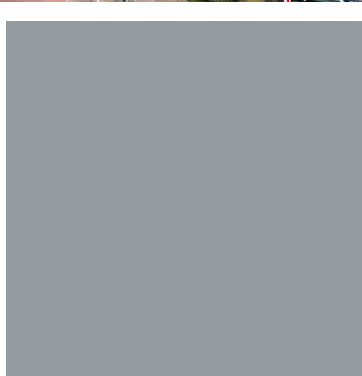
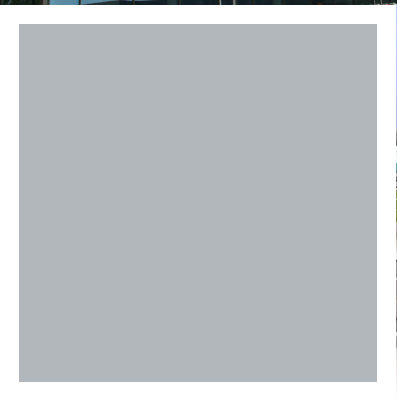




Voor eigen rekening en risico

Een rekenkameronderzoek naar de totstandkoming en uitvoering van de overeenkomsten tussen de gemeente Tilburg en het Consortium Stappegoor B.V.

Tilburg, juli 2015



BESTUURLIJK RAPPORT
'Voor eigen rekening en risico'

3 juli 2015
(DEEL I)

Rekenkamer Tilburg

De heer drs. N.W. Gouw (voorzitter)
De heer drs. T.L. van Mullekom
De heer prof. dr. H.A.A. Verbon
Mevrouw drs. W.M.A.E. Vermeer Msc MPG
Mevrouw drs. D.M.H. van Dongen (secretaris/onderzoeker)

Stadhuisplein 130 (Stadskantoor 1)
5038 TC Tilburg
013-5429255
www.tilburg.nl/rekenkamer.nl
rekenkamer@tilburg.nl

Inhoudsopgave

Bestuurlijk rapport (Deel I)

► Onderzoeksrapport 'Voor eigen rekening en risico' d.d. 19 mei 2015

1. Inleiding	3
2. Casebeschrijving	8
2.1 Stappegoor in vogelvlucht	8
2.2 Concessiemodel	9
3. Constateringen rode lijnen	10
3.1 Inhoudelijk programma	11
3.2 Rol- en taakverdeling	11
3.3 Juridische aspecten	12
3.4 Inbreng en levering gronden	13
3.5 Gebiedsexploitatie	15
3.6 Financiering	15
3.7 Kostenverdeling	16
4. Risicoverdeling tussen gemeente en consortium	17
5. Informatievoorziening aan de raad	19
6. Overstijgende conclusies	21
7. Lessen uit Stappegoor	25

► Reactie college van B&W (Bestuurlijke hoor- en wederhoor) d.d. 30 juni 2015

Rapport van bevindingen (Deel II)

Onderlegger van dit bestuurlijk rapport is het rapport 'Voor eigen rekening en risico', rapport van bevindingen. Het rapport van bevindingen is voor geïnteresseerden te raadplegen via www.tilburg.nl/rekenkamer.

1. Inleiding

Aanleiding

In mei 2014 hebben leden van de Rekenkamer Tilburg gesproken met de afzonderlijke fractievoorzitters om wensen en suggesties te inventariseren voor de onderzoeksprogrammering voor het najaar 2014/voorjaar 2015. Stappegooor is daarbij meerdere malen door de fractievoorzitters genoemd. De raadsbrede behoefte aan een rekenkameronderzoek naar Stappegooor bleek vooral ingegeven te zijn doordat de raad het overzicht kwijt was over de afspraken die er door de betrokken partijen in de loop der jaren waren gemaakt. In september 2014 besloot de Rekenkamer onderzoek te gaan doen naar Stappegooor.

Onderzoeksvragen /leeswijzer

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd welke overeenkomsten in de periode 2004-2014 zijn afgesloten tussen de gemeente en het consortium. Deze overeenkomsten zijn door de Rekenkamer bestudeerd en in de tijd met elkaar vergeleken langs een zevental 'rode lijnen'. Vervolgens heeft de Rekenkamer zich een oordeel gevormd van de risicoverdeling tussen het consortium en de gemeente. Ten slotte heeft de Rekenkamer gekeken naar de wijze waarop de raad gedurende het gehele proces is geïnformeerd door het college van B&W.



Figuur 1: Onderzoeksvragen

Deze onderzoeksvragen zijn uitgebreid uitgewerkt in een *rapport van bevindingen*. Gelet op de omvang van dit *rapport van bevindingen* (+/- 90 bladzijden), heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om de belangrijkste bevindingen samen te vatten in dit onderhavige *bestuurlijk rapport*. Naast deze bevindingen, bevat dit bestuurlijk rapport ook de overstijgende conclusies en aanbevelingen. Het complete *rapport van bevindingen (Deel II)* is te raadplegen via www.tilburg.nl/rekenkamer.

Overzicht bestuurlijke stukken Stappegoor 2002-2014

IOK2004 (2002-2004)	COK2006 (2005-2008)	FOK2009 (2009 – 2011)	AOK2012 (2012-2013)	UOK2014 en VOK2014 (2014 – 2015)
<p>Raadsbesluiten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visie Stappegoor (dec. 2002) • Masterplan Stappegoor 2002 (jan. 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor (febr. 2006) • Raadsbesluit tot het opnieuw nemen van een voorbereidingsbesluit (jan. 2007) • Raadsvoorstel parkeren Stappegoor (aankoop parkeergarage & gebruikstarieven (sept. 2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsbesluit inzake herijking concessieovereenkomst Stappegoor (juni 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsvoorstel aanvullende overeenkomst (maart 2012) • Raadsvoorstel ten aanzien van aanvullende overeenkomst (dec. 2012) = AOK2012 • bestemmingsplan Stappegoor (dec. 2013) • Investeringskrediet parkervevoorziening Stappegoor (dec. 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsvoorstel Ronde Prof. Goossenslaan (juli 2014)
<p>Collegebesluiten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intentieovereenkomst Stappegoor (juni 2004) = IOK2004 	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieovereenkomst Stappegoor (mei 2006) = COK2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Herijking concessieovereenkomst (april 2009) • Ruimtelijke/functionele doorontwikkeling Stappegoor (april 2009) • Overeenkomst overbruggingskrediet tot levering (juli 2009) = FOK2009 • Aankoop Euroscopgarage (jan. 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> • Collegebesluit borgstelling Stappegoor (dec. 2012) • Ontheffing parkeren bouwverordening en overname parkervevoorzieningen Stappegoor (nov. 2013) • Informatienota stand van zaken Stappegoor (maart 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvergunning bouw XL (jan. 2014) • Uitvoeringsovereenkomst (juli 2014) = UOK2014 • Beroepsprocedure Euroscop minnelijke oplossing (sept. 2014) = VOK2014 • Bekrachtiging van besluit Stappegoor van 24 september (sept. 2014) • Raadsbrief m.b.t. financieringscontract consortium Stappegoor (dec. 2014)

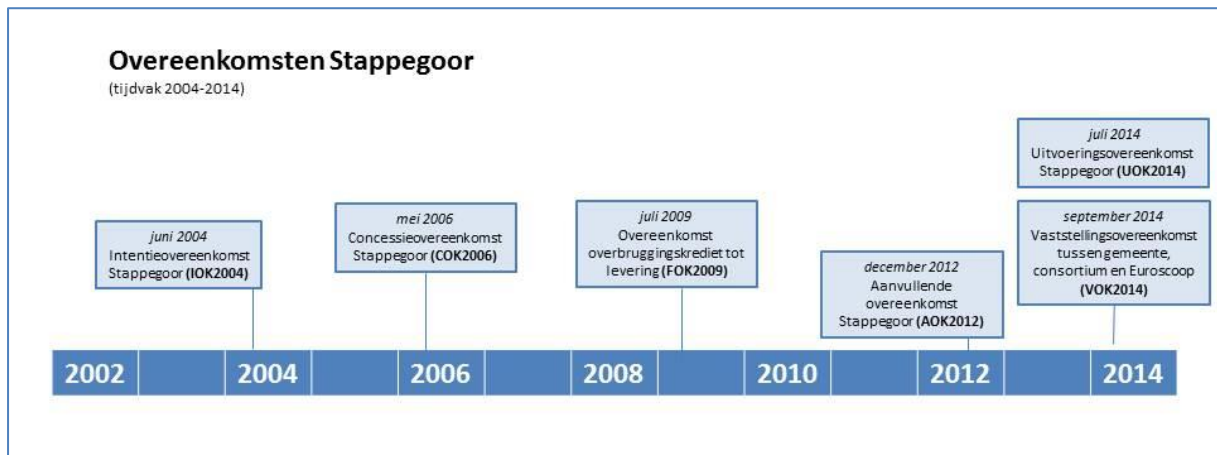
Afgesloten overeenkomsten

2. Casebeschrijving Stappegoor

Alvorens hierna in te zoomen op de belangrijkste onderzoeksbevindingen (hoofdstuk 3-5), wordt eerst een korte historische casebeschrijving gegeven. In de volgende paragraaf volgt een uiteenzetting over het gehanteerde concessiemodel.

2.1 Stappegoor in vogelvlucht

In een tijdvak van 2002-2014 zijn er diverse overeenkomsten tussen de gemeente en het consortium afgesloten welke schematisch in onderstaande figuur zijn weergegeven. In dit rapport worden deze overeenkomsten afgekort met IOK2004, COK2006, FOK2009, AOK2012, UOK2014 en VOK2014.



Figuur 2: Tijdslijn afgesloten overeenkomsten

Campus+ variant leidde tot de intentieovereenkomst (2004)

Sinds 2002 is er veelvuldig gesproken over de gewenste ontwikkeling van het gebied Stappegoor; het gebied ingeklemd tussen de Ringbaan Zuid, de Stappegoorweg, de A58 en de Goirleseweg. De gemeente nam aanvankelijk het initiatief voor de ontwikkeling van het plangebied. In 2002 werd uitgegaan van de 'Campus+ variant': een (studenten) woon-, leef-, leer- en sportgebied. Deze campus+ variant werd op 27 januari 2003 door de gemeenteraad vastgesteld. Vervolgens heeft de gemeente het Masterplan opgesteld, dat op 26 januari 2004 werd vastgesteld door de raad. Tot dit moment was de gemeente leidend in het proces. Rond de besluitvorming over het Masterplan is (op eigen initiatief) door Crapts Projectontwikkeling BV onder andere een studie gedaan naar de ontwikkeling van de omgeving van het WII-stadion. Ook heeft deze projectontwikkelaar in die periode contacten gelegd met ontwikkelaar Van Wijnen (die gronden langs de A58 bezat) en met verschillende sportverenigingen in het gebied. Halverwege 2004 is een *Intentieovereenkomst* (IOK2004) getekend door de gemeente met een samenwerkingsverband bestaande uit Crapts Projectontwikkeling BV, Hopman Interheem BV en Rabo Vastgoed BV. Doel van de IOK2004 was het formuleren van uitgangspunten en afspraken ten aanzien van het onderzoek naar de mogelijkheid van samenwerking tussen partijen. In het collegebesluit inzake de intentieovereenkomst is te lezen dat de gemeente in *exclusiviteit* gekozen heeft voor de samenwerking met genoemde marktpartijen.

Naar een concessieovereenkomst (2006)

Op 13 februari 2006 stemde de gemeenteraad unaniem in met de stedenbouwkundige uitwerking van het Masterplan Stappegoor op basis van het concessiemodel. Een bestuurlijke discussie over de keuze voor het concessiemodel vond toen in de raad niet plaats. Deze keuze voor een concessie was toentertijd gangbaar binnen de ruimtelijke orderingsstroom (in een periode van hoogconjunctuur) in Nederland.

Binnen de afgesloten concessie (2006) was er aanvankelijk sprake van een ('financiële') balans, waarbij de gemeente een sporthal, de schaatsbaan en een aangelegd openbaar gebied zou verkrijgen en de marktpartijen woningen en commerciële ruimten zouden mogen realiseren op de door de gemeente ingebrachte gronden. Dit alles zou plaatsvinden met *'gesloten beurzen'*. De door het consortium aangelegde parkeervoorzieningen zouden tegen kostprijs door de gemeente worden overgenomen en de sportverenigingen zouden op basis van het principe *'nieuw voor oud'* door het consortium verplaatst worden binnen het plangebied. Op verzoek van de gemeenteraad werd overeengekomen dat de onrendabele objecten (sporthal en schaatsbaan) als eerste zouden worden gerealiseerd, alvorens het consortium winst kon gaan halen uit de grond- en opstalexplotatie.

Op basis van het aangenomen raadsbesluit over de stedenbouwkundige uitwerking (februari 2006) werd door het college in september 2006 met het consortium de *Concessieovereenkomst (COK2006)* afgesloten. Deze overeenkomst heeft in die periode niet voorgelegen aan de raad voor *'wensen en bedenkingen'*. In de COK2006 werden op hoofdlijnen afspraken vastgesteld over de gebiedsontwikkeling van Stappegoor. Beide partijen constateerden dat er nog sprake was van een tekort in de grondexploitatie, maar dat er een goed perspectief was op een sluitende exploitatie. In de COK2006 is contractueel overeengekomen dat *'partijen gezamenlijk zullen streven naar en ieder voor zich meedenken in het opvangen, c.q. terugdringen van dit tekort'*. Deze contractuele afspraak bleef onvermeld in het collegebesluit.

