adequate besluitvorming. In de huidige Projectbladen wordt niet gerapporteerd op alle zogenaamde *kernvariabelen grondexploitaties*. De gemeenteraad heeft tot op heden ook niet met het college afgesproken om te rapporteren op deze kernvariabelen.

### **Wettelijke en Gemeentelijke beleidskaders**

Op grond van artikel 212 Gemeentewet dient de gemeenteraad regelmatig de kaders en de strategie rond verbonden partijen, het risicomanagementbeleid en weerstandsvermogen vast te stellen. In 2003 heeft de gemeenteraad de Financiële verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet vastgesteld. In 2010 en 2013 is deze verordening geactualiseerd. In alle versies van de verordening is opgenomen dat het college zorgdraagt voor een Nota risicomanagement en weerstandsvermogen en een Nota verbonden partijen en dat deze elke vier jaar moet worden geactualiseerd (artikel 6 en artikel 9).

In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (hierna: BBV) is in artikel 15 ten aanzien van verbonden partijen - zoals ROM-D - opgenomen dat de gemeenteraad zowel in de programmabegroting als in de jaarrekening minimaal moet worden geïnformeerd over:

- de naam en de vestigingsplaats;
- het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente, respectievelijk de provincie in de verbonden partij heeft;
- het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- het resultaat van de verbonden partij.

In de gemeente Dordrecht wordt hieraan voldaan. Per deelneming zijn deze elementen opgenomen in de bijlage verbonden partijen van het bijlagenboek van de programmabegroting en jaarrekening.

### **Nota Verbonden partijen**

Op 24 februari 2009 wordt in de gemeenteraad van Dordrecht de eerste Nota verbonden partijen vastgesteld. Tot dat moment beschikte Dordrecht niet over deze door de Gemeentewet verplichte nota. De nota geeft een beleidskader voor sturing en toezicht op verbonden partijen zoals ROM-D en de GRD. Daarnaast schrijft het aanvullend op het BBV voor wat de inhoud van de paragrafen "verbonden partijen" in de Jaarrekening en Programmabegroting moet zijn. In de nota is opgenomen dat Dordrecht voor adequate sturing op verbonden partijen drie instrumenten ontwikkeld:



- Risicoanalyse
- Het toezichtarrangement
- De paragraaf verbonden partijen

In 2012 hebben de zes colleges van de Drechtstedengemeenten ingestemd met de bestuursopdracht "sturing op verbonden partijen". Hiermee hebben ze ingestemd met de doorontwikkeling van sturing van verbonden partijen volgens het adoptieprincipe. Dit principe richt zich op gemeenschappelijke samenwerking bij het voorbereiden van bestuurlijke advisering en het daarbij delen van kennis en capaciteit bij het toezicht op verbonden partijen. Dit is een activiteit van de zes Drechtstedengemeenten die formeel buiten het GRD om plaatsvindt. Doordat de ervaringen met dit adoptieprincipe positief zijn, wordt dit toegepast op steeds meer verbonden partijen. Voor ROM-D is tot op heden geen adoptieteam opgericht. Wel is al sinds de oprichting van ROM-D sprake van een regionale ambtelijke begeleidingsgroep waarin afstemming plaatsvindt met betrekking tot de advisering.

Op 4 februari 2014 wordt de geactualiseerde Nota verbonden partijen door de gemeenteraad vastgesteld. De mate van sturing en toezicht op een verbonden partij wordt bepaald op basis van een door Dordrecht in de Nota Verbonden Partijen opgenomen afwegingskader, waarin onder andere de bepaling van het bestuurlijke en financiële risico deel uitmaakt. Verbonden partijen krijgen op basis van dit afwegingskader een sturings- en toezichtpakket toegewezen. De mogelijkheden zijn: basispakket, plus-pakket en plus-plus-pakket.

In het Basispakket verloopt het toezicht via de paragraaf verbonden partijen van de Jaarrekening en Programmabegroting. Daarnaast is de bestuurlijke en ambtelijke overlegfrequentie met ROM-D hoger dan bij de partijen in het basispakket. Tot slot wordt ROM-D ook periodiek geagendeerd in het college.

