

Grondbeleid onder constructie

Een onderzoek naar het grondbeleid
van de Gemeente Breda



Grondbeleid onder constructie

**Een onderzoek naar het grondbeleid
van de gemeente Breda**

Rekenkamer Breda

'Grondbeleid onder constructie'

Rekenkamer Breda

Mei 2009

Contact: secretaris Rekenkamer Breda, dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail: ja.wiggers@breda.nl

Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek

Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Ben Degenhart RA

Foto op de omslag: Wessel Keizer

© Rekenkamer Breda

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
Hoofdstuk 2	De informatievoorziening over het grondbeleid	3
	2.1 <i>Inleiding</i>	3
	2.2 <i>Een positieve beweging naar meer transparantie</i>	3
	2.3 <i>Verdere invulling en afspraken informatievoorziening nodig</i>	3
Hoofdstuk 3	Kaderstelling en sturing ten aanzien van het grondbeleid en grondexploitaties	7
	3.1 <i>Inleiding</i>	7
	3.2 <i>Verdere invulling en afspraken kaderstelling en sturing nodig</i>	7
Hoofdstuk 4	Risicoanalyse en risicomanagement	13
Hoofdstuk 5	Slotbeschouwing en aanbevelingen	17
	5.1 <i>Slotbeschouwing</i>	17
	5.2 <i>Aanbevelingen grondbeleid – ruimtelijke projecten</i>	18
Bijlage1	Het gehanteerde normenkader	21
Bijlage 2:	Uitgebreide aanbevelingen grondbeleid – ruimtelijke projecten	23
	Reactie van het College van B_W	27

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit onderzoek analyseert de Rekenkamer Breda op hoofdlijnen de informatievoorziening, de kaderstelling en sturing, en het risicomanagement ten aanzien van het Bredase grondbeleid. De redenen voor dit vooronderzoek zijn:

- De omvangrijke uitbreidings- en herstructureringsprojecten¹ die lopen c.q. gepland zijn in Breda en het proactieve grondbeleid dat Breda in deze voert. -
- De grote bedragen en de grote risico's² die hiermee gemoeid zijn, mede gezien in het licht van de huidige onzekere economische situatie. -
- Het weinig transparant en weinig SMART zijn van de informatie over het grondbeleid en de ruimtelijke projecten in de begroting, zo constateerde de Rekenkamer in de Rekenkameronderzoeken naar de begroting (Rekenkamer Breda, 2006 en 2008). -
- De constatering van de accountant dat Breda verbetering dient aan te brengen in de beheersing en transparantie van het grondbeleid, het projectmanagement en het risicomanagement (Rapport van Bevindingen bij het Jaarverslag 2006 en 2007); in het verlengde het advies van de raad aan het college om de gewenste verbeteringen op korte termijn te concretiseren (Advies bij het Jaarverslag 2006 en 2007); en de verbeteringen die het college inmiddels heeft aangekondigd c.q. doorgevoerd op diverse punten.
- De invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en hierbinnen de nieuwe Grondexploitatiewet per 1 juli 2008, waardoor gemeenten zelf meer sturing kunnen geven aan de ruimtelijke ordening en de grondexploitaties, en een aantal instrumenten en procedures veranderen. -
- De toegenomen aandacht in den lande voor grondexploitaties en de opzet en uitvoering van grote ruimtelijke ordeningsprojecten, getuige de vele gemeentelijke rekenkamerrapporten, landelijke onderzoeksrapporten en artikelen³, die hierover in de afgelopen jaren verschenen zijn. -

De onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn:

1. -Hoe verloopt de informatievoorziening over het grondbeleid in Breda en wordt de raad voldoende geïnformeerd over het grondbeleid om zijn kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen uitvoeren; -
2. -Welke kaders heeft de gemeente Breda gesteld ten aanzien van het grondbeleid en zijn deze kaders voldoende concreet voor de raad om het grondbeleid goed te kunnen sturen en controleren; -
3. -Zijn de risico's binnen het Bredase grondbeleid voldoende in kaart gebracht en is het risicomanagement voldoende op orde. -

¹ - De gemeente Breda heeft ca. 17.000 nieuwe woningen, ca. 240 ha nieuwe bedrijventerreinen en ca. 30.000 m² nieuwe kantoorruimte gepland voor de periode 2007-2020 (Structuurvisie 2020, Gemeente Breda, 2007). Naast de geplande nieuwbouw in uitbreidingsgebieden (i.c. bij Teteringen en Bavel) en bij het nieuw te bouwen station in Breda, heeft Breda nog vele nieuwe projecten lopen/voorgenomen, zoals een nieuw evenemententerrein, winkels en bedrijventerrein bij Bavel, een uitbreiding met o.a. winkels rond het NAC stadion, herstructurering van het buitengebied, nieuwbouw Achter De Lange Stallen, uitbreiding bij de Claudius Prinsenlaan, wijkvernieuwing in de wijken Driesprong, Heuvel, Hoge Vught e.d..

² Momenteel ligt het geïnvesteerde vermogen in het Bredase grondbeleid op ca. 250 miljoen euro. Het berekende risicobedrag voor de periode 2008-2012 ligt voor Breda op 63 miljoen, waarbij de kans dat risico's optreden reeds is doorberekend - (Nota Risicomanagement 2008). -

³ Zie o.a. artikelen in Binnenlands Bestuur nr. 39 *Vastgoed en Integriteit*, 26 sept. 2008; nr. 42, *Alle stenen in één hand*, 17 - okt. 2008; nr. 52 Belangenverstrengeling: *Dossier Integriteit*, dec. 2008; nr. 2, 2009 over vermeende fraude bij grondtransacties in de Haarlemmermeerpolder. -

Om deze vragen te beantwoorden heeft de Rekenkamer een documentanalyse verricht (o.a. van de Nota Grondbeleid 2008, de Nota Risicomanagement 2008, de Begroting 2007, 2008, 2009 en stukken van de Werkgroep Verbetering Cyclische Producten van de Commissie Bestuur) en gesprekken gevoerd met een aantal ambtenaren, bestuurders, de griffie⁴ en de extern accountant. Daarnaast heeft de Rekenkamer enkele informatiebijeenkomsten voor raadsleden en commissievergaderingen over het grondbeleid en het risicomanagement bijgewoond.

Het normenkader dat de Rekenkamer in dit onderzoek hanteert, is ontleend aan richtlijnen van de Commissie BBV, het Ministerie van VROM, Deloitte, enkele Rekenkameronderzoeken in andere gemeenten en enkele landelijke rapporten⁵ (voor normenkader zie Bijlage 1).

Deze rapportage geeft de hoofdlijnen van de bevindingen van de Rekenkamer in dit onderzoek weer.

Dit conceptrapport is in februari 2009 ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, i.c. de afdeling Grondbeleid en de Directieraad.

⁴ - Zo heeft de Rekenkamer in het kader van dit onderzoek gesproken met directeur Grondbeleid mevr. Nora v.d. Griend, gemeentesecretaris dhr. Nico v. Mourik, griffier dhr. Toine Theunis, fungerend griffier van de Commissie Bestuur dhr. Ton Schoenmakers en extern accountant Dhr. Wim de Leeuw. In het verleden, voor aanvang van dit onderzoek, heeft de Rekenkamer al meerdere gesprekken over het Bredase grondbeleid gevoerd o.a. met voormalig directeur grondbeleid mevr. Bergiet Drummen, voormalig gemeentesecretaris dhr. Andrew v.d. Zee, voormalig fungerend griffier van de Commissie Bestuur dhr. Boy van Eil en diverse raadsleden i.c. leden van de Werkgroep Cyclische producten.

⁵ Ministerie van BZK, *Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (het BBV)*, 2003 (met updates in 2005 en 2007). Commissie BBV, *Notitie grondexploitatie*, 2008. Deloitte, *Handboek Gemeente Governance Grond(ig) beleid*, 2007. VNG, VVG, Ministerie van VROM, *Handreiking Grondexploitatiewet*, 2008. Rekenkamer Leeuwarden, *Gegronde regie*, 2007; Rekenkamercommissie Alblasserdam, *Grip op grondbeleid en grondexploitaties!*, 2008; Rekenkamercommissie Almelo, 2007; *Parlementaire enquête Bouwnijverheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28.244, nrs. 5-6; Commissie Duivesteijn, *Eindrapport 'Tijdelijke commissie Infrastructuurprojecten'*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6.

Hoofdstuk 2 De informatievoorziening over het grondbeleid

2.1 Inleiding

Een goede informatievoorziening is essentieel voor de raad om de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitvoeren. In het normenkader heeft de Rekenkamer een viertal normen ten aanzien van de informatievoorziening geformuleerd (zie normenkader Bijlage 1). Deze zijn in dit onderzoek getoetst.

De belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer zijn:

1. -In Breda is een positieve ontwikkeling in gang gezet om meer transparantie in het grondbeleid aan te brengen.
2. -Maar er zijn nog belangrijke stappen nodig: de informatie in de planning- en controldocumenten over initiatief, voortgang en resultaten van het grondbeleid en in het verlengde de ruimtelijke projecten kan nog duidelijk verbeterd worden. Op basis van de huidige informatievoorziening kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol onvoldoende uitvoeren.

2.2 Een positieve beweging naar meer transparantie

De Rekenkamer constateert positieve ontwikkelingen in de informatievoorziening over het grondbeleid. Tot voor kort kreeg de raad weinig samenhangende en inzichtelijke informatie over het grondbeleid en grondexploitaties in Breda. Om meer transparantie aan te brengen, is het college in aanloop op de nieuwe Nota Grondbeleid 2008 en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening⁶ gestart met een aantal informatie- en discussiebijeenkomsten voor raadsleden over het grondbeleid. Hierdoor is het grondbeleid voor meer raadsleden gaan leven en is de complexe materie inzichtelijker geworden. Raadsleden zijn hier heel positief over, zo komt naar voren uit deze bijeenkomsten. Inmiddels is het goed gebruik geworden in Breda om voorafgaand aan iedere belangrijke nota of jaarstuk een informatiebijeenkomst voor raadsleden te organiseren, waarin ambtenaren uitleg op hoofdlijnen geven en vragen gesteld kunnen worden.

Daarnaast heeft het college naar aanleiding van het advies van de raad bij het Jaarverslag 2007 toegezegd om meer transparantie in het lopende grondbeleid aan te brengen en de raad uitgebreider te informeren over grondaankopen, grondexploitaties en de prestaties van het grondbedrijf. Zo wordt het aankoopprogramma nu uitgebreider toegelicht in een vertrouwelijke bijeenkomst en zijn nog aanvullende nota's toegezegd om zaken verder te verduidelijken, zoals een Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG), een nieuwe Beheersverordening (met interne spelregels voor grondzaken), een jaarlijkse Kaderbrief Grondprijzen en een Nota Bovenwijkse voorzieningen.

2.3 Verdere invulling en afspraken informatievoorziening nodig

De Rekenkamer constateert dat naast deze positieve ontwikkelingen nog een verdere invulling en verbetering van de informatievoorziening naar de raad toe gewenst en nodig is. Verbeteringen zijn met name gewenst op de volgende punten:

⁶ Inmiddels zijn ca 16 ambtelijke notities over verschillende aspecten en implicaties van de nWro verschenen in Breda. Deze notities zijn ook ter informatie naar de raad gestuurd.

1. *De afspraken over de informatievoorziening naar de raad toe zijn nog niet helder en concreet genoeg om een goede informatievoorziening over het grondbeleid en in het verlengde de ruimtelijke projecten te garanderen.*

De Rekenkamer constateert dat momenteel nog niet geheel concreet en toetsbaar vastligt welke informatie de raad precies nodig heeft om de grondaankopen, de voortgang van grondexploitaties en ruimtelijke projecten⁷, en de resultaten en prestaties van grondexploitaties en het grondbedrijf goed te kunnen beoordelen. De raad heeft in zijn advies bij het Jaarverslag 2007 aan het college gevraagd om de vier uitgangspunten⁸ ten aanzien van de informatievoorziening over het grondbeleid, die in de Nota Grondbeleid 2008 zijn vastgelegd, ook naar de raad toe in praktijk te brengen en concreet invulling te geven aan de wijze waarop het college de raad informeert over resultaten, risico's en de meerjarenplanning van het grondbedrijf. Het college heeft dit toegezegd en komt in dit kader onder meer twee keer per jaar met een voortgangsrapportage over risico's en jaarlijks met een Meerjarenperspectief Grondbedrijf. Welke specifieke informatie over grondzaken precies in de verschillende planning- en controldocumenten (begroting, bestuursrapportages en jaarverslag) komt, is nog niet geheel helder en concreet genoeg afgesproken. Hierin zou de raad zelf overigens ook meer sturing kunnen geven: welke informatie en in welke samenhang weergegeven wil de raad zelf hebben om goed op hoofdlijnen sturing te kunnen geven aan grondzaken en ruimtelijke projecten?

Het ontbreken van heldere afspraken geldt overigens ook voor de informatievoorziening via internet, niet alleen met betrekking tot het grondbeleid, maar over alle gemeentelijke beleidsterreinen. Momenteel is in veel gevallen uitsluitend de door het college bijgevoegde brief beschikbaar op de gemeentelijke site van Breda, niet de nota's, rapportages of evaluaties zelf, zelfs al staat de betreffende nota of evaluatie op de agenda van de raad(scommissie)⁹. Zo zijn diverse belangrijke nota's en evaluaties omtrent het grondbeleid en in het verlengde daarvan de ruimtelijke projecten niet op internet te vinden, zoals bijvoorbeeld de Nota Risicomanagement 2008, de Evaluatie Via Breda en het eind 2008 opgeleverde evaluatieonderzoek naar de bouwketen in Breda. Dit hindert de openbare toegankelijkheid van nota's, rapportages en evaluaties en daarmee de openbare toetsing van beleid. Immers alle belangrijke informatie dient naar het oordeel van de Rekenkamer zo toegankelijk mogelijk te zijn, niet alleen voor raadsleden, maar ook voor alle burgers. De Rekenkamer constateert derhalve dat de gemeentelijke informatievoorziening via internet in Breda duidelijk voor verbetering vatbaar is.