Diverse omstandigheden leidden tot aanpassing van oorspronkelijk plan (2008/2009)

In november 2008 werd een motie door de raad aangenomen *'om te onderzoeken of er mogelijkheden waren om te komen tot een andere invulling van het Stappegoorgebied'*. In de periode na het afsluiten van de COK2006 hadden zich omstandigheden voorgedaan die voorzetting van de oorspronkelijke plannen onmogelijk maakte. Zo wilde de gemeente zelf een deel van het plangebied waar aanvankelijk woningen op waren voorzien (Abcove-locatie) toch liever reserveren voor een mogelijke afslag van de A58. De Fontys-Sporthogeschool vertrok (onverwacht) uit het plangebied en er waren gewijzigde plannen voor het complex van de hockeyvereniging Forward. Ook de planvorming rond voetbalvereniging Willem II veranderde meerdere malen. Bovendien bleek door de verslechterde woningmarkt het consortium niet in staat een 'commercieel plan' op te stellen om met de ontwikkeling van het rendabele deel van het gebied van start te gaan.

In juni 2009 nam het college het besluit om te gaan streven naar een herijking van de concessieovereenkomst en richting de raad voor te stellen om een krediet aan het consortium beschikbaar te stellen. In de inleiding bij het raadsvoorstel werd vermeld dat het *'noodzakelijk was een aanvullende regeling tussen partijen te treffen, teneinde de bedrijfscasus in stand te houden'*. Rond die periode werden de sporthal T-kwadraat en de Ireen Wüst ijsbaan opgeleverd door het consortium en in gebruik genomen door de gemeente. Het consortium had daarmee voldaan aan een deel van haar contractuele verplichtingen. Aangezien er nog geen grond door de gemeente was en kon worden geleverd, werd aan de raad voorgesteld om in te stemmen met een krediet aan het consortium ter hoogte van 22,5 miljoen euro. Bij de bepaling van de hoogte van dit krediet werd daarbij uitgegaan dat de sporthal een 'waarde' van circa 15 miljoen euro had en de schaatsbaan een 'waarde' van circa 7,5 miljoen euro.

In juli 2009 heeft het college de overeenkomst *overbruggingskrediet tot levering (FOK2009)* met het consortium afgesloten. De gemeente stelde een krediet beschikbaar aan het consortium ter overbrugging van de periode tot levering aan de gronden voor de door het consortium gemaakte stichtingskosten van de sporthal en de schaatsbaan. Er werd contractueel geregeld dat het consortium een afnameplicht kreeg van de gronden. De terugbetaling van het overbruggingskrediet (periodieke aflossing) werd gekoppeld aan een in gezamenlijkheid opgesteld leveringsprogramma voor de grond, waarbij aan de afzonderlijke vlekken een 'berekende' waarde werd toegekend die boekhoudkundig optelde tot 22,5 miljoen euro. Het consortium diende daarnaast een jaarlijkse

rentevergoeding aan de gemeente af te dragen. Ook is met het afsluiten van de FOK2009 contractueel vastgelegd dat partijen de intentie hadden om (in verband met gewijzigde omstandigheden) de afspraken zoals opgenomen in de concessieovereenkomst, inclusief de ruimtelijke/functionele opzet, op onderdelen aan te passen en nadere afspraken te maken in aanvulling op de COK2006.

Intensief bestuurlijk en ambtelijk overleg over gewijzigde voortzetting gebiedsontwikkeling

Van 2009 tot december 2012 vond er intensief overleg plaats tussen de gemeente en het consortium (op bestuurlijk en ambtelijk niveau) om te komen tot een gewijzigd plan. Dit resulteerde in oktober 2011 in het zogenoemde '*afsprakenkader*', dat in maart 2012 werd geconcretiseerd in het raadsvoorstel '*Aanvullende overeenkomst Stappegoor*'. In dit raadsvoorstel wordt aangegeven dat '*terug naar de start*' geen optie was en '*dat de gemeente een (contractuele) inspanningsverplichting had om gezamenlijk op zoek te gaan naar een planinvulling die binnen de contouren van de overeenkomst als uitvoerbaar werd beoordeeld*'. De raad stemde in met het voorstel om de ruimtelijke/functionele koers te wijzigen voor nieuwe ontwikkelingen in het plangebied. Tevens droeg de raad het college op om het detailhandelsbeleid te wijzigen en de herziening van het bestemmingsplan voor te bereiden.

Een nieuw plan met een supermarkt-XL (2012)

Na een lang en intensief traject van onderhandelen werd in december 2012 de *Aanvullende Overeenkomst* (AOK2012) afgesloten. Voor het afsluiten van deze overeenkomst is expliciet de instemming van de raad gevraagd. De complete overeenkomst, inclusief de bijlagen met daarin onder andere de vertrouwelijke gebiedsexploitatie, was gevoegd bij het raadsvoorstel en/of vertrouwelijk in te zien bij de griffie. De door de gemeente opgestelde risicoparagraaf, waarbij het stoppen-scenario en het doorgaan-scenario tegenover elkaar werden gezet, lag eveneens vertrouwelijk ter inzage voor de raad. In deze risicoparagraaf werd in concluderende zin gesteld dat het sluiten van de AOK2012 minder risicovol wordt geacht dan het niet sluiten van de aanvullende overeenkomst.

De grondige wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke COK2006 werd in het raadsvoorstel gemotiveerd op basis van het vertrek van belangrijke spelers uit het gebied en de crisis in de woningmarkt, zodat '*ongewijzigde voortzetting van in 2006 opgezette planvorming onwenselijk en financieel niet te verantwoorden was*'. '*De nieuwe afspraken leiden tot een meer realistische programmatische invulling en een betere afbakening tussen gemeente en consortium: het marktrisico voor het consortium en de planologische risico's voor de gemeente*'.

Het plangebied werd met de AOK2012 gewijzigd en er werd een nieuw inhoudelijk programma opgezet met als belangrijke onderdelen de ontwikkeling van een supermarkt-XL en woningbouw op de voormalige locatie van Ons Vios en de Gemeentewerf. Daarnaast werd een nieuw financieringsarrangement afgesproken waarbij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) voor maximaal 40 miljoen euro krediet beschikbaar zou stellen aan het consortium. De gemeente stond hierbij garant jegens de BNG en zou hiervoor een garantiepremie van het consortium ontvangen. Voor het bedrag boven de 22,5 miljoen euro (maximaal 17,5 miljoen euro) bedong de gemeente een concerngarantie van de moedermaatschappijen TBI Holding BV en Rabo Vastgoedgroep Holding BV. De afbouw van het risico van de garantie zou naar rato van de grondwaarde van de leveringen plaats vinden. Er werd hiertoe opnieuw een leveringsschema voor de grond opgesteld met daarbij ook een schema 'risico afbouw gemeentegarantie' dat gelijke tred zou houden met het leveringsschema voor de grond.

Het planologische risico bij de gemeente

In de AOK2012 heeft de gemeente zich verplicht om zich in te spannen om het bijgestelde plan planologisch mogelijk te maken. Mocht de in de AOK2012 gewijzigde ruimtelijke opzet in de afgesproken vorm planologisch niet haalbaar zijn en/of de overeengekomen leveringsdata niet gehaald worden, dan kunnen gemeente en consortium in *nader overleg* het plan zodanig aanpassen dat daardoor alsnog een planologisch realiseerbaar plan met een haalbare gebiedsexploitatie ontstaat. Mocht dit overleg niet leiden tot een alsnog bijgesteld plan dan hebben het consortium en de gemeente de verantwoordelijkheid om in gezamenlijk overleg een oplossing te vinden in het tekort in de gebiedsexploitatie. Daarbij zijn er een viertal mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd waaronder het eventueel bieden van compensatie (planologisch of financieel) door de gemeente richting het consortium aan de orde kan komen. Dit *nader overleg* is louter aan de orde wanneer er sprake is van planologische belemmeringen. Het zich voordoen van belemmeringen die vallen onder het marktrisico voor het consortium, kunnen niet leiden tot het contractueel vastgelegde *nader overleg*.

In december 2013 stemde de raad in met het aangepaste bestemmingsplan Stappegoor, dat onder andere voorzag in de mogelijkheid om de supermarkt-XL te realiseren. Daarnaast stemde de raad in met een investeringskrediet ter grootte van 1,2 miljoen euro voor de overname van 450 extra benodigde parkeerplaatsen als gevolg van de supermarkt-XL. Tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de bouw van de supermarkt-XL zijn vervolgens door verschillende partijen beroepsprocedures gestart bij de Raad van State.

Uitvoeringsafspraken contractueel vastgelegd

In juli 2014 hebben het college en het consortium een *Uitvoeringsovereenkomst* (UOK2014) afgesloten. In deze overeenkomst zijn reeds gemaakte afspraken uit de COK2006, FOK2009 en AOK2012 nader uitgewerkt zoals de afspraken met betrekking tot de aanbesteding van de inrichting van het openbaar gebied, de fiscaliteit en afspraken ten aanzien van de (kostenverdeling van) infrastructurele voorzieningen (o.a. de aanleg van een rotonde, de aanpassing van de kruising met de Ringbaan Zuid en de realisatie van extra (circa 450) parkeerplaatsen).

Ten slotte werd tussen het consortium, de gemeente en de Euroscop in september 2014 een zogenaamde *Vaststellingsovereenkomst* (VOK2014) afgesloten. De partijen kwamen daarin tot een schikking om de toegankelijkheid van de parkeervoorzieningen te verbeteren. Deze verbeteringen worden pas doorgevoerd nadat vaststaat dat de supermarkt-XL daadwerkelijk gerealiseerd zal worden (wanneer er sprake is van een onvoorwaardelijke huur-, dan wel koopovereenkomst tussen consortium en een exploitant en wanneer een onherroepelijke omgevingsvergunning is afgegeven).

Groen licht van de Raad van State

In februari 2015 verklaarde de Raad van State de bezwaren tegen, vooral, de supermarkt-XL ongegrond. Wel diende de gemeenteraad binnen 20 weken een nieuw besluit te nemen over één onderdeel van het bestemmingsplan, namelijk de mogelijkheid om op korte afstand van bestaande woningen in het gebied Zuiderpark appartementen te bouwen.

2.2. Concessiemodel

Met betrekking tot publiek-private samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling zijn de volgende varianten te onderscheiden:

- a. Traditioneel model (volledig publieke grondexploitatie)
- b. Concessiemodel (private ontwikkelingen, de gemeente stelt randvoorwaarden)
- c. Bouwclaimmodel (publieke grondexploitatie bij versnipperd grondeigendom, na bouwrijp maken draagt de gemeente de gronden over aan de marktpartij)
- d. Joint venture model (gezamenlijke grondexploitatie)
- e. Zelfrealisatie (volledig private grondexploitatie)

Als gezegd koos de gemeente voor het concessiemodel. Dit model kenmerkt zich door een overheid die aan het begin van een project een actieve rol speelt. De overheidssturing vindt in de haalbaarheidsfase plaats door het vaststellen van het programma van eisen, het selecteren van de concessienemer en het uitonderhandelen en afsluiten van het concessiecontract. De concessienemer realiseert vervolgens het project voor eigen rekening en risico. Gedurende de realisatiefase heeft de overheid *geen* directe invloed meer op het project. De overdracht van grond, risico's, taken en verantwoordelijkheden naar de private partner vindt al in een vroeg stadium plaats. De vroege betrokkenheid van marktpartijen zorgt ervoor dat optimaal kan worden geprofiteerd van private kennis en kunde. Bovendien worden de risico's voor de overheid al vroeg in kaart gebracht en voor een belangrijk deel bij de concessienemer gelegd. Nadat de concessie is verleend, heeft de overheid nog betrekkelijk weinig invloed op het project, behoudens toetsing op de naleving van de concessievoorwaarden.

In het concessiemodel geeft de overheid de kaders aan en laat de verdere planvorming en ontwikkeling over aan de marktpartij(-en). Nadat de concessieovereenkomst gesloten is, dient de overheid zich te onthouden van enige inmenging in de ontwikkeling; zowel wat betreft de inhoudelijke, als de financiële kant van het project. Als de overheid bij nader inzien inhoudelijke veranderingen van het project wenst, dan is in beginsel aanpassing van het contract noodzakelijk. De onderhandelingspositie van de overheid is in dat geval echter zwakker, omdat de concessie immers al verleend is. De concessienemer heeft een 'monopolie' op de ontwikkeling van het gebied verkregen en kan dan een hoge prijs bedingen voor veranderingen in de overeenkomst. Hetzelfde geldt als er in financiële zin veranderingen gewenst zijn of als de financiële afspraken tussen de overheid en de marktpartij niet eenduidig vastliggen. De overheid manoeuvreert zich ook dan in een zwakke rol. De concessienemer kan namelijk, doordat het beschikt over het alleenrecht, in beginsel de ontwikkeling van het project blokkeren tot een voor de desbetreffende marktpartij gunstige financiële regeling is bedongen.

3. Constateringen Rode lijnen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste constatering van de bestudeerde rode lijnen opgesomd. Zoals reeds aangegeven is een nadere (inhoudelijk-technische) uitwerking van deze rode lijnen opgenomen in het rapport van bevindingen (deel II).