Verbonden partijen waarbij de gemeente een gemiddeld bestuurlijk of financieel risico loopt worden ingedeeld in het Pluspakket. De deelnemingen van ROM-D krijgen het plus-pakket toegewezen, omdat ROM-D vaak gemiddeld of hoog scoort in de risicoanalyse op bestuurlijk en financieel risico. Dit komt onder meer omdat het weerstandsvermogen van ROM-D (nog) niet op orde is, ROM-D niet volledig financieel kan bijsturen en er met ROM-D slechts gedeeltelijk afspraken over de doelen zijn gemaakt en deze doelen niet volledig overeenkomen met de gemeentelijke doelen. In het Pluspakket wordt aanvullend op het Basispakket de gemeenteraad ook bij de gemeentelijke Bestuurs-rapportage geïnformeerd over ROM-D en wordt deze deelneming betrokken in de gemeentelijke Stresstest.

#### **Nota risicomanagement en weerstandsvermogen**

In 2006 is de eerste Nota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. Deze is in 2013 door de gemeente geactualiseerd. In de nota van 2013 is opgenomen als beleidskader ten aanzien van verbonden partijen (waaronder ROM-D) dat: *"de gemeente Dordrecht verwacht van de eigen verbonden partijen dat zij een actief beleid voeren op het gebied van risicomanagement en*

*weerstandsvormen en zal hier in de regionale overlegvormen actief aandacht voor vragen. Gelet op het feit dat wij als gemeente voor grote delen verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van verbonden partijen, vinden wij dat we ook eisen mogen stellen aan de wijze waarop verbonden partijen met risicomanagement omgaan. Hiermee kan enerzijds voorkomen worden dat we onverwachts geconfronteerd worden met een incompleet risicoprofiel vanuit een van de verbonden partijen en anderzijds dat we risico's aan onze kant op moeten nemen en hiervoor weerstandscapaciteit dienen te reserveren."* Risico's met een impact van € 50.000 of meer worden door de gemeente Dordrecht in het risicomanagementbeheerssysteem Naris vastgelegd. Ook ROM-D is op grond van dit beleid gehouden aan het rapporteren op risico's en het voeren van adequaat risicomanagement. Door de gemeente Dordrecht zijn echter tot op heden geen afspraken gemaakt met ROM-D ten aanzien van risicomanagement en risicorapportage.

### **Risicoperceptie Dordrecht ten aanzien van ROM-D**

In de Jaarrekeningen 2010 t/m 2013 van de gemeente Dordrecht wordt de waarde van de deelnemingen in ROM-D op € 1.000 gewaardeerd. In de Jaarrekening 2013, is deze opgenomen in de paragraaf Toelichting op de Balans. In de bijlage Verbonden Partijen wordt het ingebrachte kapitaal per rechtspersoon vermeld. Bij de wijze van afdekking van risico's wordt in de Jaarrekening 2013 bij de rechtspersonen ROM-D Holding N.V., ROM-D Kil 3 C.V., ROM-D Capital B.V. vermeldt "*niet verzekerd, aandelenkapitaal afgewaardeerd tot € 1000.*" Door dit te doen vertegenwoordigt het aandelenkapitaal mogelijk niet meer de reële waarde. Waardedalingen of waardeverhogingen van het aandelenkapitaal als gevolg van de prestaties van ROM-D (de grondexploitatie-resultaten) zijn hierdoor niet zichtbaar voor de gemeenteraad. Deze zijn pas zichtbaar als het verlies dusdanig groot is dat er meer middelen aan ROM-D moet worden verstrekt om het levensvatbaar te houden. Door deze waardering ontstaat een verkeerde risicoperceptie bij de gemeente Dordrecht. Risico's die opgevangen kunnen worden binnen ROM-D zelf, worden niet als probleem ervaren, terwijl deze wel ten kosten gaan van de waarde van het ingebrachte aandelenkapitaal. Bij het project Noordoevers was dit het geval zolang de prestaties van het project Kil III de risico's en verliezen van het project Noordoevers afdekten. De risicoperceptie van Dordrecht verklaart ook waarom de gemeente Dordrecht bij het toezicht op ROM-D genoegen neemt met de beoordeling van de jaarrekeningcijfers en standaard geen risicorapportage per project van ROM-D vraagt. Risico's van ROM-D met een impact van € 50.000 of meer voor de gemeente, worden niet in Naris vastgelegd. Deze is niet opgenomen in een risicovoorziening op de balans, omdat de waarde van de deelnemingen in ROM-D is afgeboekt tot € 1.000. De perceptie kan bestaan dat daardoor alle risico's reeds zijn genomen en de gemeente hierdoor geen risico meer loopt.

