

Bredaas grondbeleid

Een onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad, de grondexploitaties en de ruimtelijke programmering van de Gemeente Breda





Bredaas grondbeleid

Een onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad, de grondexploitaties en de ruimtelijke programmering van de Gemeente Breda

'Bredaas Grondbeleid'

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. Lex van Eijndhoven RA

Rekenkamer Breda
Januari 2013

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	1
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Inleiding	
1.2 De onderzoeksopzet en de onderzoeksvragen	
Hoofdstuk 2 Informatievoorziening aan de raad, kaderstelling en controle door de raad	14
2.1 Inleiding	
2.2 Bevindingen en aanbevelingen rekenkamerrapport uit 2009 over de informatievoorziening aan en de kaderstelling/controle van de raad	
2.3 Toezeggingen van het college n.a.v. het rapport en behandeling in de raad	
2.4 De informatievoorziening: het vervolg en de stand van zaken anno 2012	
2.5 Kaderstelling-controle, wat kan en doet de raad met de geboden informatie	
2.6 Aanbevelingen	
Hoofdstuk 3 Programmering in Breda: historie, realisatie, haalbaarheid, financiële gevolgen, prognoses	31
3.1 Inleiding	
3.2 De ruimtelijke programmering en realisatie, een terugblik	
3.2.1 <i>De stedelijke programmering en realisatie in de afgelopen jaren</i>	
3.2.2 <i>De programmering in de grondexploitaties en de realisatie in de afgelopen jaren</i>	
3.2.3 <i>Strategieën en aanpassingen ten aanzien van de programmering 2004-2012</i>	
3.3 De programmering voor de komende jaren (2012-2020) en de haalbaarheid	
3.3.1 <i>De stedelijke programmering in 2012-2020</i>	
3.3.2 <i>De programmering in de grondexploitaties in 2012-2020</i>	
3.4 De grondexploitaties, de financiële resultaten en de financiële positie van het Grondbedrijf	
3.5 De parameters, opbrengstberekeningen en risico's in de grondexploitaties	
3.6 Bijsturing, maatregelen, strategieën en eventuele consequenties	
3.7 Aanbevelingen	
Bijlage 1 Welke informatie heeft de raad nodig om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitvoeren?	69
Bijlage 2 Verklarende begrippenlijst	70
Bijlage 3 De formele bestuurlijke hoor- en wederhoorreactie van het college van B&W van de gemeente Breda op het rapport	77
Bijlage 4 Het nawoord van de Rekenkamer Breda	82

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In het rapport 'Bredaas Grondbeleid' doet de Rekenkamer Breda verslag van haar onderzoek naar het grondbeleid en de ruimtelijke programmering van de gemeente Breda. Hoofdstuk 1 gaat in op de aanleiding voor dit onderzoek en de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 2 belicht de informatievoorziening naar de gemeenteraad aangaande het grondbeleid en de ruimtelijke projecten. Hoofdstuk 3 handelt over de ruimtelijke programmering van de gemeente Breda, de grondexploitaties, de realisatie door de jaren heen en de financiële prognoses. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de Rekenkamer en de aanbevelingen naar aanleiding van die bevindingen.

De informatievoorziening aan de raad (Hoofdstuk 2)

De Rekenkamer belicht in hoofdstuk 2 allereerst het vervolg dat de gemeente Breda heeft gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit het vorige rekenkamerrapport naar het grondbeleid uit 2009 (Rekenkamer Breda, 2009). De Rekenkamer constateert dat een aantal belangrijke aanbevelingen en toezeggingen nog geen vervolg hebben gekregen. Dat geldt onder meer voor de toezegging om een Meerjaren Perspectief Grondbeleid (MPG) op te gaan stellen, waarin inhoudelijke en financiële informatie over alle projecten integraal wordt weergegeven. De Rekenkamer stelt vast dat de financiële informatie omtrent het grondbeleid de afgelopen jaren wel verder uitgebreid is, met name in het jaarverslag, de bestuursrapportages en door middel van mondelinge informatie. Door de grote tekorten en de noodzakelijke afboekingen heeft het grondbeleid meer en meer een centrale plaats verworven binnen de beschouwingen inzake de financiële positie van de gemeente Breda. De Rekenkamer constateert echter dat bij die financiële informatie, die met name in de commissie Bestuur wordt behandeld, de inhoudelijke aspecten en achtergronden te weinig aan bod komen.

De raad ontvangt daarnaast wel veel ruimtelijke ontwikkelingsdocumenten, zoals bestemmingsplannen, algemene visiedocumenten, nota's, stedenbouwkundige ontwerpen, die vooral in de Commissie Ruimte worden besproken. Maar daarin komen evenwel juist de financiële aspecten in het algemeen weinig tot niet aan de orde. Over het geheel genomen bestaat in Breda daardoor nog steeds, evenals in 2009, een scherpe scheiding tussen inhoud en financiën in de informatie die naar de raad gaat.

De Rekenkamer constateert verder dat de raad naast de standaard cyclische producten vooral incidentele, ad hoc informatie over de afzonderlijke ruimtelijke projecten/grondexploitaties ontvangt, met name bij successen of problemen. Dit betreft vaak uitsluitend stand-van-zaken informatie (zonder ontwikkelingen, context, alternatieven), die per brief of mondeling wordt verstrekt, veelal pas in een relatief laat stadium of achteraf. Bovendien worden de achtergronden en consequenties van voorstellen/keuzes/problemen en de eventuele samenhangen met andere projecten hierin zelden (uitgebreid) beschreven. Wanneer de raad documenten ter besluitvorming over en/of kredietvoting voor specifieke projecten krijgt voorgelegd, is dat vaak in het allerlaatste stadium van besluitvorming, waarbij nogal eens tijdsdruk wordt gelegd op het nemen van een besluit. Raadsleden hebben hierdoor nogal eens het gevoel dat zij in een (te) laat stadium worden geïnformeerd en voor min of meer voldongen feiten worden gesteld.

Nog steeds, zo constateert de Rekenkamer, ontbreekt het de raad aan een integraal overzicht van de ruimtelijke programmering, alle ruimtelijke projecten en de grondexploitaties. In een integraal overzicht dienen inhoudelijke programmering en financiën met elkaar verbonden te zijn

en dienen ontwikkelingen in de tijd goed zichtbaar te worden gemaakt. Het ontbreken van een dergelijk overzicht heeft tot gevolg dat het voor de raad heel moeilijk is om de verbindingen te leggen tussen inhoud en financiën, en tussen de afzonderlijke projecten en de overall ruimtelijke planning/programmering. Financiële consequenties van specifieke inhoudelijke beslissingen zijn daardoor moeilijk te overzien. Bovendien is het lastig om bij beslissingen over afzonderlijke projecten het overall beeld goed in de gaten te houden en na te gaan in hoeverre projecten al of niet met elkaar concurreren qua programmering (en financiën). Dan kan het gebeuren dat afzonderlijke projecten een hoge haalbaarheid lijken te bezitten, terwijl die haalbaarheid op overall niveau gezien de stedelijke programmering (en de regionale concurrentie) minder aannemelijk is.

Dit gebrek aan integraal overzicht wordt versterkt doordat informatie in de standaard cyclische producten (begroting, bestuursrapportages, jaarverslagen) en in andere nota's, plannen, voorstellen en brieven, evenals ten tijde van het vorige rekenkameronderzoek, veelal vrij eendimensionaal is. Deze informatie bevat vaak weinig ontwikkelingen in de tijd, alternatieven, context, risico's en uitgebreide inhoudelijke en financiële consequenties van verschillende keuzes. Veel informatie over ruimtelijke projecten en grondzaken wordt bovendien alleen mondeling en/of via geheime stukken aan de raad overgebracht.

De Rekenkamer stelt vast dat bijna alle gedetailleerde en inhoudelijke informatie ten aanzien van het grondbeleid en de ruimtelijke programmering/projecten in Breda het predicaat 'geheim' krijgt opgeplakt. Dat maakt nadere bestudering, gedachtevorming, onderling overleg en openbare discussie ter zake heel lastig. De informatie is vaak complex, en maar moeilijk in één keer te begrijpen en geheel te doorzien. Dat leidt ertoe dat raadsleden maar moeizaam alle gevolgen van gepland of lopend beleid kunnen overzien. Bovendien beklijft mondelinge informatie en geheime informatie die uitsluitend ter inzage ligt, niet echt en is deze moeilijk overdraagbaar naar andere raadsleden. Deze gang van zaken bemoeilijkt voor raadsleden tevens een goede dossiervorming. Ook de gescheiden behandeling in verschillende commissies van grondbeleid en ruimtelijk beleid doen afbreuk aan een adequate (integrale) behandeling door de raad.

Overigens blijkt dat de geheime documenten die naar de raad gegaan zijn, nergens binnen de gemeente worden geregistreerd of gearhiveerd, waardoor deze niet te achterhalen zijn. Hoewel het de bedoeling is dat de geheime informatie na verloop van tijd openbaar wordt gemaakt, blijkt dat in de praktijk in Breda (nauwelijks tot) niet voor te komen. Het verdient derhalve aanbeveling deze geheime stukken te registreren. Daarnaast is het aan te bevelen de hoeveelheid geheime informatie sterk te gaan beperken om een integraal monitoren van de stand van zaken binnen het Grondbedrijf en de stedelijke programmering, dossiervorming door raadsleden, een openbaar debat en een openbare toetsing van de ruimtelijke projecten mogelijk te maken.

In veel gevallen blijkt dat het college door de raad gemandateerd is om in het grondbeleid en de ruimtelijke projecten zelfstandig beslissingen te nemen. De raad ontvangt veel besluiten alleen kort samengevat ter kennisname. In 2011 heeft de raad het college nog verder gemandateerd op het gebied van het grondbeleid en ruimtelijke projecten, waardoor de raad nog verder op afstand is geraakt ten aanzien van deze materie. De Rekenkamer adviseert, overeenkomstig haar taak om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken, de raad om zelf nog meer een actieve rol in te nemen en om de mandateringen en de besluitvormingsprocessen te heroverwegen. De raad draagt immers uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid voor het beleid en dient in deze ook verantwoording af te leggen aan de burgers van de stad.

De Rekenkamer is voorts van oordeel dat het college de raad inzake het grondbeleid en de stedelijke programmering meer integraal, actiever en vroegtijdiger dan tot nu het geval is, dient te informeren. Een centrale plaats dient daartoe, zoals bijna standaard in alle grotere Nederlandse gemeenten, te worden toegekend aan een jaarlijks te verschijnen meerjarenperspectief

grondbeleid (MPG). In een dergelijk MPG worden alle relevante gegevens rond de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten, zoveel mogelijk ook in historisch perspectief, opgenomen: de actuele vermogenspositie van het grondbedrijf, de inhoudelijke en financiële stand van zaken binnen de afzonderlijke grondexploitaties en ruimtelijke projecten, de winst- en verliesneming op projecten, de eventuele winstafdrachten, het verloop van de reserves, de voorgenomen en gerealiseerde programmering, de berekende kosten en opbrengsten, de relevante beleidsontwikkelingen en de begroting voor de bouwgrondexploitatie (zie voor een nadere uiteenzetting Bijlage 1). Het uitbrengen van een toegankelijk meerjarenperspectief grondbeleid vormt een cruciale hoeksteen binnen de informatievoorziening aan de raad. Zonder een toegankelijk MPG kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol nauwelijks naar behoren gestalte geven. Het verdient in dat kader verder aanbeveling om alle gevoeligheden, gevaren en risico's rond de grondexploitaties en ruimtelijke projecten expliciet en vroegtijdig aan de raad te rapporteren. De raad is een lekenbestuur waarvan niet mag worden verwacht dat deze zelf de essentie uit dikke pakken papier haalt en zelf cijfers interpreteert. Belangrijke zaken dienen expliciet en zonder omwegen aan de raad te worden gemeld. Het gaat immers om buitengewoon omvangrijke bedragen en belangen, sterker nog om grote financiële tekorten die vergaande gevolgen hebben voor andere beleidsterreinen en het voorzieningenniveau voor de stad.

In 2012 is de gemeenteraad van Breda een traject richting een nieuwe Structuurvisie 2030 gestart. In het kader hiervan bestaan mogelijkheden om scherpere keuzes te maken en de ruimtelijke programmering te herdefiniëren. Een eerste vereiste hierbij is een helder, volledig en samenhangend beeld bij de raad omtrent de stand van zaken en mogelijke consequenties voor de toekomst.

Het is daarnaast wellicht goed om nog een opmerking te maken over de algemene context waarbinnen het grondbeleid en de stedelijke programmering in Breda vorm krijgt. Deze context kent een te verbrokkeld karakter. Dat geldt voor de ambtelijke organisatie (waarin Ruimtelijke ontwikkeling en Grondbedrijf/projectbeheer verschillende afdelingen zijn) en het college (waarbij verschillende wethouders de verantwoordelijkheid hebben voor Grondbeleid, Ruimtelijke Ontwikkeling en de verschillende projecten), als ook voor de raad (waar eveneens het Grondbeleid in de ene commissie en Ruimtelijke ontwikkeling in een andere commissie en de verschillende projecten verspreid over de commissies behandeld worden). Deze context maakt een integrale sturing en het monitoren van het onderlinge verband tussen projecten (wijzigingen in het ene project kunnen grote consequenties hebben voor andere projecten) en de onderlinge concurrentie tussen de verschillende projecten tot een uiterst lastige opgave. Zeker wanneer aan dat monitoren geen jaarlijks bijgestelde meerjarenperspectief (MPG) ten grondslag ligt. Het verdient aanbeveling om ook deze (verbrokkelde) context en sturing aan een nader onderzoek te onderwerpen.

De ruimtelijke programmering in Breda, de realisatie, de grondexploitaties en de financiële gevolgen (Hoofdstuk 3)

Hoofdstuk 3 gaat in op de ruimtelijke programmering van de gemeente Breda, de realisatie hiervan in de afgelopen acht jaar en de financiële resultaten van de grondexploitaties. Daarna gaat het hoofdstuk in op de gehanteerde programmering van Breda in de komende acht jaar, de haalbaarheid hiervan en de mogelijke financiële prognoses ten aanzien van de grondexploitaties.

De ruimtelijke programmering en realisatie in 2004-2012

De gemeente Breda hanteert vanaf begin deze eeuw een ambitieus ruimtelijke programma met als doel een groei van Breda naar 185.000 inwoners en een groei van de werkgelegenheid naar 110.000 banen in 2020. Daartoe worden plannen ontwikkeld om ruim 20.000 nieuwe woningen en ongeveer 300.000 m² aan nieuwe kantoren te bouwen, en ongeveer 240 ha aan nieuwe

bedrijventerreinen te creëren in de periode tot 2020. Om de ruimtelijke ontwikkelingen in eigen hand te houden en zelf de opbrengsten binnen te halen, voert de gemeente Breda een proactief grondbeleid. In dit kader schaft de gemeente Breda in de loop der jaren veel grond aan, niet alleen grond direct bedoeld voor gebiedsontwikkeling, maar ook strategische gronden voor toekomstige ontwikkelingen. Daar sluit de gemeente Breda hoge leningen voor af.

In de loop der jaren lopen veel ruimtelijke projecten evenwel vertraging op en blijft de verkoop sterk achter bij de verwachtingen. In de periode 2004 tot en met 2008 wordt nog niet de helft van het geplande aantal nieuwbouwwoningen gebouwd en verkocht. Diverse oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen, waaronder een te ambitieuze planning, een weinig consistent projectbeheer en het feit dat het aanbod niet erg goed aansluit op de vraag, zo constateert de Rekenkamer aan de hand van documenten van de gemeente Breda zelf. Nadat in 2008 de economische crisis uitbreekt, blijft de realisatie en verkoop van woningen, bedrijventerreinen en kantoren verder achter bij de planning. In 2008 t/m 2011 wordt vanuit de grondexploitaties slechts ongeveer 40 procent van het geplande aantal nieuwbouwwoningen verkocht. De verkoop van bedrijventerreinen en nieuwe kantoren vanuit de eigen grondexploitaties stagneert nagenoeg geheel.

Overigens ontbreken nogal wat gegevens omtrent de realisatie van de ruimtelijke programmering vooral met betrekking tot de jaren 2004-2008. Deze gegevens kunnen niet worden aangeleverd door het Grondbedrijf en de afdeling Ruimte van de gemeente Breda. Deze realisatiegegevens werden niet standaard geregistreerd.

Omdat de verkoop door de jaren heen achterblijft bij de planning, lopen de grondexploitaties meer en meer vertraging op en kunnen deze niet volgens planning worden afgesloten. De belangrijkste strategie die de gemeente Breda hanteert, hoewel mogelijk niet een bewuste strategie, betreft het doorschuiven van de niet gehaalde programmering naar latere jaren en het verder faseren en oprekken van de einddatum van de projecten. Een 19-tal grondexploitaties die al voor 2008 geheel afgerond hadden moeten zijn volgens de planning, lopen nu (eind 2012) nog steeds. Voor de meeste exploitaties staat de einddatum nu in of na 2015 gepland en dan is zo'n acht tot tien jaar extra rentekosten betaald, althans ervan uitgaande dat de nu geplande einddatum wordt gehaald (anders lopen de kosten verder op). Ingrepen in de inhoud of omvang van de programmering vinden voor 2009 niet plaats. De gemeente Breda houdt vast aan haar omvangrijke ambities.

In 2009 wordt het duidelijk dat de gehanteerde programmering niet haalbaar is. De Provincie Noord-Brabant stelt in 2009 voor Breda een maximum van 7.350 te bouwen woningen in de periode 2009-2020 vast. Meer acht de Provincie niet haalbaar. Daarop schrapt de gemeente Breda enkele nog niet in exploitatie genomen plannen en waardeert de betreffende grond af naar agrarische waarde bij de Jaarrekening 2009. Eind 2010 keurt de raad de Stedelijke herprogrammering (Koers gezet, 2010) goed en wordt de programmering van woningen en kantoren (enigszins) verder naar beneden bijgesteld. De gemeente Breda heeft echter een omvangrijke plancapaciteit aan woningen, kantoren en bedrijventerreinen in de bestemmingsplannen opgenomen en heeft veel vergunningen, opties en bouwclaims afgegeven aan allerlei partijen (zoals corporaties, ontwikkelaars, bouwers). Bouwaanvragen kunnen daardoor moeilijk worden afgewezen en diverse partijen blijken in de afgelopen jaren meer te bouwen dan gedacht. Het blijkt moeilijk te zijn voor de gemeente Breda om de programmering goed in de hand te houden en te sturen.

Bovendien start de gemeente zelf ook steeds weer nieuwe plannen, onder meer vanuit de verwachting dat de nieuwe plannen beter aansluiten bij de vraag en de behoefte van burgers en tevens vanuit de wens om meer opbrengsten uit de grondexploitaties binnen te halen. Al snel na de herprogrammering in 2010 is daardoor weer een overprogrammering van woningen te constateren. Met name de laatste jaren ontstaat een toenemende concurrentie tussen de

verschillende bouwprojecten. Het lastig verkoopbare aanbod van woningen, kantoren en bedrijventerreinen (vanwege de hoge prijs, niet courante ligging, omvang of soort) wordt daardoor meer en meer uit de markt gedrukt. Veel projecten, waar al overeenkomsten voor gesloten zijn en waar de gemeente Breda al kosten in heeft gemaakt, zijn echter moeilijk zonder juridische procedures, schadeclaims en extra kosten aan te passen. De gemeente kiest derhalve ook in de afgelopen jaren voornamelijk voor het steeds verder de toekomst in schuiven van de programmering; daarnaast wordt, waar mogelijk, ook gekozen voor het enigszins verder neerwaarts bijstellen van de programmering en het ombuigen van projecten op een natuurlijk moment (wanneer deze al stilliggen en/of als de ontwikkelaars/bouwers zelf willen stoppen met het project).

De ruimtelijke programmering van de gemeente Breda in 2012-2020 en de haalbaarheid

Ook voor de komende periode van 2012 tot 2020 kent de gemeente Breda nog een ambitieuze ruimtelijke programmering, niet alleen op stedelijk niveau, maar ook binnen de eigen grondexploitaties. Het doel is nog steeds om een groot deel van de ruimtelijke planning van woningen, kantoren en bedrijventerreinen via de eigen grondexploitaties te realiseren. De bestaande programmering van de gemeente Breda rust evenwel voornamelijk op theoretische aannamen en berekeningen, zo constateert de Rekenkamer. De gemeente Breda heeft te weinig marktonderzoek laten doen om de planning ook daadwerkelijk te onderbouwen.

De programmering van nieuwbouwwoningen op stedelijk niveau en in de grondexploitaties van de gemeente Breda bestaat, vanuit de wens om met name hogere inkomensgroepen naar Breda te trekken, vooral uit woningen in de duurdere prijsklassen. Onderzoek van het RIGO in 2010 laat echter zien dat Breda in de loop der jaren feitelijk vooral studenten en Oost-Europese werknemers als nieuwe inwoners heeft aangetrokken, groepen die over het algemeen niet over de financiële middelen beschikken om het aanbod uit de duurdere prijsklassen te kunnen kopen. De grote hoeveelheid duurdere gezinswoningen en appartementen blijken daardoor moeilijk verkoopbaar en worden deels telkens doorgeschoven naar latere jaren. Hierdoor is een soort boeg golf ontstaan van moeilijk verkoopbare producten, waarvan een belangrijk deel zich in de gemeentelijke grondexploitaties bevindt.

Demografische prognoses wijzen uit dat Breda ook in de komende jaren vooral een toename kent van studenten, Oost-Europese werknemers en daarnaast van oudere ouderen. De vraag op de Bredase woningmarkt ligt de komende jaren daardoor, ook door de economische crisis, vooral op het vlak van huurwoningen en goedkope woningen, en in de sfeer van zorgwoningen. Het grote aanbod van duurdere nieuwbouwwoningen in de grondexploitaties blijft derhalve haaks op de feitelijke vraag staan. Gezien de relatief geringe verkoop van woningen vanuit de eigen grondexploitaties in de afgelopen jaren, de huidige stagnerende verkoop van woningen en de bestaande (forse) mismatch in de programmering, stelt de Rekenkamer stevige vraagtekens bij de realiseerbaarheid van de gehanteerde planning en verwachte verkoop in de komende jaren. Het verdient derhalve aanbeveling de programmering verder (fors) neerwaarts bij te stellen en vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen.

Datzelfde geldt voor de planning van nieuwe bedrijventerreinen. Op basis van een theoretische berekening houdt de gemeente Breda een streefgemiddelde aan van 20 ha nieuw uitgeefbare bedrijventerreinen per jaar, deels vanuit de grondexploitaties. Gegeven de huidige economische situatie en de geringe uitgifte van bedrijventerreinen in de afgelopen jaren (slechts ongeveer 0,8 ha per jaar) plaatst de Rekenkamer ook hier stevige vraagtekens bij de haalbaarheid van de gehanteerde planning voor de komende jaren. De Rekenkamer beveelt in dat kader aan het advies van Deloitte bij de Jrk2011 te volgen om zeer terughoudend te zijn met het incalculeren van opbrengsten uit de verkoop van nieuwe bedrijventerreinen en om de programmering sterk neerwaarts bij te stellen.

Hetzelfde kan worden vastgesteld ten aanzien van de planning van nieuwe kantoren. Op basis van theoretische aannamen komt de gemeente Breda tot een geplande uitgifte van nieuwe kantoren qua omvang liggend tussen de 140.000 m² en 240.000 m² in 2011-2020, waarvan 118.000 m² vanuit de eigen grondexploitaties. Gezien de bovengemiddelde leegstand van kantoren in Breda, de afspraak om verouderde kantoren op te gaan knappen en weer aan de markt aan te bieden, plus het feit dat de kantorenmarkt momenteel vrijwel geheel stagneert, plaatst de Rekenkamer eveneens stevige vraagtekens bij de haalbaarheid van de geplande uitgifte van kantoren. Ook hier onderschrijft de Rekenkamer het advies van Deloitte bij de Jrk2011 om voorlopig geen opbrengsten uit de verkoop van nieuwe kantoren in te plannen en om de programmering (fors) neerwaarts bij te stellen.

Tot slot acht de Rekenkamer het wenselijk de haalbaarheid van de omvangrijke detailhandelsplannen van de gemeente Breda, waarin een forse uitbreiding van het huidige winkelaanbod in Breda is voorzien, nog eens stevig tegen het licht te houden. Dat tegen de achtergrond van het feit dat de huidige economische crisis en de toenemende verkoop via internet de bestaande detailhandel al flink onder druk zet en de leegstand van winkels recentelijk toeneemt.

Inmiddels heeft de gemeente Breda enkele stappen gezet om de programmering (enigszins) aan te passen, om te buigen in de richting van een beter verkoopbaar aanbod en neerwaarts bij te stellen. Het is evenwel niet gemakkelijk om beweging in bestaande (lopende) projecten te brengen¹ en om de programmering dusdanig te wijzigen dat het aanbod beter verkoopbaar is. In enkele gewijzigde plannen blijkt ook het nieuwe aanbod maar moeizaam te verkopen. De Rekenkamer acht het raadzaam de bestaande programmering in zijn gehele breedte nog eens kritisch tegen het licht te houden, vooral met het oog op de sterk oplopende kosten en risico's.

De financiële resultaten van de grondexploitaties in de jaren 2005 t/m 2011

Door de vertragingen in de ruimtelijke projecten en de achterblijvende verkoop vanuit de grondexploitaties geven de opbrengsten uit de grondexploitaties een dalend verloop te zien. De kosten, met name rentekosten voor de leningen, plankosten en beheerkosten, nemen daarbij steeds verder toe. Dat leidt ertoe dat de verwachte inkomsten van het Grondbedrijf ieder jaar verder naar beneden bijgesteld moeten worden, terwijl de verliezen en de noodzakelijke afboekingen sterk toenemen. Wordt bij de Jaarrekening 2006 nog ruim 83 mln. aan positieve opbrengsten verwacht voor de periode 2007-2012, uiteindelijk is in die periode aan totale opbrengsten ongeveer 47 mln. binnengekomen: 2 mln. aan daadwerkelijke eindopbrengsten uit afgesloten grondexploitaties, daarnaast heeft de gemeente Breda voor 45 mln. aan tussentijds winst genomen op lopende projecten, waardoor de eindopbrengsten van die projecten zijn afgeroomd. Daar staat een totaalbedrag aan verliezen in diezelfde periode tegenover van ongeveer 92 mln. (58,7 mln. aan ingestelde voorzieningen voor berekende tekorten in negatieve grondexploitaties en een bedrag van 33 mln. aan afboekingen).

Daarnaast was het Grondbedrijf in de periode 2004-2009 verplicht om 73 mln. aan het concern af te dragen. Reeds in 2006/2007 blijkt het Grondbedrijf moeite te hebben om de verplichte afdracht te betalen. Ondanks de sterk verminderende opbrengsten en de oplopende tekorten heeft het Grondbedrijf de verplichte afdracht aan concern ook in de jaren daarna moeten afbetalen, waardoor het Grondbedrijf moest interen op de reserves. Dit is contrair aan de afspraak dat de verwachte opbrengsten gebruikt zouden worden om het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf aan te vullen naar het gewenste niveau van 40 mln. om de berekende risico's op te kunnen vangen. Dit weerstandsvermogen staat in 2004 op ongeveer 20 mln. en is daarna gedaald in de periode 2004-2008 naar een negatieve stand in 2008. De gewogen risico's in de grondexploitaties worden in 2008 echter al berekend op ongeveer 63 mln. Bij het uitbreken van de crisis in 2008 blijkt het Grondbedrijf daardoor niet risico- en crisisbestendig te zijn. Reeds in

¹ Daar is een aanpassen, downsizen en afboeken van plannen/gronden voor nodig niet alleen bij de gemeente zelf, maar bij alle bouwende partijen in Breda.

2008 was geen dekking aanwezig voor risico's of tegenvallende resultaten, zoals de Rekenkamer constateert in haar eerdere rapport over het Grondbeleid uit 2009 ('Grondbeleid onder constructie', 2009). De aanbeveling in dit rapport was om het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf zo spoedig mogelijk op te bouwen. Het college stelde dat het weerstandsvermogen opgebouwd zou worden door middel van nog verwachte opbrengsten uit de grondexploitaties. Deze komen vervolgens echter niet/veel minder binnen en de opbouw is derhalve niet gelukt: het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf staat in 2012 nog steeds op nul. De gemeente Breda heeft de opgetreden verliezen en afboekingen in de grondexploitaties moeten opvangen vanuit de Algemene Middelen en heeft daardoor in de afgelopen jaren sterk ingeteerd op haar algehele reserves en haar vermogen. Eind 2011 staat de algemene reserve van de gemeente Breda op slechts 33,6 mln.

Hoe staan de grondexploitaties, de financiële prognoses en de risico's er anno 2012 voor?

Half 2012 heeft de gemeente Breda 43 grondexploitaties lopen, waarvan de boekwaarde in totaal ongeveer 110 mln. bedraagt². Dit is het bedrag dat netto (na aftrek van de kosten) nog moet binnenkomen om quitte te spelen. De huidige stand van zaken leidt echter tot een berekening van maximaal 45 mln. aan opbrengsten (minus de kosten), een tekort van 65 mln. om het benodigde bedrag van 110 mln. te bereiken. Daar tegenover staat een reeds ingestelde voorziening voor negatief staande grondexploitaties van ongeveer 80 mln. bij de 2^{de} Burap 2012. De gewogen risico's, waarin de kans op voordoen al is doorgerekend, worden momenteel berekend op 50 à 65 mln. Dat is dus het bedrag waar binnen de eindopbrengsten reëel gezien rekening mee moet worden gehouden. Overall leidt dit tot een gemiddeld berekend tekort voor de komende jaren van ongeveer 40 mln..

Deze berekening geeft echter hoogstwaarschijnlijk nog een te positief beeld. Dat is allereerst het gevolg van het feit dat de opbrengstberekeningen in de grondexploitaties waarschijnlijk nog te positief berekend zijn. De opbrengstberekeningen gaan uit van een opbrengststijging van 1 procent vanaf 2014, terwijl realistisch gezien eerder een prijsdaling voor de hand ligt. Daarnaast zijn nog veel opbrengsten binnen de grondexploitaties voor de komende jaren ingecalculiseerd uit de verkoop van dure woningen, bedrijventerreinen en kantoren. Op basis van de huidige langdurige economische en vastgoedcrisis en de geringe verkoop in de afgelopen jaren kunnen bij deze verwachte opbrengsten de nodige vraagtekens worden geplaatst. De verwachting luidt immers dat de economische situatie niet op korte termijn verbetert en dat de verkoop van woningen, kantoren en bedrijventerreinen voorlopig nog niet aantrekt. Een (noodzakelijke) neerwaartse bijstelling van programmering, prijzen en projecten zal verdere negatieve gevolgen hebben voor de opbrengsten van het Grondbedrijf. De Rekenkamer stelt echter vast dat zo voortgaan en de kosten verder op laten lopen, mogelijk nog negatiever kan uitpakken. De Rekenkamer constateert dat per project/grondexploitatie een nauwkeurige afweging nodig is inzake de hoogte van de nog te maken kosten, de te verwachten opbrengsten, de risico's en in hoeverre de geplande programmering haalbaar is. In dat licht dient overwogen te worden in hoeverre stoppen en afboeken mogelijk goedkoper en verstandiger blijken te zijn dan voortgaan.

In de 2^{de} Burap 2012 verwacht de gemeente Breda bij de Jrk2012 weer een verlies van minimaal 17,5 mln. te moeten nemen op de grondexploitaties en een bedrag tussen de 10 en 25 mln. te moeten afboeken (afhankelijk van keuzes). Ook wordt voor de komende jaren de kans op verdere vertragingen, noodzakelijke prijsdalingen en verdere neerwaartse bijstelling van de programmering groot geacht. Dit heeft een negatief effect op de verwachte opbrengsten uit de grondexploitaties. Daarnaast pakken de door de gemeente Breda berekende risico's mogelijk nog negatiever uit dan berekend, aangezien risico's die daadwerkelijk optreden, zich dan voor de volle 100% gaan voordoen. Bovendien staan binnen een flink aantal projecten risico's nog p.m., die nog niet meegenomen zijn binnen het totaal van risico's. Een optelling van negatieve

² Daarnaast bezit het Bredase Grondbedrijf nog voor 67 mln. aan 'losse' grondposities, waar ieder jaar een structureel verlies van ca. 2,5 mln. op wordt geleden.

ongewogen risico's laat zien dat de gemeente Breda mogelijk nog voor zo'n 150 mln. aan risico's in de grondexploitaties loopt.

De begin 2012 uitgevoerde financiële stresstest van het SEO schetst in deze nog veel somberdere scenario's. Het SEO berekent dat de gemeente Breda bij een aanhoudende vastgoedcrisis de komende jaren een negatief effect op de cashflow van het Grondbedrijf kan verwachten van minimaal 93 mln. (onder de aanname dat 80% van de projecten wordt gestopt en de kosten dalen) en maximaal 197 mln. (als projecten niet worden gestopt en de kosten derhalve niet dalen).

Het risicomanagement en zicht op de toekomst

In 2009 stelt de Rekenkamer vast dat het risicomanagement op dat moment nog in de kinderschoenen staat. Risico's werden vaak pas ontdekt wanneer deze zich voordeden. Nu, anno 2012 zijn inmiddels belangrijke stappen gezet in de risicoberekeningen en het gestructureerd bijhouden van de ontwikkelingen in de grondexploitaties, zo luidt het oordeel van de Rekenkamer. De Rekenkamer stelt echter vast dat binnen het risicomanagement van de gemeente Breda nog belangrijke verbeteringen nodig zijn bij het voorkomen van risico's, het beheersen en verminderen van de risico's, het overdragen van risico's naar andere partijen en het afdekken van de risico's. Het is zaak het aanbod (qua hoeveelheid en soort) goed te laten aansluiten op de vraag en de behoefte van burgers, een goede projectbeheersing en consistente strakke regievoering vorm te geven en de gemeente binnen overeenkomsten en contracten goed in te dekken tegen mogelijke risico's. Het laatste deel van paragraaf 3.5 bevat een aantal belangrijke aandachtspunten in deze.

In paragraaf 3.6 schetst de Rekenkamer tot slot een aantal maatregelen en strategieën, die ingezet kunnen worden, alsmede de eventuele consequenties van verschillende maatregelen. Deze maatregelen variëren van het nog verder faseren van projecten in de tijd, het ombuigen en neerwaarts bijstellen van de programmering, tot het geheel saneren en afboeken van de grondposities en de grondexploitaties van de gemeente Breda. De Rekenkamer is van oordeel dat het aan de orde is scherpe keuzes en maatregelen te overwegen om de omvangrijke kosten en risico's terug te dringen. De Rekenkamer kent in deze een belangrijke rol toe aan de gemeenteraad van Breda. De raad is immers eindverantwoordelijk voor het gevoerde beleid en dient in deze ook verantwoording aan de burgers af te leggen.

De aanbevelingen

In haar rapport formuleert de Rekenkamer op basis van haar analyse van de informatievoorziening en haar analyse van de programmering twee reeksen van aanbevelingen.

Aanbevelingen inzake de informatievoorziening

Aanbeveling 1:

De Rekenkamer beveelt het college aan om de raad inzake het grondbeleid en de stedelijke programmering meer integraal, actiever en vroegtijdiger te informeren. Een centrale plaats dient daartoe, zoals bijna standaard in alle grotere Nederlandse gemeenten, te worden toegekend aan een jaarlijks te verschijnen meerjarenperspectief grondbeleid (MPG). In een MPG dienen alle relevante inhoudelijke en financiële gegevens rond de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten weergegeven te worden, zoveel mogelijk ook in historisch perspectief (zie bijlage 1 voor opbouw van een MPG).

Aanbeveling 2:

Het verdient in dat kader verder aanbeveling om expliciet aan de raad te rapporteren over alle gevoeligheden, gevaren en risico's rond de grondexploitaties en ruimtelijke projecten. De raad is een lekenbestuur waarvan niet mag worden verwacht dat deze zelf de essentie uit dikke

(geheime) pakken papier haalt en zelf uitgebreide spreadsheets met cijfers interpreteert. Belangrijke zaken dienen expliciet en zonder omwegen in een vroegtijdig stadium en compleet met context en achtergronden aan de raad te worden gemeld.

Aanbeveling 3:

De Rekenkamer adviseert verder overeenkomstig haar taak om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken, aan de raad om zelf een actievere rol in te nemen ten aanzien van (de sturing van) de grondexploitaties, de ruimtelijke projecten, de grondposities van de gemeente Breda en de financiële aspecten hiervan, evenals om in deze de mandateringen en de besluitvormingprocessen te heroverwegen.

Aanbeveling 4:

Het verdient aanbeveling om de hoeveelheid geheime informatie sterk te gaan beperken. Verklaar uitsluitend nog kleine onderdelen van financiële informatie (tijdelijk) geheim op het moment dat een onderhandelingsfase dit uitdrukkelijk nodig maakt. Het verdient voorts aanbeveling om de geheime stukken te gaan registreren en een datum toe te voegen waarop de geheime informatie openbaar toegankelijk gaat worden.

Aanbevelingen inzake ruimtelijke programmering en grondbeleid

Aanbeveling 1:

Voer als gemeente strakker regie op de programmering, de bouw- en ontwikkelmogelijkheden in Breda en op de daadwerkelijke aansluiting van projecten op de daadwerkelijke concrete marktvaart en daadwerkelijke behoefte; richt de realisatie veel strakker uitsluitend op de behoefte. Stuur als gemeente eenduidig naar een realistische planning voor de stad aan de hand van een eenduidige integrale visie.

Aanbeveling 2:

Breng op korte termijn de (openstaande) bestemmingsplancapaciteit terug in de bestemmingsplannen, treedt straffer op tegen open-eindafspraken voor bedrijven/organisaties in overeenkomsten, contracten en vergunningen, en dek de gemeente beter in tegen risico's en tegen claims van bedrijven en andere partijen. Aanpassingen in bestemmingsplannen kunnen altijd nog plaatsvinden, zo nodig via postzegelbestemmingsplannen. Het is van belang te voorkomen dat de concurrentie tussen de diverse bouwprojecten verder toeneemt, dat bouwplannen worden opgesteld/doorgezet die niet goed aansluiten bij de behoefte in en de spankracht van de stad, en dat bedrijven bij vertraging/niet doorgaan van plannen de risico's op de gemeente afwentelen.

Aanbeveling 3:

Pak de mismatch tussen vraag en aanbod veel rigouzeuzer aan. Laat in deze onafhankelijk marktonderzoek verrichten naar de daadwerkelijke vraag en behoefte, en breng de huidige plancapaciteit van woningen, kantoren en bedrijventerreinen en het uitgiftetempo per jaar terug naar c.q. pas deze aan de constateerde daadwerkelijke vraag/behoefte aan. Dit zowel in kwantiteit als in het soort aanbod dat uitgegeven wordt. Streef in deze naar een regionale aanpak en afstemming. Maak duidelijke afspraken met bouwende partijen om aan de behoefte aan huurwoningen, goedkope woningen en zorgwoningen in de stad te voldoen.

Aanbeveling 4:

Schrap de overprogrammering. Werk meer toe naar een situatie van schaarste en naar een meer organische stedelijke planning. Stel de (over)programmering in de eigen ruimtelijke projecten en grondexploitaties verder naar beneden bij, als ook in de stedelijke programmering. Stel ook strenge eisen aan de programmering van bedrijven waar al vergunningen aan afgegeven zijn en overeenkomsten mee zijn afgesloten (schrappen als geen vraag/niet haalbaar). Stem de aanpak

ook regionaal af om de concurrentie tussen de verschillende gemeenten onderling terug te brengen.

Aanbeveling 5:

Schrap de onhaalbare projecten, ook in de lopende grondexploitaties. Schets van alle grondexploitaties het verwachte eindresultaat, de kosten die nog gemaakt moeten worden, de opbrengsten die nog binnen moeten komen en de omvang van de risico's. Leg dit financiële plaatje naast de inhoudelijke haalbaarheid van de projecten en hak knopen door: geringe haalbaarheid, hoge kosten en/of omvangrijke risico's (resultierend in verlies) = stoppen. Afboeken kan in veel gevallen goedkoper zijn dan doorgaan en steeds meer verlies moeten nemen.

Aanbeveling 6:

Het verdient verder aanbeveling om de context en sturing binnen de gemeente Breda en de besluitvorming ten aanzien van ruimtelijke projecten aan een nader onderzoek te onderwerpen. Deze context kent een te verbrokkeld karakter. Dat geldt zowel voor de ambtelijke organisatie, het college, als ook voor de raad (waar het Grondbeleid in de ene commissie en Ruimtelijke ontwikkeling in een andere commissie behandeld wordt, plus de verschillende projecten verspreid over de commissies). Deze context maakt een integrale sturing, het monitoren van onderlinge verbanden tussen projecten (wijzigingen in het ene project kunnen grote consequenties hebben voor andere projecten) en het monitoren van onderlinge concurrentie tussen de verschillende projecten tot een uiterst lastige opgave.

Aanbeveling 7:

Heroverweeg de rol van de gemeente als private marktpartij in de ruimtelijke ontwikkeling, heroverweeg het (pro)actieve grondbeleid, de grondexploitaties en de grondposities van de gemeente Breda. Marktpartijen beheersen de ontwikkelrol beter en zijn de meest aangewezen partijen om deze taken uit te voeren en de marktrisico's op zich te nemen.

