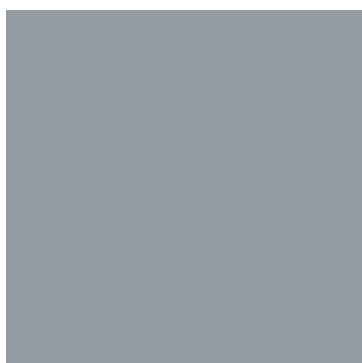
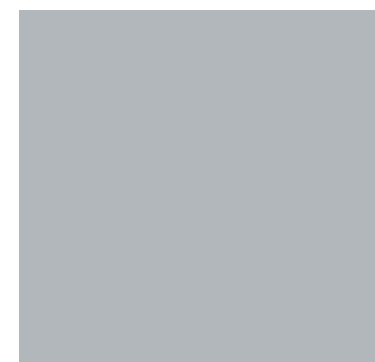




Voor eigen rekening en risico

Een rekenkameronderzoek naar de totstandkoming en uitvoering van de overeenkomsten tussen de gemeente Tilburg en het Consortium Stappegoor B.V.

Tilburg, juli 2015



RAPPORT VAN BEVINDINGEN

3 juli 2015

(DEEL II)

Onderlegger bij het bestuurlijk rapport (Deel I)

Rekenkamer Tilburg

De heer drs. N.W. Gouw (voorzitter)

De heer drs. T.L. van Mullekom

De heer prof. dr. H.A.A. Verbon

Mevrouw drs. W.M.A.E. Vermeer Msc MPG

Mevrouw drs. D.M.H. van Dongen (secretaris/onderzoeker)

Stadhuisplein 130 (Stadskantoor 1)

5038 TC Tilburg

013-5429255

www.tilburg.nl/rekenkamer.nl

rekenkamer@tilburg.nl

Inhoudsopgave

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

Hoofdstuk 1	Inleiding	3
Hoofdstuk 2	Casebeschrijving Stappegoor	
	2.1 Stappegoor in vogelvlucht	6
	2.2 Concessiemodel	10
Hoofdstuk 3	Uitwerking rode lijnen	
	3.1 Inhoudelijk programma	11
	3.2 Rol- en taakverdeling	18
	3.3 Juridische aspecten	23
	3.4 Inbreng en levering gronden	32
	3.5 Gebiedsexploitatie	42
	3.6 Financiering	47
	3.7 Kostenverdeling	53
Hoofdstuk 4	Risicoverdeling tussen gemeente en consortium	57
Hoofdstuk 5	Informatievoorziening aan de raad	63
	5.1 Inventarisatie informatievoorziening aan de raad	63
	5.2 Inhoud informatievoorziening	63
	5.3 Samenspel raad-college	67
	5.4 Informatievoorziening in relatie tot budgetrecht raad	68
Bijlage 1	Geïnterviewde personen	72
Bijlage 2	Documentenlijst	73
Bijlage 3	Amendement 15/ raadsvergadering januari 2004	74

Hoofdstuk 1 Inleiding

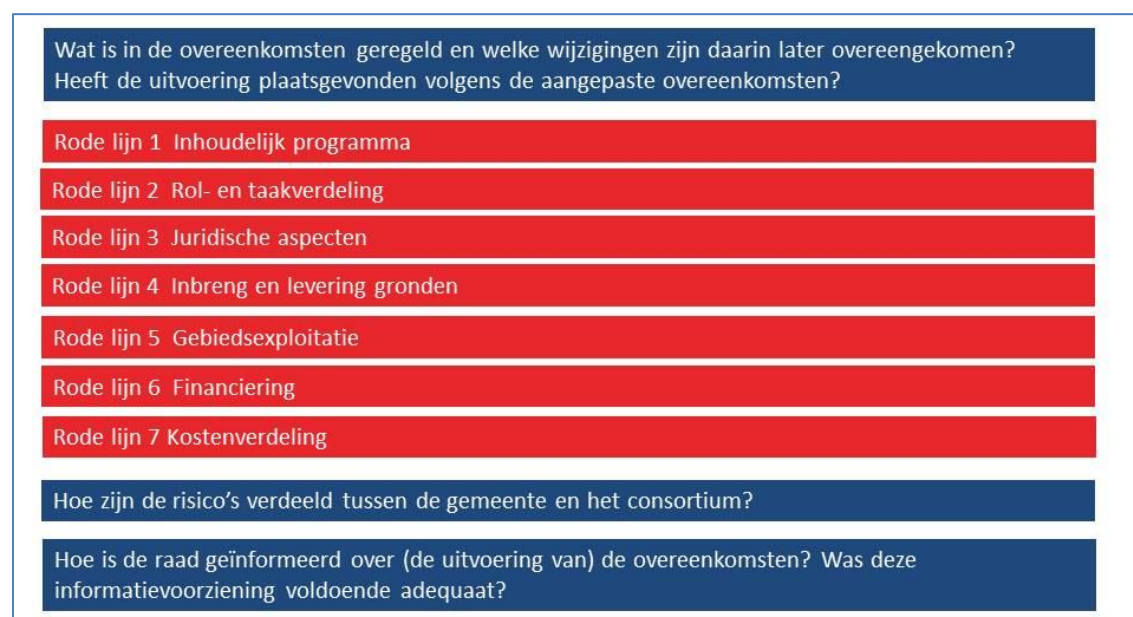
Aanleiding

In mei 2014 hebben leden van de Rekenkamer Tilburg gesproken met de afzonderlijke fractievoorzitters om wensen en suggesties te inventariseren voor de onderzoeksprogrammering voor het najaar 2014/voorjaar 2015. Stappegoor is daarbij meerdere malen door de fractievoorzitters genoemd. Hoewel er een raadsbrede behoefte leek te zijn aan een rekenkameronderzoek naar Stappegoor, bleken er verschillende meningen over de te kiezen insteek van het onderzoek: *'Het is een moeras aan afspraken waarover we het overzicht kwijt zijn, het zou goed zijn als we weer overzicht krijgen'*, *'Welke consequenties kan een negatieve uitspraak van de RvS hebben en zijn we voorbereid op eventuele toekomstige besluitvorming?'*, *'De vraag is of samenwerkingsconstructen als bij Stappegoor noodzakelijk zijn om gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren of kan het ook anders?'*, *'Hoe loopt de exploitatie van de sportaccommodaties (T-Kwadraat en de schaatsbaan) nu feitelijk?'*.

In september 2014 heeft de Rekenkamer Tilburg besloten onderzoek te gaan doen naar Stappegoor. Dit onderwerp scoorde hoog op de door de Rekenkamer Tilburg vastgestelde *'criteria voor onderzoekselectie'* (2009). Daarnaast wil de Rekenkamer Tilburg feitelijk inzicht verschaffen in de totstandkoming en de uitvoering van de overeenkomsten tussen de gemeente en het consortium, alsmede een oordeel vormen over de risicoverdeling tussen beide partijen. Ten slotte geeft de Rekenkamer een oordeel over de wijze waarop de raad geïnformeerd is gedurende het gehele proces.

Onderzoeksvragen /leeswijzer

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd welke overeenkomsten in de periode 2004-2014¹ zijn afgesloten tussen de gemeente en het consortium. Deze overeenkomsten zijn door de Rekenkamer bestudeerd en in de tijd met elkaar vergeleken langs een zevental 'rode lijnen'. Vervolgens heeft de Rekenkamer zich een oordeel gevormd van de risicoverdeling tussen het consortium en de gemeente. Ten slotte heeft de Rekenkamer gekeken naar de wijze waarop de raad gedurende het gehele proces is geïnformeerd door het college van B&W.



Figuur 1: Onderzoeksvragen

¹ De uitspraak van de RvS in februari 2015 is onderzoekstechnische de laatste bron die nog is meegenomen in het onderzoek. Besluiten van na februari 2015 vallen buiten het onderzoeksdossier.

Langs deze rode lijnen is het onderzoek opgebouwd. Per rode lijn is middels bureauonderzoek gekeken naar wat geregeld is in de overeenkomsten. Naast het bestuderen van de overeenkomsten en de daaraan gerelateerde raadsvoorstellen en collegebesluiten, heeft de Rekenkamer Tilburg gesproken met betrokken ambtenaren en bestuurders.² Vervolgens heeft de Rekenkamer Tilburg zich een oordeel gevormd. Adviesbureau *Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling* is gevraagd kritisch met het rapport van bevindingen mee te lezen en het van het nodige commentaar te bezien. Metafoor RO heeft expertise op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen en vastgoedmanagement.

Onderlegger voor het bestuurlijk rapport

Dit *rapport van bevindingen (deel II)* vormt de inhoudelijke onderlegger van het bestuurlijk rapport 'voor eigen rekening en risico' (*deel I*). Het rapport van bevindingen bevat een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksdata op basis waarvan de Rekenkamer haar bevindingen en constatering heeft gebaseerd. Het rapport is technisch van aard en bevat in de verschillende rode lijnen diverse overlap, waardoor het rapport minder makkelijk leest. Het bestuurlijk rapport is op hoofdlijnen opgesteld en bevat tevens de overstijgende conclusies en aanbevelingen.

Het *ontwerp- bestuurlijk rapport* is op 19 mei 2015 aangeboden aan het college van B&W ten behoeve van de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure. Deze nota van bevindingen is op 21 mei 2105 voor een ambtelijke feitencheck, voorgelegd aan betrokken ambtenaren. Op basis van de ambtelijke feitencheck zijn nog een aantal wijzigingen doorgevoerd. Op 18 juni 2015 heeft het college van B&W het definitieve *bestuurlijk rapport (deel I)* en de *nota van bevindingen (deel II)* ontvangen.

Leeswijzer

De uitwerking van de rode lijnen is te vinden in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de risicoverdeling tussen het consortium en de gemeente. In hoofdstuk vijf volgt de beantwoording van de onderzoeksvraag over de informatievoorziening aan de raad. Alvorens tot beantwoording van de onderzoeksvragen wordt overgegaan, volgt in hoofdstuk twee een korte beschrijving van het procesverloop (2004-2014) en een theoretische uiteenzetting van het concessiemodel. Op de volgende pagina is een overzicht weergegeven van de raads- en collegebesluiten.

² In bijlage 1 is een overzicht weergegeven van de geïnterviewde personen.