Zoals uit bijlage 1 blijkt, vertegenwoordigen de deelnemingen in ROM-D een veel grotere waarde dan de waarde die op de balans staat.

De beleidskaders zijn actueel en adequaat. De afwaardering van de deelnemingen in ROM-D naar € 1.000 heeft er echter voor gezorgd dat binnen Dordrecht mogelijk een verkeerde risicoperceptie en

risicobewustzijn is ontstaan ten aanzien van ROM-D. Hierdoor was het gevoel van urgentie met betrekking tot het toezicht op ROM-D beperkt.

### **Gevolgen van indirect belang en beperkt toezicht**

Het gevolg van het indirecte belang, het beperkte toezicht en het ontbreken van informatieafspraken tussen ROM-D en gemeente is dat de bij het project Noordoevers en ROM-D ontstane financiële problemen relatief laat in de gemeenteraad van Dordrecht aan de orde zijn gekomen. De eerste raadsstukken dateren van december 2010. Deze raadsstukken zijn naar aanleiding van het verzoek van ROM-D om een garantiestelling. Dit vanwege de ontstane liquiditeitsproblemen bij ROM-D als gevolg van het krediet door BNG en het verwachte verlies op Noordoevers. Het college van de gemeente Dordrecht besluit d.d. 14 december 2010 om een garantie van € 8,5 miljoen aan ROM-D te verstrekken. Er worden twee voorwaarden aan de garantie gesteld; namelijk:

1. een reëel en haalbaar plan voor Noordoevers met een eindresultaat van € 0 of hoger (= sluitende business case);
2. het garantierisico voor 1 juli 2011 door de zes Drechtstedengemeenten wordt overgenomen.

In het raadsvoorstel wordt gesteld dat bij een gezond perspectief deze garantie in principe niets kost en dat een eventuele aanspraak gedekt zou moeten worden uit de algemene middelen.