Aanbeveling 8:

Leer van het verleden, bevorder een kritisch risicobewustzijn binnen de organisatie en binnen het bestuur van de gemeente Breda. Organiseer intern standaard een onafhankelijke kritische toetsing, bijvoorbeeld à la de gemeente Amsterdam. Evalueer zelf kritisch alle ruimtelijke projecten, de grondposities, programmering en de effectiviteit van het risicomanagement. Zorg voor een integraal up-to-date overzicht van projecten en financiën (intern, voor college en de raad). Maak actief scherpe keuzes op basis van een kritische analyse en neem actief maatregelen waar dat nodig is. De Rekenkamer is de mening toe gedaan dat hierbij een centrale rol is weggelegd voor de raad, aangezien de eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk beleid en bestuur bij de gemeenteraad ligt.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit rapport geeft de bevindingen weer van het onderzoek van de Rekenkamer Breda naar het grondbeleid, meer in het bijzonder de informatievoorziening en de programmering van de gemeente Breda. Het onderzoek ligt in het verlengde van het eerdere onderzoek van de Rekenkamer Breda naar het grondbeleid van de gemeente uit 2009 (Rekenkamer Breda, 'Grondbeleid onder constructie', 2009). Het rapport uit 2009 richt zich op de informatievoorziening aan de raad, de kaderstelling van de raad en het risicomanagement van de gemeente Breda ten aanzien van het grondbeleid en de ruimtelijke projecten. In dat rapport doet de Rekenkamer een 14-tal aanbevelingen ter verbetering van de informatievoorziening naar de raad, de kaderstelling van en de sturingsmogelijkheden voor de raad, alsmede van het risicomanagement.

De gemeentelijke grondexploitaties en ruimtelijke projecten staan landelijk stevig onder druk de afgelopen jaren, zo ook die van de gemeente Breda. In het najaar van 2011 vragen de Bredase raadsfracties de Rekenkamer Breda om in 2012 'het grondbeleid, de ruimtelijke projecten en de gerelateerde financiën' te onderzoeken. Als achtergrond noemen de fracties dat het voor de raad nog steeds moeilijk is om goed zicht te krijgen op de ontwikkelingen binnen de ruimtelijke projecten, op de grondexploitaties en op de hieraan verbonden financiële consequenties. Raadsleden hebben grote zorgen over de gevolgen van de economische crisis, de toenemende verliezen bij het Bredase Grondbedrijf en de zwakke financiële situatie van de gemeente Breda. In antwoord op deze vragen heeft de Rekenkamer Breda besloten in 2012 een vervolgonderzoek te verrichten naar het grondbeleid.

In hoofdstuk 2 komt de informatievoorziening aan de raad omtrent de ruimtelijke projecten en het grondbeleid aan de orde. Daarbij gaat de Rekenkamer onder meer na welk vervolg de gemeente Breda heeft gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2009, alsmede de toezeggingen van het college naar aanleiding van dat rapport.

In hoofdstuk 3 onderzoekt de Rekenkamer de ruimtelijke programmering in Breda, de grondexploitaties en de realisatie van deze exploitaties, de financiële stand van zaken, de risico's en de prognoses voor de langere termijn. Ook ten aanzien van deze thema's wordt nagegaan welk vervolg de gemeente Breda heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport uit 2009, onder meer wat betreft de risico's, het weerstandsvermogen en het risicomanagement.

Vier overwegingen hebben de Rekenkamer ertoe gebracht dit onderwerp opnieuw te agenderen:

1. De moeilijke economische tijden, die aanleiding geven tot zorgen over de financiële situatie van de gemeente Breda en de realisatie van de ruimtelijke projecten;
2. Het verzoek van de Bredase raadsfracties aan de Rekenkamer om onderzoek te doen naar de informatievoorziening, de ruimtelijke projecten en de financiële gevolgen van het grondbeleid/de ruimtelijke projecten van de gemeente Breda;
3. Het nagaan in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamer en de toezeggingen van het college (op basis van het onderzoek uit 2009) daadwerkelijk zijn geëffectueerd;
4. Het verder ondersteunen en versterken van de informatievoorziening aan de raad, onder meer met het oog op de benodigde informatie voor het traject van de raad richting de nieuwe Structuurvisie 2030.

De Rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan een verdere verbetering van de informatievoorziening aan de raad en het vergroten van een helder zicht op de stand van zaken en prognoses ten aanzien van het Grondbedrijf, de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten in Breda. De Rekenkamer is van mening dat een goede integrale informatievoorziening een

centrale voorwaarde vormt om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol goed uit te voeren. Voorts is de Rekenkamer de mening toegedaan dat een breed en historisch gefundeerd beeld van recente ontwikkelingen van groot belang is om goed voorbereid te zijn op toekomstige ontwikkelingen en uitdagingen.

1.2 De onderzoeksopzet en de onderzoeksvragen

De Rekenkamer Breda heeft als taak om een bijdrage te leveren aan het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad en daartoe aanbevelingen te doen. Daarnaast heeft de Rekenkamer als taak om de effectiviteit en de efficiëntie van het gemeentelijke beleid te onderzoeken en aanbevelingen te doen om die effectiviteit en efficiëntie te vergroten.

De Rekenkamer brengt in dit onderzoek om te beginnen in kaart hoe het anno 2012 staat met de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad inzake de ruimtelijke projecten, grondexploitaties en de financiële consequenties van het grondbeleid. Daarbij gaat de Rekenkamer ook in op de kaderstellende en controlerende rol van de raad en op de vraag in hoeverre de Bredase gemeenteraad actief zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoert. Ten tweede brengt de Rekenkamer in kaart welke ruimtelijke programmering de gemeente Breda hanteert in de afgelopen jaren en in de komende jaren; in hoeverre de planning in de loop der jaren is gerealiseerd, en welke verklaringen voor deze ontwikkelingen worden aangedragen in gemeentelijke jaarverslagen en andere relevante documenten. Daarna gaat de Rekenkamer ook nader in op de risico's, het risicomanagement en mogelijke maatregelen om risico's en tekorten zoveel mogelijk tegen te gaan.

Het rekenkameronderzoek naar het grondbeleid, meer in het bijzonder de informatievoorziening en de programmering vertrekt vanuit vijf centrale onderzoeksvragen:

1. Hoe verloopt de informatievoorziening aan de raad inzake het grondbeleid en de ruimtelijke projecten; in hoeverre heeft de gemeente gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer in 2009; in hoeverre beschikt de raad op dit moment over voldoende mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen voeren; in het verlengde daarvan ligt de vraag in hoeverre de raad zijn kaderstellende en controlerende rol daadwerkelijk actief uitvoert?
2. Welke ontwikkelingen zijn te constateren binnen de ruimtelijke programmering en de grondexploitaties van de gemeente Breda, de realisatie en de financiële consequenties van de grondexploitaties over de periode 2004-2012 (de historische analyse)?
3. Wat is de huidige stand van zaken (anno 2012) en wat zijn de prognoses ten aanzien van de ruimtelijke programmering, de grondexploitaties en de financiële stand van zaken van het Grondbedrijf en, in het verlengde daarvan, van de gemeente Breda (reserves, weerstandsvermogen, voorzieningen)?
4. Wat zijn de gehanteerde parameters/berekeningswijzen, de haalbaarheid en de eventuele risico's van de huidige ruimtelijke plannen en de programmering in de grondexploitaties; in hoeverre heeft de gemeente Breda ook in dat kader gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer uit 2009 ten aanzien van de ruimtelijke projecten, de risico's en het risicomanagement?
5. Welke bijsturingmaatregelen zijn mogelijk, welke maatregelen zet de gemeente Breda in en welke aanbevelingen zijn ter zake te doen?

Voor het beantwoorden van de eerste vraag, inzake de informatievoorziening, hanteert de Rekenkamer hetzelfde normenkader als in het vorige onderzoek. Uitgangspunt is dat de raad dermate volledig, samenhangend en duidelijk geïnformeerd moet zijn, dat de raad goed onderbouwd besluiten kan nemen en het beleid en de financiën goed kan controleren.

Over de informatievoorziening heeft de Rekenkamer diverse gesprekken gevoerd met bestuursadviseurs, ambtenaren van afdelingen en met adviseurs van de griffie/de griffier. Daarin is onder meer aan de orde gekomen in hoeverre de gedane toezeggingen zijn nagekomen en verbeteringen zijn gerealiseerd. Daarnaast de vraag tot op welke hoogte de informatie die de raad over het grondbeleid, de ruimtelijke programmering, de projecten en de bijbehorende financiering ontvangt, goed toegankelijk is voor raadsleden; met ander woorden is deze informatie tijdig, volledig en samenhangend genoeg en voldoende helder voor het uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rol? Daarbij is ook de vraag relevant hoe actief de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uitvoert, met andere woorden in hoeverre de raad zelf kaders stelt en controleert, en de raad zelf van mening is dat deze zijn kaderstellende en controlerende rol in deze voldoende uitvoert.

Ter beantwoording van de tweede, derde en vierde vraag heeft de Rekenkamer de financiële hoofdlijnen van de (lopende en niet-lopende) grondexploitaties en de hoofdlijnen ten aanzien van de Bredase ruimtelijke projecten en ontwikkelingen in kaart gebracht. In deze analyse heeft de Rekenkamer allereerst de ruimtelijke programmering en de realisatie in de afgelopen jaren onderzocht en de verwachtingen daaromtrent voor de toekomst. Daarna brengt de Rekenkamer de financiële stand van zaken ten aanzien van de grondexploitaties in kaart, komen de parameters die het Grondbedrijf hanteert binnen de grondexploitaties (hoe worden de grondexploitaties berekend) aan de orde, en wordt de blik gericht op de toekomstige, verwachte planresultaten en prognoses (en parameters) ten aanzien van de grondexploitaties (hoe berekent het Grondbedrijf de verwachte planresultaten en risico's voor de komende jaren?). Is de planning haalbaar en zijn grote tekorten te voorkomen in de komende jaren?

Daarbij zijn de volgende aspecten met betrekking tot de grondexploitaties aan een onderzoek onderworpen:

- de aangehouden programmering;
- de gerealiseerde en geplande verkoopbaarheid;
- de wijze waarop de boekwaarde is berekend (kosten, opbrengsten);
- de wijze waarop planresultaten en prognoses van de grondexploitaties (bereikte planresultaat en prognose Eindwaarde planresultaat) zijn berekend naar kosten- en opbrengstensoort (per jaar);
- de aannames die worden gehanteerd voor de rente, de plankosten, de bouwkosten, de grondprijs bij verkopen, het aantal verkopen per jaar;
- de verplichtingen die per grondexploitatie zijn aangegaan (zoveel mogelijk getaxeerd qua contractomvang)
- de onzekerheden die binnen de grondexploitaties en projecten bestaan: welke risico's worden berekend, op welke wijze worden de risico's berekend en hoe groot is de omvang van de berekende risico's; op welke wijze wordt omgegaan met de risico's, wat is de aard van het risicomanagement en in hoeverre zijn de risico's onder controle?

De Rekenkamer heeft deze informatie aan de hand van de gemeentelijke jaarverslagen en documenten ten aanzien van de ruimtelijke programmering, het grondbeleid en de gemeentelijke dossiers met betrekking tot de grondexploitaties van Breda geïnventariseerd. Omdat de financiële situatie van de grondexploitaties wordt bepaald door de voortgang binnen de ruimtelijke projecten en de ruimtelijke ontwikkelingen (vraag en aanbod), heeft de Rekenkamer ook op projectniveau aanvullende informatie geanalyseerd. Daarbij gaat het om dossierinformatie over de programmering, de voortgang/realisatie, de kosten, de verplichtingen, de risico's en de knelpunten.

Daarnaast heeft de Rekenkamer gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke wethouders, diverse projectleiders, afdelingshoofden, ambtenaren van het Grondbedrijf, de directeur Ontwikkeling en projectmanagers/verantwoordelijken over de voortgang, de kosten, de risico's en de knelpunten.

Hoofdstuk 2 De informatievoorziening aan en de kaderstelling en controle van de raad

2.1 Inleiding

De Rekenkamer doet in dit hoofdstuk verslag van haar onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad inzake het grondbeleid en de ruimtelijke projecten, alsmede de kaderstellende en controlerende rol van de raad in deze. Daarbij kijkt de Rekenkamer allereerst terug op de bevindingen uit het vorige rekenkamerrapport over het grondbeleid van de gemeente Breda uit 2009 (Rekenkamer Breda, 'Grondbeleid onder constructie', 2009). Ook in dat rapport zijn de informatievoorziening, alsmede de kaderstelling en controle van de raad inzake het grondbeleid en de ruimtelijke projecten onderwerp van onderzoek. Het uitgangspunt van de Rekenkamer luidt dat een goede informatievoorziening essentieel is voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het grondbeleid, de ruimtelijke projecten en de bijbehorende financiën goed te kunnen uitvoeren. Dat geldt zeker voor tijden waarin gemeenten geconfronteerd worden met grote tekorten in de grondexploitaties en een moeilijk haalbare ruimtelijke programmering vanwege de stagnerende markt. In die samenhang dienen de kaders, randvoorwaarden, criteria, doelen, toetspunten en prestatie-indicatoren van het grondbeleid en het ruimtelijke beleid helder vastgelegd te zijn, wil de raad het grondbeleid en de ruimtelijke projecten daadwerkelijk kunnen sturen en toetsen aan de hand van de aangeboden informatie.

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer eerst na in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamer uit 2009 zijn geïmplementeerd en in hoeverre de toezeggingen van het college zijn nagekomen. Daarna onderzoekt de Rekenkamer in hoeverre de informatie die de raad nu ter zake ontvangt dan wel heeft ontvangen dermate helder en samenhangend is, dat de raad goed kan sturen en controleren. In het kader van de sturing stelt de Rekenkamer verder de vraag welke afspraken tussen raad en college zijn gemaakt ten aanzien van besluitvormingsprocessen en eventuele machtigingen van de raad aan het college. Daarnaast stelt de Rekenkamer nog nadere vragen: Wat doet de raad met de geboden informatie, voert de raad zijn kaderstellende en controlerende taak op basis hiervan goed uit en is het mogelijk voor de raad om het grondbeleid en de ruimtelijke projecten goed te sturen en controleren?

In bijlage 1 formuleert de Rekenkamer een aantal handvatten betreffende de vraag over welke basisinformatie de raad zou moeten beschikken om de kaderstelling en controle vorm te kunnen geven en welke informatie derhalve in een Meerjaren Perspectief Grondbedrijf opgenomen zou moeten worden.

2.2 Bevindingen en aanbevelingen Rekenkamerrapport 2009 informatievoorziening

De onderzoeksvragen ten aanzien van de informatievoorziening en kaderstelling/controle luiden in het rekenkamerrapport 'Grondbeleid onder constructie' (Rekenkamer Breda, 2009):

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?

In het normenkader heeft de Rekenkamer vier normen ten aanzien van de informatievoorziening en acht normen ten aanzien van kaderstelling/sturing geformuleerd (zie Bijlage 1, Rekenkamer 2009). Deze normen zijn in het onderzoek getoetst en gelden ook als normen in het huidige onderzoek.

De belangrijkste bevindingen in 2009 ten aanzien van de informatievoorziening en kaderstelling/sturing waren (Rekenkamer Breda, 2009):

1. In Breda is een positieve ontwikkeling in gang gezet om meer transparantie in het grondbeleid aan te brengen. De gemeente heeft een aantal informatiebijeenkomsten en discussiebijeenkomsten over het grondbeleid georganiseerd om de raad meer vertrouwd te maken met deze complexe materie. Daarnaast is de informatie aan de raad inmiddels uitvoeriger dan in de jaren daarvoor.
2. Toch zijn verdere belangrijke stappen nodig, wil de raad zijn kaderstellende en controlerende taak goed kunnen uitvoeren. Als algemene conclusie ten aanzien van de informatie over het grondbeleid en de ruimtelijke projecten, luidt dat deze nog niet dermate concreet, helder, samenhangend en toetsbaar is, dat sturing en toetsing echt goed mogelijk is. Zowel de informatie aan de voorkant van projecten, de informatie over de voortgang, als de informatie over de resultaten en prestaties kan verder verbeterd worden.
3. Ten aanzien van de kaderstelling en controle stelt de Rekenkamer vast dat de kaders, randvoorwaarden, doelen, criteria, financiële afspraken en prestatie-indicatoren van het grondbeleid en het ruimtelijke beleid nog niet dermate helder vastgelegd zijn, dat de raad het grondbeleid, de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten goed kan sturen en controleren.

De Rekenkamer formuleert in het rekenkamerrapport een aantal aanbevelingen ter verbetering van de informatievoorziening, de kaderstelling en de toetsing (Rekenkamer Breda, 2009). Deze aanbevelingen luiden kort samengevat³ als volgt:

1. Maak concretere, duidelijkere en meer toetsbare afspraken over welke informatie over de grondexploitaties (bij voorkeur in samenhang met de ruimtelijke projecten) via welke documenten naar de raad toegaat. Stuur als raad zelf ook duidelijker op gewenste en benodigde informatie omtrent het grondbeleid en de ruimtelijke projecten.
2. Zorg dat de informatie over initiatief, haalbaarheid, randvoorwaarden, doelen, afspraken, voortgang, risico's, resultaten, financiën en prestaties van grondexploitaties en ruimtelijke ordeningsprojecten dermate concreet, helder, volledig, samenhangend en toetsbaar is dat de raad aan de hand hiervan zijn kaderstellende en controlerende 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. Maak de uitgangspunten, kaders, doelen, criteria, financiële afspraken en toetspunten ten aanzien van het grondbeleid, concrete grondexploitaties en ruimtelijke projecten duidelijker, zakelijker, consistent en beter toetsbaar. Leg een directere relatie tussen de grondexploitaties en de ruimtelijke doelen/programmering en projecten; verbeter de inhoudelijke en financiële onderbouwing van grondaankopen, grondexploitaties en ruimtelijke projecten; en zorg in deze voor toetsbare tussendoelen en prestaties. Stel een integraal overzicht op van projecten, ruimtelijke doelen en financiën.
5. Leg verantwoordelijkheden omtrent grondbeleid, grondexploitaties, ruimtelijke beleid, ruimtelijke projecten en projectbeheersing helder, eenduidig en toetsbaar vast. Zet sturings- en besluitvormingsprocedures duidelijker en eenduidiger uiteen, zowel intern als naar de raad toe.

³ Voor een integraal overzicht verwijzen wij naar het rekenkamerrapport 'Grondbeleid onder constructie' (2009).

2.3 Toezeggingen van college naar aanleiding van het rapport en behandeling in de raad

Naar aanleiding van bovengenoemde bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer heeft het college een formele bestuurlijke reactie opgesteld met een aantal toezeggingen. Deze bestuurlijke reactie is achterin het rekenkamerrapport opgenomen (zie Bijlage Bestuurlijke reactie College van B&W achterin het rapport 'Grondbeleid onder constructie', 2009).

De belangrijkste toezeggingen van het college luiden samengevat:

1. Dit jaar (2009) verschijnt voor de eerste maal een meerjarenperspectief grondbedrijf (MPG).
2. De raad gaat op kwalitatief gelijkwaardige wijze, zoals in de Voortgangsrapportage Via Breda, geïnformeerd worden over andere grote projecten.
3. Met ingang van 2009 worden, naast een jaarlijks aankoopprogramma Grondbeleid, ook de resultaten van het aankoopprogramma aan de raad toegezonden.
4. In de nieuwe leidraad projectmanagement, die geïmplementeerd gaat worden, is opgenomen dat in iedere fase van een project gerapporteerd gaat worden via een beslisdocument, waarover de gemeenteraad nader geïnformeerd kan worden.
5. In het geval de raad bijvoorbeeld informatie over meerdere scenario's ten aanzien van projecten wenst, wil het college de raad graag informeren.
6. Verder stelt het college vast dat voor een actueel beeld alle grondexploitaties inmiddels (mei 2009) opnieuw beoordeeld en berekend zijn, op basis waarvan de Stedelijke Programmering zal worden geactualiseerd. Het college is bereid de resultaten hiervan aan de raad te presenteren.
7. Daarnaast werkt het college op dat moment aan een herziening van de Structuurvisie 2020 (de laatste is opgesteld in 2007), waarin meer dan voorheen gestuurd zal worden op de 'volgens de markt gewenste kwaliteit'.
8. Voorts zegt het college toe dat een kaderbrief over de gehanteerde prijzen in het Grondbedrijf opgesteld wordt om het prijsbeleid verder te verhelderen.
9. Daarnaast loopt een verbeterplan ten aanzien van de werkprocessen in het Grondbedrijf en zal in dit kader een beheersverordening opgesteld worden. Het college is bereid om deze t.z.t. nader toe te lichten aan de raad.

Daarnaast verwijst het college vooral naar de standaardwerkwijze inzake de informatievoorziening aan de raad, die bestaat uit:

- De raad stelt de begroting en het jaarverslag vast, inclusief de paragraaf grondbeleid.
- De raad stelt zelf alle ruimtelijke programmatische kaders vast in de Structuurvisie, de inhoudelijke kaders in de Woonvisie, de visie Bedrijventerreinen, de gebiedsdoelen Wonen en in de separate bestemmingsplannen. In deze visies en nota's wordt ook de behoefte (aan woningen, kantoren, bedrijventerreinen e.d.) omschreven, zo stelt het college.
- De financiële kaders van projecten stelt de raad vast via de grondexploitaties, die de raad bij vaststelling ter goedkeuring krijgt aangeboden.
- Op basis van het ruimtelijk beleid wordt een aankoopprogramma Grondbeleid aangeboden, dat voor vaststelling aan de raad wordt gepresenteerd en toegelicht.
- De risico's van projecten en grondexploitaties worden voor de raad in beeld gebracht en de raad wordt over de voortgang van het risicomanagement geïnformeerd. Ook stelt de raad de gewenste omvang van het weerstandsvermogen vast. De grondexploitaties en de risico's van de projecten zijn onlangs nog in de Nota Risicomanagement 2008⁴ gedeut. De afspraken over de financiën van het Grondbedrijf zijn dat behoudens de opbouw van het

⁴ Bijgevoegd bij de Nota Risicomanagement 2008 was een geheime bijlage (ter inzage gelegd op de griffie) bestaand uit een dik pakket met inhoudelijke en financiële beschrijvingen van ieder ruimtelijk project-grondexploitatie plus een berekening (en toelichting) van de belangrijkste gewogen risico's. Slechts twee raadsleden zijn deze geheime bijlage in komen zien.

weerstandsvermogen alle middelen van het Grondbedrijf naar de Algemene Middelen gaan. Het college stelt dat zij graag de raad nader informeren als hieraan behoefte bestaat.

- Afwijkingen (ten aanzien van eerder vastgestelde uitgangspunten in grondexploitaties en projecten) worden gerapporteerd in de bestuursrapportages en in de jaarrekening.

Het college stelt in de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport met genoeg vast dat de nodige verbeteringen zijn gerealiseerd en dat vele verdere verbeterpunten inmiddels in ontwikkeling zijn. In dit kader noemt het college o.a. de Voortgangsrapportage Via Breda die in mei 2009 voor het eerst is verschenen.

Ten aanzien van de samenhang tussen grondbeleid en ruimtelijke projecten stelt het college dat de grondexploitaties altijd de financiële vertaling vormen van de ruimtelijke doelen. In alle gevallen is het grondbeleid faciliterend aan de beleidsdoelen. Mogelijk, zo stelt het college, is het totaalbeeld voor de raad versnipperd, omdat de grondexploitaties opgenomen zijn in de verschillende programma's. En daarnaast zou het ook zo kunnen zijn dat de behandeling in verschillende commissies van de ruimtelijke en de financiële aspecten een bijdrage levert aan dat versnipperde beeld. Dat heeft de raad echter zelf zo besloten. Als oplossing geeft het college aan 'dat het raadzaam is om de grondexploitaties ook bekend te laten zijn in de commissie die adviseert over de ruimtelijke ontwikkelingen'.

Ten aanzien van de kaders, criteria, financiën, toetspunten en afspraken in deze naar de raad toe stelt het college dat deze helder genoeg zijn vastgelegd naar hun mening, o.a. in de Nota Grondbeleid 2008. De kaders van de concrete projecten worden beschreven in de projectdefinities, die door het college worden vastgesteld en ter kennisname aan de raad worden gestuurd, aldus de collegereactie (2009). Het college is door de raad gemandateerd om overeenkomsten met andere partijen aan te gaan ten aanzien van ruimtelijke projecten en om beslissingen te nemen in projecten, als deze geen grote financiële impact hebben.

Dat de raad in iedere fase de grondexploitaties en de projecten moet kunnen toetsen en controleren, wordt door het college onderschreven. Daarom, zo stelt het college in zijn bestuurlijke reactie, is de beleidscyclus zo ingericht dat grondexploitaties bij vaststelling ter goedkeuring naar de raad worden gestuurd, de risico's voor de raad in beeld worden gebracht en de raad over de voortgang van het risicomanagement wordt geïnformeerd.

Voorts verneemt het college graag de zienswijze van de raad ten aanzien van de informatievoorziening en wil het college de raad graag nader over specifieke zaken informeren als hieraan behoefte bestaat.

Behandeling van het rekenkamerrapport

Bij de behandeling van het Rekenkamerrapport in de commissie Bestuur (juni 2009) heeft de raad in principe alle conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer uit het rapport overgenomen, behalve de aanbeveling van de Rekenkamer om het weerstandsvermogen binnen korte termijn op de geplande hoogte van 40 mln. te brengen. Het college stelt dat door de geprognosticeerde opbrengsten van het Grondbedrijf een groei van het weerstandsvermogen verwacht wordt (van een negatieve stand eind 2008) naar 40 mln. in 2011. Daarnaast stelt het college 18 mln. beschikbaar voor de Algemene gemeentelijke reserve ter afdekking van risico's.

Verder zegt het college nogmaals een integraal MPG toe en stelt dat de raad in principe alle informatie kan krijgen die de raad wenst. De Commissie Bestuur spreekt af dat de raad zelf met een aanvullende zienswijze komt over de informatievoorziening naar de raad.

Zienswijzen raad en college naar aanleiding van het rekenkamerrapport

Naar aanleiding van het rekenkamerrapport heeft de raad in sept. 2009 een aanvullende zienswijze opgesteld over de informatievoorziening aan de raad. De raad stelt hierin dat de

informatievoorziening en de behandeling hiervan in de commissies als te versnipperd, ad hoc en te weinig gestructureerd wordt ervaren (Advies Werkgroep Cyclische Producten⁵, sept. 2009).

De belangrijkste punten hierin genoemd ter verbetering zijn samengevat:

1. De relatie tussen (de resultaten van) het grondbeleid en (de resultaten van) ruimtelijke projecten moet duidelijk aanwezig en aantoonbaar zijn. Daartoe wenst de raad een meer integrale en uitgebreidere informatievoorziening in begroting, bestuursrapportages en jaarrekening. De raad vraagt om in de begroting en de jaarrekening apart uitgebreider over alle aspecten (financiële aspecten, inhoudelijke prestaties en resultaten, risico's en reserves) van het Grondbedrijf en de grondexploitaties geïnformeerd te worden. Ook is een meer integrale wijze van behandeling van de beleidsmatige en financiële ontwikkelingen van het grondbeleid/ruimtelijke projecten wenselijk. Splitsing van inhoudelijke behandeling en financiële behandeling dient zoveel mogelijk vermeden te worden.
2. De financiële informatievoorziening ten aanzien van grondbeleid en ruimtelijke projecten dient zo helder en zo actueel mogelijk te zijn, ook omtrent risicoanalyses. In dat kader vraagt de raad om ook in de bestuursrapportages uitgebreider over de financiële stand van het Grondbedrijf geïnformeerd te worden, waarbij bij beleidsmatige en/of financiële afwijkingen uitgebreider op afzonderlijke projecten wordt ingezoomd.
3. Een benchmark met andere gemeenten te verrichten over de informatievoorziening naar de raad en de kaderstelling/controler van de raad (hoe dicht zitten andere gemeenteraden op de materie?) om voorbeelden te hebben omtrent de vraag hoe het beter kan.

Naar aanleiding van deze opvattingen binnen de raad heeft het college een aanvullende zienswijze opgesteld, waarin de toezegging om op korte termijn met een integraal MPG te komen nog eens wordt bevestigd en ook wordt toegezegd dat de Nota Risicomanagement geactualiseerd gaat worden (Brief van College van B&W aan de raad over de informatievoorziening getiteld 'Zienswijze grondbeleid en ruimtelijke projecten', november 2009). In de zienswijze benadrukt het college nog eens dat de raad verder vooral via de standaarddocumenten (begroting, bestuursrapportages en jaarverslag) geïnformeerd wordt. Daarin hebben al verbeteringen plaatsgevonden en loopt al een traject met de raad om onder meer verbetering aan te brengen in de indeling van de begroting. Het college stelt dat de raad daarnaast al heel veel verantwoordingsdocumenten toegestuurd krijgt en verzoekt de raad het aantal verantwoordingsdocumenten niet verder te laten toenemen. De overige genoemde stappen ter verbetering (meer integrale behandeling in commissie, het verrichten van een benchmark) zijn aan de raad zelf, aldus het college.

2.4 De informatievoorziening, de toezeggingen en het vervolg: stand van zaken anno 2012

Deze paragraaf gaat nader in op de vraag wat er anno 2012 van de toenmalige toezeggingen/zienswijzen inzake de informatievoorziening aan de raad is terecht gekomen. Daartoe worden de belangrijkste toezeggingen ieder apart van een kort commentaar voorzien.

1. Een integraal MPG

Verschillende keren⁶ heeft het college een Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG) toegezegd, waarin (inhoudelijke en financiële) ontwikkelingen en prognoses ten aanzien van

⁵ 'Zienswijze van de raad ter verbeteringen ten aanzien van gewenste en benodigde informatievoorziening', Advies Werkgroep Cyclische Producten, september 2009.

⁶ De eerste keer is overigens al naar aanleiding van het Advies van de Werkgroep Cyclische Producten bij het Jaarverslag 2007.

grondbeleid, grondexploitaties en ruimtelijke projecten uiteengezet zijn. Het MPG vormt sedert enkele jaren hét centrale document voor gemeenteraden om de grondexploitaties en ruimtelijke projecten te sturen en te controleren.

Ondanks de toezegging van het college is tot op de dag van vandaag geen MPG in Breda verschenen. Dit heeft als gevolg dat de raad nog niet over alle benodigde integrale informatie beschikt betreffende alle grondexploitaties, ruimtelijke programmering en de inhoudelijke en financiële implicaties en prognoses. Ook de hierboven genoemde benchmark is nooit verricht, voor zover de Rekenkamer kan nagaan.

Over de financiële stand van de grondexploitaties wordt de raad in principe ieder half jaar mondeling⁷ in een vertrouwelijke informatiebijeenkomst geïnformeerd, waarbij de financiële stand van zaken bij de jaarrekening of halverwege het jaar sec op hoofdlijnen uiteen wordt gezet. Een koppeling met de programmering wordt daarin niet gelegd, zodat het voor de raad niet mogelijk is om na te gaan welke programmering in de grondexploitaties is doorgerekend, wat de stand van zaken ten aanzien van de programmering was/is en welke programmering (per jaar) gerealiseerd moet worden, willen de financiële resultaten van de grondexploitaties gehaald worden. Ook wordt niet weergegeven welke kosten per grondexploitatie nog gemaakt moeten worden en wat de verwachte opbrengsten per grondexploitatie zijn voor de jaren daarna c.q. de rest van de looptijd.

Verder staat niet weergegeven hoe groot de ruimte in de lopende kredieten per project is voor de jaren daarna. De raad heeft in de jaren vóór 2009, maar ook in de afgelopen jaren 2009 t/m 2012, geen inzicht gekregen in wat bijvoorbeeld het niet halen van de programmering in de grondexploitaties en (eventuele) vertragingen in projecten (gaan) betekenen voor de financiële situatie per project, in hoeverre projecten haalbaar zijn of eventueel bijgestuurd moeten worden, en wat eventuele bijstellingen betekenen. Tekorten werden pas achteraf gemeld, als deze zich reeds hadden voorgedaan. De opgelopen tekorten in de afgelopen jaren komen daardoor iedere keer als een verrassing voor de raad en de oorzaken van de tekorten worden onvoldoende belicht.

In de rekenkamerbrief bij het Jaarverslag 2011 beveelt de Rekenkamer (mei 2012) daarom nogmaals aan om een integraal MPG op te stellen, zodat het voor de raad mogelijk wordt om een integraal overzicht van alle projecten te verkrijgen en om beter te kunnen sturen en controleren op het gebied van het grondbeleid en ruimtelijke projecten.

2. *Voortgangsrapportages, informatievoorziening specifieke projecten*

Naast de voortgangsrapportage Via Breda zijn geen voortgangsrapportages over andere ruimtelijke projecten verschenen. Incidenteel zijn ad hoc mondelinge vertrouwelijke informatiebijeenkomsten georganiseerd over specifieke projecten, met name naar aanleiding van problemen rond contracten, realisatie en/of financiën. Daarnaast heeft de raad incidenteel brieven ontvangen, onder meer over overeenkomsten die het college met (markt)partijen heeft afgesloten of problemen die in projecten bestonden/bestaan. Daarnaast zijn de nodige brieven aan de raad gestuurd in antwoord op vragen die fracties stellen over (specifieke) projecten. Verder zijn wel veel documenten naar de raad gestuurd, zoals bestemmingsplannen, stedenbouwkundige ontwerpen, wijzigingen in plannen/projecten, maar daarin worden de financiële aspecten over het algemeen slechts heel summier (of niet) weergegeven, wordt geen relatie gelegd met de grondexploitatie(s) en wordt geen verbinding gemaakt met de algehele context van de stedelijke programmering. Ook in de overall documenten, zoals het Woononderzoek (Rigo, 2010), de Kantorennota 2020, documenten over de stedelijke

⁷ Voor zover de Rekenkamer kan nagaan is alleen bij de Jaarrekening 2009 een aanvullende toelichting over de tekorten en afboekingen in het grondbeleid via een officiële openbare brief naar de raad gestuurd. Bij de Jaarrekening 2010 is tijdens de mondelinge toelichting een handout (belangrijk voor de dossiervorming van de raadsleden) aan aanwezige raadsleden verstrekt over de financiële stand van zaken m.b.t. de grondexploitaties. Daarnaast is bij de JRK2010 en nu onlangs in 2012 in het kader van het structuurvisietraject een (dik) pakket met uitdraaien van alle lopende grondexploitaties vertrouwelijk en geheim ter inzage gelegd in de kast met geheime stukken op de griffie.

programmering (overall geplande aantallen woningen) komen de financiële aspecten over het algemeen niet of nauwelijks aan de orde. Over het geheel genomen bestaat daardoor nog steeds een grote scheiding tussen inhoudelijke plannen/ruimtelijke programmering aan de ene kant (die met name in de Commissie Ruimte behandeld worden⁸), en aan de andere kant de financiële stukken en overzichten van financiën (bijvoorbeeld ten aanzien van de grondexploitaties) die vooral naar de Commissie Bestuur gaan.

Dit heeft tot gevolg dat het erg moeilijk is voor de raad om de verbindingen tussen inhoud en financiën, en tussen de afzonderlijke projecten en de overall ruimtelijke planning/programmering te leggen. Financiële consequenties van specifieke inhoudelijke beslissingen zijn daardoor moeilijk te overzien. Bovendien is het moeilijk om het overall beeld goed te volgen bij beslissingen over afzonderlijke projecten en om na te gaan in hoeverre projecten al of niet met elkaar concurreren qua programmering (en financiën). Dan kan het gebeuren dat afzonderlijke projecten een hoge haalbaarheid lijken te bezitten, terwijl die haalbaarheid op overall niveau gezien de stedelijke programmering (en de regionale concurrentie) minder aannemelijk is.

Ten aanzien van de toezeggingen 3 tot en met 9 constateert de Rekenkamer dat:

3. Tegenwoordig jaarlijks bij het aankoopprogramma vertrouwelijk aan de raad wordt medegedeeld welke grondaankopen (qua bedrag en locatie) in het jaar daarvoor gedaan zijn.
4. De Rekenkamer niet kan achterhalen of de raad beslisdocumenten ten aanzien van afzonderlijke fases in projecten heeft ontvangen, los van de incidentele mondelinge informatie per project bij problemen of de informatie in brieven in antwoord op vragen van de raad(sfracties). Mogelijk hebben specifieke documenten geheim ter inzage gelegen? Dit kan de Rekenkamer echter niet achterhalen, aangezien nergens binnen de gemeentelijke organisatie wordt bijgehouden welke geheime stukken naar de raad gaan/gegaan zijn.⁹
5. In de afgelopen twee jaar zijn voor vijf ontwikkellocaties scenario's gemaakt, die in een raadsvoorstel¹⁰ samengevat en/of via een mondelinge informatiebijeenkomst ook aan de raad zijn medegedeeld. In de scenario's zijn verschillende opties qua programmering doorgerekend,

⁸ Wel wordt de laatste paar jaar de grondexploitatie bij de start van een project ook geheim ter inzage gelegd voor de Commissie Ruimte, als het project daar inhoudelijk geagendeerd staat.

⁹ De Rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek naar (de informatievoorziening omtrent) het grondbeleid en de ruimtelijke programmering gepoogd om een overzicht te krijgen van de geheime stukken, die zoal naar de raad gegaan zijn in de afgelopen twee à drie jaar. Het bleek echter dat de geheime stukken nergens binnen de gemeente geregistreerd worden en geen van de (inhoudelijke) afdelingen, noch de bestuursadviseurs, noch de concernstaf, noch de griffie antwoord konden geven op de vraag van de Rekenkamer. Aan verzoeken om een inventarisatielijst aan de Rekenkamer over te dragen van geheime stukken en om belangrijke geheime stukken in het kader van het onderzoek ter beschikking te stellen aan de Rekenkamer, kon dan ook geen gehoor gegeven worden (zo kreeg de Rekenkamer als antwoord). Voor medewerkers bleek het ondoenlijk (o.a. qua moeite en tijd) om op dossierniveau naar de stukken te gaan zoeken. Het advies vanuit de ambtelijke organisatie aan de Rekenkamer was om zelf alle raads- en commissieagenda's van de afgelopen twee à drie jaar door te nemen en alle raadsvoorstellen en collegebesluiten, die op de agenda stonden, na te lezen op mogelijke aanduidingen van geheime stukken en/of geheime informatiebijeenkomsten. Dit heeft de Rekenkamer steekproefsgewijs gedaan door alle agenda's van de Commissie Ruimte en Commissie Bestuur over een bepaalde periode (het grootste deel van door de griffie gearchiveerde stukken m.b.t. 2010 en 2011, plus alle op internet beschikbare en alle geheime (vergader)stukken van 2012) door te lopen. Van mondelinge vertrouwelijke informatiebijeenkomsten is overigens lang niet altijd een aanduiding in raadsstukken te vinden, zo blijkt. Willen geheime stukken ooit openbaar gemaakt worden, dan zal de gemeente Breda moeten zorgen voor een goede registratie van alle geheime stukken (met een piepsysteem op een datum waarop de geheimhouding eventueel opgeheven gaat worden).

¹⁰ Hiervan hebben een paar scenario's ook als geheim stuk ter inzage gelegen in de kast met geheime stukken op de griffie.

onder meer met het oog op optimalisering van de grondexploitaties (bijvoorbeeld de scenariostudies Bouverijen of Bavel Oost).

6. Een financiële stand van zaken in de grondexploitaties wordt ieder half jaar op hoofdlijnen vertrouwelijk mondeling aan de raad medegedeeld. Daarbij wordt ook een globaal overzicht van de berekende risico's gepresenteerd.
7. Een herziening van de Structuurvisie 2020 (opgesteld in 2007) is tot op heden niet verschenen, wel is eind 2010 een stedelijke herprogrammering doorgevoerd, waarin de stedelijke programmering deels naar beneden is bijgesteld op basis van het besluit om bepaalde ontwikkellocaties voorlopig niet te gaan ontwikkelen (Koers gezet, 2010). Een tijdelijke raadscommissie Stedelijke herprogrammering heeft zich daarbij mede gebogen over het bepalen van prioriteiten in ontwikkellocaties aan de hand van o.a. het Woononderzoek (Rigo, 2010), de Notitie Bouwstenen en een stoplichtenlijst met het totaal aantal geplande woningen per locatie in de stad¹¹. Daarbij is geen relatie met de grondexploitaties gelegd. Momenteel loopt sedert begin 2012 een traject richting een nieuwe Structuurvisie 2030, waarbij de raad ook via een tijdelijke raadscommissie Structuurvisie 2030 is betrokken.
8. In 2011 is een kaderbrief over de gehanteerde prijzen in het Grondbedrijf verschenen om het prijsbeleid te verhelderen. Deze zal eens in de vier jaar worden opgesteld, in tussenliggende jaren wordt alleen een korte beschrijving opgesteld van de belangrijkste ontwikkelingen op de vastgoedmarkt en de mogelijk geactualiseerde prijzen op basis hiervan (zie Kaderbrief Grondprijzen Breda 2011).
9. Voor zover de Rekenkamer kan nagaan is een Beheerverordening ten aanzien van het Grondbedrijf nooit naar de raad gegaan.

