



Raadsvoorstel Rekenkamerrapport *Voor eigen rekening en risico* inzake Stappegoor

Aanleiding

De Rekenkamer Tilburg heeft afgelopen periode onderzoek gedaan naar de totstandkoming en uitvoering van de overeenkomsten tussen de gemeente Tilburg en het consortium Stappegoor. Aanleiding voor het onderzoek was een brede behoefte bij fracties aan een onderzoek naar Stappegoor. Deze behoefte bleek vooral ingegeven te zijn doordat de raad het overzicht kwijt was over de afspraken die door de betrokken partijen in de loop der jaren waren gemaakt. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van oktober 2014 tot en met mei 2015. De Rekenkamer Tilburg heeft dit onderzoek in eigen beheer uitgevoerd. Tijdens het dossieronderzoek is het bureau *Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling* gevraagd om onderzoeksbevindingen vanuit zijn expertise ten aanzien van gebiedsontwikkeling, feitelijk te duiden. De ambtelijke feitencheck en de bestuurlijke hoor- en wederhoorfase hebben parallel plaatsgevonden. Op dinsdag 7 juli 2015 heeft de Rekenkamer Tilburg middels een informatiebijeenkomst een toelichting gegeven op het onderzoek.

Beoogd effect/ bestuurlijk kader

Tijdens een inventarisatieronde onder fractievoorzitters in mei 2014 naar mogelijke onderzoeksonderwerpen voor de Rekenkamer Tilburg, werd het dossier Stappegoor veelvuldig genoemd. Raadsleden gaven aan dat '*zij het overzicht over de ontwikkeling van Stappegoor waren kwijtgeraakt*'. Tijdens het onderzoek stelden raadsleden dat ze het project ingezogen zijn '*zonder dat zij wisten waar zij voor tekenden*'. Bestuurders en ambtenaren gaven aan dat het project '*een valse start*' heeft gehad door de keuze voor een vervroeging van de realisatie van de sporthal en de ijsbaan alsook vanwege de contractuele afspraak *om mee te denken in het terugdringen dan wel opvangen van het tekort in de gebiedsexploitatie*. Op basis van haar onderzoek stelt de Rekenkamer Tilburg vast dat er enkele onvolkomenheden zijn geweest in het proces. Onvolkomenheden zowel in de gang van zaken tussen gemeente en consortium enerzijds en onvolkomenheden in het samenspel tussen college en raad anderzijds. Om te leren van het onderzoek naar het dossier Stappegoor formuleert de Rekenkamer Tilburg een drietal aanbevelingen richting de gemeenteraad. Deze aanbevelingen bevatten suggesties om te komen tot een adequaat samenspel tussen college en raad wat betreft de sturing van grote projecten waarbij sprake is van publiek-private samenwerking.

Voorstel

- 1) *De constatering en overstijgende conclusies uit het Rekenkamerrapport 'Voor eigen rekening en risico' te onderschrijven.*
- 2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg over te nemen.*

Argumenten

- 1) *De constatering en overstijgende conclusies uit het Rekenkamerrapport 'Voor eigen rekening en risico' te onderschrijven.*

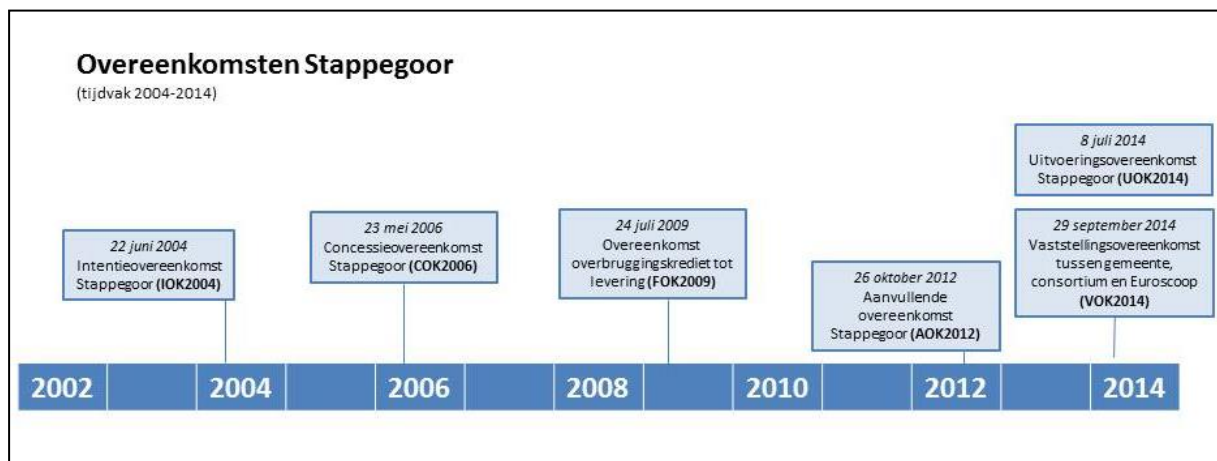
De Rekenkamer Tilburg heeft geïnventariseerd welke overeenkomsten in de periode 2004-2014 zijn afgesloten tussen de gemeente en het consortium Stappegoor. Deze overeenkomsten zijn bestudeerd en in de tijd met elkaar vergeleken langs een zevental 'rode lijnen'. Vervolgens heeft de Rekenkamer zich een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