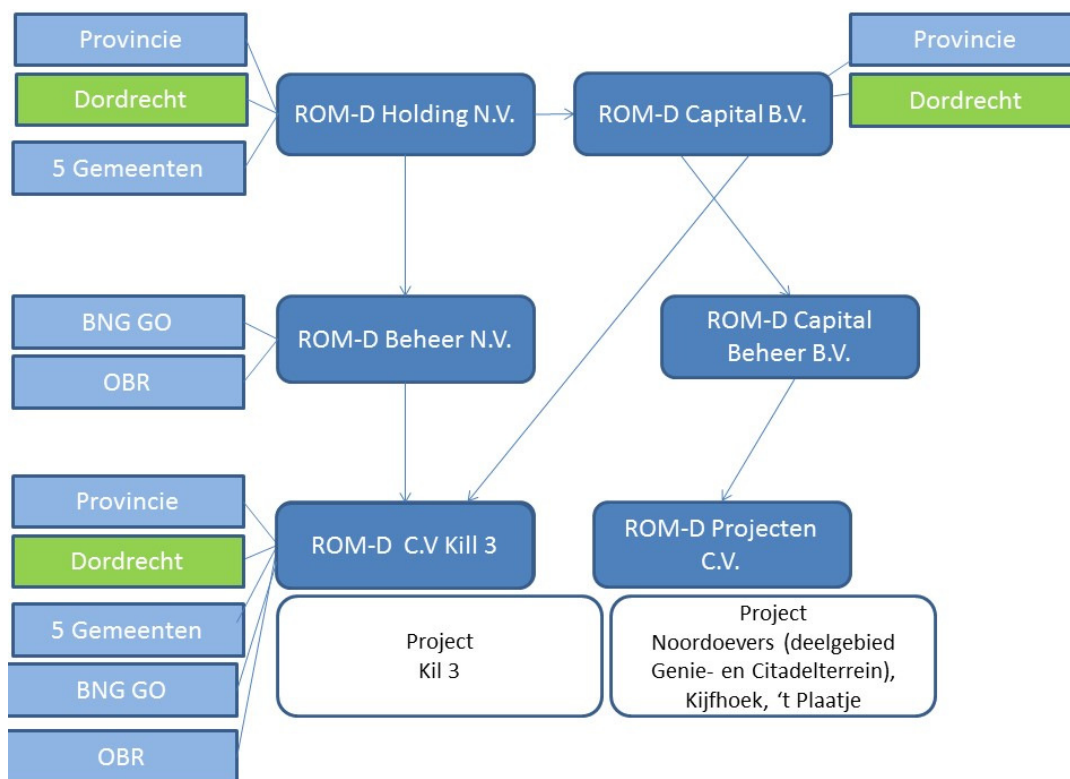
Op basis van de Hoofdnotitie d.d. februari 2012 wordt tot uitname van het deelgebied "de Transformatiezone" van Noordoevers besloten. In het raadsvoorstel is onder het kopje bijzondere verantwoordelijkheid het volgende opgenomen: *"In het verlengde van de besluitvorming over het maatregelenpakket voor uitvoering van het project Noordoevers-Transformatiezone binnen ROM-D, is door het DSB geconstateerd, dat niet aan de voorwaarde van een sluitende businesscase wordt voldaan. Daaropvolgend zijn verschillende varianten uitgewerkt over hoe omgegaan moet worden met dit regionale project. Hierbij is het uitgangspunt gehanteerd dat het een regionaal project is met een tekort waarbij niet alle regiogemeenten in staat zijn eenzelfde financiële bijdrage te leveren. Dit bleek ook uit de stress-test met betrekking tot de financiële positie van de regiogemeenten. Wij zijn van mening dat het daarom een logisch gevolg is dat Dordrecht haar bijzondere positie verder bekrachtigt. Dordrecht had immers al een bijzondere positie door de inbreng van de opbrengst van het project Dordtse Kil 3 , een groter deel van bijdrage in kapitaal. Daarnaast heeft Dordrecht ook bij de garantiestelling een bijzondere verantwoordelijkheid willen accepteren. Het college heeft aan deze bijzondere positie nadrukkelijk de voorwaarde van financiële en programmatische solidariteit verbonden {...} inclusief de afspraak dat Dordrecht invulling geeft aan het opdrachtnemerschap van het project Noordoevers-Transformatiezone. Dit laatste heeft voordelen op het vlak van de inzet van Dordtse formatie voor het project Noordoevers hetgeen mogelijk is door de terugloop in de grote projecten door de economische slechtere situatie."*



In bijlage 3 van de Hoofdnotitie wordt tevens bepaald dat ROM-D nadrukkelijker gebruik moet maken van de kennis, expertise en capaciteit binnen de zes Drechtstedengemeenten. Vanaf dat moment worden meer medewerkers van de Drechtstedengemeenten gedetacheerd, zo ook van de gemeente Dordrecht. Door deze detachering ontstaat bij de gemeenten meer kennis van ROM-D. Dit heeft als neveneffect dat geconstateerde problemen binnen ROM-D eerder binnen de gemeentelijke organisatie bekend zijn en gesignaleerd worden. Op deze indirecte manier verbetert het toezicht op ROM-D aanmerkelijk.