De standaard cyclische producten

Dé centrale plaats binnen de informatievoorziening aan de raad wordt toegekend aan de standaard cyclische producten, te weten begroting, bestuursrapportages en jaarverslag. Op basis van deze documenten zou de raad over de benodigde informatie op hoofdlijnen kunnen beschikken.

De Rekenkamer constateert, evenals de Werkgroep Cyclische Producten, dat de financiële informatie over het grondbeleid tegenwoordig met name in het jaarverslag (en bestuursrapportage) uitgebreider weergegeven wordt dan voorheen. Mede door de tekorten en de noodzakelijke afboekingen heeft het grondbeleid meer en meer een centrale plaats binnen de bespreking van de financiële positie van de gemeente Breda verworven. Ook wordt in deze documenten de laatste jaren steeds vaker op de risico's gewezen (en op het gebrek aan dekking van deze risico's binnen het Grondbedrijf). Daarnaast staat in het Jaarverslag 2011 voor het eerst iets gemeld over de nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) en de losse gronden en panden (die niet gerelateerd zijn aan gemeentelijke ruimtelijke plannen) in gemeentelijke bezit. Verder worden de financieel relevante zaken van de gemeente nu meer op één plek in het jaarverslag behandeld. Wat dat betreft is het jaarverslag inzichtelijker en beter leesbaar geworden, zo oordeelt ook de Werkgroep Cyclische Producten (Advies bij het Jaarverslag 2011). De Rekenkamer constateert wel, samen met de Werkgroep, dat de informatie over het grondbeleid en financiën voor de meeste raadsleden nog steeds erg technisch, te kort en moeilijk te doorgronden is ('eigenlijk alleen begrijpelijk voor financieel specialisten').

Ook wordt geconstateerd dat het ontbreekt aan een duidelijke beschrijving van ontwikkelingen. De informatie met betrekking tot het grondbeleid, de ruimtelijke projecten en de financiën is veelal nog op een stand-van-zaken niveau, waardoor een integraal overzicht over de jaren heen moeilijk te krijgen is. Bovendien is de informatie over concrete lopende grondexploitaties en ruimtelijke projecten in begroting/jaarverslag summier en wordt weinig tot geen verbinding gelegd tussen inhoudelijke en financiële zaken. Zo wordt met betrekking tot de grondexploitaties

¹¹ Ieder half jaar wordt momenteel een herziene stoplichtenlijst ('groen' is 'doorgaan = harde programmering', 'oranje' is 'nog geen harde programmering, zit wel in de pen', 'rood' is 'tijdelijk stopgezet') als geheim stuk ter inzage gelegd op de griffie. Nog steeds wordt hierin geen relatie met de financiën en/of grondexploitaties gelegd.

uitsluitend de verwachte eindopbrengsten weergegeven, zonder onderbouwing, achtergronden, programmering, ontwikkelingen en risico's. Uit de globaal weergegeven financiële posten, ook die met betrekking tot de taakvelden, zijn geen inhoudelijke activiteiten of ontwikkelingen af te leiden. Daarnaast zijn beschrijvingen per taakveld vaak meer gericht op de eigen gemeentelijke activiteiten dan op het bereiken van maatschappelijke doelen en het weergeven van maatschappelijke effecten, zo constateert de Werkgroep Cyclische producten (o.a. Notitie Kwaliteit programmabegroting, Werkgroep Cyclische producten, 2011).

In begrotingen en jaarverslagen wordt wat betreft ruimtelijke projecten eigenlijk alleen ingegaan op de grote ruimtelijke programma's en projecten (in het Jaarverslag 2011 wel met een kort globaal financieel overzicht). Op andere lopende of geplande ruimtelijke projecten qua woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen wordt niet of nauwelijks ingegaan. Bij het Taakveld Ruimtelijk Ontwikkeling staat uitsluitend het totaal aantal te realiseren woningen en ha bedrijventerreinen tot 2020 vermeld en welke nieuwe bouwplannen ter goedkeuring aangeboden gaan worden of zijn vastgesteld. Aangezien de meeste gedetailleerde financiële en inhoudelijke gegevens met betrekking tot het grondbeleid en ruimtelijke projecten in Breda 'geheim' zijn verklaard, is de informatie in de begroting en het jaarverslag altijd op een hoog abstractieniveau en weinig concreet uitgewerkt. Bovendien staat informatie die wel opgenomen is over het grondbeleid, de grondexploitaties, de risico's en de ruimtelijke projecten veelal verspreid over de begroting/het jaarverslag (en de bestuursrapportages), waardoor de lezer zelf op veel verschillende plekken moet zoeken om een meer overall beeld te krijgen.

Een standaard integraal beeld over dan wel overzicht van de voortgang in de grexen, de projecten, de programmering, de prognoses in de tijd en de financiële consequenties wordt nergens geschetst.

Wel constateert de Rekenkamer, evenals de Werkgroep Cyclische Producten, dat de halfjaarlijkse mondelinge toelichtingen omtrent de financiële stand van zaken van het grondbedrijf, de tekorten en voorzieningen duidelijker en uitgebreider zijn geworden. Een probleem met mondelinge informatie is echter dat het lastig is om de complexe materie van het grondbedrijf in één keer geheel en al te begrijpen en alle consequenties te doorgronden. Bovendien beklijft mondelinge informatie moeilijk en is deze lastig overdraagbaar naar andere raadsleden (bij de informatiebijeenkomsten komen alleen de financieel specialisten van de fracties). Wel wordt desgevraagd tegenwoordig mondeling meer tekst en uitleg gegeven door het Grondbedrijf dan voorheen, met name daar waar grote tekorten en grote risico's worden geconstateerd.

De bestuursrapportages, tussentijdse informatievoorziening

Naast de begroting en het jaarverslag verschijnt in Breda tussentijds twee maal per jaar een bestuursrapportage, waarin vooral afwijkingen worden besproken en niet de algehele voortgang op alle beleidsterreinen dan wel alle projecten. De raad heeft in het najaar van 2009 gevraagd om bij de bestuursrapportages wel apart over de voortgang van de grote projecten en programma's en uitgebreider over het grondbeleid, de grondexploitaties en de financiële situatie van de gemeente geïnformeerd te worden (Advies Werkgroep Cyclische Producten, 'De bestuursrapportages', 2009). De Werkgroep constateert dat:

- de gegevens in de bestuursrapportages vooral stand van zaken-gegevens betreffen (zonder relatie tot en vergelijkingen met de begroting en zonder ontwikkelingen in de tijd), waardoor moeilijk te herleiden is of weergegeven zaken afwijkingen betreffen en welke (en hoe groot) precies de afwijkingen zijn;
- de prognosticerende waarde van de gegevens in de bestuursrapportages gering is; hierdoor is het voor de raad lang niet altijd duidelijk of (en waarop) beleid en financiën eventueel bijgestuurd moeten worden; soms moet achteraf worden geconstateerd dat niet

is gerapporteerd, terwijl wel sprake was van reeds bekende afwijkingen, aldus de Werkgroep;

- slechts beperkt wordt aangegeven welke (inhoudelijke en financiële) maatregelen eventueel nodig (of mogelijk) zijn om ongewenste afwijkingen tegen te gaan.

De Werkgroep vraagt daarom al een aantal jaren om de voorspellende waarde en prognoses van het algemene financiële beeld in de bestuursrapportages te verbeteren, om duidelijker aan te geven wat precies de afwijkingen behelzen, wat de redenen van geconstateerde afwijkingen zijn en welke bijsturingmaatregelen reeds ingezet zijn of worden geadviseerd. Wat het laatste betreft verwijst de raad met name naar bijsturingmaatregelen die het budgetrecht van de raad raken. Het advies om de raad beter tussentijds te informeren en de prognoses in de bestuursrapportages te verbeteren wordt ieder jaar herhaald (zie Werkgroep Cyclische Producten, Adviezen bij het Jaarverslag 2008, 2010 en 2011). Zo adviseert de Werkgroep bij het Jaarverslag 2008, 2010 en bij het Jaarverslag 2011: "Belangrijk uitgangspunt is dat met name de financiële kwaliteit en 'voorspellende' waarde van de 2^e bestuursrapportage in financiële zin nog verder wordt verbeterd.

Concreet: uitgangspunt is dat op het niveau van de programma's, projecten en taakvelden in principe geen onaangekondigde afwijkingen groter dan € 0,5 miljoen in absolute zin of 10% in relatieve zin mogen voorkomen tussen 2^e bestuursrapportage en jaarverslag".

Ook de accountant geeft jaarlijks in zijn Rapporten van Bevindingen het advies om de informatievoorziening, de prognoses en het budgetbeheer verder te verbeteren ten aanzien van ruimtelijke projecten en grondexploitaties (Deloitte, Rapport van Bevindingen bij het Jaarverslag 2008, 2009, 2010).

Aanleiding is de grote discrepantie die ieder jaar bestaat tussen de verwachte resultaten in de 2^{de} bestuursrapportage en de uiteindelijke financiële resultaten in het jaarverslag. Zo verwachtte de 2^{de} Bestuursrapportage 2009 (najaar 2009) een klein tekort (van ca. 2,3 mln.) op de grondexploitaties bij de Jaarrekening 2009, terwijl bij de Jaarrekening 2009 een tekort van 23,2 mln. afgedekt moet worden via een voorziening en een aanvullend bedrag van 21,2 mln. moet worden afgeboekt op de grondexploitaties (totaal dus 43,3 mln.). Voor de raad komen de tekorten en noodzakelijke afboekingen als een verrassing.

In de 2de Bestuursrapportage 2010 wordt vooruitlopend op de stedelijke herprogrammering (waarin de ruimtelijke programmering deels naar beneden wordt bijgesteld) een aanzienlijk negatief resultaat van naar schatting 20 mln. verwacht bij het Grondbedrijf. Als oorzaken wijst het college aan: "Door de vertraging van de grondverkoop ontstaan renteverliezen, de (stedelijke) herprogrammering¹² maakt het noodzakelijk boekwaarden af te boeken en de planologische capaciteit van de kantorenlocaties moet worden ingeperkt". In een bijgevoegde brief stelt het college dat "het college daarom heeft besloten tot het voorbereiden en nemen van extra maatregelen¹³ voor in totaal een bedrag van € 25 miljoen".

Uiteindelijk blijkt het overall jaarresultaat bij de Jaarrekening 2010 'slechts' 6,9 mln. negatief te zijn en is het overall verlies in de grondexploitaties deels beperkt door een onaangekondigde tussentijdse winstneming van 11 mln. op een aantal grondexploitaties. Zowel de accountant in zijn Rapport van Bevindingen bij de Jaarrekening 2010 als de Werkgroep Cyclische Producten

¹² Overigens heeft de raad pas in december 2010 een besluit genomen over de (prioriteitstelling in) de stedelijke herprogrammering.

¹³ O.a. bestaand uit afroming van alle reserves bij de taakvelden, beperking van de externe inhuur en het niet verrichten/uitstellen van bepaalde activiteiten. De Provincie Noord-Brabant stelt overigens als toezichthouder n.a.v. het Jaarverslag 2010 en de Begroting 2012 vast dat het weerstandsvermogen van Breda ontoereikend is, dat sommige reserves bijna volledig uitgenut zijn, de reservepositie van de gemeente Breda onder druk staat en dat dit een zorgelijke ontwikkeling is (Provincie Noord-Brabant, dec. 2011).

stellen vast dat deze tussentijdse winstneming weinig concreet onderbouwd¹⁴ is en eigenlijk uit de lucht komt vallen. De Werkgroep Cyclische Producten geeft daarom bij het Jaarverslag 2010, naast het advies om de tussentijdse informatievoorziening naar de raad verder te verbeteren, het volgende advies: “De gemeenteraad adviseert het college in het 4^e kwartaal van 2011 een nadere analyse uit te (laten) voeren naar de kwaliteit van het huidige systeem van budgetbeheer. Doelstelling daarbij moet zijn dat het financieel / administratief systeem voldoende waarborgen in zich moet hebben om tijdig afwijkingen van de begroting te kunnen signaleren”.

Desondanks blijkt bij de Jaarrekening 2011 weer een groot verschil te bestaan tussen het verwachte jaarresultaat bij de 2^{de} Bestuursrapportage 2011 (verwacht tekort van -3,6 mln. bij het Grondbedrijf) en het uiteindelijke jaarresultaat bij de Jaarrekening 2011 (-12,6 mln. negatief resultaat bij het Grondbedrijf). Bovendien bleek in absolute zin een afwijking van ruim 22 mln. op de taakvelden te bestaan tussen de verwachte resultaten bij de 2^{de} Bestuursrapportage 2011 en het Jaarverslag 2011, zonder dat de raad hier eerder over is ingelicht.

Raadsleden hebben hierdoor nogal eens het gevoel dat zij in een (te) laat stadium worden geïnformeerd en min of meer voor voldongen feiten worden geplaatst. Dit gevoel wordt verder versterkt doordat, naast de standaard cyclische producten, informatie over het grondbeleid en ruimtelijke projecten vooral incidenteel apart per project naar de raad toegaat, vaak in een (relatief) laat stadium dan wel achteraf als problemen al zijn opgetreden. In veel gevallen is het college gemandateerd en krijgt de raad uitsluitend een kort collegebesluit ter kennisname toegestuurd. Ook als de besluitvorming over financiën en projecten aan de raad is, wordt in raads/bestuursvoorstellen ten aanzien van ruimtelijke projecten nogal eens gesteld dat er een dusdanige tijdsdruk op het besluit rust, dat de raad eigenlijk per direct moet beslissen. Als redenen worden onder meer aangedragen: dat anders de kans groot is dat subsidies niet meer aangevraagd kunnen worden (zie b.v. het bestuursvoorstel Biomassacentrale), subsidies terugbetaald moeten worden (zie b.v. het bestuursvoorstel Gilzewouwerbeek), of omdat gesteld wordt dat de rente- en plankosten al zo hoog zijn opgelopen dat uitstel van besluitvorming niet langer kan (zie bijvoorbeeld het bestuursvoorstel ten aanzien van Bouverijen). Bovendien zijn bestuursvoorstellen en raadsvoorstellen vaak redelijk ‘plat’, in de zin dat daarin vaak weinig alternatieven, contexten, risico’s en uitgebreide inhoudelijke en financiële consequenties worden belicht. Op gezette tijden een tussenstand of een overzicht van de stand van de programmering of overzichten van de voortgang dan wel realisatie over het geheel, worden niet of uitsluitend gegeven wanneer de raad daar expliciet om vraagt (bijvoorbeeld brief wethouder Bergkamp realisatie woningen 2009 t/m 2011, d.d. jan. 2012 in antwoord op een vraag van de raad). Gevolg is onder meer dat de raad iedere keer over afzonderlijke (deel)projecten vergadert, zonder een integraal beeld te bezitten van alle lopende projecten en de financiële situatie van alle deze projecten.

Uit gesprekken, die de Rekenkamer in het kader van het onderzoek heeft gevoerd, komt naar voren dat de afgelopen tijd ernaar wordt gestreefd om zaken wat uitgebreider in collegevoorstellen/besluiten en raadsvoorstellen weer te geven. Ook wordt gepoogd om informatie in een wat vroeger stadium bij de raad aan te bieden. Dat laatste is ook het gevolg van het feit dat de raad er steeds meer bovenop zit. Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie wordt duidelijk dat het als lastig wordt ervaren om voorstellen in een vroeger stadium naar de raad toe te sturen, onder meer omdat de veranderingen tegenwoordig heel snel gaan en het lastig is om, als de raad iets besluit, vervolgens alles weer te moeten veranderen en de raad weer opnieuw in te lichten. De raad blijft als gevolg daarvan vaak pas in het allerlaatste stadium in beeld komen.

¹⁴ Al is deze overall niet strijdig aan de door de gemeente Breda gestelde uitgangspunten ten aanzien van tussentijdse winstneming. Wel stelt de accountant in 2010 vast dat deze uitgangspunten verder aangescherpt kunnen worden.

Wel wordt vanuit het college en de ambtelijke organisatie benadrukt dat alle bereidheid bestaat om vragen van raadsleden te beantwoorden. “Alles wat de raad vraagt aan informatie, dat krijgen zij te zien.” Wel duurt het nogal eens lang, voordat de raad de gevraagde informatie ontvangt. Uitgangspunt voor de verdere informatievoorziening is feitelijk dat raadsleden zelf met vragen moeten komen wanneer zij iets willen weten. Deze insteek heeft de afgelopen tijd (met name in 2012) geresulteerd in een stroom van vragen over ruimtelijke programmering, projecten en grondexploitaties, zodat het Grondbedrijf veel tijd en moeite moet steken in het beantwoorden van vragen. De Rekenkamer constateert, samen met een aantal geïnterviewden, dat in geval informatie meer automatisch, vroegtijdiger, actiever en integraler schriftelijk¹⁵ aan de raad wordt aangeboden, veel van deze vragen en extra werkzaamheden mogelijk zijn te voorkomen.

Versnippering behandeling in verschillende commissies

Het verkrijgen van een totaaloverzicht door de raad wordt, naast het ontbreken van integrale informatie over alle ruimtelijke projecten, grexen en financiën, verder bemoeilijkt door de (nog steeds bestaande) versnipperde behandeling in verschillende commissies. Informatie over diverse onderwerpen en projecten wordt niet alleen versnipperd per project en verspreid in de tijd aangeboden, maar ook versnipperd behandeld in verschillende raadscommissies. Zo zijn alle grote ruimtelijke programma's en projecten verspreid over de verschillende commissies en worden het grondbeleid, het ruimtelijke beleid gericht op wonen en het beleid ten aanzien van kantoren en bedrijventerreinen alle drie in verschillende commissies behandeld.

Bovendien is het zo dat alle grote(re) ruimtelijke projecten en programma's (en ook de hiermee samenhangende grondexploitaties en kredietvotingen) verspreid over de verschillende commissies worden behandeld. De raad (en de griffie) heeft dat zelf zo ingedeeld, omdat anders één commissie te zwaar belast zou worden. Ook het grondbeleid (Commissie Bestuur) en het ruimtelijke beleid (Commissie Ruimte) worden in twee verschillende commissies besproken. In deze commissies zitten (deels) andere raadsleden, zodat het voor de fracties en raadsleden (ook voor de financieel specialisten) erg lastig is om een integraal overzicht te verwerven over de lopende projecten, de financiële situatie in de ruimtelijke projecten, in het ruimtelijk beleid overall, de specifieke grondexploitaties en de algehele financiële situatie van het Grondbedrijf.

Openbare beschikbaarheid informatie, geheime stukken

De Rekenkamer constateerde in haar eerdere rapport over het Grondbeleid uit 2009 dat openbare nota's, plannen en documenten ten aanzien van het grondbeleid en de ruimtelijke projecten in veel gevallen niet op de gemeentelijke website te vinden zijn, ook niet wanneer deze nota's en plannen op de agenda van de raadscommissies dan wel de raad staan. Vaak is uitsluitend het bijbehorende collegebesluit of raadsvoorstel digitaal te vinden. Op dit moment, na een periode waarin de digitale documentatie verbeterde, is het na de overgang op de nieuwe gemeentelijke website in 2011 wederom nagenoeg onmogelijk (of vergt het veel tijd en omwegen) om gemeentelijke documenten via internet te vinden, zeker documenten die voor half 2011 zijn verschenen. De Rekenkamer wil in deze graag nog eens op het grote belang van openbare toegankelijkheid van gemeentelijke nota's/plannen wijzen en op de noodzaak van een goede digitale vindbaarheid van informatie ten behoeve van inspraakmogelijkheden en openbare toetsing van beleid.

Een gerelateerd punt in deze betreft het gegeven dat in Breda een (relatief) grote hoeveelheid documenten als 'geheim' worden bestempeld. De Rekenkamer constateert dat bijna alle inhoudelijke en financiële informatie¹⁶ met betrekking tot ruimtelijke en grondzaken, die verder

¹⁵ Schriftelijke informatie is belangrijk voor dossiervorming.

¹⁶ Het gaat hierbij om projectbegrotingen, projectuitwerkingen, haalbaarheids- en marktonderzoeken, overeenkomsten, inhoudelijke en financiële voortgang van projecten, de realisatie van of de toekomstige ruimtelijke programmering, informatie m.b.t. bouwers/ontwikkelaars, problemen in projecten/grondexploitaties, risico's per project, het toelichten/achtergronden van berekende risico's overall en per project, de financiële situatie van de grondexploitaties e.d.

gaat dan de informatie op het niveau van de standaard cyclische producten, bestemmingsplannen en andere globale nota's, door de gemeente Breda standaard 'geheim' worden verklaard. Dit met verwijzing naar de economische en financiële gevoeligheid van de informatie en mogelijke schade aan de belangen van de gemeente Breda door openbaarheid. Marktpartijen zouden kunnen profiteren van te specifieke aanduidingen van de ruimtelijke programmering in en financiële zaken met betrekking tot specifieke ruimtelijke projecten en grondexploitaties.

De Rekenkamer is de mening toegedaan dat het te frequent hanteren van de stempel 'geheim' op documenten aangaande grondexploitaties en ruimtelijke projecten de kaderstellende en controlerende taak van de raad hindert. Om te beginnen is achteraf niet na te gaan welke als 'geheim' bestempelde documenten aan de raad zijn toegezonden (zie daartoe nogmaals voetnoot 7) en welke niet. Wanneer dan 'geheime' documenten aan de raad worden toegestuurd, kunnen raadsleden deze alleen inzien op de griffie. Daartoe moeten zij tijdens werktijd op de griffie langskomen (wat lang niet altijd mogelijk is voor raadsleden met een baan naast hun raadswerk) of specifiek een afspraak maken met de griffie (wat gezien de hoeveelheid geheime stukken een hele opgave is). In de praktijk komt het er op neer dat over het algemeen erg weinig raadsleden de geheime stukken komen inzien, meestal slechts twee of drie leden. Bovendien moeten raadsleden persoonlijk tekenen om geheime stukken in te zien en mogen zij deze informatie in principe niet overdragen aan anderen, noch kopieën van de geheime stukken maken. Daardoor wordt de dossiervorming van raadsleden en raadsfracties bemoeilijkt. Het betreft bovendien vaak dikke pakken papier met complexe materie en complexe financiële zaken, die moeilijk zomaar in één keer te begrijpen zijn, laat staan dat zaken goed kunnen beklijven bij raadsleden of gemakkelijk in een ruimere context te plaatsen zijn. De informatie hierin is vaak erg technisch en sterk gegevensgericht, zonder dat veel context, verklaringen of uitleg omtrent wat de gegevens betekenen (voor nu en voor de toekomst) wordt aangeleverd. Het ontbreken van een integraal overzicht van projecten-grondexploitaties-programmering-financiën maakt dit extra moeilijk.

Voorts kan het opleggen van geheimhouding de vrijheid van meningsuiting, het doelmatig handelen van het gemeentebestuur en de mogelijkheden tot openbare toetsing van beleid beperken, zo stelt de Rekenkamer. Een openbaar debat over geheim verklaarde informatie is immers niet mogelijk, evenmin als openbare toetsing en/of consultatie van derden door de raad. Naar aanleiding van vragen van raadsleden over de grote hoeveelheid geheim verklaarde stukken in Breda en hoe hiermee om te gaan, is in maart 2012 een notitie 'Gedragslijn Openbaarheid' verschenen en door de raad goedgekeurd. Het college en de griffie hebben hierin, na advies van het Fractievoorzittersoverleg, nadere procedures wat betreft geheimverklaring en openbare bespreking vastgelegd. De afspraak hierin is dat college en raad zeer terughoudend zullen omgaan met het opleggen van geheimhouding en dat als er gekozen wordt voor geheimhouding, dit consequent wordt gebaseerd op gronden die in de Wet Openbaarheid van Bestuur staan. Het uitgangspunt is dat de raad in principe over alle benodigde informatie moet kunnen beschikken en dat besluiten zoveel mogelijk in het openbaar moeten worden genomen op grond van openbare informatie. Ook daar waar het college besluiten neemt, dient de gemeenteraad in de gelegenheid te zijn om deze (adequaat) te kunnen controleren, zo stelt de Gedragslijn. Daarnaast kunnen andere belangen bij uitzondering tijdelijk belangrijker zijn dan de openbaarheid, aldus de Gedragslijn Openbaarheid (maart 2012). In deze gelden de volgende afspraken:

- Het college respecteert de volle vrijheid van de raad(scommissies) om zelf alle stukken te verzamelen die voor zijn werkzaamheden nuttig en noodzakelijk zijn. De vergaderingen over deze stukken zijn altijd openbaar, tenzij de raad zelf besluit tot beslotenheid en geheimhouding.
- Daarnaast kan het college documenten 'geheim' verklaren onder verwijzing naar een specifiek artikel uit de WOB met een onderbouwing; de raad dient in de eerstvolgende

vergadering de geheimhouding te bekrachtigen, anders vervalt de door het college opgelegde geheimhouding.

- Oplegging van geheimhouding aan raadscommissies dient te worden bekrachtigd door een meerderheid van de betreffende commissie en geldt totdat de raad de geheimhouding zelf formeel opheft.
- Het college streeft ernaar om a. zoveel mogelijk alleen aan delen van documenten een geheime status te geven in plaats van gehele documenten geheim te verklaren; en b. om geheimhouding zoveel mogelijk voor een bepaalde tijd op te leggen (o.a. i.v.m. bepalingen in de Archiefwet). Daartoe voert het college momenteel een inventarisatie uit om te zien welke geheime stukken nu de status 'openbaar' kunnen krijgen.
- Het fractievoorzittersoverleg krijgt in principe de status 'openbaar', tenzij het FVO zelf anders beslist ten aanzien van specifieke vergaderingen. De voorzitter zal dit expliciet vermelden bij vergaderingen waarin dit het geval is.

Met deze afspraken in de Gedragslijn Openbaarheid (maart 2012) is beoogd om de afspraken en gedragslijn ten aanzien van geheimhouding te verduidelijken en om de hoeveelheid 'geheim' verklaarde informatie terug te dringen. De Rekenkamer ziet echter vooralsnog geen duidelijke afname in het aantal geheim verklaarde stukken ten aanzien van het grondbeleid en ruimtelijke beleid. Ook is de Rekenkamer tot op heden nog geen enkel document tegengekomen, dat eerst 'geheim' verklaard was en vervolgens vrijgegeven is voor de openbaarheid. De Rekenkamer stelt vast dat hierin nog belangrijke slagen gemaakt kunnen worden en dat het aan de raad zelf is om informatie geheim te houden of openbaar te maken. Het belang van het voeren van een openbaar debat, openbare beschikbare informatie voor alle raadsleden en het algemene (openbare) publieke belang kunnen in deze de doorslag geven boven andere belangen.

2.5 Kaderstelling en controle, wat kan en wat doet de raad met de aangeboden informatie?

De openbare kaderstellende en controlerende rol van de raad is van groot belang voor een goed functionerende lokaal bestuur. De Rekenkamer heeft in het rekenkamerrapport over het grondbeleid uit 2009 een aantal aanbevelingen opgenomen om de rol van de raad te versterken en de raad meer handvatten te bieden om goed sturing te geven aan en controle uit te kunnen oefenen op het grondbeleid en de ruimtelijke projecten in Breda. Het rapport stelt vast dat het Grondbedrijf voor de meeste raadsleden een soort black box is waar zij nauwelijks vat op kunnen krijgen. De Rekenkamer constateert in die samenhang dat de raad onvoldoende toetspunten en prestatie-indicatoren ter beschikking heeft om de kaderstellende en controlerende rol goed vorm te kunnen geven. Daartoe heeft de Rekenkamer vervolgens een serie aanbevelingen gedaan.

In zijn bestuurlijke reactie stelt het college, dat naar hun mening de kaders, criteria, toetspunten en prestatie-indicatoren van het grondbeleid en ruimtelijke programmering voldoende helder en duidelijk vastgesteld zijn. In de ogen van het college stelt de raad slechts de kaders van de algemene doelen vast in de Structuurvisie, in de algemene beleidsnota's over wonen, bedrijventerreinen e.d., en in de bestemmingsplannen. Op basis daarvan stelt het college zelf de kaders van de projecten vast en stuurt deze ter kennisgeving naar de raad. Ook overeenkomsten met (markt)partijen worden door het college gesloten en ook deze worden uitsluitend ter kennisgeving naar de raad gezonden. Het college is verder gemachtigd om het grondbeleid uit te voeren, om grondaankopen en grondverkoop te doen, regelingen in deze te treffen, overeenkomsten met andere partijen aan te gaan, en hierbij ook de kaders van projecten vast te stellen. Daarnaast is het college gemachtigd om wijzigingen in projecten en grondexploitaties aan te brengen, als deze geen grote financiële implicaties hebben.

In de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWRO) in 2008 is de rol van de gemeenteraad versterkt op het gebied van ruimtelijke ordening, o.a. door een aantal bevoegdheden van het

college naar de raad over te dragen. Zo was het college voorheen via Artikel 19-procedures bevoegd om plannen die afweken van het bestemmingsplan (onder voorwaarden) via een verkorte procedure toch goed te keuren, zonder een uitgebreid besluitvormingsproces via de raad. Deze Artikel 19-procedures zijn geschrapt in de nWRO en in principe is sinds die tijd altijd besluitvorming via de raad nodig in het geval dat ingediende ruimtelijke plannen afwijken van bestemmingsplannen. In dit kader kan de raad via een Algemene Verklaring van Geen Bedenkingen (Avvgb) onder strakke voorwaarden toestemming geven voor projecten die afwijkingen van het bestemmingsplan.

In 2011 doet het college het voorstel om in deze door de raad gemandateerd te worden met als argument dat een snelle besluitvorming is gewenst in verband met de wettelijke termijn van 26 weken voor het afgeven van een Avvgb en een gewenste versnelling van bouwprojecten. De besluitvormingsprocedures via de raad vergen te veel tijd, waardoor de termijn moeilijk haalbaar is, zo luidt het argument van het college. Het college stelt voor een lijst op te stellen van gevallen, waarin een Avvgb kan worden verstrekt door het college. Om ook andere ruimtelijke projecten te versnellen, stelt het college tevens voor om gemandateerd te worden ten aanzien van ruimtelijke projecten, waarover de raad al eerder een besluit heeft genomen in de vorm van een gebiedsvisie, stedenbouwkundig plan of ander ruimtelijke kader. Bovendien verzoekt het college om door de raad gemandateerd te worden voor het vaststellen van exploitatieplannen ten aanzien van ruimtelijke projecten.

De Rekenkamer constateert dat de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol op zich al lastig is voor de raad. Voor een deel is dat het gevolg van het feit dat de raad een informatieachterstand heeft, dan wel vaak slechts beperkte informatie bezit in vergelijking tot de organisatie en het college. Voor een ander deel is dat de uitkomst van het feit dat het college in veel gevallen op basis van bestaande machtigingen op het gebied van het grondbeleid en de ruimtelijke projecten zijn eigen weg kan gaan. Daar komt nog bij dat een meerderheid van de raad slechts in uitzonderingsgevallen kritische vragen en fundamentele kanttekeningen plaatst bij collegevoorstellen.

Eén van die momenten waarop wel door bijna alle partijen kritische vragen zijn gesteld en fundamentele kanttekeningen zijn geplaatst, is in maart 2011 bij de behandeling van het raadsvoorstel 'Besluit Algemene Verklaring van geen bedenkingen (Avvgb)'. Daarbij wordt de raad gevraagd om het college vergaand te mandateren bij besluitvorming over ruimtelijke projecten. De meeste raadsfracties stelden dat de raad door de voorgestelde vergaande mandatering grotendeels buitenspel komt te staan op het gebied van het grondbeleid en de ruimtelijke projecten. Bovendien worden de mogelijkheden voor inspraak van burgers hierdoor verder beknot in de ogen van een aantal fracties. Na een informatiebijeenkomst waarin wordt aangegeven om welke projecten en gevallen het gaat ('alleen kleine gevallen') en nadere afspraken, onder meer dat een voorstel toch door de raad geagendeerd kan worden als drie of meer fracties dit wensen en een voorstel om de Avvgb na een jaar te gaan evalueren, wordt het aangepaste voorstel tot machtiging van het college alsnog aangenomen.

Na een jaar is de Avvgb-procedure geëvalueerd en besluit de raad om enkele aanvullende voorwaarden op te nemen, onder meer dat als tegen een plan meerdere zienswijzen door burgers zijn ingediend de raad het voorgestelde plan alsnog agendeert. Ook wordt via amendementen besloten om de Avvgb niet te laten gelden voor het buitengebied en voor nieuw te creëren studenteneenheden. Op beide punten acht de raad een raadsbesluit en inspraakmogelijkheden noodzakelijk. Overigens blijkt uit de evaluatie van de Avvgb dat voorstellen, waarvoor toch een uitgebreide procedure via de raad wordt doorlopen, geen vertraging oplopen in het besluitvormingsproces. De Rekenkamer constateert dat het halen van besluitvormingstermijnen het dus in ieder geval niet noodzakelijk maakt om het college vergaand te mandateren. De Rekenkamer stelt vast dat de raad in alle gevallen eindverantwoordelijk is en het uiteindelijke kaderstellende en controlerende bestuursorgaan van de gemeente is. De Rekenkamer beveelt daarom aan de raad aan om, zeker over kwesties die een groot financieel

belang hebben, zelf veel actiever de kaderstellende en controlerende rol vorm te geven en in deze ook de nodige voorwaarden aan de informatie die naar de raad gaat te stellen. Dit sluit goed aan bij de beweging die in veel gemeenten te zien is richting een actievere invulling van de rol van de raad ten aanzien van de grondexploitaties en de financiële aspecten hierbinnen. Ook de rijksoverheid heeft vastgesteld dat de gemeenten en hierbinnen de gemeenteraden bewuster afwegingen moeten maken in het gevoerde grondbeleid en de risico's hierbinnen¹⁷. Om de transparantie ten aanzien van de grondexploitaties te vergroten voor de gemeenteraden, is de regelgeving in de BBV omtrent de verslaglegging over de grondexploitaties inmiddels verder aangescherpt (Notitie BBV Grondexploitaties, febr. 2012).

2.6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen ten aanzien van de informatievoorziening formuleert de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

De Rekenkamer beveelt het college aan om de raad inzake het grondbeleid en de stedelijke programmering meer integraal, actiever en vroegtijdiger te informeren. Een centrale plaats dient daartoe, zoals bijna standaard in alle grotere Nederlandse gemeenten, te worden toegekend aan een jaarlijks te verschijnen meerjarenperspectief grondbeleid (MPG). In een MPG dienen alle relevante inhoudelijke en financiële gegevens rond de grondexploitaties en de ruimtelijke projecten weergegeven te worden, zoveel mogelijk ook in historisch perspectief (zie bijlage 1 voor opbouw van een MPG).

Aanbeveling 2:

Het verdient in dat kader verder aanbeveling om expliciet aan de raad te rapporteren over alle gevoeligheden, gevaren en risico's rond de grondexploitaties en ruimtelijke projecten. De raad is een lekenbestuur waarvan niet mag worden verwacht dat deze zelf de essentie uit dikke (geheime) pakken papier haalt en zelf uitgebreide spreadsheets met cijfers interpreteert. Belangrijke zaken dienen expliciet en zonder omwegen in een vroegtijdig stadium en compleet met context en achtergronden aan de raad te worden gemeld.

Aanbeveling 3:

De Rekenkamer adviseert verder, overeenkomstig haar taak om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken, aan de raad om zelf een actievere rol in te nemen ten aanzien van (de sturing van) de grondexploitaties, de ruimtelijke projecten, de grondposities van de gemeente Breda en de financiële aspecten hiervan, evenals om in deze de mandateringen en de besluitvormingprocessen te heroverwegen.

Aanbeveling 4:

Het verdient aanbeveling om de hoeveelheid geheime informatie sterk te gaan beperken. Verklaar uitsluitend nog kleine onderdelen van financiële informatie (tijdelijk) geheim op het moment dat een onderhandelingsfase dit uitdrukkelijk nodig maakt. Het verdient voorts aanbeveling om de geheime stukken te gaan registreren en een datum toe te voegen waarop de geheime informatie openbaar toegankelijk gaat worden.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Binnenlands Bestuur 7 okt. 2011 en het artikel van Dr. H.E. van Rijn '(on)bestuurbare grondexploitaties' in het Tijdschrift voor public governance, audit en control, 5 dec. blz. 21-24)

Hoofdstuk 3 Programmering in Breda: historie, realisatie, haalbaarheid, financiële gevolgen, prognoses

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer na in hoeverre de gemeente Breda door de jaren heen haar doelen heeft bereikt inzake de ruimtelijke programmering, of toekomstige doelen haalbaar zijn en hoe het met (de ontwikkelingen in) de financiën van het grondbedrijf is gesteld. In paragraaf 2 komt allereerst de ruimtelijke programmering met betrekking tot woningen, kantoren en bedrijventerreinen aan de orde, zoals deze door de jaren heen tot op heden door de gemeente Breda is gehanteerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de algehele stedelijke programmering en de programmering in de eigen grondexploitaties van de gemeente. Vervolgens worden de prognoses en de haalbaarheid van de programmering voor de komende jaren tot 2020 belicht, zowel van woningen, kantoren, als van bedrijventerreinen. Daarna komen de financiële resultaten van de grondexploitaties aan bod, de (verwachte) eindopbrengsten, de voorzieningen, de stand van het weerstandsvermogen en de risico's. Aansluitend wordt een aantal strategieën tot bijsturing besproken, alsmede mogelijke gevolgen van diverse strategieën. Tot slot volgen enkele aanbevelingen.

3.2 De ruimtelijke programmering en realisatie, een terugblik

Deze paragraaf gaat allereerst in op de stedelijke programmering van de gemeente Breda en de realisatie in 2004-2012. Daarna komen de programmering en realisatie in de eigen grondexploitaties van de gemeente Breda in de periode 2004-2012 aan de orde.

3.2.1 De stedelijke programmering en realisatie in 2004-2012

De gemeente Breda hanteert vanaf eind jaren negentig-begin deze eeuw een ambitieus ruimtelijk programma, met als doel een groei van Breda naar 185.000 inwoners in 2020 en de ambitie een belangrijke centrumstad in Brabant te worden met een internationale uitstraling. Daartoe worden diverse plannen ontwikkeld, onder meer de Ontwikkelingsvisie 2004 en de Structuurvisie 2020 (2007). In de Structuurvisie 2020 (2007) zijn plannen voor 7.250 nieuwbouwwoningen planologisch en/of juridisch vastgelegd, alsmede plannen opgenomen voor nog ruim 15.000 nieuw te bouwen woningen tot 2020, die nog niet in harde programmering zijn vastgelegd, maar waarvoor in veel gevallen al wel grond is aangeschaft. Daarnaast is voor ongeveer 240 ha aan nieuwe bedrijventerreinen en ongeveer 300.000 m² aan nieuwe kantoren in de Structuurvisie 2020 (2007) gepland voor de periode 2007 tot 2020. Om de ruimtelijke ontwikkeling zelf in de hand te houden en zelf de opbrengsten binnen te halen, voert Breda sinds eind jaren negentig een proactief grondbeleid, waarvan de uitgangspunten zijn vastgelegd in de Nota's Grondbeleid 2001 en 2008. In het kader van het proactieve grondbeleid schaft de gemeente Breda (vanaf eind jaren negentig tot op heden¹⁸) een omvangrijke grondportefeuille aan, niet alleen grond die direct nodig is voor de gebiedsontwikkelingen, maar ook 'strategische gronden' voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

¹⁸ Ook in de afgelopen jaren (2009-2012) heeft Breda nog grond aangekocht, zij het voor geringere bedragen dan gepland was en voor geringere bedragen dan in de jaren daarvoor. Zo heeft Breda in 2009 'slechts' voor 19,1 mln. aan grond gekocht in plaats van de geplande 43,5 mln. In 2010 is voor 5 mln. aangekocht (in plaats van de geplande 25 mln. in het Aankoopprogramma 2010) en in 2011 voor 7 mln. (in plaats van de geplande 18 mln.). Volgens het Grondbedrijf viel contractueel niet meer aan deze aankopen te ontkomen.

In de loop der tijd lopen echter veel projecten vertraging op en blijkt het moeilijk om de gewenste ruimtelijke programmering te realiseren. Uit het Jaarverslag 2007¹⁹ blijkt dat gemeente Breda voor de periode 2005-2009 als doel heeft in Breda ongeveer 6.700 nieuwbouwwoningen te realiseren (gemiddeld ongeveer 1.340 woningen per jaar). Uiteindelijk worden maar zo'n 500 (in 2005-2006) tot ongeveer 760 woningen (in 2007-2008) per jaar gerealiseerd (cijfers O&I Breda). Het Jaarverslag 2009 noemt als doel de bouw van 850-1000 woningen in 2009, terwijl in werkelijkheid in 2009 maar 548 woningen worden gerealiseerd. Vanaf 2010 streeft Breda naar een jaarlijks gemiddelde van 735 te bouwen woningen, conform afspraken in de stedelijke herprogrammering ('Koers Gezet', 2010).