De onderzoeksvragen zijn uitgebreid uitgewerkt in een *nota van bevindingen*. Gelet op de omvang van deze nota alsook de technische aard van het stuk, heeft de Rekenkamer er voor gekozen om tevens een *bestuurlijk rapport* op te stellen. Naast een samenvatting van de *nota van bevindingen* bevat het bestuurlijk rapport tevens de overstijgende conclusies en aanbevelingen. Het Rekenkamerrapport '*Voor eigen rekening en risico*' bestaat daarmee uit twee delen: het *bestuurlijk rapport (deel I)* en de *nota van bevindingen (deel II)*.

In het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor heeft de Rekenkamer Tilburg zowel het bestuurlijk rapport '*Voor eigen rekening en risico*' (deel I) als de *nota van bevindingen* (deel 2) voorgelegd aan het college van B&W. De integrale reactie van het college (d.d. 30 juni 2015) is bijgevoegd in het bestuurlijk rapport (deel I). Het college geeft in zijn brief een reactie op de overstijgende conclusies en de aanbevelingen zoals verwoord in het *bestuurlijk rapport (deel I)*. Het college geeft geen reactie op de constatering uit de *nota van bevindingen (deel II)*. Zowel deel I als deel II zijn onderdeel van dit raadsvoorstel.

Verkorte samenvatting '*Voor eigen rekening en risico*' (deel I)

De Rekenkamer Tilburg heeft zich met het onderzoek tot doel gesteld om feitelijk inzicht en overzicht te verschaffen in de afgesloten overeenkomsten tussen de gemeente Tilburg en het Consortium Stappegoor B.V. De focus in het onderzoek was daarbij gericht op de risicoverdeling tussen het Consortium en de gemeente alsmede de informatievoorziening aan de raad. In het tijdvak 2002-2014 zijn de volgende overeenkomsten afgesloten.



De afgesloten overeenkomsten zijn door de Rekenkamer Tilburg bestudeerd en op een zevental aspecten in de tijd vergeleken ('*rode lijnen*'): *inhoudelijk programma, rol- en taakverdeling, juridische aspecten, inbreng en levering van gronden, gebiedsexploitatie, financiering en kostenverdeling*. Op basis van deze vergelijking concludeert de Rekenkamer Tilburg in overstijgende zin dat de kwaliteit van de overeenkomsten bij aanvang suboptimaal was voor de gemeente. Zo werd er bijvoorbeeld contractueel overeengekomen om *mee te denken* in het terugdringen dan wel het oplossen van het exploitatietekort op de gebiedsexploitatie van het consortium. De contractuele bepalingen ten aanzien van de leverings- en afnameplicht waren bij de start zwak geformuleerd. Ook concludeert de Rekenkamer Tilburg dat er geen sprake is geweest van een rolvaste opstelling van de gemeente conform de uitgangspunten van het concessiemodel. De gemeente intervenueerde zelf door wijziging in de opzet van het project voor te stellen zoals de gewenste reservering voor een afslag van de A58 binnen het plangebied.

De Rekenkamer Tilburg heeft zich ook een oordeel gevormd van de risicoverdeling tussen de gemeente en het consortium. Het uitgangspunt van de gemeente was bij aanvang dat de gebiedsontwikkeling *budgettair neutraal* zou zijn voor de gemeente. Aanvankelijk was er sprake van een plan waarbij de gemeente de sporthal, de schaatsbaan en aangelegd openbaar gebied zou verkrijgen en het consortium woningen en commerciële ruimten zou mogen realiseren op door de gemeente ('*om niet*') ingebrachte gronden. Dit alles zou plaatsvinden met '*gesloten beurzen*'.



