

Bornsche Maten Maatwerk?



Onderzoeksrapport
Definitieve versie 12 september 2014

Rekenkamercommissie en Auditcommissie Borne

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting en conclusies	4
- Inleiding	
- Leeswijzer	
- Onderzoeksvraag	
- Verantwoording	
Conclusies en aanbevelingen	5
1. Doelmatigheid	5
- Samenwerkingsovereenkomst	
- Sturingsproces.	
- Besluitvormingsproces	
- Risicoafweging	
2. Rechtmatigheid	9
- Bevindingen accountant	
- Uitkomsten checklist GREX Borsche Maten	
Nota van bevindingen Borsche Maten	13
- Inleiding	
- Aanleiding	
- Achtergronden	
- Doelstelling en vraagstelling	
- Onderzoeksmethode	
- Beleidskaders	
- Normenkader	
Deel 1: Bevindingen Doelmatigheid en Doeltreffendheid	19
Projectorganisatie	19
Interviews.....	20
Besluiten	24
Projectleider	24
College van Burgemeester en wethouders.....	26
De raad.....	27
Enkele opmerkingen.....	28

Samenwerkingsovereenkomst	29
- Algemeen	
- Inhoud overeenkomst	
- Het proces	
- Tot slot	
- Beantwoording onderzoeksvragen	
- Besluitvormingsproces	
- Risicoafweging	
<u>Deel 2: Rechtmatigheid</u>	36
Algemeen	36
Parameters	36
Doelstelling en vraagstelling.....	36
Onderzoeksmethode	37
Normenkader GREX Bornsche Maten	37
Bevindingen	38
- Enkele cijfers	
- Bevindingen accountant.	
- Vergelijking GREX	
- Uitkomsten checklist GREX Bornsche Maten	
Bijlagen	54
- Vragen interviews	
- Lijst geïnterviewde personen	
- Basis vragen interviews onderzoek BM	
- Voorbeeld procedureregeling grote projecten	
Bestuurlijke reactie	60
Nawoord.....	64

Voorwoord

De ontwikkeling van de Bornsche Maten is wellicht het grootste project dat de gemeente Borne heeft ontwikkeld. Het realiseren van een dergelijk omvangrijke woonwijk was een nieuw fenomeen voor de gemeente. Belangrijk. Het moest het voortbestaan van de gemeente Borne als zelfstandige gemeente garanderen.

Het spreekt voor zich dat bij het opnemen van een dergelijk grote uitdaging er veel moest gebeuren, zaken die veelal nieuw waren voor de gemeente Borne. Dit rapport wil een terugblik zijn op de wijze van besluitvorming en leren van de opgedane ervaring. Deze ervaring kan wellicht weer gebruikt worden bij de komende grote projecten in het kader van de transities in het sociale domein.

Zowel bij de Rekenkamercommissie gemeente Borne als de Auditcommissie Borne bestond de behoefte aan een “evaluatie” van de genomen besluiten en het bij behorende besluitvormingsproces. In 2009 heeft de Rekenkamercommissie al eens een onderzoek verricht. Dit onderzoek heeft niet geleid tot een eindrapportage met aanbevelingen. Wel is gebruik gemaakt van de toen verzamelde data.

Het verrichte onderzoek heeft betrekking op een periode van ruim 12 jaar ontwikkeling Bornsche Maten. Tijdens het onderzoek bleek, dat het sturings- en besluitvormingsproces voortdurend is doorontwikkeld. De gedane constatering moet dan ook gelezen worden in de geest van de tijd waarin de besluiten zijn genomen. Door het toetsen van de constatering aan de normen van nu, kan geleerd worden. Dit rapport is bedoeld om te leren van het verleden om de kwaliteit van de nog te nemen besluiten te verbeteren. Vanuit dit oogpunt zijn de aanbevelingen gegeven.

De Rekenkamercommissie
Riekele Bron (voorzitter)
Saskia Morsink (secretaris)
Eric Arkink
Henk Vrieling
Jan Kroon
Teun van Mechelen
Tom Verreussel

Samenvatting en conclusies

Inleiding

De start van de ontwikkeling van de Bornsche Maten ligt al in 1993. In de Vinex- nota van het rijk is toen de locatie Borne Zuid al genoemd als locatie voor grootschalige woningbouwontwikkeling. De ontwikkeling van een Vinex locatie zoals de Bornsche Maten heeft een omvang welke uniek is voor de gemeente Borne. Zoals elk nieuw project spelen zich processen af welke niet voorzien zijn en doen zich risico's voor die niet of onvoldoende zijn ingeschat. De genomen beslissingen moeten geplaatst worden in de context van de tijdgeest waarin deze zijn genomen. Bij de start van het project leken de bomen tot in de hemel te groeien en was alles mogelijk. Grote uitgaven werden gedaan terwijl er nog geen cent was verdiend (bijv. verbouw gemeentehuis). Er werd proactief ingespeeld op de komende ontwikkelingen.

In 2008 deden zich de eerste verschijnselen van een recessie voor en deze hebben een grote invloed gehad op de realisatie van de Bornsche Maten. De hoog gespannen verwachtingen voor aanvang van de start van de Bornsche Maten werden getemperd door de ontwikkelingen op de woningmarkt. Hierop moest worden ingespeeld. Plannen moesten worden bijgesteld. De consequenties waren groot. Bij zowel de Rekenkamercommissie als de Auditcommissie gemeente Borne bestond de wens om een onderzoek te doen naar verloop en de ontwikkelingen van de Bornsche Maten. Besloten is om te komen tot een gezamenlijk onderzoek.

Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel (*Samenvatting en conclusies*), kunt u als zelfstandig deel lezen. Het bevat de kern van ons onderzoek, inclusief conclusies en aanbevelingen.

Het tweede deel is het eigenlijke onderzoeksrapport (*Nota van bevindingen*). Dit onderzoeksrapport is een samenvoeging van de twee onderzoeken zoals zijn uitgevoerd door de Rekenkamercommissie respectievelijk de auditcommissie. Deel 1 van het onderzoek betreft de Doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit deel is uitgevoerd door de Rekenkamercommissie. Deel 2 is het onderzoek naar de rechtmatigheid. Dit deel is uitgevoerd door de Auditcommissie.

Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is de raad inzicht te verschaffen in de gemeentelijke sturings- en besluitvormingsprocessen bij de Bornsche Maten door middel van een (risico)analyse van deze sturings- en besluitvormingsprocessen vanaf het moment dat de Eerste Kamer op 18 september 2000 het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling Overijssel heeft aanvaard.

Onderzoeksvraag

De probleemstelling vanuit het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe zijn de sturings- en besluitvormingsprocessen met betrekking tot de Bornsche Maten vanaf 2000 tot stand gekomen en heeft risicoafweging plaatsgevonden?

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd

1. Welke besluiten zijn richtinggevend geweest en welke besluiten hebben betrekking op de voortgang van het project?
2. Op basis van welke gegevens heeft besluitvorming plaatsgevonden?
3. Welke afwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de uiteindelijke besluitvorming?
4. Is hierbij een consistente beleidsrichting gekozen?
5. Heeft bij elk besluit een risicoafweging plaatsgevonden en zijn de (genoemde) risico's voldoende beschreven?
6. Is voldoende inzichtelijk gemaakt welke consequenties de onderzochte besluiten met zich mee brengen?
7. Wat is de rol en invloed van andere (betrokken) partijen geweest op de besluitvorming?
8. Is de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van beleid?
9. Welke mogelijkheden heeft de raad gehad om sturing te geven aan het proces?

Verantwoording

Het onderzoek naar de Bornsche Maten is, zoals gebruikelijk, door de Rekenkamercommissie Borne in eigen beheer uitgevoerd. We hebben hiervoor de nodige documenten bestudeerd, interviews met direct betrokken gehouden. De conceptnota van bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd. Het ambtelijk wederhoor met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid is schriftelijk afgehandeld. Het rapport met betrekking tot de rechtmatigheid is behandeld in een bijeenkomst met alle direct betrokkenen. Doel was om de door de Rekenkamercommissie gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot enkele aanpassingen in de tekst. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

Dit rapport is voor bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan het college. In een openbare vergadering van de Rekenkamercommissie is het rapport toegelicht, heeft het college van B en W een eerste reactie gegeven en kon de gemeenteraad informatieve vragen stellen. Vervolgens heeft het college van B en W haar bestuurlijke reactie op het rapport gegeven. In het nawoord van de Rekenkamercommissie Borne staat de reactie op het bestuurlijk wederhoor.

Conclusies en aanbevelingen

1. Doelmatigheid.

Samenwerkingsovereenkomst

De overeenkomst heeft betrekking op zowel de Bornsche Maten, bedrijventerrein Buren als de bekostiging van een aantal infrastructurele werken. In het raadsvoorstel tot vaststelling van de samenwerkingsovereenkomst d.d. 19 december 2001, staat vermeld dat er een aantal punten uit de "Overeenkomst samenwerkingsafspraken Borne-Hengelo" nadere uitwerking behoeft. "Uiteraard zal daarbij sprake zijn van periodieke terugkoppeling aan uw raad en

raadscommissies.” De vorm van de overeenkomst heeft het karakter van een raamovereenkomst waarbij het college gemachtigd wordt bestuurlijke afspraken te maken over de opgenomen bespreekpunten.

In de overeenkomst is opgenomen (artikel 12) dat tweejaarlijks, voor het eerst voor 1 april 2004, een evaluatie zal worden gedaan en aan de raad worden aangeboden.

Er zijn 14 artikelen opgenomen in de overeenkomst waarvan 4 gaan over eventuele geschillen, 1 waarin de bijlagen zijn genoemd. Twee artikelen gaan over het aantal over te dragen Vinac woningen en de daarbij behorende financiële compensatie voor de gemeente Hengelo. De overige 7 artikelen benoemen zaken die nader uitgewerkt worden. Er is niets geregeld over eventuele risico's bij uitvoering van de overeenkomst. Er zijn geen betalingstermijnen afgesproken die na het volbrengen van een tegenprestatie (niet vastgelegd) leiden tot een gedeeltelijke betaling.

De overeenkomst was aangegaan voor een periode tot 2010.

Er zijn geen harde cijfers op basis waarvan een bijdrage van 3,5 miljoen is berekend, c.q. de overeenkomst is aangegaan. De basis was dat de gemeente Hengelo een contingent van 490 woningen zou overdragen. De overdracht gaf een geschat verlies aan inkomsten. Duidelijk is dat de hoogte van de afkoopsom niet is vastgesteld op basis van een afgesproken tegenprestatie. Deze overeenkomst heeft slechts een beperkt effect gehad. Materieel gezien heeft het alleen geleid tot een betaling van 3,5 miljoen aan de gemeente Hengelo, waar geen direct concrete tegen prestatie tegen over heeft gestaan. Prof. Van Zundert heeft hiervoor gewaarschuwd in zijn advies. Dit wordt bevestigd de gespreksverslagen van de gezamenlijke bijeenkomsten van de colleges van B en W van de beide gemeenten. Toch heeft de samenwerkingsovereenkomst veel (emotionele) invloed gehad op de besluitvorming waardoor niet altijd even rationele besluiten zijn genomen. Wel heeft het gediend als “smeerolie” maar dan wel een heel dure.

Nadat de gemeenteraad de Overeenkomst heeft vastgesteld is de raad niet meer in beeld geweest bij de besluitvorming rondom de samenwerkingsovereenkomst en de hierbij behorende uitwerkingen. De samenwerkingsovereenkomst is een aangelegenheid gebleven van het college van B en W.

De goede samenwerking heeft de afgelopen jaren plaats gemaakt voor gevoelens van onvrede. De onvrede is gevoed door tegenvallende cijfers woningbouw en bedrijfsterreinen. De concurrerende houding van Hengelo was debet.

Gemaakte overeenkomst was niet concreet. Het waren intenties zonder concrete afspraken.

Conclusie

De samenwerkingsovereenkomst was niet meer dan een Intentieovereenkomst welke nadere uitwerking behoefde. De overeenkomst was niet SMART-c geformuleerd. Het doel van de intentieovereenkomst was om de bestuurlijke betrekkingen tussen de gemeenten Borne en Hengelo te verbeteren. De verstrekte compensatie van 3,5 miljoen euro aan de gemeente Hengelo kent geen onderbouwing en kende geen tegenprestaties vanuit Hengelo.

Aanbeveling

Bij het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten SMART-c afspraken, prestaties en tegenprestaties vastleggen inclusief duidelijke controle middelen/bevoegdheden.

Sturingsproces.

Een sturingsproces is gericht op de beïnvloeding van het besluitvormingsproces. Hierbij is het van belang dat de taak- en rolverdeling van de betrokken actoren (gemeenteraad, college van B en W, bestuurlijk opdrachtgever, projectleider, functionele afdelingen) helder omschreven is en bij een ieder ook helder is. Het elkaar regelmatig informeren is van belang in een

stuuringsproces. Bij de start van het project Borsche Maten is geen projectplan opgesteld waarin taken en bevoegdheden zijn beschreven. Wel is er een overzicht van werkzaamheden en ureninzet gemaakt.

Bij de feitelijke start van het project Borsche Maten in 2002 is een externe projectleider aangetrokken om sturing te geven aan de realisatie van het project. Het ontbreken van een taakopdracht heeft er toe geleid dat de projectleider zelf invulling diende te geven aan zijn werkzaamheden. Op 14 oktober 2002 wordt door het bureau Royal Hashkoning de opdrachtbevestiging voor het verrichten van stedenbouwkundige werkzaamheden verzonden aan de projectleider. De totale omvang van de opdracht betrof een verplichting van meer dan € 264.000,-. Ook is niet vastgelegd dat de projectleider bevoegd was tot het aangaan van verplichtingen tot dit bedrag en wie budgethouder was. Ook is geen collegebesluit aangetroffen waarin toestemming is gegeven tot het aangaan van deze verplichting. Ook zijn er geen meerdere offertes aangetroffen in het archief. In het college voorstel d.d. 15 december 2009, nr. 09int00757, is voor het eerst het mandaat geregeld.¹

Conclusie

Aan het project Borsche Maten lag geen projectplan ten grondslag waarin een projectorganisatie is beschreven en waarin taken en bevoegdheden duidelijk zijn omschreven en vastgelegd. Dit heeft geleid tot het aangaan van verplichtingen die juridisch niet verantwoord waren. Pas in 2009 is mandaat geregeld. Hiermee zijn grote risico's genomen.

Aanbeveling

In het kader van projectmatig werken dient een helder projectplan te worden vastgesteld waarin taken, bevoegdheden, doorlooptijden en budgetten zijn vastgelegd alvorens wordt gestart met het betreffende project. De gegeven mandaten dienen in het mandaten register te worden opgenomen.

De gemeenteraad heeft de bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen vastgesteld. Daarnaast heeft zij de benodigde kredieten (aankoop, uitvoeringskosten etc.) verstrekt en jaarlijks de GREX vastgesteld. De wijze waarop de besluitvorming heeft plaats gevonden is duidelijk dat de raad met de GREX geen sturingsinstrument in handen heeft of althans niet als zodanig heeft kunnen gebruiken. Het Stec rapport heeft er toe geleid dat er de nodige (beleidsmatige) bijstellingen hebben plaats gevonden. Hier lag met name een belangrijk sturingsmoment voor de raad. Uit de bestudeerde stukken en afgenomen interviews is het beeld ontstaan dat de raad er kennis van heeft kunnen nemen nadat al de nodige maatregelen waren genomen. In dit rapport waren keuze mogelijkheden opgenomen die sturing geven aan het besluitvormingsproces.

Bij de start van het project was niet duidelijk hoe het sturingsproces zou verlopen. Er ontbrak een duidelijk beeld over het sturingsproces. Er ontbraken duidelijke richtlijnen over hoe grote projecten aangestuurd en ontwikkeld moesten worden. Wellicht dat een reglement grote projecten een houvast had gegeven. In de bijlagen is een voorbeeld reglement opgenomen.

Conclusie

De huidige vorm van vaststelling van de GREX Borsche Maten geeft de raad onvoldoende kader stellende handvatten voor sturing- en controle mogelijkheden op de voortgang.

¹ Artikel 160 gemeentewet regelt dat het college van B en W bevoegd is tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Dit kan slechts via mandaat of delegatie aan anderen worden overgedragen.

Aanbeveling:

De gemeenteraad een controle middel verstrekken in de vorm van een op Borne toegesneden en door haar vastgestelde checklist zoals gebruikt in dit rapport.

Besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces is het proces van het komen tot een bepaald, gemotiveerd besluit om een vastgesteld doel te bereiken. De doelstelling dient SMART-c (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden-consistent) te zijn geformuleerd. Een kenmerk is dat er een goede en duidelijke belangen afweging heeft plaats gevonden en dat er een goede onderbouwing, gebaseerd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, van het besluit plaats vindt.

De start van het proces is de vaststelling van het bestemmingsplan. De projectleider heeft als startactiviteit een projectplan geschreven. De benodigde kennis is ingehuurd vanuit de eigen organisatie (first supplier) of extern. Het inhuren van derden heeft niet plaats gevonden volgens de uitgangspunten zoals deze nu worden gehanteerd. Door het strakker hanteren van aanbestedingsregels had meer concurrentie plaatsgevonden en waren de kosten lager uitgevallen.

Het opgestelde bestemmingsplan kende heldere uitgangspunten en SMART geformuleerde doelstellingen. De looptijd was helder, het aantal te realiseren woningen, infra structuur etc. De wijze waarop het bestemmingplan tot stand is gekomen en de onderliggende stukken zijn volledig en helder geschreven. Het werken met een keuze model heeft een positieve betrokkenheid van de raad opgeleverd. De alternatieven waren redelijk beperkt omdat er een duidelijke Vinac opdracht aan ten grondslag lag.

Door de maatschappelijke ontwikkelingen moesten de oorspronkelijke doelstellingen worden bijgesteld. De belangrijkste aanpassingen waren de looptijd en het jaarprogramma. Aan deze aanpassing lagen diverse rapporten en onderzoeken ten grondslag. Het maken van keuzes is genomen door het college van B en W (na advies stuurgroep Bornsche Maten) . Er zijn geen kader stellende besluiten door de raad genomen. De raad is geïnformeerd. Bij de vaststelling van de Grex konden eventueel opmerkingen worden gemaakt. Een actieve inbreng vanuit de raad is beperkt geweest..

Conclusie

De raad is onvoldoende betrokken geweest bij de besluitvorming/sturing Bornsche Maten. Zij heeft een reactieve rol gespeeld. Er is onvoldoende gebruik gemaakt van de bepalingen zoals opgenomen in artikel 169 gemeentewet.

Aanbeveling

Stel een reglement op, op basis van de gemeentewet met betrekking tot de informatie behoefte en plicht gemeenteraad in brede zin.

Risicoafweging

Een risicoanalyse is het kwantificeren van nader genoemde risico's door het bepalen van de kans dat een risico zich voordoet en de gevolgen hiervan. Bij een groot project als de Bornsche Maten is het belangrijk voortdurend zicht te hebben op de risico's en hoe groot de kans op een risico is. De (financiële) gevolgen zijn voortdurend inzichtelijk en de eventueel te nemen maatregelen zijn duidelijk.

Bij de start van de Bornsche Maten heeft geen risico inventarisatie plaatsgevonden. Er heeft geen discussie plaatsgevonden over de vraag: kan de Bornsche Maten een mislukking worden, welke risico's zijn er?

De feitelijke risico afweging is beperkt gebleven tot een financieel risico. Via de Grex wordt een jaarlijkse berekening gemaakt van de te verwachten uitgaven en inkomsten. Feitelijk vormt de berekende contante waarde de pijler op basis waarvan het financieel risico wordt gestuurd. De raad, die verantwoordelijk is voor het sturingsproces, heeft geen invloed gehad op bijv. de parameters welke ten grondslag liggen aan de GREX. Via de halfjaarlijkse bestuursinformatie is de raad geïnformeerd, maar heeft er feitelijk geen discussie plaats gevonden over uitgangspunten Borsche Maten. Overigens heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar eventuele risico's bij private overeenkomsten gemeente – projectontwikkelaars.

Conclusie

De raad heeft onvoldoende instrumenten beschikbaar om sturing te geven aan de financiële risico's Borsche Maten.

Aanbeveling

Voer de checklist "beoordeling Grex Borsche Maten in en verfijn deze naar de behoefte van de raad.

2. Rechtmatigheid

Bevindingen accountant.

Op 16 december 2013 heeft de gemeentelijke accountant de management letter uitgebracht en hierbij ook de beantwoording van de door de audit commissie gestelde onderzoeksvragen meegenomen. In de managementletter zijn echter geen bevindingen opgenomen. Wel worden conclusies beschreven waarin wordt verwezen naar bevindingen op basis van ontvangen informatie. Welke informatie is ontvangen en op basis van welke uitkomsten de conclusies zijn gebaseerd is niet beschreven. De accountant geeft een technisch overzicht van het formele proces en niet van de werkelijkheid. De formeel juridische momenten worden genoemd zoals het structuurplan, bestemmingsplan, GREX en het feitelijk moment van aankoop. Aangegeven wordt dat geen oordeel wordt gegeven over de juiste wijze van aankoop omdat er in 2013 geen aankopen zijn geweest.

Conclusie accountant is dat de raad tijdig is betrokken bij het proces en de verschillende stadia van aankoop gronden. Ook het inzicht ten aanzien van bezit van gronden en prognoses is toereikend. De accountant geeft aan dat de documentatie waaruit de informatie gehaald moet worden divers en complex is.

Aanbevolen wordt te komen tot een dashboard waarin de actuele en door de raad gewenste informatie kan worden teruggevonden.

Geconcludeerd wordt dat de raad voldoende betrokken is bij de verkoop gronden door middel van de GREX en bestuursinformatie.

Geadviseerd wordt om voor de verkopen te komen tot een dashboard en een onderhandelingen register.

Sluiten de woningaantallen in de grexen aan met de ontwikkelagenda van de provincie en de contingent afspraken binnen Netwerkstad.

Binnen Netwerkstad zijn op dit moment geen afspraken over een ontwikkelagenda. Met de provincie zijn prestatieafspraken gemaakt over de periode van 2010 tot 2014. Geconcludeerd wordt dat de monitoring op de gemaakte afspraken beperkt zijn en onvoldoende actueel.