Overzicht bestuurlijke stukken Stappegoor 2002-2014³

IOK2004 (2002-2004)	COK2006 (2005-2008)	FOK2009 (2009 – 2011)	AOK2012 (2012-2013)	UOK2014 en VOK2014 (2014 – 2015)
Raadsbesluiten				
- Visie Stappegoor (dec. 2002) - Masterplan Stappegoor 2002 (jan. 2004)	- Stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor (febr. 2006) - Raadsbesluit tot het opnieuw nemen van een voorbereidingsbesluit (jan. 2007) - Raadsvoorstel parkeren Stappegoor (aankoop parkeergarage & gebruikerstarieven (sept. 2008)	Raadsbesluit inzake herijking concessieovereenkomst Stappegoor (juni 2009)	- Raadsvoorstel aanvullende overeenkomst (maart 2012) - Raadsvoorstel ten aanzien van aanvullende overeenkomst (dec. 2012) = AOK2012 - Bestemmingsplan Stappegoor (dec. 2013) - Investeringskrediet parkeervoorziening Stappegoor (dec. 2013)	Raadsvoorstel Ronde Prof. Goossenslaan (juli 2014)
Collegebesluiten				
Intentieovereenkomst Stappegoor (juni 2004) = IOK2004	Concessieovereenkomst Stappegoor (mei 2006) = COK2006	- Herijking concessieovereenkomst (april 2009) - Ruimtelijke/functionele doorontwikkeling Stappegoor (april 2009) - Overeenkomst overbruggingskrediet tot levering (juli 2009) = FOK2009 - Aankoop Euroscoopgarage (jan. 2010)	- Collegebesluit borgstelling Stappegoor (dec. 2012) - Ontheffing parkeren bouwverordening en overname parkeervoorzieningen Stappegoor (nov. 2013) - Informatienota stand van zaken Stappegoor (maart 2013)	- Omgevingsvergunning bouw XL (jan. 2014) - Uitvoeringsovereenkomst (juli 2014) = UOK2014 - Beroepsprocedure Euroscoop minnelijke oplossing (sept. 2014) = VOK2014 - Bekrachtiging van besluit Stappegoor van 24 september (sept 2014) - Raadsbrief m.b.t. financieringscontract consortium Stappegoor (dec. 2014)

Afgesloten overeenkomsten

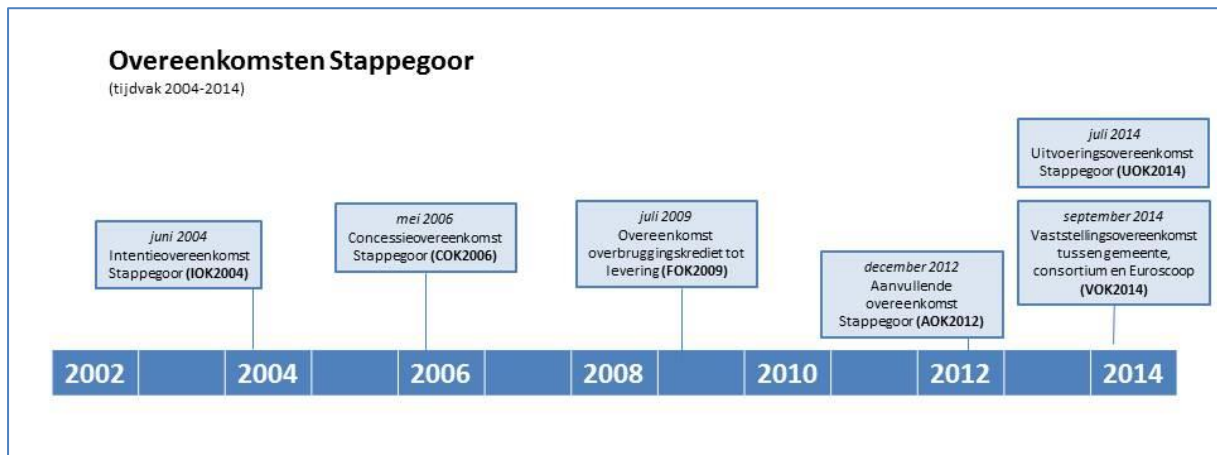
³ Data die genoemd zijn in bijgevoegd schema betreffen de data waarop raad- en of college een besluit heeft genomen. De daadwerkelijke ondertekening datum van de overeenkomsten kan afwijken.

Hoofdstuk 2 Casebeschrijving Stappegoor

Alvorens hierna in te zoomen op de belangrijkste onderzoeksbevindingen (hoofdstuk 3-5), wordt eerst een korte historische casebeschrijving gegeven. In de volgende paragraaf volgt een uiteenzetting over het gehanteerde concessiemodel.

2.1 Stappegoor in vogelvlucht

In een tijdvak van 2002-2014 zijn er diverse overeenkomsten tussen de gemeente en het consortium afgesloten welke schematisch in onderstaande figuur zijn weergegeven. In dit rapport worden deze overeenkomsten afgekort met IOK2004, COK2006, FOK2009, AOK2012, UOK2014 en VOK2014.



Figuur 2: Tijdslijn afgesloten overeenkomsten

Campus+ variant leidde tot de intentieovereenkomst (2004)

Sinds 2002 is er veelvuldig gesproken over de gewenste ontwikkeling van het gebied Stappegoor; het gebied ingeklemd tussen de Ringbaan Zuid, de Stappegoorweg, de A58 en de Goirleseweg. De gemeente nam aanvankelijk het initiatief voor de ontwikkeling van het plangebied. In 2002 werd uitgegaan van de 'Campus+ variant': een (studenten) woon-, leef-, leer- en sportgebied. Deze campus+ variant werd op 27 januari 2003 door de gemeenteraad vastgesteld. Vervolgens heeft de gemeente het Masterplan opgesteld, dat op 26 januari 2004 werd vastgesteld door de raad. Tot dit moment was de gemeente leidend in het proces. Rond de besluitvorming over het Masterplan is (op eigen initiatief) door Crapts Projectontwikkeling BV onder andere een studie gedaan naar de ontwikkeling van de omgeving van het WII-stadion. Ook heeft deze projectontwikkelaar in die periode contacten gelegd met ontwikkelaar Van Wijnen (die gronden langs de A58 bezat) en met verschillende sportverenigingen in het gebied. Halverwege 2004 is een *Intentieovereenkomst* (IOK2004) getekend door de gemeente met een samenwerkingsverband bestaande uit Crapts Projectontwikkeling BV, Hopman Interheem BV en Rabo Vastgoed BV. Doel van de IOK2004 was het formuleren van uitgangspunten en afspraken ten aanzien van het onderzoek naar de mogelijkheid van samenwerking tussen partijen. In het collegebesluit inzake de intentieovereenkomst is te lezen dat de gemeente in *exclusiviteit* gekozen heeft voor de samenwerking met genoemde marktpartijen.

Naar een concessieovereenkomst (2006)

Op 13 februari 2006 stemde de gemeenteraad unaniem in met de stedenbouwkundige uitwerking van het Masterplan Stappegoor op basis van het concessiemodel. Een bestuurlijke discussie over de keuze voor het concessiemodel vond toen in de raad niet plaats. Deze keuze voor een concessie was toentertijd gangbaar binnen de ruimtelijke orderingsstroom (in een periode van hoogconjunctuur) in Nederland.

Binnen de afgesloten concessie (2006) was er aanvankelijk sprake van een ('financiële') balans, waarbij de gemeente een sporthal, de schaatsbaan en een aangelegd openbaar gebied zou verkrijgen en de marktpartijen woningen en commerciële ruimten zouden mogen realiseren op de door de gemeente ingebrachte gronden. Dit alles zou plaatsvinden met *'gesloten beurzen'*. De door het consortium aangelegde parkeervoorzieningen zouden tegen kostprijs door de gemeente worden overgenomen en de sportverenigingen zouden op basis van het principe *'nieuw voor oud'* door het consortium verplaatst worden binnen het plangebied. Op verzoek van de gemeenteraad werd overeengekomen dat de onrendabele objecten (sporthal en schaatsbaan) als eerste zouden worden gerealiseerd, alvorens het consortium winst kon gaan halen uit de grond- en opstalexploitatie.

Op basis van het aangenomen raadsbesluit over de stedenbouwkundige uitwerking (februari 2006) werd door het college in september 2006⁴ met het consortium de *Concessieovereenkomst* (COK2006) afgesloten. Deze overeenkomst heeft in die periode niet voorgelegen aan de raad voor *'wensen en bedenkingen'*. In de COK2006 werden op hoofdlijnen afspraken vastgesteld over de gebiedsontwikkeling van Stappegoor. Beide partijen constateerden dat er nog sprake was van een tekort in de grondexploitatie, maar dat er een goed perspectief was op een sluitende exploitatie. In de COK2006 is contractueel overeengekomen dat *'partijen gezamenlijk zullen streven naar en ieder voor zich meedenken in het opvangen, c.q. terugdringen van dit tekort'*. Deze contractuele afspraak bleef onvermeld in het collegebesluit.

Diverse omstandigheden leidden tot aanpassing van oorspronkelijk plan (2008/2009)

In november 2008 werd een motie door de raad aangenomen *'om te onderzoeken of er mogelijkheden waren om te komen tot een andere invulling van het Stappegoorgebied'*. In de periode na het afsluiten van de COK2006 hadden zich omstandigheden voorgedaan die voorzetting van de oorspronkelijke plannen onmogelijk maakte. Zo wilde de gemeente zelf een deel van het plangebied waar aanvankelijk woningen op waren voorzien (Abcove-locatie) toch liever reserveren voor een mogelijke afslag van de A58. De Fontys-Sporthogeschool vertrok (onverwacht) uit het plangebied en er waren gewijzigde plannen voor het complex van de hockeyvereniging Forward. Ook de planvorming rond voetbalvereniging Willem II veranderde meerdere malen. Bovendien bleek door de verslechterde woningmarkt het consortium niet in staat een 'commercieel plan' op te stellen om met de ontwikkeling van het rendabele deel van het gebied van start te gaan.

In juni 2009 nam het college het besluit om te gaan streven naar een herijking van de concessieovereenkomst en richtte de raad voor te stellen om een krediet aan het consortium beschikbaar te stellen. In de inleiding bij het raadsvoorstel werd vermeld dat het *'noodzakelijk was een aanvullende regeling tussen partijen te treffen, teneinde de bedrijfscasus in stand te houden'*. Rond die periode werden de sporthal T-kwadraat en de Ireen Wüst ijsbaan opgeleverd door het consortium en in gebruik genomen door de gemeente. Het consortium had daarmee voldaan aan een deel van haar contractuele verplichtingen. Aangezien er nog geen grond door de gemeente was en kon worden geleverd, werd aan de raad voorgesteld om in te stemmen met een krediet aan het consortium ter hoogte van 22,5 miljoen euro. Bij de bepaling van de hoogte van dit krediet werd daarbij uitgegaan dat sporthal een 'waarde' van circa 15 miljoen euro had en de schaatsbaan een 'waarde' van circa 7,5 miljoen euro.

In juli 2009 heeft het college de overeenkomst *Overbruggingskrediet tot levering* (FOK2009) met het consortium afgesloten. De gemeente stelde een krediet beschikbaar aan het consortium ter overbrugging van de periode tot levering aan de gronden voor de door het consortium gemaakte stichtingskosten van de sporthal en de schaatsbaan. Er werd contractueel geregeld dat het consortium een afnameplicht kreeg van de gronden. De terugbetaling van het overbruggingskrediet

⁴ In mei 2006 nam het college een besluit met betrekking tot de concessieovereenkomst. De overeenkomst zelf werd ondertekend in september 2006.

(periodieke aflossing) werd gekoppeld aan een in gezamenlijkheid opgesteld leveringsschema voor de grond, waarbij aan de afzonderlijke vlekken een 'berekende' waarde werd toegekend die boekhoudkundig optelde tot 22,5 miljoen euro. Het consortium diende daarnaast diende een jaarlijkse rentevergoeding aan de gemeente af te dragen. Ook is met het afsluiten van de FOK2009 contractueel vastgelegd dat partijen de intentie hadden om (in verband met gewijzigde omstandigheden) de afspraken zoals opgenomen in de concessieovereenkomst, inclusief de ruimtelijke/functionele opzet, op onderdelen aan te passen en nadere afspraken te maken in aanvulling op de COK2006.