Aangezien de gemeente Breda geen Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) kent, is het moeilijk om de geplande en gerealiseerde programmering in Breda in kaart te brengen. Gegevens hieromtrent staan nergens integraal vermeld in documenten. Tabel 1 geeft een overzicht van de geplande en de gerealiseerde stedelijke programmering voor de periode 2004-2011, voor zover deze gegevens te achterhalen zijn. De Rekenkamer heeft de gegevens uit tabel 1 op basis van verschillende bronnen bijeen gezocht (cijfers uit jaarverslagen, cijfers van de afdeling O&I, cijfers van de provincie²⁰) en ter verificatie en verdere invulling voorgelegd aan de afdeling Ruimte en het Grondbedrijf van de gemeente Breda. Verdere gegevens zijn evenwel niet beschikbaar bij de gemeente, zodat de tabel deels vraagtekens bevat.

Tabel 1: Stedelijke programmering-realisatie Overall realisatie per jaar 2004-2011 Gemeente Breda

	Woningbouw Aantallen		Bedrijven-terrein ha		Kantoren M2 bvo		
	Programmering	Realisatie, waarvan koopwoningen		Programmering	Realisatie ²¹	Programmering	Realisatie
2004	ca. 730	?		?	9,1	?	?
2005	Gemid. 1.340	ca. 500		?	7	?	?
2006	Gemid. 1.340	504	374	?	10	?	?
2007	Gemid. 1.340	764	636	20 ha	11	?	?
2008	Gemid. 1.340	773	476	20 ha	3,3	?	?
2009	850-1000	548	437	20 ha	1,6	?	?
2010	Gemid. 735	1.036	454	20 ha	0,2	25.000 m2	34.000 m2
2011	Gemid. 735	1.146	285	20 ha	0,5	15.000 m2	46.000 m2

Bron: O&I, Jaarverslagen 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 en cijfers Provincie N-Brabant

Tabel 1 laat zien dat de daadwerkelijke bouw van nieuwbouwwoningen door de jaren heen (tot aan 2010) sterk achterblijft bij de geplande realisatie²² en verkoop van nieuwbouwwoningen. Nog niet de helft van het geplande aantal nieuwbouwwoningen is in de jaren 2005-2008 gerealiseerd. Ook vóór 2008 is de programmering dus eigenlijk nooit gehaald. In diverse jaarverslagen (Jrk2006, 2007) constateert de gemeente Breda ook zelf dat de nieuwbouwproductie achterblijft bij de verwachtingen en dat gepoogd wordt om de productie te verhogen. Daartoe worden

¹⁹ Zo heeft Breda ook in het convenant Woningbouwafspraken 2005-2010 afspraken met het Rijk, de Provincie en de gemeenten Tilburg en 's Hertogenbosch vastgelegd voor de realisatie van 6.700 woningen in 2005-2010.

²⁰ Gegevens omtrent het aantal gebouwde woningen per jaar komen uit Breda (database van O&I). De gegevens omtrent het aantal verkochte ha bedrijventerrein per jaar in Breda zijn van de Provincie Noord-Brabant. De overige gegevens zijn ontleend aan de verschillende gemeentelijke jaarverslagen. Bij de realisatie van m2 kantoren gaat het overigens om opname van m2 kantoorruimte per jaar, waarbij het ook om verlenging van bestaande huurcontracten kan gaan.

²¹ Cijfers van de Provincie Noord-Brabant uit 'Regionale analyse en visie werklocaties', juni 2011. Cijfers 2011 uit Jaarverslag gemeente Breda 2011.

²² Met 'realisatie' wordt hier bedoeld: 'het aantal woningen dat gebouwd is, het aantal verkochte ha bedrijventerrein en het aantal opgenomen m2 kantoorruimte per jaar.'

afspraken/samenwerkingsovereenkomsten gemaakt/aangegaan met onder meer de Bredase woningcorporaties ('Alliantie gemeente-corporaties 2008-2012'), opdat er meer gebouwd wordt.

Wanneer in 2008 de economische crisis uitbreekt, wordt het nog moeilijker om de geplande programmering te halen. De gemeente Breda maakt in 2009 en 2010 gebruik van de Crisis- en herstelwet van het Rijk om door middel van subsidies (ongeveer 1,5 mln.) aan woningbouwcorporaties, ontwikkelaars en bouwers de woningbouw tijdelijk te stimuleren. Uit tabel 1 blijkt dat vooral de bouw van huurwoningen in de jaren daarna stevig wordt opgevoerd. Daar staat overigens de sloop/onttrekking van een behoorlijk aantal huurwoningen tegenover: tussen 2005 en 2011 worden in totaal 1.240 huurwoningen in Breda aan de voorraad onttrokken, bijna net zoveel als er gebouwd zijn in diezelfde periode (cijfers CBS Statline 2012).

In diverse gemeentelijke jaarverslagen (2006, 2007) wordt als één van de redenen voor het niet halen van de geplande hoeveelheid woningbouw vermeld dat aangespannen procedures van burgers tegen de nieuwbouwplannen tot vertraging in de ruimtelijke projecten leiden. Een ander belangrijk punt dat genoemd wordt, betreft het gegeven dat de programmering niet goed aansluit op de vraag. Zo constateert het Jaarverslag 2006 dat alle ruimtelijke projecten vertraging hebben opgelopen en dat de looptijd van projecten over de gehele linie verder verlengd moet worden vanwege het feit dat de kavels moeilijk afzetbaar zijn. Ontwikkelaars en bouwers beginnen in de regel niet met bouwen, voordat 70 à 80 procent is verkocht. Als dat niet lukt, dan lopen bouwprogramma's vertraging op. De woningbouwproductie blijft hierdoor achter bij de planning. Wat betreft de omvangrijke Vinex-locatie Teteringen speelt daarnaast een belangrijke rol, dat de gemeente Breda voorafgaand aan de start geen Milieueffectrapportage heeft opgesteld en vervolgens door het Rijk (in 2004) alsnog verplicht wordt deze op te stellen. Daardoor kan de gemeente pas met grote vertraging aan 'Teteringen' beginnen, terwijl jarenlang al wel (o.a. rente)kosten²³ worden gemaakt.

Wat betreft de uitgifte van bedrijventerreinen laat tabel 1 een gemiddelde verkoop van ongeveer 9 ha per jaar zien voor de periode 2004-2007. Na 2007 neemt de gemiddelde verkoop af naar 2 à 3 ha per jaar, om in 2010 en 2011 bijna volledig stil te vallen (cijfers van de Provincie Noord-Brabant, 2011). De Structuurvisie Bedrijventerreinen 2020 (2008) vermeldt een gemiddelde verkoop van nieuwe bedrijventerreinen van 7 ha per jaar in de periode 1999-2005 (Structuurvisie Bedrijventerreinen 2020, 2008). Het Jaarverslag 2006 constateert dat in 2006 de uitgifte van bedrijventerreinen weer wat is aangetrokken, nadat in de periode daarvoor een neergaande lijn te zien was. De verkoop van bedrijventerreinen blijft nog wel achter bij de verwachtingen, aldus het Jaarverslag 2006. De belangrijkste reden hiervoor is volgens het Jaarverslag 2006 dat er weinig nieuwe bedrijventerreinen direct beschikbaar zijn. Veel oudere bedrijventerreinen zijn niet in trek en moeten eerst geherstructureerd worden. Uit tabel 1 blijkt dat de verkoop van bedrijventerreinen na 2008 verder afneemt en nagenoeg nul bedraagt in 2010 en 2011. In die jaren heeft de gemeente Breda wel steeds meer nieuwe bedrijventerrein beschikbaar, o.a. doordat inmiddels oude bedrijventerreinen gerevitaliseerd zijn, maar ook binnen de eigen grondexploitaties. De gemeentelijke Jaarverslagen 2010 en 2011 vermelden dat in 2010 9 ha geherstructureerd is en in 2011 5,5 ha aan nieuw bedrijventerrein beschikbaar is gekomen.

Ten aanzien van de opname van kantoorruimte zijn niet veel gegevens beschikbaar. Tabel 1 maakt duidelijk dat in ieder geval in 2010 en 2011 de opname van m2 kantoren door de markt juist beter loopt dan gepland. De afdeling Ruimte van de gemeente Breda geeft aan dat het hierbij ook om verlenging van bestaande huurcontracten kan gaan. Voor de jaren 2004-2009 zijn geen gegevens beschikbaar.

²³ Omdat Breda grote leningen had afgesloten voor de aankoop van de grond en de bouwprojecten, betaalde Breda al wel jarenlang de rente van ongeveer 1 mln. per jaar over het geleende bedrag voor Teteringen, echter zonder dat een start gemaakt kon worden. Bij de daadwerkelijke start had Breda daardoor al ongeveer 3 mln. aan rente betaald.

3.2.2 De programmering in de eigen grondexploitaties en de realisatie in 2004-2012

De gemeente Breda heeft lange tijd als doel om een groot deel van de geplande ruimtelijke programmering via de eigen grondexploitaties te realiseren. Daartoe heeft de gemeente veel grond aangekocht.

Tabel 2²⁴ verschaft een overzicht van de programmering en de realisatie binnen de eigen grondexploitaties van de gemeente Breda (voor zover bekend). Voor de periode 2004-2008 zijn weinig realisatiegegevens te achterhalen, ook niet bij het Grondbedrijf.

Tabel 2: Grondexploitaties: programmering-realisatie per jaar, Gemeente Breda 2004-2011

	Woningbouw Aantallen		Bedrijventerrein Ha		Kantoren M2 bvo	
	Programmering	Realisatie	Programmering	Realisatie	Programmering	Realisatie
2004	?	?	?	?	?	?
2005	?	?	?	?	?	?
2006	?	?	?	?	?	?
2007	474	?	12 ha	?	?	?
2008	888	324	6 ha	0,8 ha	?	?
2009	783	276	7 ha	1,3 ha	40.000 m2	0 m2
2010	761	182	7 ha	0,5 ha	17.579 m2	0 m2
2011	310	370	3 ha	0,5 ha	44.000 m2	0 m2

Bron: Jaarverslag 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

Tabel 2 maakt duidelijk dat de realisatie²⁵ in de eigen grondexploitaties vanaf 2007 sterk achterblijft bij de verwachtingen. Niet alleen valt de uitgifte van grond voor nieuwbouwwoningen sterk tegen, ook blijft de uitgifte van grond voor bedrijventerreinen en kantoren in de eigen grondexploitaties ver achter bij de planning. Na 2008 zakt de uitgifte van m2 kantoorruimte vanuit de eigen grondexploitaties naar een nulpunt (cijfers Jaarverslagen 2009, 2010, 2011).

Hoewel op dit moment weinig realisatiegegevens voor de periode 2004-2008 te achterhalen zijn, blijkt uit de Nota Risicomanagement 2008 (2008) dat de ruimtelijke projecten met betrekking tot de eigen grondexploitaties in de jaren daarvoor over de gehele linie vertraging hebben opgelopen. De geplande programmering wordt ook vóór 2008 in geen enkel jaar gehaald. De niet gehaalde programmering wordt vervolgens steeds verder in de tijd vooruitgeschoven. De looptijd van projecten wordt telkens weer verder opgerekt en de 'einde looptijd' van projecten en grondexploitaties schuift daardoor eveneens voortdurend verder op in de tijd. Zo zou de gehele gebiedsontwikkeling met betrekking tot de Vinexwijk Teteringen al in 2010 afgerond zijn, en diverse deelplannen hierbinnen zelfs al eerder.

²⁴ De Rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek aan het Grondbedrijf gevraagd om deze tabel verder aan te vullen qua gegevens, echter het Grondbedrijf hield voor 2010 niet systematisch de programmering en realisatie bij. Om de benodigde gegevens aan te leveren zou het Grondbedrijf alle grondexploitaties uit die jaren afzonderlijk per dossier moeten doorzoeken en daar heeft het Grondbedrijf geen tijd voor. Vanaf 2010 worden de grondexploitaties wel veel meer gestructureerd bijgehouden en geregistreerd in een goed overzichtelijk systeem. Wat dat betreft zijn inmiddels belangrijke verbeteringen te zien bij het Grondbedrijf.

²⁵ Onder 'realisatie' wordt hier verstaan: de verkoop van de grond/kavels door de gemeente ten behoeve van de bouw van een x aantal woningen, bedrijventerrein, winkels en/of kantoren. Omdat projectontwikkelaars in de regel niet gaan bouwen, voordat 70-80 procent van de woningen verkocht is en ook niet de grond afnemen van de gemeente voordat de woningen e.d. zijn gebouwd, zit er niet veel licht tussen de bouw, de verkoop van de woningen en de verkoop van de grond. Omdat het in tabel 1 'stedelijke programmering' bij realisatie van woningen over het aantal gebouwde woningen gaat en in tabel 2 bij realisatie van woningen over de verkoop van de grond, zijn de gegevens in tabel 1 en tabel 2 wat betreft woningen niet zonder meer te vergelijken met elkaar.

Tabel 3 laat zien hoe de 'einde looptijd' van de diverse deelplannen binnen het project 'Teteringen' steeds verder opschuift in de tijd. Inmiddels staat de einddatum voor de meeste projecten pas in of na 2015 gepland. Een aantal van deze projecten zijn in 2012 inmiddels in meerdere of mindere mate afgerond, voor andere zijn nu onlangs weer (nieuwe) plannen gemaakt (bijvoorbeeld voor Bouverijen ²⁶) of zijn plannen in zijn geheel verder vooruit geschoven (bijvoorbeeld Woonakker).

Tabel 3: Planning en einde looptijd realisatie Teteringen

Plan	Einddatum bij herziening in 2002	Einddatum bij herziening in 2004	Einddatum bij herziening in 2006	Einddatum bij jrk2009	Huidige (2012) einde looptijd
Waterdonken	2006	2009	2010	2014	2016
Waterkokers	2005	2008	2009	2014	2013
Bouverijen	2007	2010	2011	2015	2021
Meulenspie	2006	2008	2008	2014	2017
Hoge Gouw	2007	2009	2010	2013	2020
Woonakker	2008	2010	2012	2017	2023
Haenen Noord		2009	2009	2012	2015
Haenen Zuid		2008	2009	2013	2015
Golfstrip			2009	2012	2012

Bron: Nota Risicomanagement 2008²⁷, Jaarrekening 2009, 2^{de} Burap gegevens juni 2012, gemeente Breda

Niet alleen wat betreft Teteringen, maar over de gehele linie zijn de ruimtelijke projecten in Breda vertraagd en is de einde looptijd steeds verder vooruit geschoven. Tabel 4 laat zien dat naast Teteringen een tiental andere projecten/grondexploitaties oorspronkelijk al voor 2008 afgerond zouden zijn, maar op dit moment nog steeds lopen. Ook van deze projecten is de 'einde looptijd' steeds verder in de tijd opgeschoven, omdat de programmering en de planning niet haalbaar blijken.

Tabel 4: Planning en einde looptijd realisatie van een 10-tal grondexploitaties/projecten

Plan	Einddatum bij herziening in 2002	Einddatum bij herziening in 2004	Einddatum bij herziening in 2006	Einddatum bij jrk2009	Huidige (2012) einde looptijd
Saval	2007	2007	2009	2014	2017
Nieuw Wolfslaar	2006	2007	2007	2012	2014
Asterd	2005	2008	2009	2014	2015
Hazeldonk 111	2007	2008	2008	2012	2013
Steenakker Noord	2006	2007	2007	2013	2013
Adriaan Kl. Bedrijven	2006	2007	2008	2013	2013
Hoogeind 111	2006	2009	2011	2012	2014
De Wig/Rithmees.park	2006	2008	2018	2019	2022
Vm Vervoersbedrijf	2005	2009	2009	2012	2015
Jeka/landsch.driehoek		Start 2005	2008	2009	2015 ²⁸

Bron: Nota Risicomanagement 2008, Jaarrekening 2009, 2^{de} Burap gegevens juni 2012 gemeente Breda

De Nota Risicomanagement 2008 noemt als oorzaken voor de vertragingen: 'het uitlopen van diverse (bezwaar)procedures, het onvoldoende projectmatig werken en het onvoldoende sturen

²⁶ Voor Bouverijen zijn in de loop der jaren verschillende plannen opgesteld, die niet haalbaar bleken. In maart 2012 is een nieuw plan voor een eerste fase (70 van de in totaal 644 woningen) goedgekeurd en aanbesteed.

²⁷ De Nota Risicomanagement 2008 geeft in een geheime bijlage een overzicht van einddata van grondexploitaties en in hoeverre de programmering (c.q. de einddata van projecten) in de jaren daarvoor verder doorgeschoven was naar de toekomst.

²⁸ De plannen begonnen in 2005. Vooralnog is nu alleen het project 'Landschappelijke Driehoek' deels gerealiseerd. De ontwikkeling van het Jeka-terrein is doorgeschoven tot na 2020.

op afspraken' (Bijlage Nota Risicomanagement blz. 41). Mede door het uitlopen van projecten, maar ook door onvoldoende budgetbeheer blijkt gemiddeld een overschrijding van 8 procent op de plankosten en honoraria te hebben plaatsgevonden, aldus de Nota Risicomanagement 2008.

3.2.3 Strategieën en aanpassingen ten aanzien van de programmering in 2004-2012

De totale omvang van de projecten en de ambities in de grondexploitaties blijven tot aan 2009 ongewijzigd, ook al wordt de geplande verkoop van (grond voor) woningen, kantoren en bedrijventerreinen bij lange na niet gehaald. De belangrijkste strategie die de gemeente Breda in de loop der jaren hanteert, is het verder faseren van projecten en daaraan gekoppeld het verder de toekomst in schuiven van de einddatum. De verwachting bestaat dat de programmering uiteindelijk wel gehaald wordt, maar dan op een latere datum. Evenals bij andere gemeenten bestaat in Breda een groot planoptimisme ten aanzien van projecten en de programmering. De gemeente Breda wil haar omvangrijke ambities graag zoveel mogelijk handhaven.

Bovendien start de gemeente Breda naast de reeds lopende projecten in de loop der jaren meer en meer nieuwe ruimtelijke projecten/grondexploitaties²⁹ om zelf te ontwikkelen en/of in samenwerking met andere partijen te realiseren. Dit leidt tot een toenemende opeenstapeling van projecten en een groeiende onderlinge concurrentie tussen de projecten, met name vanaf het moment dat de economische situatie in de jaren na 2008 steeds verder verslechtert. Deze concurrentie neemt nog toe omdat andere partijen (ontwikkelaars, corporaties, bouwers, andere gemeenten in de regio) meer blijken te bouwen dan gedacht. Met name projecten met een moeilijk afzetbare programmering (vanwege een te hoge prijs, een niet courante ligging of omvang, of een niet goed in de markt liggend type) krijgen meer en meer concurrentie te verduren. Dat specifieke aanbod blijkt (erg) moeilijk tot niet verkoopbaar.

In 2009 wordt het duidelijk dat de geplande programmering, zoals Breda die tot dan toe hanteert, niet haalbaar is en naar beneden bijgesteld moet worden. De Provincie Noord-Brabant stelt in 2009 op basis van demografische prognoses regionale maxima vast voor het aantal nieuwbouwwoningen dat per gemeente haalbaar is. Voor de gemeente Breda stelt de Provincie in deze een maximum vast van in totaal 7.350 nieuw te bouwen woningen in de periode 2009-2020.

De gemeente Breda heeft evenwel een veel grotere plancapaciteit aan woningen (ongeveer 20.000 woningen) gepland staan, onder meer plannen voor een nieuw dorp in het buitengebied (Lijndonk-Tervoort) waar ruim 3.000 nieuwe woningen gepland staan. De Provincie stelt aan de hand van haar analyses vast dat het nieuwe dorp Lijndonk-Tervoort niet haalbaar is, in ieder geval niet voor 2020. Als gevolg daarvan moet de gemeente het plan schrappen en de reeds gekochte grond voor het project afboeken naar de waarde van agrarische grond bij de Jaarrekening 2009. Daarnaast besluit de gemeente Breda bij de Jaarrekening 2009 om de plancapaciteit verder terug te brengen, vooruitlopend op een verdere stedelijke herprogrammering. Enkele deelplannen binnen het grote project Via Breda (het nieuwe stationsgebied met 7 deelplannen), plannen voor het Jeka-terrein (voorheen sportlocatie Jeka), evenals plannen voor een groot evenemententerrein bij de Bavelse Berg (dat financieel door de marktpartijen niet rond te krijgen was) worden in de ijskast gezet en de betreffende grondexploitaties worden afgewaardeerd. Om verdere bijstelling van plannen te voorkomen, neemt de gemeenteraad een motie aan om bij de provincie een dringend verzoek neer te leggen

²⁹ Zo wordt vervolgens gestart met (nieuwe planvorming t.a.v.) de Vlaszak, met Via Breda (einddatum Stationskwartier toen 2016), de gebiedsontwikkeling rond het NAC-stadion (Stadionkwartier) e.d.. Intern is de gemeente dan al lange tijd aan het werk aan deze projecten, echter vaststelling van de plannen en de grondexploitaties door de raad vindt pas in de periode 2009-2011 plaats. Volgens de BBV-regels is een project officieel niet gestart, voordat dit onderbouwd is door een vastgesteld raadsbesluit (BBV-notitie Grondexploitaties, Commissie BBV, febr. 2012).

om meer te mogen bouwen dan het aangegeven maximum. De Provincie blijft echter vasthouden aan het vastgestelde maximum voor Breda van 7.350 woningen in de periode 2009-2020.

Eind 2010 keurt de raad de Stedelijke herprogrammering goed ('Koers gezet', 2010) en wordt de programmering voor met name woningbouw en kantoren deels verder naar beneden bijgesteld. Deze neerwaartse bijstelling leidt ertoe dat Breda in de nieuwe programmering voor de periode 2009-2020 in totaal 5.371 woningen in de 'harde plancapaciteit' heeft opgenomen³⁰ en 513 woningen in zogeheten 'snelkookpanprojecten', waarbij vanwege de wenselijkheid tot realisatie zo snel mogelijk op zoek wordt gegaan naar harde plancapaciteit. Gecombineerd met de (voor zover dan bekende) lopende en geplande bouwprojecten van andere partijen (ontwikkelaars, bouwers, corporaties e.d.) in Breda, blijft op dat moment voor de periode 2011-2020 een vrije ruimte voor nieuw te plannen woningen van 307 woningen over (Stedelijke programmering Koers Gezet, 2010). Het kantorenprogramma wordt teruggeschroefd naar een realisatie van maximaal 230.000 m2. De voortgang van de woningbouw en de programmering wordt ieder half jaar in beeld gebracht via een Voortgangsrapportage Stedelijke programmering. Via een regie- en actieplan poogt Breda de voortgang van de programmering te gaan bewaken.

3.3 De programmering voor de komende jaren (2012-2020) en de haalbaarheid hiervan

In deze paragraaf wordt de stedelijke programmering van de gemeente Breda voor de periode 2012-2020 uiteengezet, gevolgd door de programmering in de eigen grondexploitaties.

3.3.1 De stedelijke programmering in 2012-2020 en de haalbaarheid

Ook voor de komende 8 à 10 jaar heeft de gemeente Breda nog altijd een ambitieuze stedelijke programmering gepland staan (zie tabel 5). De planning die de gemeente aanhoudt, is gebaseerd op streefgemiddelden, waarbij de gemiddelde woningbouwproductie berekend is op basis van het door de Provincie gestelde maximum. De planning van bedrijventerreinen is gebaseerd op de raming in de Structuurvisie Bedrijventerreinen 2020 (2008); en de planning van kantoren is gebaseerd op de raming in de Kantorennota 2020 (2011).

Tabel 5: Stedelijke programmering streefgemiddelden uitgifte per jaar 2012-2020 Gemeente Breda

	Woningbouw Aantallen	Bedrijventerrein Ha	Kantoren M2 bvo
	Programmering	Programmering	Programmering
2012	680	10 ha	30.000 m2
2013	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
2014	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
2015	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
2016	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
2017	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
2018	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
2019	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
2020	680	20 ha	14.000 – 25.500 m2
Totaal	6.120	170 ha	142.000 tot 234.000 m2

Bron: 2^{de} Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering 2012, Structuurvisie Bedrijventerreinen 2020 en Kantorennota Breda 2020

³⁰ Harde plancapaciteit is datgene waarvoor reeds overeenkomsten zijn aangegaan, vergunningen zijn afgegeven, grondexploitaties zijn gestart e.d., dus alle programmering die juridisch-planologisch vastligt en waar moeilijk zonder claims e.d. weer vanaf te komen is. Bij de 'snelkookpanprojecten' kan het wel gaan om projecten waartoe het college reeds intentieovereenkomsten heeft afgesloten, echter vaststaande contracten zijn nog niet gesloten en de raad heeft over deze projecten nog geen raadsbesluit genomen.

De programmering van woningbouw 2012-2020

Op basis van het gestelde maximum van de Provincie van 7.350 te bouwen woningen in Breda voor de periode 2009-2020, houdt Breda een streefgemiddelde aan van ongeveer 680 nieuw te bouwen woningen per jaar voor de komende 8 à 10 jaar. Al snel na de herprogrammering in 2010 blijkt echter dat de programmering van woningen moeilijk in de hand te houden is. Het eerste Actie- en regieplan in 2011 constateert (opnieuw) een overprogrammering aan woningen in de lopende plannen ten opzichte van het door de provincie gestelde maximum. Ook de daarop volgende Voortgangsrapportages Stedelijke Programmering (juli 2011, september 2011, mei 2012) constateren een overprogrammering en bovendien een omvangrijke mismatch tussen vraag en aanbod.

De 2^{de} Voortgangsrapportage Stedelijke programmering (Breda, mei 2012) stelt vast dat het maximum van de Provincie begin 2012 weer ruim (met 446 woningen) overschreden is in de 'harde plancapaciteit' aan woningen. Eén oorzaak is volgens deze rapportage dat een aantal bouwprojecten inmiddels van de 'oranje lijst' ('snelkookpan', nog geen harde programmering) naar de 'groene lijst' ('harde programmering') is verhuisd. Dit gebeurt deels vanuit de wens om opbrengsten vanuit de eigen grondexploitaties binnen te halen, deels vanuit het oogpunt van de behoefte onder burgers (er bestaat bijvoorbeeld een grote behoefte aan zorgwoningen voor ouderen in Breda). Daarnaast blijken andere partijen (ontwikkelaars, corporaties, bouwers e.d.) ook meer te bouwen dan gedacht. Weliswaar dienen initiatiefnemers altijd een bouwvergunning aan te vragen voor hun plannen en dienen initiatieven te passen binnen bestemmingplannen; de gemeente Breda heeft in het verleden echter veel bouwvergunningen (en bouwclaims) afgegeven waarvan het onduidelijk is wanneer en of er ooit gebouwd gaat worden. Bovendien heeft de gemeente Breda een dermate grote bestemmingsplan capaciteit voor woningen in bestemmingsplannen opgenomen, dat zij weinig argumenten heeft om plannen te weigeren. Dat maakt het lastig om de regie te voeren over wie wanneer bouwt c.q. ontwikkelt en wat er wordt gebouwd. De diverse Voortgangsrapportages Stedelijke Programmering constateren dat de overprogrammering en de overmaat aan plan capaciteit in bestemmingsplannen moeten worden teruggebracht.

Naast een overprogrammering bestaat echter, ondanks de stedelijke herprogrammering, ook een omvangrijke mismatch tussen vraag en aanbod binnen de programmering, zo constateert onder meer het Regie- en Actieplan 2011. De gemeente Breda heeft zich als doel gesteld te groeien naar 185.000 inwoners in 2020 en wilde in deze vooral de (wat) hogere inkomensgroepen van buiten Breda aantrekken. Daartoe heeft de gemeente Breda in de plannen en de eigen grondexploitaties vanaf 2002 vooral veel middeldure/dure nieuwbouwwoningen (waaronder veel appartementen) en (wat) grotere kavels geprogrammeerd. Juist in dat segment ondervond Breda echter veel concurrentie van andere gemeenten: bijna alle gemeenten mikten immers op de hogere inkomensgroepen in hun programmering (zie o.a. NICIS, 'Handreiking stedelijke herprogrammering', 2011).

In 2010 heeft de gemeente Breda een onderzoek door onderzoeksbureau RIGO laten doen naar de aansluiting tussen vraag en aanbod, zowel in termen van (geplande) aantallen woningen, prijsklassen, als in termen van het soort woningen (eengezinswoningen appartementen, huurwoningen, zorgwoningen) (RIGO, 2011). In het onderzoek heeft het RIGO de woningmarkt in de afgelopen jaren, de woonwensen en woonbehoeften in Breda (op basis van WoOn³¹ 2009) en de prognoses qua woningen voor de komende jaren in kaart gebracht. Deze prognoses berekent het RIGO aan de hand van twee demografische varianten (minimale groei en maximale groei) en aan de hand van twee economische scenario's (kortdurende crisis en langdurige crisis).

³¹ WoON (2009) is een grootschalige enquête van het (voormalige) Ministerie van VROM onder de Nederlandse bevolking. Omdat er te weinig respondenten uit Breda inzaten, heeft het RIGO het bestand opgehoogd met respondenten uit andere gemeenten, die grote gelijkenis vertonen.

Uit het RIGO-onderzoek komt naar voren dat Breda in de loop der jaren vooral veel studenten als nieuwe inwoners getrokken heeft en relatief weinig gezinnen. De verkoop van duurdere woningen was daardoor voornamelijk afhankelijk van doorstromers binnen Breda, vooral van doorstromende gezinnen. In de loop der jaren zijn evenwel meer gezinnen uit Breda vertrokken dan er zijn komen wonen. Onderzoek van de Provincie Noord-Brabant ('Rapportage Wonen West-Brabant', 2011) wijst uit dat Breda in deze veel concurrentie ondervindt van nieuwbouwlocaties in Oosterhout en Etten-Leur. De Provincie constateert dat verhuizende Bredase inwoners met name naar deze buurgemeenten vertrekken, omdat het woningbouwprogramma van Breda kwalitatief niet goed aansluit bij de woonwensen van de woningzoekenden (Provincie Noord-Brabant, 2011).

Uit recente demografische prognoses (Provincie Noord-Brabant, 2011) komt naar voren dat Breda ook in de komende tien jaar vooral een toename van starters (i.c. studenten), en daarnaast van buitenlandse (Oost-Europese) werknemers en van oudere ouderen (dubbele vergrijzing) kan verwachten. De vraag op de woningmarkt ligt derhalve vooral op het gebied van huurwoningen, zorgwoningen en goedkopere (eengezins)woningen. De programmering van huurwoningen en met name van zorgwoningen blijft in Breda evenwel sterk achter bij de door het RIGO berekende vraag, evenals het aanbod van goedkopere koop(eengezins)woningen. In een scenario van langdurige economische crisis neemt vooral de vraag naar huurwoningen verder toe, aldus het RIGO. In 2011 bestaat echter tweederde van de stedelijke programmering voor 2011-2013 uit middeldure en dure (koop)woningen en appartementen, voor de periode 2014-2016 bedraagt dit zelfs 88 procent (1^{ste} Actie- en regieplan 2011, Breda, 2011). Na 2016 zijn uitsluitend (middel)dure woningen in de programmering opgenomen³². De aantallen (middel)dure woningen liggen boven de berekende vraag ongeacht het scenario, zo berekent het RIGO. De 2^{de} Bestuursrapportage 2012 constateert in 2012 een (verdere) terugloop van in aanbouw genomen woningen, omdat 'het forse programma aan middeldure en dure appartementen moeizaam tot verkoop komt' (Breda, sept. 2012). Een gemeentelijke inventarisatie van te koop staande nieuwbouw wijst uit dat in maart 2012 ruim 2.000 nieuwbouwwoningen (reeds gebouwd of in aanbouw zijnd) te koop staan, waarvan tweederde appartementen, veelal in de duurdere klasse, plus nog een behoorlijk aantal (grotere) vrije kavels.

De diverse Voortgangsrapportages Stedelijke Programmering (juli 2011, mei 2012) stellen vast dat naast de overprogrammering, met name ook de mismatch aangepakt moet worden, omdat de programmering niet haalbaar is. De Rekenkamer constateert dat de gemeente Breda hiertoe inmiddels enkele stappen heeft gezet. Daartoe zijn aangepaste afspraken gemaakt met de corporaties en in enkele projecten is de programmering aangepast. Verdere aanpassingen gaan echter niet gemakkelijk, aangezien de programmering veelal vastligt in overeenkomsten en contracten en het moeilijk is om zonder schadeclaims van overeenkomsten af te komen of deze te wijzigen, zo constateert onder meer de 2^{de} Voortgangsrapportage Stedelijke programmering (mei 2012).

De Rekenkamer constateert dat het inmiddels duidelijk is dat de langdurige economische crisis en de stagnerende woningmarkt dwingen tot verdere aanpassingen en maatregelen. Daar waar de meeste bouwende partijen tot voor kort uitgingen van een kortdurende crisis, dringt het nu bij alle partijen steeds meer door dat voortgaan met onverkoopbare bouwprojecten niet mogelijk is en dat de verschillende bouwende partijen elkaar wegconcurreren met de lopende bouwprojecten en het aanbod aan woningen. Een gemeentelijke discussienota (gemeente Breda, aug. 2012) ter voorbereiding op de nieuwe Structuurvisie 2030 constateert dat het grote (plan)aanbod van woningen leidt tot een verder toenemende onderlinge concurrentie en een toenemende onderlinge 'gijzelingspositie' van verschillende partijen tot elkaar op de markt. Deze gijzelingspositie leidt tot een patstelling en heeft verder oplopende verliezen bij alle betrokken partijen tot gevolg, zo constateert de Rekenkamer.

³² De huidige afspraken met de woningcorporaties over de bouw van goedkope woningen lopen tot 2016.

Bovendien concurreren nieuwbouwwoningen ook met bestaande (te koop staande) woningen. Aan de hand van cijfers van O&I blijkt dat de leegstand van bestaande woningen in Breda door de jaren heen is gestegen naar het recordaantal van 3.446 woningen in 2011 (Bredata, 2012). Zeker in een tijd waarin kopers een nieuw te bouwen woning al snel als te onzeker en als te riskant beschouwen, vormt het grote aanbod aan bestaande woningen een belangrijke concurrentie.

<u>Jaar</u>	<u>Leegstand aantal woningen</u>
2006	2.877
2007	2.801
2008	3.201
2009	3.388
2010	3.309
2011	3.446

(Bron: O&I-bestand Bredata, cijfers CBS)

De overall verwachting van onder meer het Centraal Planbureau (CPB, NVM, TNO³³) luidt momenteel (eind 2012) dat de economie in ieder geval de komende twee jaar nog niet echt gaat aantrekken. Het herstel van de woningmarkt gaat daarna waarschijnlijk nog zeker twee jaar langer duren, omdat de bouw en verkoop meestal twee jaar na-ijlt op economisch herstel, aldus het CPB en de NVM (2012). Inmiddels verwacht het CPB dat de woningmarkt pas echt weer gaat aantrekken vanaf 2017. Dat betekent dat niet kan worden aangenomen dat in de komende jaren tot 2017 grote hoeveelheden woningen en kavels verkocht worden. Dat plaatst stevige vraagtekens bij de haalbaarheid van de huidige stedelijke programmering, zo constateert de Rekenkamer, niet alleen vanwege de omvang van de programmering, maar vooral ook vanwege de bestaande mismatch tussen het aanbod en de vraag.

De programmering van bedrijventerreinen 2012-2020 en de haalbaarheid

De programmering van bedrijventerreinen in Breda tot 2020 is gebaseerd op de Structuurvisie Bedrijventerreinen 2020 (2008). Hierin is een behoefteeraming voor de hoeveelheid bedrijventerreinen voor de periode 2008-2020 opgenomen, die begin 2007 is opgesteld. De behoefteeraming bestaat uit een theoretische berekening van de benodigde omvang van bedrijventerreinen. Deze berekening is gebaseerd op het economisch meest gunstige 'Global Economy-scenario', dat uitgaat van 2 procent groei per jaar in Breda, het doorgroeien van Breda naar 185.000 inwoners en 110.000 banen in 2020 (Structuurvisie Bedrijventerreinen 2020, 2008). Om zo aantrekkelijk mogelijk voor nieuwe bedrijven te zijn, wil de gemeente Breda over ruim voldoende voorraad aan beschikbare bedrijventerreinen beschikken. Bij onvoldoende ruimte worden mogelijk kansen gemist, zo stelt de Structuurvisie. Bovendien streeft de gemeente er naar om de uitgifte van bedrijventerreinen zoveel mogelijk in eigen hand te houden door deze zoveel mogelijk op eigen grond te realiseren. Met het oog hierop kocht Breda in het verleden extra grond en zijn in de bestemmingsplannen ruime mogelijkheden opgenomen om nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen, vooral in het buitengebied.

De Structuurvisie Bedrijventerreinen 2020 stelt vast dat de gemeente Breda in 2007 over ongeveer 20 ha direct uitgeefbaar bedrijventerrein beschikt en dat van de overige 120 ha niet in gebruik zijnd bedrijventerrein een belangrijk deel verouderd is. Daarvan wil de gemeente in 2008-2020 ongeveer 54 ha gaan herstructureren, zodat dit weer als bedrijventerrein uitgegeven kan worden. Aan nieuw te creëren bedrijventerreinen heeft Breda begin 2008 116 ha gepland staan in de programmering voor de jaren daarna. Een aantal gebieden komen echter pas later beschikbaar (o.a. bij Bavel Zuid). Bij elkaar opgeteld beschikt de gemeente Breda begin 2008 over ongeveer 170 ha (116 + 54) aan plancapaciteit voor nieuwe bedrijventerreinen tot 2020. Dit wordt te weinig geacht. Op basis van de inschatting dat Breda erg in trek is bij bedrijven en er

³³ Verschillende onderzoeken wijzen in die richting o.a. de TNO 'Bouwprognoses 2011-2016', Dec. 2011

een grote vervangingsvraag bestaat vanuit bedrijven die willen verhuizen van verouderd naar nieuw bedrijventerrein, komt de Structuurvisie Bedrijventerreinen tot een berekening dat de gemeente Breda in totaal ongeveer 200 ha netto aan nieuw bedrijventerrein bij moet creëren in de periode 2008-2020. Dit komt neer op een streefgemiddelde van ongeveer 20 ha per jaar, zoals in tabel 5 aangegeven.

De daadwerkelijke uitgifte in de afgelopen vier jaar bedraagt echter gemiddeld slechts 1,4 ha bedrijventerrein per jaar, zoals tabel 1 laat zien. De Rekenkamer stelt daarom scherpe vraagtekens bij de haalbaarheid en verkoopbaarheid van een gepland streefgemiddelde van 20 ha per jaar in de komende acht jaar.

Voor zover na te gaan, zijn door de gemeente Breda geen onafhankelijke marktonderzoeken verricht ten aanzien van de daadwerkelijke vraag naar bedrijventerreinen en naar specifieke locaties met betrekking tot het creëren van bedrijventerreinen. Vanuit dat gezichtspunt onderschrijft de Rekenkamer de aanbevelingen die Deloitte (2012) heeft gedaan in een contra-expertise van de grondexploitaties bij de Jrk2011 om:

1. onafhankelijk marktonderzoek te laten doen naar de vraag naar bedrijventerreinen in de regio Breda;
2. onafhankelijke marktonderzoeken naar de vraag op specifieke locaties en met betrekking tot specifieke projecten te laten verrichten, o.a. om de uitgifte per jaar beter af te stemmen op de vraag;
3. en de programmering van bedrijventerreinen en de verwachte financiële opbrengsten naar beneden bij te stellen, gezien de stagnerende markt.

De programmering van kantoren 2012-2020

De programmering van kantoren voor de periode vanaf 2000 is vastgelegd in het 'Actieprogramma ruimte voor economische activiteiten' uit 2000 en in de Structuurvisie 2020 uit 2008. In december 2011 is een nieuwe Kantorennota vastgesteld (Kantorennota 2020) met een nieuwe behoefteberekening. Het uitgangspunt van Breda is te beschikken over een voldoende, courante, duurzame en toekomstgerichte kantorenvorraad.

De Kantorennota 2020 (2011) beschrijft dat Breda in 2011 beschikt over ongeveer 670.000 m² kantoorruimte, waarvan ongeveer 15 procent leeg staat (waarvan ongeveer de helft langdurig). Volgens de Kantorennota kent Breda landelijk gezien al jaren een bovengemiddelde leegstand³⁴ en ondervindt Breda met name grote concurrentie van Rotterdam en Antwerpen op de kantorenmarkt (blz. 9). Beide andere grote steden kennen eveneens een omvangrijke leegstand (plus nog een omvangrijk bouwprogramma) en zijn hard aan het werk om deze weg te werken. De Kantorennota 2020 constateert verder dat in Breda een grote kwantitatieve mismatch tussen de huidige bestaande plancapaciteit aan kantoren en de daadwerkelijke behoefte bestaat. De bestaande plancapaciteit (ongeveer 500.000 m² in plannen) overstijgt de daadwerkelijke behoefte in ruime mate. De totale bestemmingsplan capaciteit bedraagt bijna 2,2 mln. m² kantoorruimte. De Kantorennota 2020 stelt vast dat de bestemmingsplan capaciteit in de bestemmingsplannen sterk naar beneden bijgesteld moet worden (voorstel is: zo'n 1,67 mln. m² te schrappen). Voorts stelt de Kantorennota 2020 vast dat er een grote opgave voor Breda ligt in het herstructureren van verouderde kantoren (opdat deze weer nieuw de markt op kunnen³⁵). In

³⁴ Dit bracht de Provincie ertoe om in 2009 bij de start van het plan voor een omvangrijke uitbreiding van kantoren rond het NAC-stadion een zienswijze bij de gemeente Breda in te dienen, dat een dergelijk plan volgens de Provincie te veel concurrentie betekent voor de reeds geplande omvangrijke kantoorontwikkeling in het Stationskwartier (op een steenworp afstand van het NAC-stadion). Zij raadden de geplande ontwikkeling rond het NAC-stadion af, echter de gemeente Breda heeft deze zienswijze naast zich neergelegd.