Constateringen Rode lijnen

Rode lijn 1 Inhoudelijk programma

- ▶ Er is doorlopend 'getekend en gerekend' aan het inhoudelijk programma
- ▶ Nadrukkelijke rol gemeente bij bepalen inhoudelijk programma

Rode lijn 2 Rol- en taalverdeling

- ▶ Geen inhoudelijke discussie over concessiemodel
- ▶ Steeds meer taken naar gemeente overgegaan
- ▶ Gemeente heeft rol niet ingevuld conform de uitgangspunten van het concessiemodel

Rode lijn 3 Juridische aspecten

- ▶ Rechtsvorm contractpartij lange tijd niet juridisch geregeld
- ▶ Rechten en verplichtingen waren lange tijd niet overgedragen aan de in 2007 opgerichte Consortium Stappegoor B.V.
- ▶ Er zijn cruciale contractuele afspraken vastgelegd ten aanzien van het tekort in de gebiedsexploitatie
- ▶ De planning van de levering van de gronden is gaandeweg meer centraal komen te staan in de afspraken tussen consortium en gemeente
- ▶ Beide partijen hebben mogelijkheden voor tussentijdse ontbinding
- ▶ De verschillende overeenkomsten bevatten diverse onvolkomenheden

Rode lijn 4 Inbreng en levering gronden

- ▶ De waarde van de ingebrachte gronden is niet duidelijk
- ▶ Contractuele bepalingen ten aanzien van levering en afname van gronden bij de start zwak geformuleerd
- ▶ Contractueel is vastgelegd dat er ruimte is voor 'nader overleg' in geval het leveringschema niet wordt gehaald en/of de gewenste planologische bestemming niet wordt verkregen
- ▶ De onderlinge verrekening van de levering van gronden met de sporthal en de ijsbaan verloopt via wederzijdse facturering

Rode lijn 5 Gebiedsexploitatie

- ▶ Een vergelijking van de gebiedsexploitatie door de jaren heen, leidt tot een divers beeld
- ▶ De uitgangspunten 'budgettair neutraal voor gemeente' en 'eerst rendabele onderdelen te ontwikkelen' zijn al in beginfase losgelaten

Rode lijn 6 Financiering

- ▶ Strijdig met uitgangspunten concessiemodel bracht het krediet van 2009, de gemeente in de rol van 'financier' van het project
- ▶ Met het omzetten van de nieuwe financieringsconstructie (lening met gemeentegarantie) is de rol van de gewijzigd van schuldeiser bij het consortium naar schuldenaar bij de BNG
- ▶ De motivering van het publieke belang van de gemeentegarantie was summier

Rode lijn 7 Kostenverdeling

- ▶ Veel tussentijdse verschuivingen in de kostenverdeling
- ▶ Ondanks dat er sprake was van een overschrijding, zijn in de AOK2012 geen nieuwe afspraken gemaakt over de hoogte van de bijdrage van het consortium in de gemeentelijke plan- en apparaatskosten
- ▶ Geen integraal beeld van balans welke kosten voor rekening van de gemeente komen en welke voor het consortium
- ▶ Versnipperde informatievoorziening via de P&C-cyclus

3.1 Inhoudelijk programma

► ***Er is doorlopend 'getekend en gerekend' aan het inhoudelijk programma.***

Gedurende de gehele looptijd is het inhoudelijk programma diverse malen herzien. Er is veel 'getekend en gerekend'. Deze doorlopende herziening vloeide voort uit veranderde omstandigheden, zoals het vertrek van belangrijke gebruikers van het gebied waaronder de Fontys-Sporthogeschool en de hockeyvereniging Forward, gewijzigde marktomstandigheden en gewijzigde ideeën/wensen van de gemeente zelf ten aanzien van delen van het gebied (onder andere reservering afslag A58). In november 2008 werd een raadsnotie aangenomen om te onderzoeken of er mogelijkheden waren om tot een andere invulling van Stappegoor te komen. Deze opdracht aan het college werd niet nader (inhoudelijk en/of financieel) ingekaderd door de gemeenteraad. Niet alleen *gewijzigde omstandigheden* waren de oorzaak van een doorlopend herzien programma. De inhoudelijke herziening vloeit tevens voort uit de door het college en het consortium contractueel overeengekomen afspraak om mee te denken in het opvangen c.q. terugdringen van het tekort in de gebiedsexploitatie.

► ***De gemeente heeft na de concessie een nadrukkelijk rol gehad bij het bepalen van het inhoudelijke programma.***

Binnen het theoretische model van de concessie is de marktpartij (concessienemer) 'leidend' bij de uitwerking van het inhoudelijke programma. Aanvankelijk koos de gemeente voor een faciliterende opstelling. Gaandeweg is de gemeente echter steeds nadrukkelijker betrokken geraakt bij het (mede) bepalen van de (nieuwe) invulling van het inhoudelijke programma en de planning van de realisatie. Zowel de gemeente als het consortium hebben elementen aangedragen ter (her-)invulling van het inhoudelijke programma. Op verzoek van de politiek (college van B&W en raad) zijn onrendabele onderdelen (de sporthal en schaatsbaan) als eerste gerealiseerd. De voorziene woningbouw op de Abcove-locatie is later elders 'getekend', namelijk op de locaties van de Skaeve Huse, Ons Vios en de Gemeentewerf. Dit mede in verband met een reservering voor een mogelijke afslag aan de A58.

3.2 Rol- en taakverdeling

► ***Een inhoudelijke discussie over het hanteren van het concessiemodel heeft niet plaatsgevonden.***

Ten tijde van de start van Stappegoor heeft er nooit een inhoudelijke discussie plaatsgevonden met de raad over het gewenste samenwerkingsmodel voor het gebied (varianten zijn onder andere traditioneel model, concessiemodel, joint venture model). De specifieke keuze voor een samenwerkingsmodel heeft consequenties voor de rol van de overheid in het project. Een gedachtewisseling met de raad ten aanzien van het gekozen concessiemodel en de consequenties daarvan voor de rol van de gemeente bij de gebiedsontwikkeling, heeft evenmin plaatsgevonden.

► ***Steeds meer taken zijn naar de gemeente overgegaan.***

De gemeente had in de COK2006 aanvankelijk uitsluitend de taak om gronden te leveren, financieel bij te dragen aan de financieringslasten als gevolg van de vervroegde realisering van de bouw van de sporthal en ijsbaan en de taak om de gebiedsontwikkeling planologisch mogelijk te maken. Gaandeweg heeft de gemeente meer taken gekregen. Zo dient de gemeente voor *haar rekening en risico* zorg te dragen voor de realisatie van de voetbal- en tennisvelden (met bijbehorende bebouwing) en draagt de gemeente zorg voor de aanleg van parkeerplaatsen (rond Willem II-stadion en omgeving) bestemd voor buitensportgebruikers in het gebied.

► ***De gemeente heeft haar rol niet ingevuld conform de uitgangspunten van het concessiemodel.***

De gemeente Tilburg heeft bij de start gekozen voor het concessiemodel. Bij deze variant past een faciliterende en terughoudende rol van de gemeente. De Rekenkamer Tilburg heeft echter geconstateerd dat de gemeente zich ten aanzien van de gebiedsontwikkeling Stappegoor een rol heeft aangemeten die beter past bij het traditionele gronduitgiftemodel. Op basis van haar

bureauonderzoek, alsmede de gehouden interviews met bestuurders, raadsleden en ambtenaren, constateert de Rekenkamer Tilburg dat al vanaf een vroeg stadium door de gemeente niet gehandeld is volgens de uitgangspunten van het concessiemodel. De gemeente heeft zelf ook wijzigingen bedongen in het inhoudelijke programma en/of de planning. Er is steeds sprake geweest van opnieuw *'tekenen en rekenen'* (onderhandelen).

3.3 Juridische aspecten

► ***De rechtsvorm van de contractpartij was lange tijd niet juridisch geregeld.***

De rechtspersoonlijkheid van de contractpartij waarmee de gemeente de concessieovereenkomst is aangegaan, is door de jaren heen gewijzigd. Ten tijde van het afsluiten van de COK2006 in september 2006 was er sprake van een samenwerkingsverband zonder enige formele rechtspersoonlijkheid. Volgens het collegebesluit zouden de drie marktpartijen zich nog verenigen in een samenwerkingsverband met als rechtsvorm de Vennootschap onder Firma (VOF). Bij deze rechtsvorm zijn alle drie de partijen hoofdelijk aansprakelijk. Deze VOF is er nooit gekomen. In oktober 2007 is consortium Stappegoor BV opgericht; ruim één jaar na het afsluiten van de COK2006.

► ***De rechten en verplichtingen uit de COK2006 waren lange tijd niet overgedragen aan de in 2007 opgerichte Consortium Stappegoor B.V.***

Uit bijlage 1 bij de AOK2012 (*'Overeenkomst overdracht rechten en plichten uit de Concessieovereenkomst'*) blijkt dat de rechten en verplichtingen uit de COK2006 formeel nog niet waren overgedragen aan de in oktober 2007 opgerichte rechtspersoon (Consortium Stappegoor BV). In december 2012 zijn de rechten en plichten uit de COK2006 met terugwerkende kracht alsnog formeel overgedragen aan de BV Consortium Stappegoor.

► ***Er zijn cruciale contractuele afspraken vastgelegd ten aanzien van het tekort in de gebiedsexploitatie.***

In de overeenkomsten zijn cruciale afspraken vastgelegd. Zo bevat de concessieovereenkomst (COK2006) een bepaling waarbij *'partijen onderkennen dat de huidige gebiedsexploitatie een tekort bevat en zullen gezamenlijk streven naar en ieder voor zich meedenken in het opvangen c.q. terugdringen van dit tekort'*. Dit betrof een voorzien tekort, dat ten tijde van het afsluiten van de COK2006 op circa 10 miljoen euro werd ingeschat. Het contractueel *'meedenken'* werd niet nader ingekaderd. Een dergelijke afspraak past theoretisch gezien niet binnen het gekozen concessiemodel, waarbij het uitgangspunt is dat de ontwikkeling volledig *'voor rekening en risico'* van het consortium komt.

De gemeente stemde met de AOK2012 in met een overeenkomst waarbij ze zich ervoor zou inspannen om het herijkte plan planologisch mogelijk te maken. Er werd tevens overeengekomen dat in geval de gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet planologisch niet haalbaar zou blijken te zijn, er ruimte is voor gezamenlijk overleg om te komen tot een alsnog realiseerbaar plan met een *haalbare* gebiedsexploitatie. Wat een haalbare gebiedsexploitatie inhoudt, is niet eenduidig vastgelegd. Mocht dit *nader overleg* niet leiden tot overeenstemming, dan dient gezamenlijk een oplossing te worden gevonden voor het tekort in de gebiedsexploitatie. Er is een compensatieregeling overeengekomen voor het geval deze situatie zich in de toekomst zou voordoen. De gemeente nam hiermee het *planologische risico* op zich. Daarentegen werd het *marktrisico* meer expliciet belegd bij het consortium. In artikel 7.5 AOK2012 is bepaald dat het marktrisico volledig voor *rekening en risico* blijft. Een omschrijving van het marktrisico werd echter niet gegeven.

► ***De planning van de levering van de gronden is gaandeweg meer centraal komen te staan in de afspraken tussen consortium en gemeente.***

Ten aanzien van de planning wordt geconstateerd dat het consortium op basis van de COK2006 op eigen initiatief (na consultatie in de stuurgroep) flexibiliteit kon brengen in de realisatie van de programmaonderdelen wonen en commercieel. Het consortium kreeg hierdoor de ruimte om zelf het moment van grondlevering te bepalen. Hierdoor kon het zelf, gegeven de marktomstandigheden, het moment bepalen dat het meest aantrekkelijk was om de rendabele planonderdelen te gaan ontwikkelen. Tevens was de looptijd van de concessie niet begrensd. De COK2006 bleef van kracht totdat de integrale ontwikkeling en realisatie van het plan zou zijn afgerond. Vanaf de FOK2009 werd de aflossing van het overbruggingskrediet gekoppeld aan een afgesproken leveringsschema voor de grond. Met het afsluiten van de AOK2012 is een nieuw leveringsschema vastgesteld. Daarnaast is contractueel vastgelegd dat de gemeente zich tegenover het consortium verplichtte de betreffende gronden op de in het leveringsschema genoemde data in eigendom aan het consortium over te dragen. Het consortium verplichtte zich om deze gronden op genoemde data van de gemeente af te nemen. Een wijziging van de exploitatieplanning zou geen consequenties hebben voor het leveringsschema en/of de leverings- en afnameverplichting van de gemeente c.q. het consortium tenzij partijen anders overeenkomen.

► ***Beide partijen hebben mogelijkheden voor tussentijdse ontbinding.***

De COK2006 geeft beide partijen de mogelijkheid om bij *extreme wijziging van omstandigheden* (waaronder een extreme wijziging van marktomstandigheden) te ontbinden. In geval ontbinding is de gemeente sowieso een vergoeding verschuldigd voor de kosten in verband met de voorbereiding en realisatie van de sporthal. Opvallend is dat er in de COK2006 geen 'schadevergoedingsregeling' is opgenomen met betrekking tot de schaatsbaan in geval van tussentijdse ontbinding.