2. *De informatie 'aan de voorkant' van grondaankopen en grondexploitaties is nog niet helder, concreet, uitgebreid en samenhangend genoeg voor de raad om de grondaankopen en grondexploitaties goed te kunnen sturen en toetsen.*

⁷ De grondexploitaties lopen vaak over een lange periode en zijn veelal verbonden met de ruimtelijke ordeningsprojecten. - Grondexploitaties worden meestal pas na vele jaren afgesloten na de verkoop van de grond en/of na voltooiing van het project. Tussentijdse veranderingen in de ruimtelijke plannen, vertragingen, oplopende kosten en b.v. marktinvloeden (verkoopbaarheid, verkoopprijs) kunnen grote gevolgen hebben voor het financieel sluitend zijn van de grondexploitaties. -

⁸ Deze vier uitgangspunten, zoals geformuleerd in de Nota Grondbeleid 2008, zijn:

1. - De verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats.
2. - Bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg zijn van scopewijziging van planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua (financiële) effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn.
3. - De informatievoorziening geeft een duidelijk inzicht in de ontwikkelingen die in een plan ten opzichte van de voorgaande rapportages hebben plaatsgevonden.
4. - Informatievoorziening omtrent de grondexploitaties gaat in ieder geval in op aspecten van geld, planning, programma-/projectresultaat en risico's.

⁹ Deze liggen uitsluitend ter inzage op de griffie voorafgaand aan de commissie/raadsvergadering.

De informatievoorziening naar de raad 'aan de voorkant' over grondaankopen, exploitatieplannen, financiering, prognoses en de relatie met de ruimtelijke plannen¹⁰ is tot op heden nog niet helder, uitgebreid en samenhangend genoeg, zo constateert de Rekenkamer. Dit komt onder meer omdat de raad het college gemachtigd heeft om grondaankopen te doen en overeenkomsten af te sluiten, het Grondbedrijf min of meer als een gesloten/aparte zakelijke eenheid functioneert en grondzaken voor een deel vertrouwelijke materie betreft, aangezien Breda zijn grondposities en onderhandelingspositie wil beschermen ten opzichte van marktpartijen. De transacties en de finesses van overeenkomsten worden daarom niet openbaar gemaakt. De raad krijgt in deze vooral globale en samengevatte informatie (totaalbedragen en een zakelijke samenvatting van overeenkomsten). Daarnaast krijgt de raad wel alle grondexploitaties te zien. Deze informatie is evenwel te versnipperd voor de raad om een goed totaalbeeld te verkrijgen. Verweringsplannen voor grondaankopen en samenwerkingsovereenkomsten met externe partners gaan niet in z'n geheel voorafgaand aan de besluitvorming naar de raad toe en de informatie over grondzaken in de begroting¹¹ is summier. Grondexploitaties worden bovendien niet in samenhang met de ruimtelijke projecten beschreven in de cyclische producten, zodat de concrete samenhang tussen alle inhoudelijke ruimtelijke plannen en alle grondaankopen/grond-exploitaties moeilijk te leggen valt. Voldoende concrete heldere samenhangende informatie aan de voorkant is evenwel essentieel voor de raad om de kaders te kunnen stellen en in het verlengde hiervan de resultaten te kunnen toetsen.

3. De informatie over de voortgang van grondexploitaties en ruimtelijke projecten is nog niet helder, concreet, volledig en samenhangend genoeg om de voortgang goed te kunnen beoordelen.

De Rekenkamer constateert dat de raad aan de hand van de huidige informatievoorziening moeilijk de voortgang van grondexploitaties kan beoordelen. De bestuursrapportages bieden tot op heden weinig informatie over het grondbeleid en de grondexploitaties. De informatie die hierin wel over grondexploitaties staat, is vaak uitsluitend financieel, zonder verband met ruimtelijke projecten en zonder uitleg over achtergrond, oorzaken en consequenties van eventuele wijzigingen, afwijkingen en risico's. De informatie over de ruimtelijke projecten is vaak nogal fragmentarisch, versnipperd¹², nog te weinig to-the-point en vaak nog te zeer op het niveau van de eigen (interne) gemeentelijke werkzaamheden in plaats van op het niveau van de daadwerkelijke realisatie.¹³

Ditzelfde geldt overigens voor de voortgangsrapportages ten aanzien van grondexploitaties en ruimtelijke projecten, als er al voortgangsrapportages gemaakt worden (hetgeen tot voor kort niet consequent werd gedaan). Inmiddels worden ten aanzien van grondexploitaties wel consequent voortgangsrapportages gemaakt, maar zijn deze nog niet standaard opgenomen in de planning- en controlcyclus. In het kader van het lopende verbetertraject ten aanzien van projectbeheer en projectmanagement is afgesproken dat er consequent voortgangsrapportages bij alle ruimtelijke projecten gemaakt gaan worden en dat structureel terug-

¹⁰ Met waardering constateert de Rekenkamer dat Breda onlangs besloten heeft om de raad veel eerder in de voorbereidingsfase van de ruimtelijke planvorming (bij het formuleren van een 'Programma van eisen') te gaan betrekken bij de invulling van ruimtelijke plannen (*Implementatie nieuwe Wet ruimtelijke ordening fase 4*, Gemeente Breda, nov. 2008). Ook zullen burgers (wijk- en dorpsraden, belangenorganisaties) in deze fase in principe hierbij betrokken worden, afhankelijk van het soort plan.

¹¹ Een verbetering is al wel dat sinds de Begroting 2007 prognoses van de opbrengsten van grondexploitaties in de begroting worden weergegeven en een prognose van het totale planresultaat voor de komende 4 jaar. Deze prognoses wisselen echter sterk per begroting/jaarverslag zonder dat hier veel uitleg bijstaat.

¹² Dit komt onder meer omdat apart gerapporteerd wordt over de door de raad gevraagde thema's, na de 'gewone' beschrijving van de voortgang van alle programma's, projecten en taakvelden. Bovendien is de informatie vaak niet erg to-the-point over wat eventueel niet geheel volgens plan gaat, waardoor dat komt en wat hieraan gedaan wordt/kan worden. Als bepaalde zaken gemeld worden, dan staan hierbij meestal niet de oorspronkelijke afspraken vermeld, zodat het lastig voor de raad is om te beoordelen in hoeverre afwijkingen/wijzigingen optreden en welke consequenties deze precies hebben.

¹³ Hoewel wat het laatste punt betreft al wel enige verbetering is te constateren in de 2^{de} Bestuursrapportage 2008.

koppeling en verantwoording wordt afgelegd o.a. aan de Directieraad, die hierop strakker sturing gaat geven. De nieuwe projectmanagers¹⁴ krijgen dit uitdrukkelijk als opdracht mee. Het college heeft toegezegd dat deze voortgangsrapportages ook naar de raad toe zullen gaan.

4. *-De informatie over de resultaten van grondexploitaties en ruimtelijke projecten en de prestaties van het grondbedrijf is nog niet helder, concreet, volledig en samenhangend genoeg om de resultaten en prestaties goed te kunnen controleren.*

De Rekenkamer constateert dat het Jaarverslag 2007 de raad al wat meer informatie biedt over de resultaten van de grondexploitaties en het grondbedrijf dan voorgaande jaarverslagen, maar dat verdere verduidelijking gewenst is. Ook de accountant en de raad zelf hebben in hun advies ten aanzien van het Jaarverslag 2007 aangegeven dat nog meer duidelijkheid gewenst is omtrent de financiële positie en prestaties van het grondbedrijf, de financiële prognoses en reserves van het grondbedrijf (en de verschillen hierin in de verschillende documenten), eenduidige meetbare prestatie-indicatoren ten aanzien van het grondbeleid en de informatievoorziening hierover naar de raad toe. Het college heeft verbeteringen toegezegd, onder meer door een Meerjarenplanning Grondbedrijf op te gaan stellen. Hoe deze informatie er precies uit gaat zien, is nu nog niet bekend.

In paragraaf 5 komen de aanbevelingen omtrent de informatievoorziening aan de orde.

¹⁴ Het afgelopen jaar zijn veel externe interimmanagers als projectleider op de ruimtelijke projecten werkzaam geweest. Dit heeft voordelen (veel deskundigheid) en nadelen (hoge kosten, weglekkende interne kennis). Inmiddels zijn op alle projecten nieuwe vaste projectmanagers in dienst van de gemeente Breda benoemd. Deze gaan eind 2008-begin 2009 aan de slag. Overigens hadden de interimmanagers ook al als opdracht om voortgangsrapportages op te stellen.

Hoofdstuk 3- Kaderstelling en sturing ten aanzien van het grondbeleid en grondexploitaties

3.1 Inleiding

Naast een goede informatievoorziening, is het belangrijk dat de kaders, doelen en afspraken ten aanzien van het grondbeleid en in het verlengde de ruimtelijke projecten dusdanig helder, concreet en toetsbaar te zijn, dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren. In dit vooronderzoek heeft de Rekenkamer acht normen ten aanzien van de kaderstelling en sturing op hoofdlijnen getoetst (zie normenkader Bijlage 1).

De belangrijkste bevindingen zijn:

1. - De gemeente Breda is hard aan het werk om instrumenten en procedures ten aanzien van het grondbeleid en de ruimtelijke projecten beter uit te schrijven, nWro-proof¹⁵ te maken en verbeteringen in het grondbeleid, budgetbeheer en projectmanagement door te voeren, zo komt uit gesprekken en documenten naar voren. De Rekenkamer spreekt haar waardering hiervoor uit.
2. - Toch wil de Rekenkamer daarnaast op een aantal belangrijke punten wijzen, die extra aandacht verdienen en/of nog niet voldoende aan bod komen in de ingezette trajecten. Deze komen hieronder aan bod.

3.2 Verdere invulling en afspraken kaderstelling en sturing nodig

De Rekenkamer constateert dat op een 8-tal punten verdere verbetering aangebracht kan worden.

1. *De kaders, randvoorwaarden, grenzen en afspraken ten aanzien van het Bredase grondbeleid zijn nog niet dusdanig scherp of toetsbaar, dat de raad op basis hiervan goed zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren.*

Breda voert een proactief grondbeleid, waarin actief grond gekocht wordt om de ruimtelijke plannen en ambities te realiseren en proactief grond wordt aangekocht, waarvoor nog geen (uitgewerkte) plannen bestaan en/of om als compensatiegrond¹⁶ te dienen. Dit betekent een zeer ondernemende en ambitieuze manier van handelen van de gemeente Breda, waarin afspraken, bandbreedtes en risico's goed getoetst moeten kunnen worden. De Nota Grondbeleid 2008 belicht wel uitgangspunten, maar bevat geen toetsbare grenzen, randvoorwaarden of criteria aan de hand waarvan de raad de grondaankopen en de grondexploitaties kan beoordelen. Aan de hand hiervan¹⁷ heeft de raad weinig aangrijpingspun-

¹⁵ Vanaf april 2008 zijn een kernteam Wro en zes ambtelijke werkgroepen bezig om verschillende aspecten van de nieuwe wet te implementeren.

¹⁶ Deze compensatiegronden kunnen voor meerdere doeleinden gebruikt worden: om vervangende grond te bieden aan elders uitgekochte eigenaren, als compensatiegrond voor marktpartijen als zij hun grond tegen een gereduceerde prijs aan de gemeente verkopen, om winst te maken ter compensatie van verliesgevend publieke doelen, voor het creëren van nieuwe natuur ter compensatie van verdwijnende natuur e.d..

¹⁷ Uit de ambtelijke reactie op dit rekenkamerrapport komt naar voren dat de bedoelde kaders en criteria in andere documenten worden uitgewerkt dan de Nota Grondbeleid. Volgens de Rekenkamer is de Nota Grondbeleid het meest aangewezen document om de belangrijke toetsingskaders ten aanzien van het grondbeleid te bevatten.

ten om zijn kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van het grondbeleid goed uit te kunnen voeren, zo constateert de Rekenkamer.

2. *-De doelen van het grondbeleid en de grondexploitaties en de afspraken hierover zijn nog niet SMART genoeg om op te sturen. Er zijn te veel verschillende doelen (inhoudelijke en financiële doelen), te weinig heldere prestaties en te wisselende informatie met te weinig concrete toetspunten. Resultaten worden niet afgezet tegen de eerder gemaakte afspraken (zodat vergelijking niet mogelijk is) en toelichtingen/achtergronden ontbreken.*

Het Bredase grondbeleid kent meerdere doelstellingen. Naast de inhoudelijke (hoofd)doelen (realiseren ruimtelijke ambities) heeft het grondbeleid financiële (neven)doelen (winst maken om andere projecten/voorzieningen te financieren, winst maken om de geplande afdracht¹⁸ aan de Algemene Middelen te realiseren, en winst maken om de reserves en het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf aan te vullen). Hoe deze verschillende doelen zich tot elkaar verhouden, is niet verder geconcretiseerd of toetsbaar gemaakt in de Nota Grondbeleid 2008. Ook de begrotingen en jaarverslagen bieden weinig helderheid over de verhouding tussen de inhoudelijke ruimtelijke doelstellingen en de financiële doelstellingen, en over de verhouding tussen de verschillende financiële doelen onderling.

Deloitte constateert in het *Handboek Gemeente Governance Grond(ig) beleid* dat het winstoogmerk kan leiden tot het zogeheten 'dubbele-petten-probleem', doordat de overheid zich gaat gedragen als een marktpartij en het winstoogmerk zwaarder kan gaan wegen dan het algemene publieke belang¹⁹. Inhoudelijke ruimtelijke doelen kunnen daardoor ondergeschikt raken aan financiële doelen. Ook stelt Deloitte dat het winstoogmerk kan leiden tot ongewenste belangenverstrengeling met marktpartijen en vriendjespolitiek, met name als de druk om de ambitieuze financiële doelen te behalen groot is. De Bredase Nota Grondbeleid 2008 erkent dat het dubbele-petten-probleem kan optreden en zegt toe dit verder uit te werken in de nieuwe Beheersverordening²⁰. Concrete afspraken om dit probleem tegen te gaan, zijn tot op heden nog niet gemaakt in Breda, zo constateert de Rekenkamer.

Volgens het eerste Implementatieplan nWro (Breda, 2008) wordt het risico dat het winstoogmerk de boven- toon gaat voeren, tegengegaan doordat Breda in het coalitieakkoord toegezegd heeft met de winst uit grondexploitaties publieke/maatschappelijke doelen te realiseren. De bestemming van de opbrengsten uit de grondexploitaties is echter niet te achterhalen aan de hand van de begroting/het jaarverslag, onder meer doordat een groot deel van de opbrengsten afgedragen is/wordt aan de Algemene Middelen (zie noot 16). Voor welke doeleinden/projecten deze grondopbrengsten gebruikt zijn/worden, is niet te achterhalen aan de hand van de begroting/het jaarverslag. Of dit publieke doelen zijn, valt hieruit dus niet af te lezen. Hoewel de Nota Grondbeleid 2008 stelt dat de ontwikkelwinst van grondexploitaties in eerste instantie toevalt aan de algemene reserves van het Grondbedrijf, blijkt dus een groot deel van de opbrengsten van het grondbeleid afgedragen te zijn aan de Algemene Middelen en bestemd voor andere zaken. De opbouw van de reserve en het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf is in de afgelopen jaren achtergebleven bij de geplande ophoging.