Geadviseerd wordt afspraken te maken op basis van een marktonderzoek.

Liggen aan de parameters bij de laatste herziening (31 december 2012) goede onderbouwingen ten grondslag.

De reactie beperkt zich tot drie parameters te weten:

- Rente
- Opbrengst indicatie
- Kosten indexatie

Rente

De parameter rente is gebaseerd op de omslagrente afgerond naar een 0,5 naar boven voor risico afdekking. Dit wordt een goed uitgangspunt gevonden. Toch wordt geadviseerd om de in de grex rekening te houden met de daadwerkelijk betaalde rente. De door Borne gehanteerde rente is passend binnen de bandbreedte die vergelijkbare gemeenten hanteren.

Opbrengsten en kosten

Hiervoor is aansluiting gezocht bij de CBS index. Dit wordt als een goed uitgangspunt gezien. Geadviseerd wordt om de CBS cijfers te toetsen aan de lokale ontwikkelingen.

Geadviseerd wordt om bij actualisering van de cijfers te kijken naar de gedane inschattingen en de gerealiseerde afwijkingen en deze te analyseren om te komen tot een nauwkeuriger en betrouwbaarder schattingsproces.

Is er een goede risicoanalyse en zijn de resultaten in beeld van de prijsontwikkelingen

Een goede risico analyse bestaat uit de volgende twee componenten;

- Tijdige onderbouwing van de risico's
- Mogelijke omvang en impact van de risico's betrouwbaar inschatten

Er twee momenten zijn waarop de risico's in beeld gebracht worden en besproken. Dit is elke drie maanden binnen het MT aan de hand van de rapportage uit Naris en bij het MPG. Naris wordt besproken binnen het MT en komt niet bij de raad. De risicomangementrapportage wordt ieder kwartaal vertrouwelijk beschikbaar gesteld aan de raad. Het alleen bespreken van de risico's met de raad aan de hand van het MPG is beperkt. De impact van de variabelen op de prijsontwikkelingen binnen de Borsche Maten wordt in voldoende mate weergegeven.

Beoordeel (door middel van deelwaarneming) de juistheid van de kosten ten laste van de complexen en de kostentoe rekening

Er heeft een beoordeling van het inkoopproces plaatsgevonden en er is gekeken welke correcties in 2011 en 2012 zijn aangebracht.

Inkoopproces

Er heeft een juiste kostentoe deling plaatsgevonden en de budgethouder heeft de kosten geautoriseerd. Er zijn geen afwijkende handelingen geconstateerd.

Correcties 2011 – 2012

De in het verleden doorgevoerde correcties hebben betrekking op de aan het project toegerekende personeelskosten. De incidentele correcties komen voort uit het feit dat personeel uren op het project hebben geschreven die er niet thuis hoorden. De uren toerekening gebeurde zowel vanuit het project als het programma. Dit is ontstaan doordat de

gemeente in 2012 een nieuwe kosten verdeelstaat heeft ingevoerd. Er is een nieuwe projectmodule in gebruik genomen waardoor projectleiders zelf de uren die op het project worden geschreven moet autoriseren.

De conclusie is dat er ten aanzien van het inkoopproces sprake is van voldoende beheersing.

Beoordeel de financiële onderbouwing van de kredietbeoordeling.

Aan het kredietvoorstel ligt in belangrijke mate de grondexploitatie ten grondslag Daarnaast wordt bijgehouden welke kredieten en in welke mate zijn besteed. De documentatie van het voorstel en alsmede de onderbouwing hiervan is toereikend.

Uitkomsten checklist GREX Bornsche Maten

Bij de vaststelling van de GREX in 2009 is de doorlooptijd van de exploitatie Bornsche Maten sterk gewijzigd. In 2009 is de doorlooptijd gewijzigd van 10 jaar naar 25 jaar. Dit zijn momenten waarin sterke aanpassingen van belangrijke parameters hebben plaatsgevonden. Met behulp van een checklist² zijn de GREX-en 2009 en 2012 onderzocht. De resultaten hiervan zijn hierna beschreven.

Het saldo van de te verwachten eindwaarde aan het einde van de looptijd van het plan verschilt nauwelijks in de Grex van 2008 t.o.v. de Grex 2009. De contante waarde is teruggegaan van 9 naar 5,2 miljoen. De doorlooptijd is verlengd van 10 jaar naar 25 jaar en de rentelast is gestegen van 19,7 miljoen in 2008 naar 42,5 miljoen in 2009.

De eindwaarde is in 2012 teruggegaan van 11,9 miljoen naar 4,6 miljoen (in 2013 weer naar 11,3 miljoen). Deze aanpassing is uitgebreid onderbouwd door middel van een woningmarktonderzoek en het Stec³ rapport. De contante waarde is terug gegaan van 4 naar 1,7 miljoen (in 2013 weer naar 4,5 miljoen)

Conclusie

De contante eindwaarde fluctueert zodanig, dat het geen sturingsinstrument kan zijn.

Door het verschil in boekwaarden te nemen is inzichtelijk te maken welke kosten zijn gemaakt in het betreffende jaar. De boekwaarde 2008 was 63,1 miljoen. De boekwaarde 2009 was 73,3 miljoen. De uitgaven zijn derhalve 10,2 miljoen geweest. Geprognostiseerde kosten waren 16,1 miljoen. Voor 2012 waren de uitgaven 7,9 miljoen terwijl geprognostiseerd was 6,3 miljoen. In de Grex is niet verklaard wat het effect is van de afwijkingen van de mindere realisatie. Dit is alleen zichtbaar in de cijfers.

Conclusie

De huidige wijze van aanleveren cijfers geeft geen werkelijk inzicht in de stand van zaken.

In de Grexen en de toelichtingen wordt vermeld hoeveel grond uitgeefbaar is en welke wijzigingen er optreden. Dit is verweven in de informatie en niet helder inzichtelijk. In het onderzoek van de accountant wordt aanbevolen te komen tot een dashboard waarin de actuele en door de raad gewenste informatie kan worden teruggevonden.

Er wordt geen vergelijk gemaakt tussen planning en realisatie. Vanaf het begin is duidelijk dat het programma niet wordt gehaald. De verschillen tussen het programma en de gerealiseerde aantallen is pas na enkele jaren aanleiding geweest tot aanpassing. Monitoring op het programma heeft plaatsgevonden maar heeft pas in 2010 geleid tot actie. De verschillen tussen het programma en de gerealiseerde aantallen is geen aanleiding geweest tot aanpassing.

² De door de Rekenkamer gemeente Nijmegen ontwikkelde checklist is hiervoor gebruikt.

³ Stec is een door de gemeente ingehuurd onderzoeksbureau.

Er wordt voortdurend ingespeeld op marktontwikkelingen. Er heeft geen trend analyse plaatsgevonden Het totaal aantal verkochte kavels wordt vermeld. De cijfers per jaar worden niet vermeld zodat er geen trendanalyse gemaakt wordt. Hierin worden slechts totaal bedragen genoemd.

Conclusie

Er ontbreekt een goede monitor op basis waarvan gestuurd kan worden in de woning behoefte. Een trendanalyse ontbreekt

Aanbeveling

Kom met een monitor waarin opgenomen is het aantal verkochte, nog te verkopen kavels en moeilijk verkoopbare kavels zodat verkoopprijs's inzichtelijk worden.

Als parameters worden gebruikt: rente, kostenindexatie en opbrengstindicatie. Met ingang van 2009 is de parameter looptijd aangepast en doorgerekend. Ook is de indeling van kostensoorten gewijzigd en verbeterd ten opzichte van de Grex 2008. Er ontbreekt een opzet waarbij een vergelijking gemaakt kan worden tussen gerealiseerde kosten/opbrengsten en begrote kosten/opbrengsten per jaarschijf. De parameter rente is gebaseerd op de omslagrente afgerond naar een 0,5 naar boven voor risico afdekking volgens de accountant. In werkelijkheid wijken de gehanteerde rentepercentages sterk af van de omslagrente plus een half procent.

Conclusie

De risico opslag van een half procent beïnvloed de contante waarde/opbrengst. Deze is onnodig hoog.

Aanbeveling:

De parameter rente gelijk stellen aan de omslagrente zoals gebruikt in de gemeentelijke administratie.

In de toelichting is kort aangegeven welke ontwikkelingen zich voordoen en welke maatregelen genomen worden om in te spelen op deze ontwikkelingen. Er is echter geen risico matrix opgenomen met bijv. een what if analyse als de 4^e fase niet door gaat. Er is geen post onvoorzien opgenomen waaruit eventuele financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen. Financiële risico's zijn niet specifiek benoemd. Er zijn twee momenten waarop de risico's in beeld gebracht worden en besproken. Dit is elke drie maanden binnen het MT aan de hand van de rapportage uit Naris en bij het MPG. De risicomangementrapportage wordt ieder kwartaal vertrouwelijk beschikbaar gesteld aan de raad. Het alleen bespreken van de risico's met de raad aan de hand van het MPG is beperkt.

Conclusie

De risico analyse rondom de Bornsche Maten is te beperkt en geeft onvoldoende inzicht in voortgang en risico's

Aanbeveling

Overeenkomstig de aanbevelingen van de accountant een goede monitoren risico analyse opzetten waarbij de checklist zoals gehanteerd bij dit onderzoek een hulpmiddel kan zijn.

Nota van bevindingen Bornsche Maten

Inleiding

De nota van bevindingen bestaat uit twee delen. Deel 1 heeft betrekking op doelmatigheid en de doeltreffendheid. Dit is het onderdeel van het onderzoek dat valt onder de bevoegdheden van de Rekenkamercommissie. Deel 2 van de nota van bevindingen heeft betrekking op de rechtmatigheid en valt onder de bevoegdheden van de Auditcommissie. De opzet en uitwerking van de beide onderzoeken is gelijk. Zij beginnen met het stellen van de beleidskaders. De beleidskaders zijn de kaders waarbinnen de uitvoering van het project Bornsche Maten plaatsvindt. Vervolgens zijn normen vastgesteld waaraan de uitvoering van het project moet voldoen. Deze normen zijn gebaseerd op wettelijke voorschriften en vastgesteld beleid. Vanuit deze twee invalshoeken zijn de onderzoeksvragen geformuleerd. Op basis van de onderzoeksvragen heeft dossier onderzoek plaatsgevonden, zijn interviews afgenomen en is de nodige literatuur onderzocht. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in de nota van bevindingen.

Aanleiding

In het jaarprogramma 2012-2013 van de Rekenkamercommissie Borne is het volgende opgenomen over de Bornsche Maten:

‘Het gestarte onderzoek ‘Bornsche Maten’ zou volgens planning in 2010 worden afgerond. Het onderzoek is vanwege andere prioriteiten nog niet gereed. De rekenkamercommissie zal onder voorzitterschap van Riekele Bron opnieuw beoordelen of het onderzoek alsnog wordt afgerond.’

In haar brief van 12 december 2012 heeft de provincie Overijssel gewezen op de financiële risico's van de Bornsche Maten. Ernst en Young hebben dit eveneens gedaan in hun boardletter bij de jaarrekening 2012. Beide signalen zijn de aanleiding geweest om de voorlopige resultaten van de uitgevoerde onderzoeken aan een nadere studie te onderwerpen. Uit het onderzoek van de voorzitter is duidelijk geworden dat afronding van de uitgevoerde onderzoeken gewenst is.

De gemeenteraad sprak haar zorgen uit over de financiële risico's rondom de grondexploitaties. Daarop heeft de Rekenkamercommissie Borne, in overleg met de Auditcommissie gemeente Borne, besloten gezamenlijk een onderzoek in te stellen. Hierbij richt de Auditcommissie zich met name op het rechtmatigheidsaspect en de Rekenkamercommissie op aspecten van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Achtergronden

De Bornsche Maten heeft een lange voorgeschiedenis. Voordat het project de naam Bornsche Maten kreeg, zijn er al diverse activiteiten geweest onder de plan aanduiding Borne Zuid. De aanvang van de ontwikkeling van de Bornsche Maten ligt op het moment dat de gemeentelijke herindeling een feit werd. Op dat moment werd duidelijk dat Borne een zelfstandige gemeente zou blijven. De argumentatie hiervoor is vast gelegd in de brief van juli 2001 van de minister van Binnenlandse Zaken (“Er hoeven geen zorgen te bestaan omtrent de

toekomst van de gemeente Borne, omdat het inwonertal van deze gemeente spoedig zal toenemen als gevolg van de ontwikkeling van de locatie Borne Maten”).

Voor de gemeentelijke herindeling was de verwachting dat Borne niet zelfstandig zou blijven als gemeente. De planvorming Borne Zuid ging uit van de gedachte dat het een ontwikkellocatie zou worden binnen een nieuw te vormen gemeente en een functie voor de regio zou hebben. Door het besluit van de minister kwam er een ander licht op de ontwikkelingen en stonden met name de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten Borne en Hengelo op gespannen voet. Vanuit deze verhoudingen kwamen de trajecten Borne Maten en Veldkamp in een ander daglicht te staan en moest hard gewerkt worden aan goede samenwerking tussen Borne en Hengelo. Een noodzakelijke samenwerking welke uitgedrukt werd in een samenwerkingsovereenkomst.

Bij het opstarten van het project Borne Maten heeft de inspecteur van VROM een kanttekening geplaatst met betrekking tot de beschikbare ambtelijke capaciteit, met name ten aanzien van handhaving. Het is een legitieme vraag of een relatief kleine gemeente een dergelijk project aan kan en of er voldoende voorwaarden zijn geschapen om dit traject op een verantwoorde manier af te kunnen leggen.

Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is de raad inzicht te verschaffen in de gemeentelijke sturings- en besluitvormingsprocessen bij de Borne Maten door middel van een (risico)analyse van deze sturings- en besluitvormingsprocessen vanaf het moment dat de Eerste Kamer op 18 september 2000 het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling Overijssel heeft aanvaard. De probleemstelling vanuit het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe zijn de sturings- en besluitvormingsprocessen met betrekking tot de Borne Maten vanaf 2000 tot stand gekomen en heeft risicoafweging plaatsgevonden?

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd

1. Welke besluiten zijn richtinggevend geweest en welke besluiten hebben betrekking op de voortgang van het project?
2. Op basis van welke gegevens heeft besluitvorming plaatsgevonden?
3. Welke afwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de uiteindelijke besluitvorming?
4. Is hierbij een consistente beleidsrichting gekozen?
5. Heeft bij elk besluit een risicoafweging plaatsgevonden en zijn de (genoemde) risico's voldoende beschreven?
6. Is voldoende inzichtelijk gemaakt welke consequenties de onderzochte besluiten met zich mee brengen?
7. Wat is de rol en invloed van andere (betrokken) partijen geweest op de besluitvorming?
8. Is de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van beleid?
9. Welke mogelijkheden heeft de raad gehad om sturing te geven aan het proces?

Onderzoeksmethode

De rekenkamercommissie Borne is een commissie ex artikel 81, ao Gemeentewet. Dit houdt in dat de rekenkamercommissie geen rechtmatigheidsonderzoeken verricht. Voor rechtmatigheidsonderzoeken heeft de gemeenteraad van Borne besloten een audit commissie in te stellen. Deze commissie bestaat uitsluitend uit interne raadsleden. De audit commissie heeft de gemeentelijke accountant gevraagd een onderzoek te doen naar de

rechtmatigheidsaspecten. Dit is een onderzoek geweest over de afgelopen twee jaren. Het externe accountant onderzoek is betrokken bij het onderzoek van de rekenkamercommissie. Het onderzoeksrapport van de accountant is bijgevoegd als bijlage.

Op verzoek van de auditcommissie heeft de voorzitter van de rekenkamer commissie een nader onderzoek gedaan naar de GREX-en van de jaren voorafgaande aan de periode welke onderzocht is door de accountant.

Naast de in de onderzoeksopdracht genoemde informatiebronnen is gebruik gemaakt van het onderzoekresultaat van de Wetenschapswinkel van de Universiteit Twente op basis waarvan een concept rapport is uitgebracht. In dit onderzoeksrapport is gebruik gemaakt van de door de Wetenschapswinkel gevonden bevindingen die relevant zijn voor dit onderzoek.

De vragen 1 tot en met 6 en vraag 9 zijn beantwoord op basis van dossieronderzoek. De niet beantwoorde delen zijn meegenomen met de interviews welke zijn afgenomen. Met name de vragen 7 en 8 zijn beantwoord op basis van de dossieronderzoek in combinatie met de afgenomen interviews. De gehouden interviews vonden plaats aan de hand van een aantal basisvragen welke de leidraad voor het gesprek hebben gevormd. De gespreksverslagen zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen. Zij konden een reactie geven op de verslagen.

In eerste aanleg zijn alle college en raadsbesluiten met betrekking tot de Bornsche Maten onderzocht. Hierbij zijn niet alleen de besluiten onderzocht maar ook de achterliggende college en raadsvoorstellen.

Tevens zijn een aantal casussen onderzocht. Dit waren:

- De samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Hengelo
- PPS constructie
- Projectbureau
- VOF de Bongerd
- Boomkamp

De casussen VOF de Bongerd en Boomkamp zijn niet uitgewerkt. De invloed op het besluitvormingsproces was dermate gering, dat het geen relevante informatie heeft opgeleverd. Zijdellings is het meegenomen in de casus projectbureau.

Beleidskaders

Op 19 december 2002 heeft de gemeenteraad besloten een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van 10 miljoen voor de ontwikkeling van een bestemmingsplan Bornsche Maten. Het betreffende raadsbesluit wordt beschouwd als het startdocument voor het project Bornsche Maten en vormt daarmee het eerste bestuurlijke beleidskader. Dit besluit is de basis voor bekostiging van het project. Het raadsvoorstel inclusief de bijlagen vormen de feitelijke projectofferte. De projectofferte is niet aangetroffen in de dossiers. De projectleider heeft een versie van de projectofferte doen toekomen die hij in zijn digitaal archief had staan. Of dit de eindversie is welke ook aan de raad is voorgelegd kon niet worden vastgesteld.

In het betreffende raadsvoorstel staat dat het gaat om 66 mensjaren (deels intern, deels extern). Er zijn 2 betrokkenheidsmatrixen t.w. 1 voor de huisvestingskosten en 1 voor de personele inzet. De projectofferte is beperkt tot de inzet van uren en de onderlinge relaties tussen de verschillende werkzaamheden.

De basis voor het onderzoek vormt het raadsbesluit d.d. 19 december 2002 waarin het oorspronkelijke bestemmingsplan Bornsche Maten en de bij behorende exploitatie opzet is vastgesteld. In dit document zijn de randvoorwaarden en criteria beschreven waaraan moet

worden voldaan voor de projectrealisatie. Daarnaast zijn de beleidsstukken waarin uitvoering is gegeven aan de bepalingen van het “Besluit begroting en verantwoording” bepalend.

Definitie van begrippen, indicering en operationalisering.

Een risicoanalyse is het kwantificeren van nader benoemde risico's door het bepalen van de kans dat een risico zich voordoet en de gevolgen hiervan.

1. Het benoemen van risico's die voor zouden kunnen komen bij de realisatie van een groot project als de Borsche Maten.
 - a. Welke risico's kunnen zich voordoen bij de realisatie van een groot project als de Borsche Maten?
2. Het in kaart brengen van deze risico's.
 - a. Zijn de risico's in kaart gebracht?
3. Het bepalen van de kans op deze risico's.
 - a. Hoe groot is de kans op deze risico's?
4. Het berekenen van de schade en/of het maken van een financiële afweging als gevolg van deze risico's.
 - a. Heeft de organisatie een berekening en/of een financiële afweging gemaakt van de eventuele risico's?
5. Het bepalen van welke actie te ondernemen nadat één van deze risico's heeft plaatsgevonden (preventie, repressie, correctie, acceptatie, manipulatie)
 - a. Is er een actieplan opgesteld in het geval een risico zich voordoet?/ Heeft men nagedacht over welke actie(s) men zal ondernemen mocht een risico zich voordoen?

Een sturingsproces heeft betrekking op een gerichte beïnvloeding van het proces.

1. Het vaststellen van de taak- en rolverdeling van de betrokken actoren (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, Gemeenteraad, College van Burgemeester en wethouders, functionele afdelingen, Projectbureau Borsche Maten)
 - a. Is er een taak- en rolverdeling van de betrokken actoren opgesteld?
 - b. Zijn de betrokken actoren op de hoogte van deze taak- en rolverdeling?
 - c. Hebben er tussentijdse mutaties plaatsgevonden in deze taak- en rolverdeling tijdens het proces?
2. Het opstellen van een bestemmingsplan incl. exploitatieopzet/plan van aanpak m.b.t. de uitvoering van het project de Borsche Maten.
 - a. Is er een bestemmingsplan incl. exploitatieopzet/plan van aanpak opgesteld waarin de uitvoering van het project de Borsche Maten stap-voor-stap beschreven staat?
3. Het vaststellen van periodiek overleg/evaluatie met als doel de Raad en het College te informeren over de stand van zaken.
 - a. Zijn de Raad en het College periodiek geïnformeerd over de stand van zaken?

Een besluitvormingsproces is het proces van het komen tot een bepaald, gemotiveerd besluit.

1. Het definiëren van een SMART-c⁴ geformuleerde doelstelling.
 - a. Is de doelstelling van de Borsche Maten SMART-c geformuleerd?
2. Het verzamelen van informatie om tot beeldvorming te komen m.b.t. de realisatie van een groot project als de Borsche Maten.

⁴ Smart – c staat voor: Specifiek, Maakbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en consistent

- a. Heeft de gemeente informatie verzameld om tot een beeldvorming te komen?
- 3. Het formuleren van alternatieven.
 - a. Zijn er alternatieven geformuleerd?
- 4. Het afwegen van alternatieven.
 - a. Zijn deze alternatieven afgewogen?
- 5. Het kiezen voor een weloverwogen en goed onderbouwde oplossing
 - a. Heeft de gemeente gekozen voor een weloverwogen en goed onderbouwde oplossing?
- 6. Het actualiseren van de doelstelling(en) naar tussentijdse gewijzigde relevante maatschappelijke ontwikkelingen.
 - a. Heeft tussentijdse bijstelling van de doelstelling(en) plaatsgevonden?
 - b. Is deze bijstelling voldoende onderbouwd?
 - c. Was de Raad op de hoogte van deze ontwikkelingen?