► ***De verschillende overeenkomsten bevatten diverse onvolkomenheden.***

De Rekenkamer Tilburg constateert dat de verschillende overeenkomsten diverse onvolkomenheden bevatten. Er is sprake van onduidelijke en/of globale formuleringen en open eindjes. Zo bevat de COK2006 onderdelen die onduidelijk en voor meerdere interpretaties vatbaar. Wat houdt bijvoorbeeld het in artikel 3.3. COK2006 opgenomen '*meedenken in het opvangen c.q. terug denken van dit tekort*' concreet in? Ook zijn er artikelen in de bestudeerde overeenkomsten aangetroffen die niet eenduidig te interpreteren zijn en op het oog tegenstrijdig lijken. Zo bevat de AOK2012 een artikel (4.2) waarin gesteld wordt dat de uitoefening van publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden niet kan leiden tot schadevergoeding door de gemeente aan het consortium. Echter in artikel 7 van de AOK2012 komen de gemeente en het consortium overeen dat er '*nader overleg*' kan worden gevoerd in geval de gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet in de afgesproken vorm planologisch niet haalbaar is.

3.4 Inbreng en levering gronden

► ***De waarde van de ingebrachte gronden is niet duidelijk.***

De kernafsprake was dat de gemeente de gronden zou leveren en dat het consortium de gronden vervolgens zou ontwikkelen volgens een vooraf bepaald programma. Het inhoudelijke programma en het te ontwikkelen gebied zijn in de loop der tijd aanzienlijk veranderd. Daarmee (en door marktontwikkelingen) is ook de opbrengstpotentie van het gebied veranderd. Bij uitbreiding (Skaeve Huse, Gemeentewerf en Ons VIOS) of inkrimping (Abcove-locatie) van het gebied heeft de waarde van de desbetreffende gronden geen rol gespeeld; de waarde van de gronden is uit de stukken niet af te leiden. Alleen in de beginfase van het plan (2003) werd er door de gemeente nog een waarde van ongeveer 10 miljoen euro aan het gehele project toegekend. Daarna zijn dergelijke grondwaarden niet meer genoemd. Met uitzondering van de Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014) waarbij een geraamde grondopbrengst wordt genoemd van 1,2 miljoen euro voor additionele woningbouw naast de Euroscop op de locatie waar eerder voetbalvelden waren voorzien.

► ***Contractuele bepalingen ten aanzien van levering en afname van gronden bij de start zwak geformuleerd.***

Aanvankelijk had het consortium volgens de COK2006 géén afnameplicht van de gemeentelijke grond, maar kon het om overdracht ervan verzoeken. Het was de bedoeling dat grondlevering zou gaan plaatsvinden nadat het consortium zijn prestatie (realisatie sporthal en schaatsbaan) had geleverd. De gemeentelijke grond zou op verzoek van het consortium via zogenoemde ABC-aktes door de gemeente rechtstreeks worden overgedragen aan de uiteindelijke kopers van de kavels. Als gevolg van gewijzigde omstandigheden werd er echter geen grond geleverd. Noch de gemeente noch het consortium heeft in de periode druk uitgeoefend op de feitelijke levering van grond. Er was in 2008 geen rendabel plan en dientengevolge begon het consortium nog niet aan de ontwikkeling van de programmaonderdelen wonen en commercieel. Het consortium verzocht voor geen enkele vlek om de overdracht van gemeentelijke grond.

Met het afsluiten van de FOK2009 kreeg het consortium wel een afnameplicht voor de gronden doordat er een koppeling werd aangebracht tussen de levering van de gronden en de terugbetaling van het overbruggingskrediet van 22,5 miljoen euro. Met het vaststellen van de AOK2012 en daarmee het wijzigen van het financieringsarrangement, is de afnameplicht voor het consortium opnieuw contractueel vastgelegd. Er werd met de AOK2012 een leveringschema vastgesteld waarbij de gemeente zich verplichtte om de gronden op genoemde data in eigendom aan het consortium over te dragen en waarbij het consortium zich verplichtte de gronden op voornoemde data van de gemeente af te nemen. Contractueel werd bepaald dat een wijziging van de exploitatieplanning geen consequenties zou hebben voor de leveringsverplichting van de gemeente en de afnameplicht van het consortium.

► ***Contractueel is vastgelegd dat er ruimte is voor 'nader overleg' in geval het leveringschema niet wordt gehaald en/of de gewenste planologische bestemming niet wordt verkregen.***

De AOK2012 biedt partijen ruimte voor 'nader overleg' onder andere in het geval de planologische bestemming niet onherroepelijk gerealiseerd wordt of de leveringsdata uit het leveringschema niet gehaald kunnen worden. Mocht het nader overleg niet leiden tot overeenstemming over een gewijzigd plan met een haalbare gebiedsexploitatie, dan is compensatie richting het consortium in het vooruitzicht gesteld. De gemeente loopt hierdoor het risico dat financiële consequenties van het niet tijdig kunnen leveren van gronden voor haar eigen rekening komt. Vanaf het derde kwartaal van 2013 blijkt dat de gemeente haar verplichting om gronden tijdig te leveren niet kan nakomen als gevolg van het feit dat het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is.

► ***De onderlinge verrekening van de levering van gronden met de sporthal en de ijsbaan verloopt via wederzijdse facturering.***

In strijd met het uitgangspunt dat de sporthal en de ijsbaan met 'gesloten beurzen' en 'om niet' door inbreng van gronden door de gemeente zouden worden afgerekend, blijkt uit de UOK2014 dat het consortium in mei 2009 en oktober 2009 facturen heeft gezonden met betrekking tot de realisatie van de sporthal en de ijsbaan. In de UOK2014 is overeengekomen dat deze nog openstaande facturen zullen worden verrekend met de facturen welke door de gemeente per levering van een BTW-bouwkavel aan het consortium worden gezonden.

3.5 Gebiedsexploitatie

► ***Een vergelijking van de gebiedsexploitaties door de jaren heen leidt tot een divers beeld.***

De Rekenkamer Tilburg heeft de gebiedsexploitaties uit 2003, 2006, 2012 en 2014 in vergelijkende zin naast elkaar gezet. Deze vergelijking levert een divers beeld op, waardoor de Rekenkamer Tilburg geen conclusies kan verbinden aan de kwaliteit of juistheid van de onderliggende berekeningen. Wel kan (in procedurele zin) geconstateerd worden dat:

- de saldi van de gebiedsexploitaties steeds fluctueren;
- er geen doorlopende lijn is tussen de exploitaties;
- er onduidelijkheid is over de vraag welke cijfers 'de juiste' zijn;
- het vergelijken van de gebiedsexploitaties *appels en peren* vergelijken is, onder andere doordat taken zijn overgedragen aan de gemeente.

► ***De uitgangspunten 'eerst rendabele onderdelen, dan onrendabele onderdelen' en 'een budgettair neutrale gebiedsexploitatie voor de gemeente' zijn al in de beginfase losgelaten.***

Aanvankelijk was de insteek van de gemeente om met een 'gesloten beurs' de sportvoorzieningen (sporthal en ijsbaan) te kunnen verkrijgen in ruil voor de levering van gronden. Op verzoek van de raad is gekozen voor een vervroeging van de onrendabele onderdelen. Het 'zoet is genomen voor het zuur'. Tevens heeft de gemeente zich contractueel verplicht om mee te denken in het terugdringen, dan wel het opvangen van het voorziene tekort in de gebiedsexploitatie.

3.6 Financiering

► ***Het krediet dat de gemeente in 2009 aan het consortium verstrekte, bracht, in strijd met het concessiemodel, de gemeente in de rol van 'financier' van het project.***

Binnen de aanvankelijke opzet van de gebiedsontwikkeling zou de gemeente niet betrokken worden als financier van de gebiedsontwikkeling. Het uitgangspunt was immers dat 'eerst rendabele functies zouden worden ontwikkeld voorafgaand aan de onrendabele onderdelen'. Toen gronden niet geleverd werden maar er inmiddels al wel investeringen waren gedaan door het consortium, ontstond een financieringsvraagstuk. Er is toen een overbruggingskrediet van 22,5 miljoen euro beschikbaar gesteld 'ten einde de periode tussen de oplevering van de sporthal en de levering van de gronden te overbruggen'.

► ***Met het omzetten van de nieuwe financieringsconstructie (lening met gemeentegarantie) is de rol van de gemeente gewijzigd van schuldeiser bij het consortium naar schuldenaar bij de BNG waardoor de gemeente nog nadrukkelijker de interne financieringsproblematiek van het consortium op zich nam.***

Als gevolg van de contractueel overeengekomen afspraak om mee te denken in het terugdringen c.q. het oplossen van het tekort, kreeg de gemeente een belang bij het terugdringen van de financieringslasten. De BNG bleek bereid een financiering aan het consortium af te geven onder de voorwaarde dat de gemeente voor het volledige bedrag (40 miljoen euro) een gemeentegarantie af zou geven. De gemeente heeft voor het bedrag boven de 22,5 miljoen euro een concerngarantie afgedwongen bij de moederpartijen. Met het aangaan van deze nieuwe financieringsconstructie is de rol van de gemeente gewijzigd van schuldeiser bij het consortium naar schuldenaar bij de BNG. Uitgangspunt voor de nieuwe financieringsconstructie was dat er sprake moest zijn van een *gelijk blijven van het gemeentelijk risico*. Er wordt echter niet aangetoond dat aan deze conditie is voldaan.

Er zijn diverse scenario's waarbij de omvang van het gemeentelijk risico niet eenduidig is in te schatten. Bijvoorbeeld in geval van een faillissement bij een gemeentegarantie, is BNG schuldeiser. De BNG zal vervolgens zich (tot maximaal 40 miljoen euro) wenden tot de gemeente, die garant staat voor de schuld. De gemeente zal in dat geval 22,5 miljoen uit haar eigen middelen aan BNG moeten betalen. Daarnaast loopt de gemeente het risico in geval van faillissement dat de curator de al

geleverde gronden doorverkoopt aan derden of alsnog tot invordering van openstaande facturen poogt over te gaan. Maar niet alleen in geval van faillissement is het gemeentelijk risico lastig in te schatten. Bijvoorbeeld wanneer bij een aanhoudende slechte woningmarkt de situatie ontstaat dat de gedane investering voor de sporthal en de ijsbaan niet terugverdiend kunnen worden. Het consortium zou dan op enig moment de rente en/of aflossing van zijn lening bij de BNG niet kunnen voldoen. Vervolgstap zal dan ook zijn dat de gemeente door BNG aangesproken gaat worden.

► ***De motivering van het publieke belang van de gemeentegarantie was summier.***

Een gemeentegarantie mag verstrekt worden wanneer er sprake is van een 'publiek belang'. Het raadsvoorstel bevatte een summier motivering van dit belang: *'De garantie wordt verleend om de integrale gebiedsontwikkeling in eigen regie te houden en om de enorme financiële belangen voor de inwoners te waarborgen en eventuele kosten ten laste van de algemene middelen tot een minimum te beperken'*. Ten aanzien van de vraag of er mogelijk sprake is van staatssteun, wordt in de vertrouwelijke risicoparagraaf door het college gemeld: *'gelet op de ingewonnen adviezen wordt ook op het aspect staatssteun geen probleem verwacht'*.

3.7 Kostenverdeling

► ***Veel tussentijdse verschuivingen in de kostenverdeling.***

Tijdens het bestuderen van de verschillende overeenkomsten heeft de Rekenkamer diverse afspraken aangetroffen met betrekking tot de verdeling van verschillende soorten kosten. Door de jaren heen hebben er diverse verschuivingen plaatsgevonden als gevolg van gevoerde onderhandelingen.

► ***In de AOK2012 zijn geen nieuwe afspraken gemaakt over de hoogte van de bijdrage voor de plan- en apparaatskosten, ondanks dat er al sprake was van een overschrijding.***

Volgens de COK2006 zal het consortium aan de gemeente een bedrag van 2,4 miljoen euro betalen als bijdrage in de gemeentelijke plan- en apparaatskosten (PAK). Bij het afsluiten van de AOK2012 is deze bijdrage niet aangepast ondanks dat de PAK op dat moment werd geschat op 3,8 miljoen euro. Er was al sprake van een overschrijding. In het coalitieakkoord 2014-2018 is vervolgens 2,3 miljoen euro aanvullende dekking benoemd. Volgens de *'rapportage grote projecten'* van november 2014 bedroegen de PAK op dat moment 5,75 miljoen euro.

► ***Geen integraal beeld van balans welke kosten voor rekening van de gemeente komen en welke voor het consortium.***

Door de lange looptijd van de gebiedsontwikkeling, alsmede door de doorlopende wijzigingen in de onderlinge kostenverdeling tussen het consortium en de gemeente, is het op basis van de bestudeerde stukken (raadsstukken, collegestukken en stukken van de P&C-cyclus) voor de Rekenkamer Tilburg onmogelijk gebleken om een betrouwbare financiële balans op te maken van de kosten die gedurende de ontwikkeling van Stappegoor *'voor rekening'* van de gemeente zullen komen of al zijn gekomen.

► ***Versnipperde informatievoorziening via de P&C-cyclus.***

Kosten die al voor rekening zijn gekomen van de gemeente worden (hetgeen gebruikelijk is binnen de gemeente) verantwoord via de reguliere P&C-producten. Zoals de Rekenkamer Tilburg echter al in eerdere onderzoeken heeft geconstateerd, is deze informatievoorziening vaak versnipperd opgenomen in de P&C-stukken. Onderdelen die samenhangen met de realisatie van Stappegoor worden binnen diverse programma's en onder verschillende producten verantwoord, waardoor het voor de raad vrijwel niet mogelijk is om het integraal (financieel) overzicht te behouden om zodoende zijn controlerende rol adequaat te kunnen vervullen.