¹⁸ In 2004 is besloten om in de periode 2004-2009 73 miljoen uit de opbrengsten van het Grondbedrijf af te dragen aan de Algemene Middelen; voor 2008 en 2009 rest hiervan nog ca. 20 miljoen om af te dragen.

¹⁹ In meerdere gemeenten (Amsterdam, Almere b.v.) heeft dit reeds tot problemen geleid: de druk om winst te maken leidde tot onverantwoorde bouwovereenkomsten met vastgoedbedrijven en het algemeen belang werd veronachtzaamd.

²⁰ Hierin worden interne spelregels voor het Grondbedrijf vastgelegd. Deze verordening ligt momenteel ter bespreking bij het college en wordt naar verwachting in mei 2009 naar de Commissie Bestuur gezonden.

3. *-De budgetten en financiële afspraken omtrent het grondbeleid en grondexploitaties zijn nog niet dermate helder, concreet en toetsbaar, dat de raad goed inzicht heeft in de inkomsten, uitgaven en financiële positie van het grondbedrijf en zijn kaderstellende en sturende rol in deze goed kan uitoefenen.*

De budgetten en financiële afspraken omtrent het grondbeleid zijn tot op heden voor de raad nog weinig transparant. Vaak worden uitsluitend totaalbedragen weergegeven en ontbreekt het aan een duidelijke uitleg van inkomsten, uitgaven en bestemming van financiële resultaten van het Grondbedrijf in de planning- en controldocumenten. Ook ontbreekt bij de resultaten meestal een vergelijking met de oorspronkelijk verwachte resultaten. Het Grondbedrijf is zeker bezig om belangrijke verbeteringen aan te brengen in de informatievoorziening, zowel in de documenten als via de informatiebijeenkomsten²¹, zo constateert de Rekenkamer. Aan de hand van de huidige financiële gegevens kan de raad echter nog niet goed beoordelen waar het geld vandaan komt, waar het geld naartoe gaat en wat de resultaten zijn of zullen zijn, zo constateert de Rekenkamer. Het college heeft toegezegd om toetsbare prestatie-indicatoren op te gaan stellen en meer transparantie aan te brengen in de financiële afspraken en financiële prestaties. Het uitgewerkte Meerjarenperspectief Grondbedrijf wordt in mei 2009 verwacht en de weergave van de prestatie-indicatoren in december 2009, aldus het recente Implementatieplan Bedrijfsvoeringsprocessen Grondbedrijf (maart 2009).

4. *De directe relatie tussen grondbeleid, grondexploitaties en ruimtelijk doelen is over het geheel genomen (aan de hand van de huidige informatie) nog te weinig concreet en toetsbaar te leggen.*

Eén van de manieren om het grondbeleid goed te kunnen toetsen, is een heldere toetsbare relatie met de ruimtelijke doelen. In de Nota Grondbeleid 2008 wordt een relatie gelegd tussen het grondbeleid en het ruimtelijk beleid, maar hierbij staan geen toetsbare afspraken en criteria vermeld. Ook de begrotingen en de jaarverslagen bieden weinig inzicht in een directe (één op één) relatie tussen grondexploitaties en ruimtelijke doelen/projecten. Deels komt dit doordat het grondbeleid, grondexploitaties en ruimtelijke projecten weinig in samenhang beschreven worden, zodat verbanden en consequenties over en weer weinig helder zijn. Deels komt dit doordat de relatie tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid niet geheel één op één is in Breda, doordat ook proactief grond aangekocht wordt waarvoor nog geen uitgewerkte ruimtelijke plannen bestaan en daarnaast ook zogeheten compensatiegronden aangeschaft worden, die voor meerdere doeleinden gebruikt kunnen worden. Deels is de relatie tussen concrete grondexploitaties en ruimtelijke doelen in Breda ook moeilijk te leggen, omdat een aantal ruimtelijke doelen meer als globaal doel²² omschreven staan en hierbij geen streefcijfers per gebied geformuleerd zijn. Zo ontbreekt het in de begroting bij een aantal programma's aan concrete streefcijfers (b.v. wat betreft sociale woningbouw) en ontbreekt een integraal overzicht van streefcijfers in het taakveld Ruimtelijke Ordening, zodat de te behalen resultaten verspreid staan over verschillende programma's en projecten. Deloitte raadt in hun Handboek aan om de ruimtelijke projecten en de grondexploitaties overzichtelijk in één tabel op te nemen, waarin locaties, financiën, streefcijfers wat betreft woningen e.d., ev. partners en de planning in de tijd concreet uitgesplitst zijn om de raad een integraal overzicht te bieden. De kans is anders groot dat de raad het zicht op alle afspraken en de overall stand van zaken kwijtraakt door de veelheid aan projecten en de versnipperde informatie.

²¹ Begin maart is op aanvraag van de Werkgroep Cyclische Producten weer een informatiebijeenkomst voor raadsleden belegd om uitleg te geven over de financiële gegevens en de financiële positie van het grondbedrijf. Dit geeft aan dat de bereidheid vanuit het Grondbedrijf om duidelijkheid en transparantie te geven, zeker aanwezig is. Dit constateert de Rekenkamer met waardering. -

²² Zo is in de Structuurvisie 2020 wel helder aangegeven wat de Bredase ambities zijn omtrent de hoeveelheid nieuw te bouwen woningen, het aantal ha nieuw te creëren bedrijventerrein en m² nieuwe kantoorruimte. De geplande woningen en bedrijventerreinen zijn ook grotendeels naar locatie uitgesplitst. Aan de kantoren en b.v. het percentage sociale woningbouw (30%) zijn geen locaties verbonden. Voor groen, natuur en b.v. agrarische ruimte zijn geen concrete doelen of streefcijfers opgenomen.

Naast het aanbieden van integrale informatie zou een integrale bestuurlijke behandeling²³ van grondbeleid en ruimtelijk beleid wellicht het integrale beeld voor de raad verder kunnen versterken, zo constateert de Rekenkamer. Intern zou de samenhang tussen ruimtelijk beleid, de ruimtelijke projecten en het grondbeleid versterkt kunnen worden door middel van een goede integrale samenwerking tussen Ruimtelijk Ordening, Grondzaken en Projectmanagement.²⁴ Uit de gesprekken komt naar voren dat hierin nog verdere verbetering mogelijk is, o.a. via standaard overleggen, schriftelijke rapportage (o.a. aan Directieraad), standaard terugkoppeling van ev. wijzigingen, knelpunten, vertragingen, oplopende kosten e.d. vanuit Projectmanagement in te bouwen, en een strakke overall sturing vanuit de Directieraad.

5. *De selectiecriteria, regels, randvoorwaarden, toetsing en afspraken omtrent samenwerking met andere partijen zijn nog onvoldoende helder, concreet en toetsbaar vastgelegd. Er bestaat nog te weinig transparantie omtrent de selectie van partners en de samenwerkingsafspraken, er worden weinig integriteitstoetsen verricht en de toetsing van plannen van marktpartijen (aan de behoefte van burgers) is nog onvoldoende helder. De afspraken, contracten en overeenkomsten zijn in onvoldoende mate toetsbaar voor de raad.*

De gemeente Breda werkt in toenemende mate samen met verschillende partners in de ruimtelijke projecten, zowel met andere overheden, woningcorporaties als met marktpartijen (investeerders, ontwikkelaars, bouwbedrijven). In de Nota Grondbeleid 2008 worden verschillende samenwerkingsvormen en selectiecriteria genoemd, echter welke samenwerkingsvormen Breda in welke projecten hanteert en hoe de toetsing bij de selectie van partners precies verloopt, wordt niet vermeld. De Nota Grondbeleid vermeldt dat partners meestal niet via een openbare procedure worden geworven, maar vaak op grond van bekendheid, reputatie, bestaande plannen e.d. worden gevraagd. Ook komt het vaak voor dat marktpartijen al (een deel van) de betreffende grond bezitten en/of mede belang hebben bij de realisatie van een project, zodat de samenwerking op basis hiervan wordt gerealiseerd²⁵. Ook zoekt de gemeente Breda soms (aanvullende) partners om de risico's te delen, dus zonder dat deze partners vooraf belanghebbend zijn, aldus de Nota Grondbeleid.

De Rekenkamer constateert dat over het geheel genomen nog weinig transparantie²⁶ bestaat omtrent de selectie van en de samenwerking met externe partners. Bovendien verricht de gemeente weinig integriteitstoetsen bij de selectie, dit omdat Breda vooral met grote gerenommeerde bedrijven in zee gaat die geacht worden integer te zijn, volgens betrokkenen. Breda toetst bij de selectie van bedrijven altijd wel streng op solvabiliteit. De Rekenkamer stelt echter dat ook het toetsen op integriteit standaard zou moeten gebeuren, los van om welke bedrijven het gaat. Onvoldoende getoetste samenwerkingsafspraken kunnen het gevaar van vriendjespolitiek en belangenverstrengeling in zich hebben en mede daardoor kunnen integriteitsproblemen en frauduleuze handelingen optreden. Landelijk is er steeds meer aandacht voor de toetsing van integriteit en problemen op dit gebied in de vastgoedsector²⁷. Daarom is er een toenemende aandacht voor striktere eisen aan de samenwerking met marktpartijen en het doen van integriteitstoetsen (ook intern in de eigen organisatie!). Ook worden de regels voor openbare aan-

²³ Nu wordt het grondbeleid in de commissie Bestuur behandeld, Ruimtelijke Ordening in de commissie Onderwijs-Economie en worden de grote projecten verspreid over verschillende commissies behandeld.

²⁴ De directie Ruimtelijke Ontwikkeling maakt de ruimtelijke plannen, de directie Economische Zaken en Grondbeleid is verantwoordelijk voor het grondbeleid en de directie Programma- en Projectmanagement voert de ruimtelijke projecten uit. Tussen deze drie dient de afstemming goed op orde te zijn.

²⁵ Overigens zijn marktpartijen in een aantal gevallen zelf initiatiefnemer van bepaalde plannen in Breda (Bavelse Berg, uitbreiding bij NAC) en zijn het de marktpartijen die medewerking van de gemeente vragen, niet andersom.

²⁶ Dat geldt overigens niet alleen voor Breda, maar voor samenwerking in ruimtelijke projecten overal in den lande.

²⁷ Zie b.v. Binnenlands Bestuur nr. 39 Special Vastgoed & Integriteit, 26 sept. 2008.

besteding steeds strenger op een toenemend aantal terreinen. De Rekenkamer stelt dat ook Breda hiervoor transparantere en toetsbare afspraken, criteria en spelregels dient op te stellen. Dat is niet alleen belangrijk in de relatie met marktpartijen, maar ook belangrijk voor de bescherming van de eigen medewerkers (uit voorzorg).

In de Nota Grondbeleid 2008 is toegezegd dat in 2009-2010 nadere criteria en spelregels voor de selectie van marktpartijen en samenwerking met marktpartijen worden opgesteld. De Rekenkamer vraagt hierbij aandacht voor de urgentie van deze problematiek en stelt dat een nadere uitwerking van de toegezegde criteria en spelregels binnen niet al te lange termijn noodzakelijk is.

6. *Breda heeft nog geen algemene regels voor de toetsing van aanbestedingen bij grote ruimtelijke projecten opgesteld en de standaardisering van afspraken hieromtrent laat nog te wensen over.*

De Rekenkamer constateert dat Breda wel een algemeen inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft (Breda, 2006) en dat in de aanbestedingen in de ruimtelijke ordening aansluiting wordt gezocht bij nationale en Europese regelgeving hieromtrent. Een algemeen beleid om de daadwerkelijke aanbestedingen te toetsen volgens vaste criteria heeft Breda nog niet ontwikkeld. De Nota Grondbeleid 2008 stelt dat het afhankelijk is van de feitelijke situatie of aanbestedingen eventueel strijdig zijn met nationale en Europese regelgeving. Breda kiest er daarom voor om geen algemene toetsingsregels op te stellen, maar om 'per geval te onderzoeken of er risico op strijdigheid bestaat en of er maatregelen moeten worden genomen om dit tegen te gaan', aldus de Nota Grondbeleid 2008. De laatste jaren zijn de nationale en Europese regels voor de openbaarheid van aanbestedingen en het tegengaan van staatsteun aan bedrijven steeds strenger geworden en is de jurisprudentie hieromtrent duidelijk in ontwikkeling.²⁸ Deze strengere regels zullen ook van gemeenten een strikter en algemeen toetsbaar beleid gaan vragen, zo ook van Breda. Naar aanleiding van een begin 2009 intern verricht onderzoek naar het algemeen inkoop- en aanbestedingsbeleid heeft Breda zich voorgenomen om algemene toetsingsinstrumenten te ontwikkelen om beter sturing te kunnen geven aan de gemeentelijke inkopen en aanbestedingen. De Rekenkamer vraagt in deze specifieke aandacht voor de aanbestedingen in de ruimtelijke ordening en de transparantie en toetsbaarheid van deze aanbestedingen.