Normenkader

Wettelijk normenkader

Het beleidskader waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd wordt met name gevormd door de wettelijke bepalingen van de Gemeentewet en het Besluit Begroting en verantwoording Provincies en gemeenten (BBV). Deze wettelijke kaders zijn opgenomen in het normenkader van dit onderzoek. De relevante wetsartikelen zijn:

De Gemeentewet (artikelen 160 en 169) bepaalt dat het college van Burgemeester en wethouders bevoegd is tot het aankopen van onroerend goed. De wet geeft twee verbijzonderingen

- a. Het college geeft vooraf inlichtingen over het besluit als de raad erom vraagt, dan wel indien het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente
- b. Indien het besluit ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben neemt het college pas een besluit nadat de raad zijn wensen en bedenkingen aan het college heeft kunnen uitbrengen.

De wettelijke delegatie van besluiten aan het college doet niets af aan het budgetrecht van de raad

BBV (artikel 16):

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
- b. Een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente het grondbeleid uitvoert
- c. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
- d. Een onderbouwing van de geraamde winstneming
- e. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

Normenkader onderzoeksopdracht

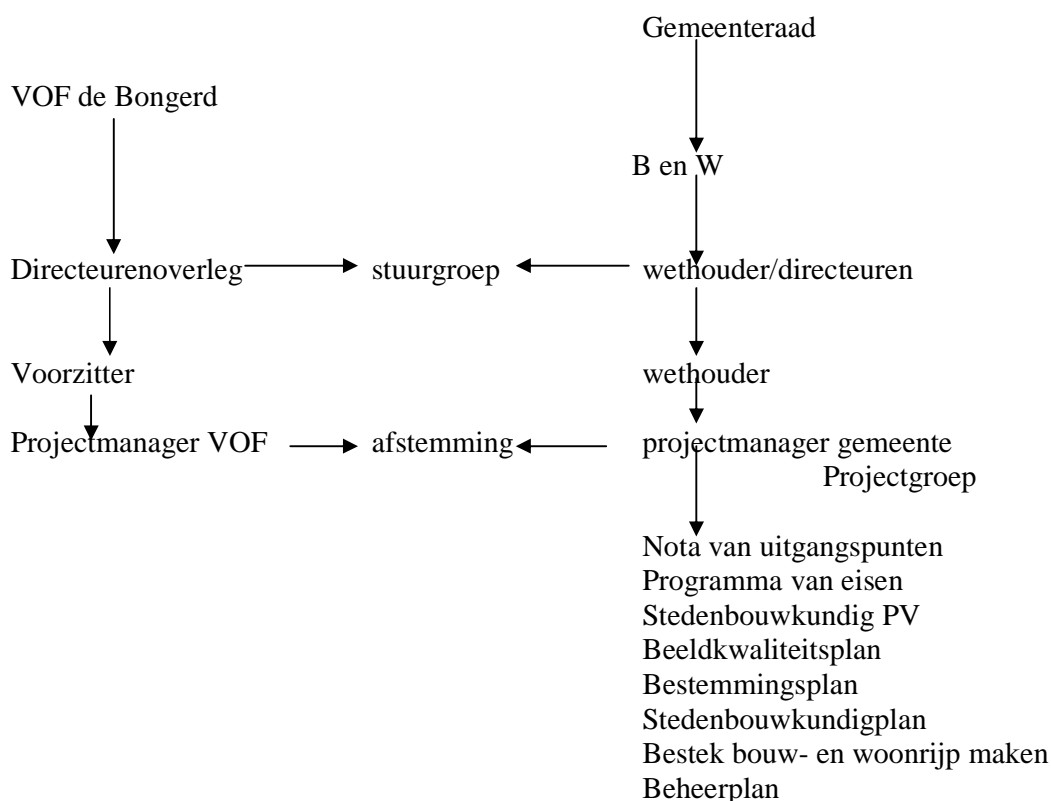
In de onderzoeksopdracht is het eigen normenkader vastgesteld. Deze zijn:

1. Aan de keuze voor de ontwikkeling van de Borsche Maten ligt een transparante en consistente probleemanalyse ten grondslag.
2. Een up-to-date bestemmingsplan waarbij de ontwikkelingen in de wet en regelgeving en de markt verwerkt zijn.
3. Beleidskeuzes zijn gebaseerd op zorgvuldige afwegingen van de mogelijkheden, de verwachte consequenties van de verschillende keuzes en een daarbij behorende risicobeschouwing.
4. De wijze waarop omgegaan wordt met de risico's van een beleidskeuze behoren in het beleid te zijn verwoord dan wel in een aparte nota over risicomangement gemeente breed.
5. De doelstellingen van de ontwikkeling van de Borsche Maten zijn SMART+C geformuleerd.
6. Tussen de betrokken actoren (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, Gemeenteraad, College van Burgemeester en wethouders, functionele afdelingen, Projectbureau Borsche Maten) bestaat duidelijkheid over ieders rol.
7. Voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie is op eenduidige, transparante en consistente wijze inzichtelijk op welke wijze besluitvorming plaatsvindt, hoe risico's worden geïnventariseerd en wat de consequenties zijn van beleid, risico, tijd, capaciteit en middelen voor de gemeente.
8. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de ontwikkeling van de Borsche Maten is schriftelijk vastgelegd en zowel de bestuurlijke-, ambtelijke- als de projectorganisatie is bekend met deze verdeling.
9. Er vindt periodiek binnen de P&C cyclus een evaluatie plaats naar de resultaten van de Borsche Maten.
10. Voor de raad is het inzichtelijk wat de overwegingen zijn die destijds aanleiding gaven voor het ontwikkelen van de Borsche Maten, de keuze voor de strategie en het model voor risicobeheersing.
11. De afspraken met betrekking tot het moment, het onderwerp en de vorm van informatievoorziening aan de raad zijn schriftelijk vastgelegd en worden nageleefd.
12. Voor de raad is het inzichtelijk wat de resultaten en effecten van de ontwikkeling van de Borsche Maten zijn in relatie tot de doelstellingen en de verwachte (financiële) opbrengsten.

Deel 1: Bevindingen Doelmatigheid en Doeltreffendheid

Projectorganisatie

In het startdocument “Opstap naar realisatie van de plannen” in het kader van het Structuurplan Uitbreiding Borne is het stappenplan opgenomen om te komen tot het bestemmingsplan Borsche Maten. Een onderdeel hiervan vormt de samenwerking tussen de gemeente en de VOF de Bongerd en de projectorganisatie. De projectorganisatie Borsche Maten ziet er als volgt uit::



Kenmerkend voor de projectorganisatie Borsche Maten is, dat er binnen deze structuur geen beslissingsbevoegdheden liggen. De benaming van de Stuurgroep doet vermoeden dat dit orgaan beslissingen neemt en stuurt. De vertegenwoordigers zijn echter belast en moeten ruggespraak houden.

Er is geen duidelijke taakverdeling aanwezig, maar elk van de partijen heeft de eigen belangen en eigen achterban waarbinnen overleggen plaats vinden. De VOF de Bongerd bestaat uit een aantal marktpartijen die elk hun belang hebben. Dit individuele belang wordt in eerste instantie binnen de VOF behartigd waarna een gezamenlijk standpunt wordt ingenomen binnen de projectorganisatie. Dit zijn de belangen van de private partijen.

Het spreekt voor zich dat binnen de gemeentelijke structuren de publieke belangen worden behartigd. Gaat het om het bestemmingsplan, technische onderzoeken, woonwensen etc. dan heeft de gemeente haar interne overlegstructuren om hier vorm aan te geven.

Om elkaar toch te binden is er een realisatieovereenkomst opgesteld. Dit is een overeenkomst op basis van privaatrecht.

De kerntaak van de projectorganisatie zit hem in de afstemming van werkzaamheden en het toezien op nakoming van de realisatieovereenkomst. Bevoegdheden liggen niet binnen de projectorganisatie. Wanneer er verschillen van inzicht zijn, dan moet via gerechtelijke stappen tot nakoming worden “gedwongen”. Dit is kostbaar en vraagt veel tijd en energie.

In dit onderzoek is zijdelings gekeken naar de projectorganisatie voor het ontwikkelingsbedrijf De Veldkamp. Het ontwikkelbedrijf bestaat uit de VOF De Corridor, OPP (ontwikkelings- en Participatiemaatschappij Publieke sector BV) en de gemeenten Hengelo/Borne. Kenmerkend is dat deze projectorganisatie is gebaseerd op een PPS constructie. Overigens is deze samenwerking met private partijen beëindigd en teruggebracht tot een samenwerking tussen de gemeenten Borne (30%) en Hengelo (70%).

Beide projectorganisaties zijn gelijktijdig tot stand gekomen. Waarom toch twee verschillende organisatiestructuren tot stand gebracht zijn is niet geheel duidelijk geworden en ook niet nader onderzocht. Wel is duidelijk geworden dat de werkwijze verschillend is.

De gemeente Borne heeft van begin af aan onderkend dat de ambtelijke organisatie niet de kennis en capaciteiten heeft om een groot project als de Borne Maten te kunnen realiseren. Met de vaststelling van het Plan van Aanpak is besloten om over te gaan tot een projectorganisatie. Dat gekozen is voor een projectorganisatie is voor de hand liggend omdat voldaan wordt aan de criteria van projectmatig werken. Het project was gepland voor een periode van 10 jaar en zou in 2015 zijn voltooid. Het is een helder afgebakende taak die uitgevoerd moet worden welke gerealiseerd wordt binnen een vast gestelde periode.

Op 11 februari 2002 is een advies opgesteld over de aanstellingsprocedure, en het competentieprofiel voor de twee projectleiders (een voor de Borne Maten en een voor de Veldkamp). Voorgesteld wordt om een viertal bureaus te vragen een offerte uit te brengen. Voor het project Borne Maten is gekozen voor het bureau Im-Ro in de persoon van de heer T. Ter Ellen. Het eerste contract heeft een looptijd gehad van 1 jaar. Daarna heeft telkens verlenging plaatsgevonden. Bij de verlenging van de contracten is niet gekeken of er meerdere partijen op de markt actief waren om de opdracht uit te kunnen voeren. Er zijn geen meerdere offertes aangevraagd waardoor wellicht geen markt conforme prijs is betaald. De in 2002 aangetrokken projectleider is nog steeds werkzaam voor de gemeente Borne. Besluitvorming hierover heeft plaatsgevonden door de ambtelijk opdrachtgever onder goedkeuring van het college.

In het college voorstel d.d. 15 december 2009, nr. 09int00757, staat: “De mandaatstructuur en daarvan afgeleide bevoegdheden bieden en boden geen houvast voor het concretiseren van de bevoegdheden van (met name extern ingehuurde) projectleiders en programmamanagers” “Echter, voor met name externe) programmamanagers en [projectleiders is nooit schriftelijk vastgelegd wat hun bevoegdheden zijn.” Hiermee is de bestaande omissie hersteld.

Interviews

Inleiding

De gemaakte opmerkingen tijdens de interviews zijn zoveel mogelijk bij elkaar gevoegd wanneer het over hetzelfde thema gaat en zijn gebaseerd op de goedgekeurde gespreksverslagen. Hierbij zijn de opmerkingen terug gebracht naar de kern van de opmerking en is het geen letterlijk gespreksverslag geworden. Dit is gedaan om de leesbaarheid te bevorderen.

Samenvatting interviews

Bij de start van het project Bornsche maten was een grote druk om zo snel mogelijk tot realisatie van het bestemmingsplan te komen. Het moest met stoom en kokend water. Bij de gemeentelijke herindeling heeft Hengelo gesteld dat de Bornsche Maten een deel van de gemeente Hengelo moest worden. De Bornsche Maten was het bestaansrecht en de toekomst voor Borne. Dit vroeg veel inzet en energie van iedereen. De Bornsche Maten is nooit en te nimmer voor uitsluitend de Bornse behoeften gebouwd maar voor een groter gebied. Hengelo ging wel haar eigen wijken bouwen welke concurrerend voor de Bornsche Maten waren.

Bij de projectleider was niet bekend dat er een aanbod was van de gemeente Hengelo om te komen tot een samenwerkingsvorm. Wel is er ambtelijke deelname geweest vanuit de gemeente Hengelo in de werkgroepen verkeer en het opstellen van een vlekkenplan. Het wordt betwijfeld of een samenwerking met Hengelo voordelen zou hebben gehad, omdat er nu binnen het Bornsche traject korte lijnen zijn en dit snelle besluitvorming mogelijk maakt. Voorstellen kwamen direct uit de projectorganisatie. Binnen de projectorganisatie was deelname vanuit de ambtelijke organisatie geborgd. De Bornsche Maten is een succeslocatie vanwege de direct betrokkenheid en de directheid. Er zijn korte lijntjes. Projectmatig werken is goed opgepakt door de organisatie en het projectbureau is een goede opzet. De projectopzet is een goede beslissing waardoor er een projectleider is die gaat voor het resultaat. Projectmatig werken behoeft een verdergaande professionalisering. De bestuurlijke organisatie was nog niet ingericht op projectleiding en verbinding. In die fase is een projectleider aangetrokken.

De projectleider is al ingehuurd voordat een projectplan klaar was. Wel is in een later stadium overwogen hem in dienst te nemen. Hier is toch van af gezien. Bij de vaststelling van het projectplan is ook de projectorganisatie vastgesteld. Deze bestaat sinds de start uit een stuurgroep, een projectgroep en de volgende werkgroepen: inventarisatie, ontwerp, grondexploitatie, programma, communicatie (lees: gebiedspromotie en marketingstrategie) en planrealisatie/uitvoering.

Binnen de projectorganisatie zijn ook de taken en bevoegdheden vastgelegd. Hiermee kwam ook een einde aan de sfeer van "ouwe jongens krentenbrood" en werd het zakelijker. In de samenwerking met de VOF De Bongerd was niet alles even goed vastgelegd, wat onder andere heeft geleid tot de arbitragezaak. Later is het projectbureau deel gaan uitmaken van het projectenatelier. De projectorganisatie zat goed in elkaar en leverde goede producten. Bij de opzet van de projectorganisatie zijn goede afspraken gemaakt en duidelijke beschrijving van de taken, maar of hieraan altijd aan is gehouden is niet duidelijk. Elk jaar wordt het mandaat beschreven. De opmerking dat er geen mandaat register is gevonden ontlokt de opmerking: "dat doet het ergste vermoeden". Er wordt vaak rechtstreeks vanuit de projectorganisatie overleg gevoerd met het bestuur.

Binnen de projectorganisatie was de projectleider bevoegd tot het tekenen voor opdrachten tot maximaal € 100.000,-- voor zover het was vastgelegd in de Grex of een vastgesteld fase document

De gemeente was preferred supplier. Hierdoor was het ook een eigen project van de gemeente. Voor het opstellen van het bestemmingsplan is een extern bureau ingehuurd. Hierbij zijn de aanbestedingsregels van de gemeente gehanteerd. Het contract met de projectleider is telkens verlengd waarbij een toets heeft plaatsgevonden of de Europese aanbestedingsregels van toepassing waren. Dit bleek niet het geval. De inhuur van de projectleider viel onder de uitzonderingsbepalingen van Europees aanbesteden. De ambtelijk

opdrachtgever vroeg intern advies over de offerte projectleider, maar prijsvergelijking was niet mogelijk.

De projectleider was geen onbekende voor de ambtelijke organisatie. Men kende hem van bureau Zandvoort wat later Royal Haskoning is geworden. De projectleider heeft nu een eigen bureau. Voorheen deed de gemeente Borne bijna al haar zaken met BRO. Een van de eerste dingen die de projectleider deed was het inhuren van Royal Haskoning om de stedenbouwkundige visie te ontwikkelen.⁵ Of dit toeval was? “Ja maar het kwam wel dichtbij, dat is wel zo. Zoals nu ook het bureau IM-RO, het is niet alleen de projectleider die werkt voor de gemeente Borne, maar ook andere mensen die in de Bornsche Maten zitten, sinds kort. Dit betreft de landschapsarchitect die daarvoor in dienst was bij BRO.

Het is nu going concern en er zijn interne mensen die het kunnen.” De interne huur voor drie jaar werd als raar ervaren. De internen opleiden wordt altijd als een taak gezien voor een extern ingehuurd.

De gemeente Borne heeft alleen het bestemmingsplan Bornsche Maten uitgewerkt en is geen samenwerking aangegaan met Hengelo zoals bij de Veldkamp. De reden is dat Borne een woongemeente is. De opmerkingen van Vrom over het capaciteitsbeslag had met name betrekking op het onderdeel handhaving en toezicht. Uitwerkingsvoorstellen werden behandeld en besloten in het college. De raad kreeg alleen voorstellen met betrekking tot het verstrekken van een krediet om het vaststellen van uitgangspunten op hoofdlijnen zoals een bestemmingsplan, nota grondbeleid of een beeldkwaliteitsplan. Onderwerpen zoals een verdichting kwamen via een GREX in de gemeenteraad, maar niet vooraf. Binnen de Grex discussie is de raad wel meegenomen in de effecten van de parameters en hoe aan de knoppen gedraaid kon worden en waarom het college een bepaalde keus heeft gemaakt. Wellicht was het beter geweest wanneer de discussies zonder de aanwezigheid van een wethouder had plaatsgevonden. De gemeenteraad had de klassieke rol. De raad is wel geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom De Bongerd.

De eerste GREX had een overschot van 10 tot 15 miljoen en hier was de bijdrage aan de rondweg en de bijdrage aan Hengelo al af. Er was rekening gehouden met een bijdrage van € 5,- per kuub van het waterschap voor de aanleg van een retentiegebied. Dit was eerst 80.000 kuub en later 8.000 kuub.

In het verleden is geld onttrokken voor personeel en verbouw gemeentehuis. Vanuit de context van toen was het een heel begrijpelijke vorm. De accountant heeft er nooit een opmerking over gemaakt. Gemeenten hebben een relatieve vrijheid in keuze welke kosten zij aan actieve grondexploitaties mogen toerekenen, dit is eigen beleid.. Wel bestaat een wettelijke richtlijn voor het beoordelen van exploitatieberekeningen in het kader van kostenverhaal bij derden. De personeelskosten zijn niet structureel gebleven maar later uit de GREX gehaald.

Er is niet over nagedacht dat de Bornsche Maten ook een mislukking kan vormen. De Bornsche Maten was een cash cow voor de gemeente. Bij een dergelijk groot project is het altijd poetsen. Tijdig terugkoppelen is een kunst. Terugkoppeling vanuit de werkgroepen naar de functionele afdeling ging niet altijd vlekkeloos. Er was geen verschil in visie tussen de projectorganisatie en de vakafdeling.

Er was in het begin geen risico paragraaf opgenomen in de Grex. Risico management was er niet. In 2008 is het risicomangement ingevoerd toen de economisch kentering optrad. De Bornsche Maten vormt het grootste financiële risico voor de gemeente. Door in te spelen op de ontwikkelingen wordt hierin gestuurd. De interne controle is goed neergezet. Sinds de

⁵ Op basis van het ambtelijk wederhoor geeft de projectleider aan, dat het ging om de **inhuur** van vier externen te weten twee van het bureau BRO (landschapsarchitect en verkeerskundige) en 2 van Royal Hashkoning (een stedenbouwkundige en een ontwerper)

invoering van Naris vindt er een halfjaarlijkse doorlichting plaats. Er zijn geen schokkende feiten geconstateerd. Vanaf 2008 is voortdurend de vraag: voor wie wordt gebouwd (bijv. CPO en Wilde Wonen)? Het rapport van Ten Hag gaf richting, Er zijn nooit afspraken gemaakt over het meetbaar maken van de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst.

Het Stec rapport heeft het nodige wakker geschud. De ambtelijk opdrachtgever Borsche Maten was de initiatiefnemer voor dit onderzoek. Het Stec rapport is gebruikt om bij te stellen. Dit rapport heeft geleid tot hernieuwde afspraken met Hengelo. Het vormde de basis voor de herijking Borsche Maten.

De herijking is met name een discussie in het MT en het college. De belangrijkheid van de herijking was zo groot dat het een aantal keren is besproken in het MT en het college. In de regionale ontwikkelagenda kreeg elke gemeente haar eigen stokpaardje

De stuurgroep is een bijzondere groep bestaande uit beide ontwikkelaars, bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, directeur woningbouwcorporatie en projectleider. De stuurgroep was degene die aan de knoppen zat. Het MT kijkt ook naar de knoppen waarmee de Borsche Maten wordt aangestuurd. De projectleider zit niet bij de strategische discussies. Het zijn geen beslissers. De echte stuurgroep is het college van B en W. De stuurgroep heeft geen PPS constructie, maar heeft elkaar wel nodig. Verplichtingen zijn vastgelegd maar niet met open boeken. De grondposities bij meerdere partijen had invloed op de projectorganisatie en de besluitvorming. De Bongerd was een bureaucratisch gebeuren.

Waar het initiatief heeft gelegen voor een onderzoek naar een PPS constructie is niet duidelijk. De PPS constructie is niet doorgedaan omdat de vergoeding aan de gemeente Hengelo in de exploitatie was opgenomen. Het zou kunnen zijn dat de gemeenteraad in een besloten informatie bijeenkomst is bijgepraat.