4. Risicoverdeling tussen gemeente en consortium

Constateringen risicoverdeling

- ▶ *De gemeente loopt al vanaf het begin van het project, een risico op een negatief budgettair resultaat doordat grondafname en planning niet eenduidig waren en zijn vastgelegd.*
- ▶ *Door commitment aan de oplossing van de financieringsproblematiek van het consortium, heeft de gemeente in steeds hogere mate de financieringsrisico's van het consortium op zich genomen.*
- ▶ *Door commitment aan een rendabele business case, biedt de gemeente het consortium garantie voor tegenvallers in de gebiedsexploitatie en neemt het daarmee een deel van het risico van het consortium over.*
- ▶ *De door de gemeente gemaakte (grotendeels vertrouwelijke) risicoanalyse was ten gunste van het doorgaan-scenario.*

▶ ***Vanaf het begin van het project heeft de gemeente risico gelopen op een negatief budgettair resultaat doordat de grondafname en planning niet eenduidig waren en zijn vastgelegd.***

Bij de COK 2006 kreeg het consortium geen afnameplicht van grond opgelegd en tegelijkertijd bleef de looptijd van de concessie onbegrensd. De COK2006 blijft van kracht totdat de integrale ontwikkeling en realisatie van het plan is afgerond. Hierdoor had de gemeente de facto geen invloed op de voortgang van het project. Vanaf de FOK2009 kwam die afnameplicht er wel, maar toch is tot op heden geen grond geleverd door de gemeente. In de AOK2012 was de afnameplicht onder voorbehoud van het definitief onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan.

▶ ***Door zich te committeren aan de oplossing van de financieringsproblematiek van het consortium heeft de gemeente in steeds hogere mate de financieringsrisico's van het consortium op zich genomen.***

De gemeente heeft om het project overeind te houden en bij afwezigheid van grondleveringen een dreigende geldnood van het consortium willen voorkomen door eerst het geven van een krediet en later het afgeven van een gemeentegarantie. Bij een eventueel faillissement van het consortium zou daarmee de gemeente minstens het oorspronkelijke kredietbedrag van 22,5 miljoen euro kwijt zijn, door het inroepen van de garantie door de BNG. Dit is echter niet het enige risico bij een faillissement. De aanpak van een curator bij een faillissement is ongewis en brengt risico's met zich mee. Theoretisch kan de curator ervoor kiezen om de concessieovereenkomst in stand te laten en de geleverde gemeentegronden uit de failliete boedel verkopen aan derden. Een andere denkbare optie is dat de curator de concessieovereenkomst tussentijds beëindigt en op grond van de ontbindende voorwaarden zal pogen de openstaande facturen met betrekking tot de sporthal en de ijsbaan te incasseren bij de gemeente. Door de al eerder geconstateerde onvolkomenheden in de overeenkomsten, is het voor de gemeente op voorhand niet in te schatten hoe succesvol een eventueel te voeren verweer zal zijn.

▶ ***Door zich te committeren aan een rendabele business case voor het consortium biedt de gemeente het consortium garantie voor tegenvallers in de gebiedsexploitatie en neemt het daarmee een deel van het marktrisico van het consortium over.***


In de COK2006 heeft de gemeente een afspraak gemaakt om mee te denken in het terugdringen c.q. oplossen van het tekort in de gebiedsexploitatie. Deze contractueel vastgelegde afspraak was voor de gemeente diverse malen aanleiding het project inhoudelijk aan te passen met voor haarzelf negatieve budgettaire consequenties.

► ***De door de gemeente gemaakte (grotendeels vertrouwelijke) risicoanalyse was ten gunste van het doorgaan-scenario.***

De Rekenkamer Tilburg heeft na bestudering van de vertrouwelijke risicoanalyse die bij de AOK2012 was gevoegd, de stellige indruk dat het 'het sluiten van de AOK2012 scenario' (ofwel het *doorgaan-scenario*) in een positief licht werd gezet vergeleken met het 'doorgaan met COK2006 scenario' (ofwel *het stoppen-scenario*). In deze analyse worden voor het geval onder de beide overeenkomsten het project mislukt, bedragen vermeld die de gemeente zal moeten vergoeden. In het '*stoppen-scenario*' zijn deze bedragen aanzienlijk hoger dan de bedragen waarvoor de gemeente krediet aan het consortium had afgegeven, en nog veel hoger dan de bedragen die de gemeente volgens het COK2006 aan het consortium moet vergoeden bij het verbreken van het contract. Bij het '*doorgaan-scenario*' daarentegen, worden de kosten van een faillissement van het consortium voor de gemeente veel lager ingeschat. Als onderbouwing van dit verschil in de grootte van de bedragen bij een faillissement onder de COK2006 en de AOK2012 wordt het argument genoemd dat het consortium de gemeente onder de COK2006 verzuim kan worden verweten. Dit argument kan juridisch betwist worden. Overigens zou voor het aangaan van de FOK2009 een risicoanalyse ook voor de hand hebben gelegen. Deze ontbreekt echter.

5. Informatievoorziening aan de raad

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de raad gedurende de gehele periode geïnformeerd is over de gebiedsontwikkeling Stappegoor. In onderstaande figuur zijn de belangrijkste college- en raadsbesluiten weergegeven.

IOK2004 (2002-2004)	COK2006 (2005-2008)	FOK2009 (2009 – 2011)	AOK2012 (2012-2013)	UOK2014 en VOK2014 (2014 – 2015)
Raadsbesluiten				
<ul style="list-style-type: none"> • Visie Stappegoor (dec. 2002) • Masterplan Stappegoor 2002 (jan. 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor (febr. 2006) • Raadsbesluit tot het opnieuw nemen van een voorbereidingsbesluit (jan. 2007) • Raadsvoorstel parkeren Stappegoor (aankoop parkeergarage & gebruikerstarieven (sept. 2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsbesluit inzake herijking concessieovereenkomst Stappegoor (juni 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsvoorstel aanvullende overeenkomst (maart 2012) • Raadsvoorstel ten aanzien van aanvullende overeenkomst (dec. 2012) = AOK2012 • Bestemmingsplan Stappegoor (dec. 2013) • Investeringskrediet parkeervoorziening Stappegoor (dec. 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsvoorstel Ronde Prof. Goossenslaan (juli 2014)
Collegebesluiten				
<ul style="list-style-type: none"> • Intentieovereenkomst Stappegoor (juni 2004) = IOK2004 	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieovereenkomst Stappegoor (mei 2006) = COK2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Herijking concessieovereenkomst (april 2009) • Ruimtelijke/functionele doorontwikkeling Stappegoor (april 2009) • Overeenkomst overbruggingskrediet tot levering (juli 2009) = FOK2009 • Aankoop Euroscopgarage (jan. 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> • Collegebesluit borgstelling Stappegoor (dec. 2012) • Ontheffing parkeren bouwverordening en overname parkeervoorzieningen Stappegoor (nov. 2013) • Informatienota stand van zaken Stappegoor (maart 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Omgevingsvergunning bouw XL (jan. 2014) • Uitvoeringsovereenkomst (juli 2014) = UOK2014 • Beroepsprocedure Euroscop minnelijke oplossing (sept. 2014) = VOK2014 • Bekrachtiging van besluit Stappegoor van 24 september (sept 2014) • Raadsbrief m.b.t. financieringscontract consortium Stappegoor (dec. 2014)
 Afgesloten overeenkomsten				

Figuur3: overzicht bestuurlijke besluitvorming 2002-2014

Constateringen informatievoorziening aan de raad

- ▶ De informatievoorziening aan de raad niet altijd adequaat.
- ▶ De overeenkomsten (met uitzondering van de AOK2012) hebben niet expliciet voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd.
- ▶ De raad heeft geen expliciet besluit genomen over het toevoegen van additionele woningbouw op de locatie waar eerder voetbalvelden waren voorzien.
- ▶ Scenario's en probleemanalyses zijn onevenwichtig opgenomen in de informatie aan de raad.
- ▶ Het ontbrak in de raad aan een raadsbrede fundamentele discussie.

► ***De informatievoorziening aan de raad niet altijd adequaat.***

De informatievoorziening aan de raad was niet altijd adequaat. Essentiële informatie uit de COK2006, zoals het gegeven dat er ten tijde van het afsluiten van de concessie nog sprake was van een voorzienbaar tekort op de gebiedsexploitatie, alsook de contractuele afspraak dat de gemeente mee zou denken in het opvangen, dan wel terugdringen van het voorziene tekort, bleef onvermeld in het collegebesluit. Deze informatie kon enkel herleid worden uit de overeenkomst zelf inclusief de daartoe behorende bijlage met de gebiedsexploitatie van mei 2006. Bij het raadsvoorstel inzake het overbruggingskrediet (FOK2009) ontbreekt een berekening die ondersteunt dat het stoppen van het project financieel onaanvaardbaar is. Bij de AOK2012 wordt niet vermeld wat de waarde van de gronden is die de gemeente extra in het project inbrengt. De informatievoorziening via de P&C-cyclus is versnipperd opgenomen in de P&C-stukken. Naast informatie via de P&C-stukken ontvangt de raad twee maal per jaar een voortgangsrapportage Stappegoor conform de regeling grote projecten.

► ***De overeenkomsten (met uitzondering van de AOK2012) hebben niet expliciet voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd.***

De raad is niet in de gelegenheid gesteld om *wensen en bedenkingen* te uiten. In mei 2006 heeft het college ingestemd met de COK2006. Hoewel een aantal maanden voorafgaand aan dit collegebesluit, een raadsbesluit is genomen over de stedenbouwkundige uitwerking van Stappegoor, heeft de uitgewerkte concessieovereenkomst zelf niet voor *wensen en bedenkingen* aan de raad voorgelegd. Dit ondanks het feit dat een aantal van de contractueel vastgelegde afspraken direct de bevoegdheid van de raad raken en/of ingrijpende gevolgen voor de gemeente zouden kunnen hebben. Over de AOK2012 (inclusief bijlagen) heeft de raad een expliciet besluit genomen.

► ***De raad heeft geen expliciet besluit genomen over het toevoegen van additionele woningbouw op de locatie waar eerder voetbalvelden waren voorzien.***

Over het feit dat de gemeente en het consortium na het afsluiten van de AOK2012 overeen zijn gekomen dat het consortium de ruimte krijgt voor additionele woningbouw (circa 30 woningen) op de locatie naast de Euroscop, waar eerder voetbalvelden waren voorzien, heeft de raad niet expliciet besloten. In het kader van *het budgetrecht van de raad* had hierover naar het oordeel van de Rekenkamer Tilburg besluitvorming door de raad voor de hand gelegen. Daarbij is relevant dat de geraamde additionele grondopbrengst voor circa 30 woningen 1,2 miljoen euro bedroeg alsmede de afspraak uit de AOK2012 dat de gemeente *voor rekening en risico* zou zorg dragen voor de aanleg van de sportvelden.

► ***Scenario's en probleemanalyses zijn onevenwichtig opgenomen in de informatie aan de raad.***

Scenario's en probleemanalyses zijn onevenwichtig opgenomen in de informatie aan de raad. Stukken zijn zodanig opgesteld dat 'geredeneerd' werd naar een bepaalde (bestuurlijk gewenste) uitkomst. Zoals we zagen bij de constatering van paragraaf 4 (risicoverdeling), gold dat bijvoorbeeld voor de vertrouwelijke risicoparagraaf behorend bij het raadsvoorstel van december 2012 inzake de AOK2012. Het handhaven van de COK2006 werd als een noodzakelijk openbreken van het project beschouwd (*stoppen-scenario*) met grote nadelige financiële gevolgen voor de gemeente, terwijl de gevolgen van het afsluiten van de AOK2012 veel positiever werden ingeschat, zelfs als er een eventueel faillissement van het consortium zou plaats vinden. Bij het leveren van een krediet aan het consortium in 2009 (FOK 2009) ontbreekt een risicoanalyse van het *stoppen- versus het doorgaanscenario*.

► ***Het ontbrak in de raad aan een raadsbrede fundamentele discussie.***

Op basis van interviews met raadsleden kan geconstateerd worden dat coalitieafspraken op cruciale beslispunten een vrije en open discussie over het project bemoeilijkten. Alleen oppositiepartijen brachten fundamentele discussiepunten aan. Bij de besluitvorming rond de AOK2012 brachten voornamelijk de kleine oppositiepartijen punten naar voren die raakten aan het budgetrecht van de raad. Ze werden hierin echter niet ondersteund door de coalitiepartijen.

6. Overstijgende conclusies

De geschiedenis van het Stappegoor-project beslaat inmiddels een periode van ruim 12 jaar. Diverse factoren zoals een gewijzigde situatie van de woningmarkt, ingebrachte wensen van de politiek (zowel vanuit de raad als vanuit politieke coalities), gewijzigde plannen van bestaande gebruikers (onder andere hockeyfusie, vertrek Fontys Sporthogeschool) en voortschrijdend inzicht, noopten de gemeente en het consortium tot aanpassing van contractuele afspraken.