Op 14 februari 2014 wordt tussen de Drechtstedengemeenten, de GRD en ROM-D een overeenkomst gesloten over de uitname van het deelgebied "de Transformatiezone". De uitname heeft de gemeente Dordrecht in 2013 € 3.294.000 gekost. Hiervan is € 2,8 miljoen betaald uit een reeds gevormde voorziening Noordoevers en € 494.000 ten laste gebracht van de algemene reserve. Naast deze 'zichtbare' kosten zijn er ook minder zichtbare kosten voor de gemeente Dordrecht. Deze bestaat uit de afname van de reële marktwaarden van het aandelenkapitaal in ROM-D ten opzichte van het ingebrachte vermogen in de rechtspersonen van ROM-D. Door de waarde van de deelnemingen in ROM-D niet op te nemen tegen de reële waarde, maar tegen € 1.000, is deze afname niet zichtbaar op de balans. Van dit laatste zou de gemeenteraad zich bewust moeten zijn, omdat deze lage waardering met instemming en medeweten van de gemeenteraad tot stand is gekomen.

## Bijlage 1 Aandelenbelang en waarde deelneming ROM-D



Afbeelding 3. Juridische structuur ROM-D

De gemeente Dordrecht heeft per 31 december 2013 een direct aandelenbelang in ROM-D Holding N.V. van € 3.175.095. Dat is 69,0% van het totale aandelenkapitaal. Via ROM-D Holding N.V. heeft de gemeente Dordrecht een belang in ROM-D Beheer N.V., ROM-D Capital B.V., ROM-D Capital Beheer B.V. In ROM-D Capital B.V. heeft de gemeente Dordrecht een direct aandelenbelang van € 6.164.806 (29,7% van de aandelen).

De gemeente Dordrecht heeft zowel een direct belang in ROM-D C.V. Kil 3 van € 801.959 (7,4% van het commanditair kapitaal) als indirect via ROM-D Holding N.V. en ROM-D Capital B.V.

Via het directe én indirecte belang in ROM-D Capital B.V. heeft de gemeente Dordrecht een belang in ROM-D Projecten C.V. en ROM-D Capital Beheer B.V.

Uit het Jaarverslag 2013 van ROM-D blijkt dat de waarde van de deelnemingen van ROM-D Holding N.V., ROM-D Capital B.V., ROM-D Capital Beheer B.V., en ROM-D Beheer N.V. zijn afgenomen. Dit betekent dat ook de waarde van het aandelenbelang van de gemeente Dordrecht moet zijn afgenomen.



Deelnemingen					
Aandeelhouder	Deelneming	Waarde Deelneming	Resultaat 2012	Resultaat 2013	Waarde per 31- 12-2013
ROM-D Capital BV	ROM-D Kil III CV	€ 6.793.369		- €1.994.980	€ 4.798.389
ROM-D Capital BV	ROM-D Projecten CV	€ 3.927.284		- €1.127.937	€ 2.799.347
ROM-D Capital BV	ROM-D Capital Beheer BV	€ 50.000		-€ 6.527	€ 43.473
ROM-D Capital Beheer BV	ROM-D Projecten CV	€ 25.000		-€ 7.180	€ 17.820
ROM-D Holding NV	ROM-D Beheer NV	€ 28.365		-€ 8.329	€ 20.036
ROM-D Holding NV	ROM-D Capital BV	€ 4.573.847		-€ 672.612	€ 3.901.235
ROM-D Holding NV	ROM-D Capital Beheer BV	€ 5.000		-€ 653	€ 4.347
ROM-D Beheer NV	ROM-D Kil III CV	€ 45.378	- €9.972	-€ 3.354	€ 42.024

Tabel 4. Waarde deelnemingen ROM-D en afname ervan in het jaar 2013 (Bron: Jaarverslag 2013 ROM-D).

In tabel 4 wordt de waarde van de omvang van alle deelnemingen per rechtspersoon van ROM-D, en de waarde van deze deelneming per 31-12-2013 weergegeven. Voorbeeld: de totale waarde van de deelneming van ROM-D Kil III C.V. is € 6.793.369. Als gevolg van het resultaat in boekjaar 2013 is de waarde van deze deelneming afgenomen met € 1.994.980 (29%) naar € 4.798.389. De opgave van de waarden van de deelnemingen, betreft de opgave van ROM-D en deze is opgenomen in het Jaarverslag 2013 van ROM-D.