³⁵ In de Kantorennota 2020 wordt o.a. het voorstel gedaan om de bestemming van verouderde kantoren te wijzigen in o.a. woningen. Echter gezien de reeds bestaande overprogrammering van woningen lijkt dit geen grootschalige optie.

een Actieprogramma 'Aanpak leegstand kantoren' (2011) zijn in 2011 voorstellen gedaan om de leegstand tegen te gaan door kantoren deels om te zetten in een woonfunctie bijvoorbeeld voor studentenhuisvesting, deels om verouderde kantoren op te knappen en opnieuw in de markt te zetten, deels om nieuwe mogelijkheden te bieden aan kleinschalige werkgelegenheid en de creatieve sector.

Ondanks de reeds bestaande leegstand wordt in de Kantorennota 2020 op basis van een theoretisch berekeningsmodel nog een omvangrijke vraag naar nieuwe kantoren in Breda berekend. Deze theoretische berekening gaat uit van vier verschillende modellen van economische groei (van weinig groei van 0,84 procent per jaar tot en met het eerder genoemde Global Economy model van 2 procent groei per jaar). Daarbij worden de aannames gehanteerd dat West-Brabant en hierbinnen Breda het economisch beter doet dan de rest van Nederland, en dat het percentage kantoorgerelateerd werk in Breda (nu 24 procent) zal stijgen naar het niveau van de Randstad (28,8 procent). Op basis van deze aannames verwacht de Kantorennota 2020 voor de jaren 2011-2020 een berekende vraag naar nieuwe kantoren in Breda liggend tussen de 143.000 m² en 285.730 m². Gebaseerd op deze berekeningen houdt Breda in de stedelijke programmering tot 2021 een streefgemiddelde aan van nieuwe kantoorruimte tussen de 140.000 en 240.000 m².

Dit lijkt echter, mede gezien de huidige stagnerende markt en de pessimistische landelijke verwachtingen ten aanzien van de kantorenmarkt, een veel te positief beeld en niet erg realistisch (zie o.a. de CPB-notitie juni 2012, 'Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief'³⁶). Het CPB concludeert dat de kans reëel is dat de kantorenmarkt structureel stagneert of zelfs krimpt en verwacht derhalve een structureel hoge leegstand, zelfs bij de aanname van een complete nieuwbouwstop (CPB, 2012). De kantorenmarkt is momenteel vrijwel geheel ingestort, onder meer door het faillissement van enkele grote kantoormagnaten zoals Eurocommerce. Het is derhalve te verwachten dat aanzienlijke hoeveelheden kantoor de komende tijd in de ramsj komen en dat de prijzen als gevolg daarvan verder dalen. Volgens het CPB zal het advies voor een groot deel van de verouderde kantoren 'sloop' zijn en stagneert de vraag naar nieuwe kantoren momenteel in zijn geheel. Bovendien blijkt uit recente CPB-berekeningen in 2012 dat West-Brabant momenteel relatief hard door de economische crisis wordt getroffen en dat de regio in 2012 de negatieve gevolgen sterk voelt (CPB, 2012).

Programmering detailhandel 2012-2020

Een belangrijk vierde onderdeel van de programmering vormt overigens de uitbreiding van de detailhandel in Breda (niet in tabel 5 opgenomen). Uit een recent onderzoek naar de marktmogelijkheden voor uitbreiding van de detailhandel in Breda blijkt dat het huidige winkelaanbod in Breda momenteel al ruim te noemen is in vergelijking met andere steden (BRO, 'Marktmogelijkheden detailhandelsinitiatieven', 2012). Met name de kleine detailhandel in de binnenstad trekt veel winkelend publiek van binnen en buiten Breda. Evenals in andere gemeenten is echter hier en daar al enige leegstand te constateren onder winkelpanden, vooral in de zogeheten aanloopstraten naar de binnenstad toe. De gemeente Breda wil daarom het winkelbestand en de aantrekkelijkheid hiervan versterken en heeft een haalbaarheidsonderzoek laten doen naar mogelijkheden voor uitbreiding van het winkelbestand. In de bestaande programmering zijn reeds omvangrijke uitbreidingsplannen wat betreft de detailhandel opgenomen. Het haalbaarheidsonderzoek wijst uit dat de huidige plannen de behoefte in Breda vele malen overstijgen (BRO, 2012). Zo bestaan er plannen voor uitbreiding van het winkelaanbod aan de rand van de binnenstad op de locatie 'Achter de Lange Stallen', aan het Dr.

³⁶ Zo berekent het CPB een geringe behoefte aan nieuwe kantoren de komende jaren. Reden is o.a. dat grote investeerders momenteel in 2012 omvangrijke portefeuilles met leegstaande kantoren opgekocht hebben, om deze op te knappen en tegen lage prijzen weer te gaan verhuren. Daar is niet tegenop te concurreren. Bovendien is een duidelijke trend te zien naar minder vierkante meters kantoorgebruik per werknemer en per bedrijf/organisatie, waardoor de leegstand naar verwachting nog verder zal stijgen, nog los van de slechte economische omstandigheden, aldus het CPB (2012).

Struyckenplein, rond het NAC-stadion, in het nieuwe stationsgebouw (Via Breda), o.a. bij/in winkelcentrum Hoge Vucht in de wijk Hoge Vucht en in het buitengebied bij de Bavelse Berg. Volgens het verrichte marktonderzoek heeft de consument vooral behoefte aan grote winkelcentra (in plaats van buurtsupermarkten) en met name aan grote internationale winkelketens (met name gericht op mode en luxe). Deze grote winkels zouden sneller kunnen inspelen op een veranderende vraag en meer aansluiten bij een nieuw soort winkelbeleving. Onder meer het VPRO-programma 'De slag om Nederland' laat echter zien dat momenteel nogal wat grote winkelcentra, die mikken op grote winkelketens, in den lande kampen met leegstand. De economische crisis en de toenemende populariteit van het winkelen via internet hebben belangrijke gevolgen voor de detailhandel. Tussen 2007 en 2012 is het detailhandelsaanbod in de zogeheten niet-dagelijkse artikelensector in Breda al licht afgenomen (BRO, 2012).

De in augustus 2012 verschenen discussienota ten behoeve van de nieuwe Structuurvisie 2030 stelt dat de bestaande uitbreidingsplannen de berekende winkelbehoefte in Breda in ruime mate overstijgen en dat derhalve keuzes gemaakt moeten worden in het toekomstige aanbod aan detailhandel.

3.3.2 De programmering in de grondexploitaties in 2012-2020 en de haalbaarheid

Evenals in de afgelopen tien jaar wil de gemeente Breda ook in de komende tien jaar een groot deel van de geplande programmering realiseren via de eigen grondexploitaties. Door de jaren heen is de niet gehaalde programmering in de eigen grondexploitaties voortdurend verder vooruitgeschoven naar volgende jaren. Hierdoor is binnen de planning een soort boegwolf van moeilijk verkoopbare woningen, bedrijventerreinen en kantoren ontstaan; een boegwolf die steeds verder opschuift in de tijd. In de contra-expertise bij het Jaarverslag 2011 adviseert Deloitte om de programmering meer evenredig in de tijd te spreiden en het programma neerwaarts bij te stellen.

Tabel 6 maakt duidelijk dat de gemeente Breda half 2012 bij de halfjaarlijkse herziening van de grondexploitaties de programmering van woningen, bedrijventerreinen en kantoren enigszins meer gespreid heeft over de jaren heen (gegevens Grondbedrijf, juni 2012).

Tabel 6: Programmering geplande uitgifte per jaar 2011-2022 grondexploitaties Gemeente Breda

	Woningbouw Aantallen ³⁷	Woningbouw	Bedrijven- terrein Ha	Bedrijven- Terrein	Kantoren M2 bvo	Kantoren
	Programmering Jrk2011	Programmering 2 ^{de} Burap2012	Programmering Jrk2011	Programmering 2 ^{de} Burap2012	Program. Jrk2011	Program. 2 ^{de} Burap2012
2012	300	146	8 ha	6,6 ha	41.000 m2	2.900 m2
2013	580	344	13 ha	6,7 ha	ca. 500 m2	3.433 m2
2014	420	465	10 ha	5,3 ha	58.000 m2	43.500 m2
2015	340	359	12 ha	3,0 ha	10.000 m2	12.200 m2
2016	245	179	7 ha	4,9 ha	14.000 m2	6.200 m2
2017	170	168	2 ha	2,7 ha	23.000 m2	14.070 m2
2018	50	119	---	3,1 ha	ca. 5.000m2	4.827 m2
2019		113	2 ha	2,7 ha	ca. 5.000m2	4.827 m2
2020		83	---	2,7 ha	ca. 5.000m2	22.290 m2
2021		320		2,7 ha		4.290 m2
2022		255		1,6 ha		
Totaal	2.105	2.557	54 ha	42 ha	ca 161.500	118.537 m2

Bron: Jaarrekening 2011 en gegevens Grondbedrijf bij de 2^{de} Burap gegevens juni 2012, Gemeente Breda

³⁷ Cijfers uit 'Second opinion Grondexploitaties gemeente Breda', Deloitte, april 2012

Het volgende uitgiffetempo acht Breda realiseerbaar per jaar in de periode 2012 tot 2020 binnen de eigen grondexploitaties (Bron: Structuurvisietraject 2030 raad, juni 2012):

- | | |
|--------------------|---|
| - Woningen | 300-350 woningen per jaar |
| - Kantoren | 10.000 m2 BVO per jaar (maximaal) |
| - Bedrijventerrein | 7,5 ha bedrijventerrein per jaar (maximaal) |

De programmering van nieuwbouwwoningen in de grondexploitaties 2012-2020

Tabel 6 toont dat de gemeente Breda nog een redelijk fors bouwprogramma in de eigen grondexploitaties heeft opgenomen. Ten opzichte van de Jrk2011 is in juni 2012 de programmering van woningen weer verder de toekomst in geschoven. Het in 2012 en 2013 verwachte aantal te verkopen (gronden voor) nieuwbouwwoningen vanuit de eigen grondexploitaties is enigszins naar beneden bijgesteld. Als gevolg daarvan is het aantal woningen voor de jaren 2014 en 2015 weer enigszins opgehoogd. Gezien de slechte economische situatie, de gemiddelde verkoop in de afgelopen vier jaar van 288 woningen per jaar (zie tabel 2) en het door Breda zelf verwachte uitgiffetempo, blijft de verwachte verkoop voor de jaren 2013-2015 nog steeds fors.

Bovendien bestaat ook in de programmering van de grondexploitaties een stevige mismatch tussen vraag en aanbod, mede als gevolg van het feit dat de moeilijk verkoopbare programmering door de jaren heen steeds verder vooruitgeschoven is. Zo bestaat in de huidige programmering (juni 2012) in de grondexploitaties slechts ongeveer 2 procent van de geplande koopwoningen in 2012-2014 uit woningen in het goedkoopste segment tot 175.000 euro. Daarentegen bestaat ruim 40 procent van de programmering van koopwoningen in 2012-2014 uit appartementen boven de 175.000 euro en 15 procent uit appartementen boven de 265.000 euro. Veel van deze appartementen en duurdere woningen konden ook in de loop der jaren al niet verkocht worden en zijn steeds verder de toekomst in geschoven. Voor de periode 2015-2017 bestaat 8 procent van de programmering uit koopwoningen tot 175.000 euro, 25 procent uit koopwoningen tussen de 175.000 en 265.000 euro en 67 procent uit koopwoningen boven de 265.000 euro.

Datzelfde geldt voor de vrije kavels. Ruim 60 procent van de vrije kavels, waarvan de verkoop gepland staat voor de periode 2012-2014 en de periode 2015-2017 in de programmering, is groter dan 500 m2. Ongeveer 20 procent is zelfs groter dan 1000 m2. Met name de grotere, duurdere kavels verkopen erg moeilijk, zeker de kavels met een minder gunstige ligging. Het huidige geplande nieuwbouwaanbod van huurwoningen ligt overigens eveneens voor 40 procent in de duurste klasse boven de 730 euro per maand.

Bovendien blijkt de huidige vraag op de woningmarkt zich met name te concentreren binnen het stedelijke gebied en minder op het buitengebied, los van een duidelijke kleinschalige vraag aan de randen van de dorpen. Breda heeft echter in de programmering van koopwoningen vooral ingezet op grote projectmatige bouw in grote uitlegebieden, zoals de Vinex Teteringen. Deze ambities zijn deels onhaalbaar gebleken.

Deloitte (2012) adviseert in de contra-expertise bij de Jrk2011 om de programmering van dure koopwoningen/kavels en van koopappartementen sterk naar beneden bij te stellen en het aanbod beter af te stemmen op de vraag. De huidige programmering wordt niet haalbaar geacht. Bovendien raadt Deloitte aan om in een aantal specifieke projecten de prijzen neerwaarts bij te stellen en om (delen van) projecten af te boeken. De gemeente Breda probeert nu de programmering (deels) aan te passen in de richting van een beter verkoopbaar aanbod, met name daar waar nog geen overeenkomsten getekend zijn en/of waar projecten stilliggen. Het is evenwel niet gemakkelijk om beweging in bestaande (lopende) projecten te brengen³⁸.

³⁸ Daar is een aanpassen, downsizen en afboeken van plannen/gronden voor nodig niet alleen bij de gemeente zelf, maar bij alle bouwende partijen in Breda.

De programmering van bedrijventerreinen in de grondexploitaties 2012-2020

Breda streeft ernaar om een groot deel van de geplande nieuwe bedrijventerreinen te realiseren via de eigen grondexploitaties en heeft daarom een fors programma aan bedrijventerreinen opgenomen in de grondexploitaties (zie tabel 6). In de 'losse en verspreid liggende gronden' (nog niet in exploitatie genomen) zijn overigens ook nog verouderde bedrijventerreinen opgenomen, die geherstructureerd moeten worden. Deze concurreren mogelijk met nieuw aan te leggen bedrijventerreinen. Deloitte (2012) adviseert in de contra-expertise bij de Jrk2011 om het programma ten aanzien van bedrijventerreinen neerwaarts bij te stellen en meer evenredig te spreiden over de jaren heen, omdat het programma niet haalbaar wordt geacht. Tabel 6 laat zien dat de gemeente Breda bij de halfjaarlijkse herziening van de grondexploitaties in juni 2012 de geplande uitgifte van bedrijventerreinen vanuit de eigen grondexploitaties neerwaarts heeft bijgesteld (van 54 ha bij de Jrk2011) naar 42 ha voor de periode 2012-2020. Ook is de geplande uitgifte enigszins meer gespreid over de jaren heen.

Vergeleken met de uitgifte van bedrijventerreinen in de afgelopen jaren (gemiddeld is slechts 0,8 ha bedrijventerrein per jaar vanuit de grondexploitaties uitgegeven in de periode 2008-2011) is de geplande uitgifte echter nog steeds zeer omvangrijk. Deloitte (2012) plaatst in de contra-expertise vraagtekens bij de algehele haalbaarheid van de geplande uitgifte van bedrijventerreinen, gezien het uitgiftetempo in de afgelopen jaren en de slechte economische situatie, waardoor de uitgifte van bedrijventerreinen stagneert. Deloitte raadt derhalve aan zeer terughoudend te zijn met het incalculeren van opbrengsten uit de uitgifte van bedrijventerreinen. Bovendien beveelt Deloitte aan om een aantal projecten, waarin bedrijventerreinen gepland zijn, (deels) te stoppen en af te boeken. De Rekenkamer onderschrijft deze aanbevelingen van Deloitte en plaatst stevige vraagtekens bij de haalbaarheid van de huidige geplande uitgifte van ruim 6 ha per jaar in de periode 2012-2014 en 4,5 ha in de periode 2014-2016.

De programmering van kantoren in de grondexploitaties 2012-2020

Deloitte zet in de contra-expertise bij de Jrk2011 eveneens vraagtekens bij de haalbaarheid van de geplande uitgifte van kantoren tot 2020, gezien het uitgiftetempo in de afgelopen jaren en de huidige slechte economische situatie. Deloitte beveelt aan om onafhankelijk marktonderzoek te verrichten naar de vraag naar kantoren in Breda en om op basis daarvan de planning aan te passen in de richting van een meer realistisch programma. De eerder verrichte marktonderzoeken met betrekking tot specifieke projecten (Via Breda, uitbreiding kantoren rond het NAC-stadion) laten overigens al zien dat de programmering van kantoren te optimistisch is (Van de Water, 2008; Zadelhoff, 2011). Verder adviseert Deloitte om zeer terughoudend te zijn met het incalculeren van inkomsten/opbrengsten uit de uitgifte van nieuwe kantoren.

Tabel 6 maakt duidelijk dat Breda het overgrote deel van het kantorenprogramma denkt te realiseren via de eigen grondexploitaties. Ondanks de reeds bestaande leegstand en de grote concurrentie heeft Breda voor de periode 2012-2020 nog een uitgifte van ruim 118.000 m² aan nieuw te bouwen kantoren vanuit de eigen grondexploitaties gepland staan. Ten opzichte van eerdere plannings is dit aantal enigszins naar beneden bijgesteld en meer gespreid over de jaren heen op advies van Deloitte in de contra-expertise bij de Jrk2011. Vergeleken met de daadwerkelijke uitgifte van kantoren vanuit de grondexploitaties van 0 m² in de afgelopen jaren, lijkt de huidige planning nog steeds erg ambitieus. De Rekenkamer zet daarom stevige vraagtekens bij de haalbaarheid van deze planning en onderschrijft de bovengenoemde adviezen van Deloitte.

3.4 De grondexploitaties, de financiële resultaten en de financiële positie van het Grondbedrijf

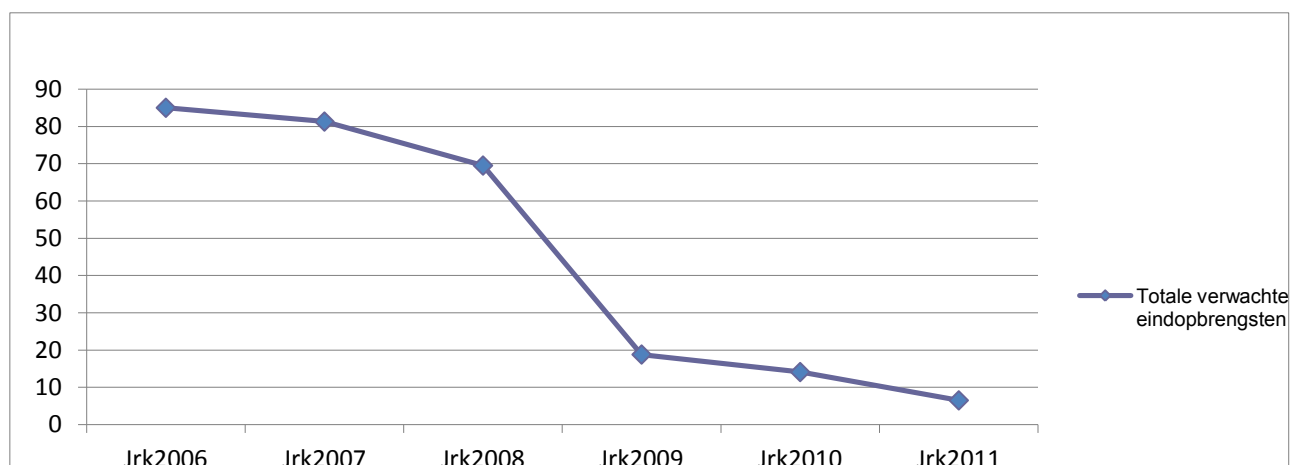
Zoals hiervoor uiteengezet, loopt de programmering in de grondexploitaties van de gemeente Breda in de loop der jaren steeds verdere vertraging op. De meeste grondexploitaties kunnen als gevolg daarvan niet volgens planning worden afgesloten. De verwachte opbrengsten vanuit die grondexploitaties schuiven steeds verder op in de tijd, terwijl de kosten verder oplopen. Dat laatste is vooral het gevolg van de extra rentelasten die betaald moeten worden voor de geleende kredieten. Voor veel projecten heeft de gemeente Breda bij de geplande einddatum zo'n 8 à 10 jaar extra rentekosten betaald, mits de nu geplande einddatum gehaald wordt. Daarnaast leiden de vertragingen ook tot extra plan- en apparaatskosten³⁹, omdat plannen aangepast moesten worden, projectleiders en medewerkers langer betaald moesten worden en nieuwe berekeningen ten aanzien van de grondexploitaties gemaakt moesten worden. De Nota Risicomanagement 2008 stelt al vast dat 'door de vertraagde ontwikkelingen en diverse planaanpassingen het beschikbare planontwikkelingsbudget behoorlijk uitgehold is'. Deze hogere kosten leiden tot lagere opbrengsten in de grondexploitaties. Daarnaast leidde dit jaarlijks tot overschrijdingen van het budget bij RO en PPM⁴⁰, die bij de jaarrekeningen goedgekeurd moesten worden.

Voor verschillende projecten/grondexploitaties zijn door de jaren heen diverse nieuwe plannen opgesteld, die vervolgens opnieuw niet haalbaar bleken. Dat betreft overigens niet alleen vastgestelde grondexploitaties, maar ook een aantal projecten waarbij de grondexploitaties nog NIEGG (nog niet in exploitatie genomen gronden) stonden en de raad de betreffende grondexploitaties en de kredieten nog niet had goedgekeurd. Verschillende projecten kennen daardoor al een negatieve verwachte eindopbrengst (na doorrekening van het plan), nog voordat de grondexploitatie daadwerkelijk is opgestart. In een contra-expertise bij de Jaarrekening 2011 stelt Deloitte kanttekeningen bij het feit dat NIEGG-staande projecten/grondexploitaties in Breda vaak pas in een laat stadium officieel in exploitatie worden genomen (en aan de raad ter goedkeuring worden voorgelegd). Deloitte adviseert de situatie te vermijden dat al veel langlopende (plan)kosten gemaakt worden zonder bestuurlijke vaststelling door de raad van de grondexploitaties. Voor de waardering van de NIEGG is het noodzakelijk dat een reëel en stellig voornemen tot ontwikkeling door een raadsbesluit is aangetoond, aldus Deloitte (2012). De BBV-richtlijnen zijn in deze in 2012 verder verscherpt (BBV, 2012). De BBV schrijft nu voor dat de reeds gemaakte kosten in NIEGG-staande projecten niet mogen uitstijgen boven de huidige marktwaarde van de grond en dat de boekwaarde nooit hoger mag staan dan de verwachte marktwaarde (BBV-notitie Grondexploitatie, febr. 2012).

³⁹ Uit interviews komt naar voren dat binnen de gemeente Breda in de jaren van overvloed nogal gemakkelijk omgegaan werd met declaraties van kosten op de projecten, waardoor de kosten sterk opliepen. Omdat verantwoordelijkheden bovendien sterk uiteenlagen, was een strakke beheersing van budgetten niet goed mogelijk.

⁴⁰ De budgetten liepen ook op doordat (volgens geïnterviewden) veel medewerkers en veel relatief dure externen aangenomen zijn op de ruimtelijke projecten om de benodigde capaciteit, know-how en deskundigheid in huis te hebben. Dit leidde overigens ook tot een versnippering in aanpak, omdat de externe projectleiders ieder vooral voor hun eigen project gingen en er weinig continuïteit was in overall regie en sturing door de vele wisselingen op directieniveau en in de sturingslijnen (o.a. door 4 verschillende gemeentesecretarissen in 6 jaar). Ook in het college zijn de verantwoordelijkheden voor de projecten verdeeld over verschillende wethouders (die op een bepaald moment ieder voornamelijk voor 'hun eigen' project gaan).

Grafiek 1: Totale verwachte eindresultaten uit afgesloten grondexploitaties voor de periode 2007-2017



Bron: Jaarrekening 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Gemeente Breda

Grafiek 1 laat zien op welke wijze de verwachte eindopbrengsten⁴¹ verschuiven en verminderen over de jaren heen in de diverse jaarrekeningen. Eind 2006 wordt bij de Jrk2006 voor alle grondexploitaties tezamen nog een eindopbrengst verwacht van ongeveer 85 mln. voor de jaren 2007-2012. Bij de Jrk2007 is de totale verwachte eindopbrengst voor de jaren 2008-2013 berekend op 81,3 mln., bij de Jrk2008 is dit gedaald naar 69,5 mln. voor de periode 2009-2014. Bij de Jrk2009 is de totale verwachte eindopbrengst voor de periode 2010-2015 gedaald naar 18,8 mln. en bij de Jrk2010 is dit verder gedaald naar 14,1 mln. voor de periode 2011-2016. Volgens de Jrk2011 is de totale verwachte positieve eindopbrengst voor alle grondexploitaties tezamen gedaald naar slechts 6,5 mln. voor de gehele periode 2012-2017.

Deze verwachte eindopbrengsten in de jaarrekeningen schetsen overigens nog een vertekend beeld van de totale verwachte eindopbrengsten van alle gemeentelijke projecten, aangezien het negatieve resultaat van het grote project het Stationskwartier en van diverse NIEGG-staande projecten hierin nog niet zijn meegerekend. Zo wordt in de Jrk2011 voor het Stationskwartier een eindresultaat verwacht in 2020 van -21,7 mln., voor de NIEGG-staande projecten Gilzewouwerbeek fase 2 en Vlaszak een verwacht eindresultaat in 2015 van resp. -3,7 mln. en -5,2 mln.; voor Woonakker een verwacht eindresultaat van -14,7 mln. in 2023) en voor de wijkontwikkelingsprojecten een verwacht eindresultaat van -2,3 mln. (gedeelde verantwoordelijkheid met corporaties). Ook de 'losse en verspreid liggende gronden en panden' in bezit van de gemeente Breda en de huidige structurele tekorten (renteverliezen) hierin, zijn niet in de grafiek opgenomen. Het Bredase Grondbedrijf heeft bij de Jrk2011 voor ongeveer 67 mln. aan losse en verspreid liggende gronden en panden (17 panden, 22 agrarische gronden en 33 verspreid liggende gronden met een andere functie) in bezit, waar ooit een ontwikkelingsfunctie aan verbonden is. Momenteel leidt Breda hier ieder jaar een structureel verlies op van ongeveer 2,5 mln. per jaar, aangezien de rente- en beheerkosten hoger zijn dan de opbrengsten uit verhuur en pacht.

Tabel 7 maakt duidelijk dat de daadwerkelijke eindopbrengsten, die binnenkomen na afsluiting van de grondexploitaties, in de tijd bezien dalen en sterk minder zijn dan de verwachte opbrengsten. In totaal bedraagt de daadwerkelijke eindopbrengst uit afgesloten grondexploitaties slechts 24 mln. over de periode 2005-2011. Daarnaast heeft de gemeente Breda tussentijds

⁴¹ Daar waar de term 'Eindopbrengsten' wordt gebruikt, wordt bedoeld het totale eindresultaat van de grondexploitatie(s) na afsluiting van de grondexploitatie(s) en verrekening van alle kosten en opbrengsten, met medeneming van alle te betalen rentekosten gedurende de looptijd van de grondexploitatie(s).

winst genomen op lopende projecten (45,1 mln. in totaal), waardoor de eindopbrengsten van deze projecten afgeroomd zijn. Dat levert een totale positieve balans voor de periode 2005-2011 op van 69,1 mln. Het grootste deel hiervan, namelijk 54,4 mln., is naar de verplichte afdracht aan concern (en andere projecten zoals Via Breda) gegaan in plaats van naar de opbouw van het weerstandsvermogen.

Daarnaast is in totaal 91,7 mln. aan verlies geleden. Het grootste deel daarvan is verlies door berekende tekorten in negatief staande grondexploitaties: in de periode 2005-2011 heeft de gemeente Breda 58,7 mln. aan voorzieningen voor tekorten in negatief staande grondexploitaties moeten toevoegen (stand is in 2005 7 mln., eind 2011 65,7 mln.). Daarnaast heeft de gemeente Breda voor 33 mln. aan afboekingen gedaan (afwaardering van de grond naar agrarische waarde). Verhoudingsgewijs is dus nog relatief weinig afgeboekt. In totaal pakt de financiële balans van het Grondbedrijf over de jaren 2005 t/m 2011 77,8 mln. negatief uit.

Tabel 7: Daadwerkelijke eindresultaten grondexploitaties per jaar, voorzieningen, afboekingen en afdrachten

Jaar	Daadwerkelijk planresultaat afgesloten grexen	Tussentijdse winstneming	Toevoeging Voorzieningen voor negatieve grexen	Afboekingen	Verplichte afdracht aan concern
Jrk2005	12,5 mln	---	(Stand jrk 7 mln)	--	?
Jrk2006	9,4 mln	---	1,6 mln	--	8,5 mln
Jrk2007	0	11,4 mln	2,3 mln	--	15,5 mln + voor Via Breda 2,5 mln= 18 mln
Jrk2008	1,1 mln	9,7 mln	0,9 mln	--	8,8 mln + voor Via Breda 3,9 mln= 12,7 mln
Jrk2009	0,7 mln	12,5 mln	23,3 mln	20,3 mln	7,5 mln + voor Via Breda 7,7 mln=15,2 mln
Jrk2010	0	10,9 mln	18,6 mln	10,3 mln	--
Jrk2011	0,3 mln	0,6 mln	12,1 mln	2,4 mln	--
Totaal	24 mln	45,1 mln	Stand jrk2011 65,7 mln	33 mln	54,4 mln

Bron: Jaarrekening 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, Gemeente Breda

Verder is uit tabel 7 af te lezen dat de eindopbrengsten van alle grondexploitaties tezamen steeds minder worden in de loop der jaren, maar dat de verplichte afdrachten aan concern (en andere projecten) gewoon blijven doorgaan.

Afdracht Grondbedrijf – opbouw weerstandsvermogen

In 2004 besluit de gemeente Breda dat het Grondbedrijf in de periode 2004-2009 uit de opbrengsten 73 mln. aan de Algemene Middelen dient af te dragen. De verwachting is dat Breda met de opbrengsten van de grondexploitaties andere projecten kan financieren. Deze verwachte opbrengsten zijn voor een aantal jaren al bij voorbaat ingerekend in de begroting van een aantal projecten (o.a. Via Breda⁴²). In werkelijkheid blijven de daadwerkelijke opbrengsten echter achter bij de verwachtingen, terwijl de kosten hoog oplopen. Ook wordt steeds meer grond voor omvangrijke bedragen aangeschaft. De leningen, het geïnvesteerde bedrag en de risico's lopen als gevolg daarvan op, terwijl de opbrengsten afnemen.

Reeds in 2006 en 2007 blijkt dat het Grondbedrijf moeite heeft om te voldoen aan de verplichte afdrachten aan de Algemene Middelen. Het gevolg is dat het Grondbedrijf inteert op de reserves en het weerstandsvermogen. De geplande opbouw van het weerstandsvermogen naar het

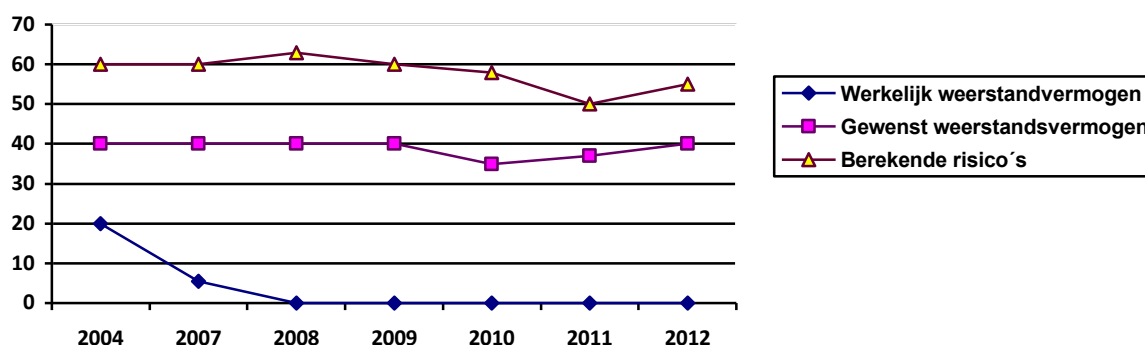
⁴² Oorspronkelijk had de raad bij de start van Via Breda de wens uitgesproken dat Via Breda kostenneutraal voor de gemeente zou verlopen. Dit heeft de raad echter niet concreet als toezegging laten vastleggen ten aanzien van het project Via Breda. Om Via Breda kostendekkend te krijgen, werden de opbrengsten uit andere grondexploitaties al ingecalculleerd in de begroting van Via Breda.

gewenste niveau van 40 mln. blijft daardoor achter bij de verwachtingen. Eind 2004 staat de reserve van het Grondbedrijf op ongeveer 20 mln. en volgens de planning in de Begroting 2004 zou in 2008 het gewenste weerstandvermogen van 40 mln. (ongeveer 60 procent van de berekende risico's⁴³) worden bereikt. Dit niveau wordt evenwel nooit bereikt. In plaats daarvan daalt het weerstandsvermogen in de periode 2004-2008 naar een negatieve stand door de verplichte afdracht vanuit het Grondbedrijf aan de Algemene Middelen, de geringere opbrengsten en de hogere kosten. Dit is contrair aan het uitgangspunt in de Nota Grondbeleid 2008 van de gemeente Breda dat de opbrengsten van het Grondbedrijf gebruikt worden voor de opbouw van het weerstandsvermogen en dat 'de omvang van de door het Grondbedrijf te aanvaarden risico's voor een belangrijk deel bepaald wordt door de omvang van het beschikbare weerstandsvermogen' (blz. 15). Deze ontwikkeling staat ook haaks op de afspraken in de Nota Grondbeleid 2008 dat de gemeente een zodanig grondbeleid voert, dat risico's in principe kunnen worden opgevangen door het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf (zie ook uitgangspunten grondbeleid in het Jaarverslag 2007 van de gemeente Breda). Ondanks de signalen van het Grondbedrijf dat de verplichte afdrachten eigenlijk niet mogelijk zijn, omdat de berekende risico's niet kunnen worden afgedekt, blijft de verplichte afdracht aan de Algemene Middelen en aan projecten als Via Breda gehandhaafd.

Het college verwachtte dat de geplande inkomsten in de jaren daarna toch wel binnen zouden komen, zodat het weerstandsvermogen alsnog opgebouwd kon worden. Zo staat in de Begroting 2007 dat het gewenste weerstandsvermogen van 40 mln. naar verwachting in 2009 wordt bereikt. Eind 2007 is het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf evenwel gedaald naar 5,5 mln. De Begroting 2008 vermeldt de verwachting dat het weerstandsvermogen van 40 mln. in 2010 bereikt zal worden en in de Begroting 2009 staat dat dit in 2011 het geval zal zijn. Het daadwerkelijke weerstandsvermogen staat eind 2008 evenwel negatief en is bij de Jrk2008 door een (terug)storting uit de Algemene Middelen opgehoogd naar een stand even boven nul. In feite is het Grondbedrijf in 2008 al niet risico- en crisisbestendig, aangezien op dat moment al geen dekking voorhanden is voor risico's of tegenvallende resultaten.

Door de tegenvallende opbrengsten, het steeds verder oprekken van de looptijd van projecten en de hogere kosten is het weerstandsvermogen in de jaren sinds 2008 niet verder opgebouwd. Het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf staat momenteel (2012) nog steeds op nul en vanaf 2007/8 moest ieder jaar een bedrag vanuit de Algemene Middelen teruggestort worden in de Reserve Grondbedrijf om de reserve op een nulstand te brengen.

Grafiek 2: Het daadwerkelijk aanwezige weerstandsvermogen, het gewenste weerstandsvermogen en de risico's



⁴³ De risico's in de grondexploitaties waren in 2004 al berekend op zo'n 50 à 60 mln.

Hoe staan het grondbedrijf en de projecten er nu voor?

Half 2012 heeft de gemeente Breda 43 grondexploitaties en (nog) niet in exploitatie genomen grondexploitaties⁴⁴ (NIEGG's) lopen, waarvan de boekwaarde in totaal ongeveer 110 mln. bedraagt (2^{de} Marap 2012). Dit bedrag moet de komende jaren door middel van nog te realiseren opbrengsten (minus de nog te maken kosten) worden goedgeemaakt om quitte te spelen. Daarnaast heeft de gemeente nog voor zo'n 67 mln. aan 'verspreid liggende gronden' in bezit, waar jaarlijks rentekosten en beheerkosten voor betaald worden. Verder heeft de gemeente Breda nog zo'n 36 andere ruimtelijke projecten lopen in samenwerking met andere partijen, waarbij de gemeente Breda overeenkomsten heeft afgesloten, waar mogelijk nog claims tegen de gemeente of een gedeelde verantwoordelijkheid voor de gemeente uit voortvloeien⁴⁵.

Bij de halfjaarlijkse herziening van de grondexploitaties (juni 2012) verwacht de gemeente Breda in de lopende grondexploitaties in totaal nog zo'n 285 mln. aan kosten te moeten maken in de komende jaren en wordt over het geheel genomen ongeveer 330 mln. aan opbrengsten verwacht. Zoals uit de analyse hiervoor al blijkt, vallen de opbrengsten door de tegenvallende verkopen en reëel geworden (dus gematerialiseerde) risico's echter ieder jaar tegen. Bij elke halfjaarlijkse herziening van de grondexploitaties worden de verwachte opbrengsten uit de projecten verder naar beneden bijgesteld. Zo zijn bij de Jaarrekening 2011 de op dat moment berekende planresultaten met ongeveer 15 mln. en de uiteindelijk verwachte eindopbrengsten van de grondexploitaties in totaal met ongeveer 38 mln. naar beneden bijgesteld ten opzichte van de Jaarrekening 2010. Bij de 2^{de} Burap 2012 zijn deze verwachte opbrengsten weer verder gedaald (het huidige berekende planresultaat NCW weer met 15 mln. naar beneden).

Daarnaast zijn de berekende gewogen risico's weer verder opgelopen naar om en nabij de 50 mln. bij de JRK2011 (en 50 à 65 mln. bij de 2^{de} Burap2012). Dit komt onder meer door de risico's in nieuw gestarte plannen, door negatieve implicaties uit eerder afgesloten contracten en door de slechte marktsituatie, waardoor verdere vertragingen worden verwacht. De aanhoudende crisis geeft aanleiding tot de verwachting dat de opbrengsten nog verder gaan dalen en de kosten verder gaan oplopen. Bij de 2^{de} Burap 2012 berekent de gemeente Breda dat zij bij de Jrk2012 weer ongeveer 17,5 mln. moet toevoegen aan de voorzieningen voor negatief staande grondexploitaties en mogelijk tussen de 10 en 25 mln. moet gaan afboeken, afhankelijk van keuzes die gemaakt worden.

De huidige stand van zaken maakt duidelijk dat momenteel (half juni 2012) nog maar weinig grondexploitaties qua uiteindelijke planresultaten einde looptijd een substantiële positieve opbrengst laten zien. Bij de herziening in juni 2012 staan 24 van de 43 grondexploitaties als positief eindigend te boek, bij elkaar opgeteld voor een totaal berekend positief planresultaat van ongeveer 30 mln. Hiervan staan 16 grondexploitaties nog maar nauwelijks positief op een berekende positieve eindwaarde van onder (of net op) de 1 mln. Gezien de nog resterende looptijd en de in veel gevallen nog te maken kosten en berekende risico's, is het de vraag hoeveel van deze grondexploitaties uiteindelijk positief gaan eindigen.

Voor 19 grondexploitaties van de 43 is bij de 2^{de} Burap2012 een negatieve eindwaarde einde looptijd berekend, bij elkaar opgeteld voor een huidig negatief planresultaat van ongeveer 82 mln. en een totaal negatief eindresultaat einde looptijd van ongeveer 106 mln. Daartoe zijn inmiddels bij de Jrk2011 voorzieningen ingesteld van in totaal 65,7 mln. (bij de 2^{de} Burap 2012 verder opgelopen tot ongeveer 80 mln.). Zoals gezegd zijn de gewogen risico's bij de Jrk2011 berekend

⁴⁴ Hiervan zijn een aantal onlangs ter goedkeuring aan de raad voorgelegd en het betreft een aantal plannen die al heel lang lopen en waar al veel kosten voor gemaakt zijn, maar waarvan de grondexploitaties nog niet aan de raad zijn goedgekeurd.

⁴⁵ De Rekenkamer heeft alle overeenkomsten en contracten in het kader van het onderzoek opgevraagd, maar deze niet ontvangen. De Rekenkamer kan dus niet uitsluiten of hier eventueel nog extra kosten voor de gemeente aan verbonden zijn of claims uit voortvloeien.

op ongeveer 50 mln. Bij gewogen risico's is de kans dat deze gaan optreden, reeds verrekend in het berekende bedrag.

Een globale berekening op basis van de Jrk2011 leert dat de prognoses voor de grondexploitaties (grexen) van Breda niet positief zijn⁴⁶.