Intensief bestuurlijk en ambtelijk overleg over gewijzigde voortzetting gebiedsontwikkeling

Van 2009 tot december 2012 vond er intensief overleg plaats tussen de gemeente en het consortium (op bestuurlijk en ambtelijk niveau) om te komen tot een gewijzigd plan. Dit resulteerde in oktober 2011 in het zogenoemde 'afsprakenkader', dat in maart 2012 werd geconcretiseerd in het raadsvoorstel 'Aanvullende overeenkomst Stappegoor'. In dit raadsvoorstel wordt aangegeven dat 'terug naar de start' geen optie was en 'dat de gemeente een (contractuele) inspanningsverplichting had om gezamenlijk op zoek te gaan naar een planinvulling die binnen de contouren van de overeenkomst als uitvoerbaar werd beoordeeld'. De raad stemde in met het voorstel om de ruimtelijke/functionele koers te wijzigen voor nieuwe ontwikkelingen in het plangebied. Tevens droeg de raad het college op om het detailhandelsbeleid te wijzigen en de herziening van het bestemmingsplan voor te bereiden.

Een nieuw plan met een supermarkt-XL (2012)

Na een lang en intensief traject van onderhandelen werd in december 2012 de *Aanvullende Overeenkomst* (AOK2012) afgesloten. Voor het afsluiten van deze overeenkomst is expliciet de instemming van de raad gevraagd. De complete overeenkomst, inclusief de bijlagen met daarin onder andere de vertrouwelijke gebiedsexploitatie, was gevoegd bij het raadsvoorstel en/of vertrouwelijk in te zien bij de griffie. De door de gemeente opgestelde risicoparagraaf, waarbij het stoppen-scenario en het doorgaan-scenario tegenover elkaar werden gezet, lag eveneens vertrouwelijk ter inzage voor de raad. In deze risicoparagraaf werd in concluderende zin gesteld dat het sluiten van de AOK2012 minder risicovol wordt geacht dan het niet sluiten van de aanvullende overeenkomst.

De grondige wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke COK2006 werd in het raadsvoorstel gemotiveerd op basis van het vertrek van belangrijke spelers uit het gebied en de crisis in de woningmarkt, zodat 'ongewijzigde voortzetting van in 2006 opgezette planvorming onwenselijk en financieel niet te verantwoorden was'. 'De nieuwe afspraken leiden tot een meer realistische programmatische invulling en een betere afbakening tussen gemeente en consortium: het marktrisico voor het consortium en de planologische risico's voor de gemeente'.

Het plangebied werd met de AOK2012 gewijzigd en er werd een nieuw inhoudelijk programma opgezet met als belangrijke onderdelen de ontwikkeling van een supermarkt-XL en woningbouw op de voormalige locatie van Ons Vios en de Gemeentewerf. Daarnaast werd een nieuw financieringsarrangement afgesproken waarbij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) voor maximaal 40 miljoen euro krediet beschikbaar zou stellen aan het consortium. De gemeente stond hierbij garant jegens de BNG en zou hiervoor een garantiepremie van het consortium ontvangen. Voor het bedrag boven de 22,5 miljoen euro (maximaal 17,5 miljoen euro) bedong de gemeente een concerngarantie van de moedermaatschappijen TBI Holding BV en Rabo Vastgoedgroep Holding BV. De afbouw van het risico van de garantie vindt plaats naar rato van de grondwaarde van de leveringen. Er is hiertoe opnieuw een leveringsschema voor de grond opgesteld met daarbij ook een schema 'risico afbouw gemeentegarantie' dat gelijke tred houdt met het leveringsschema voor de grond.

Het planologische risico bij de gemeente

In de AOK2012 heeft de gemeente zich verplicht om zich in te spannen om het bijgestelde plan planologisch mogelijk te maken. Mocht de in de AOK2012 gewijzigde ruimtelijke opzet in de afgesproken vorm planologisch niet haalbaar zijn en/of de overeengekomen leveringsdata niet gehaald worden, dan kunnen gemeente en consortium in *nader overleg* het plan zodanig aanpassen dat daardoor alsnog een planologisch realiseerbaar plan met een haalbare gebiedsexploitatie ontstaat. Mocht dit overleg niet leiden tot een alsnog bijgesteld plan dan hebben het consortium en de gemeente de verantwoordelijkheid om in gezamenlijk overleg een oplossing te vinden in het tekort in de gebiedsexploitatie. Daarbij zijn er een viertal mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd waaronder het eventueel bieden van compensatie (planologisch of financieel) door de gemeente richting het consortium aan de orde kan komen. Dit *nader overleg* is louter aan de orde wanneer er sprake is van planologische belemmeringen. Het zich voordoen van belemmeringen die vallen onder het marktrisico voor het consortium, kunnen niet leiden tot het contractueel vastgelegde *nader overleg*.

In december 2013 stemde de raad in met het aangepaste bestemmingsplan Stappegoor, dat onder andere voorzag in de mogelijkheid om de supermarkt-XL te realiseren. Daarnaast stemde de raad in met een investeringskrediet ter grootte van 1,2 miljoen euro voor de overname van 450 extra benodigde parkeerplaatsen als gevolg van de supermarkt-XL. Tegen het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de bouw van de supermarkt-XL zijn vervolgens door verschillende partijen beroepsprocedures gestart bij de Raad van State.

Uitvoeringsafspraken contractueel vastgelegd

In juli 2014 hebben het college en het consortium een *Uitvoeringsovereenkomst* (UOK2014) afgesloten. In deze overeenkomst zijn reeds gemaakte afspraken uit de COK2006, FOK2009 en AOK2012 nader uitgewerkt zoals de afspraken met betrekking tot de aanbesteding van de inrichting van het openbaar gebied, de fiscaliteit en afspraken ten aanzien van de (kostenverdeling van) infrastructurele voorzieningen (o.a. de aanleg van een rotonde, de aanpassing van de kruising met de Ringbaan Zuid en de realisatie van extra (circa 450) parkeerplaatsen).

Ten slotte werd tussen het consortium, de gemeente en de Euroscop in september 2014 een zogenaamde *Vaststellingsovereenkomst* (VOK2014) afgesloten. De partijen kwamen daarin tot een schikking om de toegankelijkheid van de parkeervoorzieningen te verbeteren. Deze verbeteringen worden pas doorgevoerd nadat vaststaat dat de supermarkt-XL daadwerkelijk gerealiseerd zal worden (wanneer er sprake is van een onvoorwaardelijke huur-, dan wel koopovereenkomst tussen consortium en een exploitant en wanneer een onherroepelijke omgevingsvergunning is afgegeven).

Groen licht van de Raad van State

In februari 2015 verklaarde de Raad van State de bezwaren tegen, vooral, de supermarkt-XL ongegrond. Wel diende de gemeenteraad binnen 20 weken een nieuw besluit te nemen over één onderdeel van het bestemmingsplan, namelijk de mogelijkheid om op korte afstand van bestaande woningen in het gebied Zuiderpark appartementen te bouwen.

2.2. Concessiemodel

Met betrekking tot publiek-private samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling zijn de volgende varianten te onderscheiden:

- a. Traditioneel model (volledig publieke grondexploitatie)
- b. Concessiemodel (private ontwikkelingen, de gemeente stelt randvoorwaarden)
- c. Bouwclaimmodel (publieke grondexploitatie bij versnipperd grondeigendom, na bouwrijp maken draagt de gemeente de gronden over aan de marktpartij)
- d. Joint venture model (gezamenlijke grondexploitatie)
- e. Zelfrealisatie (volledig private grondexploitatie)

Als gezegd koos de gemeente voor het concessiemodel. Dit model kenmerkt zich door een overheid die aan het begin van een project een actieve rol speelt. De overheidssturing vindt in de haalbaarheidsfase plaats door het vaststellen van het programma van eisen, het selecteren van de concessienemer en het uitonderhandelen en afsluiten van het concessiecontract. De concessienemer realiseert vervolgens het project voor eigen rekening en risico. Gedurende de realisatiefase heeft de overheid *geen* directe invloed meer op het project. De overdracht van grond, risico's, taken en verantwoordelijkheden naar de private partner vindt al in een vroeg stadium plaats. De vroege betrokkenheid van marktpartijen zorgt ervoor dat optimaal kan worden geprofiteerd van private kennis en kunde. Bovendien worden de risico's voor de overheid al vroeg in kaart gebracht en voor een belangrijk deel bij de concessienemer gelegd. Nadat de concessie is verleend, heeft de overheid nog betrekkelijk weinig invloed op het project, behoudens toetsing op de naleving van de concessievoorwaarden.

In het concessiemodel geeft de overheid de kaders aan en laat de verdere planvorming en ontwikkeling over aan de marktpartij(-en). Nadat de concessieovereenkomst gesloten is, dient de overheid zich te onthouden van enige inmenging in de ontwikkeling; zowel wat betreft de inhoudelijke, als de financiële kant van het project. Als de overheid bij nader inzien inhoudelijke veranderingen van het project wenst, dan is in beginsel aanpassing van het contract noodzakelijk. De onderhandelingspositie van de overheid is in dat geval echter zwakker, omdat de concessie immers al verleend is. De concessienemer heeft een 'monopolie' op de ontwikkeling van het gebied verkregen en kan dan een hoge prijs bedingen voor veranderingen in de overeenkomst. Hetzelfde geldt als er in financiële zin veranderingen gewenst zijn of als de financiële afspraken tussen de overheid en de marktpartij niet eenduidig vastliggen. De overheid manoeuvreert zich ook dan in een zwakke rol. De concessienemer kan namelijk, doordat het beschikt over het alleenrecht, in beginsel de ontwikkeling van het project blokkeren tot een voor de desbetreffende marktpartij gunstige financiële regeling is bedongen.