7. *De afspraken en randvoorwaarden omtrent binnenplanse en bovenplanse vereveningen, de gehanteerde prijzen (en de doorberekening van kosten hierin) en de criteria voor (tussentijdse) winstnemingen kunnen nog concreter, duidelijker en meer toetsbaar gemaakt worden, opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beter kan uitoefenen.*

De gemeente Breda hanteert de principes van binnenplanse en bovenplanse vereveningen om grondexploitaties zoveel mogelijk financieel dekkend te maken, zo blijkt uit de Nota grondbeleid 2008. Dit betekent dat binnen een locatie zoveel mogelijk een financiële verevening plaatsvindt tussen economische zwakkere en economisch sterkere functies en dat ook tussen locaties een financiële verevening kan plaatsvinden tussen verliesgevende en winstgevende locaties²⁹ (Nota Grondbeleid 2008). Om de plannen kostendekkend te krijgen, komt het voor dat plannen aangepast worden bijvoorbeeld met een aanvullende (eerst niet geplande) winstgevende exploitatie om een verliesgevende exploitatie te vere-

²⁸ Onder het kopje 'Aanbesteding' wordt in de Nota Grondbeleid gesteld dat de openbare aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten 'tot enige tijd geleden in hoofdzaak betrekking hadden op de aanleg van openbare voorzieningen (zoals wegen) en de verstrekking van adviesdiensten'. Inmiddels is via gerechtelijke arresten duidelijk geworden dat dit ruimer uitgelegd dient te worden, mogelijk voor alle overheidsaanbestedingen, echter 'de consequenties voor de praktijk van het - grondbeleid zijn thans nog erg onduidelijk', volgens de Nota Grondbeleid 2008. -

²⁹ Deze principes worden ook gehanteerd bij de samenwerkingsovereenkomsten met externe (markt)partijen: om deze partijen te bewegen om sociale woningbouw te realiseren (die minder opbrengt dan b.v. dure woningen), kunnen externe partijen via een bouwclaimovereenkomst een andere locatie ter compensatie (compensatiegrond) toegewezen krijgen, waar zij - hun eigen (vaak winstgevende) plannen kunnen uitvoeren. -

venen of krijgen plannen (deels) een andere invulling om het totaal kostendekkend te maken. Tegenwoordig gaan deze veranderde grondexploitaties wel naar de raad voor besluitvorming, hetgeen duidelijk een verbetering is. Dat laat onverlet dat meerdere aanpassingen in ruimtelijke plannen, doelen, het financiële plaatje en de kosten van locatieontwikkeling ertoe kunnen leiden dat de raad na verloop van tijd het overzicht kwijtraakt en het oorspronkelijke inhoudelijke doel van de ruimtelijke projecten uit het oog verloren wordt. Ook voor burgers kunnen plannen daardoor weinig transparant en grijpbaar zijn.³⁰ De Rekenkamer wijst er op dat plannen hierdoor weinig consistent zijn en dat financiële aanpassingen in plannen er ultimo toe kunnen leiden dat financiële aspecten de inhoudelijke doelen gaan overheersen.³¹

Een tweede punt is de prijsberekening. Bij de verwerving en de uitgifte van grond hanteert de gemeente Breda zoveel mogelijk marktconforme prijzen³². Daarnaast wenst Breda alle gemaakte kosten zoveel mogelijk te verhalen op andere partijen en deze (deels) door te berekenen in de prijs. Daarom hanteert Breda bij de verkoop verschillende methoden naast elkaar voor de waardeberekening van de grond, zowel de kostprijsmethode (alle verwervings- en ontwikkelkosten bij elkaar opgeteld), de comparatieve methode (regionale vergelijking van prijzen voor eenzelfde bestemming), de residuele waardemethode (verschil tussen de commerciële waarde van het vastgoed en alle bouwkosten), en de quotemethode (een vastgesteld percentage van de commerciële prijs voor het vastgoed), aldus de Nota Grondbeleid 2008. De verkoopprijs kan dus binnen bepaalde marges variëren al naar gelang de kosten van de grondexploitaties. Via de nieuwe Wro kunnen veel meer kosten dan voorheen verhaald worden op andere partijen, niet alleen alle directe kosten van locatieontwikkeling (waaronder de verwervingskosten, saneringskosten, onderzoekskosten, de kosten van noodzakelijke infrastructuur en de kosten van tijdelijk beheer), maar ook bepaalde indirecte kosten (b.v. voor vervangende natuur, voor maatschappelijk noodzakelijke voorzieningen of voor bovenplanse verevening). Kostenverhaal op deze punten moet wel onderbouwd worden door een structuurplan of bestemmingsplan³³. Hoewel het streven derhalve is om zoveel mogelijk marktconforme prijzen te hanteren, is het voor de raad en voor de kopers op dit moment niet geheel toetsbaar hoe de prijzen precies tot stand komen. Het college heeft toegezegd om jaarlijks een Kaderbrief Grondprijzen op te gaan stellen om meer duidelijkheid te bieden. Om meer helderheid te bieden in de doorberekening van de kosten van bovenwijkse voorzieningen volgt nog een aparte Nota Bovenwijkse Voorzieningen.

Ten aanzien van tussentijdse winstneming had de accountant in zijn Rapport van Bevindingen bij het Jaarverslag 2007 geconstateerd dat de criteria die Breda hanteert nog niet geheel helder en toetsbaar zijn. De drie randvoorwaarden ten aanzien van tussenwinstneming, die in de Nota Grondbeleid zijn geformuleerd, zijn nog onvoldoende meetbaar en toetsbaar. Het college heeft inmiddels (april 2009) deze criteria nader uitgewerkt. Naar verwachting wordt een nadere toespitsing van deze criteria in mei 2009 aan de raad aangeboden.

³⁰ Dit niet alleen voor de raad, ook al worden de aangepaste plannen aan hen ter besluitvorming voorgelegd, maar ook voor de burgers en andere betrokkenen.

³¹ Grote projecten kunnen hierdoor de neiging hebben om een eigen leven te gaan leiden, losgezongen van nut en noodzaak, zo komt als belangrijke les uit de parlementaire enquête naar de grote problemen bij de HSL-Zuid en de Betuwelijn naar voren (Commissie Duivesteijn, 2004-2005, zie literatuurverwijzing in noot 5). Eén van de belangrijkste oorzaken van het volkomen uit de hand lopen van deze grote projecten was, dat de verschillende onderdelen en het totale project op zich een eigen leven gingen leiden. De (deel)plannen werden voortdurend aangepast, de kosten rezen ver boven het geplande niveau, de projecten liepen jaren vertraging op, er werd sterk op kwaliteit en op samenhang ingeboet en de Tweede Kamer had geen idee (meer) wat precies afgesproken was en waar ze precies 'ja' of 'nee' tegen zeiden als ze gewijzigde plannen ter goedkeuring voorgelegd kregen.

³² Het college laat daartoe ook de locaties taxeren door externe deskundigen en een regionale vergelijking van prijzen maken.

³³ Dit is één van de redenen waarom de gemeente Breda een nieuwe Structuurvisie voor de stad en nieuwe bestemmingsplannen voor alle gebiedsdelen aan het maken is.

De Rekenkamer constateert dat vooralsnog een verdere verduidelijking gewenst en nodig is in de hierboven genoemde financiële aspecten van de grondexploitaties, omdat deze voor de raad nog onvoldoende concreet en toetsbaar zijn.

8. De interne verantwoordelijkheden omtrent het grondbeleid, het bestuurlijke besluitvormingsproces en de taken van college en raad zijn nog niet geheel helder vastgelegd.

De Rekenkamer constateert dat nog niet alle interne verantwoordelijkheden en procedures dermate helder en concreet zijn vastgelegd als gewenst is. De gemeente Breda is al langere tijd bezig om het projectbeheer en projectmanagement beter op poten te zetten en de integrale samenwerking tussen de verschillende afdelingen ook in procedures vast te leggen. Na de gemeentelijke reorganisatie van de afgelopen jaren en de recente vernieuwing van de directieraad worden verantwoordelijkheden nu opnieuw uiteengezet en worden verdere stappen gezet om tot een zakelijker aanpak van het grondbeleid en projectmanagement, een strakker budget- en projectbeheer en een transparantere besluitvorming te komen. Deze strakkere, zakelijke aanpak wordt de komende tijd verder uitgewerkt en geïmplementeerd in de organisatie. De gemeente Breda was altijd een vrij informele, actiegerichtte organisatie, waarin de lijnen kort en informeel waren en afspraken vaak mondeling gemaakt werden.³⁴ Met de huidige omvangrijke projecten en de grote financiële belangen die hiermee gemoeid zijn, is een strakkere zakelijke aanpak noodzakelijk en dient de sturing en terugkoppeling formeler geregeld te zijn. Een plan van aanpak met verschillende stappen is inmiddels uitgewerkt. Deze stappen zullen in de periode mei-december 2009 gezet gaan worden, aldus het plan van aanpak (Implementatieplan bedrijfsvoeringsprocessen Grondbedrijf Breda, 2009). Voor de implementatie hiervan en de coördinatie tussen de verschillende afdelingen wordt een aparte procesmanager aangesteld binnen de gemeente Breda.

³⁴ Uit gesprekken en b.v. uit de 'Audit op de treasury functie' (Gemeente Breda, 2008) komt naar voren dat binnen de gemeente wel veel overleg wordt gevoerd, maar dat dit vaak informeel en zonder verslaglegging gebeurt. Afspraken worden nog te weinig schriftelijk vastgelegd en schriftelijke terugkoppeling tussen afdelingen is nog te weinig standaard in de procedures vastgelegd. -

Hoofdstuk 4 Risicoanalyses en risicomanagement

Het risicomanagement ten aanzien van het grondbeleid en de grote projecten verdient apart aandacht in de huidige onzekere economische situatie en momenteel stukkende markt. Gezien de grote investeringen en de hiermee verbonden grote risico's, is het noodzakelijk dat de risicoanalyses en het risicomanagement goed op orde zijn. In dit onderzoek heeft de Rekenkamer een zestal normen ten aanzien van risicoanalyses en het risicomanagement getoetst (zie normenkader Bijlage 1).

De belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer zijn:

1. -De risicoanalyses en het risicomanagement stonden tot voor kort nog in de kinderschoenen in Breda. Grondexploitaties en projecten werden niet consequent gescreend op alle mogelijke risico's en bij de jaarlijkse update werden niet alle risico's doorgerekend en gekwantificeerd. Risico's werden vaak pas 'ontdekt' als deze zich voordeden en (deels) al onvermijdelijk waren. -
2. -Naar aanleiding van de constatering van de accountant twee jaar achtereenvolgend in zijn Rapport van Bevindingen bij het jaarverslag dat het risicomanagement beter op poten gezet moet worden, heeft Breda nu belangrijke bouwstenen voor verbetering aangedragen in de nieuwe Nota Risicomanagement 2008. Risicoanalyses worden uitgebreider en meer preventief verricht, de terugkoppeling over de voortgang van grondexploitaties en projecten wordt verbeterd en alle verantwoordelijkheden in het kader van risicomanagement worden duidelijker vastgelegd, zo is de bedoeling. -
3. -Deze nieuwe aanpak moet nog (verder) geïmplementeerd worden, zowel in de organisatie als geheel, als specifiek bij het Grondbedrijf, bij Projectmanagement als bij Ruimtelijke Ontwikkeling. - Een plan van aanpak voor deze implementatie is inmiddels in april 2009 opgesteld en de implementatie zal in 2009-2010 verder vorm krijgen. -
4. -De Rekenkamer constateert dat verbeteringen aangekondigd zijn, maar vraagt hierbij nadrukkelijk aandacht voor een spoedige implementatie en voortgang. Risico's dienen juist gezien de huidige economische situatie in een zo vroeg mogelijk stadium getraceerd, gekwantificeerd en voorkomen c.q. afgedekt te worden, wil Breda niet tegen hoge kosten aanlopen. Gezien de vele andere werkzaamheden die binnen de gemeente opgepakt en uitgevoerd moeten worden, o.a. - in het zakelijker en transparanter maken van het grondbeleid en projectmanagement en de werkzaamheden in het kader van de nWro (nieuwe bestemmingsplannen, onderbouwing kostenverhaal bij grondexploitaties e.d.), vraagt de Rekenkamer zich echter af of een spoedige implementatie en uitvoering van de nieuwe aanpak wel haalbaar is. Toegezegde plannen en werkzaamheden lopen binnen de gemeente vaak al snel vertraging op als vele andere zaken de aandacht vragen, zo constateert de Rekenkamer. Zo was verbetering van het risicomanagement al een aantal jaren toegezegd, onder meer in de Begroting 2007 en 2008, en zou de nieuwe Nota Risicomanagement al in 2007 verschijnen. Deze is nu in oktober 2008 vastgesteld. -
5. -Ten aanzien van de preventie van risico's constateert de Rekenkamer dat de belangrijkste manieren om risico's te voorkómen, liggen in een goede afstemming van ruimtelijke doelen/ambities op de behoefte van burgers en bedrijven, in een strakke consistente planvorming aan de voorkant van grondexploitaties en projecten, en in een strak professioneel projectbeheer. - De aansluiting van plannen op concrete behoeften is evenwel niet altijd geheel duidelijk en plannen wijzigen in de loop der tijd nogal eens in Breda, hetzij vanwege politieke prioriteiten, - hetzij om grondexploitaties en plannen financieel sluitend te krijgen, hetzij vanwege protesten-

van burgers. Dit aanpassen van plannen gaat ten koste van de consistentie van plannen en brengt extra risico's met zich mee, doordat de kosten voor planvorming kunnen gaan oplopen en nieuwe procedures vertraging van projecten tot gevolg kunnen hebben. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening noodzaakt gemeenten om consistentier met grondexploitaties en ruimtelijke plannen om te gaan, omdat anders nieuwe procedures noodzakelijk zijn en de kans bestaat dat bepaalde kosten niet verhaald kunnen worden.

Ook het projectbeheer en budgetbeheer kan in Breda nog strakker en professioneler ingericht worden. Aan verbetering van het project- en budgetbeheer wordt momenteel gewerkt in Breda, dit naar aanleiding van commentaar van de accountant en mede naar aanleiding van een evaluatie van het project Via Breda³⁵ waaruit bleek dat oplopende plankosten en extra personeelskosten leidden tot budgetoverschrijdingen. In dit kader wijst de Rekenkamer er ook op dat het in stukken knippen van grote projecten en de versnippering van de vele kleinere en grotere bouwprojecten binnen de gemeente Breda gemakkelijk kunnen leiden tot extra risico's. Het integrale overzicht kan hierdoor verloren raken en kleine verschuivingen op onderdelen van grote projecten kunnen leiden tot lacunes in afspraken, verantwoordelijkheden en risicoafdekking in projecten, zeker als daar meerdere externe partners bij betrokken zijn die delen van projecten uitvoeren.

6. - Tot slot constateert de Rekenkamer ten aanzien van de afdekking van risico's dat de reserves en het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf op dit moment dusdanig laag staan dat het zeer de vraag is of het Grondbedrijf wel voldoende in staat is om eventuele grote tegenvallers en risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen (bedraagt per 31-12-2008 naar verwachting ca. 2,1 miljoen euro³⁶) zou in 2008 en komende jaren aangevuld worden vanuit opbrengsten van het Grondbedrijf. Voor 2008 wordt evenwel een negatief jaarresultaat³⁷ (-3.56 milj.) verwacht vanwege vertragingen in de grondverkoop en de afdracht aan de Algemene Middelen (2^{de} Bestuursrapportage 2008). Aanvulling van het weerstandsvermogen en de reserves is daarom in 2008 niet gelukt. Voor 2009 worden omvangrijke opbrengsten uit de grondexploitaties verwacht, resulterend in een positief resultaat van ca. 34,4 miljoen, waarvan volgens de Begroting 2009 26,9 miljoen zal worden afgedragen aan het weerstandsvermogen (Begroting 2009). Gezien de huidige economische situatie en de stagnatie in de bouw en verkoop, is het zeer de vraag of dit haalbaar is. Weliswaar acht het college momenteel al zo'n 18 miljoen aan opbrengsten vrijwel zeker voor volgend jaar, aangezien een groot deel van de betreffende grondexploitaties³⁸ nu al verkocht is. Toch roept het feit dat de geplande verhoging van het weerstandsvermogen ook in de afgelopen jaren al niet gehaald is, nog meer vragen op over de haalbaarheid van de gewenste hoogte van het weerstandsvermogen van 40 miljoen in 2011. Volgens de Begroting 2007 zou immers het gewenste weerstandsvermogen van 40 miljoen al in 2009 worden gehaald; volgens de Begroting 2008 zou dit in 2010 het geval zijn en in de Begroting 2009 is nu 2011 aangehou-

³⁵ Het project Via Breda behelst de bouw van het nieuwe station en de herstructurering van de stationsomgeving (met o.a. nieuwe woningen en kantoren).