De samenwerkingsovereenkomst met Hengelo is absoluut niet waargemaakt. Hengelo heeft niets gedaan om de inwoners toe te leiden naar een woning in de Borsche Maten. In het kader van voorlichting is aanvankelijk een goede samenwerking geweest tussen Borne en Hengelo. Na de gemeentelijke herindeling kwam de niet vrijblijvende samenwerking. “zij moesten iets met elkaar” en kwam er de samenwerkingsovereenkomst. Borne Zuid bleef na de herindeling overeind als Vinex locatie. Hengelo stelde dat zij de revenuen uit grondopbrengsten miste om in te kunnen zetten in de ontwikkelingen van Hart van Zuid. Daarop werd 3,5 miljoen betaald en Borne ging zelf ontwikkelen. Er zijn afspraken gemaakt met Hengelo om 50 woningen minder te ontwikkelen, maar niet hard controleerbaar. De samenwerkingsovereenkomst leidde ertoe dat politieke hobbels sneller genomen konden worden. De raad is 1 maal per jaar via een brief geïnformeerd over de samenwerkingsovereenkomst. De 3,5 miljoen is een afkoopsom en had ook fasegewijs betaald kunnen worden. De samenwerkingsovereenkomst is meer een intentieovereenkomst om elkaar bij de les te houden. Toen het spannend werd is de samenwerkingsovereenkomst er bij gepakt, vooral omdat deze een hoge prijs had. In Hengelo werd verwacht dat zij niet meer zouden kunnen bouwen. Toch zijn kort daarna door Hengelo locaties in ontwikkeling gebracht.

Naar aanleiding van de interviews is de volgende aanvullende informatie verstrekt

“Voor wat betreft het doorberekenen van overige kosten verwijs ik naar een passage uit het onderzoeksrapport dat Deloitte in opdracht van de VNG en het ministerie van I&M (Infrastructuur en Milieu) heeft opgesteld. Dit rapport ‘Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven’ is op 11 november 2010 verschenen.

De grondexploitatie bevat minimaal de volgende elementen:

- *Raming van de verwervingskosten (grond en gebouwen)*
- *Raming van de uitvoeringskosten (onder andere bouw- en woonrijp maken)*
- *Raming van de plankosten (voorbereiding, toezicht, advies, onderzoeken)*
- *Raming van de opbrengsten uit gronduitgifte*
- *Planning voor de fasering van kosten en opbrengsten*
- *Parameters (rente, disconteringsvoet, kostenindex, opbrengstenindex, prijspeil) waarbij in elk geval de „netto contante Resultaat: waarde” van de grondexploitatie op actueel prijspeil wordt weergegeven*

*In sommige gevallen worden door een gemeente andere kosten in de grondexploitatie ingebracht als daar de ruimte voor bestaat. Voorbeelden hiervan zijn onrendabele toppen van vastgoedobjecten, bovenwijkse infrastructuur en afdrachten naar fondsen bovenwijks. Indien bij een project door marktomstandigheden vervolgens een negatief plansaldo ontstaat, kan dat mede veroorzaakt zijn door het opnemen van dergelijke kostenposten. **Gemeenten hebben een relatieve vrijheid in de keuze welke kosten zij aan actieve grondexploitaties mogen toerekenen, dit is eigen beleid.** Wel bestaat een wettelijke richtlijn voor het beoordelen van exploitatieberekeningen in het kader van kostenverhaal bij derden. In ons onderzoek is daarom mede gekeken of er bij tegenvallers in het grondbedrijf geen sprake is van „oneigenlijke” kostentoerekeningen.”*

Besluiten

Afhankelijk van de bevoegdheden verschilt het besluitvormingsproces Bornsche Maten. Er worden besluiten genomen op drie verschillende niveaus afhankelijk van doel en bevoegdheden. De verschillende niveaus zijn:

- projectleider Bornsche Maten (productie)
- college van Burgemeester en wethouders (uitvoering)
- gemeenteraad (strategisch)

De besluiten worden niet alleen genomen op basis van interne informatie, maar worden ook beïnvloed door autonome externe ontwikkelingen, samenwerkingspartners en beleid van (hogere) overheden.

Projectleider

Tijdens het productieproces van het bestemmingsplan Bornsche Maten worden voortdurend besluiten genomen. Medewerkers worden aangestuurd, opdrachten worden verstrekt etc. Op woensdag 18 september 2002 heeft de heer XXXX een gesprek gehad met het bureau Royal Haskoning over de inkoop van te verrichten werkzaamheden. Op 14 oktober 2002 wordt door het bureau Royal Haskoning de opdrachtbevestiging voor het verrichten van stedenbouwkundige werkzaamheden verzonden aan de heer XXXX. Deze opdracht bevestiging hield in dat de projectleider opdracht heeft gegeven tot het verrichten van werkzaamheden en dat hiermee gelijktijdig een verplichting is aangegaan. De opdracht betrof een inzet van 3.300 manuren tegen een gemiddeld uurtarief van € 80,--. De te leveren uren betreft een periode van vijf jaar. Ook wordt in de opdrachtbevestiging vermeld dat er goede afstemming moet zijn tussen de werkzaamheden welke BRO verricht en Royal Haskoning. De totale omvang van de opdracht betrof een verplichting van meer dan € 264.000,--. Daarnaast was bepaald dat de kosten van de backoffice achteraf bepaald zouden worden. In

het dossier is geen documentatie aangetroffen rondom de aanbestedingsprocedure. Ook is niet vastgelegd dat de projectleider bevoegd was tot het aangaan van verplichtingen tot dit bedrag en wie budgethouder was. Ook is geen collegebesluit aangetroffen waarin toestemming is gegeven tot het aangaan van deze verplichting.

Op 19 november 2002 is aan het bureau Royal Haskoning opdracht verstrekt tot het verrichten van een MER. De offerte is indicatief begroot. Op 19 december van dat jaar heeft de gemeenteraad een voorbereidingskrediet verstrekt.

Voordat de heer XXXX als zelfstandige is gaan werken was hij werkzaam bij Zandvoort, een bureau dat is opgegaan in Royal Haskoning. Hier is duidelijk sprake van een goede relatie in een "gunmarkt". Er zijn geen stukken aangetroffen waaruit blijkt, dat er een kanttkening is gemaakt vanuit de ambtelijk opdrachtgever. Ook zijn er geen meerdere offertes aangetroffen in het archief.

Op 16 juni 2004 heeft de projectleider een brief gezonden aan Royal Haskoning i.v.m. het overschrijden van de kosten van het MER onderzoek.

In de gehouden interviews is gezegd dat er duidelijke taak- en bevoegdheden beschreven zijn. Van voor de datum van 15 december 2009 is hiervan niets aangetroffen in dossiers die zijn ingezien. Na deze datum is het mandaat formeel geregeld. In het college voorstel d.d. 15 december 2009, nr. 09int00757, staat: "De mandaatstructuur en daarvan afgeleide bevoegdheden bieden en boden geen houvast voor het concretiseren van de bevoegdheden van (met name extern ingehuurde) projectleiders en programmamanagers" "Echter, voor met name externe) programmamanagers en [projectleiders is nooit schriftelijk vastgelegd wat hun bevoegdheden zijn."

Artikel 160 gemeentewet regelt dat het college van B en W bevoegd is tot het aangaan van privaatrechtelijke. rechtshandelingen. Dit kan slechts via mandaat of delegatie aan anderen worden overgedragen.

Op 25 maart 2004 verschijnt er een memo, opgesteld door het projectbureau Bornsche Maten waarbij wordt ingegaan op een aantal PM posten binnen de GREX. Dit in het kader van kosten beheersing.

College van Burgemeester en wethouders

Op 14 oktober 2002 besluit het college om te komen tot het instellen van een projectorganisatie Bornsche Maten waarin ook taken en bevoegdheden zijn beschreven. In de bij behorende stukken zijn wel de verschillende rollen beschreven maar geen bevoegdheden vastgelegd.

Het college heeft een stedenbouwkundige modelkeuze gemaakt, waarbij gekozen is voor het model Bornsche Beekpark. Hierbij is de raad betrokken geweest in de vorm van workshops. Op basis van de gekozen uitgangspunten stelt het college een voorontwerp bestemmingsplan op.

In januari 2004 stelt de gemeenteraad het voorontwerp bestemmingsplan vast. Bij het raadsvoorstel is gevoegd een globale exploitatieopzet. In de hierbij gevoegde indicatieve exploitatie opzet is een tekort begroot van bijna 1,5 miljoen euro. Dit tekort kon worden opgevangen door o.a. een bijdrage van het waterschap van € 450.000,- voor het aanleggen van een retentiegebied. Op 19 april 2005 stuurt het Waterschap een brief waarin staat dat het retentiegebied aanzienlijk kleiner wordt en daarmee ook het compensatiebedrag terug gebracht zal worden naar € 40.000,- Deze informatie is niet kenbaar gemaakt aan de raad.

Op advies van de stuurgroep stemt het college in met het voorstel 1^e fase ontwerp bestemmingsplan Bornsche Maten op 10 februari 2004. In een besloten vergadering wordt de raadscommissie Grondgebied geïnformeerd.

Op 16 november 2004 wordt ingestemd met het beeld kwaliteitsplan en voorgelegd aan de raad ter vaststelling.

Op 22 februari 2005 besluit het college in te stemmen met de ontwikkeling van de tweede fase. Hierin wordt verwezen naar een bijgevoegd memo. Dit memo zit niet in het dossier en niet in Corsa.

1 maart 2005 heeft het college besloten een massastudie voor het deelgebied De Veste uit te voeren, waar de voorzieningen zijn gepland. Hierin wordt besloten de kosten te dekken uit de exploitatieopzet Bornsche Maten. Er is echter niet vermeld of de beschikbare middelen voldoende zijn en welk saldo resteert na onttrekking.

Op 9 september 2008 komt een voorstel in het college voor eerste partiële herziening bestemmingsplan. Uit het voorstel blijkt, dat er twee verschillende versies ter inzage hebben gelegen waarbij de verschillen niet zijn benoemd. De keuze afweging komt niet terug in de besluitvorming.

Op 7 januari 2009 is besloten het bureau IM-RO het procesmanagement te laten uitvoeren. In het college stuk staat uitdrukkelijk dat de accountant de gemeente Borne een aantal keren er op heeft gewezen dat mogelijk de Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn, maar niet toegepast bij het aantrekken van de externe projectleider. De nieuwe opdracht is 20 uur p/w tegen een uurtarief van € 150,-- totale kosten € 145.000,-- tlv het voorbereidingskrediet. Er is een onderzoek verricht naar de wijze van aanbesteding. Er is geen strijdigheid met Europese richtlijnen geconstateerd. Het is een onderhandse aanbesteding geweest waarbij geen meerdere offertes zijn aangevraagd.

Op 23 januari 2009 heeft gesprek plaatsgevonden met gedeputeerde Rietkerk. Onderwerp was de zorg bij de gemeente Borne over de concurrerende woningbouwprogramma's van de Twentse gemeenten en de gevolgen welke deze hebben voor de gemeente Borne. Gevreesd werd voor het voortbestaan van Borne. Er is een chronologisch overzicht gemaakt van de ontwikkelingen Bornsche Maten. Deze is als bijlage toegevoegd.

Op 18 maart en 24 april 2009 is in het college gesproken over Ondersteuning Bornsche Maten/PPS constructie. Rapporten Stec (woningmarkt onderzoek) en scan BNG/OPP liggen hieraan ten grondslag. Een aantal varianten om te komen tot versterking eigen vermogen worden hierin voorgelegd. In samenhang met het chronologisch overzicht gestuurd naar de gedeputeerde, spreekt hier de grote zorg uit over de financiële gevolgen BM. Er wordt zelfs gerept dat het eigen vermogen uitgeput raakt. Besloten wordt om de kosten personeel en verbouwkosten gemeentehuis niet langer ten laste van de Bornsche Maten te boeken. In de college stukken wordt opgemerkt dat een professionalisering van het project BM noodzakelijk is. Ook het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap wordt geregeld.

14 mei 2009 wordt de herziene grex vastgesteld. Resultaat verslechtering 4,5 miljoen. Reden tot bijstelling bouwtempo naar 105 woningen. Dit besluit loopt vooruit op besluitvorming onderwerp Ondersteuning BM zoals hiervoor genoemd. Er heeft geen discussie met de raad plaatsgevonden over de te varen koers/uitgangspunten.

In februari 2009 wordt de opdracht projectleider Bornsche Maten verstrekt aan de heer XXXX. Er is geen mandaat bijgevoegd. Er zijn geen meerdere offertes aangevraagd.

9 april 2009 wordt in het college besloten een gezamenlijk businessplan op te zetten met de BNG/OPP op basis van variant 3, de effecten van variant 6 betrekken bij het businessplan, afboeking gedeelte boekwaarden minimaliseren, fase 4 niet meenemen in businessplan. De fractievoorzitters worden op 12 mei 2009 geïnformeerd. Tevens wordt besloten om een intern advies in te winnen met de vraag of OPP wel de meest geëigende partner is. Er wordt in het voorstel uitgebreid ingegaan op de werkwijze adviesgroep. Dit allemaal n.a.v. het Stec rapport. De vraag is of er een BV/CV moet komen om de Bornsche Maten te realiseren.

27 mei besluit het college welk plandeel verder zal worden gerealiseerd met enkele kostenbesparende uitgangspunten. In het voorstel wordt de suggestie gedaan de raad een keuze voorstel te doen. Dit is niet in het besluit opgenomen en ook niet voorgelegd aan de raad.

3 juli wordt besloten de investering onderzoek PPS constructie ten laste te brengen van het businessplan en bij niet doorgaan ten laste van de GREX BM. De raad hierover te informeren. 30 december 2010 contract verlenging projectleider BM met 2 jaar met als specifieke opdracht interne medewerkers in te werken zodat deze het kunnen overnemen. Op dit moment wordt de externe projectleider nog steeds ingehuurd.

4 januari 2011 wordt besloten het voorontwerp deelplan Beekpark ter inzage te leggen. Met handgeschreven toevoeging dat de stukken voor belanghebbenden ter inzage worden gelegd.

25 januari 2011 besluit tot vaststellen hogere grenswaarden geluid plandeel het Wilde wonen. Vaststelling uitwerkingsplan singelwonen.

Op 8 februari 2011 besluit het college tot het niet van toepassing verklaren van welstand voor de deelgebieden Het Wilde wonen en landgoed Wildiek. Dit moet worden voorgelegd aan de raad ter besluitvorming.

Op 5 september 2011 besluit het college te starten met de procedure tot het vaststellen van hogere grenswaarden, beeldkwaliteitplan Singelwonen 1^e fase.

Op 19 september 2011 wordt besloten tot de start procedure herziening bestemmingsplan Piepersveldweg 5. De raad dient hierover te worden geïnformeerd.

Op 3 oktober 2011 wordt besloten in te stemmen met ontwerp beeldkwaliteitsplan Piepersveldweg 5.

8 november 2011 vindt vaststelling uitwerkingsplan Singelwonen 1^e fase plaats. Hierbij is een ambtelijke nota met enkele aanpassingen van waarden.

9 januari 2012 behandeling raadsvoorstel vaststelling beeldkwaliteitplan Bornsche Beekpark als vervanging welstandsnota.

15 januari 2013 herziening bestemmingsplan Waterveld.

19 maart 2013 herijking BM. Een conclusie is dat bij de invoering euro de toerekening voor het fonds bovenwijkse voorzieningen op 10 euro is gezet i.p.v. 10 gulden. Dit is consequent gehandhaafd is de constatering. Besloten wordt de raad in een besloten vergadering te informeren over de gewijzigde strategie.

27 maart 2013 opheffing voorkeursrecht landgoed Wildyck.

21 mei 2013 vaststelling herziening bestemmingsplan Waterveld.

Naast de genoemde besluiten zijn er meerdere uitvoeringsbesluiten genomen zoals het verrichten van milieu onderzoeken. In de uitvoeringsbesluiten wordt niet direct een koppeling gelegd met het projectplan.

Diverse malen is besloten de raad te informeren. Of dit wel of niet is gebeurd en in welke vorm dit heeft plaatsgevonden is door de onderzoekers niet te achterhalen. Bij het onderzoek (en dus de getrokken conclusies) is uitgegaan van de aangetroffen (raads-)besluiten en de mondeling verstrekte informatie tijdens de interviews.

De raad

Op 31 oktober 2002 is het “Structuurplan uitbreiding Borne” door de raad vastgesteld. Hier heeft geen echte inhoudelijke discussie over plaatsgevonden

Op 19 december 2002 heeft de gemeenteraad besloten een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van 10 miljoen. Te gebruiken voor bekostiging op basis van een projectofferte. De projectofferte bevat een uitgebreid overzicht van het aantal in te zetten uren en bureaunkosten. Dit zijn schattingen, deels gebaseerd op ervaring cijfers. Het gaat om 66 mensjaren (deels intern, deels extern). Er zijn 2 betrokkenheidsmatrixen t.w. 1 voor de huisvestingskosten en 1 voor de personele inzet. Dit voorstel is met hamerslag aangenomen.

Inventarisatie & analyse plus Nota van uitgangspunten gedateerd mei 2003. Vastgesteld in de raad van 23 september 2003. In hoofdstuk 3.5.1. I en Analyse wordt de Verkenning Kristenbos beschreven. Hierin wordt aangegeven dat het oostelijk deel geschikt is voor woningbouw. Er is een relatie tussen BM en Kristenbos. Dit is niet expliciet als een

risico/invloedbepalende relatie genoemd voor de ontwikkeling BM. De risico inventarisatie beperkt zich uitsluitend tot planologische aspecten, met name de wettelijke kaders en beperkingen. Geen exploitatierisico. Besluit: ongewijzigd vastgesteld.

Januari 2004 stelt de gemeenteraad het voorontwerp bestemmingsplan vast. Bij het raadsvoorstel is gevoegd een globale exploitatieopzet. Deze indicatieve exploitatieopzet heeft een tekort van € 1.500.000,-- en is vertrouwelijk ter inzage gegeven. Verwacht wordt dat het tekort gedekt kan worden uit o.a. een bijdrage van het waterschap (compensatie retentiegebied). Er zijn geen wezenlijke opmerkingen gemaakt door de raad.

Reactienota op het bestemmingsplan Bornsche Maten d.d. 11 juni 2004. Hierin worden alle inspraak reactie van een advies voorzien. Voorstel: de rode contour ook bij het bestemmingsplan betrekken. Er is geen financieel inzicht gegeven wat het al dan niet opnemen van fase 4 financieel betekent voor de grond exploitatie. De raad stemt in met de nota.

De raad krijgt de brief van het college van B en W van Hengelo ter informatie waarin nogmaals wordt verzocht een aantal aanpassingen te doen in het ontwerpbestemmingsplan. Weer wordt gewezen op het bouwtempo en de conventen. Deze reactie is meegenomen bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

Onderzoek woning behoefte 9 november 2004. In dit onderzoek is gekeken naar de aard van de woningen waar behoefte aan is onder 700 ingeschreven woningzoekenden. De enquête is uitgevoerd door een medewerker grondgebied/GLEZ. Dit onderzoek zegt niets over aantallen. Het raadsvoorstel tot eerste partiële herziening is geschreven door een andere medewerker dan de schrijver van het college voorstel. De foute versie is vervangen door een correcte versie waardoor de ter inzage termijn na 1 juli 2004 kwam te liggen. Hierdoor is nieuwe wetgeving van toepassing en wijziging van procedures.

In het jaar 2009 heeft de raad geen besluiten genomen omtrent de Bornsche Maten. Ook zijn er geen raadsvoorstellen gedaan. Alleen de grondexploitatie is vastgesteld door de raad.

13 maart 2010 besluit de raad welstand deelgebieden niet van toepassing te verklaren.

14 november 2011 aanpassing beeldkwaliteitplan Singel wonen

Enkele opmerkingen

Op 24 juni 2002 heeft dr. J.W. van Zundert van de Universiteit Twente een advies uitgebracht over het onderwerp Structuurplan; voorbehoud nader onderzoek. Hierin schrijft hij : het verdient aanbeveling om het structuurplan jaarlijks of twee jaarlijks te evalueren en zo nodig te actualiseren. Daarmee wordt het karakter bevestigd van beleid op basis van voortschrijdend inzicht. In de brief van 29 augustus 2002 schrijft dhr. Van Zundert “De bovengemeentelijke- en dus vooral Hengelose- uitbreidingscapaciteit waarin dit structuurplan voorziet, noopt tot het zoeken naar een goed evenwicht tussen enerzijds een overtuigende verantwoording van de afweging van belangen van Hengelo en anderzijds het behoud van de eigen planologische autonomie. Ik verwacht dat bestemmingsplannen ter uitvoering van dit structuurplan een grotere goedkeuringsbestendigheid zullen hebben als in de hiervoor bepleite interactieve signatuur ook voortdurend de belangen c.q. de beleidsopvattingen van de gemeente Hengelo worden genoemd en uit verantwoording van belangenoverweging blijkt dat die van Hengelo daarin een rol hebben gespeeld.” Dit advies is niet over genomen. In het structuurplan staat alleen een opmerking dat het aantal te bouwen woningen mede afhankelijk is van de inbreidingsmogelijkheden van de gemeente Hengelo.

Samenwerkingsovereenkomst

Algemeen

De overeenkomst heeft betrekking op zowel de Bornsche Maten, bedrijventerrein Buren als de bekostiging van een aantal infrastructurele werken. De Rekenkamer commissie heeft zich beperkt tot de onderdelen die betrekking hebben op de Bornsche Maten. In het raadsvoorstel tot vaststelling van de samenwerkingsovereenkomst d.d. 19 december 2001, staat vermeld dat er een aantal punten uit de “Overeenkomst samenwerkingsafspraken Borne-Hengelo” nadere uitwerking behoeft. “Uiteraard zal daarbij sprake zijn van periodieke terugkoppeling aan uw raad en raadscommissies.” De vorm van de overeenkomst heeft het karakter van een raamovereenkomst waarbij het college gemachtigd wordt bestuurlijke afspraken te maken over de opgenomen bespreekpunten.

In het advies Financiële verantwoording Structuurplan Uitbreiding Borne staat: “Voor de definitieve zelfstandigheid van Borne waren Borne en Hengelo gezamenlijk opdrachtgever voor het structuurplan”. “De periode van 2000 tot halverwege 2001 heeft in het teken gestaan van het herdefiniëren van de samenwerking tussen Borne en Hengelo”

Na het verstrijken van de overeengekomen samenwerkingsperiode is geen nieuwe overeenkomst aangegaan. Wel zijn er telkens nieuwe afspraken gemaakt waarover de raad is geïnformeerd.