Hoofdstuk 3 Uitwerking rode lijn

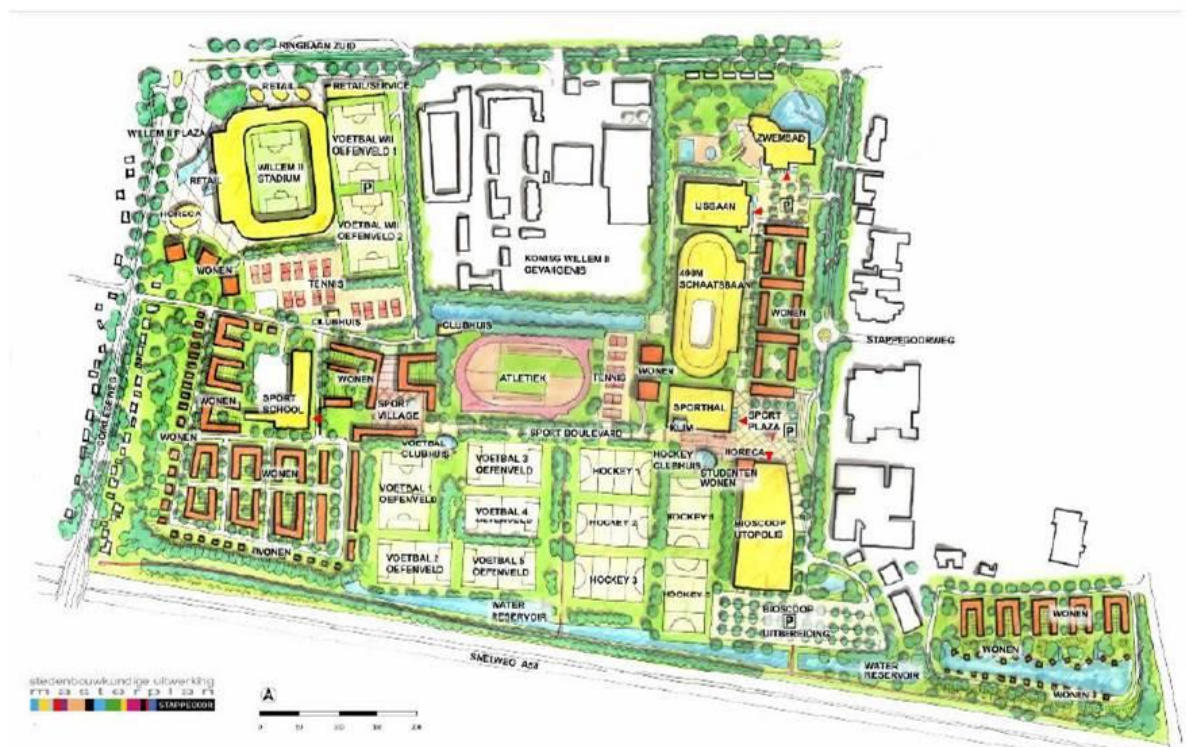
3.1 Rode lijn: Inhoudelijk programma

Afspraken inhoudelijk programma

2004 Intentieovereenkomst (IOK2004)

Op 26 januari 2004 heeft de raad het 'Masterplan Stappegoor' vastgesteld. Vervolgens heeft het college op 22 juni 2004 de IOK2004 afgesloten met Crapts Projectontwikkeling, Hopman Interheem Groep en Rabo Vastgoed. De hoofdlijnen van het inhoudelijk programma waren als volgt⁵:

1. Ontwikkeling braakliggende deellocaties langs A58 met woningbouw en megabioscoop (2004-2005)
2. Uitplaatsing honk- en softbal (2004-2005)
3. Nieuwbouw sporthal (2004-2006)
4. Herontwikkeling locatie WII-stadion (2005-2007)
5. Herontwikkeling locatie oude sporthal (2005-2007)
6. Verplaatsing sportvelden voetbal, hockey en onderwijs (2006-2007)
7. Herontwikkeling sportvelden tot woongebied achter Goirleseweg (2008)
8. Ontwikkeling en realisatie schaatsaccommodatie (2008)



Figuur 22 – Plangebied Stappegoor

⁵ Het inhoudelijk programma wordt niet letterlijk genoemd in de overeenkomst. In het collegebesluit bij de intentieovereenkomst is deze opsomming wel opgenomen.

2006: Concessieovereenkomst (COK2006)

Met het Masterplan Stappegoor en de IOK2004 als achtergrond, heeft de gemeenteraad op 13 februari 2006 unaniem ingestemd met de stedenbouwkundige uitwerking van het Masterplan Stappegoor, alsmede de keuze tot het aangaan van de concessieovereenkomst. De gemeenteraad heeft expliciet verzocht om in de overeenkomst op te nemen:

- het met *voorrang* realiseren van de 400 meter schaatsbaan en sporthal;
- het vervangen van woningbouw door sport indien de gemeentelijke financiën daartoe mogelijkheden bieden;
- de belangen van de huidige sportverenigingen veilig te stellen: vastleggen van het aantal velden (kwantitatief) en het principe 'nieuw voor oud', ofwel nieuwe accommodaties op basis van het huidig uitvoeringsniveau (kwalitatief).

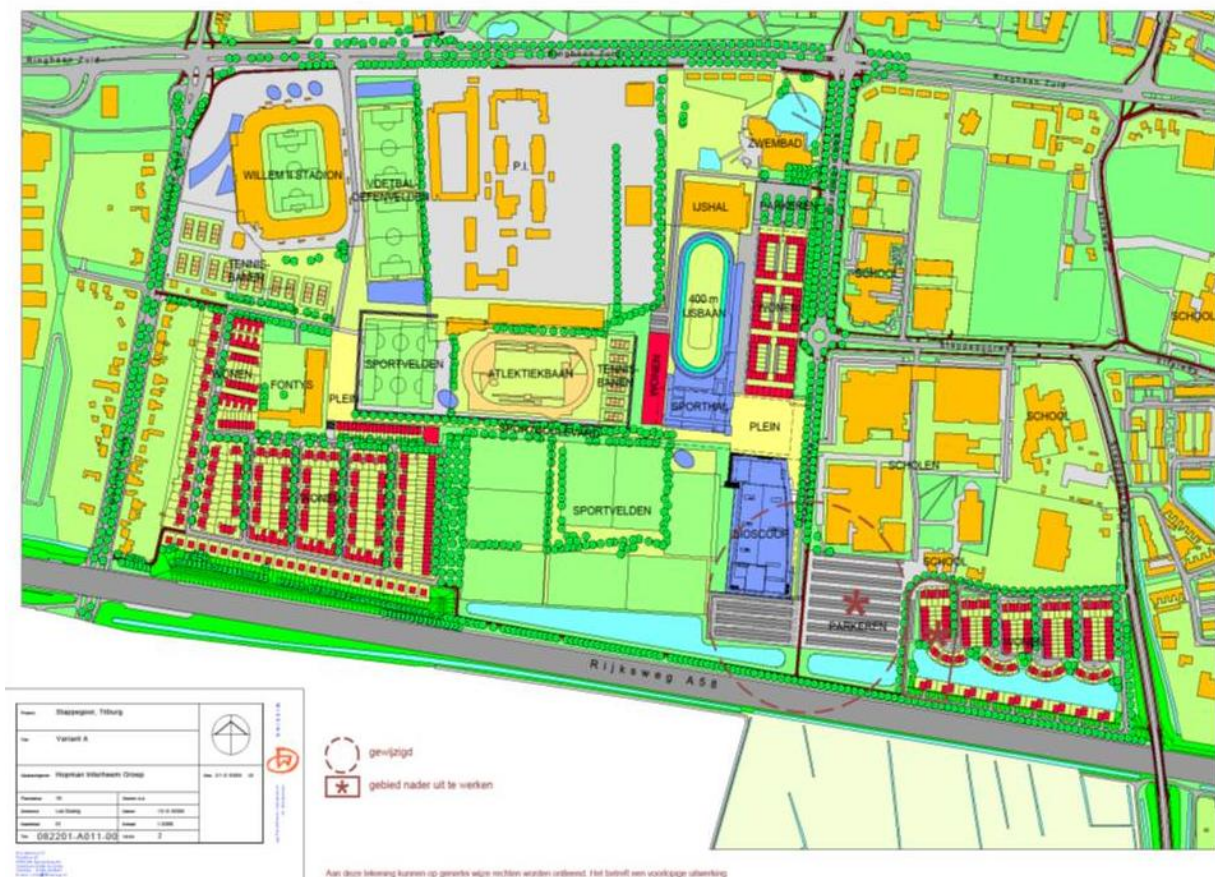
In september 2006 hebben het consortium en de gemeente hun verplichtingen over en weer met betrekking tot de ontwikkeling en realisatie van het ontwikkelingsgebied vastgelegd in de COK2006.

Het bouwprogramma⁶ zag er in 2006 als volgt uit:

- De realisatie en verkoop van +/- 1.350 woningen overeenkomstig het Masterplan.
- De verplaatsing van honk-/softbalaccommodatie, alsmede het WII-BVO-veld naar een nieuwe accommodatie buiten Stappegoor.
- Sportvoorzieningen: verplaatsen sportvelden inclusief clubaccommodaties (principe 'nieuw voor oud').
- De realisatie van een sporthal en schaatsbaan.
- Aanleg van infrastructuur.
- Inrichting openbaar gebied.
- Aanleg van parkeervoorzieningen.⁷
- Realisatie en verkoop van +/- 20.000 m2 commerciële ruimte.
- Realisatie van een bioscoop en circa 5.000 m2 megastore (door derden).

⁶ Artikel 8 COK2006 Bouwprogramma.

⁷ In de COK2006 is geregeld dat de gemeente de parkeerplaatsen tegen kostprijs zal overnemen. In bijlage 9 van de COK2006 is het 'protocol en uitgangspunten ten behoeve van afname parkeerplaatsen' opgenomen. Dit protocol bevat een indicatieve 'begroting'. De verwachte kostprijs bedraagt 28,9 mln. euro excl. BTW voor het totaal aan parkeervoorzieningen in het gebied (Parkeergarage Oost, Parkeergarage West en Maaiveld parkeren).



Figuur 2: Stedenbouwkundig Uitwerkingsplan (bijlage 2 COK2006)

2009 Overeenkomst tot overbruggingskrediet tot levering (FOK2009)

In juli 2009 wordt de overeenkomst tot overbruggingskrediet tot levering (FOK2009) afgesloten. In deze overeenkomst valt te lezen (artikel 1.3): *'partijen hebben de intentie om, in verband met gewijzigde omstandigheden, de afspraken zoals opgenomen in de concessieovereenkomst, inclusief de ruimtelijke/functionele opzet, op onderdelen aan te passen en daartoe een aanvullende overeenkomst af te sluiten, waarin nadere afspraken worden gemaakt in aanvulling op de COK2006.'* Partijen spreken hiermee gezamenlijk af om het inhoudelijke programma aan te passen. Deze afspraak wordt niet verder (inhoudelijk of financieel) ingekaderd door de raad.