³⁶ Uit het Jaarverslag 2007 blijkt dat per 01-01-2008 het weerstandsvermogen ca. 5,5 miljoen bedraagt (Jaarverslag 2007, gemeente Breda, 2008). Eind 2008 bedraagt het weerstandsvermogen naar verwachting nog slechts 2,1 miljoen (2^{de} Marap 2008, Gemeente Breda 2008).

³⁷ - In het Jaarverslag 2007 werd voor 2008 een positief planresultaat van ruim 21 miljoen voor de grondexploitaties verwacht (Jaarverslag 2007). Op basis van de 2^{de} Marap 2008 wordt voor 2008 wel een positief resultaat van ca. 12,7 miljoen voor de grondexploitaties verwacht, echter o.a. vanwege de geplande afdracht aan de Algemene Middelen van 15,3 miljoen wordt uiteindelijk een negatief jaarresultaat voor 2008 voor het Grondbedrijf verwacht. Het weerstandsvermogen daalt daardoor naar ca. 2,1 miljoen per 31-12-2008 (2^{de} Marap, 2008, Gemeente Breda, 2008).

³⁸ - Een deel betreft echter een grondexploitatie die al in 2006 afgesloten zou worden, echter ook in 2007 en 2008 niet is afgesloten vanwege de moeilijke verkoopbaarheid van de kavels.

den. Indien verdere vertragingen, veranderingen in plannen en oplopende kosten in de komende tijd blijven optreden, leidt dit mogelijk tot een verdere vertraging in de opbouw van het weerstandsvermogen in de komende jaren.

Aan de andere kant zijn de risico's omvangrijk die de gemeente Breda in de grondexploitaties en de projecten loopt: het totaal aan risico's dat Breda in de periode 2008-2012 loopt, is in de Nota Risicomanagement 2008 berekend op ca. 63 miljoen³⁹ (Nota Risicomanagement 2008). Weliswaar heeft de gemeente Breda eind 2008 de algemene incidentele risicoreserve in de Algemene Middelen verhoogd tot zo'n 27,5 miljoen, dan nog is het de vraag of de in de Nota Risicomanagement berekende risico's het weerstandsvermogen en de geplande opbrengsten niet gaan inhalen. Met andere woorden: gaan risico's zich niet eerder voordoen dan dat het weerstandsvermogen (verder) opgebouwd is?

De Rekenkamer stelt dat het Grondbedrijf bij voorkeur zoveel mogelijk zelf in staat moet zijn om risico's op te vangen. Niet alleen omdat het Grondbedrijf binnen de gemeente gezien kan worden als een soort bank, waaruit kredieten verleend worden voor de aankoop van grond en de uitvoering van ruimtelijke projecten. Als 'bank' dient het Grondbedrijf een goede solvabiliteit te hebben. Maar ook om te voorkomen dat geld bestemd voor andere activiteiten en gemeentelijke dienstverlening gebruikt moet worden om tekorten binnen de grondexploitaties en grote projecten op te vangen. Bovendien gaat het hierbij om publiek geld, waarover ook publieke verantwoording afgelegd dient te worden, zowel qua besteding als qua financiële betrouwbaarheid.

De Rekenkamer constateert dat met het toenemen van het aantal grote ruimtelijke projecten in Breda en het geïnvesteerde vermogen hierin, ook de urgentie van een adequaat professioneel projectbeheer, risicomanagement en een adequaat weerstandsvermogen toeneemt. De Rekenkamer stelt dan ook dat verbeteringen in deze urgent en voortvarend tot stand gebracht dienen te worden, evenals overigens verbetering van de toetsende en controlerende rol van de raad in deze.

³⁹ - Hoewel een aantal projecten een langere looptijd hebben, is het totale risicobedrag van 63 miljoen toegerekend aan de periode 2008-2012. Daarbij is de kans dat risico's zich voordoen al doorgerekend in het totale risicobedrag. Als belangrijkste risico's zijn in deze risicoanalyse opgenomen: oplopende plankosten (o.a. door steeds wijzigende plannen), vertraging van projecten, vertraging van de verkoop en geringere opbrengsten dan gepland. Een aantal risico's zijn overigens nog niet meegerekend in de berekening, waaronder ev. oplopende honoraria en eventueel oplopende en niet te verhalen kosten voor bouw- en woonrijp maken (Nota Risicomanagement 2008).

Hoofdstuk 5 Slotbeschouwing en aanbevelingen

5.1 Slotbeschouwing

Het grondbeleid en de uitvoering van ruimtelijke projecten mogen zich zowel op gemeenteniveau als landelijk in een grote belangstelling verheugen. Landelijk zijn de afgelopen jaren vele publicaties verschenen, niet alleen in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, maar ook over bepaalde problemen in grote ruimtelijke projecten. Zo is in dit verband de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid ('de bouwfraude-enquête') te noemen en bijvoorbeeld de parlementaire enquête van de commissie Duivesteijn naar de problemen bij de grote infrastructurele projecten, zoals de HSL-zuid en de Betuwe-lijn. Uit beide enquêtes zijn belangrijke lessen naar voren gekomen, o.a. ten aanzien van de aanbesteding van grote projecten en de samenwerking met marktpartijen; maar ook over hoe een gebrekkige informatievoorziening naar de Tweede Kamer en het feit dat het onmogelijk was voor de Tweede Kamer om haar kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren, ertoe leidde dat de planning en de financiën van deze projecten volkomen ontspoorde.⁴⁰ Lessen die (grotendeels) nog steeds actueel en behartenswaardig zijn, ook voor gemeentelijk beleid en gemeentelijke projecten.

Met de landelijke richtlijnen en de lessen uit genoemde onderzoeken op de achtergrond heeft de Rekenkamer het Bredase grondbeleid op hoofdlijnen bekeken. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek een oordeel op hoofdlijnen gegeven en verschillende punten genoemd die nog voor verdere verbetering vatbaar zijn in het grondbeleid en in het verlengde het ruimtelijke beleid. Zo concludeert de Rekenkamer dat:

- de informatievoorziening over het grondbeleid en in het verlengde de ruimtelijke projecten nog - niet dermate concreet, helder, samenhangend en toetsbaar is dat sturing en toetsing door de - raad echt goed mogelijk is; -
- de kaders, randvoorwaarden, doelen, criteria, financiën, afspraken en procedures nog niet dermate concreet, helder, scherp en toetsbaar vastgelegd zijn dat het grondbeleid, de grondexploitaties en in het verlengde de ruimtelijke projecten echt goed te sturen en te toetsen zijn door de raad. -
- de aangekondigde verbeteringen in de risicoanalyses en het risicomanagement nog verder geïmplementeerd en gestandaardiseerd moeten worden; dat met name de (preventieve) de risicoafdekking en de beschikbare omvang van het weerstandsvermogen nog duidelijk verder verbeterd c.q. opgehoogd dienen te worden. -

Op verschillende terreinen (transparantie en professionalisering grondbeleid, projectmanagement en risicomanagement) heeft Breda inmiddels verbeteringen in gang gezet of zijn verbeteringen aangekondigd. Op veel punten moeten deze verbeteringen nog verder geïmplementeerd en gestandaardiseerd worden. De Rekenkamer stelt dat de gemeente Breda wel probleembewust is, maar dat de sense of urgency om zaken echt op korte termijn goed op orde te brengen nog verder aangescherpt kan worden. Met het toenemen van het aantal grote ruimtelijke projecten en het toenemen van het geïnvesteerde vermogen van de gemeente Breda neemt ook de urgentie toe om krachtdadig te sturen en toetsen op doeltreffendheid en doelmatigheid, zeker gezien de huidige onzekere economische situatie. De sturing, controle en het risicomanagement in het grondbeleid en de ruimtelijke projecten dienen zo snel moge-

⁴⁰ De Tweede Kamer werd gepasseerd bij de initiële besluitvorming rond beide grote projecten en heeft nooit de kans gekregen om zich uit te spreken over de fundamentele kaders van deze projecten. Ook waren er geen tussendoelen afgesproken en had/heeft de Tweede Kamer onvoldoende informatie en onvoldoende toetsingskaders om deze projecten te toetsen, zo - bleek uit het eindrapport van de commissie Duivesteijn (Tweede Kamer, 2004-2005). -

lijk professioneler, zakelijker, transparanter en meer toetsbaar op poten gezet te worden. Vanwege de grote belangen die in het grondbeleid en de ruimtelijke projecten spelen, neemt de Rekenkamer zich voor om het grondbeleid en de grote ruimtelijke projecten te blijven volgen en op termijn nader te onderzoeken in hoeverre zaken daadwerkelijk verbeterd zijn in het grondbeleid, het projectmanagement en het risicomanagement.

Op basis van de geconstateerde bevindingen in dit onderzoek en het gehanteerde normenkader (zie Bijlage 1) doet de Rekenkamer tot slot hieronder nog een aantal aanbevelingen, om aan te geven waar verdere verbeteringen noodzakelijk zijn. In Bijlage 2 zijn de aanbevelingen uitgebreider en specifieker uitgewerkt (zie Bijlage 2).

5.2 Aanbevelingen grondbeleid – ruimtelijke projecten⁴¹

Informatievoorziening

1. -Maak concretere, duidelijkere en meer toetsbare afspraken over welke informatie over grondexploitaties (bij voorkeur in samenhang met de ruimtelijke projecten) via welke documenten naar de raad toegaat.

De informatievoorziening dient dermate goed op orde te zijn dat de raad de start, voortgang en resultaten van grondexploitaties en ruimtelijke projecten (en de samenhang tussen beide) goed kan toetsen en controleren, en dat wijzigingen, afwijkingen, knelpunten en risico's tijdig en volledig duidelijk zijn, evenals de oorzaken en consequenties hiervan.

Stuur als raad ook zelf duidelijker op gewenste en benodigde informatie omtrent het grondbeleid en de ruimtelijke projecten.

Kaderstelling en sturing

1. -Maak de uitgangspunten, kaders, randvoorwaarden, doelen, financiën en criteria omtrent het grondbeleid, concrete grondexploitaties en ruimtelijke projecten duidelijker, zakelijker, consistent, transparanter en beter toetsbaar.
2. -Leg een directe toetsbare relatie tussen de gemeentelijke ruimtelijke doelen, de ruimtelijke projecten en de grondaankopen/grondexploitaties, en laat financiële doelen niet overheersen. Verbeter de inhoudelijke en financiële onderbouwing van grondaankopen/grondexploitaties en ruimtelijk projecten, en zorg voor toetsbare tussendoelen.
3. -Maak de financiën (inkomsten, uitgaven, resultaten) met betrekking tot grondbeleid en ruimtelijke projecten transparanter; verbeter de sturing en toetsing in deze, en zorg voor een integraal overzicht van projecten, doelen en financiën.
4. -Maak de samenwerking met externe partners transparanter en stel transparantere, eenduidige, toetsbare criteria, regels, afspraken, overeenkomsten en procedures vast voor samenwerking met (en aanbesteding aan) andere partijen in grondexploitaties en ruimtelijke projecten. Toets de integriteit van betrokken ondernemingen en zorg voor heldere spelregels in deze, ook naar de eigen ambtelijke organisatie toe.

⁴¹ Zie ook Bijlage 2.

5. -Leg de verantwoordelijkheden omtrent het grondbeleid, de grondexploitatie, projectbeheersing, het projectmanagement en de terugkoppeling tussen ruimtelijk beleid, projectmanagement en het grondbeleid helder, eenduidig en toetsbaar vast. Zet het sturings- en besluitvormingsproces omtrent grondexploitatie en projecten duidelijker en eenduidiger uiteen en leg procedures en taken hieromtrent helder vast, zowel intern als naar de raad toe.

Risicoanalyses – risicomanagement

1. -Maak zo spoedig mogelijk werk van de implementatie van structurele uitgebreide preventieve risicoanalyses en een goed professioneel risicomanagement . Zet vooral ook in op de preventie van risico's door een uitgewerkte onderbouwde planvorming bij de start, een professioneel projectbeheer en goede interne samenwerking en afstemming tussen de verschillende afdelingen en naar de raad toe.
2. -Zorg voorts dat de reserves van het Grondbedrijf en het weerstandsvermogen binnen korte termijn voldoende op peil komen om eventuele risico's af te dekken. Maak strakkere afspraken omtrent het bereiken van de geplande hoogte van het weerstandsvermogen van 40 miljoen.

Bijlage 1 Het gehanteerde normenkader

De raad heeft als taak om de kaders van het grondbeleid vast te stellen en de prestaties van het grondbeleid te controleren. Om goed te kunnen controleren moeten de kaders, afspraken, doelen en prestaties van het grondbeleid en grondexploitaties helder, concreet en toetsbaar zijn geformuleerd. Aangezien het grondbeleid verbonden is met het ruimtelijk beleid, dienen ook de kaders van het ruimtelijk beleid toetsbaar en helder zijn.

Kaderstelling en controleren betekent dat de raad de kaders stelt en controleert ten aanzien van:

- het ruimtelijke beleid en de doelen hierin (wonen, bedrijvenruimte, natuur, milieu etc.); -
- het grondbeleid (de uitgangspunten, normen, afspraken, grote lijn van de procedures en inzet - instrumenten, contracten met andere partijen); -
- het financiële beleid (doelen, afspraken, budgetten, prestaties, risicoanalyses, risicoafdekking); -
- de informatievoorziening naar de raad toe omtrent hierboven genoemde terreinen. -

De informatievoorziening naar de raad toe dient in deze zoveel mogelijk SMART te zijn en dus concreet, helder, toetsbaar, volledig, tijdig, samenhangend en overzichtelijk⁴². Het goed op orde hebben van de planning- en controlcyclus en een goede informatievoorziening naar de raad toe is essentieel om de kaderstelling en controle op inhoudelijk en financieel gebied goed uit te kunnen voeren. Apart aandacht in de huidige onzekere economische situatie verdient het risicomanagement ten aanzien van het grondbeleid en de grote projecten. Gezien de grote investeringen en de hiermee verbonden grote risico's die Breda loopt, dient het risicomanagement goed op orde te zijn.