Er is over een periode van 12 jaar veel *'getekend en gerekend'*; het inhoudelijk programma is veranderd, de financiële relatie tussen gemeente en consortium is gewijzigd en ook de planning is voortdurend aangepast. In 2006 werd nog uitgegaan van een gebiedsontwikkeling die in 2012 afgerond zou zijn. In 2012 werd de einddatum verplaatst naar 2021, waarbij een verdere uitbreiding van de horizon naar 2036 werd opengehouden.

Raadsleden geven aan dat zij het overzicht over de ontwikkeling van het project zijn kwijtgeraakt; sommigen hebben het gevoel dat ze het *'project ingezogen zijn zonder dat zij wisten waar zij voor tekenden'*. Bestuurders en ambtenaren geven aan dat het project een *'valse start'* heeft gehad door de keuze voor een vervroeging van de onrendabele onderdelen, alsook vanwege de contractuele afspraak om mee te denken in het terugdringen, dan wel het opvangen van het tekort in de gebiedsexploitatie.

De Rekenkamer Tilburg stelt vast dat er enkele onvolkomenheden zijn geweest in het proces. Onvolkomenheden zowel in de gang van zaken tussen de gemeente en het consortium enerzijds en onvolkomenheden in het samenspel tussen college en raad anderzijds. Een bestudering van het dossier Stappegoor leidt tot een zestal overstijgende conclusies:

Overstijgende conclusies Rekenkamer

Gang van zaken tussen gemeente en consortium

- 1) De kwaliteit van de overeenkomsten was bij aanvang voor de gemeente suboptimaal.
- 2) Geen rolvastheid van de gemeente binnen het concessiemodel.
- 3) Er is sprake van een toename van risico's voor rekening van de gemeente.

Samenspel tussen college en raad

- 4) De informatievoorziening aan de raad was onvoldoende adequaat.
- 5) De raad is onvoldoende in positie gebracht en/of gekomen.
- 6) Grote delen van het besluitvormingsproces zijn gedomineerd door politieke rationaliteit.

1) De kwaliteit van de overeenkomsten was bij aanvang voor de gemeente suboptimaal.

De COK2006 was een overeenkomst die op hoofdlijnen was opgesteld en welke bovendien een aantal bepalingen bevatte die voor een niet optimale start hebben gezorgd van de gebiedsontwikkeling Stappegoor. Zo werd er afgesproken dat beide partijen zouden meedenken in het terugdringen dan wel het oplossen van het exploitatietekort. De COK2006 kreeg hiermee een 'open eindje' dat niet duidelijk ingekaderd was. In het vervolgproces heeft deze contractueel vastgelegde afspraak consequenties gehad voor de onderlinge verhouding tussen het consortium en de gemeente. Ook kreeg het consortium in de COK2006 de flexibiliteit om zelf haar planning te bepalen van de bouwprogramma-onderdelen *wonen en commercieel* en bleef de looptijd van de concessie onbegrensd. De gemaakte afspraken in de COK2006 met betrekking tot kostenverdeling in geval van tussentijdse ontbinding, zijn zodanig geformuleerd dat deze tot verschil van inzicht leiden. In geval van ontbinding is de gemeente sowieso een vergoeding verschuldigd voor de kosten in verband met de voorbereiding en realisatie van de sporthal.

In de AOK2012 werd de grondafnameplicht voor het consortium gebonden aan het onherroepelijk zijn van het gehele bestemmingsplan, hetgeen een planologisch risico voor de gemeente opleverde. De gemeente verplichtte zich voorts om te komen tot 'nader overleg' in geval de in de AOK2012 overeengekomen ruimtelijke en functionele opzet planologisch niet haalbaar zou zijn en/of de leveringsdata uit het overeengekomen leveringsschema niet gehaald zouden worden. Ook de AOK2012 bood het consortium nog ruimte om flexibiliteit in de planning aan te brengen en om uitstel van de aflossing op de financiering te verzoeken met een maximum van 15 jaar, onder de voorwaarde dat de concerngarantie jegens de gemeente vergroot wordt.

De overeenkomsten lieten het consortium veel ruimte om zelf de planning voor de onderdelen *wonen en commercieel* te bepalen en verplichtte de gemeente compensatie te bieden als de planning van de grondleveringen, niet werd gehaald. De Rekenkamer Tilburg concludeert dat de kwaliteit van de overeenkomsten voor de gemeente suboptimaal was.

2) Geen rolvastheid van de gemeente binnen het concessiemodel.

Bij de start van het project werd gekozen voor een concessie. Bij deze contractvorm bepaalt de gemeente aan de voorkant de gewenste ontwikkeling van het gebied en laat de realisering ervan voor *rekening en risico* van een marktpartij, na een voor beide partijen aanvaardbare prijs te hebben afgesproken. De Rekenkamer Tilburg constateert dat deze prijs vanaf de COK2006 niet eenduidig heeft vastgelegd. De gemeente intervenieerde zelf in de loop der tijd in de overeenkomsten door wijzingen in de opzet van het project voor te stellen, zoals de gewenste afslag van de A58 op de Abcove-locatie. Er deden zich omstandigheden voor, zoals het vertrek van de Fontys-Sporthogeschool en de gewijzigde planvorming rondom de hockeyvereniging Forward, die tot aanpassingen van de invulling noopten. In de COK2006 werd de afspraak gemaakt dat de gemeente mee zou denken in het terugdringen c.q. het oplossen van het tekort op de gebiedsexploitatie. Deze afspraak impliceerde dat de gemeente genooddaakt was om, in strijd met het concessiemodel, het consortium op enigerlei wijze compensatie te bieden voor dreigende of feitelijke verliezen. Toen er in 2008-2009 een financieringsvraagstuk ontstond doordat levering van gronden nog niet plaatsvond, is de gemeente als financier betrokken geraakt middels de verstrekking van een overbruggingskrediet. In strijd met het uitgangspunt dat de sporthal en de ijsbaan met '*gesloten beurzen*' en '*om niet*' door inbreng van gronden door de gemeente zouden worden afgerekend, blijkt dat er in 2009 facturen zijn gezonden met betrekking tot de realisatie van de sporthal en de ijsbaan.

In de AOK2012 heeft de compensatie richting het consortium de vorm gekregen van extra grond in het project en de planologische mogelijkheid voor de vestiging van een supermarkt-XL. In de AOK2012 werd tevens een mogelijkheid voor *nader overleg* overeengekomen ingeval planologische belemmeringen in de weg staan van de realisatie van de beoogde plannen. Er worden opnieuw compensaties richting het consortium in het vooruitzicht gesteld voor het geval de gebiedsexploitatie niet haalbaar blijkt.

Kortom, in strijd met het concessiemodel maakte de gemeente in de COK2006 een afspraak om zich in te spannen om de business case rendabel te houden voor het consortium, waardoor de gemeente voortdurend betrokken bleef bij de uitvoering. De gemeente maakte haar eigen positie tegenover het consortium zwakker door zelf ook wijzigingen in het inhoudelijk programma voor te stellen. De Rekenkamer Tilburg concludeert dat er geen sprake is geweest van een rolvaste opstelling van de gemeente, conform de uitgangspunten van het concessiemodel.

3) Er is sprake van een toename van risico's voor rekening van de gemeente Tilburg.

Het uitgangspunt van de gemeente was dat de uitvoering van het project '*budgettair neutraal*' voor haar zou zijn en voor *rekening en risico* van het consortium. De Rekenkamer Tilburg concludeert echter dat de gemeente steeds meer risico ging lopen in het project. Dat kwam deels voort uit de hierboven in de overstijgende conclusie 1 en 2 geconstateerde feiten. Aangezien de gemeente niet eenduidig de planning van het project met het consortium had bepaald (*overstijgende conclusie 1*) en de gemeente de afspraak had gemaakt om mee te denken in het terugdringen c.q. het oplossen van het tekort in de gebiedsexploitatie (*overstijgende conclusie 2*), kwamen mogelijke financiële verliezen voor de gemeente steeds duidelijker in beeld. Dat werd voor het eerst manifest bij de financieringsovereenkomst met het consortium (FOK2009). De gemeente liep daarbij expliciet het risico dat bij faillissement van het consortium de hoofdsom (22,5 miljoen euro) niet zou kunnen worden teruggevorderd. Met het afsluiten van de AOK2012 werd het krediet omgezet in een lening met gemeentegarantie waardoor de gemeente haar eigen rol wijzigde. De gemeente veranderde van schuldeiser bij het consortium naar schuldenaar bij de BNG. Uitgangspunt voor deze nieuwe financieringsconstructie was dat er sprake moest zijn van een gelijk blijven van het gemeentelijk risico. Er wordt echter niet aangetoond dat aan deze conditie is voldaan. Er zijn diverse scenario's waarbij de omvang van het gemeentelijk risico niet eenduidig is in te schatten, bijvoorbeeld in geval van een faillissement.

In de AOK2012 heeft de gemeente bovendien een extra risico op zich genomen: het planologische risico. Dit bracht een behoorlijk risico met zich mee. Nu het bestemmingsplan (nagenoeg) onherroepelijk is geworden, lijken de risico's voor de gemeente naar beneden toe '*om te buigen*'. De gemeente kan binnenkort gronden gaan leveren aan het consortium volgens een vastgesteld leveringsschema. Contractueel is in de AOK2012 vastgelegd dat een wijziging van de exploitatieplanning geen consequenties meer kan hebben voor (het inmiddels herijkte) leveringsschema. Daarnaast is er een expliciete koppeling aangebracht tussen de levering van de grond en de afbouw van de gemeentegarantie. Bij iedere levering van grond door de gemeente, neemt het risico van de gemeente vanaf heden verder af. Het risico voor de gemeente bij een eventueel faillissement van het consortium blijft tot op heden ongewis.

4) De informatievoorziening aan de raad was onvoldoende adequaat.

Opvallend in de geschiedenis van dit project is dat open, transparante (niet-vertrouwelijke) en integrale discussie over zowel de keuze voor het concessiemodel (2003-2006) als de eventuele 'stoppen of doorgaan'- beslissingen in de latere fase (2008-2012), geen enkele maal gevoerd is in de raad. Als er een cruciale beslissing in de raad genomen moest worden over de start of voortgang van het project, ontbraken essentiële gegevens, waren er summiere onderbouwingen en/of werd informatie vertrouwelijk ter inzage gelegd. Sommige raadsleden gaven dan ook aan dat ze door de fragmentarische informatie nauwelijks in staat waren gefundeerde besluiten over het project te nemen. Kortom, het college heeft te weinig adequate informatie aan de raad verschaft om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen.

5) De raad is niet in positie gebracht en/of gekomen.

Zoals al eerder geconcludeerd, is er in de loop der tijd veel veranderd aan de invulling van het project. Dit heeft zijn beslag gekregen in nieuwe overeenkomsten. Sommige van die overeenkomsten werden expliciet voor instemming aan de raad voorgelegd (bijvoorbeeld de AOK2012), maar andere niet. De hoofdlijnen uit de COK2006 hebben weliswaar een aantal maanden voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomsten voorgelegd in de raad, maar de overeenkomst zelf heeft niet meer voor 'wensen en bedenkingen' in de raad voorgelegd. Dit ondanks het feit dat het sluiten van deze overeenkomst 'ingrijpende gevolgen' voor de gemeente zou kunnen hebben; temeer daar de COK2006 onder andere de afspraak bevatte ten aanzien van het meedenken in het terugdringen c.q. oplossen van het tekort in de gebiedsexploitatie. De integrale AOK2012 heeft wel expliciet als raadsvoorstel voorgelegd in de raad. Over het feit dat de gemeente en het consortium na het afsluiten van de AOK2012 opnieuw afspraken hebben gemaakt over de mogelijkheid van additionele woningbouw op de locatie waar eerder voetbalvelden waren voorzien, heeft de raad niet expliciet besloten. Bij het eindvoorstel van het bestemmingsplan Stappegoor (december 2013) werd aangegeven dat er een gezamenlijk onderzoek zou komen naar de mogelijke ontwikkeling van circa 26 woningen. In het kader van het budgetrecht van de raad had hierover naar het oordeel van de raad besluitvorming door de raad voor de hand gelegen.

Tegelijkertijd concludeert de Rekenkamer Tilburg dat ook de raad zelf niet in positie is gekomen o.a. door voor haar beschikbare raadsinstrumentarium adequaat in te zetten. Zo heeft de raad bijvoorbeeld het collegebesluit inzake de COK2006 niet geagendeerd voor een bespreking in de commissie. Wat onder 'ingrijpende gevolgen' verstaan kan worden, is niet door de raad ingekaderd. Ook heeft de raad nauwelijks gevraagd om nadere informatie en/of onderbouwing wanneer die ontbrak in cruciale raadsvoorstellen. Rond de besluitvorming van de AOK2012 werd op de gehele risicoparagraaf geheimhouding gelegd waardoor een open discussie werd bemoeilijkt. De toenmalige oppositiepartijen verzochten overigens om opheffing van de geheimhouding van de vertrouwelijke risicoparagraaf en de vertrouwelijk ter inzage gelegde bijlagen bij de AOK2012.

6) Grote delen van het besluitvormingsproces zijn gedomineerd door politieke rationaliteit.

