



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.

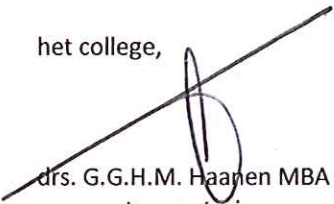
Wij zijn van mening dat het raadzaam is deze lijn in het vervolg te hanteren bij dergelijke vaak langlopende projecten en complexe samenwerkingsvormen.



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