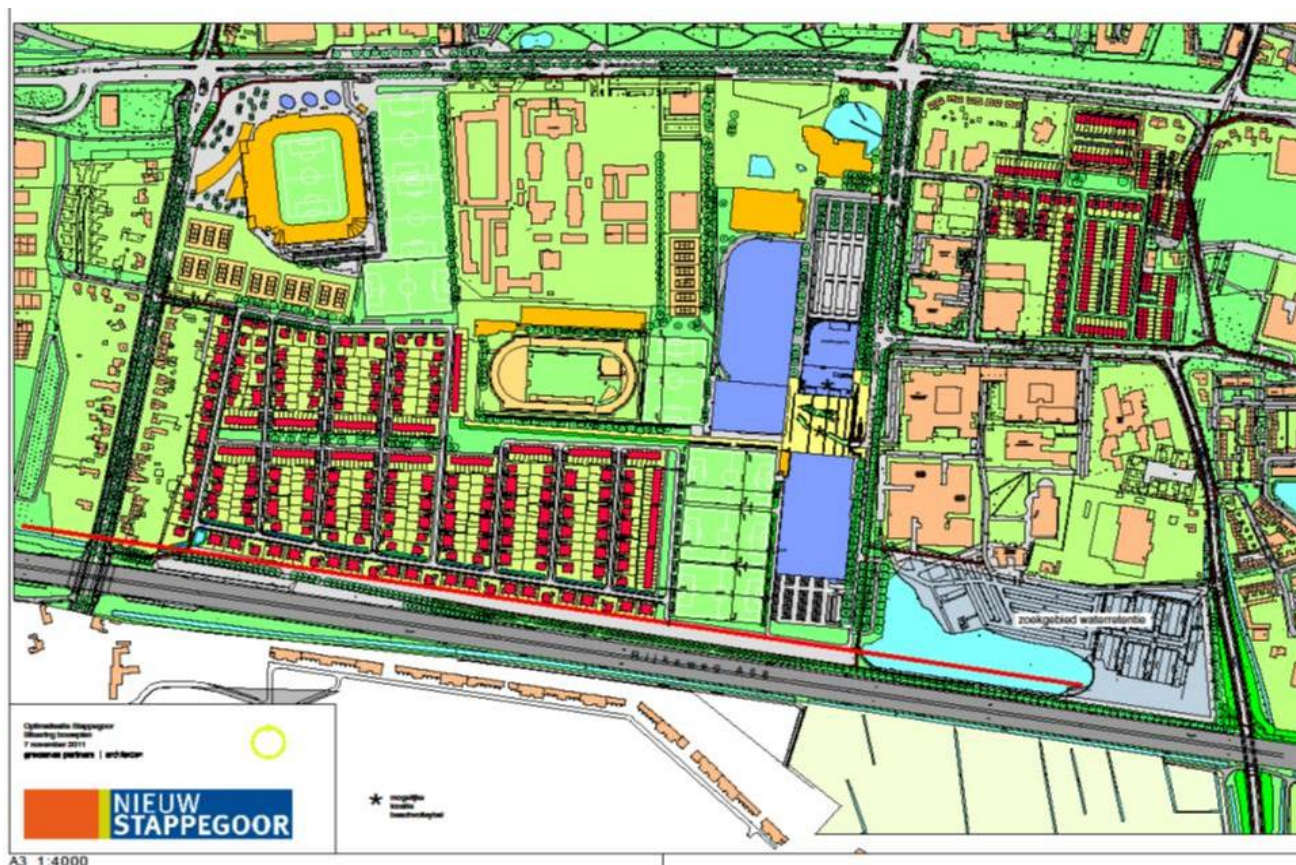
2012 Aanvullende overeenkomst (AOK2012)

Op 19 maart 2012 wordt door de raad een besluit genomen over de contouren van het nieuwe inrichtingsplan Stappegoor. In dat nieuwe plan is sprake van aanpassing van de infrastructuur, het woningprogramma en het commercieel programma, waarbij het bij dat laatste vooral gaat om de ontwikkeling van een supermarkt-XL. Daarnaast gaat het om extra parkeervoorzieningen. Bij het woningbouwprogramma wordt de 'volledig gestapelde' bouw (appartementenblokken en studententoren) geschrapt, vervalt het wooncluster in de zuidoostelijke hoek van het gebied en wordt het wooncluster grenzend aan de Goirleseweg in oostelijke richting uitgebreid. Daarnaast wordt er op het gebied van de gemeentewerf / Ons Vios een nieuw wooncluster gepland (het 'Zuiderpark'). Met de AOK2012 is het plangebied (en de looptijd van de gebiedsontwikkeling) ingrijpend gewijzigd

Met het vaststellen van de AOK2012 in december 2012 zijn de volgende inhoudelijke aanpassingen van het bouwprogramma overeengekomen:

- ontsluiting wooncluster Goirleseweg via Goirleseweg, met doorkoppeling naar Prof. Goossenslaan / Stappegoorweg;
- instemming met ligging voetbalvelden in twee clusters, waarvan drie natuurgrasvelden en vier kunstgrasvelden;
- opheffing van Ons Vios als voetballocatie en van de gemeentewerf en de vrijkomende ruimte aanwenden voor woningbouw;
- toestaan van 6.000 m2 commercieel ten noorden van Olympiaplein, waarvan een supermarkt-XL onderdeel uitmaakt. Indien een groter oppervlak commercieel distributieplanologisch is te verantwoorden, zal aanvullende parkeergelegenheid gerealiseerd moeten worden ten laste van die ontwikkeling;
- instemming met grondgebonden woningbouwprogramma in twee woonclusters⁸;
- handhaving ontwikkelrechten bij stadion Willem II, parkeercapaciteit binnen ontwikkeling te organiseren;
- vrij houden van de locatie Abcove (zuidoostzijde plangebied) ten behoeve van de toekomstige realisatie van een afslag van de A58, in combinatie met waterretentie welke verband houdt met de gebiedsontwikkeling.

De stedenbouwkundige uitwerking ziet er als volgt uit:



Figuur 3: Stedenbouwkundige uitwerking bij AOK2012

⁸ In 'overeenkomst tegemoetkoming in (plan-)schade' valt te lezen dat het circa 610 woningen betreft.

2013 Bestemmingsplan Stappegoor (december 2013)

In het eindvoorstel bestemmingsplan Stappegoor (december 2013) valt te lezen dat *'met het consortium is afgesproken dat de gemeente en het consortium een planologisch onderzoek zullen uitvoeren voor de mogelijke ontwikkeling van ca.26 woningen in de toekomst, naast het parkeerterrein achter de Euroscoop. Opbrengsten uit deze ontwikkelingsmogelijkheden kunnen deels door het consortium Stappegoor worden ingezet voor een gedeeltelijke dekking van hun bijdrage in deze in deze kosten bij de reconstructie van deze rotonde.*

2014 Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014) en Vaststellingsovereenkomst (VOK2014)

In juli 2014 heeft het college een Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014) afgesloten met het consortium. In deze overeenkomst worden afspraken nader uitgewerkt die al in een eerder stadium overeengekomen waren in de COK2006 en de AOK2012; te weten de fiscale structurering van de grondoverdrachten en de aanbesteding van het openbaar gebied. Tevens zijn in deze UOK nadere afspraken gemaakt met betrekking tot o.a. de reconstructie rotonde Stappegoorweg / prof. Goossenslaan, de aanpassing kruising Ringbaan Zuid / Stappegoorweg en de uitbreiding van de parkeer capaciteit met circa 450 parkeerplaatsen. Deze afspraken mede vloeien voort uit de besluitvorming van december 2013 met betrekking tot het bestemmingsplan Stappegoor en de kredietaanvraag nieuwe parkeervoorziening Stappegoor.

Daags voordat de UOK2014 is afgesloten, heeft het raadsvoorstel 'rotonde prof. Goossenslaan' in juli 2014 in de raad voorgelegen. Bij de afspraken met betrekking tot de reconstructie van de rotonde⁹ valt te lezen: *'De bijdrage van het consortium (1,7 mln. euro) wordt deels gedekt door de additionele woningbouwontwikkeling op de locatie naast de Euroscoop waar eerder voetbalvelden voorzien waren. Deze locatie is niet langer voor dat doel nodig. De geraamde grondopbrengst (uitgaande van circa 30 woningen) bedraagt 1.200.000 euro'.* In plaats van eerder geplande voetbalvelden is er thans woningbouw gepland naast de Euroscoop.

Ten slotte heeft de gemeente in september 2014 een Vaststellingsovereenkomst (VOK2014) afgesloten met het consortium en de Euroscoop. Er komen aanvullende parkeer(optimalisering)maatregelen, zoals een nieuwe expeditieweg en uitbreiding van de zuidelijke toegang. Daarnaast is afgesproken dat de parkeersituatie gemonitord gaat worden. Indien noodzakelijk, zullen aanvullende maatregelen genomen worden (bovenop de in de VOK2014 afgesproken maatregelen).

⁹ Uit de UOK2014 valt te herleiden dat de huidige rotonde dient te worden gereconstrueerd naar een met verkeerslichten geregeld kruispunt.

Bevindingen Rekenkamer ten aanzien van het inhoudelijk programma

Op basis van het bureauonderzoek, de interviews en een waarneming¹⁰ ter plaatse, constateert de Rekenkamer het volgende ten aanzien van het inhoudelijk programma:

- Van een plangebied waarin een groot deel van de ruimte was gereserveerd voor sport (campus+) is het gebied qua inhoudelijk programma gewijzigd, waarbij woningbouw, commerciële functie en parkeren het overgrote deel van de oppervlakte zal gaan vullen. Gestapelde woningbouw heeft plaatsgemaakt voor grondgebonden woningbouw. Daarnaast is een supermarkt-XL onderdeel geworden van het inhoudelijke programma. De raad heeft ingestemd met deze gewijzigde inhoudelijke koers.
- De Eurocoop, de sporthal en de ijsbaan zijn conform de planvorming uit 2006 inmiddels gerealiseerd. De sporthal en de schaatsbaan zijn in 2008 in gebruik genomen door de gemeente.
- De voorgenomen levering van gronden door de gemeente ten behoeve van woningbouw en commerciële ruimten is tot op heden uitgebleven (zie rode lijn: *Inbreng en levering gronden*). Tot op heden heeft het consortium nog géén rendabele onderdelen van het bouwprogramma ontwikkeld.
- In verband met gewijzigde omstandigheden is door gemeente en consortium *gezamenlijk*¹¹ de wens geuit om de ruimtelijke/functionele opzet te wijzigen. Zowel het consortium als de gemeente hebben elementen aangedragen voor de gewijzigde inhoudelijke opzet. De gemeente heeft onder andere de wens ingebracht om de woningbouwlocatie Abcove te reserveren voor een afslag aan de A58.
- In 2012 heeft de raad expliciet ingestemd met het nieuwe inhoudelijke programma. Het inhoudelijk programma dat voortvloeit uit de AOK2012 is vervolgens vertaald in het bestemmingsplan Stappegoor, dat in december 2013 door de raad is goedgekeurd. Het college geeft bij eindvoorstel bestemmingsplan aan dat *'met consortium is afgesproken dat gemeente en consortium een planologisch onderzoek zullen uitvoeren voor de mogelijke ontwikkeling van ca. 26 woningen in de toekomst, naast het parkeerterrein achter de Eurocoop. Opbrengsten uit deze ontwikkelingsmogelijkheden kunnen deels door het consortium worden ingezet voor een gedeeltelijke dekking van hun bijdrage in deze kosten bij de reconstructie van deze rotonde'*. Uit de UOK2014 kan impliciet worden herleid¹² dat woningbouw op deze locatie inmiddels is voorzien.
- In februari 2015 heeft het plan (na een bodemprocedure bij de Raad van State) grotendeels groen licht gekregen.¹³ In de uitspraak (februari 2015) merkt de Raad van State hierover op: *'de afdeling acht de keuze van de raad om op basis van voortschrijdend inzicht de plannen voor het plangebied te wijzigen niet onredelijk'*.

¹⁰ Onder begeleiding van ambtenaren hebben leden van de Rekenkamer een fietstocht gemaakt door het gebied Stappegoor.

¹¹ Deze gezamenlijke intentie is vastgelegd in de overeenkomst Overbruggingskrediet tot levering (FOK2009).

¹² Zie artikel 9.2.2.e UOK2014.