Aan de hand van de richtlijnen van Commissie BBV, het ministerie van VROM en Deloitte, andere Rekenkameronderzoeken en enkele landelijke rapporten komt de Rekenkamer tot het volgende normenkader:

De informatievoorziening omtrent het grondbeleid (i.c. naar de raad toe)

1. -De afspraken over de informatievoorziening naar de raad toe met betrekking tot het grondbeleid, de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten zijn helder, concreet en toetsbaar vastgelegd. -
2. -De informatievoorziening over initiatief en haalbaarheid, kaders, randvoorwaarden en doelen van grondexploitaties en ruimtelijk ordeningsprojecten is dermate concreet, helder, volledig, samenhangend en toetsbaar dat de raad aan de hand hiervan zijn kaderstellende en sturende rol goed kan uitoefenen. -
3. -De informatievoorziening over de voortgang van grondexploitaties en ruimtelijke projecten is dermate concreet, helder, volledig, samenhangend en toetsbaar, dat de raad de voortgang goed kan toetsen en eventuele risico's/afwijkingen/wijzigingen en eventuele consequenties hiervan tijdig duidelijk zijn. -

⁴² - Onder 'volledig' verstaat Deloitte dat rapportages inzicht geven alle projecten qua inhoud, tijd en geld (risico's, stelposten, optimalisaties, bijdragen, subsidies, apparaatskosten) met vermelding van uitgangspunten, overeenkomsten, ontwikkelingen, prognoses, infrastructurele planning en voorzieningen. Onder 'samenhangend' verstaat Deloitte dat de grondexploitaties in samenhang met de ruimtelijke projecten worden weergegeven, zodat de koppeling duidelijk is en de financiële en ruimtelijke uitgangspunten, stand van zaken en prognoses overzichtelijk per project weergegeven worden.

4. -De informatievoorziening over de prestaties en de verantwoording omtrent grondexploitaties en ruimtelijke projecten is dermate concreet, helder, volledig, samenhangend en toetsbaar, dat de raad zijn controlerende taak goed kan uitvoeren.

Kaderstelling – sturing

1. -De uitgangspunten, kaders en randvoorwaarden van het grondbeleid zijn dermate duidelijk, concreet en toetsbaar, dat de raad goed zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitoefenen.
2. -De doelen van het grondbeleid/de grondexploitaties en de afspraken over hoe deze bereikt worden zijn dermate transparant, concreet en toetsbaar dat de raad de prestaties goed kan sturen en controleren.
3. -De budgetten van het grondbeleid en de financiële afspraken omtrent (haalbaarheid en resultaten van) grondexploitaties zijn dermate helder en toetsbaar, dat de raad goed inzicht heeft in de financiële prestaties.
4. -De doelen van het ruimtelijk beleid zijn (eveneens) transparant, concreet en toetsbaar; er bestaat een duidelijk verband tussen het grondbeleid en het ruimtelijk beleid, en het verband tussen concrete grondexploitaties en ruimtelijk projecten valt goed te leggen.
5. -De afspraken, voorwaarden en contracten omtrent samenwerking met en aanbesteding aan andere partijen in de grondexploitaties zijn helder, toetsbaar en sluitend.
6. -De afspraken en randvoorwaarden omtrent prijsbeleid, binnenplanse en bovenplanse vereveningen, kostenverhaal en (tussentijdse) winstneming zijn concreet, helder en toetsbaar.
7. -De afspraken over (de grote lijn van) de procedures en de inzet van instrumenten binnen het grondbeleid zijn helder en toetsbaar.
8. -De verantwoordelijkheden omtrent het grondbeleid, het bestuurlijke besluitvormingsproces en de taken van college en raad zijn helder vastgelegd.

Risicoanalyses en risicomanagement

1. -De grondexploitaties en grote projecten worden standaard periodiek (indien nodig tweeweekelijks, maandelijks of per kwartaal) en in alle fasen doorgelicht op risico's die kunnen optreden en worden risicoanalyses gedaan die voldoende zicht bieden op alle eventuele risico's. Hierover zijn heldere afspraken gemaakt.
2. -Risico's worden zoveel mogelijk gekwantificeerd en aan de hand van verschillende scenario's doorgerekend.
3. -Risico's worden zoveel mogelijk voorkomen door goede planning, strakke afspraken, sluitende contracten, goed projectbeheer en tijdige melding van vertragingen, omissies, wijzigingen e.d..
4. -Er worden tijdig voldoende maatregelen genomen om risico's te managen en te beheersen en het systeem van risicomanagement is voldoende op orde.
5. -De hoogte van reserves en het weerstandsvermogen zijn voldoende om eventuele risico's op te vangen en over de reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen zijn heldere en toetsbare afspraken gemaakt.
6. -De verantwoordelijkheden wat betreft risicoanalyses en risicomanagement zijn helder vastgelegd en de risico's worden onafhankelijk beoordeeld.

Bijlage 2- Uitgebreide aanbevelingen grondbeleid – ruimtelijke projecten

Informatievoorziening

1. -Maak concretere, duidelijkere en meer toetsbare afspraken over welke informatie over grondexploitaties (bij voorkeur in samenhang met de ruimtelijke projecten) via welke documenten naar de raad toegaat.
2. -Zorg dat de informatie over initiatief, haalbaarheid, randvoorwaarden, doelen, afspraken, voortgang, risico's, resultaten, financiën en prestaties van grondexploitaties en ruimtelijk orderingsprojecten dermate concreet, helder, volledig, samenhangend en toetsbaar is dat de raad aan de hand hiervan zijn kaderstellende en sturende rol goed kan uitoefenen.
3. -De raad moet de start, voortgang en resultaten van grondexploitaties en ruimtelijke projecten goed kunnen toetsen en controleren aan de hand van de aangeleverde informatie; en wijzigingen, afwijkingen, knelpunten en risico's moeten tijdig en volledig duidelijk zijn, evenals de oorzaken en consequenties hiervan.
4. -Stuur als raad ook zelf duidelijker op gewenste en benodigde informatie omtrent het grondbeleid en de ruimtelijke projecten.

Kaderstelling en sturing

5. -Maak de uitgangspunten, kaders en randvoorwaarden omtrent het grondbeleid, concrete grondexploitaties en ruimtelijke projecten nog duidelijker, zakelijker, transparanter en beter toetsbaar. Zorg dat kaders, randvoorwaarden en grenzen van grondaankopen, grondexploitaties en ruimtelijke projecten dermate goed toetsbaar zijn voor de raad, dat de raad zijn kaderstellende en sturende rol goed kan uitoefenen.

Dit betekent ook dat intern het grondbeleid, de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten goed onderbouwd en goed toetsbaar moeten zijn, zodat de interne sturing goed uitgevoerd kan worden. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening noodzaakt gemeenten om consistent met grondexploitaties en ruimtelijke plannen om te gaan, om langdurige procedures en extra kosten te voorkomen.

6. -Stel de doelen van het grondbeleid en van concrete grondexploitaties en ruimtelijke projecten duidelijker en eenduidiger vast en maak de doelen goed toetsbaar. Maak in dit kader duidelijkere en consistentere afspraken omtrent de inhoudelijke ruimtelijke doelen van grondexploitaties en ruimtelijke projecten en voeg een duidelijke inhoudelijke onderbouwing hieraan toe (met een onderbouwing van de bestaande behoefte aan bepaald type woningen, aan kantoorruimte, aan bedrijventerreinen, aan winkelruimte, aan groen, aan agrarische ruimte e.d.). Toets de grondexploitaties en ruimtelijke projecten goed aan nut en noodzaak en de haalbaarheid in deze. Zorg ook voor concrete toetsbare tussendoelen, zorgvuldige tussentijdse afwegingen en bijstellingen, en laat daadkracht, snelheid en financiële argumenten niet de inhoudelijke ruimtelijke doelen overheersen.

7. -Zorg dat de financiën met betrekking tot grondbeleid en ruimtelijke projecten dermate helder, concreet en toetsbaar zijn, dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren. Maak duidelijke en consistente afspraken omtrent de financiële inzet, haalbaarheid en de financiële doelen van grondexploitaties en de precieze bestemming van de opbrengsten uit het grondbeleid, zodat de raad goed kan sturen op inkomsten en uitgaven en de financiële prestaties van het grondbeleid goed kan controleren. Maak duidelijk waar financiële middelen naartoe gaan, ook als deze ondergebracht zijn bij een apart fonds of afgedragen worden aan de Algemene Middelen.
8. -Maak de doelen van het ruimtelijke beleid en de concretisering in de ruimtelijke projecten transparanter, eenduidiger en beter toetsbaar. Leg in de verantwoording een duidelijker verband tussen de grondexploitaties en de ruimtelijke doelen, zodat de samenhang tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid beter te leggen valt.
9. -Leg eenduidiger, concreter en meer toetsbare afspraken, randvoorwaarden en procedures vast omtrent samenwerking met andere partijen in grondexploitaties en ruimtelijke projecten. Stel eenduidige algemene criteria en regels op voor samenwerkingscontracten met en aanbesteding van werkzaamheden aan andere partijen. Toets de integriteit van betrokken ondernemingen (en van hun plannen!) en zorg voor heldere spelregels in deze. Zorg voor sluitende consistente samenwerkingsovereenkomsten en contracten, zodat er geen hiaten inzitten en er geen extra risico's optreden vanwege afstemmingsproblemen. Maak de samenwerkingsovereenkomsten en aanbestedingscontracten ook transparanter en meer toetsbaar voor de raad, aangezien de raad de kaderstellende en controlerende rol heeft ten aanzien van het grondbeleid/ruimtelijk beleid en de raad dit beleid ook moet kunnen verantwoorden aan de Bredase bevolking.
10. Stel de afspraken, randvoorwaarden-en criteria omtrent binnenplanse en bovenplanse verevening, prijsbeleid, kostenverhaal en tussentijdse winstneming nog duidelijker, concreter en meer toetsbaar vast.
11. Leg de verantwoordelijkheden-omtrent het grondbeleid, de grondexploitaties, projectbeheersing, het projectmanagement en de terugkoppeling tussen ruimtelijk beleid, projectmanagement en het grondbeleid helder, eenduidig en toetsbaar vast. Zet het sturings- en besluitvormingsproces omtrent grondexploitaties en projecten duidelijker en eenduidiger uiteen en leg procedures en taken hieromtrent helder vast, zowel intern als naar de raad toe.

Risicoanalyses - risicomanagement

12. Maak zo spoedig mogelijk werk van de implementatie van structurele uitgebreide preventieve risicoanalyses en een uitgebalanceerd, goed onderbouwd en gestructureerd risicomanagement.
13. Zet vooral in-op het voorkómen van risico's door middel van een goede afstemming van ruimtelijke doelen/ambities op de behoefte van burgers en bedrijven, strakke consistente plannen aan de voorkant van grondexploitaties en projecten, en een strak professioneel projectbeheer.
14. Zorg voorts dat de reserves van-het Grondbedrijf en het weerstandsvermogen binnen korte termijn voldoende op peil komen om eventuele risico's af te dekken. Maak strakkere afspraken omtrent het bereiken van de geplande hoogte van het weerstandsvermogen van 40 miljoen.

Reactie van het College van B&W

**College van Burgemeester
en Wethouders**

Stadskantoor

Claudius Prinsenlaan 10
Postbus 90156, 4800 RH Breda
Telefoon (076) 529 30 00
Fax (076) 529 32 40
E-mail gemeentebreda@breda.nl

Bereikbaarheid

Vanaf Breda CS: 10 minuten lopen,
Buslijnen: 8, 11, 12, 131, 401

Rekenkamer Breda
de heer Dr J. Roebroek
Postbus 2009
4800 CA BREDA

Uw brief

Datum
26 mei 2009

Ons kenmerk



Onderwerp

Informatie
5294695 A. van Eil

Bijlagen
-1-

Geachte heer Roebroek ,

Met belangstelling hebben wij uw rapport d.d. 27 april 2009 "Grondbeleid onder constructie" gelezen.

Wij waarderen het dat u het Bredase grondbeleid diepgaand hebt bestudeerd en door middel van constructieve aanbevelingen de verdere ontwikkeling wil stimuleren. Wij danken u daarom voor uw bijdrage aan dit proces.

De titel van uw rapport is zeer passend. Ons grondbeleid is immers de laatste jaren herijkt. De kaders voor het beleid zijn opgesteld na een intensief samenwerkingstraject met de gemeenteraad, die vervolgens unaniem heeft ingestemd met de Nota Grondbeleid Breda 2008 (Gegronde ambitie). Op basis van de nota zijn bijvoorbeeld een Nota Risicomanagement door de raad vastgesteld; worden de belangrijkste werkprocessen binnen het grondbedrijf herschreven en is door ons voor diverse aspecten een implementatieplan vastgesteld (t.w. Nadere uitwerking van afspraken en kaderstelling; Verbeteren van de control op de grondexploitaties; Uitwerken en vormgeven van een adequate informatievoorziening en Implementatie / verbetering van processen). U concludeert dat de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt en dat er nog het nodige werk wacht. Wij delen die conclusie. Ook wij zijn van mening dat wij flinke voortgang boeken op de weg die door de gemeenteraad is aangegeven. Dat laat onverlet dat wij graag met de raad overleggen over verdere verbeteringen. In onze inhoudelijke reactie noemen wij reeds enkele mogelijkheden.

In de bijlage gaan wij kort in op uw conclusies en aanbevelingen. Voorafgaand aan onze reactie beschrijven wij per thema kort de huidige werkwijze. Daarnaast is er aanleiding om een aantal passages in uw rapport aan te vullen of te nuanceren. Dat zullen wij separaat doen, zodat het overleg met de gemeenteraad gericht kan blijven op uw conclusies en aanbevelingen.

Wij wachten met belangstelling de reactie van de raad op uw rapport af en zijn graag bereid om met de raad in overleg te gaan over gewenste verbeteringen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Breda,

, burgemeester,

, secretaris.

**Bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Breda
In het rapport d.d. 27 april 2009 (Grondbeleid onder constructie)**

Informatievoorziening	
werkwijze: - De raad stelt begroting en jaarrekening vast; inclusief paragraaf grondbeleid - Op basis van ruimtelijk beleid wordt een aankoopprogramma aangeboden, dat voor vaststelling aan de raad wordt gepresenteerd en toegelicht - Met ingang van 2009 worden de resultaten van het aankoopprogramma ook aan de raad gezonden; - De exploitaties en de risico's zijn in de nota Risicomanagement geduid; - Afwijkingen worden gerapporteerd in de bestuursrapportages en in de jaarrekening - Dit jaar verschijnt voor de eerste maal het meerjarenperspectief grondbedrijf	
Conclusies Rekenkamer Breda	Reactie college
A. In Breda is een positieve ontwikkeling in gang gezet om meer transparantie in het grondbeleid aan te brengen.	Wij stellen met genoegen vast dat de nodige verbeteringen zijn gerealiseerd en dat vele andere verbeterpunten inmiddels in ontwikkeling zijn.
B. Maar er zijn nog belangrijke stappen nodig: de informatie in de planning- en controldocumenten over initiatief, voortgang en resultaten van het grondbeleid en in het verlengde de ruimtelijke projecten kan nog duidelijk verbeterd worden. Op basis van de huidige informatievoorziening kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol onvoldoende uitvoeren.	Zie onder A. Als voorbeeld noemen wij de Voortgangsrapportage Via Breda die op 13 mei jl. aan de gemeenteraad is aangeboden. Ons college heeft opdracht gegeven de raad op kwalitatief gelijkwaardige wijze te informeren over andere grote projecten.
Aanbevelingen Rekenkamer Breda	Reactie college
1. Maak concretere, duidelijkere en meer toetsbare afspraken over welke informatie over grondaankopen en grondexploitaties (bij voorkeur in samenhang met de ruimtelijke projecten) via welke documenten naar de raad toegaat.	Hierboven is de huidige informatievoorziening vermeld; de grondexploitaties zijn altijd de financiële vertaling van ruimtelijke projecten, maar omdat de grondexploitaties in de programma's zijn opgenomen is het totaalbeeld van het grondbedrijf voor de raad wellicht versnipperd.
2. Zorg dat de informatie over initiatief, haalbaarheid, randvoorwaarden, doelen, afspraken, voortgang, risico's, resultaten, financiën en prestaties van grondaankopen, grondexploitaties en ruimtelijk ordeningsprojecten dermate concreet, helder, volledig, samenhangend en toetsbaar is dat de raad aan de hand hiervan zijn kaderstellende en sturende rol goed kan uitoefenen.	Wij verwijzen naar bijlage B2 bij de Nota Grondbeleid 2008 (pag. 53) waarin de financiële kaderstelling per fase van een project nader is ingevuld. In de leidraad projectmanagement (die nu wordt geïmplementeerd) is opgenomen dat in iedere fase een beslisdokument van toepassing is, waarover wij de gemeenteraad nader kunnen informeren.

3. De raad moet de start, voortgang en resultaten van grondexploitaties en ruimtelijke projecten goed kunnen toetsen en controleren aan de hand van de aangeleverde informatie; en wijzigingen, afwijkingen, knelpunten en risico's moeten tijdig en volledig duidelijk zijn, evenals de oorzaken en consequenties hiervan.	Wij onderschrijven deze visie, die ook voor ons uitgangspunt geweest om de beleidscyclus in te richten zoals nu is gebeurd: de grondexploitaties worden ter goedkeuring voorgelegd aan de raad; de risico's worden voor de raad in beeld gebracht (en zijn mede van invloed op de vast te stellen hoogte van het weerstandsvermogen) en over de voortgang van het risicomanagement wordt de raad geïnformeerd.
4. Stuur als raad ook zelf duidelijker op gewenste en benodigde informatie omtrent het grondbeleid en de ruimtelijke projecten.	Wij vernemen graag de zienswijze van de raad.
Kaderstelling en sturing Werkwijze: Algemeen: Het grondbeleid faciliteert de uitvoering van het ruimtelijk beleid, waarvan de hoofdlijnen door de raad zijn vastgelegd in de Structuurvisie. De algemene kaders voor het grondbeleid zijn door de raad vastgelegd in de nota Grondbeleid 2008, het jaarlijkse aankoopprogramma Grondbedrijf en in de nota Risicomanagement. Ook de wijze waarop het benodigde weerstandsvermogen wordt vastgesteld is aan de raad. Specifiek: de kaders voor het ruimtelijk beleid worden door de raad vastgelegd in het bestemmingsplan, maar ook in projectdefinities. Het college is bij de uitvoering ervan gehouden aan de grondexploitaties die door de raad worden vastgesteld.	
Conclusies Rekenkamer Breda	Reactie college
C. De gemeente Breda is hard aan het werk om instrumenten en procedures ten aanzien van het grondbeleid en de ruimtelijke projecten beter uit te schrijven, nWro-proof te maken en verbeteringen in het grondbeleid, budgetbeheer en projectmanagement door te voeren, zo komt uit gesprekken en documenten naar voren. De Rekenkamer spreekt haar waardering hiervoor uit.	Zie onder A
D. Toch wil de Rekenkamer daarnaast op een aantal belangrijke punten wijzen, die extra aandacht verdienen en/of nog niet voldoende aan bod komen in de ingezette trajecten. Deze komen hieronder aan bod.	Wij zijn en blijven geïnteresseerd om de ontwikkeling en uitvoering van het grondbeleid te verbeteren.
Aanbevelingen Rekenkamer Breda	Reactie college
5. Maak de uitgangspunten, kaders en randvoorwaarden omtrent het grondbeleid, concrete grondexploitaties en ruimtelijke projecten nog duidelijker, zakelijker, transparanter en beter toetsbaar. Zorg dat kaders, randvoorwaarden en	Naar onze mening zijn deze uitgangspunten, kaders en randvoorwaarden voldoende duidelijk. Wij realiseren ons dat de ruimtelijke en de financiële aspecten van een ontwikkeling veelal in twee verschillende raadscommissies aan de orde komen. Daarom is het raadzaam als ook de

grenzen van grondaankopen, grondexploitaties en ruimtelijke projecten dermate goed toetsbaar zijn voor de raad, dat de raad zijn kaderstellende en sturende rol goed kan uitoefenen. Dit betekent ook dat intern het grondbeleid, de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten goed onderbouwd en goed toetsbaar moeten zijn, zodat de interne sturing goed uitgevoerd kan worden. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening noodzaakt gemeenten om consistent met grondexploitaties en ruimtelijke plannen om te gaan, om langdurige procedures en extra kosten te voorkomen.	grondexploitaties bekend zijn bij de commissie die de raad adviseert over ruimtelijke ontwikkelingen. Ten aanzien van de relatie tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid wijzen wij op het raadsbesluit d.d. 18 december jl: Implementatie nieuwe Wet ruimtelijk ordening fase 3. Bij dit raadsvoorstel is een overzicht verstrekt van 31 producten die intern worden gerealiseerd in het kader van de invoering van de Grex-wet.
6. Stel de doelen van het grondbeleid en van concrete grondexploitaties en ruimtelijke projecten duidelijker en eenduidiger vast en maak de doelen goed toetsbaar. Maak in dit kader duidelijkere en consistentere afspraken omtrent de inhoudelijke ruimtelijke doelen van grondexploitaties en ruimtelijke projecten en voeg een duidelijke inhoudelijke onderbouwing hieraan toe (met een onderbouwing van de bestaande behoefte aan bepaald type woningen, aan kantoorruimte, aan bedrijventerreinen, aan winkelruimte, aan groen, aan agrarische ruimte e.d.). Toets de grondexploitaties en ruimtelijke projecten goed aan nut en noodzaak en de haalbaarheid in deze. Zorg ook voor concrete toetsbare tussendoelen, zorgvuldige tussentijdse afwegingen en bijstellingen, en laat daadkracht, snelheid en financiële argumenten niet de inhoudelijke ruimtelijke doelen overheersen.	De programmatische kaders zijn door de raad vastgesteld; ruimtelijke kaders in de structuurvisie; de inhoudelijke kaders in de Woonvisie, de Visie Bedrijventerreinen en de gebiedsdoelen Wonen. In deze beleidsnota's wordt ook de behoefte nader omschreven. Het grondbeleid is in alle gevallen faciliterend aan deze beleidsdoelstellingen. Voor een zorgvuldige besluitvorming is het (ook wettelijk) nodig dat de financiële consequenties van een te nemen besluit in beeld worden gebracht.
7. Zorg dat de financiën met betrekking tot grondbeleid en ruimtelijke projecten dermate helder, concreet en toetsbaar zijn, dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren. Maak duidelijke en consistente afspraken omtrent de financiële inzet,	Wij leggen de grondexploitaties ter goedkeuring voor aan de raad. In het kader van het risicomanagement is door de raad ook de gewenste hoogte en de totstandkoming van het weerstandsvermogen vastgesteld. Behoudens de opbouw van het weerstandsvermogen gaan alle middelen van

haalbaarheid en de financiële doelen van grondexploitaties en de precieze bestemming van de opbrengsten uit het grondbeleid, zodat de raad goed kan sturen op inkomsten en uitgaven en de financiële prestaties van het grondbeleid goed kan controleren. Maak duidelijk waar financiële middelen naartoe gaan, ook als deze ondergebracht zijn bij een apart fonds of afgedragen worden aan de Algemene Middelen.	het grondbedrijf naar de algemene middelen van de gemeente Breda. Op verzoek van de raad is ambtelijk op 9 maart jl. een toelichting gegeven op de financiële stromen binnen het grondbedrijf. Graag willen wij de raad nader informeren over de dikwijls complexe materie, indien hieraan behoefte bestaat.
8. Maak de doelen van het ruimtelijke beleid en de concretisering in de ruimtelijke projecten transparanter, eenduidiger en beter toetsbaar. Leg in de verantwoording een duidelijker verband tussen de grondexploitaties en de ruimtelijke doelen, zodat de samenhang tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid beter te leggen valt.	Zoals eerder gezegd is het ruimtelijk beleid altijd leidend; in de fase voor besluitvorming kunnen verschillende scenario's worden doorgerekend, die – gezien de financiële kaders – mede bepalend zijn voor de uiteindelijke keuze. Indien de raad dit wenst zijn wij graag bereid om in voorkomende gevallen de raad ook te informeren over alternatieve scenario's.
9. Leg eenduidiger, concreter en meer toetsbare afspraken, randvoorwaarden en procedures vast omtrent samenwerking met andere partijen in grondexploitaties en ruimtelijke projecten. Stel eenduidige algemene criteria en regels op voor samenwerkingscontracten met en aanbesteding van werkzaamheden aan andere partijen. Toets de integriteit van betrokken ondernemingen (en van hun plannen!) en zorg voor heldere spelregels in deze. Zorg voor sluitende consistente samenwerkingsovereenkomsten en contracten, zodat er geen hiaten inzitten en er geen extra risico's optreden vanwege afstemmingsproblemen. Maak de samenwerkingsovereenkomsten en aanbestedingscontracten ook transparanter en meer toetsbaar voor de raad, aangezien de raad de kaderstellende en controlerende rol heeft ten aanzien van het grondbeleid/ruimtelijk beleid en de raad dit beleid ook moet kunnen verantwoorden aan de Bredase bevolking.	Onze criteria en algemene regels passen binnen de Europese wetgeving en lokale regelgeving. Algemene regels voor samenwerkingscontracten worden gebaseerd op veelgebruikte modellen. Bij grotere projecten worden ze bovendien getoetst door de Stadsadvocaat. De regels zijn bepalend maar laten een zekere mate van maatwerk toe waarin dit wenselijk wordt geacht. Samenwerkingspartners worden vooraf beoordeeld op bijv. kredietwaardigheid en solvabiliteit. Bovendien worden hun referentiegegevens beoordeeld.

10. Stel de afspraken, randvoorwaarden en criteria omtrent binnenplanse en bovenplanse verevening, prijsbeleid, kostenverhaal en tussentijdse winstneming nog duidelijker, concreter en meer toetsbaar vast.	Op 17 maart jl. hebben wij een besluitgenomen over de resultaatbepaling van het grondbedrijf. De raad is hierover inmiddels geïnformeerd. Een kaderbrief over prijsbeleid grondbedrijf is in voorbereiding en zal binnen afzienbare termijn ter besluitvorming voorliggen. De overige onderwerpen worden uitgevoerd binnen de kaders van de NWro en de grex-wet. Beide zullen zich in de praktijk nog moeten bewijzen.
11. Leg de verantwoordelijkheden omtrent het grondbeleid, de grondexploitaties, projectbeheersing, het projectmanagement en de terugkoppeling tussen ruimtelijk beleid, projectmanagement en het grondbeleid helder, eenduidig en toetsbaar vast. Zet het sturings- en besluitvormingsproces omtrent grondexploitaties en projecten duidelijker en eenduidiger uiteen en leg procedures en taken hieromtrent helder vast, zowel intern als naar de raad toe.	De hiernaast genoemde onderwerpen worden uitgewerkt in de notitie “werkprocessen grondbedrijf”(vh beheersverordening) die op dit moment in voorbereiding is. Graag zijn wij bereid om die t.z.t. nader toe te lichten. De kaders voor de verschillende projecten worden daarnaast ook beschreven in de projectdefinities. Deze worden door ons college vastgesteld en ter kennisname aan de raad gezonden.
Risicoanalyses - risicomanagement Werkwijze Op basis van een ruimtelijk plan wordt een grondexploitatie opgesteld, waarbij een raming wordt gemaakt van het te behalen resultaat. Omdat de ontwikkelingen vaak over vele jaren gaan kunnen tal van risico's optreden w.o. veranderende marktomstandigheden. Deze risico's worden in kaart gebracht (zie nota Risicomanagement 2008) en gewaardeerd. Door middel van voortdurende monitoring worden zij zo vroeg mogelijk onderkend in wordt waar mogelijk hierop geanticipeerd. Deze systematiek is als volgt in beeld gebracht in de nota Risicomanagement grondbedrijf:	