De Rekenkamer Tilburg concludeert echter dat de gemeente al vanaf de start risico is gaan lopen. De uitgangspunten *'eerst rendabele onderdelen, dan onrendabele onderdelen'* en een *'budgettair neutrale gebiedsexploitatie'* zijn al in de beginfase losgelaten. Op verzoek van het college van B&W en de raad is gekozen voor een vervroeging van de onrendabele onderdelen (sporthal en schaatsbaan). Het *'zoet is genomen voor het zuur'*. Tevens heeft de gemeente contractueel afgesproken om *'mee te denken in het opvangen dan wel terugdringen van het tekort in de gebiedsexploitatie'*. Met het afsluiten van de financieringsovereenkomst in 2009 nam het risico voor de gemeente verder toe. In geval van een faillissement van het consortium liep de gemeente immers een risico op het niet terug kunnen vorderen van het verstrekte krediet van 22,5 miljoen euro. In 2012 werd dit krediet omgezet in een lening met een gemeentegarantie waarbij de gemeente zich tevens verplichtte tot *'nader overleg'* in geval planologische belemmeringen de realisatie van de herijkte plannen in de weg zouden staan. De gemeente nam hiermee nadrukkelijk een planologisch risico op zich, met als mogelijke consequentie compensatie te moeten bieden richting het consortium. De Rekenkamer Tilburg concludeert dat er sprake is geweest van een toename van *'risico's'* voor de gemeente Tilburg. Na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan lijken de *'risico's'* voor de gemeente ten aanzien van de verstrekte gemeentegarantie naar beneden toe *'om te buigen'*. Tegen de achtergrond van een onherroepelijk bestemmingsplan kan de gemeente gronden gaan leveren aan het consortium en kan het risico ten aanzien van de gemeentegarantie afgebouwd worden. Het risico voor de gemeente bij een eventueel faillissement van het consortium blijft tot op heden ongewis.

Ten slotte heeft de Rekenkamer Tilburg zich een oordeel gevormd van de informatievoorziening aan de raad. De Rekenkamer Tilburg concludeert dat de informatievoorziening aan de raad onvoldoende adequaat is geweest. Op momenten dat er cruciale beslissingen door de raad genomen moesten worden over de start en/of voortgang van het project ontbraken essentiële gegevens, waren er summiere onderbouwingen en/of werd informatie vertrouwelijk ter inzage gelegd. De raad is binnen het dossier Stappegoor niet in de positie gebracht en/of gekomen. Zo heeft bijvoorbeeld de concessieovereenkomst uit 2006 niet voor *'wensen en bedenkingen'* voorgelegd aan de raad. De aanvullende overeenkomst uit december 2012 heeft daarentegen wel integraal voor besluitvorming in de raad voorgelegd. De raad is zelf niet in positie gekomen onder andere doordat ze het voor hem beschikbare raadsinstrumentarium niet adequaat heeft ingezet. De raad heeft bijvoorbeeld nauwelijks gevraagd om nadere informatie en/of onderbouwing wanneer die ontbrak in raadsvoorstellen. Grote delen van het besluitvormingsproces zijn volgens de Rekenkamer Tilburg gedomineerd geweest door politieke rationaliteit.

Samenvattend concludeert de Rekenkamer Tilburg als volgt:

Overstijgende conclusies 'Voor eigen rekening en risico'

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 Tilburg

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



2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg over te nemen.*

Om lering te trekken uit het dossier Stappegoor formuleert de Rekenkamer een drietal aanbevelingen richting de raad, welke betrekking hebben op het samenspel tussen college en raad. In de eerste plaats pleit de Rekenkamer voor het organiseren van meer *'evenwicht en tegenwicht'* in processen die betrekking hebben op grote projecten dan wel projecten waarbij sprake is van samenwerking tussen de gemeente en private partijen. Te denken valt o.a. aan het werken met a-politieke werkgroepen, een uitgebreidere rolinvulling van de griffie ten aanzien van de kwaliteit van de informatievoorziening en een intensivering van de rol van de accountant. In de tweede plaats geeft de Rekenkamer de raad in overweging om bij de start van grote (publiek-private) projecten, heldere procesafspraken te maken met het college over belangrijke momenten van inbreng en besluitvorming door de raad alsmede de procesgang bij eventuele afwijkingen van het project. Tot slot doet de Rekenkamer een oproep richting de raad om juist bij dergelijke grote (privaat-publieke) projecten nadrukkelijker en bewuster invulling te geven aan het dualisme. De Rekenkamer Tilburg doet een oproep om binnen de raad hierover het gesprek met elkaar aan te gaan.

Aanbevelingen bestuurlijk rapport 'Voor eigen rekening en risico':

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
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.
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.

Datumvoorstel

Wij stellen voor dit voorstel aan de orde te stellen in de vergadering van de raadscommissie Vestigingsklimaat van 31 augustus 2015 (onder uitnodiging van de commissie Bestuur) en de raadsvergadering van 21 september 2015.

Bijlagen

Bestuurlijk rapport '*Voor eigen rekening en risico*' (Deel I)
Nota van bevindingen (Deel II).

Tilburg, 8 juli 2015,

De Rekenkamer Tilburg

de secretaris van de Rekenkamer Tilburg,

D.M.H. VAN DONGEN

de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,

N.W. GOUW



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg,
- gelet op de op het bestuurlijk rapport '*Voor eigen rekening en risico*' (deel I),
- gelet op de collegereactie d.d. 30 juni 2015 in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure,
- gelet op de nota van bevindingen (deel II),

Besluit

- 1) *De constatering en overstijgende conclusies uit het Rekenkamerrapport 'Voor eigen rekening en risico' te onderschrijven.*
- 2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg over te nemen.*

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 2015.

de griffier,

de voorzitter,