¹³ Er ligt nog een opdracht voor de raad om binnen 20 weken een nieuwe besluit te nemen over een onderdeel van het plan (Zuiderpark-appartementen). Besluitvorming hier over heeft plaatsgevonden in mei 2015.

Constateringen rode lijn: Inhoudelijk programma

► *Er is doorlopend 'getekend en gerekend' aan het inhoudelijk programma.*

Gedurende de gehele looptijd is het inhoudelijk programma diverse malen herzien. Er is veel *'getekend en gerekend'*. Deze doorlopende herziening vloeide voort uit veranderde omstandigheden, zoals het vertrek van belangrijke gebruikers van het gebied waaronder de Fontys-Sporthogeschool en de hockeyvereniging Forward, gewijzigde marktomstandigheden en gewijzigde ideeën/wensen van de gemeente zelf ten aanzien van delen van het gebied (onder andere reservering afslag A58). In november 2008 werd een raadsmotie aangenomen om te onderzoeken of er mogelijkheden waren om tot een andere invulling van Stappegoor te komen. Deze opdracht aan het college werd niet nader (inhoudelijk en/of financieel) ingekaderd door de gemeenteraad. Niet alleen *gewijzigde omstandigheden* waren de oorzaak van een doorlopend herzien programma. De inhoudelijke herziening vloeit tevens voort uit de door het college en het consortium contractueel overeengekomen afspraak om mee te denken in het opvangen c.q. terugdringen van het tekort in de gebiedsexploitatie.

► *De gemeente heeft na de concessie een nadrukkelijk rol gehad bij het bepalen van het inhoudelijke programma.*

Binnen het theoretische model van de concessie is de marktpartij (concessienemer) 'leidend' bij de uitwerking van het inhoudelijke programma. Aanvankelijk koos de gemeente voor een faciliterende opstelling. Gaandeweg is de gemeente echter steeds nadrukkelijker betrokken geraakt bij het (mede) bepalen van de (nieuwe) invulling van het inhoudelijke programma en de planning van de realisatie. Zowel de gemeente als het consortium hebben elementen aangedragen ter (her-)invulling van het inhoudelijke programma. Op verzoek van de politiek (college van B&W en raad) zijn onrendabele onderdelen (de sporthal en schaatsbaan) als eerste gerealiseerd. De voorziene woningbouw op de Abcove-locatie is later elders *'getekend'*, namelijk op de locaties van de Skaeve Huse, Ons Vios en de Gemeentewerf. Dit mede in verband met een reservering voor een mogelijke afslag aan de A58.

3.2 Rode lijn: Rol- en taakverdeling

Afspraken rol- en taakverdeling

2006 Concessieovereenkomst: de aanvankelijke taakverdeling

De aanvankelijke taakverdeling in de COK2006 was als volgt. De grond in het Stappegoorgebied was voor het overgrote deel in bezit van de gemeente. Het consortium zou deze grond krijgen ('om niet') om deze te ontwikkelen (woningbouw en commerciële functies) nadat de ijsbaan en sporthal gerealiseerd zijn. Daarnaast diende het consortium de resterende gronden aan te kopen en de buitensportaccommodaties in het gebied te verplaatsen. Het consortium zou ook de voorzieningen van openbaar nut aanleggen. De investeringen door het consortium zijn gerelateerd aan de mogelijke winst die het consortium denkt te halen op onder andere woningen, detailhandel en commercieel vastgoed in dat gebied.

Taakverdeling op basis van de concessieovereenkomst 2006 (COK2006)

Als specifieke taken voor de gemeente werden benoemd:

- Het in procedure brengen en doorlopen van MER-procedures en andere planologisch/juridische procedures gericht op bruikbare bouwvergunningen;
- Het doorlopen van publiekrechtelijke procedures;
- Het aansturen van de stuurgroep;
- Het bieden van ondersteuning bij onderhandeling met gebruikers;
- Het inbrengen van voor de diverse functies benodigde gronden;
- Het tijdig inbrengen van financiële middelen (voorfinancieringslasten).

Het consortium kreeg o.a. de volgende taken¹⁴:

- Het (laten) maken van grondverwervingsplan, bouwplannen en detailplanningen, stedenbouwkundig plan, Inrichtingsplan Openbare Ruimte en plan voor de gebiedsexploitatie, het (tijdig) aanvragen van vergunningen;
- Het (laten) vervaardigen van maatvast ondergrond;
- Overleg en onderhandeling met huidige gebruikers¹⁵;
- Het voeren van de gebiedsexploitatie: verwerven grond, ontwikkeling en realisering openbaar gebied en sportaccommodaties, overdracht van niet op gemeentegrond gelegen openbaar gebied aan de gemeente, bouw- en woonrijp maken, het (doen) ontwikkelen, realiseren en verkopen en/of verhuren van de diverse functies in het ontwikkelingsgebied¹⁶;

Met betrekking tot de sport- en openbare voorzieningen werd afgesproken dat de door het consortium te realiseren sportaccommodaties, openbare infrastructuur en inrichting¹⁷ zouden worden overgedragen aan de gemeente, die deze vervolgens gaat beheren en exploiteren. De sporthal, ijsbaan en openbare voorzieningen¹⁸ zouden 'om niet' worden overgedragen en de parkeervoorzieningen zouden 'tegen kostprijs'¹⁹ worden overgenomen. Strikt genomen waren de parkeervoorzieningen geen onderdeel van de concessie, omdat de gemeente deze rechtsreeks aankocht van het consortium tegen kostprijs.

¹⁴ Zie artikel 3.1 COK2006 voor de volledige opsomming van de taken.

¹⁵ Het consortium zou 'uit naam van' de gemeente contractbesprekingen voeren met de gebruikers (onder andere sportverenigingen, BVO WII, Fontys).

¹⁶ Zie artikel 3.1 Lid I COK2006.

¹⁷ Uit de interviews kwam naar voren dat er ambtelijk verschillende opties waren omtrent het eigendom, de exploitatie en het beheer van de parkeervoorzieningen (voor het openbaar nut). Er is gekozen voor het model waarbij de gemeente zowel eigenaar als exploitant is. In het raadsvoorstel 'inzake stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit (13 februari 2006) wordt gemeld dat daarbij in beginsel gestreefd wordt naar een budgettair neutrale parkeerexploitatie. Verschillende consequenties van het gratis parkeertarief voor amateursportverenigingen, de hoogte van de bouwkosten en gehanteerde afschrijvingstermijn, worden in een aparte paragraaf van het raadsvoorstel kort toegelicht. Eind 2005 wordt berekend dat de parkeerexploitatie een tekort kent van 3 miljoen euro. Dit tekort wordt teruggebracht door het opleggen van een taakstelling voor het consortium om de bouwkosten met 1,5 miljoen te verlagen. Daarnaast wordt dekking gezocht in de reserve betaald parkeren.

¹⁸ Zie bijlage 10 bij de COK2006; onder openbare voorzieningen werd verstaan de te realiseren sportvoorzieningen (waaronder BVO Willem II, amateurs WII, TCT, Atilla); de honk- en softbalclub wordt verplaatst naar een locatie buiten Stappegoor.

¹⁹ Zie bijlage 9 COK2006. In deze bijlage is een begroting opgenomen voor de Oostgarage, Westgarage en het maaiveld parkeren voor 28,9 mln euro incl. BTW.

Het consortium zou in naam van de gemeente de onderhandelingen met de gebruikers van de sportaccommodaties voeren (op basis van het principe 'nieuw voor oud') en vastleggen in programma's van eisen (PVE 's) en contracten. In artikel 5.8b COK2006 werd over het voeren van de onderhandelingen nader bepaald: *'Indien het consortium er op uiterlijk 1 september 2007, na redelijkerwijs te hebben voldaan aan haar verplichting (...) er niet in slaagt op minnelijke wijze de medewerking van de gebruikers van de sportaccommodaties te krijgen ter realisatie van het totale plan, zal de gemeente op verzoek van het consortium de haar ten dienste staande instrumenten, waaronder de mogelijkheid tot beëindiging van de gebruiksovereenkomsten dan wel zakelijke rechten, inzetten om die medewerking alsnog te krijgen'.*

2012 Aanvullende overeenkomst: naar een nieuwe taakverdeling

In juni 2009 besloot de raad²⁰ om de rolverdeling tussen het consortium en de gemeente met betrekking tot de verplaatsing van de sportverenigingen te wijzigen. De rol van realisator van de sportvelden (voetbal- en tennisvelden met bijbehorende bebouwing) werd overgedragen aan de gemeente. Het consortium droeg de hiervoor ten tijde van de COK2006 gereserveerde budgetten in verband met de verplaatsing over aan de gemeente. Betaalbaarheid²¹ stelling van deze budgetten werd gekoppeld aan de daadwerkelijke aanleg van deze velden.

Tussen juni 2009 en december 2012 heeft er op bestuurlijk en ambtelijk niveau intensief overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en het consortium om te komen tot een nieuw inhoudelijk plan, dat tevens financieel realiseerbaar was. In die periode zijn er ook nieuwe uitgangspunten met betrekking tot de taakverdeling afgesproken.²² Deze nieuwe taakverdeling²³ is vertaald in de Aanvullende overeenkomst (AOK2012).

Nieuwe taakverdeling AOK2012 (op hoofdlijnen)

De gemeente:

- realiseert parkeerplaatsen ten behoeve voor de buitensport (nabij het WII-stadion)²⁴.
- levert grondposities in fiscaal bouwrijpe staat geschikt voor woningbouw in een nader vast te leggen leveringsschema.
- realiseert de uitplaatsing van voetbalvereniging Ons Vios en de gemeentewerf.
- realiseert de voetbalvelden en tennisbanen met bijbehorende bebouwing.
- stelt het bestemmingsplan op conform het nieuwe inhoudelijke programma (met onder andere de mogelijkheid voor de supermarkt-XL).

Het consortium werd verantwoordelijk voor:

- de afname van de gronden conform een leveringsschema.
- de verwerving van de Fontys-Sporthogeschool²⁵.
- de aanleg van de benodigde infrastructuur en zorgdragen voor de ontsluiting.
- het leveren van de voor het bestemmingsplan benodigde onderzoeken.

²⁰ Hiertoe heeft de raad besloten middels het besluit 'herijking van de concessieovereenkomst Stappegoor' (juni 2009). Dit werd als volgt gemotiveerd: *'De ervaring heeft geleerd dat de in de concessieovereenkomst vastgelegde rolverdeling waarbij het consortium spreekt en onderhandelt met in het gebied gevestigde verenigingen over binnenplanse verplaatsing, in een aantal gevallen niet of nauwelijks tot het gewenste resultaat leidt. Verenigingen zijn van nature geneigd zich tot de gemeente te richten indien er afspraken gemaakt moeten worden over de realisatie en het gebruik van sportaccommodaties'.* Het raadsbesluit is vervolgens doorvertaald in de AOK2012. Artikel 2.10 lid b regelt dat: *'de Gemeente zal voor haar rekening en risico zorgdragen voor de realisatie van de aldaar geprojecteerde voetbal -en tennisvelden, met bijbehorende bebouwing'.*

²¹ Zie artikel 2.10.c AOK2012.

²² Zie afsprakenkader aanvullende overeenkomst Stappegoor, oktober 2011.