<pre> graph TD A[Bijstelling van de omvang van het weerstands vermogen] --> B[Uitvoering van activiteiten binnen de grondexploitatie] B --> C[Effect op oorspronkelijke uitgangspunten?] C --> D[Vertalen eventuele effecten en herzien van de grondexploitatie] D --> E[Onderkennen van algemene en specifieke risico's] E --> F[Inschatten kans van optreden en vertalen naar weerstands vermogen] F --> G[Treffen van beheersmaatregelen] G --> H[Evaluatie en rapportage over de stand van zaken] H --> A </pre> Risico-beoordelings en evaluatietraject	
Conclusies Rekenkamer Breda	Reactie college
E. De risicoanalyses en het risicomanagement stonden tot voor kort nog in de kinderschoenen in Breda. Grondexploitatie en projecten werden niet consequent gescreend op alle mogelijke risico's en bij de jaarlijkse update werden niet alle risico's doorgerkend en gekwantificeerd. Risico's werden vaak pas 'ontdekt' als deze zich voordeden en (deels) al onvermijdelijk waren.	Zie onder A
F. Naar aanleiding van de constatering van de accountant twee jaar achtereenvolgend in zijn Rapport van Bevindingen bij het jaarverslag dat het risicomanagement beter op poten gezet moet worden, heeft Breda nu belangrijke bouwstenen voor verbetering aangedragen in de nieuwe Nota Risicomanagement 2008. Risicoanalyses worden uitgebreider en meer preventief verricht, de terugkoppeling over de voortgang van grondexploitatie en projecten wordt verbeterd en alle verantwoordelijkheden in het kader van risicomanagement worden duidelijker vastgelegd, zo is de	Zie onder A

bedoeling.	
G. Deze nieuwe aanpak moet nog (verder) geïmplementeerd worden, zowel in de organisatie als geheel, als specifiek bij het Grondbedrijf, bij Projectmanagement als bij Ruimtelijke Ontwikkeling. Een plan van aanpak voor deze implementatie is toegezegd voor 1 april 2009.	Een Implementatieplan met verbeteracties voor de bedrijfsvoering binnen het grondbedrijf is inmiddels vastgesteld en ter kennisname aan de raad gezonden. Daarnaast wordt nu een werkwijze voorbereid die ook andere organisatie-onderdelen van dienst is bij het in kaart brengen van en anticiperen op mogelijke risico's, omdat deze risico's zich kunnen voordoen in programma's en projecten. De raad zal hierover nader worden geïnformeerd.
H. De Rekenkamer constateert dat verbeteringen aangekondigd zijn, maar vraagt hierbij nadrukkelijk aandacht voor een spoedige implementatie en voortgang. Risico's dienen juist gezien de huidige economische situatie in een zo vroeg mogelijk stadium getraceerd, gekwantificeerd en voorkomen c.q. afgedekt te worden, wil Breda niet tegen hoge kosten aanlopen. Gezien de vele andere werkzaamheden die binnen de gemeente opgepakt en uitgevoerd moeten worden, o.a. in het zakelijker en transparanter maken van het grondbeleid en projectmanagement en de werkzaamheden in het kader van de nWro (nieuwe bestemmingsplannen, onderbouwing kostenverhaal bij grondexploitatie e.d.), vraagt de Rekenkamer zich echter af of een spoedige implementatie en uitvoering van de nieuwe aanpak wel haalbaar is. Toegezegde plannen en werkzaamheden lopen binnen de gemeente vaak al snel vertraging op als vele andere zaken de aandacht vragen, zo constateert de Rekenkamer. Zo was verbetering van het risicomanagement al een aantal jaren toegezegd, onder meer in de Begroting 2007 en 2008, en zou de nieuwe Nota Risicomanagement al in 2007 verschijnen. Deze is nu in oktober 2008 vastgesteld.	Wij realiseren ons dat de planning getuigt van een hoge ambitie en dat planningen meer dan eens moesten worden bijgesteld. Onlangs hebben wij de raad daarom aangekondigd hierover actief te communiceren. Vele (vaak gelijktijdige) externe en interne veranderingen werkten in het verleden vertragend en het is begrijpelijk dat de Rekenkamer hieraan nogmaals refereert. De aangekondigde trajecten zijn nu alle in gang gezet. Dat betekent overigens niet dat risico's uitgesloten worden: risico lopen is inherent aan (proactief) grondbeleid waar marktomstandigheden van invloed zijn en de gemeente privaatrechtelijke partij is.
I. Ten aanzien van de preventie van risico's constateert de Rekenkamer	Het is juist dat plannen soms gewijzigd worden. Vervolgens worden aan te passen

dat de belangrijkste manieren om risico's te voorkómen, liggen in een goede afstemming van ruimtelijke doelen/ambities op de behoefte van burgers en bedrijven, in een strakke consistente planvorming aan de voorkant van grondexploitaties en projecten, en in een strak professioneel projectbeheer. De aansluiting van plannen op concrete behoeften is evenwel niet altijd geheel duidelijk en plannen wijzigen in de loop der tijd nogal eens in Breda, hetzij vanwege politieke prioriteiten, hetzij om grondexploitaties en plannen financieel sluitend te krijgen, hetzij vanwege protesten van burgers. Dit aanpassen van plannen gaat ten koste van de consistentie van plannen en brengt extra risico's met zich mee, doordat de kosten voor planvorming kunnen gaan oplopen en nieuwe procedures vertraging van projecten tot gevolg kan hebben. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening noodzaakt gemeenten om consistentier met grondexploitaties en ruimtelijke plannen om te gaan, omdat anders nieuwe procedures noodzakelijk zijn en de kans bestaat dat bepaalde kosten niet verhaald kunnen worden.	plannen altijd opnieuw beoordeeld op ruimtelijke en financiële haalbaarheid. Momenteel werken wij aan herziening van de Structuurvisie Breda 2020. Meer dan voorheen wensen wij te sturen op de, volgens de markt gewenste, kwaliteit.
Ook het projectbeheer en budgetbeheer kan in Breda nog strakker en professioneler ingericht worden. Aan verbetering van het project- en budgetbeheer wordt momenteel gewerkt in Breda, dit naar aanleiding van commentaar van de accountant en mede naar aanleiding van een evaluatie van het project Via Breda waaruit bleek dat oplopende plankosten en extra personeelskosten leidden tot budgetoverschrijdingen. In dit kader constateert de Rekenkamer ook dat het in stukken knippen van grote projecten en de versnippering van de vele projecten binnen de gemeente Breda gemakkelijk kan leiden tot extra risico's. Het integrale	Ook deze conclusie delen wij met u: de directeur project- en programma-management heeft opdracht gekregen om hiervoor nadere voorstellen te ontwikkelen. Wij voegen hieraan wel toe dat het opdelen van grotere projecten (programma's) zoals Via Breda juist het inzicht dient te vergroten. Wij wijzen bijvoorbeeld op de voortgangsrapportage Via Breda, waarin we laten zien dat dit integrale inzicht naar onze mening helder is opgenomen.

overzicht wordt hierdoor gemakkelijk kwijt geraakt en er treden gemakkelijk lacunes in afspraken, verantwoordelijkheden en risicoafdekking op tussen de projectdelen.	
j. Tot slot constateert de Rekenkamer ten aanzien van de afdekking van risico's dat de reserves en het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf op dit moment dusdanig laag staan dat het zeer de vraag is of het Grondbedrijf wel voldoende in staat is om eventuele grote tegenvallers en risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen (bedraagt per 31-12-2008 naar verwachting ca. 2,1 miljoen euro) zou in 2008 en komende jaren aangevuld worden vanuit opbrengsten van het Grondbedrijf. Voor 2008 wordt evenwel een negatief jaarresultaat (-3.56 milj.) verwacht vanwege vertragingen in de grondverkoop en de afdracht aan de Algemene Middelen (2^{de} Bestuursrapportage 2008). Aanvulling van het weerstandsvermogen en de reserves is daarom in 2008 niet gelukt. Voor 2009 worden omvangrijke opbrengsten uit de grondexploitaties verwacht, resulterend in een positief resultaat van ca. 34,4 miljoen, waarvan volgens de Begroting 2009 26,9 miljoen zal worden afgedragen aan het weerstandsvermogen (Begroting 2009). Gezien de huidige economische situatie en de stagnatie in de bouw en verkoop, is het zeer de vraag of dit haalbaar is. Weliswaar acht het college momenteel al zo'n 18 miljoen aan opbrengsten vrijwel zeker voor volgend jaar, aangezien een groot deel van de betreffende grondexploitaties nu al verkocht is. Toch roept het feit dat de geplande verhoging van het weerstandsvermogen ook in de afgelopen jaren al niet gehaald is, nog meer vragen op over de haalbaarheid van de gewenste hoogte van het weerstandsvermogen van 40 miljoen in	In de jaarrekening 2008 laten wij de ontwikkeling van het weerstandsvermogen zien op peildatum 31 december 2008. Inderdaad is het niveau laag. De conclusie dat er sprake is van een negatief jaarresultaat is evenwel niet juist; ook in 2008 heeft het grondbedrijf een bedrag afgedragen aan de algemene middelen. Diezelfde jaarrekening laat ook de verwachte groei van het weerstandsvermogen zien. Daarbij is uitgegaan van het afdrachtritme zoals eerder door de raad besloten. Om een adequaat bestuurlijk antwoord te hebben op de ontwikkelingen bereidt een interventieteam van directieraad en directeuren Ruimtelijke Ontwikkeling en Grondbedrijf een aantal scenario's voor waarin de gevolgen van lokale ontwikkelingen in kaart worden gebracht. Op de eerste plaats leidt dat tot een actueel beeld over de financiële ontwikkeling van het grondbedrijf. Hiertoe zijn o.a. alle vastgestelde grondexploitaties opnieuw beoordeeld en doorgerekend. Graag zijn wij bereid om de raad het resultaat van deze omvangrijke exercitie te presenteren. In de kadernota 2010 zal dit geactualiseerde meerjarenperspectief worden gepresenteerd. In de volgende fase zal het Interventieteam de Stedelijke programmering actualiseren. Mede op basis hiervan zullen wij de raad adviseren over de te volgen strategie.

2011. Volgens de Begroting 2007 zou immers het gewenste weerstandsvermogen van 40 miljoen al in 2009 worden gehaald; volgens de Begroting 2008 zou dit in 2010 het geval zijn en in de Begroting 2009 is nu 2011 aangehouden. Indien verdere vertragingen, veranderingen in plannen en oplopende kosten in de komende tijd blijven optreden, leidt dit mogelijk tot een verdere vertraging in de opbouw van het weerstandsvermogen in de komende jaren. Aan de andere kant zijn de risico's omvangrijk die de gemeente Breda in de grondexploitaties en de projecten loopt: het totaal aan risico's dat Breda in de periode 2008-2012 loopt, is in de Nota Risicomanagement 2008 berekend op ca. 63 miljoen (Nota Risicomanagement 2008). Weliswaar heeft de gemeente Breda onlangs de algemene incidentele risicoreserve in de Algemene Middelen verhoogd tot zo'n 27,5 miljoen, dan nog is het de vraag of de in de Nota Risicomanagement berekende risico's het weerstandsvermogen en de geplande opbrengsten niet gaan inhalen. Met andere woorden: gaan risico's zich niet eerder voordoen dan dat het weerstandsvermogen (verder) opgebouwd is? De Rekenkamer stelt dat het Grondbedrijf bij voorkeur zoveel mogelijk zelf in staat moet zijn om risico's op te vangen. Niet alleen omdat het Grondbedrijf binnen de gemeente gezien kan worden als een soort bank, waaruit kredieten verleend worden voor de aankoop van grond en de uitvoering van ruimtelijke projecten. Als 'bank' dient het Grondbedrijf een goede solvabiliteit te hebben. Maar ook om te voorkomen dat geld bestemd voor andere activiteiten en gemeentelijke dienstverlening gebruikt moet worden om tekorten binnen de grondexploitaties en grote projecten op	De vertraagde groei van het weerstandsvermogen in de afgelopen periode heeft andere oorzaken: Diverse projecten hebben een looptijd van vele jaren, waarbij een inschatting wordt gemaakt van het jaar waarin de grondexploitatie geliquideerd kan worden en dus winst genomen kan worden. Het grondbedrijf treedt daarbij op als private partij en is mede afhankelijk van marktomstandigheden. De onlangs vastgestelde regels voor resultaatbepaling leiden o.i. tot een realistischer beeld. De nota Risicomanagement wordt één maal per jaar uitgebracht, tenzij bijzondere omstandigheden een hogere frequentie wenselijk maken. In onze brief aan de Raad de dato 21 april jl. hebben wij toegezegd een herziene nota te presenteren in het najaar van 2009.
--	---

te vangen. Bovendien gaat het hierbij om publiek geld, waarover ook publieke verantwoording afgelegd dient te worden, zowel qua besteding als qua financiële betrouwbaarheid. De Rekenkamer constateert dat met het toenemen van het aantal grote ruimtelijke projecten in Breda en het geïnvesteerde vermogen hierin, ook de urgentie van een adequaat professioneel projectbeheer, risicomanagement en een adequaat weerstandsvermogen toeneemt. De Rekenkamer stelt dan ook dat verbeteringen in deze urgent en voortvarend tot stand gebracht dienen te worden, evenals overigens verbetering van de toetsende en controlerende rol van de raad in deze.	De stelling over de zelfstandige positie van het grondbedrijf wordt door college en gemeenteraad onderschreven. Evenzo hechten ook wij waarde aan grote betrouwbaarheid en aan publieke verantwoording. Wij menen hieraan overigens te voldoen. Tot slot zijn ook wij van mening dat professioneel projectbeheer de basis vormt voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de plannen. Daarom memoreren wij de volgende maatregelen waartoe reeds is besloten: - De uitvoering van de leidraad programma-management waarin procedures, taken en verantwoordelijkheden zijn omschreven; - Idem voor de leidraad projectmanagement; - De instelling van een aparte directie programma- en projectmanagement; - De implementatie van een verbeterplan grondbedrijf; - De invoering van adequaat risico-management in andere organisatiedelen dan het grondbedrijf.
Aanbevelingen Rekenkamer Breda	Reactie college
12. Maak zo spoedig mogelijk werk van de implementatie van structurele uitgebreide preventieve risicoanalyses en een uitgebalanceerd, goed onderbouwd en gestructureerd risicomanagement.	Korthedshalve verwijzen wij naar eerdere opmerkingen. In het najaar presenteren wij een de geactualiseerde nota Risicomanagement.
13. Zet vooral in op het voorkómen van risico's door middel van een goede afstemming van ruimtelijke doelen/ambities op de behoefte van burgers en bedrijven, strakke consistente plannen aan de voorkant van grondexploitaties en projecten, en een strak professioneel projectbeheer.	Deze aanbeveling beschouwen wij als een ondersteuning van de ingezette werkwijze, waarbij de ruimtelijke plannen altijd de basis zullen vormen voor aan- en verkoop van onroerende goederen.

14. Zorg voorts dat de reserves van het Grondbedrijf en het weerstandsvermogen binnen korte termijn voldoende op peil komen om eventuele risico's af te dekken. Maak strakkere afspraken omtrent het bereiken van de geplande hoogte van het weerstandsvermogen van 40 miljoen.	Wij zullen de raad (mede op basis van de hierboven genoemde scenario's) tijdig adviseren (Kadernota 2010).
--	---