Voorafgaande aan de totstandkoming van de overeenkomst was een knelpunt: bilateraal overleg Hengelo-Borne was nodig om te komen tot afstemming binnen Netwerkstad Twente. De bijdrage aan Hengelo is gebaseerd op een overgedragen contingent van 490 woningen en niet gerelateerd aan exploitatie resultaten bestemmingsplan Bornsche Maten en de Veldkamp terwijl voor de Veldkamp een negatieve opbrengst werd verwacht.

Er is geen risicoberekening gemaakt met afwijkende cijfers. De globale exploitatieberekeningen zijn gebaseerd op ervaringscijfers i.p.v. harde getallen. De ervaringscijfers zijn nergens te vinden bij het raadsbesluit. De term ervaring cijfers komt zo uit de lucht vallen en is niet onderbouwd. Het doel was om de door de gemeente Hengelo “gemiste revenuen”, welke nodig waren voor de ontwikkeling van het Hart van Zuid, te “compenseren” zoals een betrokken medewerker het beschrijft.

Er zijn geen harde cijfers op basis waarvan een bijdrage is berekend, c.q. de overeenkomst is aangegaan. Duidelijk is dat de hoogte van de afkoopsom niet is vastgesteld op basis van een afgesproken meetbare tegenprestatie.

Inhoud overeenkomst

In de overeenkomst is opgenomen (artikel 12) dat tweejaarlijks, voor het eerst voor 1 april 2004, een evaluatie zal worden gedaan en aan de raad worden aangeboden. Op 17 juni heeft het college een eerste tussenrapportage besproken en ter kennisname aan commissie ABA op 7 september 2004 voorgelegd. Het besluit heeft betrekking op de overlegstructuur, instemmen met de uitwerking bespreekpunten.

Er zijn 14 artikelen opgenomen in de overeenkomst waarvan 4 gaan over eventuele geschillen, 1 waarin de bijlagen zijn genoemd. Twee artikelen gaan over het aantal over te dragen Vinac woningen en de daarbij behorende financiële compensatie voor de gemeente Hengelo. De overige 7 artikelen benoemen zaken die nader uitgewerkt worden.

De overeenkomst was aangegaan voor een periode tot 2010.

Het proces

Nadat de gemeenteraad de Overeenkomst heeft vastgesteld is de raad niet meer in beeld geweest bij de besluitvorming rondom de samenwerkingsovereenkomst en de hierbij behorende uitwerkingen. De samenwerkingsovereenkomst is een aangelegenheid gebleven van het college van B en W.

Uit de verslagen overleg gezamenlijke colleges

Op 29 juni 2004 hebben de bespreekpunten geleid tot vaststellen van een overlegstructuur (halfjaarlijks volledige colleges en twee maandelijks portefeuillehouders). Geconstateerd dat ambtelijk Hengelo wel participeert in Borne maar omgekeerd niet. Onder puntje 2 staat: "Daarnaast wordt, ondermeer vanuit het besef dat Borne en Hengelo 1 woningmarkt vormen, ...etc." Toch blijkt uit latere documentatie niet dat de beide colleges Borne en Hengelo als 1 woningmarkt hebben beschouwd.

Er wordt een splitsing gemaakt tussen procedurele afspraken en inhoudelijke afspraken.

Borne neemt een bovenstedelijk verkeersonderzoek voor haar rekening. Zij stelt een projectorganisatie "Uitwerking infrastructuur" voor. Geen afspraken over kostenverdeling. Vastlegging gemaakte afspraken. Dit gebeurt in gelijkkluidend college voorstellen welke ter kennisname aan de raad worden voorgelegd.

23 december 2009. Brief aan beide raden . In zowel de verslagen van de commissies Bijpraten als ook de stukken ter kennisname is geen aanwijzing gevonden dat de raad de brief heeft besproken. In deze brief wordt verslag gedaan van vier bestuurlijke overleggen van de beide colleges (28-1-2008; 12-9-2008, 21-4-2009 en 24 november 2008). Gewezen wordt op gemaakte afspraken 24 november 2008.

December 2010

In deze brief aan de raad wordt geschreven dat de nieuwe colleges voor het eerst samen overleg hebben gehad.

Overwegingen: maakbaarheid van de gemaakte afspraken. Geen nieuwe brede afspraken maar beperkte afspraken over:

- inzet 490 woningen
- bouwtempo
- nog te realiseren aantal contingent Hengelo gesteld op 300 waarbij Hengelo dit in mindering brengt op haar contingent, gaan gezamenlijk acquisitie plegen met de woningcorporaties,

31 januari 2012

Afstemming vindt plaats. Afspraken woningmarkt vormgegeven door rapportage Ten Hag welke ter kennisname aan colleges en raden wordt gebracht, Kortom geen aanleiding tot aanpassing gemaakte afspraken. Woningmarktmonitor is ter kennis gebracht van de raad via Bijpraten Ruimte op 15 mei 2012

5 februari 2013

Terugloop realisatie aantal woningen door de marktomstandigheden. De Borne Maten heeft hier in mindere mate last van. Op 5 februari ter kennisname doorgestuurd per email aan de raadsleden.

Uit verslagen overleg beide colleges:

27 april 2004

Borne brengt in dat op basis van exploitatie overwegingen het aantal woningen BM moet worden verhoogd van 2400 naar 2700 woningen. Burgemeester Kerckhaert pleit voor

afspraken binnen Netwerkstad waarbij woningmarkt Hengelo-Borne als 1 woningmarkt wordt gezien. Borne wil versnelling van het bouwtempo en de fasering.

14 juli 2006

Betreft een agenda en geen verslag.

25 januari 2008

Discussie over woningproductie. Borne houdt vast aan 250 en Hengelo 410. Hengelo haalt het niet. Afspraak: notitie te maken door beide secretarissen voor half maart met daarin opgenomen: welke afspraken zijn gemaakt, wat is hiervan gerealiseerd, is herijking van de afspraken nodig? Dit punt wordt gezien als een tussen evaluatie

12 september 2008

Verwezen wordt naar het verslag van 25 januari 2008

Wethouder Albers vraagt zich af of Hengelo daadwerkelijk de 490 toegezegde woningen heeft geleverd, mede gelet op de nieuwe uitbreiding locaties van de gemeente Hengelo. Ook vraagt hij zich af waarom in het streekplan de term de uitleglocatie is omgezet in een uitleglocatie. Hengelo reageert hierop door te stellen dat het inbrengen van 490 woningen bedoeld was om een voortvarende start te kunnen maken met de BM. De aanpassing van de terminologie is veroorzaakt door een overeenkomst welke de gemeente Hengelo in 2001 gemaakt heeft met de Provincie over de Dalmeden.

Gezamenlijk wordt geconstateerd dat beide partijen de overeenkomst te goeder trouw hebben beoordeeld en benaderd, maar dat communicatie en afstemming te wensen heeft overgelaten.

21 april 2009

Opgemerkt wordt dat het vertrouwen in elkaar niet altijd even groot is.

24 november 2009

Geconstateerd wordt dat er geen nieuwe brede samenwerkingsovereenkomst nodig is maar wel op een aantal concrete afspraken gemaakt moeten worden. De positie van de raad wordt als een andere beschouwd.

De heer Welten merkt op dat Borne van oordeel is dat de gemeente Hengelo nog niet de prestatie heeft geleverd zoals Borne heeft gedaan en wijst op de betaalde 3 miljoen. Hij baseert dit op een gemaakt overzicht.

Hengelo wijst er vervolgens op dat de gemeente Hengelo heeft aangeboden te participeren in een marktpartijenoverleg, marktanalyse en een verlaging van de taakstelling van 410 woningen per jaar naar 360. Het verschil van mening/inzicht is aanleiding voor wethouder Albers op te merken dat het geen kwaad kan een externe er naar te laten kijken. De secretaris van Hengelo stelt dat het meer een zaak zal zijn van mediation. Voor dit overleg is een notitie voorbereid door de gemeente Borne. Uit het verslag blijkt een duidelijk verschil van inzicht tussen beide gemeenten. De volgende afspraken worden gemaakt:

- Hengelo en Borne proberen gezamenlijk uit de resterende problemen te komen en eventueel de provincie hierbij in te schakelen
- zo nodig wordt meer tijd genomen dan 1 januari 2010
- beide secretarissen en beleidsondersteuners maken een notitie ter besluitvorming in de colleges
- na instemming colleges wordt het betreffende stuk met de provincie besproken.
- verlenging looptijd realisatie 490 woningen contingent Hengelo met 5 jaren
- nadere afspraken over omvang, fasering en programmering. Hiervoor worden concrete en te monitoren afspraken gemaakt
- Zetten samen acquisitie op.
- Beide secretarissen bereiden een document voor waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat de resterende verschillen zijn en waarin de te nemen beslissingen helder worden vastgelegd. De overeenkomst wordt verlengd tot het moment dat er nieuwe afspraken zijn gemaakt.

Tot slot

De goede samenwerking heeft de afgelopen jaren plaats gemaakt voor gevoelens van onvrede. De onvrede is gevoed door tegenvallende cijfers woningbouw en bedrijfsterreinen. De concurrerende houding van Hengelo was mede debet.

Gemaakte overeenkomst was niet concreet genoeg Dit waren intenties zonder afspraken rondom monitoring.

Marktomstandigheden en achterblijvende woningproductie leiden tot achterblijven op aantallen waarop de overeenkomst is aangegaan. Het leidt tot nieuwe afspraken.

Beantwoording onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

Hoe zijn de sturings- en besluitvormingsprocessen met betrekking tot de Borsche Maten vanaf 2000 tot stand gekomen en heeft risicoafweging plaatsgevonden?

Deelvragen

1. Welke besluiten zijn richtinggevend geweest en welke besluiten hebben betrekking op de voortgang van het project?
2. Op basis van welke gegevens heeft besluitvorming plaatsgevonden?
3. Welke afwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de uiteindelijke besluitvorming?
4. Is hierbij een consistente beleidsrichting gekozen?
5. Heeft bij elk besluit een risicoafweging plaatsgevonden en zijn de (genoemde) risico's voldoende beschreven?
6. Is voldoende inzichtelijk gemaakt welke consequenties de onderzochte besluiten met zich mee brengen?
7. Wat is de rol en invloed van andere (betrokken) partijen geweest op de besluitvorming?
8. Is de raad tijdig geïnformeerd over de risico's, resultaten, effecten en afwijkingen van beleid?
9. Welke mogelijkheden heeft de raad gehad om sturing te geven aan het proces?

Sturingsproces.

Een sturingsproces is gericht op de beïnvloeding van het besluitvormingsproces. Hierbij is het van belang dat de taak- en rolverdeling van de betrokken actoren (gemeenteraad, college van B en W, bestuurlijk opdrachtgever, projectleider, functionele afdelingen) helder omschreven is en bij een ieder ook helder is. Het elkaar regelmatig informeren is van belang in een sturingsproces.

Bij de feitelijke start van het project Borsche Maten in 2002 is een externe projectleider aangetrokken om sturing te geven aan de realisatie van het project. In het dossier is geen duidelijke taakomschrijving of beschrijving van bevoegdheden voor de projectleider aangetroffen. Het ontbreken van een taakopdracht heeft er toe geleid dat de projectleider zelf invulling diende te geven aan zijn werkzaamheden. Pas in het jaar 2009 is het mandaat voor de projectleider geregeld. De hiervoor genomen besluiten/opdrachten genomen door de projectleider zijn feitelijk juridisch niet juist.

De projectleider heeft een projectplan gemaakt welke de basis dient te zijn voor de projectorganisatie met de daarin beschreven taken en bevoegdheden van de verschillende actoren. Dit projectplan is niet aangetroffen in het archief. Wel heeft de projectleider het projectplan aangeleverd vanuit zijn archief. Niet is vastgesteld of het aangeleverde projectplan

ongewijzigd is vastgesteld door het college van B en W of de raad. In de besluitvorming is uitsluitend te herleiden dat een voorbereidingskrediet is verstrekt op basis van dit projectplan. Inhoudelijk is het projectplan een beschrijving van de te verrichten werkzaamheden en de benodigde uren. Het is geen nadere uitwerking van taken en bevoegdheden. Daarmee is het geen sturingsinstrument voor de raad of college geworden.

De gemeenteraad heeft de bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen vastgesteld. Daarnaast heeft zij de benodigde kredieten (aankoop, uitvoeringskosten etc.) verstrekt en jaarlijks de GREX vastgesteld. De wijze waarop de besluitvorming heeft plaats gevonden is duidelijk dat de raad met de GREX geen sturingsinstrument in handen heeft of althans niet als zodanig heeft kunnen gebruiken. Het Stec rapport heeft er toe geleid dat er de nodige (beleidsmatige) bijstellingen hebben plaats gevonden. Hier lag met name een belangrijk sturingsmoment voor de raad. De raad heeft er pas kennis van kunnen nemen nadat al de nodige maatregelen waren genomen. In dit rapport waren keuze mogelijkheden opgenomen die sturing geven aan het besluitvormingsproces. Hier had de raad in een eerder stadium bij betrokken moeten worden om daadwerkelijk sturing te kunnen geven.

Bij de start van het project was niet duidelijk hoe het sturingsproces zou verlopen. Er ontbrak een duidelijk beeld over het sturingsproces. Er ontbraken duidelijke richtlijnen over grote projecten. Wellicht dat een reglement grote projecten een houvast had gegeven.⁶ In de besluitvorming is niet te herleiden of de raad tijdig en op de juiste wijze de informatie heeft gekregen die van belang is voor de kader stellende rol die zij heeft. Het is niet mogelijk om vast te stellen of de bepalingen van artikel 169 Gemeentewet op de juiste wijze zijn toegepast.⁷ Hiermee is antwoord gegeven op de deelvragen 8 en 9.

Besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces is het proces van het komen tot een bepaald, gemotiveerd besluit om een vastgesteld doel te bereiken. Om het gewenste doel te bereiken dient de doelstelling SMART-c (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden-consistent) te zijn geformuleerd. Een kenmerk is dat er een goede en duidelijke belangen afweging heeft plaats gevonden en dat er een goede onderbouwing van het besluit plaats vindt. In het publieke

⁶ De bijlage voorbeeld procedure grote projecten geeft inzicht in afspraken welke gemaakt kunnen worden tussen raad en college met betrekking tot het sturingsproces. Deze bijlage is ontleend aan het rapport: Wegen na de Traverse, Rekenkamer commissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest.

⁷ Artikel 169

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in [artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h](#), indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in [artikel 160, eerste lid, onder f](#), geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het ter zake genomen besluit.

domein speelt hierbij ook de beginselen van behoorlijk bestuur mee, waardoor het belang van een zorgvuldige besluitvorming wordt versterkt.

De start van het proces is de vaststelling van het bestemmingsplan. Het opstellen van het bestemmingsplan is gebeurd door op regiebasis deskundigen, die de gemeente Borne niet in dienst had, in te huren, waarna gezamenlijk met inbreng van Bornse deskundigheid in eigen beheer het bestemmingsplan is vervaardigd onder regie van de projectleider Borne Maten. De projectleider heeft als startactiviteit een projectplan geschreven. De benodigde kennis is ingehuurd vanuit de eigen organisatie (first supplier) of extern. Het inhuren van derden heeft niet plaats gevonden volgens de uitgangspunten zoals deze nu worden gehanteerd. Door het strakker hanteren van aanbestedingsregels had meer concurrentie plaatsgevonden en waren de kosten lager uitgevallen.

Het opgestelde bestemmingsplan kende heldere uitgangspunten en SMART geformuleerde doelstellingen. De looptijd was helder, het aantal te realiseren woningen, infra structuur etc. De wijze waarop het bestemmingsplan tot stand is gekomen en de onderliggende stukken zijn volledig en helder geschreven. Het werken met een keuze model heeft een positieve betrokkenheid van de raad opgeleverd. De alternatieven waren redelijk beperkt omdat er een duidelijke Vinac opdracht aan ten grondslag lag.

Door de maatschappelijke ontwikkelingen moesten de oorspronkelijke doelstellingen worden bijgesteld. De belangrijkste aanpassingen waren de looptijd en het jaarprogramma. Aan deze aanpassing lagen diverse rapporten en onderzoeken ten grondslag. Het maken van keuzes is genomen door het college van B en W (na advies stuurgroep Borne Maten) . De raad is hierover geïnformeerd en kon eventueel achteraf opmerkingen maken aan de hand van de vast te stellen GREX. Een actieve inbreng vanuit de raad is vooral beperkt gebleven tot technisch informatie verstrekking. Richting gevende discussies met de raad hebben nauwelijks plaatsgevonden. De genomen besluiten binnen het project de Borne Maten zijn beperkt gebleven tot besluiten welke betrekking hebben op de voortgang en technische aanpassingen om de voortgang te borgen. Hiervoor is gekozen om de voortgang er in te houden. De belangrijkste grondslag voor de besluitvorming was: inspelen op de marktontwikkelingen om een sluitende GREX te houden waardoor vrijwel uitsluitend ad hoc besluitvorming heeft plaatsgevonden. Wel is getracht de oorspronkelijke doelstelling van de Borne Maten (ruim opgezette, groene wijk) boven tafel te houden.

Bij het besluitvormingsproces vinden er ook invloeden van buitenaf plaats. De landelijke wet en regelgeving is van wezenlijk belang. De besluitvorming in regionaal verband rondom de woningcontingenten, uitbreidinglocaties etc. zijn van invloed geweest op de besluitvorming rondom de Borne Maten. Van wezenlijke invloed zijn uiteraard ook de uitvoeringsovereenkomsten met de betreffende ontwikkelaars. In de besluitvorming is hier rekening mee gehouden. Een ander belangrijk element van externe invloed op de besluitvorming is de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Hengelo en Borne. Deze overeenkomst heeft slechts een beperkt effect gehad. Materieel gezien heeft het alleen geleid tot een betaling van 3,5 miljoen aan de gemeente Hengelo, waar geen direct concrete tegen prestatie tegen over heeft gestaan. Toch heeft deze samenwerkingsovereenkomst veel (emotionele) invloed gehad op de besluitvorming waardoor niet altijd even rationele besluiten zijn genomen. Wel heeft het gediend als een “smeerolie” maar dan wel een heel dure. Hiermee zijn de deelvragen 1,2,3 en 4 beantwoord.

Risicoafweging

Een risicoanalyse is het kwantificeren van nader genoemde risico's door het bepalen van de kans dat een risico zich voordoet en de gevolgen hiervan. Bij een groot project als de Borne Maten is het belangrijk voortdurend zicht te hebben op de risico's en hoe groot de

kans op een risico is. De (financiële) gevolgen zijn voortdurend inzichtelijk en de eventueel te nemen maatregelen zijn duidelijk.

Bij de start van de Bornsche Maten heeft geen risico inventarisatie plaatsgevonden. Er heeft geen discussie plaatsgevonden over de vraag: kan de Bornsche Maten een mislukking worden, welke risico's zijn er? In de tijd dat de planvorming plaatsvond was er een sfeer van alles kan, de bomen groeien tot in de hemel en het is een echte melk koe voor de gemeente Borne. Dit werd versterkt door de gedachte dat het ging om het bestaansrecht van de gemeente Borne.

De startactiviteit van de projectleider was het geven van een opdracht aan Royal Haskoning om een stedenbouwkundig ontwerp Bornsche Maten te maken. In het dossier is geen college besluit aangetroffen die de opdracht juridisch heeft afgedekt. Hiermee is in feite een overeenkomst tot stand gekomen door een juridisch niet bevoegde persoon. Hiermee is een juridisch risico genomen: het aangaan van een niet rechtsgeldige overeenkomst.

De feitelijke risico afweging is beperkt gebleven tot een financieel risico. Via de Grex wordt een jaarlijkse berekening gemaakt van de te verwachten uitgaven en inkomsten. Feitelijk vormt de berekende contante waarde de pijler op basis waarvan het financieel risico wordt gestuurd. De raad, die verantwoordelijk is voor het sturingsproces, heeft geen invloed gehad op bijv. de parameters welke ten grondslag liggen aan de GREX. Bijv. wordt gesteld dat het rentepercentage welke gebruikt wordt het omslagpercentage afgerond naar boven op een half procent zonder dat er een directe vergelijking mogelijk is. Het gaat hiermee uit van algemeenheden in plaats van exacte gegevens. Hiermee is het lastig een financieel risico te managen. In een later stadium is Maris ingevoerd. Via de halfjaarlijkse bestuursinformatie is de raad feitelijk geïnformeerd, maar heeft er een minimale discussie plaats gevonden over uitgangspunten.

Deel 2: Rechtmatigheid

Algemeen

Na de start van de ontwikkeling van de Bornsche Maten zijn er een 8 tal grondexploitaties (GREX) vastgesteld door de gemeenteraad Borne. Dit betreffen de GREX-en van de jaren 2006 tot en met 2013. Bestuurlijke besluitvorming rondom de GREX vindt een maand voor de behandeling van de jaarrekening plaats. De effecten van de grondexploitatie hebben hun doorwerking in de jaarrekening. Op dat moment blijkt of er al dan niet een voorziening moet worden getroffen of dat een tekort wordt opgevangen vanuit de jaarrekening.

Parameters

Bij de berekening van de GREX worden een aantal parameters gehanteerd welke van grote invloed zijn op de uitkomsten van het te verwachten eindresultaat. Parameters zijn uitgangspunten met een voorspellende waarde. Wijzigingen van de parameters hebben invloed op het te verwachten eindresultaat en daarmee vormen zij de basis voor het te voeren beleid. Besluiten over de GREX en daarmee ook de parameters zijn een belangrijk sturingsinstrument voor de raad.

Naast de parameters zijn de werkelijke opbrengsten en de werkelijke kosten van invloed op het eindresultaat van de exploitatie opzet. Recente ontwikkelingen en grote aanpassingen beïnvloeden het resultaat.

Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is de raad inzicht te verschaffen in de gemeentelijke sturings- en besluitvormingsprocessen bij de Bornsche Maten door middel van een (risico)analyse van deze sturings- en besluitvormingsprocessen vanaf het moment dat de Eerste Kamer op 18 september 2000 het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling Overijssel heeft aanvaard. De probleemstelling vanuit het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe zijn de sturings- en besluitvormingsprocessen met betrekking tot de Bornsche Maten vanaf 2000 tot stand gekomen en heeft risicoafweging plaatsgevonden?