Negatieve eindwaarden negatief staande grexen:	-92,4 mln (zonder wijkontwikkelingsproj. ⁴⁷)
Positieve eindwaarden positief staande grexen:	37,8 mln
Overall eindwaarde:	-54,6 mln
Ingestelde Voorzieningen:	65,7 mln
Overall	+11,1 mln
Gewogen risico's:	-50,0 mln
Mogelijk tekort als risico's optreden	-39,9 mln

Deze berekening is hoogstwaarschijnlijk echter nog te positief. Ten eerste gaat deze berekening uit van waardebehoud van de huidige grondexploitaties tot aan het einde van de looptijd van de grondexploitaties. De ervaring leert echter dat deze eindwaarden bij iedere halfjaarlijkse herziening verder naar beneden bijgesteld moeten worden. Ook gaat deze berekening uit van een gewogen risicobedrag, waarin ook positieve risico's (bijvoorbeeld aanbestedingvoordelen) zijn doorgerekend. Als negatieve risico's optreden, door vertragingen of het niet doorgaan van projecten, doen negatieve risico's zich voor de volle 100 procent voor en kan het mogelijke tekort veel hoger komen te liggen.

De begin 2012 uitgevoerde financiële stresstest (SEO, 2012) komt voor de gemeente Breda bij een voortgaande vastgoedcrisis in de komende jaren cumulatief op een negatief bedrag van minimaal 93 mln. op de cashflow van de grondexploitaties (onder aanname dat de kosten 80 procent dalen en projecten worden stilgelegd). In het geval projecten niet worden stilgelegd en de kosten niet dalen, komt het cumulatief negatief effect op de cashflow voor de gemeente Breda (alleen al voor het vastgoed) in de komende jaren op ongeveer 197 mln. (jaarlijks ongeveer 40 mln.), aldus het SEO (2012). Tezamen met andere mogelijke gevolgen van de huidige financiële crisis (sociaal-economische crisis, gevolgen rijksbezuinigingen) berekent het SEO voor de gemeente Breda een mogelijk cumulatief negatief effect van 182 mln. tot om en nabij de 286 mln. in de komende vijf jaar.

Voorgaande analyses roepen onder meer de vraag op in hoeverre de op dit moment becijferde opbrengsten en eindresultaten van de grondexploitaties mogelijk nog te positief berekend worden. De verwachte opbrengsten worden aan de hand van een aantal parameters en aannames berekend. Deze komen hieronder aan de orde.

3.5 De parameters, opbrengstberekeningen en risico's in de grondexploitaties

Deze paragraaf gaat in op de parameters, de opbrengstberekeningen en de risico's in de grondexploitaties van de gemeente Breda. Achtereenvolgens komen aan de orde: het doorberekend kostenniveau, het doorberekende prijsniveau, de doorberekende rentetarieven, de

⁴⁶ De cijfers van de 2^{de} Burap2012 (herziening juni 212) geven alleen een indicatie van een definitieve berekening bij de JRK2012. De bij de 2^{de} Burap voorgestelde beslissingen (bijvoorbeeld om projecten af te boeken) hoeven niet dezelfde te zijn als bij de JRK2012. Vandaar dat hier veiligheidshalve wordt aangegaan van de cijfers van de JRK2011.

⁴⁷ De vier lopende wijkontwikkelingsprojecten zijn in principe een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en corporaties. Twee wijkontwikkelingsprojecten staan berekend op een negatieve eindwaarde, samen ongeveer 6 mln.

doorberekende programmering in de afzonderlijke grondexploitaties en de risico's in de grondexploitaties en het risicomanagement.

1. Het doorberekende kostenniveau

In de huidige grondexploitaties is een stijging van de kosten met 2,5 procent per jaar voor de komende jaren doorberekend. Op basis van diverse bronnen, onder meer de contra-expertise van Deloitte bij de Jrk2011, komt naar voren dat dit percentage als reëel wordt gezien en geen bijstelling behoeft. Wel adviseert Deloitte om de grondexploitaties op uniforme wijze te berekenen en bouwkosten te scheiden van plankosten. Met name in de jaren 2005-2009 stijgen de bouwkosten en de eigen plankosten sterker dan verwacht en moet meer geïnvesteerd worden dan gepland. Voor de komende jaren verwacht de gemeente Breda eerder dat aanbestedingsvoordelen geboekt kunnen worden. Deze mogelijke aanbestedingsvoordelen zijn niet doorgerekend in de verwachte eindopbrengsten van de grondexploitaties, maar zijn als positieve risico's meegenomen in het totale gewogen berekende risicobedrag.

2. Het doorberekende prijs- en opbrengstniveau

De grond- en woningprijzen in Breda waren lange tijd op één na hoogste van alle grote steden (op Den Bosch na) en lagen boven het landelijke gemiddelde (zo constateert het Jaarverslag 2006 en Deloitte in 'Crisis Grondbedrijven', 2011). Evenals veel andere gemeenten bepaalt Breda de vastgoedprijzen en de grondprijzen zoveel mogelijk op basis van de gemaakte kosten, waarbij de grondprijs berekend wordt op basis van een residuele berekening (de berekende marktwaarde minus alle kosten), plus ter toetsing een marktvergelijking (comparatieve methode met vergelijking met overeenkomstige locaties, vastgoed/woningen en prijzen). Daarbij hanteert de gemeente Breda wel een minimumprijs om te zorgen dat de gemeente er in principe niet bij inschiet (Kaderbrief Grondprijzen gemeente Breda 2011). De gemeente Breda heeft in de loop der jaren veel grond aangeschaft, in een aantal gevallen voor een hoge prijs (doordat van projectontwikkelaars wordt gekocht of omdat eigenaren in principe niet willen verkopen). De hoge aanschafkosten en de oplopende (rente-, plan- en bouw)kosten binnen de gemeentelijke grondexploitaties zorgen in de loop der jaren voor een flinke prijsstijging van woningen en grond in Breda. In de berekening van de verwachte eindopbrengsten van de grondexploitaties ging Breda voorheen uit van een jaarlijkse stijging van de verkoopprijzen. Later in de tijd verkopen betekende derhalve ook automatisch een (veronderstelde) stijging van de opbrengsten.

Sinds het uitbreken van de economische crisis en de malaise op de vastgoedmarkt, zijn de verkoopprijzen landelijk aan het dalen. Het CPB en de NVM (2012) constateren dat de woningprijzen en de hiermee verbonden grondprijzen inmiddels landelijk sinds 2008 ongeveer 16 procent zijn gedaald. De verwachting bestaat dat deze prijzen de komende jaren nog verder dalen naar een totale waardevermindering van ongeveer 30 procent. Daarnaast wordt ook een flinke prijsdaling van kantoren verwacht, nu de kantorenmarkt is ingestort en grote hoeveelheden kantoren momenteel in de ramsj gaan. Deze verwachte prijsdalingen van woningen, grond en kantoren zijn nog niet doorgerekend in de verwachte eindopbrengsten van de gemeente Breda. Inmiddels hanteert de gemeente voor de jaren tot 2014 een 0-procent-lijn en zijn de prijzen in een aantal grondexploitaties naar beneden bijgesteld. Daarnaast is bij meerdere grondexploitaties in de risicoberekening opgenomen dat de prijzen mogelijk (verder) moeten gaan dalen, omdat het aanbod niet/moeilijk verkoopbaar is.

Vanaf 2014 gaat de gemeente in de berekening van de eindopbrengsten van de grondexploitaties evenwel weer uit van een opbrengststijging van 1 procent per jaar (gegevens juni 2012). Daarmee hanteert de gemeente de vooronderstelling dat de crisis van beperkte duur is en de prijzen daarna weer gaan aantrekken. Inmiddels is evenwel de verwachting gerechtvaardigd dat de crisis langduriger van karakter is met negatieve gevolgen voor de gehele vastgoedmarkt. Het Centraal Planbureau gaat er vanuit dat de markt en de prijzen, na eerst nog een verdere prijsdaling, mogelijk pas tegen 2017 een herstel vertonen.

Een doorrekening van een verdere prijsdaling in de verwachte eindopbrengsten, zal voor de Bredase grondexploitaties nog een forse verdere neerwaartse bijstelling betekenen. De verliezen zullen daardoor verder oplopen. In die zin moet worden geconcludeerd dat de opbrengstberekeringen van de Bredase grondexploitaties (hoogstwaarschijnlijk) nog een te positief beeld geven. Deloitte (2012) adviseert in zijn contra-expertise om de grondwaarden en het vastgoed in Breda te laten taxeren door onafhankelijke deskundigen om een reëel beeld te verwerven.

3. De doorberekende rentetarieven

In de grondexploitaties hanteert Breda een renteberekening van 4,5 procent ten aanzien van kredieten, die geleend worden van het concern. Het gemeentelijke concern leent zelf tegen 3 procent, hetgeen op dit moment een meer courante rentetarief op de markt is. De provincie Noord-Brabant stelt daarom vast dat het concern ook de rekenrente, die ten aanzien van het Grondbedrijf wordt gehanteerd, neerwaarts moet bijstellen. Verlaging van deze rente geeft een positiever beeld van de grondexploitaties, maar heeft negatieve consequenties voor de begroting van de gemeente Breda.

4. De programmering in de grondexploitaties en de haalbaarheid hiervan

Eén van de belangrijkste factoren in de grondexploitaties is de programmering en de haalbaarheid hiervan. De geplande opbrengsten moeten immers uit de uitgifte c.q. verkoop komen. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de programmering op veel punten niet of moeilijk haalbaar lijkt en verder aangepast moet worden, willen vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd worden. De berekende opbrengsten gaan daardoor niet, veel minder en veel later binnenkomen, zo is de verwachting. Het is daarom belangrijk om goed zicht te hebben op welke programmering in de verschillende grondexploitaties is opgenomen en waar eventueel overprogrammering en/of mismatch bestaat.

Tabel 8 en tabel 9 geven een overzicht van de grondexploitaties van de gemeente Breda conform de bestaande overzichten zoals die bij andere gemeenten openbaar vermeld staan in de Meerjaren Perspectieven Grondbedrijf (MPG's). De Rekenkamer heeft hiertoe diverse MPG's van andere gemeenten als voorbeeld genomen, waaronder de MPG's 2011 en 2012 van de gemeente Eindhoven. Het doel van deze MPG's is om de raad per locatie een overzicht te geven van de nog resterende programmering tot 2020, de nog te maken kosten, de nog verwachte opbrengsten en de verwachte eindopbrengsten einde looptijd.

Tabel 8 geeft allereerst alle negatief staande grondexploitaties weer qua berekende planresultaten/eindwaarden en geplande programmering (stand 2^{de} Burap gegevens juni 2012). Ter verduidelijking: de reeds gemaakte kosten (bijvoorbeeld verwervingskosten) en de reeds binnengekomen opbrengsten (per 1-1-2012) staan in deze tabel niet opgenomen⁴⁸, alleen de kosten die nu (met inbegrip van 2012) nog gemaakt moeten worden en de opbrengsten die nog verwacht worden. De reeds gemaakte kosten en de reeds binnengekomen opbrengsten zijn wel meegerekend in het huidige berekende planresultaat (NCW) en in de berekende eindopbrengsten einde looptijd (EW). Tabel 8 vermeldt verder per grondexploitatie de reeds ingestelde voorzieningen voor berekende tekorten in de negatief staande grondexploitaties en het programma dat nog gerealiseerd moet worden in de betreffende grondexploitaties.

⁴⁸ De boekwaardes (= een optelling van alle al gemaakte kosten en alle al binnengekomen opbrengsten) van de grondexploitaties is niet per grondexploitatie weergegeven in de tabellen 8 en 9 op verzoek van het grondbedrijf. De boekwaardes van de grondexploitaties zijn wel bekend bij de Rekenkamer.

Tabel 8: Berekende planresultaten en geplande programmering in de negatief staande grondexploitaties

Locatie	Nog te maken kosten	Nog verwachte opbrengsten	NCW 2 ^{de} Burap 2012	EW 2 ^{de} Burap 2012	Einde looptijd	Ingestelde voorzieningen	Programma 2012-2020
1. Bouverijen	26 mln	43 mln	-20,5 mln	-31,8 mln	2021	20,5 mln	(alles) 644 woningen
2. Stationskwartier	72 mln	67 mln	-15,6 mln	-24,2 mln	2021	15,6 mln	(alles) 452 woningen, 93.204 m2 kantoren
3. Woonakker (NIEGG)	20 mln	32 mln	-8,7 mln	-14,8 mln	2023	8,7 mln	(alles: 514 woningen) 4 woningen voor 2020
4. Vertreklocatie B+R (NIEGG)	?	?	-7,7 mln	?	?	7,7 mln	? 100 woningen?
5. Rithmeesterpark (NIEGG)	13 mln	32 mln	(was -4,3 mln bij jrk2011)	(was -6,4 mln)	2022	Afboeken 4,3 mln jrk2012	37.000 m2 kantoren, 8 ha bedrijventerrein ⁴⁹
6. Vlaszak (NIEGG)	0,4 mln	1,8 mln	-4,3 mln	-4,7 mln	2013	4,3 mln	(alles) 81 woningen, 1.253 m2 kantoor, 1.708 m2 retail
7. Gilzewouwerbeek fase 1	1,4 mln	0,9 mln	-2,2 mln	-2,5 mln	2014	2,2 mln	Natuur
8. Gilzew.beek fase 2 (NIEGG)	0,08 mln	1,5 mln	-4,9 mln	-5,8 mln	2015	4,9 mln	Natuur
9. Saval	1,6 mln	6,8 mln	-2,7 mln	-3,5 mln	2016	2,7 mln	48 woningen
10. Steenakker Zuid	7,6 mln	6,7 mln	-2,7 mln	-4,1 mln	2020	2,7 mln	18.000 m2 kantoren
11. Landschap.-driehoek	2,2 mln	1,4 mln	-1,74 mln	-2,1 mln	2015	1,74 mln	7.000 m2 maatsch.voorz.
12. Meulenspie	3,3 mln	4 mln	-1,9 mln	-2,4 mln	2017	1,9 mln	27 woningen, 600 m2 kantoorruimte
13. Triple O (vm vervoersbedrf)	0,1 mln	1,6 mln	-1,1 mln	-1,3 mln	2015	1,1 mln	8.660 m2 kantoren
14. Wisselslag	1 mln	1,7 mln	-0,86 mln	-1 mln	2015	0,86 mln	26 woningen
15. VOS-terrein	1 mln	0 mln	-2,5 mln	-3 mln	2015	2 mln ⁵⁰ totaal	4.283 m2 retail
16. Dr. Struycken-plein	6,6 mln	1 mln	-3,1 mln	-3,7 mln	2015	Zie bij 15.	156 woningen, 850 m2 kantoor, 4.000 m2 retail
17. Haenen Zuid	3,3 mln	3,6 mln	-0,5 mln	-0,6 mln	2015	0,5 mln	55 woningen
18. Apollosch.	0,1 mln	0 mln	-0,3 mln	-0,3 mln	2012	0,3 mln	Restwerkzaamheden
19. Kloosterkazerne	0,4 mln	3,2 mln	-0,25 mln	-0,3 mln	2015	0,25 mln	P.M. (hotel?)
Totaal	160 mln	208 mln	-81,6 mln	-105,8 mln		77,8 mln	

Bron: Gegevens Grondbedrijf gemeente Breda, juni 2012

De gegevens uit tabel 8 laten zien dat de grote projecten Bouverijen en het Stationskwartier het meest negatief staan: de verwachte eindopbrengst is respectievelijk -32 mln. en -24 mln. In deze grondexploitaties moet ook nog het meest omvangrijke programma gerealiseerd worden (realisatie deels al gepland voor de komende jaren 2012-2014). Daarna komen drie bij de Jrk2011 nog niet in exploitatie genomen grondexploitaties (NIEGG's), waarvan Woonakker bijna

⁴⁹ Inmiddels omgezet naar uitsluitend bedrijventerrein (14,6 ha). Afboeking van 4,3 mln. voorgesteld bij jrk2012.

⁵⁰ Voorziening ingesteld van 2 mln. in totaal voor alle herstructureringsprojecten tezamen, gedeelde verantwoordelijkheid samen met de corporaties.

in zijn geheel na 2020 is geschoven⁵¹. Opvallend in tabel 8 is dat bij alle drie NIEGG's al veel kosten zijn gemaakt, ondanks dat de grondexploitaties officieel nog niet zijn gestart. De Vlaszak wordt waarschijnlijk in 2012 in exploitatie genomen. De andere twee projecten zijn zeer onzeker.

Over het geheel bezien valt het verder op in tabel 8 dat niet alleen een tiental projecten nu al voor een relatief groot bedrag negatief staan (>2 mln.), maar ook dat in veel gevallen nog veel opbrengsten moeten binnenkomen, wil het berekende eindbedrag gehaald worden. Daarnaast moeten in veel gevallen ook nog veel kosten worden gemaakt. Als het geplande programma stagneert c.q. niet realiseerbaar is, dan zijn de berekende opbrengsten niet haalbaar en worden de projecten meer en meer negatief. De Rekenkamer stelt dat per project een nauwkeurige afweging nodig is of toekomstige kosten en tekorten niet veruit het bedrag benodigd voor een eventuele afboeking gaan overtreffen. Dit temeer omdat meerdere projecten op dit moment stilliggen, omdat er geen schot in de verkoop zit, de projectontwikkelaar failliet is, of omdat eerdere plannen niet doorgingen. Ook daar waar projecten niet meer wenselijk zijn en/of er in de nabije toekomst (bijvoorbeeld voor 2023) geen reëel en stellig voornemen bestaat tot realisatie, zou 'stoppen en afboeken' overwogen moeten worden, zeker als ook nog veel risico's bestaan in projecten (zie risico's in tabel 10).

Tabel 9 laat de stand van zaken met betrekking tot de positief staande grondexploitaties zien.

Uit tabel 9 komt naar voren dat het merendeel van de positief staande grondexploitaties slechts voor een gering bedrag positief staat (zie tabel 9). Bij tegenvallende resultaten kunnen deze gemakkelijk omslaan in een negatieve eindwaarde (dus tekort). Bovendien valt het op dat in een aantal projecten de berekende eindwaarde nog wel positief is, maar dat nog relatief veel opbrengsten moeten binnenkomen en/of veel kosten moeten worden gemaakt. Bij een aantal projecten moet bovendien nog extra grond verworven worden, wil het programma realiseerbaar zijn (bijvoorbeeld bij Bavel Zuid, Eikberg, Roosberg). Gegeven de onzekerheid van de opbrengsten verdient het aanbeveling om ook alle positief staande projecten aan een nadere afweging te onderwerpen, d.w.z. na te gaan of kosten en tekorten niet veruit de opbrengsten gaan overtreffen. Op een aantal positief staande projecten is in voorgaande jaren tussentijds winst genomen (Nw Wolfslaar, Asterd, Steenakker Noord, Hazeldonk 111, Adriaan K. Wonen). Bij de 2^{de} Burap 2012 is voorgesteld om bij de Jrk2012 wederom tussentijds winst (totaal 2,3 mln.) te nemen op een viertal projecten (Asterd, Steenakker Noord, Hazeldonk 111, Neel West). Daardoor daalt de nog resterende positieve eindopbrengst voor de jaren 2013-2020.

Op dit moment wordt in een aantal projecten nog een redelijk positief resultaat verwacht in de komende twee tot drie jaar, zoals blijkt uit tabel 9. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat momenteel de verkoop in een aantal projecten (nagenoeg) stilligt, dat bij een aantal projecten de eerder geplande invulling geen doorgang vindt (omdat de kopers afzien van de koop, de projectontwikkelaar failliet is, de corporatie in financiële moeilijkheden verkeert en/of omdat plannen niet rond te krijgen zijn) en dat de voortgang of invulling van een aantal andere projecten uiterst onzeker is. Tevens is het duidelijk dat daar waar in de grondexploitaties moeilijk verkoopbare producten en een omvangrijke overprogrammering zijn opgenomen (zoals in het geval van kantoren, bedrijventerreinen, dure appartementen/woningen en grote of niet courante vrije kavels) de opbrengsten als uiterst onzeker beschouwd moeten worden. Evenals Deloitte in zijn contra-expertise bij de Jrk2011 adviseert de Rekenkamer om de programmering in deze gevallen neerwaarts bij te stellen/te schrappen of om te buigen en voorzichtigheidshalve voorlopig geen opbrengsten te calculeren. Ook volgt de Rekenkamer Deloitte in zijn advies om een aantal grondexploitaties, die een onhaalbare programmering bevatten, in zijn geheel af te waarderen en af te boeken naar agrarische waarde. Stoppen en afboeken kan in veel gevallen

⁵¹ Als dit nog verder in de tijd opschuift en 'in de nabije toekomst geen reëel en stellig voornemen tot realisatie bestaat', dan schrijft de BBV voor dat de betreffende grond afgewaardeerd moet worden naar agrarische waarde.

uiteindelijk verstandiger en goedkoper zijn dan voortgaan en geconfronteerd worden met (verder) oplopende kosten en verliezen. Dat geldt evenzeer voor negatief staande projecten, als voor projecten waar nu nog een positieve eindopbrengst verwacht wordt.

Tabel 9: Berekende planresultaten en geplande programmering in de positief staande grondexploitaties

Locatie	Nog te maken kosten	Nog verwachte opbrengsten	NCW 2 ^{de} Burap 2012	EW 2 ^{de} Burap 2012	Einde looptijd	Programma 2012-2020
1. Hoge Gouw	3,1 mln	14,3 mln	5 mln	7,5 mln	2020	45 vrije kavels voor woningen
2. Nieuw Wolfslaar	2 mln	5 mln	3,2 mln	3,7 mln	2014	69 woningen
3. Talmazone (wijkontwik.proj)	7,7 mln	0,5 mln	2,6 mln	3,1 mln	2015	3 woningen (met corporaties)
4. Asterd	0,2 mln	2,2 mln	2,9 mln	3,3 mln	2014	5 kavels (voor 5 woningen)
5. Neel West	1,1 mln	1,9 mln	2,8 mln	3,5 mln	2016	24 woningen
6. Bavel Zuid NIEGG	16,5 mln	30,1 mln	2,5 mln	3,9 mln	2021	(Alles) Voor 2020: 25 woningen, 9,7 ha bedrijventerrein ⁵²
7. Roosberg	5,9 mln	9 mln	1,6 mln	1,9 mln	2015	48 woningen
8. Hazeldonk 111	0,5 mln	1,5 mln	1,6 mln	1,8 mln	2013	1,2 ha bedrijventerrein
9. Steenakker Noord	0,06 mln	0,5 mln	1,4 mln	1,6 mln	2013	0,3 ha bedrijventerrein
10. Eikberg (NIEGG)	3,9 mln	6,1 mln	1,2 mln	1,5 mln	2016	60 woningen
11. Adriaan K. bedrijven	0,2 mln	2,1 mln	1,2 mln	1,3 mln	2013	2 woningen, 0,8 ha bedrijventerrein
12. Waterdonken	11 mln	16 mln	0,4 mln	0,5 mln	2016	190 woningen, 2,5 ha bedrijventerrein
13. Heilaar Noord	1 mln	3,2 mln	0,8 mln	0,9 mln	2013	2,8 ha bedrijventerrein
14. Adriaan K. wonen	0,05 mln	0 mln	0,7 mln	0,9 mln	2012	Restwerkzaamheden
15. Adriaan K. Landgoed	2,8 mln	8,2 mln	0,6 mln	0,7 mln	2015	(alles) 100 woningen
16. Neel Oost	0,5 mln	0 mln	0,6 mln	0,7 mln	2015	Samengevoegd met Neel West
17. Golfstrip	0,005 mln	0 mln	0,3 mln	0,3 mln	2012	Afronding
18. Waterakkers	6,2 mln	4,5 mln	0,2 mln	0,2 mln	2013	Natuur
19. Douaneterrein	0,5 mln	4,3 mln	1,2 mln	1,3 mln	2013	5,3 ha bedrijventerrein
20. Haenen Noord	1,5 mln	0,9 mln	0,5 mln	0,6 mln	2015	4 kavels (4 woningen)
21. Chaamsebaan 2 (NIEGG)	0,8 mln	1,7 mln	0,7 mln	0,9 mln	2018	1 ha bedrijventerrein
22. Hoogeind 111	0,5 mln	4,6 mln	0,2 mln	0,2 mln	2014	3,2 ha bedrijventerrein
23. B. de Wildestraat	0,1 mln	0 mln	0,4 mln	0,4 mln	2012	Wijkontw. samen met corporaties
24. Mgr. Nolensplein (NIEGG)	0,01 mln	0,6 mln	0,15 mln	0,16 mln	2012	Wijkontw. samen met corporaties
Totaal	63,4 mln	117,2 mln	32 mln	40 mln		

Bron: Gegevens Grondbedrijf gemeente Breda juni 2012

⁵² Was 40 woningen en 30 ha bedrijventerrein, inmiddels naar beneden bijgesteld.

5. De risico's: risicoberekening en risicomangement

De laatste factor die een belangrijke rol in de verwachte eindopbrengsten van de grondexploitaties speelt, zijn de risico's die de gemeente Breda loopt binnen de ruimtelijke projecten en grondexploitaties. Indien negatieve risico's werkelijkheid worden, dalen de opbrengsten van de grondexploitaties en nemen de verliezen verder toe.

In het vorige rekenkamerrapport over het grondbeleid uit 2009 constateert de Rekenkamer dat de risicoanalyses en het risicomangement in Breda in 2009 nog in de kinderschoenen staan. Risico's werden nog niet standaard systematisch doorerekend en van een concreet gestructureerd risicomangement was nog niet echt sprake. Risico's werden vaak pas 'ontdekt' als deze zich voordeden en (deels) al onvermijdelijk waren.

De Rekenkamer doet in 2009 daarom als aanbevelingen om zo spoedig mogelijk structurele risicoanalyses op te stellen en een uitgebalanceerd, goed onderbouwd en gestructureerd risicomangement te implementeren. Een belangrijk onderdeel van dit laatste, zo stelt de Rekenkamer, betreft het inzetten 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. Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan om het weerstandsvermogen ten spoedigste op peil te brengen om de risico's af te dekken. In 2009 zijn de gewogen risico's in de grondexploitaties al berekend op ongeveer 63 mln., terwijl het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf in 2009 op nul staat. Binnen het Grondbedrijf bestaat derhalve geen dekking voor de risico's. Daarom adviseert de Rekenkamer in 2009 urgent maatregelen, niet alleen om te voorkomen dat de Algemene Reserve van de gemeente voor dekking van grondexploitatieverliezen moet worden ingezet, maar ook om te voorkomen dat geld bestemd voor andere activiteiten, voorzieningen en gemeentelijke dienstverlening gebruikt moet worden om tekorten binnen de grondexploitaties en ruimtelijke projecten op te vangen (Rekenkamer, 2009).

Het college zegt in zijn reactie toe op korte termijn de risicoanalyses en het risicomangement verder op poten te zetten, alle risico's te berekenen en zo goed mogelijk op de risico's te anticiperen (bestuurlijke reactie college Rekenkamerrapport 2009). Risico lopen is echter inherent aan een proactief grondbeleid waar marktomstandigheden van invloed zijn en de gemeente als een privaatrechtelijke partij optreedt, aldus het college. Het college stelt dat het weerstandsvermogen in de loop der jaren opgebouwd gaat worden door middel van de (verwachte) opbrengsten uit het Grondbedrijf (zie Bijlage 'Bestuurlijke reactie van het college op het rekenkameronderzoek naar het grondbeleid', 2009).

Hoe staat het nu in 2012 met de risicoanalyses, de risico's en het risicomangement?

Het Grondbedrijf heeft de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen aangebracht in het systematisch in kaart brengen van risico's en de grondexploitaties. De risico's worden door het Grondbedrijf momenteel gestructureerd zoveel mogelijk op dezelfde wijze berekend. De grondexploitaties worden om het half jaar herzien met betrekking tot de kosten, opbrengsten, risico's en planresultaten. Van alle grondexploitaties tezamen wordt sinds een jaar of twee (sinds de Jrk2010) een gestructureerd overzicht opgesteld. Ook de accountant constateert bij de Jrk2011 dat het proces bij het Grondbedrijf om alle grondexploitaties en risico's in kaart te brengen een stuk verbeterd is in de afgelopen jaren. Van elke grondexploitatie wordt een risicokaart bijgehouden, waarbij het soort risico benoemd wordt, de problemen die kunnen spelen, de financiële omvang van de risico's en de kans dat het risico optreedt. Aan de hand hiervan worden risicoanalyses opgesteld, waarbij per risico zoveel mogelijk (positieve of negatieve) financiële implicaties berekend worden. Vervolgens wordt een (onderbouwde) aanname gedaan omtrent de kans dat een risico gaat optreden (kans van 25%, 50% of 75%). Per project worden alle berekende financiële risico's vermenigvuldigd door de kans van optreden en bij elkaar opgeteld tot één bedrag aan gewogen risico's per project. Bij een berekening van

het totale risico dat de gemeente Breda op enig moment in alle grondexploitaties loopt, worden alle berekende gewogen risico's bij elkaar opgeteld tot een totaalbedrag. Ter toetsing berekent het Grondbedrijf ook een risicobedrag via een andere methode (namelijk de IFLO-norm: 10 procent van de boekwaarde plus 10 procent van de nog te verrichten investeringen).

Ondanks deze verbeteringen in de risicoanalyses, constateert de Rekenkamer dat nog verdere verbeteringen en verduidelijkingen mogelijk zijn. Dit betreft onder meer het nog meer kwantificeren van risico's, het berekenen van verschillende scenario's en het verder verduidelijken van keuzes: waarom worden bepaalde tegenvallers als een risico berekend en niet in de eindopbrengsten doorgerekend; en wat nu precies bepaalt wanneer bepaalde tegenvallers niet meer als risico's worden berekend, maar doorberekend worden in de verwachte eindopbrengsten van de grondexploitaties.

Ten aanzien van de risicoberekeningen per grondexploitatie constateert de Rekenkamer, dat nog niet van alle geconstateerde risico's de daadwerkelijke (mogelijke) financiële implicaties berekend zijn (bijvoorbeeld waar de ontwikkelaar waarschijnlijk afhaakt, de consequenties van de BTW-ophoging naar 21 procent⁵³ of de consequenties van te weinig gemeentelijk personeel om projecten goed te beheersen). Bij veel grondexploitaties staan bepaalde risico's nog als P.M. geboekt, terwijl de kans op voordoen soms wel (redelijk) hoog staat. Ook leidt de optelling van positieve berekende risico's (zoals aanbestedingsvoordelen) en van negatieve berekende risico's (zoals verdere vertraging of deels niet doorgaan van plannen) ertoe, dat bij de raad een beeld ontbreekt wat het betekent als negatieve risico's zich voor de volle honderd procent gaan voordoen. De Rekenkamer adviseert daarom om, naast de gewogen risico's, ook een apart overzicht te geven van de ongewogen negatieve risico's binnen een project, ook in berekeningen naar de raad toe. De raad moet kunnen zien welke (ongewogen) negatieve risico's bestaan in de projecten, ook om goed in te kunnen schatten of projecten mogelijk te risicovol zijn, om in te schatten wat het financieel betekent als negatieve risico's voor 100 procent werkelijkheid worden en om na te gaan hoe hoog het daadwerkelijke weerstandsvermogen dient te zijn ter afdekking van negatieve risico's. Voor positieve risico's hoeft immers geen weerstandsvermogen aanwezig te zijn.

Hoe staat het anno 2012 met de risico's in de projecten?

Het totale gewogen risicobedrag voor het Grondbedrijf is bij de 2^{de} Burap2012 (juni 2012) berekend op 50 à 60 mln. (2^{de} Burap 2012, gemeente Breda). Dit betreft met name risico's in lopende grondexploitaties en in de 'nog niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG's). Daarnaast bestaan nog belangrijke risico's in de grondposities en het vastgoedbezit van de gemeente Breda, die onder de categorie 'losse en verspreid liggende gronden en panden' vallen. Deloitte adviseert bij de Jrk2011 om deze gronden en panden onafhankelijk te laten taxeren en indien nodig af te waarderen, aangezien bij een deel nog een (toekomstige) ontwikkelingsfunctie is doorgerekend in de waarde. De risico's die in deze omvangrijke grond- en vastgoedposities zitten, kunnen scherper in kaart gebracht worden, zo stelt ook de Rekenkamer vast.

De belangrijkste risico's (met een grote kans) die in de grondexploitaties worden doorgerekend, zijn verdere vertragingen in de bouw/verkoop, verlaging van de grond/woningprijzen, negatieve consequenties uit afgesloten contracten, mogelijk geen doorgang van (delen van) projecten, mogelijk moeten terugbetalen of niet ontvangen van subsidies (bijvoorbeeld voor natuur) en eventuele gevolgen van schadeclaims.

⁵³ De ophoging van de BTW van 19% naar 21% vormt een risico in de grondexploitaties, omdat dit leidt tot hogere uitvoeringskosten en daardoor tot een lagere residuele grondprijs voor gemeenten. Inmiddels is het duidelijk dat het BTW-compensatiefonds voor gemeenten niet wordt afgeschaft, maar dat de beoogde bezuiniging wel wordt doorgevoerd op het provincie- en gemeentefonds. Dat gaat een gemiddelde gemeente volgens berekeningen ongeveer een miljoen euro kosten. Overigens ontvangen gemeenten nu al geen BTW-compensatie voor bedrijfsmatige marktactiviteiten die zij ondernemen, bijvoorbeeld m.b.t. de grondexploitaties.'

Onderstaand overzicht (tabel 10) geeft de ongewogen negatieve risico's en de gewogen risico's (negatieve en positieve risico's, maal de kans op voordoen) in de grondexploitaties weer (dus zonder de 'losse en verspreid liggende gronden en panden'). Daarbij dient aangetekend te worden dat met name bij het Stationskwartier zeer diverse risico's uitgebreid in kaart zijn gebracht, risico's die niet allemaal tegelijkertijd zullen/kunnen toeslaan. Bij veel andere grondexploitaties zijn echter risico's beschreven die niet tegenstrijdig aan elkaar zijn en daarom theoretisch eventueel tegelijkertijd kunnen optreden (zoals bijvoorbeeld én verdere vertragingen én benodigde prijsdalingen én eventuele schadeclaims), zeker als de kans op al deze risico's hoog staat.

Verder valt het op dat in nog maar weinig grondexploitaties echte worst-case scenario's zijn doorgerekend, in de zin van een scenario waarin weinig tot geen opbrengsten meer binnenkomen. Wel heeft het Grondbedrijf van een aantal nog niet in exploitatie genomen grondexploitaties (NIEGG's) berekend wat het kost om te stoppen en af te boeken naar agrarische waarde. Dit leidt tot een berekening van een mogelijke afwaardering van NIEGG-staande projecten tussen de 10 en 25 mln., afhankelijk van de keuzes in het traject richting de nieuwe Structuurvisie 2030. Afwaarderingen in de huidige lopende grondexploitaties zijn voorsnog niet in die berekening opgenomen.

Tabel 10: Overzicht belangrijkste berekende risico's per grondexploitatie (stand juni 2012)

Per grondexploitatie	Ongewogen neg. risico's	Gewogen berekende risico's
1. Stationskwartier	67,5 mln	15,6 mln
2. Bouverijen	15,5 mln	5,4 mln
3. Woonakker (NIEGG)	14 mln	5,6 mln ⁵⁴
4. Waterakkers	8 mln	198.000 euro
5. Steenakker Zuid	4,2 mln	1,5 mln
6. Bavel Zuid (NIEGG)	4,1 mln	2,7 mln
7. Waterdonken	4 mln	2 mln
8. Hoogeind 111	3,6 mln	2,4 mln
9. Hoge Gouw	3,1 mln	985.000 euro
10. Meulenspie	2,4 mln	1,3 mln
11. Gilzewouwerbeek fase 1	2,4 mln	1 mln
12. Rithmeesterpark (NIEGG)	1,9 mln (vlg IFLO 2,6 mln)	1,2 mln
13. Saval	1,9 mln	1,4 mln
14. Douaneterrein	1,3 mln	614.000 euro
15. Kloosterkazerne	1,3 mln	900.000 euro
16. Chaamsebaan	1 mln	180.000 euro
17. Nw Wolfslaar	1 mln	563.000 euro
18. Hazeldonk 111	1 mln	245.000 euro
19. Wisselslag	881.000 euro	661.000 euro
20. Adriaan K.landgoed	750.000 euro	323.000 euro
Plus risico's overige (18) grexen	2,9 mln	1 mln
Plus Wijkontwikkeling (5x)	5,8 mln	1,3 mln
Totaal berekende risico's	148,5 mln	47,1 mln

(Bron: Gegevens Grondbedrijf juni 2012)

Het overzicht van de berekende risico's laat zien dat de gemeente Breda over het geheel genomen nog altijd grote risico's loopt. Met name in het geval dat de berekende negatieve risico's voor 100 procent werkelijkheid worden, kunnen de berekende negatieve risico's oplopen tot zo'n 150 mln. euro (waarvan ruim 65 mln. in het Stationskwartier).

De grootste risico's zijn berekend in de grootste projecten (zoals Via Breda, Bouverijen, Woonakker), waar nog veel programma gerealiseerd moet worden en die op dit moment al met

⁵⁴ Zijnde ongeveer het bedrag nodig voor stoppen van het project en afwaarderen van de grond.

een negatieve eindwaarde te boek staan (zie berekende eindwaarden in tabel 8). In projecten als Bouverijen en Woonakker staan overigens ook nog veel risico's als P.M. in de berekening, o.a. vanwege de onzekerheid in het verdere project (momenteel is voor Bouverijen alleen nog maar een plan voor ongeveer 70 van de 644 woningen opgesteld). Daarnaast blijken ook relatief grote negatieve risico's te bestaan in een aantal nog net positief staande grondexploitaties, zoals Waterdonken, Waterakkers en Hoogeind 111 (zie verwachte eindopbrengsten in tabel 9). Wanneer deze risico's gaan optreden, wordt de eindopbrengst in deze grondexploitaties al snel negatief. Daarnaast laat tabel 10 zien dat ook nog grote risico's bestaan in een aantal grondexploitaties waar nog de meeste positieve opbrengsten van verwacht worden, zoals Hoge Gouw, Bavel Zuid, Nieuw Wolfslaar en Hazeldonk 111 (zie huidige berekende opbrengsten in tabel 9). Hoe dichter overigens de gewogen risico's en de ongewogen risico's qua bedrag tegen elkaar aanliggen, hoe hoger de berekende kans op die risico's is. Omgekeerd (dus hoe verder uit elkaar) geldt dat niet per definitie, omdat met name bij grondexploitaties waar nog veel programma gerealiseerd moet worden, ook relatief veel positieve risico's (b.v. aanbestedingsvoordelen) zijn doorgerekend in het gewogen risicobedrag.

Voorts stelt de Rekenkamer dat voor een reëel beeld van de verwachte eindopbrengsten van een grondexploitatie eigenlijk (in ieder geval) de gewogen risico's verrekend zouden moeten worden met de verwachte eindopbrengsten per project. Omdat de kans op voordoen al is meegerekend in het gewogen risicobedrag, is dit immers het bedrag waar reëel gezien rekening mee gehouden moet worden. Bovendien is de komende jaren de kans immers groot dat risico's, zoals verdere vertragingen, verlaging van prijzen, deels mogelijk niet doorgaan van plannen e.d., inderdaad werkelijkheid worden, zo stelt ook de Begroting 2013 vast (Gemeente Breda, 2012).

Risicomanagement

Het risicomanagement staat in 2009, zoals gezegd, binnen de gemeente Breda nog in de kinderschoenen. Inmiddels heeft de gemeente belangrijke stappen gezet in de berekening van de risico's binnen het grondbedrijf, zoals hiervoor al geconstateerd. Een onderzoek van Ernst&Young begin 2012 constateert dat de gemeente Breda zich inmiddels op de derde trede ('calculerend') bevindt van een 5-puntschaal van risicomanagement, lopend van 'verhullend', 'reactief', 'calculerend', 'proactief' tot 'vanzelfsprekend' ('Rapport van bevindingen bij de Jaarrekening 2011', E&Y, 2012). Risicomanagement en risicobeheersing voert echter verder dan uitsluitend een berekening van de risico's, namelijk 'hoe ga je zo goed mogelijk om met de risico's', zo constateert ook de onlangs vastgestelde Nota Risicomanagement 2012 (gemeente Breda 2012). In het omgaan met risico's en de risicobeheersing heeft de gemeente Breda nog belangrijke stappen te zetten, aldus de Nota Risicomanagement.

In risicomanagement zijn verschillende manieren om met risico's om te gaan:

1. Vermijden, voorkomen van risico's;
 2. Verminderen, kans van optreden kleiner maken, risicobedrag beheersen;
 3. Overdragen, uitbesteden, delen met anderen;
 4. Accepteren en afdekken.
1. Ten aanzien van het voorkómen van al te grote risico's constateert de Rekenkamer in 2009 dat de belangrijkste manieren gelegen zijn 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. Door het aanbod zo goed mogelijk op de vraag af te stemmen, het voorkomen van vertragingen en het neerwaarts bijstellen van overprogrammering kunnen al te hoge extra kosten en risico's worden voorkomen. Getuige de voorgaande analyses in dit hoofdstuk zijn op dat vlak nog belangrijke verbeteringen nodig, zo constateert de Rekenkamer. De gemeente Breda loopt nog steeds grote risico's. Ook de Nota Risicomanagement 2012 stelt vast dat nog belangrijke stappen nodig zijn, onder meer in het opzetten van een gezamenlijke, onderling samenhangende structuur voor risicomanagement

binnen de gemeente. Steeds meer onderzoeken in den lande naar de ruimtelijke projecten en het gemeentelijke grondbeleid plaatsen overigens kanttekeningen bij de grote risico's, die gemeenten zijn aangegaan binnen het grondbeleid en de ruimtelijke projecten. Meer dan eens wordt de vraag opgeworpen of gemeenten als publiek orgaan wel als een private partij moeten optreden in de ontwikkeling van dergelijke omvangrijke ruimtelijke projecten en grondposities en dergelijke grote risico's moeten lopen? Het NICIS (2011) stelt in hun onderzoek naar de stedelijke programmering van de 32 grootste gemeenten, dat de huidige grote risico's die veel gemeenten vandaag de dag nog nemen in de grondexploitaties als financieel en maatschappelijk onverstandig beschouwd kunnen worden.