Zoals in de overstijgende conclusie 4 werd verwoord, was de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad niet altijd adequaat, maar de beschikbare informatie werd ook niet altijd door de raad optimaal ingezet ten bate van zijn kaderstellende en controlerende functie. Het is de Rekenkamer opgevallen dat in raadsdiscussies over diverse overeenkomsten van het project-Stappegoor alleen oppositiepartijen (en dan vooral de kleinere) fundamentele bezwaren tegen de overeenkomsten inbrachten. De Rekenkamer Tilburg concludeert dat fundamentele discussies over opzet en voortgang van het Stappegoor-dossier niet raadsbreed zijn gevoerd. Opeenvolgende coalities maakten het dossier tot een van de pijlers van het coalitieakkoord waardoor er binnen de coalitiepartijen geen ruimte was voor afwijkende standpunten.

7. Lessen uit het dossier Stappegoor

Gebiedsontwikkeling en de kunst van het publieke bedrijf

Op hoofdlijnen betreft dit een kwalitatief onderzoek naar het proces om bij gebiedsontwikkeling tot overeenstemming te komen tussen publieke en private partijen. In dit geval betrof het vereveningsafspraken die in het kader van het project Stappegoor zijn vastgelegd in diverse overeenkomsten. De Rekenkamer Tilburg heeft hierbij een aantal overstijgende conclusies getrokken die enerzijds betrekking hebben op het samenspel tussen de lokale overheid en de private partij en anderzijds betrekking hebben op het samenspel tussen het college van B&W en de gemeenteraad. Om 'te leren' van het dossier Stappegoor formuleert de Rekenkamer aan drietal aanbevelingen. Bij het opstellen van deze aanbevelingen heeft de Rekenkamer bevindingen uit eerdere vergelijkbare onderzoeken (dossier parkeergarage Pieter Vreedeplein en dossier Multi Functionele Accommodaties) 'meegewogen'.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1) Organiseer en borg meer onafhankelijkheid in de processen die betrekking hebben op 'grote projecten' dan wel in processen die betrekking hebben op samenwerking tussen de gemeente en private partijen. Laat hiertoe de volgende suggesties concreet uitwerken:

- **Intensivering rol accountant**
- **Instellen 'a-politieke werkgroep'**
- **Uitbreiding rolinvulling door griffie**

Het achterliggende idee bij het organiseren van onafhankelijkheid in vergelijkbare complexe processen is niet ingegeven om op de rem te gaan staan of om *controle op controle* te organiseren. Wel gaat het om het bieden van tegenwicht bij mogelijke dominantie door politieke rationaliteit. De opgave om middels grote projecten dan wel publiek en private samenwerkingsconstructies zaken voor de stad Tilburg te realiseren, zou een continue proces van *evenwicht een tegenwicht* moeten zijn. Als het hierbij gaat om de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad, dan is dit omvattende uitgangspunt als volgt concreet te vertalen:

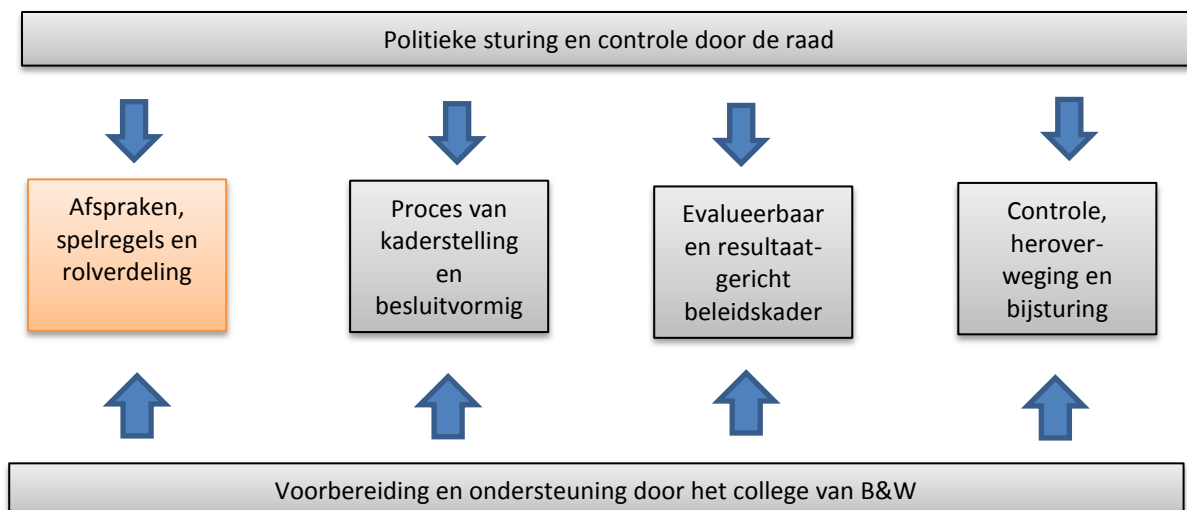
- *Intensivering rol accountant*
De gemeenteraad is de opdrachtgever van de accountant. Laat de mogelijkheid onderzoeken om de accountant namens de gemeenteraad (via een concrete opdrachtformulering) een rol te geven bij grote projecten dan wel projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking.
- *Instellen 'a-politieke werkgroep'*
In de interviews hebben raadsleden de suggestie naar voren gebracht om vanuit de gemeenteraad bij grote projecten danwel projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking een 'a-politieke werkgroep' in te stellen. In de beoordeling van de Rekenkamer verdient het aanbeveling om deze suggestie door de Auditcommissie nader te laten uitwerken.

- *Uitbreiding rolinvulling door griffie*

De Rekenkamer is van een mening dat een uitbreiding van de rolinvulling door de griffie een meerwaarde kan hebben. De uitgebreidere rolinvulling zou dan gericht moeten zijn op de kwaliteit van de informatie die vanuit het college van B&W richting de raad gaat. Ook kan de griffie bij grote projecten (waaronder publiek-private samenwerkingsprojecten) pro-actief schakelen met de Rekenkamer, zodat de Rekenkamer conform de vastgestelde *ontwikkelopgave Rekenkamer 2015-2021* meer in een ex-ante positie wordt gebracht ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Geef de griffier de opdracht om deze uitbreiding van de rolinvulling nader uit te werken.

2) Bepaal bij grote projecten dan wel projecten die betrekking hebben op publiek-private samenwerking vooraf de spelregels voor het samenspel tussen het college van Burgemeester & Wethouders en de gemeenteraad. Neem deze op in de Regeling grote projecten.

Ter verduidelijking op deze aanbeveling is het onderstaande schema opgenomen. Dit schema is gebaseerd op diverse onderzoeken van de Rekenkamer over sturing bij grote projecten.



De Regeling grote projecten geeft richtlijnen en criteria die betrekking hebben op de informatievoorziening aan de gemeenteraad bij grote en complexe projecten. De Auditcommissie bereidt thans een wijziging van deze regeling voor. De Rekenkamer adviseert om expliciet(er) in deze regeling op te nemen dat bij de start van grote projecten dan wel projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking een procesplan moet worden opgesteld waarin spelregels en afspraken zijn vastgelegd over het verloop van het proces. Deze afspraken en spelregels dienen helder te maken wat de belangrijkste momenten van inbreng van en besluitvorming door de raad zijn, alsmede wat de procesgang is bij eventuele afwijkingen van het project. Overweeg, in het verlengde van de aanbeveling betreffende de rolinuitbreiding van de griffie, om de griffie verantwoordelijk te maken voor de totstandkoming van een dergelijk procesplan.

3) Geef juist bij grote projecten dan wel projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking nadrukkelijk(er) en bewust(er) invulling aan het dualisme. Ga in de raad over deze invulling het gesprek met elkaar aan.

Een voormalig raadslid zei bij de behandeling van het vierde rekenkamerrapport: *“Nu horen we al weer hetzelfde, nu horen we weer dat we als raad niet goed invulling hebben gegeven aan onze rol. Dat weten we nu wel.....”*. Inderdaad is het zo dat de Rekenkamer in diverse rapporten hier kritische kanttekeningen bij heeft geplaatst. En helaas is het zo dat de Rekenkamer moet vaststellen dat ten aanzien van het dossier Stappegoor het dualisme geen hoogtij heeft gevierd. De Rekenkamer stelt zich op het standpunt dat invulling moet worden gegeven aan het dualisme. De mate waarin er in Tilburgse politiek sprake is van duale verhoudingen, is aan de raad zelf. Echter, wegstijgen en het niet benoemen is geen optie voor de Rekenkamer. We volstaan derhalve met een wellicht belerend vingertje: *“Geef juist bij grote projecten c.q. projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking nadrukkelijk(er) en bewust(er) invulling aan het dualisme”*.

Reactie college van B&W (bestuurlijke hoor- en wederhoor)

Het college van B&W heeft op 30 juni 2015 een brief gezonden aan de Rekenkamer Tilburg met daarin de bestuurlijke reactie op het bestuurlijk rapport (deel I). Deze brief is op de volgende pagina's bijgevoegd.



Onderwerp Datum
Onderzoek Stappegoor Rekenkamer 30 juni 2015
Ons kenmerk Uw kenmerk

Rekenkamer Tilburg
t.a.v. de heer drs N.W. Gouw
Stadhuisplein 130
5038 TC Tilburg

Doorkiesnummer
013 542 90 00
E-mail Fax
college@tilburg.nl 013 542 93 96
Postadres Bezoekadres
Postbus 90155 Stadhuisplein 130
5000 LH Tilburg

Geachte heer Gouw,

Op 22 september 2014 heeft de Rekenkamer Tilburg de gemeenteraad geïnformeerd over haar onderzoek naar Stappegoor.

De Rekenkamer Tilburg heeft het College om een reactie gevraagd op de bestuurlijke rapportage (deel 1) op uiterlijk 30 juni a.s. in verband met het openbaar maken van het onderzoek per 3 juli a.s. Dit openbaar maken betreft zowel deel 1, de bestuurlijke rapportage, als ook deel 2, het rapport van bevindingen.

Het ontwerp- bestuurlijk rapport is op 19 mei 2015 aangeboden aan het College van B&W ten behoeve van de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure. De nota van bevindingen is op 21 mei 2015 voor een ambtelijke feitencheck voorgelegd aan betrokken ambtenaren. De procedure voor bestuurlijke hoor- en wederhoor en feitencheck zijn, hetgeen niet gebruikelijk is, op verzoek van de Rekenkamer parallel geschakeld. Op basis van de ambtelijke feitencheck is nog een aantal wijzigingen doorgevoerd.

Op 18 juni 2015 heeft het College van B&W het definitieve bestuurlijk rapport (deel 1) en de nota van bevindingen (deel 2) ontvangen.

Het College volstaat in haar reactie gelet op de beperkte tijd om te reageren op de bestuurlijke rapportage deel 1.

De conclusies van het onderzoek (bestuurlijke rapportage, deel 1) luiden:

Gang van zaken tussen gemeente en Consortium:

- 1) *De kwaliteit van de overeenkomsten was bij aanvang voor de gemeente suboptimaal.*
- 2) *Geen rolvastheid van de gemeente binnen het concessiemodel.*
- 3) *Er is sprake van een toename van risico's voor rekening van de gemeente.*

Samenspel tussen College en Raad:

- 1) *De informatievoorziening was onvoldoende adequaat.*
- 2) *De raad is onvoldoende in positie gebracht/gekomen.*
- 3) *Grote delen van het besluitvormingsproces zijn gedomineerd door politieke rationaliteit.*

Allereerst gaan wij in algemene zin in op het onderzoek, waarna we specifiek per conclusie een reactie geven. Als voorzet voor het gesprek met de Raad reageren wij tenslotte op de aanbevelingen.



Algemeen

Terugkijkend, moeten we vaststellen dat de in 2006 gesloten concessieovereenkomst (COK2006) vanuit algeheel optimisme over marktwerking in het algemeen was opgesteld en bovendien in een economische bloeitijd. Wij zijn met de Rekenkamer van mening dat de overeenkomst uit 2006 teveel open einden en onzekerheden bevatte. De financieringsovereenkomst uit 2009 (FOK2009) waarmee een eerdere realisatie van sporthal (T-Kwadraat) en ijsbaan mogelijk werd, vergrote vervolgens het financiële risico voor de gemeente aanzienlijk. De kosten voor de onrendabele delen waren reeds gemaakt, zonder dat rendabele delen tot ontwikkeling gebracht waren. Het 'zoet' was gerealiseerd, terwijl de rekening door middel van grondleveringen nog betaald moest worden en de rentekosten opliepen.

Deze context maakte dat in 2012 bij het afsluiten van de Aanvullende Overeenkomst (AOK2012), terwijl de economische crisis nog gaande was, een balans gezocht diende te worden tussen de belangen van de gemeente en die van de marktpartijen.

Het is voor een beoordeling van de in 2012 gemaakte afspraken goed te benadrukken dat de gemeente niet te allen tijden afspraken met marktpartijen kan afdwingen. In tijden van economische teruggang en beperkte financieringsmogelijkheden, komen contractuele afspraken in een wezenlijk ander daglicht te staan. De gemeente was niet in de positie om afspraken uit de overeenkomst van 2006 (COK 2006) af te dwingen. Ook was er een inhoudelijke reden om de overeenkomst aan te passen, omdat in 2008 de Abcovelocatie na overleg met Rijkswaterstaat noodzakelijk bleek als ruimtereservering voor een derde afslag van de A58.