Op basis hiervan zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld. Met betrekking tot het deelonderzoek GREX-Bornsche Maten zijn dit de volgende vragen:

- 1) Financiële risico's:
 - a) Welke risico's kunnen zich voordoen bij de realisatie van een groot project als de Bornsche Maten?
 - b) Zijn de risico's in kaart gebracht?
 - c) Heeft de organisatie een berekening en/of een financiële afweging gemaakt van eventuele risico's?
 - d) Is er een actieplan op gesteld ingeval een risico zich voordoet?
 - e) Heeft men nagedacht over welke acties men zal ondernemen mocht een risico zich voordoen?
- 2) GREX
 - a) Is de parameters GREX Bornsche Maten SMART-c geformuleerd?
 - b) Heeft de gemeente informatie verzameld om tot een beeldvorming te komen?

- c) Zijn er alternatieven geformuleerd?
- d) Zijn deze alternatieven afgewogen?
- e) Heeft de gemeente gekozen voor een weloverwogen en goed onderbouwde oplossing?
- f) Heeft een tussentijdse bijstelling van doelstellingen plaatsgevonden?
- g) Is deze bijstelling voldoende onderbouwd?
- h) Was de raad op de hoogte van deze overwegingen?

Onderzoeksmethode

Het deelonderzoek heeft met name betrekking op het aspect van rechtmatigheid en financiën. Het onderzoek is daarom niet in eigen beheer uitgevoerd maar door de gemeentelijke accountant.

Met de gemeentelijke accountant is een gesprek aangegaan over de geformuleerde vraagstelling en het bij behorende normenkader. In dit gesprek heeft de accountant aangegeven op enkele vragen geen antwoord te kunnen geven. De argumentatie hierbij is, dat de huidige gemeentelijke accountant sinds 2 jaar de controle verzorgd. Voordat de relatie met de huidige accountant tot stand kwam, verzorgde een ander accountantsbureau de controle. De huidige accountant wil het (al dan niet uitgevoerde) werk van de vorige accountant niet over doen c.q. beoordelen. Hierop heeft een bijstelling van de vraagstelling plaatsgevonden. De uiteindelijke overeengekomen onderzoeksvragen zijn:

- 1) Beoordeel het proces van aan- en verkopen van gronden. Betrek hierbij: Tijdigheid besluitvorming raad, inzicht in het bezit van de gronden, inzicht in de prognoses van grond aan en verkopen.
- 2) Sluiten de woningaantallen in de grexen aan met de ontwikkelagenda van de provincie en de contingent afspraken binnen Netwerkstad
- 3) Liggen aan de parameters bij de laatste herziening (31/12 2012) goede onderbouwingen ten grondslag
- 4) Is er een goede risicoanalyse en zijn de resultaten in beeld van de prijsontwikkelingen
- 5) Beoordeel (door middel van een deelwaarneming) de juistheid van de kosten ten laste van de complexen en de kostentoerekening
- 6) Beoordeel de financiële onderbouwing van de kredietvoorstellen

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen is gezocht naar een eenvoudige en effectieve manier om de GREX-en nader te analyseren. Hiervoor is gebruik gemaakt van een checklist zoals is ontwikkeld door de Rekenkamer gemeente Nijmegen.

Normenkader GREX Borsche Maten

De Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten vormen de wettelijke kaders waaraan is getoetst.

De Gemeentewet (artikelen 160 en 169) bepaalt dat het college van Burgemeester en wethouders bevoegd is tot het aankopen van onroerend goed. De wet geeft twee verbijzonderingen

- c. Het college geeft vooraf inlichtingen over het besluit als de raad erom vraagt, dan wel indien het besluit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente

- d. Indien het besluit ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben neemt het college pas een besluit nadat de raad zijn wensen en bedenkingen aan het college heeft kunnen uitbrengen.

De wettelijke delegatie van besluiten aan het college doet niets af aan het budgetrecht van de raad

BBV (artikel 16):

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- f. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting
- g. Een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente het grondbeleid uitvoert
- h. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
- i. Een onderbouwing van de geraamde winstneming
- j. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

Daarnaast heeft de Rekenkamer Borne specifieke aanvullende normen vastgesteld. Deze normen vormen samen het beoordelingskader dat wordt gehanteerd om tot deelconclusies en een samenvattend eindoordeel te komen. Het normenkader waaraan wordt getoetst is:

1. De Grex Borsche Maten is een bindend budget dat jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld.
2. De grondexploitatie wordt geopend indien deze minimaal kostendekkend is. De externe accountant toetst de plausibiliteit van de ramingen.
3. Een voorzienbaar verlies wordt direct genomen en winst bij beëindiging van de grondexploitatie. Tussentijds winst nemen kan uitsluitend indien aangetoond is, dat toekomstige inkomsten de uitgaven overstijgen.
4. De onttrekkingen aan de Grex Borsche Maten hebben rechtmatig plaatsgevonden.
5. Beleidskeuzes zijn gebaseerd op zorgvuldige afwegingen van de mogelijkheden, de verwachte consequenties van de verschillende keuzes en een daarbij behorende risicobeschouwing.
6. De wijze waarop omgegaan wordt met de risico's van een beleidskeuze behoren in het beleid te zijn verwoord in de gemeentelijke nota grondbeleid dan wel in een aparte nota over risicomanagement gemeente breed.
7. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de exploitatie van de Borsche Maten is schriftelijk vastgelegd en zowel de bestuurlijke-, ambtelijke- als de projectorganisatie is bekend met de verdeling.
8. Voor de raad is het inzichtelijk wat de resultaten en effecten van de ontwikkeling van de Borsche Maten zijn in relatie tot de doelstellingen en de verwachte (financiële) opbrengsten.

Bevindingen

Enkele cijfers

De Grex is bedoeld als sturingsinstrument voor de raad. Op basis van de vastgestelde parameters worden berekeningen gemaakt die leiden tot uitkomsten. De Grex van de jaren 2006 tot en met 2013 zijn bijgevoegd.

De verwachte eindwaarde en de contante waarde.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
eindwaarde	6,2	14,9	16,2	17	14,6	11,9	4,6	11,3
Contante waarde	3,2	8,3	9	5,2	4,5	4	1,7	4,5

Het werkelijk aantal verkochte kavels.

2006	98
2007	121
2008	189
2009	22
2010	130
2011	55
2012	227

Dit komt neer op een gemiddelde van 120 verkochte kavels per jaar.

Gehanteerde rente percentages

grex	omslagrente	Toegerekende rente
2007	4,77	5,5
2008	4,64	5,5
2009	4,26	5,5
2010	4,32	5,5
2011	4,57	5
2012	4,26	5

Bevindingen accountant.

Op 16 december 2013 heeft de gemeentelijke accountant de management letter uitgebracht en hierbij ook de beantwoording van de door de audit commissie gestelde onderzoeksvragen meegenomen. Een aantal vragen zijn niet beantwoord door de gemeentelijke accountant De niet beantwoorde vragen worden door de rekenkamercommissie meegenomen. De bevindingen/antwoorden van de accountant worden hieronder beschreven.

Beoordeel het proces van aan- en verkoop van gronden. Betrek hierbij: Tijdigheid besluitvorming raad, inzicht in het bezit van de gronden, inzicht in de prognoses van grond aan- en verkopen.

Aankoop gronden

In de managementletter zijn geen bevindingen opgenomen. Wel worden conclusies beschreven waarin wordt verwezen naar bevindingen op basis van ontvangen informatie. Welke informatie is ontvangen en op basis van welke uitkomsten de conclusies zijn gebaseerd is niet beschreven. De accountant geeft een technisch overzicht van het formele proces en niet van de werkelijkheid. De formeel juridische momenten worden genoemd zoals het structuurplan, bestemmingsplan, GREX en het feitelijk moment van aankoop. Aangegeven wordt dat geen oordeel wordt gegeven over de juiste wijze van aankoop omdat er in 2013 geen aankopen zijn geweest.

De conclusie is dat de raad tijdig is betrokken bij het proces en de verschillende stadia van aankoop gronden. Ook het inzicht ten aanzien van bezit van gronden en prognoses is toereikend. De accountant geeft aan dat de documentatie waaruit de informatie gehaald moet worden divers en complex is. Aanbevolen wordt te komen tot een dashboard waarin de actuele en door de raad gewenste informatie kan worden teruggevonden.

Verkoop gronden

Geconcludeerd wordt dat de raad voldoende betrokken is bij de verkoop gronden door middel van de GREX en bestuursinformatie. Geadviseerd wordt om voor de verkopen te komen tot een dashboard en een onderhandelingen register.

Sluiten de woningaantallen in de grexen aan met de ontwikkelagenda van de provincie en de contingent afspraken binnen Netwerkstad.

Binnen Netwerkstad zijn op dit moment geen afspraken over een ontwikkelagenda. Met de provincie zijn prestatieafspraken gemaakt over de periode van 2010 tot 2014. Geconcludeerd wordt dat de monitoring op de gemaakte afspraken beperkt zijn en onvoldoende actueel. Geadviseerd wordt afspraken te maken op basis van een marktonderzoek.

Liggen aan de parameters bij de laatste herziening (31 december 2012) goede onderbouwingen ten grondslag.

De reactie beperkt zich tot drie parameters te weten:

- Rente
- Opbrengst indicatie
- Kosten indexatie

Rente

De parameter rente is gebaseerd op de omslagrente afgerond naar een 0,5 naar boven voor risico afdekking. Dit wordt een goed uitgangspunt gevonden. Toch wordt geadviseerd om de in de grex rekening te houden met de daadwerkelijk betaalde rente. De door Borne gehanteerde rente is passend binnen de bandbreedte die vergelijkbare gemeenten hanteren.

Opbrengsten en kosten

Hiervoor is aansluiting gezocht bij de CBS index. Dit wordt als een goed uitgangspunt gezien. Geadviseerd wordt om de CBS cijfers te toetsen aan de lokale ontwikkelingen. Geadviseerd wordt om bij actualisering van de cijfers te kijken naar de gedane inschattingen en de gerealiseerde afwijkingen en deze te analyseren om te komen tot een nauwkeuriger en betrouwbaarder schattingsproces.

Is er een goede risicoanalyse en zijn de resultaten in beeld van de prijsontwikkelingen

Een goede risico analyse bestaat uit de volgende twee componenten;

- Tijdige onderbouwing van de risico's
- Mogelijke omvang en impact van de risico's betrouwbaar inschatten

Er twee momenten zijn waarop de risico's in beeld gebracht worden en besproken. Dit is elke drie maanden binnen het MT aan de hand van de rapportage uit Naris en bij het MPG. Naris wordt besproken binnen het MT en komt niet bij de raad. De risicomanagementrapportage wordt ieder kwartaal vertrouwelijk beschikbaar gesteld aan de raad. Het alleen bespreken van de risico's met de raad aan de hand van het MPG is beperkt.

De impact van de variabelen op de prijsontwikkelingen binnen de Bornsche Maten wordt in voldoende mate weergegeven.

Beoordeel (door middel van deelwaarneming) de juistheid van de kosten ten laste van de complexen en de kostentoerekening

Er heeft een beoordeling van het inkoopproces plaatsgevonden en er is gekeken welke correcties in 2011 en 2012 zijn aangebracht.

Inkoopproces

Er heeft een juiste kostentoedeling plaatsgevonden en de budgethouder heeft de kosten geautoriseerd. Er zijn geen afwijkende handelingen geconstateerd.

Correcties 2011 – 2012

De in het verleden doorgevoerde correcties hebben betrekking op de aan het project toegerekende personeelskosten. De incidentele correcties komen voort uit het feit dat personeel uren op het project hebben geschreven die er niet thuis hoorden. De uren toerekening gebeurde zowel vanuit het project als het programma. Dit is ontstaan doordat de gemeente in 2012 een nieuwe kosten verdeelstaat heeft ingevoerd. Er is een nieuwe projectmodule in gebruik genomen waardoor projectleiders zelf de uren die op het project worden geschreven moet autoriseren. De conclusie is dat er ten aanzien van het inkoopproces sprake is van voldoende beheersing.

Beoordeel de financiële onderbouwing van de kredietbeoordeling.

Aan het kredietvoorstel ligt in belangrijke mate de grondexploitatie ten grondslag. Daarnaast wordt bijgehouden welke kredieten en in welke mate zijn besteed. De documentatie van het voorstel en alsmede de onderbouwing hiervan is toereikend.

Vergelijking GREX

Vergelijk Grex 2008 en Grex 2009

De opzet van de Grex 2008 ten opzichte van de Grex 2009 verschilt door een langere doorlooptijd. De doorlooptijd is verlengd van 10 jaar naar 25 jaar. Het gevolg is een hogere rentetoe rekening. Deze is opgelopen van € 19.693.017 naar € 42.451.597,--.

De te verwachten eindopbrengst is gewijzigd van € 16,2 miljoen naar € 16,9 miljoen. De opzet van de te verwachten kosten en te verwachten inkomsten verschillen sterk. In de Grex 2009 zijn de verschillen ten opzichte van de Grex 2008 nauwelijks toegelicht.

Vergelijkingstabel uitgaven 2008 - 2009

post	2008 ⁸	2009
Verwervingskosten	57,0	58,2
Sloopkosten	1,0	0,8
Milieu onderzoek	2,0	6,9
Bodem sanering	4,4	
Hoofdinfrastructuur	5,2	
Bouwrijp maken	64,0	29,2
Vorbereiding en toezicht	18,9	5,6
STOG	9,0	
Fonds kunst	0,2	
Niet verrekenbare BTW	0,2	0,2
Overige	4,6	5,0
Overige	2,8	
L + (incl. rente)	11,5	
Plan ontwikkeling		13,3
Beheer en exploitatie.		0,5
financieringskosten		13,7
Bijdragen uit exploitatie.		15,8
Woonrijp maken		25,7
Totalen	180,8	174,9

⁸ De bedragen zijn afgerond naar 1/10 van miljoen

Vergelijkingstabel inkomsten 2008 - 2009

Post	2008	2009
woningbouw	203,2	
bedrijven	3,2	3,2
Winkels/horeca	0,8	0,9
Overige bestemmingen	1,7	
Subsidie rijk	0,01	0,06
Bijdrage AD	0,02	0,07
Overige opbrengsten	1,5	0,9
Sociale sector		9,7
Vrije sector		198,5
Huur pacht		0,4
Bijdragen derden		0,4
Overige bijdrage/subsidies		0,07
Voorzieningen		1,8
	210,4	216,0

Tot en met het jaar 2008 werd het model Enschede gebruikt voor het maken van de Grex. Omdat er behoefte was aan meer detailgegevens is het model Enschede uitgebreid en naar de Bornse behoefte aangepast.

Vergelijk Grex 2011 en Grex 2012

In 2010 is het STEC rapport uitgebracht met betrekking tot de woningmarktontwikkelingen. Op basis van dit rapport is de te verwachten aantal te verkopen kavels terug gebracht van 250 naar 110. Dit was de aanleiding om de GREX bij te stellen en met name de te verwachten eindopbrengst terug te brengen van € 11,8 miljoen naar € 4,6 miljoen.

Vergelijkingstabel uitgaven 2011 – 2012

post	2011	2012
Plan ontwikkeling	17,4	17,6
Vorbereiding en toezicht	5,0	5,1
verwerving	58,4	58,1
sloopwerken	0,7	0,7
milieu	7,1	6,7
Bouwrijp maken	23,2	23,0
Woonrijp maken	32,0	32,8
Beheer + administratie	0,7	0,7
Overige kosten	4,1	4,6
financieringskosten	18,0	20,0
Niet verrekenbare BTW	0,2	0,1
Bijdrage uit exploitatie.	16,6	16,2
	183,5	185,6

Vergelijkingstabel inkomsten 2011 – 2012

	2011	2012
Sociale sector	7,3	7,2
Vrije sector	202,6	197,8
Winkel/horeca	0,9	0,9
Voorzieningen	1,6	1,6
Huur/pacht	0,4	0,4
Overige opbrengsten	2,5	1,9
Subsidie rijk	1,4	2,0
Gemeentelijke bijdrage	0,2	0,2

Bijdragen derden	1,3	1,3
Overige bijdragen/subsidies	0,1	0,1
	218,3	213,4

Uitkomsten checklist GREX Borsche Maten

Bij de vaststelling van de GREX in 2009 is de doorlooptijd van de exploitatie Borsche Maten sterk gewijzigd. In 2009 is de doorlooptijd gewijzigd van 10 jaar naar 25 jaar. Dit zijn momenten waarin sterke aanpassingen van belangrijke parameters hebben plaatsgevonden. Met behulp van een checklist⁹ zijn de GREX-en 2009 en 2012 onderzocht. De resultaten hiervan zijn hierna beschreven.

⁹ De door de Rekenkamer gemeente Nijmegen ontwikkelde checklist is hiervoor gebruikt.

Beoordeling GREX Bornsche Maten 2009
Rekenkamercommissie Borne

Financieel

Vraag	Deelvraag	Bevindingen
<p>Wat is het financiële resultaat (eindwaarde en netto contante waarde) van de geactualiseerde grondexploitatie?</p>	<p>Er is een heldere verklaring nodig, indien eindwaarde en/of netto contante waarde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bij dezelfde uitgangspunten exact gelijk blijven of meer dan 7% afwijken van die van voorgaande exploitatie; • bij een wijziging van de uitgangspunten minder dan 7% afwijken van die van voorgaande exploitatie. Ga met behulp van deze checklist na of die heldere verklaring bestaat en/of doe navraag bij het college. 	<p>Het saldo van de te verwachten eindwaarde aan het einde van de looptijd van het plan verschilt nauwelijks in de Grex van 2008 t.o.v. de Grex 2009. De contante waarde is teruggegaan van 9 naar 5,2 miljoen. De doorlooptijd is verlengd van 10 jaar naar 25 jaar en de rentelast is gestegen van 19,7 miljoen in 2008 naar 42,5 miljoen in 2009.</p>
<p>Komen de gerealiseerde kosten overeen met de geprognosticeerde kosten? En de opbrengsten?</p>	<p>Zo nee: worden de oorzaken toegelicht? Bijvoorbeeld hogere/lagere prijzen, meer/minder uitgevoerd, eerder/later uitgevoerd. Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?</p>	<p>Door het verschil in boekwaarden te nemen is inzichtelijk te maken welke kosten zijn gemaakt in het betreffende jaar. De boekwaarde 2008 was 63,1 miljoen. De boekwaarde 2009 was 73,3 miljoen. De uitgaven zijn derhalve 10,2 miljoen geweest. Geprognosticeerde kosten waren 16,1 miljoen. Ten opzichte van de begroting is de realisatie 6,1 miljoen achter gebleven. Voor de inkomsten geldt: Gerealiseerde opbrengsten zijn 14,6 miljoen. De geprognosticeerde inkomsten waren 5,3. Ten aanzien van de begroting is de realisatie 9,3 miljoen hoger uitgevallen. In de Grex is niet verklaard wat het effect is van de afwijkingen van de mindere realisatie. Dit is alleen zichtbaar in de cijfers.</p>

Plangebied en grondgebruik

Vraag	Deelvraag	Bevindingen
Is de oppervlakte van het plangebied gewijzigd?	Zo ja: wat is de verandering? Wordt toegelicht waarom het plangebied is aangepast? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie is?	Er heeft geen wijziging plaatsgevonden in het plangebied.
Loopt de uitgifte volgens planning?	Wordt duidelijk hoeveel gronden uitgeefbaar zijn en wat hiervan reeds is uitgegeven? Zijn eventuele wijzigingen in de oppervlakte uitgeefbare gronden toegelicht? Zijn eventuele afwijkingen van de planning toegelicht? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	In de Grexen en de toelichtingen wordt vermeld hoeveel grond uitgeefbaar is en welke wijzigingen er optreden. Er wordt een overzicht gegeven van het totaal aantal verkochte en nog te verkopen aantal kavels. Er wordt geen vergelijk gemaakt tussen planning en realisatie.
Loopt de realisatie van het openbaar gebied volgens planning?	Wordt duidelijk hoe groot het oppervlak te realiseren openbaar gebied is en hoeveel hiervan is gerealiseerd? Zijn eventuele wijzigingen in de oppervlakte te realiseren gebied toegelicht? Zijn eventuele afwijkingen van de planning toegelicht? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	In de Grexen en de toelichtingen wordt vermeld hoeveel openbaar gebied is of wordt gerealiseerd. Ook wordt vermeld of er wijzigingen optreden. Er wordt geen vergelijk gemaakt tussen planning en realisatie. In de Grexen en de toelichtingen wordt vermeld wat is gerealiseerd. Dit is verweven in de informatie en niet in een oogopslag helder.
Programma		
Vraag	Deelvraag	Bevindingen
Is de realisatie van het programma overeenkomstig het vastgestelde programma?	Zo nee: wat zijn de verschillen, zijn deze toegelicht en is aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie en op het programma?	De verschillen tussen het programma en de gerealiseerde aantallen is geen aanleiding geweest tot aanpassing. Er wordt voortdurend ingespeeld op marktontwikkelingen. Er heeft geen trend analyse plaatsgevonden
Is het huidige/toekomstige programma gewijzigd ten opzichte van het vastgestelde programma?	Zo ja: waaruit bestaan deze wijzigingen, zijn deze toegelicht en wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie van het programma? <i>Voorbeelden van veel voorkomende wijzigingen: minder sociale koopwoningen en</i>	Aanpassingen in het programma zijn gebaseerd op de woonvisie en marktontwikkelingen. Om dit inzicht te vertalen is in 2009 in de Grex onderscheid gemaakt in sociale woningbouw en vrije sector. De effecten van de woonvisie zijn vertaald in de Grex.