2. De tweede strategie binnen risicomanagement is om de kans van optreden van risico's zo klein mogelijk te maken en de risico's die onvermijdelijk zijn, zoveel mogelijk beheersbaar te maken door adequaat optreden en een zo goed mogelijk zakelijk beleid. Dat vergt met name een goede (project)beheersing van de ruimtelijke projecten, de financiën en het grondbeleid. Deloitte constateert in accountantsrapporten bij diverse jaarrekeningen dat verdere verbetering nodig is in het projectbeheer en het budgetbeheer van de gemeente Breda. Daartoe heeft de gemeente Breda de afgelopen jaren wel diverse stappen gezet, onder meer door het projectmatige werken te standaardiseren. De verantwoordelijkheden voor het grondbeleid, de ruimtelijke projecten en de ruimtelijke planning lagen en liggen evenwel verspreid over verschillende directies/afdelingen en verschillende directeuren en wethouders. Het blijkt daardoor moeilijk om een eenduidig gezamenlijk beleid te voeren.

Bovendien hebben meerdere grote reorganisaties plaatsgevonden in de periode 2005 t/m 2011 en wisselden de beheersingstructuur ten aanzien van de projecten, de verantwoordelijkheidsstructuren en de verantwoordelijke personen binnen de gemeente Breda door de jaren heen diverse keren⁵⁵. Het ontbrak daardoor aan voldoende consistentie in de beheersing van de projecten. Voorts bleek het moeilijk te zijn om voldoende kennis en deskundigheid op het gebied van ruimtelijke projecten in huis te hebben als gemeente. Om voldoende deskundigheid in huis te halen, heeft de gemeente Breda gedurende een aantal jaar externe projectleiders op de ruimtelijke projecten benoemd. De externe projectleiders werden echter met name verantwoordelijk gehouden voor hun eigen project en de projecten hadden daardoor de neiging om min of meer een eigen leven te gaan leiden. Deze factoren bemoeilijkten een eenduidig gezamenlijk beleid, coördinatie en regie over alle projecten en het grondbeleid. De Rekenkamer stelt vast dat ook nu nog verdere verbeteringen aangebracht kunnen worden in een gezamenlijke eenduidige visie en regievoering van de gemeente Breda ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen en de ruimtelijke projecten. De nieuwe Structuurvisie 2030 biedt hiertoe mogelijk goede handvatten.

3. Een derde belangrijk aspect van risicomanagement is om de gemeente in contracten en overeenkomsten met andere partijen zoveel mogelijk in te dekken tegen (al te grote en onwenselijke) risico's. Het doel is om risico's zoveel mogelijk te delen en daar waar mogelijk vooral de marktpartijen (die in nogal wat gevallen zelf ook de initiators van de bouwprojecten zijn) de risico's te laten dragen.

⁵⁵ Zo hebben diverse reorganisaties plaatsgevonden in de periode 2005-2012, waarbij de indeling van directies en de verantwoordelijkheidsstructuren telkens wijzigden: van 5 grote directies naar 20 verschillende directies en vervolgens weer terug naar 3 grote directies. Bovendien kende het Grondbedrijf in de periode 2005-2011 achtereenvolgens 4 verschillende directeuren, heeft de gemeente 4 verschillende gemeentesecretarissen in 6 jaar tijd gehad, evenals overigens 4 verschillende griffiers in 6 jaar tijd.

Uit het feit dat de afgelopen twee tot drie jaar diverse voor de gemeente Breda financieel nadelige clausules uit contracten naar voren zijn gekomen⁵⁶, blijkt dat dit indekken en overdragen van de risico's in het verleden niet in alle gevallen goed is gelukt bij de gemeente Breda, evenals overigens bij veel andere gemeenten. Ook heeft de gemeente Breda in de loop der jaren veel bouwvergunningen afgegeven en is de gemeente veel overeenkomsten met ontwikkelaars en bouwers aangegaan, waarbij de projectontwikkelaar/bouwer soms na vele jaren nog niet begonnen is met bouwen/ontwikkelen en waarvan het onduidelijk is of er ooit gebouwd gaat worden en zo ja, wanneer⁵⁷. Projectontwikkelaars beginnen in de regel niet met bouwen, voordat ongeveer 70 procent van de woningen verkocht is, en bedrijven nemen meestal pas de grond af wanneer zij het tijd achten en op hun voorwaarden.

Aangezien de gemeente Breda geen deadlines heeft opgesteld voor vergunningen en geen sancties heeft ingesteld als niet begonnen wordt met de bouw of als de grond niet binnen een bepaalde tijd wordt afgenomen, kunnen bouwers, ontwikkelaars en bedrijven in principe eindeloos wachten met ontwikkelen en bouwen. Daarmee zijn de go-no-go beslissingen van bouwprojecten en de afname van de grond met name bij de projectontwikkelaars, bouwers en bedrijven komen te liggen. De gemeente Breda krijgt echter wel de risico's in de grondexploitaties te dragen bij uitstel, vertragingen en/of afstel. Door middel van het proactieve grondbeleid wilde de gemeente zelf de regie in handen hebben ten aanzien van gebiedsontwikkelingen. Dat is niet in de gewenste mate gelukt, directe sturing bleek moeilijk en veel risico's zijn bij de gemeente terecht gekomen. De Rekenkamer stelt in deze ook vast dat ruimtelijke ontwikkeling een vak apart is, waar gemeenten niet automatisch alle expertise voor in huis hebben en waarbij zij om te beginnen meestal al vanuit een deskundigheidsachterstand starten ten opzichte van marktpartijen (die zich vaak in principe beter weten in te dekken tegen risico's omdat het ontwikkelen van ruimtelijke projecten hun core-business is).

De gemeente Breda staat daarnaast voor nogal wat partijen (corporaties e.d.) garant en heeft zich ook in een aantal samenwerkingsprojecten, ook als het initiatief niet van de gemeente zelf komt, laten verleiden tot het aankopen van grond en (voor)investeringen ten behoeve van projecten van andere partijen. Daarmee heeft de gemeente veel marktrisico's op zich genomen, terwijl de marktpartijen in principe de aangewezen partijen zijn om de marktrisico's van risicovolle projecten te dragen. De Rekenkamer vraagt zich af of de gemeente zich nu in alle lopende overeenkomsten volledig heeft ingedekt en of zich nog eventuele negatieve implicaties uit overeenkomsten kunnen voordoen waar de gemeente mogelijk mee geconfronteerd gaat worden.

4. Een vierde belangrijk onderdeel van risicomanagement betreft het uitgangspunt van de Nota's Grondbeleid 2001 en 2008 dat onvermijdelijke aangegane risico's in ieder geval zoveel mogelijk afgedekt dienen te worden met een bestaande daartoe bestemde reserve.

⁵⁶ Er kunnen meerdere voorbeelden worden genoemd, zoals de contractueel verplichte aankoop van de grond in het Stationskwartier wanneer Prorail van verdere gebiedsontwikkeling zou afzien (daar staat tegenover dat Prorail nu verantwoordelijk is voor de bouw van het station), de verplichte aankoop van de vertreklocaties van de rechtbank en het belastingkantoor voor een hoger bedrag dan waarvoor de rechtbank en het belastingkantoor de nieuwe locatie in het nieuwe station kopen, de overeenkomst rond het Stadionkwartier waar NAC een deel van de geplande opbrengsten uit de gebiedsontwikkeling zou ontvangen. Nu Heja failliet is en de grondexploitatie van het Stadionkwartier (Steenakker Zuid) negatief staat, is de gemeente mogelijk aansprakelijk voor de toegezegde bedragen. Dit zijn voorbeelden die in openbare raadsstukken vermeld staan. De Rekenkamer heeft, zoals al eerder opgemerkt, tot op heden de gevraagde overeenkomsten en contracten niet ontvangen en kan dus niet uitsluiten dat nog eventuele andere negatieve implicaties uit contracten volgen voor de gemeente Breda. De risico's die in de risicoberekeningen van de grondexploitaties vermeld staan, roepen de vraag omtrent een eventuele aansprakelijkheid van de gemeente in een aantal zaken op.

⁵⁷ Een inventarisatie in de Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering (jan. 2012) laat zien dat het dat moment van ongeveer 600 afgegeven bouwvergunningen onduidelijk is of en wanneer (ooit) begonnen wordt met de bouw.

Zoals veel gemeenten verwachtte de gemeente Breda optredende risico's af te kunnen dekken door middel van toekomstige verwachte winsten. Deze kwamen vervolgens echter veel minder/niet binnen. Door de opgetreden risico's en tekorten in de afgelopen jaren heeft de gemeente Breda sterk ingeteerd op haar algehele reserves en vermogen. Op dit moment beschikt de gemeente Breda niet meer over de middelen om omvangrijke risico's op te kunnen vangen. In de Begroting 2013 is het voornemen opgenomen om via een spaarmodel en aanvullende bezuinigingen ieder jaar 5 mln. te reserveren om in 10 jaar tijd 50 mln. te sparen om komende tekorten af te dekken. De Rekenkamer vraagt zich echter af of de risico's en tekorten niet eerder zullen optreden en niet hoger zullen uitpakken dan deze nog op te bouwen 50 mln..

Naast deze vier essentiële onderdelen van risicomanagement noemt de Nota Risicomanagement 2012 andere belangrijke onderdelen van risicomanagement, zoals het meer risicobewust worden van de organisatie en het bestuur, de vroegtijdige detectie van risico's, het proactief tegengaan en beheersen van risico's, plus een gedegen evaluatie van de effectiviteit van beheersingsmaatregelen ten aanzien van de risico's. Ten aanzien van het risicobewust zijn en proactief omgaan blijkt onder meer uit raadsonderzoeken in Apeldoorn en Enschede dat het vaak moeilijk is voor ambtenaren om sterke kritische noties omtrent de haalbaarheid en risico's van projecten/grondaankopen intern voldoende door te laten klinken in de (bestuurlijke) afwegingen ten aanzien van projecten. Van ambtenaren wordt immers eerder loyaliteit aan het bestuur verwacht dan kritiek. De Apeldoornse raadsenquête constateert dat dit een belangrijke oorzaak is geweest voor het feit dat de financiële tekorten lange tijd niet boven tafel zijn gekomen en niet zijn aangepakt (Apeldoorn, 2012). Uit gesprekken die de Rekenkamer in de loop der jaren heeft gevoerd over het grondbeleid en de ruimtelijke projecten, blijkt dat het ook binnen de gemeentelijke organisatie van Breda lange tijd moeilijk wordt gevonden om sterke kritische noties duidelijk te laten horen en in deze gehoord te worden binnen de hiërarchie en het bestuur van de gemeente Breda. Eén van de gemeenten die dit probleem inmiddels onderkent, is de gemeente Amsterdam. Om de kritische toetsing te bevorderen en het leerproces in deze te bevorderen, organiseert de gemeente Amsterdam in 2012 een traject om intern te komen tot zogeheten 'kritische speakers': collega's van binnen de gemeente en uit andere gemeenten krijgen de opdracht om vanuit hun expertise een kritische toetsing uit te voeren van de ruimtelijke programmering, de haalbaarheid en de sturing van projecten. De Rekenkamer stelt dat de gemeente Breda in navolging van de gemeente Amsterdam mogelijk dergelijke initiatieven tot kritische toetsing eveneens standaard vorm kan geven.

De Rekenkamer constateert dat in deze binnen de gemeente Breda inmiddels wel een belangrijke verbetering aangebracht is. In 2011 heeft de concerncontroller van de gemeente Breda een meer onafhankelijke controletaakstelling gekregen en wel om 'gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen'. De nieuwe Nota Risicomanagement 2012 heeft daarnaast ook een belangrijke rol toebedacht aan de concerncontroller in het evalueren van de effectiviteit van de beheersmaatregelen ten aanzien van de risico's. Risicomanagement is een continu leerproces, aldus de Nota Risicomanagement 2012, waarin terugkijken naar wat goed ging en wat niet goed ging, een noodzakelijk onderdeel vormt van het proces. Het uitvoeren van kritische analyses en een hieraan verbonden leerproces is belangrijk om verdere verbeteringen in het bedrijfs- en beleidsproces aan te kunnen brengen. Dit zijn belangrijke stappen in de goede richting, zo constateert de Rekenkamer.

Naast het organiseren van een standaard interne kritische toetsing, adviseert de Rekenkamer overigens ook om als gemeente meer te gaan luisteren naar zienswijzen en kritiek van de Provincie, van organisaties en burgers, alsmede om adviezen en bevindingen uit marktonderzoeken en risicoanalyses meer ter harte te nemen in de besluitvorming.

3.6 Bijsturing, maatregelen, strategieën en eventuele consequenties

De analyses in dit hoofdstuk maken duidelijk dat verdere bijsturing, nadere maatregelen en scherpe keuzes nodig zijn. De omvangrijke grondposities van de gemeente, de bestaande overprogrammering, de mismatch tussen vraag en aanbod, de onderlinge concurrentie tussen projecten, de stagnerende markt, de reeds bestaande leegstand en de dalende prijzen hebben belangrijke negatieve gevolgen voor de gemeentelijke financiën. 'Niets doen' is geen optie, zoveel is duidelijk, zo stellen ook de 2^{de} Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering en de discussienota ten behoeve van de nieuwe Structuurvisie 2030 (aug. 2012) vast. De begin 2012 uitgevoerde financiële stresstest (SEO, 2012) komt voor de gemeente Breda bij een voortgaande vastgoedcrisis in de komende jaren cumulatief op een negatief bedrag van minimaal 93 mln. op de cashflow van de grondexploitaties (onder aanname dat de kosten 80 procent dalen en projecten worden stilgelegd). Als projecten niet worden stilgelegd en de kosten niet dalen, komt het cumulatieve negatieve effect op de cashflow voor de gemeente Breda (alleen al voor het vastgoed) in de komende jaren op ongeveer 197 mln. (jaarlijks ongeveer 40 mln.), aldus het SEO (2012). Grote tekorten kunnen echter niet meer worden opgevangen vanuit de gemeentelijke reserves. Het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf staat al jaren op nul en de algemene reserve van de gemeente Breda staat bij de Jrk2011 in totaal op slechts 33,6 mln.

In de Discussienota Structuurvisie 2030 (aug. 2012) worden verschillende mogelijke maatregelen en strategieën voor de gemeente Breda toegelicht. Samengevat kunnen globaal als maatregelen en strategieën onderscheiden worden:

1. Verder faseren van programmering in de tijd;
2. Versnellen van projecten, versneld voortgaan met bouwen;
3. Omzetten, ombuigen onhaalbare programmering naar beter verkoopbare producten;
4. Nieuwe projecten starten, die wel goed aansluiten bij de vraag;
5. Neerwaarts bijstellen van (over)programmering, stoppen, afboeken;
6. Leegstand tegengaan, meer richten op herontwikkelen, sloop, andere functies;
7. Saneren gemeentelijke grondbedrijf en gemeentelijke grondposities, gemeentelijke grondposities en vastgoedposities sterk terugdringen, herdefiniëren van het actieve grondbeleid van Breda en de ontwikkelrol die de gemeente Breda op zich genomen heeft.

De volgende mogelijke uitgangspunten staan in de Discussienota Structuurvisie in deze samenhang genoemd:

1. Overgang van actief naar faciliterend grondbeleid, de rol van de gemeente als ontwikkelaar staat ter discussie; meer een regisserende rol als gemeente gaan innemen;
2. Vooral vraaggericht gaan (her)ontwikkelen, de klant/eindgebruiker centraal stellen (in plaats van het aanbodgericht ontwikkelen zoals dat voorheen gebeurde);
3. Realisme brengen in stedelijke plannen (niet alleen bij de gemeente, maar ook bij andere partijen in de stad en de regio);
4. Samenwerking met de regio en met de andere partijen in de stad om tot duidelijke afspraken te komen om allemaal terug te gaan in programmering, projecten, herwaardering van gronden en panden. Stoppen met elkaar in 'gijzeling' te houden met projecten, onderlinge concurrentie en claims.
5. Geen grootschalige gebiedontwikkelingen meer, geen grote blauwdrukplanning, geen grootschalige ontwikkeling meer van grote uitleggebieden, meer overgaan op organische stedelijke planning/groei, weer toe naar meer herwaardering van het groene buitengebied en de lokale landbouw;
6. Meer richten op renovatie van verouderd vastgoed/bedrijventerreinen, leegstand tegengaan, sloop of functiewijziging;
7. Positieve initiatieven en nieuwe (tijdelijke) functies voor de vele braakliggende stukken grond in de stad;
8. Een duidelijke eenduidige (integrale) visie op de stad vaststellen.

De Rekenkamer constateert dat deze punten belangrijke handvatten bieden voor verdere maatregelen en het opstellen van een duidelijke andere (ontwikkelings)visie voor de stad richting 2030. Ook in andere gemeenten wordt de stedelijke programmering, zoals die tot op dit moment is gehanteerd, stevig ter discussie gesteld, evenals de rol van gemeenten binnen de ruimtelijke ontwikkeling.

Tot op heden zijn de belangrijkste strategieën die de gemeente Breda inzet:

1. *Projecten steeds verder in de tijd faseren.* Dit is de belangrijkste strategie die de gemeente Breda door de jaren heen heeft ingezet. Wellicht geen bewust gehanteerde strategie, maar wel een aanpak die keer op keer terugkeert. Bij iedere halfjaarlijkse herziening zijn projecten/grondexploitaties steeds verder in de tijd gefaseerd en is de einde looptijd verder opgerekt. Dit heeft geleid tot sterk oplopende kosten, een boeggolf van moeilijk verkoopbare programmering en omvangrijke verliezen. Voortgaan met verder faseren en naar de toekomst schuiven van moeilijk verkoopbare programmering resulteert gezien de huidige markt tot verder oplopende tekorten, zo is de verwachting. Dit bleek niet de meest effectieve manier om de planning binnen de grondexploitaties en projecten aan te pakken, zo constateert de Rekenkamer.
2. *De programmering neerwaarts bijstellen.* Bij de Jrk2009 en op basis van Koers Gezet (2010) heeft de gemeente Breda een aantal projecten stopgezet en vervolgens is de programmering telkens weer iets verder naar beneden bijgesteld (met het doel om 'langzaam de lucht uit de te hard opgepompte banden te laten lopen'). Vergeleken met de omvangrijke grondposities, planruimte en programmering is dit nog in relatief beperkte mate gebeurd, al gaat het al wel om omvangrijke bedragen (ongeveer 35 mln. aan afboekingen). Het ingestelde bedrag aan Voorzieningen voor reeds geleden verliezen is inmiddels evenwel veel groter (80 mln.). Gezien de bestaande risico's, de dalende prijzen en het feit dat de verwachte opbrengsten momenteel nog te positief zijn berekend, is een verdere neerwaartse bijstelling en afwaardering van grondposities onontkoombaar, zo stelt de Rekenkamer.
3. *Nieuwe projecten starten die beter aansluiten op de vraag.* In de loop der jaren zijn steeds meer nieuwe projecten gestart met als doel om beter verkoopbare producten aan te bieden en toch opbrengsten via te starten grondexploitaties binnen te halen. De overprogrammering, de onderlinge concurrentie tussen projecten en de kosten nemen als gevolg hiervan evenwel verder toe, terwijl de berekende opbrengsten onzeker zijn en de 'oude' programmering met moeilijk verkoopbare producten steeds verder uit de markt wordt geduwd.
4. *De programmering omzetten.* Bij een aantal (stilliggende) projecten heeft de gemeente Breda inmiddels de programmering omgezet naar aanbod dat beter aansluit op de vraag (dure woningen/appartementen omgezet in Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) en goedkopere woningen). Dit is nog maar in een relatief beperkt aantal projecten gebeurd. Het is moeilijk om zonder veel kosten (schadeclaims e.d.) projecten te stoppen of te wijzigen, zo stelt de 2^{de} Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering. Daarom wil de gemeente Breda vooralsnog zoveel mogelijk op een natuurlijk moment ingrijpen, wanneer projecten al stilliggen en/of wanneer bouwers en ontwikkelaars zelf willen stoppen met de plannen of de plannen willen wijzigen. Om toch opbrengsten binnen te kunnen halen en het afwaarderen van de grond te voorkomen, zet de gemeente Breda in dergelijke gevallen in eerste instantie in op wijziging van de plannen in een richting die beter verkoopbaar is, in plaats van stoppen en afboeken. De laatstgenoemde strategie kan echter effectiever en goedkoper blijken te zijn, met name als locaties niet courant zijn en ook een gewijzigde programmering weinig kans maakt.
5. *Afstemmen, onderhandelen met partners en de regio om te komen tot een haalbare programmering.* De gemeente Breda poogt daarnaast door middel van overleg en onderhandelen met de regio en met de corporaties, bouwers en ontwikkelaars in Breda te

komen tot prioritering en wijzigingen in bestaande plannen. De tijd moet hierin echter zijn werk doen, aldus de 2^{de} Voortgangsrapportage. Begin 2012 heeft Breda een gemeentelijk realisatieteam ingesteld onder de noemer Bredaas Bestek, dat in overleg treedt met corporaties, marktpartijen en maatschappelijke organisaties over bouwprojecten. Inmiddels zijn twee werkgroepen uit dit overleg voortgekomen: 1. De werkgroep 'Versnellen', waarin gekeken wordt welke bouwprojecten versneld uitgevoerd kunnen worden en hoe; en 2. de werkgroep 'Doorstroming', waarin maatregelen aan bod komen om de doorstroming van huishoudens naar nieuwe woningen te bevorderen (bijvoorbeeld garant staan voor de financiering van de woning die achtergelaten wordt). Een werkgroep om gezamenlijk tot een neerwaartse bijstelling en stoppen van projecten is nog niet ingesteld. In juni 2012 heeft de raad een motie van Groen-Links aangenomen om in overleg met alle betrokken partijen te komen tot een verdere herprogrammering en om in deze ook te bekijken welke juridische mogelijkheden de gemeente heeft om meer hierop te sturen.

6. *Bestemmingsplancapaciteit terugbrengen, strenger beoordelen van nieuw aangevraagde bouwvergunningen.* Omdat de gemeente Breda vooralsnog vooral gekozen heeft voor een actief ingrijpen op een natuurlijk moment, richten de inspanningen zich momenteel verder vooral op het terugbrengen van de omvangrijke bestemmingsplancapaciteit en het strenger beoordelen van nieuw aangevraagde bouwvergunningen.

Naast deze strategieën zijn echter verdergaande en scherpere keuzes en aanpassingen nodig, aldus de 2^{de} Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering (mei 2012). Deze Voortgangsrapportage stelt dat: "Gelet op de gesignaleerde kwantitatieve en kwalitatieve mismatch is het wenselijk om tot een bijsturing van de projecten te komen, waarbij een verandering plaatsvindt van inzet: van het ontwikkelen van steeds nieuwe woningbouwplannen naar het bijstellen van bestaande plannen, inzet op realisatie van deze plannen en een dosering en faseren van plannen in het publiekrechtelijk traject." Echte oplossingen zijn echter nog niet voorhanden, aldus de 2^{de} Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering (Breda, mei 2012).

Nu staat de gemeente Breda niet alleen in deze problematiek. Veel gemeenten in Nederland kampen (in meerdere of mindere mate) met dezelfde problemen. Vanwege de economische crisis en de overprogrammering bij veel gemeenten hebben veel gemeenten inmiddels hun ambities op ruimtelijke ontwikkelingsgebied naar beneden bij moeten stellen en omvangrijke verliezen en afboekingen moeten incasseren. In veel gemeenten en provincies is of wordt inmiddels onderzoek gedaan en worden verschillende strategieën en maatregelen tot bijsturing voorgesteld en ingezet (Apeldoorn, Enschede, Rotterdam, provincie Zuid-Holland e.a.). In 2011 verschenen al onder meer studies van het NICIS (onder voorzitterschap van wethouder Arbouw) en van Deloitte⁵⁸, waarin eveneens maatregelen en aanbevelingen zijn opgenomen. Om het onderlinge leerproces ten aanzien van effectieve maatregelen te bevorderen, neemt Breda deel aan een geïnstitutionaliseerd overleg tussen de 32 grootste gemeenten, waarin ervaringen en maatregelen uitgewisseld worden. Ook maakt de gemeente Breda deel uit van een leergroep van het NICIS omtrent de stedelijke programmering.

Inmiddels is het duidelijk geworden dat vanwege de stagnerende vastgoedmarkt in Nederland landelijk ingrijpende maatregelen nodig zijn. Bij meerdere gemeenten is het water reeds tot aan de lippen gestegen. Deze gemeenten (en provincies) nemen in toenemende mate rigoureuze beslissingen. Zo hebben verschillende gemeenten en provincies (zoals Apeldoorn, Dordrecht, de provincie Zuid-Holland) inmiddels vergaande maatregelen genomen door veel grond af te waarderen, projecten stil te leggen, een bouwstop af te kondigen voor nieuwe projecten, over te gaan van een actief grondbeleid naar een faciliterend grondbeleid, en over te gaan van een rol

⁵⁸ Zie o.a. de raadsenquêtes in Apeldoorn en Enschede, het rapport van de Rekenkamer Rotterdam (sept. 2012), het NICIS-rapport 'Handreiking Stedelijke herprogrammering' (sept. 2011), het rapport van Deloitte 'Financiële effecten crisis gemeentelijke grondbedrijven' (sept. 2011).

als ontwikkelaar naar een meer regisserende rol van gemeenten. Deloitte adviseerde in 2011 al dat gemeenten bij een duidelijke overprogrammering beter kunnen toewerken naar een situatie van schaarste, omdat doorbouwen leidt tot een steeds groter wordend overaanbod, een verder toenemende concurrentie, meer leegstand en een verdere prijsdaling (Deloitte, 'Financiële effecten crisis grondbedrijven', 2011). Volgens het CPB zijn momenteel zelfs sterke aanwijzingen dat met name de woningmarkt en de kantorenmarkt structureel aan het wijzigen zijn (CPB, 2012).

De Rekenkamer stelt vast aan de hand van de analyses in dit rapport dat ook de gemeente Breda met het oog op de langere termijn nog scherpere keuzes dient te maken, niet alleen ten aanzien van ontwikkelingsprojecten, grondexploitaties en grondposities, maar meer fundamenteel ook ten aanzien van de (ontwikkelings)visie van Breda. De Rekenkamer benadrukt dat in deze een belangrijke rol is weggelegd voor de gemeenteraad en het bestuur van de gemeente Breda waar het gaat om het vormgeven en uitvoeren van een eenduidige gezamenlijke regierol ten aanzien van de stedelijke programmering, projecten en grondposities. Dit zowel intern binnen de gemeente, als ook naar de betrokken organisaties en bedrijven toe, als naar de regio.

3.7 Aanbevelingen inzake ruimtelijke programmering en grondbeleid

De Rekenkamer formuleert naar aanleiding van de bevindingen de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

Voer als gemeente strakker regie op de programmering, de bouw- en ontwikkelmogelijkheden in Breda en op de daadwerkelijke aansluiting van projecten op de daadwerkelijke concrete marktvaart en daadwerkelijke behoefte; richt de realisatie veel strakker uitsluitend op de behoefte. Stuur als gemeente eenduidig naar een realistische planning voor de stad aan de hand van een eenduidige integrale visie.

Aanbeveling 2:

Breng op korte termijn de (openstaande) bestemmingsplancapaciteit terug in de bestemmingsplannen, treedt straffer op tegen open-eindafspraken voor bedrijven/organisaties in overeenkomsten, contracten en vergunningen, en dek de gemeente beter in tegen risico's, en tegen claims van bedrijven en andere partijen. Aanpassingen in bestemmingsplannen kunnen altijd nog plaatsvinden, zo nodig via postzegelbestemmingsplannen. Het is van belang te voorkomen dat de concurrentie tussen de diverse bouwprojecten verder toeneemt, dat bouwplannen worden opgesteld/doorgezet die niet goed aansluiten bij de behoefte in en de spankracht van de stad, en dat bedrijven bij vertraging/niet doorgaan van plannen de risico's op de gemeente afwentelen.

Aanbeveling 3:

Pak de mismatch tussen vraag en aanbod veel rigouzeuzer aan. Laat in deze onafhankelijk marktonderzoek verrichten naar de daadwerkelijke vraag en behoefte, en breng de huidige plancapaciteit van woningen, kantoren en bedrijventerreinen en het uitgiftetempo per jaar terug naar c.q. pas deze aan de geconstateerde daadwerkelijke vraag/behoefte aan. Dit zowel in kwantiteit als in het soort aanbod dat uitgegeven wordt. Streef in deze naar een regionale aanpak en afstemming. Maak duidelijke afspraken met bouwende partijen om aan de behoefte aan huurwoningen, goedkope woningen en zorgwoningen in de stad te voldoen.

Aanbeveling 4:

Schrap de overprogrammering. Werk meer toe naar een situatie van schaarste en naar een meer organische stedelijke planning. Stel de (over)programmering in de eigen ruimtelijke projecten en grondexploitaties verder naar beneden bij, als ook in de stedelijke programmering. Stel ook strenge eisen aan de programmering van bedrijven waar al vergunningen aan afgegeven zijn en

overeenkomsten mee zijn afgesloten (schrappen als geen vraag/niet haalbaar). Stem de aanpak ook regionaal af om de concurrentie tussen de verschillende gemeenten onderling terug te brengen.

Aanbeveling 5:

Schrap de onhaalbare projecten, ook in de lopende grondexploitaties. Schets van alle grondexploitaties het verwachte eindresultaat, de kosten die nog gemaakt moeten worden, de opbrengsten die nog binnen moeten komen en de omvang van de risico's. Leg dit financiële plaatje naast de inhoudelijke haalbaarheid van de projecten en hak knopen door: geringe haalbaarheid, hoge kosten en/of omvangrijke risico's (resultierend in verlies) = stoppen. Afboeken kan in veel gevallen goedkoper zijn dan doorgaan en steeds meer verlies moeten nemen.

Aanbeveling 6:

Het verdient verder aanbeveling om de context en sturing binnen de gemeente Breda en de besluitvorming ten aanzien van ruimtelijke projecten aan een nader onderzoek te onderwerpen. Deze context kent een te verbrokkeld karakter. Dat geldt zowel voor de ambtelijke organisatie, het college, als ook voor de raad (waar het Grondbeleid in de ene commissie en Ruimtelijke ontwikkeling in een andere commissie behandeld wordt, plus de verschillende projecten verspreid over de commissies). Deze context maakt een integrale sturing, het monitoren van onderlinge verbanden tussen projecten (wijzigingen in het ene project kunnen grote consequenties hebben voor andere projecten) en het monitoren van onderlinge concurrentie tussen de verschillende projecten tot een uiterst lastige opgave.

Aanbeveling 7:

Heroverweeg de rol van de gemeente als private marktpartij in de ruimtelijke ontwikkeling, heroverweeg het (pro)actieve grondbeleid, de grondexploitaties en de grondposities van de gemeente Breda. Marktpartijen beheersen de ontwikkelrol beter en zijn de meeste aangewezen partijen om deze taken uit te voeren en de marktrisico's op zich te nemen.

Aanbeveling 8:

Leer van het verleden, bevorder een kritisch risicobewustzijn binnen de organisatie en binnen het bestuur van de gemeente Breda. Organiseer intern standaard een onafhankelijke kritische toetsing, bijvoorbeeld à la de gemeente Amsterdam. Evalueer zelf kritisch alle ruimtelijke projecten, de grondposities, programmering en de effectiviteit van het risicomanagement. Zorg voor een integraal up-to-date overzicht van projecten en financiën (intern, voor college en de raad). Maak actief scherpe keuzes op basis van een kritische analyse en neem actief maatregelen waar dat nodig is. De Rekenkamer is de mening toe gedaan dat hierbij een centrale rol is weggelegd voor de raad, aangezien de eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk beleid en bestuur bij de gemeenteraad ligt.

Bijlage 1 Welke informatie heeft de raad nodig om zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren?

De Rekenkamer adviseert om de benodigde informatie op een integrale, overzichtelijke manier uiteen te zetten, zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren inzake het grondbeleid, de ruimtelijke programmering en de specifieke ruimtelijke projecten. Deze integrale informatie, die een overall beeld geeft van de programmering, de financiën en de stand van zaken, heeft de raad ook in bredere zin nodig, zoals bijvoorbeeld in het traject naar de vormgeving van de nieuwe Structuurvisie 2030. Het is nauwelijks mogelijk een realistisch toekomstbeeld te schetsen en onderbouwd keuzes te maken zonder een helder en dynamisch (in de tijd weergegeven) beeld van de inhoudelijke en financiële stand van zaken van alle projecten en de programmering.

In dat kader is het uitbrengen van een overzichtelijk meerjarenperspectief grondbeleid (MPG) van cruciale betekenis. In de ogen van de Rekenkamer dient een dergelijk MPG de volgende informatie te bevatten:

- de overall stedelijke ruimtelijke programmering over de jaren heen ten aanzien van woningen, kantoren en bedrijventerreinen, de realisatie hiervan in de afgelopen jaren (per jaar), plus de geplande programmering per jaar voor de komende jaren (in ieder geval tot 2020);
- de ruimtelijke programmering in de eigen grondexploitaties met betrekking tot woningen, kantoren en bedrijventerreinen en de realisatie hiervan per jaar in de afgelopen jaren, plus de in de komende jaren geplande programmering per grondexploitatie en per jaar;
- de onderbouwing en haalbaarheid van de ruimtelijke programmering (stedelijk en in de grondexploitaties) aan de hand van marktonderzoeken, haalbaarheidsstudies, realistische prognoses o.a. na toetsing hiervan door makelaars e.d., met andere woorden een overzicht van de aansluiting tussen vraag en aanbod met betrekking tot (soort) woningen, kantoren en bedrijventerreinen, winkels (ook met een regionale vergelijking);
- de financiële ontwikkelingen met betrekking tot de grondexploitaties (boekwaarde, huidige planresultaat, verwachte eindwaarde per locatie) over de afgelopen jaren heen, plus de huidige stand van zaken en de prognoses per locatie voor de komende jaren ('Wat als wij langs deze lijn voortgaan?');
- de nog verwachte kosten en opbrengsten per grondexploitatie in de komende jaren, c.q. rest van de looptijd;
- de berekende risico's per grondexploitatie (gewogen berekend risicobedrag en totale negatieve risico's), plus de belangrijkste oorzaken en achtergronden van deze risico's;
- de doorberekende rentepercentages, kostenpercentages en opbrengstpercentages voor de komende jaren in de grondexploitaties, plus een weergave van hoe de prijzen berekend worden (residueel, comparatief d.m.v. marktvergelijking, kostenverhaal) in verhouding tot de huidige reële verkoopprijzen in de huidige markt; Deze parameters vormen de grondslag voor de actualisatie van de grondexploitaties en de waardering van de nog niet in exploitatie gronden; als onderdeel van een MPG dient ook een onderbouwing van deze uitgangspunten en parameters te worden opgenomen;
- de ontwikkeling van het daadwerkelijke weerstandsvermogen en de voorzieningen in de afgelopen jaren, plus een reële verwachting voor de komende jaren;
- een financieel en inhoudelijk overzicht van de nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG's) en de losse gronden/panden in gemeentelijke beheer, plus een indicatie van ontwikkelingen hierin, zowel qua functie als financieel;
- een overzicht van wat eventueel in de programmering gewijzigd zou moeten worden, wil de programmering haalbaar worden gezien de huidige markt en willen vraag en aanbod dichter bij elkaar komen te liggen, plus welke consequenties dat heeft voor de programmering en de financiële situatie van de grondexploitaties en de gemeente;
- en als het even kan scenarioberekeningen van risico's (laag, midden, hoog) en een 'wat als' scenarioberekeningen t.a.v. de financiële ontwikkelingen (relatief korte financiële crisis, relatief lange financiële crisis, structurele neerwaartse trend in verkoop en prijzen). Bovendien zou van grondexploitaties en losse gronden/panden ook een berekening gemaakt kunnen worden voor het geval ontwikkeling en verkoop op korte termijn of in het geheel niet meer mogelijk is.

Bijlage 2 Verklarende begrippenlijst

Aanwezige weerstandsvermogen:

Het vermogen dat aanwezig is binnen de gemeente om financiële tegenvallers (risico's) op te kunnen vangen.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente zelf de grond verworven in eigendom (of een gedeelte van de grond) en voert zij zelf of gezamenlijk met een marktpartij de grondexploitatie uit ter realisering van bijvoorbeeld woningen, kantoren, winkels, bedrijventerreinen of bepaalde andere voorzieningen op de betreffende bouwgrond. Daarbij zijn de kosten, opbrengsten en de risico's geheel voor rekening van de gemeente of gezamenlijk voor rekening en risico van gemeente en marktpartij (afhankelijk van de afspraken in de overeenkomsten).

Afboekingen, afboeken:

Grond in gemeentelijke bezit, die ooit ten behoeve van gebiedsontwikkeling is aangeschaft, staat in nogal wat gevallen te boek in het gemeentelijke financiële boekhoudsysteem tegen de verwachte waarde na ontwikkeling. In veel gevallen zijn er ook al kosten op geboekt (al was het alleen al verwervingskosten en rentekosten). Indien ontwikkeling niet plaatsvindt of voor langere tijd wordt uitgesteld, lopen de (rente)kosten op zonder dat zicht is op wanneer de verwachte inkomsten binnenkomen. In slechte economische tijden lopen bovendien de risico's op en daalt de marktwaarde van de grond (zoals momenteel het geval is). Reële waarde en de oorspronkelijk verwachte waarde gaan daardoor steeds verder uiteenlopen. Om de te boek staande waarde meer overeen te laten komen met de reële waarde en om het oplopen van de kosten en de risico's verder tegen te gaan, adviseren accountants momenteel om de waarde van de grond 'af te boeken'. Daarmee wordt de waarde van de grond tot op 'beheerwaarde' ofwel agrarische waarde teruggebracht in de boeken. De in febr. 2012 aangescherpte regels van de BBV schrijven inmiddels afboekingen van de waarde van grond naar agrarische waarde verplicht voor als er 'in de nabije toekomst geen reëel en stellig voornemen tot realisatie bestaat, onderbouwd door middel van een raadsbesluit'. Dit om gemeenten te beschermen tegen het steeds verder vooruitschuiven en oplopen van tekorten in komende jaren.

Avvgb:

Algemene verklaring van geen bedenkingen, een verklaring die afgegeven kan worden bij een gemeentelijke besluit om plannen die afwijken van een bestemmingsplan bij uitzondering toch goed te keuren via een verkorte procedure (zonder dat het gehele bestemmingsplan herzien hoeft te worden).

BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten):

Door het Rijk vastgestelde regelgeving waaraan begroting en verantwoording van de lagere overheden moeten voldoen. In februari 2012 zijn de regels voor (weergave van) de grondexploitaties door het Rijk verder aangescherpt. De BBV schrijft momenteel voor het verplicht afboeken van grond, die voorlopig nog niet in ontwikkeling wordt genomen.

Beheersverordening grondbedrijf:

Een beheersverordening Grondbedrijf legt de verantwoordelijkheden met betrekking tot de efficiënte voorbereiding en uitvoering van grondbedrijftaken, de rapportage daarover en de controle daarop vast.

Bestemmingsplanruimte:

De vastgelegde capaciteit/mogelijkheden in vigerende, door de gemeenteraad vastgestelde ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen en uitzonderingen hierop via een Avvgb) voor de ontwikkeling van woningen, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel e.d. in specifieke gemeentelijke gebieden/wijken.

Boekwaarde:

De boekwaarde is in principe de waarde waarvoor een object, grond of grondexploitatie in de boeken (financiële administratie) staat. De boekwaarde op enig moment is gelijk aan alle reeds gemaakte kosten, minus alle reeds gerealiseerde opbrengsten. Een positieve boekwaarde betekent

(bij het Bredase Grondbedrijf in ieder geval) dat er meer kosten gemaakt zijn dan opbrengsten binnengekomen zijn en dat dit het bedrag is dat aan meeropbrengsten (opbrengsten minus de nog te maken kosten) moet binnenkomen om quitte te kunnen draaien in een project. Een negatieve boekwaarde betekent dat er op dat moment meer opbrengsten binnengekomen zijn dan dat er aan kosten gemaakt is. Tussentijdse winstneming op een grondexploitatie mag uitsluitend als de boekwaarde negatief staat en er in principe weinig tot geen kosten meer gemaakt moeten worden en geen risico's meer bestaan.