²³ Zie artikel 2 wijzigingen opzet en taakverdeling AOK2012.

²⁴ Tegelijkertijd wordt afgesproken dat de locatie 'Willem II stadion en omgeving' voorlopig nog niet wordt geleverd en ontwikkeld (zie artikel 2.7 AOK2012). De gemeente heeft het recht deze ontwikkelrechten bij het consortium af te kopen tegen betaling van de grondwaarde, welke is vastgesteld op 2,9 miljoen euro (zie artikel 5.1 AOK2012).

²⁵ Artikel 2.9^e: indien na verwerving van de Fontys-locatie door consortium blijkt dat de planologische bestemming niet wordt gerealiseerd, dan hebben gemeente en consortium de gezamenlijke verantwoordelijkheid een oplossing te vinden voor de verwervingskosten van deze locatie.

2014 Uitvoeringsovereenkomst/vaststellingsovereenkomst: opnieuw taakverschuivingen (2014)

De uitvoeringsovereenkomst (UOK2014) vloeit voort uit artikel 10 van de AOK2012 waarin overeen wordt gekomen dat er nog nadere afspraken zullen worden gemaakt over de fiscale aspecten van de grondoverdrachten en de aanleg van het openbaar gebied. De UOK2014 regelt dat de gemeente formeel verantwoordelijk wordt voor het gunnen van een opdracht aan één of meer marktpartijen in het kader van het bouw- en woonrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte (de aanbesteding). Na het definitief gunnen, zal de rechtsverhouding tussen de gemeente en de gegunde partij middels een *akte van contractsoverneming* worden overgedragen aan het consortium.

Het consortium wordt verantwoordelijk voor het vervaardigen van het 'Ontwerp Openbaar gebied'. Daarnaast is bepaald dat het consortium de beoogde reconstructie van de rotonde realiseert '*tegen kostprijs en zonder winstoogmerk*'. De gemeente draagt voor 500.000²⁶ euro bij aan de reconstructie van de rotonde. Daarnaast is afgesproken dat de werkzaamheden en geraamde kosten voor de benodigde aanpassing van het kruispunt met de Ringbaan Zuid geheel voor rekening en risico van de gemeente zullen worden uitgevoerd.

In de laatste overeenkomst, de vaststellingsovereenkomst (VOK2014)²⁷, is bepaald dat de gemeente en consortium *gezamenlijk* zorgdragen voor:

- Het nemen van optimaliseringsmaatregelen²⁸ voor hun rekening en risico (onder andere uitbreiding met 450 parkeerplaatsen, verbeterde doorstroming prof. Goossenslaan).
- Het verwerven van percelen van derden welke nodig zijn voor de maatregelen.
- Het opstellen van een bewegwijzeringsplan.

Bevindingen Rekenkamer rode lijn rol- en taakverdeling

Door de jaren heen zijn er aanpassingen geweest in de onderlinge rol- en taakverdeling. De gemeente heeft o.a. de volgende taken erbij gekregen:

- De gemeente zal voor *haar rekening en risico* zorgdragen voor de realisatie van de aldaar geprojecteerde voetbal- en tennisvelden met bijbehorende bebouwing²⁹. Een taak die aanvankelijk belegd was bij het consortium. Het consortium³⁰ zal voor 3,1 miljoen euro bijdragen in de kosten voor aanleg van de velden en bijbehorende bebouwing.
- De aanleg van parkeerplaatsen rondom het Willem II-stadion ten behoeve van de buitensportgebruikers (met name atletiekvereniging Attila en voetbalvereniging Willem II).
- Het tijdig in bouwrijpe staat opleveren van de gronden op de locaties Ons Vios, Skaeve Huse en de gemeentewerf³¹.
- Het nemen van optimaliseringsmaatregelen (onder andere de uitbreiding met 450 parkeerplaatsen en het realiseren van een verbeterde doorstroming prof. Goossenslaan).

²⁶ Zie ook raadsvoorstel rotonde prof. Goossenslaan, juli 2014.

²⁷ Elk der partijen (Euroscop, consortium en gemeente) zullen zich inspannen om het in de VOK2014 beoogde resultaat te bereiken.

Hiertoe wordt de situatie periodiek gemonitord. Op basis van deze monitoring zullen gemeente, consortium en Euroscop bezien waar nog aanvullende maatregelen nodig zijn. De kosten voor de monitoring komen voor gelijke delen voor rekening van alle drie de partijen. Bij een geschil over aanvullende maatregelen zal een en ander worden beslecht middels een bindend advies door een drietal deskundigen. De rekening wordt verdeeld over de drie partijen. Indien partijen overeenstemming bereiken over aanvullende maatregelen worden kosten verdeeld waarbij de kosten 50/50 verdeeld worden tussen consortium en de gemeente.

²⁸ Verbeteringen worden pas doorgevoerd nadat vaststaat dat de supermarkt-XL daadwerkelijk gerealiseerd zal worden (wanneer er sprake is van een onvoorwaardelijke huur-, dan wel koopovereenkomst tussen consortium en exploitant en een onherroepelijke omgevingsvergunning is afgegeven).

²⁹ Tijdens de ambtelijke feitencheck werd aangegeven dat deze taak al voortvloeit uit de gemaakte afspraak (artikel 5.8b) uit de COK2006, waarbij bepaald was dat indien het consortium er op uiterlijk 1 september 2007 er niet in zou slagen om op een minnelijke wijze medewerking te verkrijgen van de huidige gebruikers dat de gemeente dan haar instrumenten in zou zetten om medewerking alsnog te verkrijgen. De Rekenkamer Tilburg is echter van mening dat dit artikel niet toeziet op de realisatie van de sportvelden (artikel 2.10b AOK2012) maar louter de inzet van instrumenten en is daarom van opvatting dat het '*voor rekening en risico zorg dragen voor de realisatie van de velden (met bijbehorende bebouwing)*' een nieuwe taak is.

³⁰ Zie artikel 2.10c AOK2012.

³¹ Zie artikel 2.6 AOK2012.

Zoals al eerder in *'Stappegoor in vogelvlucht'* is aangegeven, heeft er nooit een discussie plaatsgevonden over het gekozen samenwerkingsmodel voor de grondexploitatie. In de raad zijn voor- en nadelen van het werken volgens het concessiemodel niet besproken.

Binnen het model van de concessie is de rol van de gemeente 'theoretisch gezien' beperkt. Na het uitgeven van de concessie, zou de rol van de overheid zich idealiter moeten beperken tot een faciliterende rol (onder andere het regelen van de planologische uitwerking). De Rekenkamer Tilburg constateert echter dat de gemeente gedurende het ontwikkelproces steeds meer taken, die in de concessieovereenkomst waren begrepen, heeft overgenomen van het consortium. Dit strookt niet met het principe van het concessiemodel dat de ontwikkeling van het project geheel aan de marktpartij wordt overgedragen. De rolinvulling van de gemeente Tilburg past idealiter beter binnen het traditionele gronduitgiftemodel met volledig publieke grondexploitatie.³²

Op basis van haar onderzoek, alsmede de gehouden interviews met bestuurders, raadsleden en ambtenaren, constateert de Rekenkamer Tilburg dat al vanaf een vroeg stadium door de gemeente niet gehandeld is volgens de uitgangspunten van het concessiemodel. De gemeente heeft zelf ook wijzigingen in het inhoudelijk programma en/of de planning bedongen. Er is steeds sprake geweest van opnieuw *'tekenen en rekenen'* (onderhandelen). Zoals reeds geconstateerd in paragraaf 2.2 is de onderhandelingspositie van de gemeente zwakker in geval een concessie al is verleend. Immers, de concessienemer heeft een 'monopolie' op de ontwikkeling van het gebied verkregen en kan een hoge prijs bedingen voor veranderingen in de overeenkomst. Hetzelfde geldt als er in financiële zin veranderingen gewenst zijn of wanneer financiële afspraken tussen overheid en marktpartij niet eenduidig vastliggen.

³² Zie paragraaf 2.2.

Constateringen rode lijn: rol- en taakverdeling

► *Een inhoudelijke discussie over het hanteren van het concessiemodel heeft niet plaatsgevonden.*

Ten tijde van de start van Stappegoor heeft er nooit een inhoudelijke discussie plaatsgevonden met de raad over het gewenste samenwerkingsmodel voor het gebied (varianten zijn onder andere traditioneel model, concessiemodel, joint venture model). De specifieke keuze voor een samenwerkingsmodel heeft consequenties voor de rol van de overheid in het project. Een gedachtewisseling met de raad ten aanzien van het gekozen concessiemodel en de consequenties daarvan voor de rol voor de gemeente bij de gebiedsontwikkeling, heeft evenmin plaatsgevonden.

► *Steeds meer taken zijn naar de gemeente overgegaan.*

De gemeente had in de COK2006 aanvankelijk uitsluitend de taak om gronden te leveren, financieel bij te dragen aan de financieringslasten als gevolg van de vervroegde realisering van de bouw van de sporthal en ijsbaan en de taak om de gebiedsontwikkeling planologisch mogelijk te maken. Gaandeweg heeft de gemeente meer taken gekregen. Zo dient de gemeente voor *haar rekening en risico* zorg te dragen voor de realisatie van de voetbal- en tennisvelden (met bijbehorende bebouwing) en draagt de gemeente zorg voor de aanleg van parkeerplaatsen (rond Willem II-stadion en omgeving) bestemd voor buitensportgebruikers in het gebied.

► *De gemeente heeft haar rol niet ingevuld conform de uitgangspunten van het concessiemodel.*

De gemeente Tilburg heeft bij de start gekozen voor het concessiemodel. Bij deze variant past een faciliterende en terughoudende rol van de gemeente. De Rekenkamer Tilburg heeft echter geconstateerd dat de gemeente zich ten aanzien van de gebiedsontwikkeling Stappegoor een rol heeft aangemeten die beter past bij het traditionele gronduitgiftemodel. Op basis van haar bureauonderzoek, alsmede de gehouden interviews met bestuurders, raadsleden en ambtenaren, constateert de Rekenkamer Tilburg dat al vanaf een vroeg stadium door de gemeente niet gehandeld is volgens de uitgangspunten van het concessiemodel. De gemeente heeft zelf ook wijzigingen bedongen in het inhoudelijke programma en/of de planning. Er is steeds sprake geweest van opnieuw *'tekenen en rekenen'* (onderhandelen).

3.3 Rode lijn: Juridische aspecten

Afspraken over samenwerkingsarrangement

Naast de afspraken over de onderlinge taakverdeling (zie 3.2) zijn er tussen beide partijen nog enkele contractuele afspraken gemaakt, die de onderlinge verhoudingen (mede-)bepalen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende juridische aspecten:

- ▶ Contractpartij
- ▶ Contractuele afspraken ten aanzien van de gebiedsexploitatie en de planologische uitwerking
- ▶ Afspraken over de planning
- ▶ Ontbindingsvoorwaarden
- ▶ Kwaliteit van de afgesloten overeenkomsten

Per aspect worden de *feitelijke afspraken* en de *bevindingen* van de Rekenkamer toegelicht.

▶ Contractpartij

In de onderstaande tabel is per overeenkomst aangegeven wie er naast de gemeente partij bij betrokken was.