	<i>meer vrije sector woningen, minder maatschappelijke functies en toevoeging van commerciële of bedrijfsfuncties</i>	
Wat is het te realiseren programma per jaar om aan het einde van de looptijd het volledige programma te realiseren?	Hoeveel kavels voor woningen en niet woningen zijn het afgelopen jaar verkocht? Hoeveel kavels voor woningen en niet-woningen zijn er nu in totaal verkocht?	Het totaal aantal verkochte kavels wordt vermeld. De cijfers per jaar worden niet vermeld zodat er geen trendanalyse gemaakt wordt.
Grondprijzen		
Vraag	Deelvraag	Bevindingen
Welke grondprijzen zijn het afgelopen jaar gerealiseerd voor woningen? En voor niet woningen?	Hoe verhouden deze zich tot de geprognostiseerde grondprijzen? Indien de grondprijzen zijn aangepast: - op basis van welke informatie is deze aanpassing gedaan (bv NVM,CBS, marktscan externe taxateur)? - Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	In de nota grondprijzenbeleid zijn de verkoopprijzen vastgesteld. De gehanteerde grondprijs komt overeen met het vastgestelde beleid. De prijs is aangepast op basis van de prijsindex. Dit is doorgerekend in de Grex.
Welke vrij op naam prijzen zijn het afgelopen jaar gerealiseerd voor woningen en voor niet woningen?	Hoe verhouden zich deze tot de gehanteerde grondprijzen?	Dit is vastgelegd in het grondprijzenbeleid.
Parameters		
Vraag	Deelvragen	Bevindingen
Met welke parameters wordt in de geactualiseerde grondprijzen gerekend?	Als er wijzigingen zijn, worden deze dan toegelicht en wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie? <i>Te denken valt aan de parameters: rente, inflatie, prijsontwikkeling, indexatie grondprijs, looptijd grondexploitatie, fasering</i>	Als parameters worden gebruikt: rente, kostenindexatie en opbrengstindicatie. Met ingang van 2009 is de parameter looptijd aangepast en doorgerekend. Ook is de indeling van kostensoorten gewijzigd en verbeterd ten opzichte van de Grex 2008. Er ontbreekt een opzet waarbij een vergelijking gemaakt kan worden

	<i>onderscheiden kostenposten, moment van realisatie grondopbrengsten.</i>	tussen gerealiseerde kosten/opbrengsten en begrote kosten/opbrengsten per jaarschijf.
Risiko's		
Vraag	Deelvraag	Bevindingen
Wat zijn actuele risico's in de exploitatie?	<p>Hier kan goed zicht op worden gekregen als in de toelichting op de grondexploitatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Een risico matrix is opgenomen waarin (wijzigingen in) risico's worden benoemd en gekwantificeerd en waarbij beheersingsmaatregelen worden aangegeven <p>En wanneer wordt aangegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> Of de grondexploitatie een financiële tegenvaller kan opvangen (bv met een post onvoorzien) Hoe de risico's zich verhouden tot de omvang van het totale risico van alle grondexploitaties en de daarvoor ingestelde reserves en voorzieningen 	In de toelichting is kort aangegeven welke ontwikkelingen zich voordoen en welke maatregelen genomen worden om in te spelen op deze ontwikkelingen. Er is echter geen risico matrix opgenomen met bijv. een what if analyse als de 4 ^e fase niet door gaat. Er is geen post onvoorzien opgenomen waaruit eventuele financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen. Financiële risico's zijn niet specifiek benoemd.
Overeenkomsten (specifiek voor overeenkomsten met een PPS constructie)		
Vraag	Deelvraag	Bevindingen
Hebben zich wijzigingen voorgedaan in gesloten overeenkomsten?	Zo ja: welke? Zijn deze toegelicht? Is ook aangegeven wat de impact van de wijzigingen op de grondexploitatie is en of de grondexploitatie dit kan dragen?	Er zijn uitvoeringsovereenkomsten met o.a. de VOF de Bongerd. Het is niet nader onderzocht of deze uitwerkingsovereenkomsten op de juiste wijze zijn verwerkt in de Grex. Aangenomen wordt dat dit het geval is.
Zijn er aanvullende overeenkomsten gesloten? (bv <i>allonges of sideletters</i>)	Zo ja wat is daarvan de invloed op de samenwerking, de daaruit voortvloeiende verplichtingen en de kosten- en opbrengstenverdeling? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige	

	grondexploitatie?	
Komen marktpartijen de vast- gestelde overeenkomsten na?	Zo nee wat wordt gedaan om nakoming te bewerkstelligen?	

Beoordeling GREX Bornsche Maten 2012 Rekenkamercommissie Borne		
Financieel		
Vraag	Norm/deelvraag	Bevindingen
Wat is het financiële resultaat (eindwaarde en netto contante waarde) van de geactualiseerde grondexploitatie?	Er is een heldere verklaring nodig, indien eindwaarde en/of netto contante waarde: <ul style="list-style-type: none"> • bij dezelfde uitgangspunten exact gelijk blijven of meer dan 7% afwijken van die van voorgaande exploitatie; • bij een wijziging van de uitgangspunten minder dan 7% afwijken van die van voorgaande exploitatie. Ga met behulp van deze checklist na of die heldere verklaring bestaat en/of doe navraag bij het college. 	De eindwaarde is teruggedaan van 11,9 miljoen naar 4,6 miljoen in 2012 (in 2013 weer naar 11,3 miljoen). Deze aanpassing is uitgebreid onderbouwd door middel van een woningmarktonderzoek en het Stec rapport. De contante waarde is terug gegaan van 4 naar 1,7 miljoen (in 2013 weer naar 4,5 miljoen)
Komen de gerealiseerde kosten overeen met de geprognosticeerde kosten? En de opbrengsten?	Zo nee: worden de oorzaken toegelicht? Bijvoorbeeld hogere/lagere prijzen, meer/minder uitgevoerd, eerder/later uitgevoerd. Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	Door het verschil in boekwaarden te nemen is inzichtelijk te maken welke kosten zijn gemaakt in het betreffende jaar. De boekwaarde 2011 was 85,7 miljoen. De boekwaarde 2012 was 93,6 miljoen. De uitgaven zijn derhalve 7,9 miljoen geweest. Geprognosticeerde kosten waren 6 miljoen. Ten opzichte van de begroting is de realisatie 1,9 miljoen hoger dan begroot. Voor de inkomsten geldt: Gerealiseerde opbrengsten zijn 5,1 miljoen. De geprognosticeerde inkomsten waren 10,1. Ten aanzien van de begroting is de realisatie 5 miljoen lager uitgevallen. In de Grex is niet verklaard wat het effect is van de afwijkingen van de mindere realisatie. Dit is alleen zichtbaar in de cijfers.
Plangebied en grondgebruik		
Vraag	Deelvraag	Bevindingen

Is de oppervlakte van het plangebied gewijzigd?	Zo ja: wat is de verandering? Wordt toegelicht waarom het plangebied is aangepast? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie is?	De oppervlakte van het plangebied is formeel nog niet gewijzigd in het onderzoekjaar.
Loopt de uitgifte volgens planning?	Wordt duidelijk hoeveel gronden uitgeefbaar zijn en wat hiervan reeds is uitgegeven? Zijn eventuele wijzigingen in de oppervlakte uitgeefbare gronden toegelicht? Zijn eventuele afwijkingen van de planning toegelicht? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	Binnen Netwerkstad zijn op dit moment geen afspraken over een ontwikkelagenda. Met de provincie zijn prestatieafspraken gemaakt over de periode van 2010 tot 2014. Geconcludeerd wordt dat de monitoring op de gemaakte afspraken beperkt zijn en onvoldoende actueel. In de Grexen en de toelichtingen wordt vermeld hoeveel grond uitgeefbaar is en welke wijzigingen er optreden. Dit is verweven in de informatie en niet helder inzichtelijk. In het onderzoek van de accountant wordt aanbevolen te komen tot een dashboard waarin de actuele en door de raad gewenste informatie kan worden teruggevonden.
Loopt de realisatie van het openbaar gebied volgens planning?	Wordt duidelijk hoe groot het oppervlak te realiseren openbaar gebied is en hoeveel hiervan is gerealiseerd? Zijn eventuele wijzigingen in de oppervlakte te realiseren gebied toegelicht? Zijn eventuele afwijkingen van de planning toegelicht? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	In de Grexen en de toelichtingen wordt vermeld wat is gerealiseerd. Dit is verweven in de informatie en niet in een oogopslag helder. In het onderzoek van de accountant wordt aanbevolen te komen tot een dashboard waarin de actuele en door de raad gewenste informatie kan worden teruggevonden.
Programma		
Vraag	Deelvragen	Bevindingen
Is de realisatie van het programma overeenkomstig het vastgestelde programma?	Zo nee: wat zijn de verschillen, zijn deze toegelicht en is aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie en op het programma?	Is in overeenstemming
Is het huidige/toekomstige	Zo ja: waaruit bestaan deze wijzigingen, zijn deze toegelicht	Vanaf het begin is duidelijk dat het programma niet wordt

programma gewijzigd ten opzichte van het vastgestelde programma?	en wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie van het programma? <i>Voorbeelden van veel voorkomende wijzigingen: minder sociale koopwoningen en meer vrije sector woningen, minder maatschappelijke functies en toevoeging van commerciële of bedrijfsfuncties</i>	gehaald. De verschillen tussen het programma en de gerealiseerde aantallen is pas na enkele jaren aanleiding geweest tot aanpassing. Monitoring op het programma heeft plaatsgevonden maar heeft pas in 2010 geleid tot actie.
Wat is het te realiseren programma per jaar om aan het einde van de looptijd het volledige programma te realiseren?	Hoeveel kavels voor woningen en niet woningen zijn het afgelopen jaar verkocht? Hoeveel kavels voor woningen en niet-woningen zijn er nu in totaal verkocht?	Hierin worden slechts totaal bedragen genoemd. In het onderzoek van de accountant wordt aanbevolen te komen tot een dashboard waarin de actuele en door de raad gewenste informatie kan worden teruggevonden.
Grondprijzen		
Vraag	Deelvragen	Bevindingen
Welke grondprijzen zijn het afgelopen jaar gerealiseerd voor woningen? En voor niet woningen?	Hoe verhouden deze zich tot de geprognostiseerde grondprijzen? Indien de grondprijzen zijn aangepast: - op basis van welke informatie is deze aanpassing gedaan (bv NVM,CBS, marktscan externe taxateur)? - Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	De impact van de variabelen op de prijsontwikkelingen binnen de Borsche Maten wordt in voldoende mate weergegeven.
Welke vrij op naam prijzen zijn het afgelopen jaar gerealiseerd voor woningen en voor niet woningen?	Hoe verhouden zich deze tot de gehanteerde grondprijzen?	Niet nader onderzocht.
Parameters		
Vraag	Deelvragen	Bevindingen
Met welke parameters wordt in de	Als er wijzigingen zijn, worden deze dan toegelicht en wordt	De parameter rente is gebaseerd op de omslagrente afgerond naar

geactualiseerde grondprijzen gerekend?	aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie? <i>Te denken valt aan de parameters: rente, inflatie, prijzontwikkeling, indexatie grondprijs, looptijd grondexploitatie, fasering onderscheiden kostenposten, moment van realisatie grondopbrengsten.</i>	een 0,5 naar boven voor risico afdekking. De door Borne gehanteerde rente is passend binnen de bandbreedte die vergelijkbare gemeenten hanteren. Opbrengsten en kosten. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de CBS index.
Risico's		
Vraag	Deelvragen	Bevindingen
Wat zijn actuele risico's in de exploitatie?	Hier kan goed zicht op worden gekregen als in de toelichting op de grondexploitatie: <ul style="list-style-type: none"> • Een risico matrix is opgenomen waarin (wijzigingen in) risico's worden benoemd en gekwantificeerd en waarbij beheersingsmaatregelen worden aangegeven En wanneer wordt aangegeven: <ul style="list-style-type: none"> • Of de grondexploitatie een financiële tegenvaller kan opvangen (bv met een post onvoorzien) • Hoe de risico's zich verhouden tot de omvang van het totale risico van alle grondexploitaties en de daarvoor ingestelde reserves en voorzieningen 	Er zijn twee momenten waarop de risico's in beeld gebracht worden en besproken. Dit is elke drie maanden binnen het MT aan de hand van de rapportage uit Naris en bij het MPG. De risicomangementrapportage wordt ieder kwartaal vertrouwelijk beschikbaar gesteld aan de raad. Het alleen bespreken van de risico's met de raad aan de hand van het MPG is beperkt. De impact van de variabelen op de prijsontwikkelingen binnen de Borne Maten wordt in voldoende mate weergegeven.
Overeenkomsten (specifiek voor overeenkomsten met een PPS constructie)		
Vraag	Deelvragen	Bevindingen
Hebben zich wijzigingen voorgedaan in gesloten overeenkomsten?	Zo ja: welke? Zijn deze toegelicht? Is ook aangegeven wat de impact van de wijzigingen op de grondexploitatie is en of de grondexploitatie dit kan dragen?	Er zijn uitvoeringsovereenkomsten met o.a. de VOF de Bongerd. Het is niet nader onderzocht of deze uitwerkingsovereenkomsten op de juiste wijze zijn verwerkt in de GreX. Aangenomen wordt dat dit het geval is.

Zijn er aanvullende overeenkomsten gesloten? (<i>bv allonges of sideletters</i>)	Zo ja wat is daarvan de invloed op de samenwerking, de daaruit voortvloeiende verplichtingen en de kosten- en opbrengstenverdeling? Wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de toekomstige grondexploitatie?	
Komen marktpartijen de vast- gestelde overeenkomsten na?	Zo nee wat wordt gedaan om nakoming te bewerkstelligen?	

Bijlagen

Lijst met afkorting

CBS	Bureau voor de Statistiek
CPO	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap
GreX	Grond Exploitaties
MER	Milieu Effect Rapportage
MT	Managementteam
MPG	Meerjaren Programma Grondexploitaties
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars
P&C cyclus	Planning en Control cyclus
PM	Pro Memorie
PPS	Publiek Private Samenwerking
Smart-c	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden-consistent

Vragen interviews

Lijst geïnterviewde personen

Drs. T. Ter Ellen, projectleider Bornse Maten
Dhr. L. Albers, wethouder gemeente Borne (bestuurlijk opdrachtgever)
Drs. R. Baveld, secretaris gemeente Borne (ambtelijk opdrachtgever)
Drs. G. Rozendom, hoofd afdeling
Dhr. J. Hoenderboom
Dhr. G. Nijhof
Dhr. M. Wielinga
Dhr. V. Kraster

Basis vragen interviews onderzoek BM

Inleiding.

In het onderzoeksvoorstel BM staat vermeld dat de volgende personen geïnterviewd gaan worden:

Bestuurlijk opdrachtgever (wethouder Alberts)
Ambtelijk opdracht gever (gemeente secretaris Robert Baveld)
Ambtelijk opdrachtnemer (projectleider Ton ten Ellen)
Hoofd financiën (Gerwin Nijhof)
Hoofd Grondbedrijf (Marcel Wielinga)
Coördinator bestemmingsplannen (Jos Hoenderboom)
Bestuur en strategie (Gert Jan Rozendom)

Tijdens het dossier onderzoek zijn een aantal thema's in het oog gesprongen welke van invloed zijn geweest op het proces van de ontwikkeling van de Bornsche Maten. Dit zijn de volgende thema's welke als casussen zullen worden uitgewerkt.

1. Samenwerkingsovereenkomst
2. PPS constructie
3. Ontwikkeling projectbureau
4. Boomkamp

Aan de hand van de genoemde casussen worden de interviews gehouden binnen de onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen zijn wat verder gespecificeerd per thema en vormen derhalve het vragenkader waar binnen de interviews plaats gaan vinden.

Per thema worden de volgende personen binnen opgestelde vragenkaders geïnterviewd:

Samenwerkingsovereenkomst:

Lex Alberts
Robert Baveld
Gert Jan Rozendom

Vragenkader

Wat was het doel van de samenwerkingsovereenkomst?
Welke invloed heeft de samenwerkingsovereenkomst gehad op de realisatie van de BM?
Welke risico's kunnen zich voor doen bij een project als de BM en in welke mate is hier rekening mee gehouden binnen de Samenwerkingsovereenkomst?
De samenwerkingsovereenkomst vermeldt dat een aantal punten nader uitgewerkt moet worden. Welke vervolg afspraken zijn gemaakt en hebben deze geleid tot het op stellen van een Plan van aanpak (projectmatig werken)
Op welke wijze is het college van B en W, de raad geïnformeerd over de uitkomsten van de ambtelijke c.q. bestuurlijk overleg voortvloeiende uit de samenwerkingsovereenkomst?

PPS constructie

Lex Albert
Robert Baveld
Ton ten Ellen
Jan van der Ende
Marcel Wielinga

Vragenkader

Wat is de directe aanleiding geweest om te onderzoeken of een PPS constructie mogelijk was en wie was de initiatiefnemer (ambtelijk, politiek/bestuurlijk)?
Waren vooraf duidelijke doelstellingen geformuleerd?
Heeft er een Sterkte en zwakte analyse plaatsgevonden van een PPS constructie voordat met BNG/OPP werd gesproken?
Is overwogen om een PPS constructie aan te gaan met andere partijen (bijv. De Bongerd) dan BNG/OPP?
Wat zijn de afwegingen geweest om af te zien van een PPS constructie
Op welke wijze is het college en raad geïnformeerd over de ontwikkelingen PPS constructies?

Ontwikkeling projectenbureau

Lex Alberts
Robert Baveld
Ton ter Ellen
Gert Jan Rozendom
Marcel Wielinga

vragenkader

Met welk doel is het projectenbureau in het leven geroepen en welke meerwaarde diende dit te hebben voor de ontwikkeling BM?
Zijn er heldere en duidelijke afspraken gemaakt binnen de projectorganisatie op het gebied van taken en bevoegdheden en zo ja, op welke wijze is dit vastgelegd?
Zijn er mandaat besluiten waarin dit geregeld is vanaf de opzet van de projectorganisatie?

Hoe is de communicatie vastgelegd binnen de projectorganisatie en op welke wijze zijn de verschillende schakels binnen de organisatie geïnformeerd van elkaars werk en resultaten? Op welke wijze is het college en raad betrokkene geweest bij de ontwikkeling van de projectorganisatie bij de start, de benoeming van de projectleider en later het projectenbureau? Zijn er duidelijke contractuele afspraken gemaakt bij het aantrekken van de externe projectleider en zo ja op welke wijze is dit vastgelegd?

Boomkamp

Lex Alberts

Ton ter Ellen

Marcel Wielinga

Jos Hoenderboom

Vragenkader

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan en de deelplannen heeft de positie van Boomkamp een rol gespeeld. Kun je hiervan een beeld schetsen welke rol dit is geweest?

Is er bij de vaststelling van het bestemmingsplan gewerkt met een checklist waar naar gekeken moet worden (bijv. welke onderzoeken) maar ook gekeken naar de strategische grondposities?

Is bij het opstellen van het bestemmingsplan en de wijzigingen gekeken naar de consequenties voor de partijen die een strategische positie hebben binnen het plangebied?

Is bij wijziging ook gekeken naar de belangen van bewoners in de reeds gerealiseerde plandelen en zo ja in hoeverre zijn de nieuwe bewoners er bij betrokken?

Op welke wijze hebben onderhandelingen plaatsgevonden tussen de belanghebbende partijen in het plangebied met name bij Boomkamp?

Op welke wijze is college en raad geïnformeerd over de ontwikkelingen?

VOORBEELD PROCEDUREREGELING GROTE PROJECTEN

Artikel 1. Aanwijzing groot project

1. De Raad kan – gehoord het College van burgemeester en wethouders - besluiten een activiteit aan te wijzen tot groot project, indien hij van mening is dat zijn kader stellende en controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie noodzakelijk is.
2. Deze aanwijzing vindt plaats op grond van één of meer van de volgende overwegingen:
 - a. er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
 - b. het project is politiek zeer relevant;
 - c. er is sprake van aanmerkelijke risico's;
 - d. er zijn substantiële financiële gevolgen aan verbonden;
 - e. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturingsproces en uitvoeringsproces.

Artikel 2. Startdocument

1. Het College zendt binnen vier weken na een besluit ingevolge artikel 1, 1e lid, van deze regeling aan de Raad een startdocument betreffende het project waarin tenminste de volgende elementen worden besproken:
 - a. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
 - b. de specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerde doelstelling(en) van het project;
 - c. een weergave van de geldende beleidskaders en de beleidsruimte;
 - d. een schets van de diverse beleidsalternatieven; de verwachte maatschappelijke of bestuurlijke consequenties van de alternatieven; de financiële consequenties van de alternatieven;
 - e. de motivering waarom wordt gekozen voor het voorgestelde project en waarom de alternatieven zijn afgefallen;
 - f. de rol van de gemeente bij dit project;
 - g. betrokkenheid van andere publieke of private partijen;
 - h. een globale kostenraming, de wijze van financiering, de inpassing van de exploitatielasten in de begroting;
 - i. een risicoanalyse en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen;
 - j. de voorziene planning van de te nemen beslissingen en de rol van de Raad daarin;
 - k. de hoofdlijnen van de organisatie van het project alsmede de aansturing en de beheersing daarvan;
 - l. een communicatieparagraaf.
2. De Raad kan desgewenst aanvullende eisen stellen aan de te verstrekken informatie.

Artikel 3. Voortgangsrapportages

In de tenminste eenmaal per halfjaar uit te brengen voortgangsrapportage is de door het College aan de Raad te verstrekken informatie – indien en voor zover van toepassing - gericht

op:

- a. de voortgang en de resultaten van de doelstellingen ten opzichte van de startnotitie;
- b. de politieke keuzevraagstukken, mede gelet op wat er leeft in de samenleving, inclusief de rol van de gemeenteraad daarin;
- c. de eventuele wijzigingen in de reikwijdte van het project;
- d. de ontwikkeling van de planning van het project;
- e. de ontwikkeling van de financiën van het project (waaronder dreigende kostenoverschrijdingen en het opvangen daarvan);
- f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's, zowel eerder genoemde als nieuwe risico's;
- g. de wijze waarop het project wordt aangestuurd en beheerst;
- h. de voorgenomen acties;
- i. alle door de Raad daarnaast gevraagde informatie;
- j. alle overige informatie betreffende het project waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Raad.