Cashflow:

De netto cashflow of kasstroom is het verschil tussen de ontvangsten en uitgaven gedurende een bepaalde periode of voor een bepaald project. Als de uitgaven de ontvangsten overtreffen, wordt van een negatieve cashflow of kasstroom gesproken. Zijn de ontvangsten groter dan de uitgaven, dan is er een positieve kasstroom.

Eindopbrengsten/eindresultaat van een grondexploitatie:

Met 'Eindopbrengsten' wordt bedoeld het totale financiële netto eindresultaat van de grondexploitatie(s) na afsluiting van de grondexploitatie(s) en na verrekening van alle kosten en opbrengsten, met medeneming van alle te betalen rentekosten gedurende de looptijd van de grondexploitatie(s). Met 'Eindopbrengsten' wordt hetzelfde bedoeld als Eindwaarde.

Eindwaarde:

De eindwaarde van een grondexploitatie is het berekende financiële eindresultaat van een grondexploitatie na realisatie (en verkoop) van het gehele project. Bij grondexploitaties wordt onderscheid gemaakt tussen de huidige netto berekende waarde (NCW) en de eindwaarde (EW) van een grondexploitatie, waarbij de eindwaarde berekend wordt op basis van de huidige berekende waarde plus alle nog te betalen rentekosten, eventuele prijsstijgingen/dalingen e.d. in de komende jaren. Sommige gemeenten (zoals ook de gemeente Breda) maken de berekening andersom en berekenen de huidige netto waarde (NCW) op basis van de berekende Eindwaarde, minus de nog te betalen rentekosten in de periode tussen nu en het einde van de (verwachte) looptijd van een project.

Global Economy scenario:

Scenario waarbij op basis van een verwachte hoge economische groei (b.v. in de Structuurvisie Bedrijventerreinen 2008 Breda wordt een groei van 2% per jaar aangehouden), een hoge bevolkingsgroei, een hoge immigratie, een grote werkgelegenheidsgroei, een nadruk op de markt en private voorzieningen, een theoretische berekening wordt gemaakt van de marktbehoefte op het gebied van b.v. bedrijventerreinen, kantoorruimte, woningen e.d.. Naast het GE-scenario wordt in berekeningen (b.v. van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de leefomgeving) wel het Transatlantic Market scenario, het Strong Europe en het Regional Communities scenario gehanteerd. De laatste twee scenario's richten zich meer op publieke voorzieningen, een gereguleerde Europese markt, een duurzaam milieu- en klimaatbeleid e.d. dan op economische groei, de vrije markt en private voorzieningen. In de berekeningen van de gemeente Breda wordt met name het Global-economy scenario en het Transatlantic Market scenario gebruikt.

Gewogen risicobedrag

Bij iedere grondexploitatie wordt tegenwoordig door de gemeente Breda een risicoberekening opgesteld aan de hand van alle inhoudelijke risico's die kunnen plaatsvinden, waarbij van ieder inhoudelijk risico een bedrag berekend wordt ten voordele (positieve risico's) of ten nadele (negatieve risico's) van de grondexploitatie als het risico eventueel optreedt. Op basis van een aanname omtrent de kans dat een risico op gaat treden (bij de gemeente Breda wordt dit onderverdeeld in 'kleine kans=25%', 'gemiddelde kans=50%' en 'grote kans=75%') vindt vervolgens een weging plaats van ieder risicobedrag. Dat betekent dat het 'ongewogen' bedrag bij ieder risico wordt vermenigvuldigd met de kans van optreden (gewogen). Daarna worden alle gewogen risico's binnen een grondexploitatie bij elkaar opgeteld (of hiervan afgetrokken in het geval van een positief risico) tot één gewogen risicobedrag per grondexploitatie.

Grondexploitatie:

Als een gemeente een actief grondbeleid voert en grond heeft aangeschaft voor een gebiedsontwikkeling, dan opent de gemeente bij de start van het project een grondexploitatie. Een grondexploitatie is de inhoudelijke en gemeentelijke boekhouding van een gebiedsontwikkeling. In een grondexploitatie staan het ruimtelijke programma en de verwachte en gerealiseerde kosten en opbrengsten voor de duur van een gebiedsontwikkeling. Een grondexploitatie is officieel pas gestart als de gemeenteraad de grondexploitatie heeft goedgekeurd en een krediet heeft gevoteerd, waarmee de grond aangekocht kan worden en de grond bouw- en woonklaar gemaakt kan worden. Daarna kan de grond verkocht worden aan een ontwikkelaar en/of bouwer, die de geplande woningen, kantoren e.d. gaat bouwen. In de praktijk gaat een ontwikkelaar of bouwer pas beginnen met de bouw als 70-80% van de woningen e.d. verkocht is. Het zelf als gemeente aankopen van de gronden, het ontwikkelen van een gebied, en het voeren van een grondexploitatie kent voordelen en nadelen voor een gemeente. In gunstige economische tijden kan een gemeente verdienen aan een gebiedsontwikkeling, in minder gunstige tijden lopen de risico's op en kunnen de verliezen voor een gemeente oplopen, doordat de gemeente de kosten niet meer terugverdiend.

Grondprijzen:

Via de grondexploitaties verkoopt de gemeente grond ten behoeve van gebiedsontwikkeling in de zin van te bouwen woningen, kantoren, winkels of de ontwikkeling van bedrijventerreinen, evenemententerreinen, natuur e.d.. De grondprijzen zijn globaal gesproken gerelateerd aan datgene wat er ontwikkeld wordt op de betreffende grond, de prijs die daarvoor betaald en de kosten die tijdens de ontwikkeling gemaakt worden. Dure woningen leveren daardoor globaal gesproken een hogere grondprijs op dan goedkope woningen.

Lopende grondexploitatie:

Een grondexploitatie gaat officieel pas lopen als de raad (de begroting en inhoud van) de grondexploitatie goedgekeurd heeft en de raad een krediet heeft gevoteerd voor die betreffende grondexploitatie. Gronden die aangeschaft zijn door de gemeente met het oog op gebiedsontwikkeling en officieel nog niet in exploitatie zijn genomen, maar in de nabije toekomst wel in exploitatie genomen worden, worden aangeduid met NIEGG (Nog niet in exploitatie genomen gronden). Voor deze NIEGG mogen alvast wel (beperkte) kosten gemaakt worden met het oog op een spoedige start. Gronden (en panden) die voorlopig nog niet in exploitatie genomen worden, vallen onder de categorie 'Beheer' en dienen tegenwoordig (BBV-regels febr. 2012) ook tegen een 'beheer'boekwaarde te boek te staan. Dat betekent dat er geen kosten op begroot mogen worden, die met een ontwikkelingsfunctie te maken hebben, en dat de grond niet tegen een 'verwachte ontwikkelingswaarde', maar tegen agrarische waarde in de boeken mag staan.

Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG):

Het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf, zoals dat bij de meeste gemeenten inmiddels jaarlijks wordt opgesteld, geeft financieel en inhoudelijk inzicht in de stedelijke programmering, alle grondexploitaties, grondposities en het grondbeleid van een gemeente, plus een stand van zaken en prognoses voor de jaren daarna. In de meeste gemeenten wordt jaarlijks een MPG door het college aan de gemeenteraad verstrekt.

Netto contante waarde (NCW):

De huidige berekende waarde (NCW) van een grondexploitatie wordt berekend op basis van de tot dan toe berekende kosten en opbrengsten van een grondexploitatie. Rentekosten die in de jaren daarna nog betaald moeten worden voor geleende kredieten en b.v. eventuele wijzigingen in grondprijzen, kostenpercentages of opbrengstpercentages die in de jaren daarna plaatsvinden zijn hierin nog niet doorgerekend.

Onvoorziene risico's:

Naast risico's die voorzien en berekend (kunnen) worden door middel van een gedegen risicoanalyse, kunnen er altijd onvoorziene risico's door onvoorziene factoren gaan optreden die niet in de risicoanalyse meegenomen zijn. Daarom zijn gemeenten verplicht om een apart bedrag in de gemeentebegroting te reserveren voor onvoorziene risico's, nog los van het benodigde weerstandsvermogen. De Provincie heeft voor de gemeente Breda een benodigde bedrag voor

'onvoorziene risico's' berekend van 18 mln.. Dat bedrag dient in principe hiervoor gereserveerd te blijven en mag in principe niet gebruikt worden.

Plancapaciteit:

De capaciteit/ruimtelijke mogelijkheden opgenomen in lopende of in ontwikkeling zijnde plannen (al dan niet vastgelegd in een bestemmingsplan).

Proactief grondbeleid:

Bij een proactief grondbeleid schaft een gemeente niet alleen grond aan die binnen afzienbare tijd gebruikt wordt voor gebiedsontwikkeling, maar ook 'strategische' gronden voor eventuele mogelijke toekomstige gebiedsontwikkelingen of voor strategische posities van de gemeente ten opzichte van b.v. ontwikkelaars. Een proactief grondbeleid is veel risicovoller dan een gewoon actief grondbeleid, omdat de kosten voor de aanschaf voor 'strategische' gronden niet binnen korte termijn terugverdiend kunnen worden (er wordt immers niet op korte termijn iets gedaan met de grond en deze gaat dus niet binnen korte termijn veel opbrengen). Vooral als de 'strategische' gronden met geleend geld worden gekocht en er dus ieder jaar rentekosten betaald moeten worden, kunnen de kosten hoog oplopen, als ontwikkeling van de gronden lang op zich laat wachten. De boekwaarde van de grond kan daardoor sterk oplopen, terwijl de marktwaarde dezelfde blijft (of zelfs daalt, zoals in de huidige tijd). De huidige BBV-regels schrijven voor dat in dat geval een afwaardering/afboeking plaats dient te vinden naar de huidige marktwaarde van de gronden. Deze noodzakelijke afboekingen kunnen hoog oplopen voor gemeenten. De Wet Voorkeursrecht Gemeenten heeft ervoor gezorgd dat veel gemeenten 'strategische gronden' zijn gaan aanschaffen, omdat zij de grond als eerste aangeboden kregen.

Realisatie in de grondexploitaties:

In de programmering van een grondexploitatie staat opgenomen hoeveel woningen in welke prijsklasse, hoeveel bedrijventerrein, hoeveel m2 kantoor en/of detailhandel gerealiseerd gaan worden in de betreffende gebiedsontwikkeling. Met realisatie in een grondexploitatie wordt bedoeld 'de verkoop van de grond voor de ontwikkeling van de betreffende aantallen woningen e.d', hetgeen meestal pas na afronding van de bouw/ontwikkeling van die woningen e.d. plaatsvindt (tenzij in het contract eventueel andere afspraken zijn gemaakt).

Stedelijke programmering:

In een stedelijke programmering stelt een gemeente een gewenst aantal of een maximaal aantal te realiseren woningen, kantoren, ha bedrijventerreinen, winkels e.d. vast voor de gemeente als geheel. Bij realisatie in het geval van woningen wordt bedoeld 'de bouw van woningen' c.q. de totstandkoming van een specifieke gebiedsontwikkeling (ongeacht of dit via een eigen gemeentelijke grondexploitatie plaatsvindt of door particulieren c.q. marktpartijen plaatsvindt op grond die niet in gemeentelijk bezit is).. In het geval van realisatie/uitgifte van bedrijventerreinen en kantooruimte wordt bedoeld 'de verkoop' van bedrijventerreinen, kantooruimte e.d.

Risicomanagement:

Beleid/maatregelen om risico's in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen, tegen te gaan, te beheersen en/of af te dekken.

Risico's grondbedrijf:

Factoren die leiden tot mogelijk optredende, nog niet begrote financiële tegenvallers/meevallers binnen het grondbedrijf c.q. de grondexploitaties. Binnen het grondbedrijf is een risicolijst opgesteld van gebeurtenissen die kunnen optreden en vervolgens kunnen leiden tot niet begrote kosten, tegenvallers of meevallers. Bij iedere grondexploitatie wordt een risicoanalyse gemaakt van mogelijk optredende risico's, de kans dat die risico's zich voordoen en de bedragen die hier eventueel uit voortvloeien (ten positieve of ten negatieve) voor de grondexploitatie. In de Nota Grondbeleid 2008 is als uitgangspunt vastgelegd dat de gemeente Breda voorzichtigheidshalve geen hogere risico's zal aangaan dan er aan weerstandsvermogen aanwezig is.

Transatlantic Market scenario:

Een scenario waarbij uitgaande van een matige economische groei, min of meer stabilisatie van de bevolking, een matige immigratie, een gereguleerde markt en een nadruk op private voorzieningen, een theoretische berekening wordt gemaakt van de marktbehoefte op het gebied van b.v. bedrijventerreinen, kantoorruimte, woningen e.d.. De gemeente Breda hanteert in haar berekeningen het Transatlantic Market scenario naast het Global Economy scenario.

Tussentijdse winstneming:

Een gemeente dient strakke regels te hanteren bij tussentijdse winstneming op grondexploitaties/projecten. In de Nota Grondbeleid 2008 staat opgenomen dat tussentijdse winstneming in principe uitsluitend mag plaatsvinden, als er meer opbrengsten binnengekomen zijn c.q. zeker zijn dan er aan kosten zijn gemaakt en er in principe geen (of weinig) kosten en risico's meer verwacht worden in het project. Accountants adviseren om hierbij het voorzichtigheidsbeginsel bij te hanteren.

Uitgifte in de grondexploitaties:

Bij 'uitgifte' wordt in de grondexploitaties in principe de 'verkoop van grond' bedoeld, waarbij de uitgifte van de grond in een grondexploitatie direct verbonden is met de realisatie van een bepaalde gebiedsontwikkeling.

Vereiste weerstandscapaciteit:

De financiële middelen die nodig zijn om de niet begrote mogelijk optredende financiële tegenvallers, dus de berekende risico's, af te dekken. Als het weerstandsvermogen niet toereikend is, dan stelt het voorzichtigheidsbeginsel, zoals dat ook door de gemeente Breda in de Nota grondbeleid 2001 en 2008 is vastgelegd, dat baten uit winstgevendende grondexploitaties eerst en vooral gebruikt worden om het weerstandsvermogen op te hogen tot de vereiste hoogte.

Voorzichtigheidsbeginsel:

Begrotingsuitgangspunt waarbij voorziene verliezen direct genomen worden en verwachte winsten pas genomen worden als deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Dit betekent dat voorziene tekorten op lopende grondexploitaties, middels het treffen van een verliesvoorziening, direct in mindering worden gebracht op de reserve grondbedrijf, terwijl verwachte baten uit winstgevendende grondexploitaties pas bijdragen aan de reserve grondbedrijf als de winst gerealiseerd c.q. zeker is. Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd bij het waarderen van bezittingen. Is de boekwaarde hoger dan de marktwaarde dan dient het verschil te worden afgewaardeerd (afgeboekt). Is het omgekeerde het geval dan wordt het verschil slechts als 'stille reserve' meegenomen. Winsten mogen niet op voorhand ingecalculleerd worden.

Voorziening:

Een bedrag dat verplicht moet worden gereserveerd ter dekking van een huidige berekende negatieve waarde van een grondexploitatie. De voorziening wordt in mindering gebracht op eventuele reserves van het grondbedrijf of moet anders vanuit de Algemene Middelen worden gereserveerd. Voorzieningen maken geen onderdeel uit van het eigen vermogen.

Weerstandsparagraaf:

Onderdeel van de begroting en jaarrekening waar volgens de regelgeving van de BBV moet worden ingegaan op alle risico's die de gemeente loopt, ook die in het grondbedrijf, en de beschikbare middelen die de gemeente heeft om de risico's af te dekken.

Weerstandsvermogen grondbedrijf:

Het weerstandsvermogen betreft de vereiste weerstandscapaciteit van het grondbedrijf gegeven de berekende risico's. In principe dient het grondbedrijf in staat te zijn om alle risico's af te dekken. In de Nota grondbeleid 2008 is opgenomen dat de gemeente Breda de hoogte van de te nemen risico's zal afstemmen op het beschikbare weerstandsvermogen en dat de gemeente Breda in principe geen grotere risico's op zich zal nemen dan er aan weerstandsvermogen beschikbaar is. Indien het weerstandsvermogen lager is, dan zal het weerstandsvermogen bij voorrang aangevuld worden aan de hand van de opbrengsten van het grondbedrijf. Los van de aanvulling van het

weerstandsvormogen zullen verder alle positieve eindopbrengsten ten goede komen aan de Algemene Middelen van de gemeente Breda.

Wet voorkeursrecht gemeenten:

Wet die bepaalt dat eigenaren hun grond niet zomaar mogen verkopen, maar het eerst aan de Gemeente moeten aanbieden, waarmee de Gemeente dus recht op de eerste koop heeft. In de loop der jaren hebben gemeenten massaal gebruik gemaakt van dit voorkeursrecht en veel grond opgekocht. Door middel van gebiedsontwikkelingen (bouw van woningen, kantoren e.d.) en de verkoop van de inmiddels ontwikkelde grond, hoopten gemeenten veel opbrengsten te kunnen realiseren. Inmiddels is dit in veel gevallen omgeslagen in verlies.

Bijlage 3 De bestuurlijke reactie van het Bredase college op het rekenkamerrapport

Aan de leden van de Rekenkamer

www.breda.nl
gemeentebreda@breda.nl
Twitter@breda
Telefoon 14 076

Postadres
Postbus 90156,
4800 RH Breda
Bezoekadres
Stadskantoor
Claudius Prinsenlaan 10

Bevindingen rapportage

529 4466 M. Mulders/AS



Geachte leden van de Rekenkamer,

Afgelopen maanden heeft U onderzoek gedaan naar de informatievoorziening rondom het gemeentelijk grondbeleid en de stedelijke programmering. Daarnaast heeft U een historische analyse gemaakt. In de rapportage 'Bredaas Grondbeleid', december 2012 zijn de bevindingen opgenomen. Graag willen wij hierop reageren aan de hand van de volgende punten:

- 1) Korte terugblik op de verwerking van de ambtelijke reactie op de concept rapportage;
- 2) Bestuurlijke bevindingen rapportage;
- 3) Wat hebben we gedaan en wat doen we?
- 4) Reactie op de aanbevelingen uit de rapportage inzake ruimtelijke programmering en grondbeleid.

1. Korte terugblik op de ambtelijke reactie

Wij constateren dat een deel van de gemaakt opmerkingen in de ambtelijke hoor- en wederhoorfase is overgenomen. Tegelijkertijd moeten wij helaas ook constateren dat een aantal essentiële onderdelen niet is overgenomen en/ of vertaald is in uw rapportage. Ons inziens - als dit wel was gebeurd - hadden er mogelijk andere conclusies getrokken kunnen worden. Ook hadden er mogelijk andere aanbevelingen kunnen worden gedaan.

U constateert dat ontwikkelaars en de gemeente meer bouwen dan gedacht. De gemeente bouwt zelf geen huizen; de gemeente faciliteert middels de benodigde ruimtelijke procedures en middels actief grondbeleid. Het bouwen is altijd aan de markt overgelaten, terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor het regisseren van het programma en de planologisch, juridische procedures. Daarom is in onze ogen in de rapportage te weinig aandacht besteed aan de ruimtelijke ordeningskant van het vraagstuk en ook is de regisserende rol van de gemeente onderbelicht.

De Rekenkamer stelt dat een breed en historisch gefundeerd beeld van recente ontwikkelingen nodig is om goed voorbereid te zijn op toekomstige ontwikkelen en uitdagingen. Met het proces rondom de stedelijke programmering en de opgeleverde inzichten hebben wij geconstateerd dat de huidige én de komende tijd fundamenteel anders is dan de tijd die we gewend zijn en achter ons laten. Dit vraagt een omslag in denken en handelen, die reeds in gang is gezet.

U stelt op pagina 11 van de rapportage dat *'direct na 2010 weer een overprogrammering is te constateren'*. De eerste stap in het proces rondom de stedelijke programmering van Breda is de nota Koers Gezet 2020 geweest. Bij de vaststelling van deze nota was duidelijk dat de overprogrammering

niet in één keer opgelost zou kunnen worden. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de op dat moment lopende ruimtelijke planprocessen. Het is een gegeven dat het bijstellen van projecten tijd, maatwerk en zorgvuldigheid vergt. U gaat voorbij aan het ruimtelijk ordeningskader en de realiteit waarbinnen de gemeente kan en moet handelen (publiek- en privaatrechtelijk) alsmede de beginselen van behoorlijk bestuur. Er is daardoor dynamiek in het programma en er komt jaarlijks een planningsjaar bij voor nieuwe projecten. Dit is ook te lezen in de Voortgangsrapportages Stedelijke Programmering. De gemeentelijke projecten met IEGG (In Exploitatie Genomen Gronden) of NIEGG (Niet In Exploitatie Genomen Gronden) zijn onderdeel van de stedelijke programmering waarbij ook het bijstellen, doseren, faseren van toepassing kunnen zijn. Gezegd kan worden dat - gelet op de eigendomssituatie - we bij de gemeentelijke locaties meer instrumenten hebben om te komen tot bijsturing dan bij de particuliere locaties. In zijn algemeenheid geldt dat het bijstellen van projecten niet gaat zonder financiële consequenties. Vanzelfsprekend zijn deze bij de gemeentelijke locaties voor gemeentelijke rekening. Het geformeerde Realisatieteam (2e Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering) heeft een belangrijke rol in het bijstellen, faseren en schrappen van de projecten.

2. Bestuurlijke bevindingen rapportage

Wij herkennen ons niet in de beschrijving en analyse van de wijze waarop in Breda de afgelopen tweeënhalve jaar - in nauwe samenspraak met de gemeenteraad - het grondbeleid en het proces van de stedelijke programmering vorm heeft gekregen en nog steeds krijgt. Die wijze kenmerkt zich door een voortdurende en volledige informatievoorziening aan de gemeenteraad. We hebben gewerkt aan de aanbevelingen zoals gedaan in uw rapportage 'Grondbeleid onder constructie, 2009', met oog voor continue verbeteringen in onze werkprocessen.

Naast een pro-actieve informatiestroom worden vragen vanuit de gemeenteraad beantwoord. Daarnaast merken wij op dat de raad vanaf het begin actief betrokken is geweest én wordt bij te maken keuzes voor de stad. Als voorbeeld noemen we Koers Gezet 2020, de totstandkoming van de Structuurvisie 2030 en het grondbeleid. U heeft een ander oordeel over de informatievoorziening en samenwerking tussen het college en de raad. Het college verneemt hierover graag de opvatting van de Raad, dit ook in relatie tot de genoemde aanbevelingen inzake de informatievoorziening.

Bij de aanbevelingen inzake de informatievoorziening wordt een integraal Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) als dé oplossing geschetst om de raad over de stedelijke programmering meer integraal, actiever en vroegtijdiger te informeren. Het MPG wordt door U als het belangrijkste instrument gezien om grip te krijgen op de grexten. De stedelijke programmering gaat echter over alle projecten in de stad waarvan een deel is vervat in een grondexploitatie (GREX) of niet in exploitatie genomen grond (NIEGG). Een MPG is dan alleen onderdeel van een mogelijke oplossing voor een overall stedelijke programmering als naast de grondbedrijfprojecten in de stad ook de particuliere locaties betrokken worden. Voor de stedelijke programmering is in 2009 gestart met het maken van een totaaloverzicht. Dit is sinds 2010 compleet en beschikbaar gesteld. Wij delen uw zorg met betrekking tot de afstemming tussen de (gemeentelijke) projecten onderling en de (toekomstige) marktvrage in relatie tot de woningbehoefte, maar niet wat betreft het onderdeel dat de gemeente meer marktonderzoek zou moeten doen. Onze rol ligt in het vertalen van de bevolkings- en woningbouwbehoefte in een realistische programma voor de stad en het voeren van regie op het programma.

Het is niet zo dat de vraagstukken van de stedelijke programmering een pasklaar antwoord kennen en dat deze in één keer opgelost kunnen worden. Met de provincie Noord-Brabant is in het kader van het Regionaal Ruimtelijk Overleg (RRO) afgesproken dat wij ten aanzien van de woningbouwprogrammering een twee sporenstrategie hanteren. Waarbij het ene spoor zich richt op het gedoseerd toevoegen van plancapaciteit die aansluit bij de (toekomstige) marktvrage en het andere spoor inzet op de regie en het terugbrengen van plancapaciteit. Daarvoor zetten we gedurende het planproces onze ter beschikking staande sturingsinstrumenten (publiek en privaatrechtelijk) gericht in. Hier werken wij dagelijks aan en de verschillende in gang gezette acties kennen verschillende doorlooptijden. Onze mening is overigens dat er in het land nog niet veel gemeenten zijn die veel verder zijn met het proces om te komen tot een realistisch programma. Deze

aspecten worden door U onvoldoende onderkend. We hebben bewust gekozen voor het actief ingrijpen op een natuurlijk moment in het planproces. Onder andere, inhoudende dat de ontwikkelaar uit eigen beweging naar de gemeente komt met het verzoek om een in de markt onhaalbaar gebleken plan zodanig aan te mogen passen dat het wel aansluit bij de marktvrage. Dit vraagt een faciliterende rol van de gemeente. Het effect van deze strategie is dat er minder zekerheid is over de snelheid waarmee een resultaat kan worden behaald. Voordeel is dat de betrokken partijen zelf de noodzaak onderkennen. Onze conclusie is dan ook dat voor een deel de tijd zijn werk moet kunnen doen en waarbij de factor tijd in belangrijke mate bepalend is voor de beheersing van risico's. Wij zijn ons ervan bewust dat we voor de grondbedrijfprojecten meer sturingsinstrumenten in handen hebben dan voor de particuliere locaties, echter gaat dit niet gepaard zonder financiële consequenties.

Inmiddels hebben wij in alle bestemmingsplannen die na vaststelling van 'Koers Gezet 2020' geactualiseerd zijn, het nieuwe beleid vertaald, inhoudende dat de onbenutte plancapaciteit uit deze plannen is gehaald en niet zonder meer nieuwe woningen kunnen worden toegevoegd. Recent heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over de actualisatie bestemmingsplan Tuinzigt-Westerpark. De uitspraak gaat in op de vertaling en uitvoering van het beleid aangaande de stedelijke programmering (het wegnemen van ongebreidelde woningbouwvermeerdering). De Raad van State heeft specifiek voor het Bredase beleid geoordeeld dat *'het beleid Koers Gezet 2020 niet onredelijk is'*. Hiermee is inmiddels jurisprudentie beschikbaar rondom de stedelijke programmering in Breda. De raad is geïnformeerd over deze uitspraak van de Raad van State.

3. Wat hebben we gedaan en wat doen we?

Weliswaar is het beleid zoals geformuleerd in Koers Gezet 2020 opgenomen in uw rapportage, echter het proces tot vaststelling door de raad én het proces erna wordt gemist dan wel slechts summier en op onderdelen aangehaald. Daarom benutten wij het moment om U nogmaals de wijze aan te geven waarop sinds 2009 met de stedelijke programmering is omgegaan. De informatievoorziening met de raad is hierbij steeds belangrijk geweest.

- Het college heeft Koers Gezet 2020 vastgesteld in de zomer van 2010 en ter bespreking aangeboden aan de Raadscommissie Ruimte;
- De gemeenteraad heeft vervolgens de 'Tijdelijke raadscommissie Stedelijke Programmering' ingesteld die de besluitvorming over Koers Gezet in de raad heeft voorbereid (zomer van 2010 - december 2010). De input vanuit de Tijdelijke raadscommissie Stedelijke Programmering is cruciaal geweest bij de besluitvorming van Koers Gezet 2020.
- Het college heeft een regie- en actieplan (2010) vastgesteld waarin de benodigde acties benoemd zijn. Dit actieplan is besproken met de Tijdelijke raadscommissie Stedelijke Programmering. Eén van de belangrijke acties in deze fase is samenbrengen en inzetten van de beschikbare instrumenten die ons ter beschikking staan.
- In de raadsvergadering van 16 december 2010 is Koers Gezet 2020 vastgesteld inclusief amendement en moties.
- Vanaf 2010 zijn twee voortgangsrapportages over de stedelijke programmering opgesteld. Daarnaast zijn diverse bijeenkomsten⁵⁹ georganiseerd met de Raadscommissie Ruimte.

Na Koers Gezet, o.a.

- In 2011 hebben de gemeenten Breda en Hengelo, vanuit de inmiddels opgedane kennis en ervaring, de grootste 32 gemeenten (G32) en het kennisinstituut Nicis meegenomen in het vraagstuk rondom de stedelijke programmering. Een van de resultaten hiervan is de handreiking 'Stedelijke Herprogrammering Woningbouw'. Het document was vertrekpunt van waaruit in 2012 de diepte in gegaan is met de leergroep Stedelijke Herprogrammering

⁵⁹ In de besprekingen met de Commissie Ruimte komt de stedelijke programmering bijvoorbeeld steeds aan bod. Daarnaast zijn er specifieke informatieavonden georganiseerd waarin een toelichting is gegeven op bijvoorbeeld de zogenaamde verkeerslichtenlijst, maar ook over Teteringen en recent zijn avonden georganiseerd over het grondbeleid aan de gezamenlijke Commissies Ruimte, Bestuur en Structuurvisie. Dit op initiatief van het college of op verzoek van de Commissie.

en de G32 steden. De handreiking is aangeboden aan het Ministerie en Kamerleden zijn hierover geïnformeerd. In januari 2012 is gestart met de actualisatie Structuurvisie 2030, zoals aangekondigd in Koers Gezet. De nieuwe Structuurvisie geeft richting tot 2030, waarbij we uitgaan van de huidige situatie, maar tegelijk ook in spelen op de trends en ontwikkelingen voor de toekomst. Met de Structuurvisie 2030 wordt een nadere verdiepingsslag gemaakt op Koers Gezet 2020. Gedurende dit proces is een informatiemap samengesteld en beschikbaar gesteld aan de raad. Hierin zijn alle gemeentelijke grondexploitaties opgenomen en de verschillende aspecten rondom de strategische locaties in beeld gebracht.

- In april 2012 is 2^{de} Voortgangsrapportage stedelijke programmering vastgesteld door het college en besproken met de Commissie Ruimte. Hierin is de mismatch tussen vraag en aanbod nadrukkelijk benoemd, de wijze waarop ingezet wordt op de bijsturing maar ook dat naast de overprogrammering inmiddels sprake is van een vraaguitval door de economische situatie.
- In de zomer van 2012 zijn nieuwe regionale woningbouwafspraken vastgelegd met de regio en de provincie Noord-Brabant.
- Op ons initiatief is gestart met het Bredaas Bestek, waarmee een platform is gecreëerd voor partijen die actief zijn op de woningmarkt.

4. Reactie op aanbevelingen inzake ruimtelijke programmering en grondbeleid

Aanbeveling Rekenkamer: Voer strakker de regie op programma: bouw- en ontwikkelmogelijkheden en daadwerkelijke aansluiting op markt vraag. Inzet op een realistische planning.

Sinds 2010 wordt hieraan gewerkt. In het proces om te komen tot de Structuurvisie 2030 wordt gestreefd naar een eenduidige integrale visie en hierin heeft de stedelijke programmering een belangrijke plek. Het ontwikkelen van een realistische planning voor de verschillende vastgoedmarkten is daarbij uitgangspunt. Voor de aansluiting van projecten bij de (toekomstige) markt vraag ligt een belangrijke rol voor de gemeente maar is tevens een nadrukkelijke opgave voor de marktpartijen en de corporaties. In Koers Gezet 2020 en ook de 2^e Voortgangsrapportage is reeds geduid dat in de nieuwe Structuurvisie 2030 nadere keuzes gemaakt worden om te komen tot een realistisch programma.

Aanbeveling Rekenkamer: Het terugbrengen van bestemmingsplancapaciteit.

Zoals eerder aangegeven is dit reeds onderdeel van de huidige werkwijze zoals aangekondigd in het Regie- en Actieplan 2010 en ook de bijsturingmogelijkheden uit 2e Voortgangsrapportage. Over deze de werkwijze zijn zoals eerder in deze brief aangegeven, afspraken gemaakt in het RRO. Wij constateren dat de eerder door college en Raad gekozen lijn door U wordt ondersteund.

Aanbeveling Rekenkamer: Pak de mismatch aan binnen regionale context.

Ook deze aanbeveling is genoemd in de 2e Voortgangsrapportage Stedelijke programmering middels de inzet van een Realisatieteam. Regionale afstemming op het vlak van wonen als het werken vindt plaats binnen het Regionale Ruimtelijke Overleg en de West Brabantse Bestuurscommissie RO/ Wonen en het BOEL overleg (overleg Breda, Oosterhout Etten-Leur).

Aanbeveling Rekenkamer: Schrap de overprogrammering.

We werken structureel en systematisch aan een realistische planning voor alle vastgoedsectoren en één van de onderdelen is het bijsturen, faseren en schrappen van projecten. In de Structuurvisie 2030 wordt een herijkt programma voor het stedelijk vastgoed opgenomen inclusief de wijze waarop tot uitvoering wordt overgegaan. Voor de gemeentelijke projecten zijn daarvoor diverse sturingsinstrumenten in handen, waarbij dit veelal gepaard gaat met aanzienlijke financiële consequenties.

Aanbeveling Rekenkamer: Schrap onhaalbare projecten.

Wij zijn ons ervan bewust dat voor de gemeentelijke locaties doorgaan met de planvorming en voorbereiding duurder kan uitpakken dan stoppen. De markt vraag is bepalend voor de snelheid van ontwikkelen. Het schrappen, maar ook het doseren en bijstellen is onderdeel van het proces van de stedelijke programmering. Voor de locaties in de stad waar de gemeente geen eigendom heeft, is het

schrappen van projecten niet alleen een gemeentelijke keuze. Het definitief schrappen en afboeken van de locaties zal uiteindelijk door de markt moeten plaatsvinden. Dit vraagt echter meer dan een boekhoudkundige vertaling van de projecten in de tijd, want uiteindelijk zal ook de planologische juridische bestemming in overeenstemming moeten zijn met een realistische ontwikkeling ter plaatse .

Aanbeveling Rekenkamer: nader onderzoek naar de besluitvorming.

Rekenkamer stelt 'dat de context een te verbrokkeld karakter kent en dat dat geldt voor de ambtelijke organisatie, het college, als ook voor de raad (waar het Grondbeleid in de ene commissie en Ruimtelijke ontwikkeling in een andere commissie behandeld wordt, plus de verschillende projecten verspreid over de commissies)'. Wij zijn van mening dat dit voor een groot deel te maken heeft met de complexiteit van het vraagstuk en dat structuurwijzigingen niet per definitie tot gewenste oplossingen leiden. Wel blijven wij werken aan de borging van de integraliteit van de informatie die naar de raad gaat. Om dit te bevorderen is bij de start van deze collegeperiode een wekelijks stafoverleg Stedelijke Ontwikkeling ingesteld, waarbij bestuur en organisatie samen aan tafel zitten. De raad bepaalt zelf de verdeling van onderwerpen over de diverse commissies.

Aanbeveling Rekenkamer: Geadviseerd wordt om de rol van de gemeente als private marktpartij in de ruimtelijke ontwikkeling te heroverwegen.

Het grondbeleid is en blijft een instrument voor publieke sturing en financiële verevening. Om de gemaakte keuzes uit de Structuurvisie 2030 te vertalen is het van belang hierbij een passend grondbeleid te voeren. Daarom wordt na vaststelling van de Structuurvisie 2030 het grondbeleid herijkt. Via workshops met de gemeenteraad wordt hier al nadrukkelijk aandacht gegeven.

Aanbeveling Rekenkamer: Verbeter kritisch risicobewustzijn

Zoals in de door de gemeenteraad recent vastgestelde nota Risicomanagement is aangegeven, onderschrijven wij het belang van een kritisch risicobewustzijn. Ons handelen sluit daarop aan. Het Grondbedrijf heeft hierin de afgelopen jaren vooropgelopen. Wij plaatsen deze aanbeveling dan ook in het licht dat er altijd mogelijkheden blijven om te verbeteren. Inmiddels zijn de voorbereidende stappen gezet om te komen tot een gestructureerd en uniform risicomanagementproces. In 2013 wordt dit geïmplementeerd. De grondexploitaties zullen meelopen in dat proces, waarbij het proces op onderdelen aangescherpt zal worden. Te denken valt hierbij aan het beheersen van de geïdentificeerde risico's.

Tot slot, vanzelfsprekend blijven wij werken aan een adequate informatievoorziening richting de gemeenteraad en daarover blijven wij graag in gesprek met de raad. Dit om voortdurend te verbeteren of indien nodig in te springen op veranderende informatiebehoefte en omstandigheden. Wij staan open voor aanbevelingen vanuit de raad naar aanleiding van de rapportage.

Wij vertrouwen erop U hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Breda,

, burgemeester

, secretaris

Bijlage 4 Nawoord Rekenkamer Breda op de reactie van het college

De Rekenkamer hecht er aan nog eens heel helder aan te geven wat haar belangrijkste drijfveer is voor het schrijven van het rapport over het grondbeleid en voor de specifieke invalshoek waarvoor is gekozen in het rapport. De reden is de zorg om de ernst van de financiële situatie waarin de gemeente Breda verkeert. Dat heeft voor alles met de ruimtelijke projecten en de grondexploitaties te maken. De preciaire financiële situatie, waarbij telkens nieuwe tegenvallers op de gemeente af komen en de financiële basis van de gemeente verder verzwakt, vraagt om heldere analyses en de noodzaak in deze om scherpe, goed onderbouwde keuzes te maken. In deze acht de Rekenkamer het meer dan ooit van belang de gemeenteraad van de noodzakelijke informatie voor zijn beraad te voorzien.

Het rapport heeft tot doel bij te dragen aan het maken van die keuzes en in dat licht is het van groot belang na te gaan of de raad daartoe voldoende inzichtelijke informatie tot zijn beschikking heeft, dan wel in de afgelopen periode voldoende inzichtelijke informatie aangereikt heeft gekregen.

De weergegeven cijfers en feiten in het rapport zijn onomstreden en worden niet door het college ter discussie gesteld. Eventuele onjuistheden zijn reeds in een eerdere fase op basis van het ambtelijke commentaar aangepast. In bredere zin gaf de ambtelijke reactie op het rapport geen aanleiding om conclusies en aanbevelingen op enig punt te wijzigen. Vooral de cijfers spreken boekdelen in het rapport. Zo geven de ontwikkeling van het weerstandsvermogen en de tekorten aanleiding te veronderstellen dat de gemeente niet 'in control' is. De herhaalde doelstelling het weerstandsvermogen op de noodzakelijke hoogte te brengen, blijft buiten zicht, terwijl de vermogenspositie slinkt en de tekorten blijven voortduren. Dit alles noopt tot actie. Het niet nemen van scherpe nadere maatregelen is naar de overtuiging van de Rekenkamer geen optie. Het huidige economische klimaat, met zijn lange schaduwen van krimp, vraagt om een gedegen inzicht en transparantie inzake gehanteerde programma's, financiële risico's en sturingsmogelijkheden. De urgentie kan toch nauwelijks ter discussie worden gesteld.

De Rekenkamer stelt vast dat de gepresenteerde feiten op een aantal punten tot interpretatieverschillen leiden. Een enkele korte opmerking in dat verband.

De informatievoorziening

Het college kan zich niet vinden in de bevindingen en aanbevelingen over de informatievoorziening. De Rekenkamer heeft scherp geoordeeld over de kwaliteit van de informatievoorziening. Met ons rapport uit 2009 als uitgangspunt zijn wij nagegaan in hoeverre er sindsdien substantiële verbeteringen zijn gerealiseerd. Het huidige rapport gaat met name in op de geconstateerde tekortkomingen en poogt scherp te stellen welke verbeteringen naar de mening van de Rekenkamer noodzakelijk zijn, wil de raad een goed onderbouwd oordeel kunnen geven. Zonder hier al te diep op in te gaan, wijst de Rekenkamer er op dat de vraag in hoeverre geleverde informatie voldoende inzicht verschaft, niet louter vanuit het perspectief van degene die deze informatie aanlevert, beoordeeld kan worden. Het is van groot belang na te gaan in hoeverre de aangeleverde informatie vanuit een meer objectief standpunt voldoende voldragen is, en in hoeverre deze informatie aan de kant van de ontvanger de helderheid en scherpte brengt op basis waarvan deze zijn taken, kaderstellend en controlerend, kan uitvoeren.

Complexe afwegingen en behoorlijk bestuur

Ten aanzien van de opmerking van het college dat 'de gemeente zelf geen huizen bouwt' stelt de Rekenkamer vast dat de gemeente de grootste marktpartij in de regio is ten aanzien van gebiedsontwikkelingen. Het is belangrijk volgens de Rekenkamer om de gevolgen van deze marktrol goed te begrijpen en te doordenken.

Het college merkt op dat afwegingen behoorlijk complex zijn en de gemeente zich heeft te houden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Rekenkamer meent recht te doen aan de complexiteit van de materie in het rapport. Alle maatregelen die het college reeds heeft genomen, plus de eventuele dilemma's die hierin bestaan, staan uitgebreid in het rapport vermeld. De Rekenkamer is de laatste om te beweren dat de beginselen van behoorlijk bestuur geweld aan moeten worden gedaan; sterker nog, de Rekenkamer stelt vast dat één van de belangrijkste

beginselen hierin het zogeheten 'evenredigheidsbeginsel' is. Dit luidt: 'De overheid draagt de plicht dat de nadelige gevolgen van een besluit erkend en herkend worden, en zorg te dragen dat deze nadelige gevolgen voor burgers niet onevenredig zwaarder zijn dan het algemeen gediende doel van het besluit'.