In 2014 hebben we als College de afspraken in de AOK2012 met het consortium verder uitgewerkt en concreet gemaakt in de Uitvoeringsovereenkomst. Ook hebben we besloten om zoveel mogelijk transparantie na te streven en vertrouwelijke stukken zoveel mogelijk vrij te geven. De nog resterende stukken zullen wij stapsgewijs, wanneer dat mogelijk is, alsnog openbaar maken.

Conclusies

Gang van zaken tussen gemeente en Consortium:

1. De kwaliteit van de overeenkomsten was bij aanvang voor de gemeente suboptimaal.

Het College onderkent dat de positie van de gemeente in de overeenkomst in 2006 aanvankelijk (COK2006) niet afdoende was gewaarborgd. Belangrijke tekortkoming in deze overeenkomst is het afwezig zijn van een verplichting voor het Consortium om daadwerkelijk gronden af te nemen met een daaraan gekoppelde tijdlijn. Ook was er bij aanvang van de samenwerking sprake van een deficit van ca. € 10 miljoen in de grondexploitatie van het Consortium. In de overeenkomst nam de gemeente een inspanningsverplichting op zich te helpen om dit tekort op te lossen. Hiermee nam de gemeente populair gezegd een "hypotheek op de toekomst". In algemene zin was deze overeenkomst ook weinig "strak" geregeld. Het College onderkent derhalve dat de overeenkomst met het Consortium in 2006 suboptimaal was.

Vanaf de FOK2009 en met name met de AOK2012 wordt de positie van de gemeente in de overeenkomsten telkens beter geregeld en concreter vastgelegd, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de verplichte afname van grond door het Consortium gekoppeld aan het leveringsschema. In de AOK2012 is vervolgens ook overeenstemming bereikt over een programma dat financieel haalbaar was, waarmee ook het probleem van de in 2006 overeengekomen inspanningsverplichting opgelost werd. Hieronder wordt nader op verbeterpunten in de AOK2012 ingegaan.



2. Geen rolvastheid van de gemeente binnen het concessiemodel.

Het College stelt vast dat de Rekenkamer terecht aangeeft dat de gemeente niet rolvast was bij de concessieovereenkomst. Hiervan zijn verschillende voorbeelden in het onderzoek te vinden, zoals het naar voren halen in de tijd van de realisatie van T-Kwadraat en de IJsbahn, maar ook de motie van 2008 die opriep 'om te onderzoeken of er mogelijkheden waren om te komen tot een andere invulling van het Stappegoorgebied'. Directe aanleiding voor deze motie was het aangekondigde vertrek van Fontys Sporthogeschool.

Ook ziet het College evenals de Rekenkamer diverse op zijn minst "slordigheden" (periode ca. 2006-2011) bij het nakomen van met de Raad gemaakte afspraken zoals over de juridische rechtsvorm van de contractpartij, die enige tijd niet geregeld was, als ook de overdracht van de rechten en plichten uit de COK2006 aan het Consortium Stappegoor BV¹.

3. Er is sprake van een toename van risico's voor rekening van de gemeente.

Het College deelt de conclusie van de Rekenkamer dat er sprake is van een toename van risico's aan de kant van de gemeente. De overeenkomst van 2006 bevatte zoals reeds benoemd open einden en onzekerheden, zoals het nog op te lossen deficit van 10 miljoen. Met de FOK2009 verstrekte de gemeente een lening aan het consortium van 22,5 miljoen en liep daarmee een aanvullend risico. Ook in de AOK2012 was er nog sprake van aanzienlijke risico's die samenhangen met de afspraak dat de gemeente de gevolgen van het nog aan te passen bestemmingsplan voor haar rekening nam. Het opnemen van de politiek en maatschappelijk beladen ontwikkeling, de supermarkt XL, vormde in de AOK2012 het grootste risico voor de gemeente. Pas achteraf gezien, met de uitspraak van de Raad van State uit februari 2015, kan worden vastgesteld dat dat risico niet meer aanwezig is.

Behalve dit specifieke risico in de AOK2012, neemt vanaf 2009 (FOK2009) en vooral 2012 (AOK2012) het risicoprofiel voor de gemeente echter ook af:

- De grondafname door het Consortium wordt als een verplichting vastgelegd en gekoppeld aan het leveringsschema; het leveringsschema is (AOK2012) weer gekoppeld aan de afbouw van het kredietlimiet door het Consortium, evenals de afbouw van de gemeentegarantie;
- Het Consortium neemt het marktrisico van een nieuw bouwprogramma inclusief de supermarkt XL en legt dat vast in een haalbare gebiedsexploitatie;
- De ontwikkeling komt met de AOK2012 in handen van 2 grote landelijke marktpartijen, namelijk Bouwfonds en Synchron met grote moederconcerns RABO Vastgoed Holding en TBI Holding; dit in tegenstelling tot de eerdere (twee van de drie) kleine marktpartijen Crapts Projectontwikkeling BV, Hopman Interheem BV en Rabo Vastgoed BV;
- Met de zekerheid over de financiering komt aan de lange periode van onzekerheid over de gebiedsontwikkeling een einde. Dat wil zeggen dat de gebiedsontwikkeling daadwerkelijk vervolgd c.q. afgemaakt kan worden door de marktpartijen.

Samenspel tussen college en raad:

1. De informatievoorziening was onvoldoende adequaat.

Het College is van mening dat als we met de blik van nu terugkijken naar het verleden dat de informatievoorziening aan de raad beter had gekund.

Allereerst was het onvoldoende bij de Concessieovereenkomst 2006. Deze is in tegenstelling tot wat verwacht had mogen worden niet voor wensen en bedenkingen aan de Raad voorgelegd.

¹ Dit betekent echter niet dat de gemeente daardoor een (groter) risico gelopen heeft.



Terugkijkend naar de informatievoorziening rond de AOK2012 moeten wij concluderen dat onvoldoende secuur afgewogen is welke delen van de verstrekte informatie vertrouwelijk gehouden moesten worden. Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport over Geheimhouding in 2013 zijn er duidelijke afspraken gemaakt tussen College en Raad over het opleggen van geheimhouding. Sindsdien heeft het College volgens die afspraken gehandeld. Alleen op informatie, die op een bepaald moment de belangen van de gemeente – dan wel een derde zoals hier het Consortium Stappegoor - kunnen schaden of bij openbaar making de onderhandelingspositie van de gemeente met de marktpartijen zou kunnen frustreren (i.c. risicoparagraaf), wordt geheimhouding opgelegd. De vertrouwelijkheid van informatie is dan ook ons inziens op bepaalde momenten onvermijdelijk.

Wij hebben in 2014 de vertrouwelijkheid opgeheven van die informatie die de belangen van de gemeente niet meer kon schaden. Hiervoor hebben wij in september 2014 een speciale bijeenkomst belegd voor de raadsleden.

Bij omvangrijke, langdurende en complexe projecten vraagt de informatievoorziening aan de Raad in aanvulling op reguliere rapportages in de P&C-cyclus om:

- 1) Informatie over de grote lijnen van de ontwikkeling, achtergronden en context;
- 2) Reguliere rapportages zoals de Rapportage Grote Projecten sinds voorjaar 2012.

Wij onderkennen dat het tot voorjaar 2012 ontbroken heeft aan reguliere rapportages aan de Raad. Tot de komst van de Rapportage Grote Projecten medio 2012, werd over het project Stappegoor niet structureel aan de Raad gerapporteerd. Nadien heeft het ook ontbroken aan informatie over de grote lijn van de ontwikkeling met achtergronden en context. Bij de openbaarmaking van een belangrijk deel van de vertrouwelijke stukken in september 2014, hebben wij een dergelijk overkoepelend stuk aan de raad beschikbaar gesteld.

Vanaf de vaststelling van de AOK2012 zijn er de formele informatiemomenten geweest, zoals het raadsbesluit bestemmingsplan in december 2013, de kredietaanvraag in december 2013, de Rapportage Grote Projecten.

Daarnaast zijn er ook diverse informele gelegenheden geweest waarop de Raad informeel is geïnformeerd; bijvoorbeeld bij de informele commissiebehandeling van de Rapportage Grote projecten, maar ook bij de presentatie van het Stedenbouwkundig plan Willemsbuiten (juni 2014) en bij het Stedenbouwkundig plan Zuiderpark (maart 2015). Bovendien zijn de afgelopen periode regelmatig raadsbrieven toegezonden.

Dit neemt echter niet weg dat de informatievoorziening aan de raad bij grote, langlopende gebiedsontwikkelingsprojecten nog steeds verbeterd kan worden; dit geldt met name voor wat betreft de informatie aan de raad over de grote lijnen van de ontwikkeling, de achtergronden en de context. Het is wenselijk dit een structureel karakter te geven. Over de Rapportage Grote Projecten is met de Auditcommissie een nieuwe ontwikkelronde gaande om voor de grote projecten de Raad nog beter te kunnen informeren. Dit aspect zullen we daarin betrekken.

2. De raad is onvoldoende in positie gebracht/gekomen.

Het College is net als de Rekenkamer van mening dat het beter was geweest als in het begin in 2004 en ook in 2006 een gesprek met de Raad had plaatsgevonden en de keuze voor de contractsvorm onderwerp van discussie was geweest, nl. het hanteren van het concessiemodel versus andere modellen.

Overigens zijn wij van mening dat gedurende de gehele periode op verschillende wijzen veel informatie met de Raad is uitgewisseld. Wij noemen in lijn met wat we al benoemd hebben in reactie op het voorgaande punt (*Informatievoorziening aan de raad niet adequaat*) allereerst de reeks van raadsvoorstellen, die de Raad in de loop der jaren zijn voorgelegd; ook de formele en informele



commissievergaderingen over Stappegoor, als ook de Rapportage Grote Projecten (2x per jaar sinds juli 2012) evenals diverse toegezonden raadsbrieven.

Op basis hiervan had de Raad desgewenst het gesprek met het College kunnen aangaan; zelfs met betrekking tot de vertrouwelijke risicoparagraaf had de Raad kunnen besluiten om hierover in voltalligheid achter gesloten deuren te vergaderen.

3. Grote delen van het besluitvormingsproces zijn gedomineerd door politieke rationaliteit.

Wij zijn het met deze constatering eens. Dit is inherent aan besluitvorming in een politieke context. Grote, belangrijke, langdurige trajecten, zoals de ontwikkeling van een gebied als Stappegoor, zullen altijd naast zakelijke afwegingen, politieke overwegingen kennen. Alleen al door het feit dat gedurende het proces, de politieke samenstelling van Raad en College een aantal keren verandert.

Aanbevelingen

Wat betreft de aanbevelingen in uw rapport, wachten wij uiteraard graag de discussie daarover met de Raad af en maken daarbij alvast enige opmerkingen.

- 1) Organiseer en borg meer onafhankelijkheid in de processen die betrekking hebben op "grote projecten" dan wel in processen die betrekking hebben op samenwerking tussen de gemeente en private partijen.

Ad Intensivering rol accountant:

De accountant heeft reeds een nadrukkelijke rol bij de gebiedsontwikkelingsprojecten en biedt daarbij het in het rapport genoemde "tegenwicht". De accountant vervult nu reeds vanuit haar onafhankelijkheid de rol van kritische controle. De laatste jaren is deze rol, vanwege toenemende risico's, reeds actiever ingevuld.

Ad Instellen "a-politieke werkgroep":

Het instellen van niet-politieke werkgroep uit de Raad, lijkt ons een weinig effectief middel om de onafhankelijkheid van de raad ten opzichte van het college te versterken. Op dit moment beschikt de raad immers reeds over een dergelijk instituut, n.l. de auditcommissie.

Ad Uitbreiden rol door griffie:

Het oordeel hierover laten we aan de raad.

- 2) Bepaal bij grote projecten dan wel projecten die betrekking hebben op publiek private samenwerking vooraf de spelregels voor het samenspel tussen het College van B&W en de gemeenteraad. Neem deze op in de regeling Grote Projecten.

Het opstellen van spelregels aan het begin van grote projecten dan wel projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking is een goede aanbeveling die de wisselwerking tussen College en Raad kan verbeteren. Wij zien echter geen rol voor de griffie bij de totstandkoming van een dergelijk procesplan met spelregels.

- 3) Geef juist bij grote projecten dan wel projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking nadrukkelijk(er) en bewust(er) invulling aan het dualisme. Ga over deze invulling het gesprek met elkaar aan.

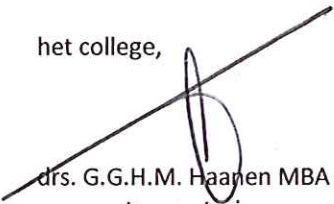
Wij zijn van mening dat het raadzaam is deze lijn in het vervolg te hanteren bij dergelijke vaak langlopende projecten en complexe samenwerkingsvormen.

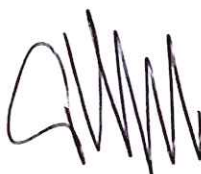


Tot slot: Separaat van deze bestuurlijke reactie ontvangt u, evenals de Raad, vóór het zomerreces van ons de Allonge nr 1 bij de Uitvoeringsovereenkomst 2014 plus de overige documenten behorende bij de eerste grondlevering van de gemeente aan het Consortium Stappegoor op 1 juli a.s.

Met vriendelijke groet,

het college,


drs. G.G.H.M. Haanen MBA
gemeentesecretaris



mr. P.G.A. Noordanus
burgemeester