Artikel 4. Eindevaluatie

Het College zendt ter afronding van het project een evaluatienotitie aan de Raad. Daarin wordt tenminste aandacht besteed aan de volgende elementen:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de kosten van het project;
- c. informatie over de wijze waarop de risico's zijn onderkend en beheerst;
- d. informatie over de wijze waarop het project is aangestuurd en beheerst;
- e. informatie over de vraag hoe de samenwerking tussen College en Raad is verlopen en hoe de informatievoorziening heeft gefunctioneerd.

Artikel 5. Slotbepaling

Deze regeling wordt aangehaald als "Procedureregeling grote projecten gemeente".

BESTUURSLIJKE REACTIE

Geachte commissie,

Dank voor het toezenden van uw onderzoeksrapport 'Bornsche Maten Maatwerk?', conceptversie 12 augustus 2014. Tijdens de presentatie van dit conceptrapport op 2 september j. hebben wij al mondeling gereageerd (<http://gemeenteraad.borne.nl/vergaderingen/Rekenkamercommissie/2014/02-september/19:30:00>). Wij hebben begrepen dat hiervan -naast de audio-opnames- ook een beknopt verslag wordt gemaakt. In deze brief zullen wij dan ook niet alles uit de mondelinge reactie herhalen, maar ons richten op de hoofdlijnen en de conclusies en aanbevelingen.

In de eerste plaats willen we onze waardering uitspreken voor het vele werk dat de rekenkamercommissie en de auditcommissie hebben verzet. De Bornsche Maten is een complex project met een ingewikkelde aanloop. Het is beide commissies gelukt om de gemeentelijke sturings- en besluitvormingsprocessen in beeld te brengen en hier conclusies en aanbevelingen aan te verbinden.

De commissie heeft gekozen voor het onderzoeken van de periode vanaf 2001, terwijl in de periode tot 2001 een aantal ontwikkelingen grote invloed heeft gehad op de wijze van sturing en op het risicoprofiel dat is verbonden aan de Bornsche Maten. De grondposities van particulieren, de bouwclaimovereenkomst met V.O.F. De Bongerd en grondverwerving door de gemeente zijn daarin mede bepalend geweest. In deze periode is de gemeenteraad ook intensief betrokken. Dit heeft geleid tot het besluit van 21 december 2000, waarbij de gemeenteraad heeft ingestemd met de eerste en tweede nadere beschouwing en een ontwikkelkrediet beschikbaar is gesteld van fl. 55.000.000,--.

Een aantal conclusies in het rapport heeft betrekking op het begin van de onderzochte periode (2001-2005). Sindsdien is een aantal verbeteringen doorgevoerd in het project zelf, door verdere verbetering van het projectmatig werken, en in het proces van de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie.

Daarmee zijn in onze beleving in de afgelopen jaren aanbevelingen uit het rapport voor een deel al uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat wij waar mogelijk de aanbevelingen graag ter harte nemen en ook benieuwd zijn wat de behoefte van de raad is.

Samenwerkingsovereenkomst

Het rapport concludeert dat de samenwerkingsovereenkomst een intentieovereenkomst was die nader uitgewerkt diende te worden en dat de onderbouwing van de verstrekte compensatie aan de gemeente Hengelo ontbrak. Aanbevolen wordt om bij het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten SMART-c geformuleerde afspraken te maken en duidelijke controlemiddelen/bevoegdheden vast te leggen.

Wij delen deze conclusie en de aanbeveling, maar willen er wel een drietal opmerkingen bij maken, de "Overeenkomst samenwerkingsafspraken Borne-Hengelo" is geen privaatrechtelijke overeenkomst, maar een bestuursakkoord met afspraken over publiekrechtelijke bevoegdheden. Bij publiekrechtelijke bevoegdheden is het voldoen aan de Algemene wet bestuursrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur belangrijk. Een bestuursakkoord leent zich minder voor SMART-c geformuleerde afspraken; tegenover de verstrekte compensatie van 3,5 miljoen euro stond een contingent van 490 woningen. In een tijd waarin niet zonder contingent gebouwd kon worden, was dit een concrete tegenprestatie van de gemeente Hengelo; ook wij hebben geconstateerd dat de monitoring van deze afspraak lastig was. Sinds 2001 zijn samenwerkingsovereenkomsten verbeterd, waarmee de aanbeveling al in praktijk wordt gebracht.

Sturingsproces

De conclusie dat bij de start van de Bornsche Maten verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de projectleider niet schriftelijk zijn vastgelegd delen wij. Dat betekent echter niet dat door de projectleider genomen besluiten per definitie juridisch onjuist zijn. Een taakopdracht als zodanig maakt besluiten niet meer of minder juridisch juist. De ambtelijk opdrachtgever beschikte wel degelijk over gemandateerde bevoegdheden - die impliciet blijken uit de opmerking op pag. 21: "Besluitvorming hierover heeft plaatsgevonden door de ambtelijk opdrachtgever onder goedkeuring van het college." De aanbeveling om taken en bevoegdheden helder vast te leggen, is enkele jaren geleden onderkend en inmiddels geborgd met het bevoegdheidenschema projectleider Bornsche Maten.

De conclusie dat de raad met de vaststelling van de grondexploitatie (GreX) geen sturingsmogelijkheden in handen heeft delen wij niet. De periodiek door de raad vast te stellen grondexploitatie bevat alle benodigde informatie voor sturing en controle. Vanwege de complexiteit kunnen wij ons voorstellen dat de raad in de

praktijk onvoldoende sturings- en controlemogelijkheden ziet, maar het is aan de raad om in een dergelijk geval nadere toelichting te vragen.

Graag willen wij met de raad in gesprek over verbetering van de sturingsinformatie, ook in het licht van de nieuwe (kaderstellende en controlerende) rol van de gemeenteraad. Mogelijk kan een checklist of een dashboard hierbij behulpzaam zijn.

Voor de volledigheid geven wij hieronder de bestaande mogelijkheden voor (bij)sturing en controle:

- Nota grondprijzen (zie voor 2014: 13int02955): het college stelt de nota grondprijzen jaarlijks vast en brengt dit ter kennis van de raad. Hiermee wordt voldaan aan het door de raad vastgestelde beleid op dit punt.
- Memo parameters (zie voor 2014: 13int02955): deze memo wordt door het college jaarlijks in november-december voor kennisgeving aangenomen en aan de raad te kennisname gebracht. Hiermee is de raad in een vroeg stadium op de hoogte van de uitgangspunten die het college wil hanteren voor de herziening grondexploitaties.
- Concept grondexploitatie: voorafgaand aan de behandeling van de Grex in de commissievergadering vindt jaarlijks een vertrouwelijke bijeenkomst plaats waarin de Grex en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten zijn besproken en bediscussieerd.
- Grondexploitatie: bij vaststelling van de Grex is de raad in de gelegenheid om belangrijke parameters als programma, hoeveelheid uitgeefbare m² en grondprijzen bij te stellen. Sinds 2006 is in de Grex een gevoeligheidsanalyse opgenomen waarin is aangegeven welke gevolgen wijzing van belangrijke parameters als grondprijs en afzetsnelheid hebben op het exploitatieresultaat.

Besluitvormingsproces

De conclusie dat de gemeenteraad onvoldoende betrokken is geweest bij de besluitvorming over de Borsche Maten en een reactieve rol heeft gespeeld, laten wij aan het oordeel van de gemeenteraad zelf.

Het tweede deel van de conclusie, dat het college van B en W onvoldoende gebruik heeft gemaakt van zijn actieve informatieplicht, delen wij niet. Wanneer afgeweken werd van door de raad vastgestelde financiële en inhoudelijke kaders, is dit door de raad besloten door vaststelling van bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplannen en grondexploitaties. Het college van B en W heeft de raad over alle relevante ontwikkelingen geïnformeerd: primair in de reguliere planning en controldocumenten (begroting, bestuursrapportage en jaarrekening) en de grondexploitaties (nota grondprijzen, memo parameters, grondexploitaties). Daarnaast is de gemeenteraad uitgebreid geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, al dan niet in vertrouwelijkheid, zoals bijvoorbeeld de bespreking van het Stee-rapport.

Wij kunnen ons voorstellen dat de commissie deze conclusie nader onderbouwt of herformuleert. Wij begrijpen dat de gemeenteraad in een vroeg stadium betrokken wil zijn bij belangrijke ontwikkelingen, of het initiatief wil nemen om duidelijke kaders te formuleren en daarop te sturen. Waar mogelijk ondersteunen wij de gemeenteraad hierin. De aanbeveling om een reglement op te stellen met betrekking tot de informatiebehoefte van de gemeenteraad kunnen we daarom begrijpen. De vraag is echter of een reglement iets toevoegt aan de actieve informatieplicht van het college van B en W zoals die in art. 169 lid 1 t/m 4 van de Gemeentewet is opgenomen:

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. [...]

(In artikel 160 gaat het om privaatrechtelijke rechtshandelingen en juridische procedures.)

Risicoafweging

Het rapport concludeert dat de gemeenteraad onvoldoende instrumenten beschikbaar heeft om sturing te geven aan de financiële risico's van de Borsche Maten. Aanbevolen wordt een checklist 'Beoordeling Grex Borsche Maten' in te voeren.

Deze conclusie volgt volgens ons niet logisch uit de tekst die daarvoor in het rapport staat (p. 9). In de tekst wordt gesproken over de parameters van de Grex en de netto contante waarde, feitelijk dus de factoren die het resultaat van de grondexploitatie bepalen. Het kiezen van parameters en het bepalen van het resultaat van de Grex is echter niet hetzelfde als de "risico's van de Borsche maten". Financieel vertaalt gaat het bij risico's om de mogelijkheid dat door externe gebeurtenissen het geraamde financiële

resultaat van de vastgestelde grondexploitatie niet gehaald wordt.

Zowel in de meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) als in de kwartaalrapportages risicomanagement wordt gerapporteerd over de risico's van de grondexploitaties, waaronder de Borsche Maten. In de kwartaalrapportage risicomanagement is ook het risico van het eventueel niet doorgaan van de vierde fase opgenomen en financieel vertaald.

De conclusie en aanbeveling hangen samen met de conclusie dat de raad onvoldoende sturings- en controle mogelijkheden heeft. Wij zouden een eventuele checklist voor de beoordeling van de grondexploitatie dan ook willen betrekken bij het gesprek over verbetering van de sturingsinformatie.

Bevindingen accountant

Wij delen de conclusie van de accountant (managementletter 16 december 2013) dat de raad voldoende betrokken is bij aan- en verkoop van gronden, dat het inzicht in grondbezit en prognoses toereikend is, dat de parameters voldoende onderbouwd zijn en dat risico's en inkoop voldoende beheerst worden. De conclusies in het rapport laten zien dat de handelwijze van de gemeente binnen het project de Borsche Maten in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

De aanbevelingen over het werken met een dashboard, onderhandelingenregister en monitoring willen wij betrekken bij de verdere verbetering van de sturingsinformatie.

Checklist grondexploitatie

Op het gebied van sturing wordt de aanbeveling gedaan om door monitoring de verkoopprijsrisico's beter inzichtelijk te maken. Wij kunnen ons in deze aanbeveling vinden.

De conclusie, dat de risico-opslag op de rente onnodig hoog is en de aanbeveling om de parameter rente gelijk te stellen aan de omslagrente, behoeven naar onze mening nuancering.

Een oordeel over de hoogte van de risico-opslag hangt samen met de wijze waarop risicomanagement binnen grondexploitaties is vormgegeven. In de door de raad vastgestelde meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) is aangegeven dat de rekenrente voor de grondexploitaties in enig jaar wordt vastgesteld aan de hand van de omslagrente in de jaarrekening 2 jaar tevoren. Zodoende bepaalt de omslagrente in de jaarrekening 2012 de rekenrente in 2014. De parameter wordt altijd naar boven afgerond op halve procenten.

Elders in het rapport is geconcludeerd dat de parameters goed onderbouwd zijn. De methodiek om de rekenrente te baseren op de omslagrente in de jaarrekening van 2 jaar tevoren is gelijk aan de methodiek die in de begroting binnen de Algemene dienst wordt gehanteerd. Daarmee wordt de aanbeveling al in praktijk gebracht.

Ook de conclusie, dat de risicoanalyse te beperkt is, willen we nuanceren. De accountant spreekt zich (al enkele jaren) positief uit over de wijze waarop de gemeente Borne risicomanagement heeft geïmplementeerd. Ook de risicoanalyse wordt door de accountant als voldoende omschreven en de gehanteerde werkwijze wordt onderschreven (zie p. 12 Managementletter 2013, 13ink09042).

De aanbeveling om met behulp van de checklist 'Grex Borsche Maten' een goede risicoanalyse en monitor op te zetten, vatten wij dan ook op als een uitnodiging om dit samen met de gemeenteraad verder te verbeteren.

Onjuistheden en verduidelijkingen

Tot slot willen wij nog wijzen op een aantal, in onze ogen, feitelijke onjuistheden in het conceptrapport en enkele punten verduidelijken.

Op pagina 7 wordt gesteld dat de gemeenteraad niet in de gelegenheid is gesteld om het beleid bij te stellen op basis van het Stec-rapport. Het Stec-rapport is destijds gepresenteerd aan de raad en toen is het rapport uitgebreid bediscussieerd. De raad was toen, en is nu nog steeds, in de gelegenheid beleid bij te stellen.

Op pagina 13 is aangegeven dat er in de grondexploitatie geen post onvoorzien is opgenomen. Dit is feitelijk onjuist. In de grondexploitatie Borsche Maten per 1-1-2014 is een post onvoorzien van € 4,4 mln opgenomen, zijnde 5,4% van de nog te maken kosten.

De commissie kon niet vaststellen dat de toegezonden projectofferte de eindversie was (pagina 16). Wij willen bevestigen dat dit inderdaad de definitieve versie is.

Als laatste zin op pagina 22 is opgenomen "Er wordt vaak rechtstreeks vanuit de projectorganisatie overleg gevoerd met het bestuur". Feitelijk wordt tweewekelijks overleg gevoerd met de ambtelijk

opdrachtgever en maandelijks met de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever.

Op pagina 23 staat: "Voor het opstellen van het bestemmingsplan is een extern bureau ingehuurd." Feitelijk heeft de gemeentelijke organisatie het bestemmingsplan opgesteld, ondersteund door externen (stedenbouwkundige, landschapsarchitect, verkeerskundige).

De constatering "De projectleider was geen onbekende voor de ambtelijke organisatie" is onjuist. De projectleider heeft voor die tijd geen opdrachten uitgevoerd voor de gemeente Borne. De zin "Zoals nu ook het bureau ... in de Bornsche Maten zitten, sinds kort" wekt ten onterechte de suggestie dat het om verschillende mensen gaat. Alleen de landschapsarchitect is omwille van de continuïteit een dag per week in dienst getreden bij IM-RO toen hij van baan veranderde.

"Waar het initiatief heeft gelegen voor een onderzoek naar een PPS constructie is niet duidelijk" (pagina 24). De ambtelijk opdrachtgever heeft hiervoor het initiatief genomen.

Over het lagere compensatiebedrag voor het retentiegebied schrijft de commissie: "Deze informatie is niet kenbaar gemaakt aan de raad" (pagina 27). Omdat de bijdrage van het waterschap veel lager was dan de feitelijke kosten voor het retentiegebied, is dit niet aan de gemeenteraad meegedeeld. De kosten voor het retentiegebied waren hoger dan de ontvangen vergoeding. Het verkleinen van het retentiegebied was derhalve positief voor de grondexploitatie en bleef binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders.

Op 14 november 2011 is het beeldkwaliteitplan Singelwonen niet aangepast, maar vastgesteld (pagina 29, 5e regel van onder).

Bedoeld is waarschijnlijk de heer dr. J.W. van Zundert. (pagina 29, 3e regel van onder)

De zin "De startactiviteit van de projectleider... ontwerp Bornsche Maten te maken" (pagina 35, laatste twee regels) geeft de situatie niet helemaal correct weer. Door de projectorganisatie is het stedenbouwkundig ontwerp en het ontwerpbestemmingsplan opgesteld. De projectorganisatie bestond voor het overgrote deel uit Bornse ambtenaren en voor een klein deel uit externe deskundigheid die in Borne niet voorhanden was. Er is aan Royal Haskoning geen opdracht verstrekt voor het maken van een stedenbouwkundig ontwerp. Twee medewerkers van Royal Haskoning namen vanuit de projectorganisatie deel aan het vervaardigen van stedenbouwkundig ontwerp en het ontwerp bestemmingsplan. De alinea "De feitelijke risico's ... over uitgangspunten" (pagina 36) is lastig te volgen. Wellicht kan in het definitieve rapport nog worden verduidelijkt wat de commissie hier wil zeggen.

"Daarnaast heeft de Rekenkamer Borne specifieke aanvullende normen vastgesteld." (pagina 39) Onduidelijk is waar deze normen vandaan komen. Wij missen een onderbouwing van de keuze waarom aan deze specifieke normen zou moeten worden getoetst.

De lijst met geïnterviewde personen (pagina 55) bevat een aantal fouten. Hier de correcte lijst:
Dhr. T. ter Ellen, projectleider Bornsche Maten
Dhr. L. Albers, wethouder gemeente Borne (bestuurlijk opdrachtgever)
Dhr. R. Baveld, gemeentesecretaris/algemeen directeur gemeente Borne (ambtelijk opdrachtgever)
Dhr. G. Rozendom, teamcoördinator Bestuur en strategie
Dhr. J. Hoenderboom, teamcoördinator Ontwikkeling
Dhr. M. Wielinga, afdelingsmanager Grondgebied
Dhr. V. Kraster, planeconoom

Wij hopen dat deze reactie op het conceptrapport bijdraagt aan een nog beter definitief rapport. Dit rapport zien wij graag tegemoet.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,
De secretaris, De burgemeester,

G.J. Rozendom mr. drs. R.G. Welten

NAWOORD

De Rekenkamercommissie is positief over de reactie van het college van Burgemeester en wethouders. Met name de wijze waarop de behandeling van het onderzoeksrapport heeft plaatsgevonden heeft een toegevoegde waarde gegeven aan het rapport. In het kader van de ingezette bestuurlijke vernieuwing heeft het college ingestemd met de behandeling van het “concept” rapport in een openbare vergadering van de Rekenkamercommissie. Hiermee wordt de trend doorbroken dat de onderzoeksrapporten worden voorzien van alleen een schriftelijke bestuurlijke reactie. In de openbare vergadering van 2 september 2014 van de Rekenkamercommissie Borne heeft het college een eerste mondelinge reactie gegeven welke ook heeft geleid tot een verdere bijstelling van het onderzoeksrapport. Des al niet te min blijven er enkele opmerkingen vanuit het college over die vragen om een reactie vanuit de Rekenkamercommissie.

In uw bestuurlijke reactie geeft het college aan dat zij deels de conclusies en aanbevelingen deelt. Met de doorgevoerde aanpassingen gaan wij ervan uit dat het College de conclusies kan delen en overneemt. De Rekenkamercommissie stelt het zeer op prijs als het college de Rekenkamercommissie en Raad informeert over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen zodat de Rekenkamercommissie de aanbevelingen kan evalueren.

Procedure opstellen onderzoeksrapport.

Het concept rapport is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie met name bij de gemeentesecretaris. Daarnaast is het toegezonden aan de geïnterviewden. Het doel van het ambtelijk is het voorkomen dat feiten niet juist worden weergegeven. De reacties vanuit de organisatie zijn in het rapport verwerkt, zodat de feiten gecheckt zijn en dus kloppen. Tijdens de bijeenkomst van 2 september 2014 heeft het college er terecht op gewezen dat het onderzoek een lange tijdsperiode betreft en daardoor mede gelezen moet worden in een historisch perspectief. Dit laat onverlet dat lessen uit het verleden leerzaam zijn voor de toekomst. De lessen zijn vertaald in aanbevelingen die ook nu nog actueel zijn.

Samenwerkingsovereenkomst.

Het college deelt de conclusie en aanbeveling. Wel maakt zij een kanttekening dat tegenover de bijdrage van 3,5 miljoen euro een overdracht van een woning contingent van 490 staat welke destijds als hard werd gezien. Het rapport maakt duidelijk dat de overdracht van een contingent van 490 woningen wel Specifiek en Acceptabel was, maar niet Meetbaar, Realistisch en Tijdsgebonden.

Sturingsproces

Het college deelt de conclusie dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de start van De Bornsche Maten niet zijn vastgelegd. Zij geeft aan dat de door de projectleider genomen besluiten niet per definitie juridisch onjuist zijn. In deze gaat het om rechtmatig handelen. Wanneer er geen mandaatbevoegdheid was, is niet rechtmatig gehandeld. Wij hebben niet kunnen constateren dat er een vorm van gebruiksrecht was waarbij anderen dan het college de in het rapport genoemde opdrachten kon verstrekken. De genomen besluiten/opdrachten genomen door de projectleider zijn daarom feitelijk juridisch niet juist. Impliciet heeft het college dit ook geconstateerd gelet op de motivatie van het college voorstel/besluit d.d. 15 december 2009, nr. 09int00757.

Het college deelt de conclusie van de accountant dat de raad voldoende betrokken is bij aan- en verkoop van gronden en het inzicht in grondbezit en prognoses toereikend is, dat de

parameters voldoende onderbouwd zijn en dat risico's van in- en verkoop voldoende beheerst worden. Zoals in het rapport is aangegeven heeft de accountant een onderzoek gedaan naar de rechtmatigheidsaspecten. Deze constatering kloppen volledig. Gaat het echter om een effectieve en doelmatig sturing van het besluitvormingsproces spelen er andere aspecten. De Rekenkamercommissie heeft daarom aanbevolen om een checklist in te voeren die de raad de mogelijkheid geeft om meer sturing te geven aan de beleidskaders.

Besluitvormingsproces

Terecht geeft het college aan dat het aan de raad zelf is om te oordelen of zij voldoende en/of zij op accurate wijze is geïnformeerd door het college van Burgemeester en wethouders. Wat helder is, is dat in de formele besluitvorming en het besluitvormingsproces niet de herleiden is hoe de motivering tot stand is gekomen. Met andere woorden wat is de invloed van de raad op het proces geweest en wanneer zijn er formele informatie momenten geweest. Op grond daarvan doet de Rekenkamercommissie de aanbeveling om te komen tot een reglement over actieve en passieve informatie verstrekking.