Overeenkomst	Contractpartij
IOK2004	'Marktpartijen': - Crapts Projectontwikkelingsmaatschappij BV - Hopman Interheem groep BV - Rabo Vastgoed BV
COK2006	Consortium Stappegoor; bestaande uit Crapts Projectontwikkelingsmaatschappij BV, Hopman Interheem groep BV en Rabo Vastgoed BV. Volgens het collegebesluit <i>'zullen de drie marktpartijen zich verenigen in een tijdelijke onderneming (VOF), die de ontwikkeling en realisatie van Stappegoor op zich gaat nemen en waarbij ze alle drie aansprakelijk blijven.'</i> ³³
FOK2009	Consortium Stappegoor BV.
AOK2012	Consortium Stappegoor BV. Als bijlage 1 bij de AOK2012 is de gevoegd de <i>'overeenkomst overdracht rechten en verplichtingen uit concessieovereenkomst aan Consortium'</i> . Uit deze overeenkomst valt te herleiden dat contractpartijen inmiddels gewijzigd zijn. De samenwerking met Crapts is in 2011 beëindigd en de rechten en plichten zijn overgedragen aan Synchroon. Thans zijn de partijen achter het consortium Synchroon (voorheen Hopman Interheem BV) en Bouwfonds (voorheen Rabo Vastgoed BV).
UOK2014	Consortium Stappegoor BV te Zoetermeer (Synchroon BV en Bouwfonds Ontwikkeling BV).

Bevinding contractpartij

De rechtspersoonlijkheid van de contractpartij waarmee de gemeente de concessie is aangegaan, is door de jaren heen gewijzigd. Ten tijde van het afsluiten van de COK2006 in september 2006, was er sprake van een consortium (samenwerkingsverband) zonder formele rechtspersoonlijkheid. Volgens het collegebesluit zouden *'de drie marktpartijen zich nog verenigen in een VOF die alle drie aansprakelijk'*³⁴ *zouden blijven'*. Deze VOF is er nooit gekomen. In oktober 2007 is Consortium Stappegoor BV opgericht; ruim een jaar na het afsluiten van de COK2006 waarbij het consortium contractpartij was.

De Rekenkamer Tilburg constateert dat er ten aanzien van de rechtspersoonlijkheid van de contractpartij in juridische zin dat er nog een omissie is geweest. Uit bijlage 1 bij de AOK2012 (*'Overeenkomst overdracht rechten en plichten uit de Concessieovereenkomst'*) blijkt dat de rechten en verplichtingen uit de COK2006 formeel nog niet (middels contractoverneming) waren overgedragen aan het Consortium BV (opgericht in oktober 2007). In december 2012 is het een en ander alsnog formeel geregeld middels de overeenkomst *'contractoverneming*

³³ Deze informatie is niet te herleiden uit de COK2006 zelf, maar is te lezen in het collegebesluit.

³⁴ In geval van een VOF gaat het om 'hoofdelijke aansprakelijkheid', wat wil zeggen dat iedere partij aansprakelijk kan worden gesteld voor het gehele bedrag.

concessieovereenkomst Stappegoor', die is medeondertekend door de gemeente. Alle rechten en verplichten van Crapts, Synchroon en Bouwfonds uit de COK2006 komen vanaf 2 oktober 2007 voor rekening en risico van Consortium Stappegoor BV. Deze ommissie had voor de gemeente risico kunnen opleveren ten aanzien van het niet (kunnen) nakomen van de wederzijdse rechten en verplichtingen, zoals vastgelegd in de COK2006 en de FOK2009.

► Contractuele afspraken ten aanzien van het tekort in de gebiedsexploitatie en de planologische uitwerking

De diverse overeenkomsten bevatten afspraken ten aanzien van het tekort in de gebiedsexploitatie alsmede de planologische uitwerking. Hieronder volgt ter illustratie een korte opsomming.

2006 Concessieovereenkomst

In de COK2006 hebben partijen afgesproken³⁵ dat ze zich beide conformeren aan *'de integrale planontwikkeling en -realisatie op basis van een voor het consortium rendabele en voor de gemeente budgettair neutrale gebiedsexploitatie. Partijen onderkennen dat de huidige gebiedsexploitatie een tekort bevat en zullen gezamenlijk streven naar en ieder voor zich meedenken in het opvangen, dan wel terugdringen van dit tekort'*.

2009 Overeenkomst overbruggingskrediet tot levering (FOK2009)

In de FOK2009 is contractueel overeengekomen (artikel 1.3 FOK2009) dat *'Partijen de intentie hebben om, in verband met gewijzigde omstandigheden, de afspraken zoals opgenomen in de concessieovereenkomst, inclusief de ruimtelijke/functionele opzet, op onderdelen aan te passen en daartoe een aanvullende overeenkomst af te sluiten, waarin nadere afspraken worden gemaakt in aanvulling op de concessieovereenkomst'*. Zowel de gemeente als het consortium geven aan de intentie te hebben om een aanvullende overeenkomst af te sluiten gebaseerd op een aangepaste ruimtelijke/functionele opzet. De gemeente wordt vanaf dat moment nadrukkelijk betrokken bij het bepalen van het gewijzigde inhoudelijke programma (zie ook rode lijn: *Inhoudelijk programma*).

2012 Aanvullende overeenkomst Stappegoor

In de AOK2012 is contractueel overeengekomen:

- Per vlek³⁶ zal de gemeente zich ervoor inspannen dat de gewenste bestemming planologisch mogelijk wordt (onder andere supermarkt-XL).
- Artikel 4.1 bepaalt dat de gemeente en het consortium (onder verantwoordelijkheid van de gemeente) een nieuw ontwerpbestemmingsplan zullen opstellen en uitwerken. Het consortium draagt daarbij de zorg voor de noodzakelijke onderbouwing en benodigde onderzoeken. Het verkrijgen van de benodigde omgevingsvergunning is de verantwoordelijkheid van het consortium.
- In artikel 3.1 van de AOK2012 is bepaald dat beide partijen een nieuwe exploitatieplanning van het ontwikkelgebied hebben vastgesteld. Als onderdeel van deze exploitatieplanning is een leveringsschema vastgesteld. De gemeente verplicht zich tegenover het consortium de betreffende gronden op de in het leveringsschema genoemde data in eigendom aan het consortium over te dragen. Het consortium verplicht zich om deze gronden op genoemde data van de gemeente af te nemen. Een wijziging van de exploitatieplanning heeft geen consequenties voor het leveringsschema en/of de leverings- en afnameverplichting van de gemeente, respectievelijk het consortium, tenzij partijen alsnog anders overeenkomen.

Vervolgens regelt de AOK2012³⁷ het zogenoemde *'nader overleg'* voor het geval dat *'een deel van de gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet in de afgesproken vorm planologisch niet haalbaar is (bijvoorbeeld; de supermarkt-XL kan planologisch niet gerealiseerd worden), de leveringsdata zoals vermeld op het leveringsschema niet gehaald kunnen worden en/of de Fontys-locatie niet verworven kan worden'*. In dat geval zullen de gemeente en het consortium in gezamenlijk overleg het plan zodanig aanpassen dat daardoor alsnog een planologisch realiseerbaar plan met een haalbare gebiedsexploitatie ontstaat.

³⁵ Artikel 3.3. COK2006.

³⁶ Zie paragraaf 2 AOK2012, onder andere artikel 2.4a, 2.5a, 2.6a.

³⁷ Zie artikel 7 AOK2012.

Mocht het dat overleg niet tot bedoeld resultaat leiden (en/of de financieringsovereenkomst met de BNG komt niet tot stand), dan hebben *'het consortium en de gemeente de gezamenlijke verantwoordelijkheid om in gezamenlijk overleg (op andere wijze) een oplossing te vinden in het tekort in de gebiedsexploitatie'*. De volgorde van de oplossingsrichtingen zijn dan:

- oplossen gerezen probleem;
- planologische compensatie binnen het plangebied;
- planologische compensatie buiten het plangebied;
- financiële compensatie ('afrekenen').

Indien (een deel van) de in de AOK2012 gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet in de afgesproken vorm planologisch niet haalbaar is dan zal, indien er uiteindelijk compensatie verleend wordt door de gemeente, de compensatie worden berekend op basis van de gebiedsexploitatie consortium d.d. 16 augustus 2012 (bijlage 2 bij de AOK2012).

Bevindingen contractuele afspraken gebiedsexploitatie en planologische uitwerking

De Rekenkamer Tilburg constateert dat beide partijen zich hebben gecommitteerd aan het uitgangspunt van een voor het consortium rendabele en door de gemeente budgettair neutrale gebiedsexploitatie. Er is in de COK2006 door partijen een contractuele afspraak gemaakt met betrekking tot het op dat moment voorziene tekort in de gebiedsexploitatie. Met het vastleggen van deze contractuele afspraak maakte de gemeente Tilburg zich deelgenoot van de gebiedsontwikkeling. De concessieovereenkomst had daarmee een 'open eindje'³⁸ gekregen, dat niet duidelijk ingekaderd was. Het karakter van de concessie was daarmee wezenlijk aangetast, omdat er daardoor nog verschuivingen in taken en risico's naar de gemeente mogelijk bleken die men juist met een concessie wilde verhinderen.

De gemeente stemde met de AOK2012 in met een overeenkomst waarbij ze zich ervoor zou inspannen een de gewijzigde planopzet, planologisch mogelijk te maken. Daarbij werd expliciet in artikel 4.2 AOK2012 bepaald dat *'de uitoefening van haar publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden niet tot een verplichting tot schadevergoeding door de gemeente aan het consortium kan leiden'*. Daarmee lijkt er voor de gemeente geen enkele financiële consequentie te kunnen voortvloeien uit de publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden, zienswijzen van derden en/of onvoorziene omstandigheden. Echter in artikel 7 van de AOK2012 komen de gemeente en het consortium overeen dat er *'nader overleg'* komt ingeval de gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet in de afgesproken vorm planologisch niet haalbaar is. Voor het geval dit overleg niet leidt tot een alsnog realiseerbaar plan met een haalbare³⁹ gebiedsexploitatie, zal gezamenlijk gezocht moeten worden naar een oplossing in het tekort in de gebiedsexploitatie. Voor die situatie is een viertal oplossingsrichtingen geformuleerd. Hierbij worden, in het geval zo'n plan niet kan worden gerealiseerd, compensaties aan het consortium in het vooruitzicht gesteld.

Hoewel de gemeente suggereerde dat de overeenkomst nog steeds *"binnen de kaders van de concessieovereenkomst"* bleef, betekende de AOK2012 een breuk met het concessiemodel, omdat de gemeente nu bij voorbaat een risico op zich nam door de contractueel overeengekomen mogelijkheid van compensatie in geval het plan planologisch niet uitvoerbaar zou worden. Daarentegen werd het *'marktrisico'*⁴⁰ meer expliciet belegd bij het consortium. In artikel 7.5 AOK2012 is bepaald dat het marktrisico volledig voor *rekening en risico* van het consortium blijft.

³⁸ Zie verderop in hoofdstuk Informatievoorziening aan de raad. De raad is in mei 2006 niet expliciet op de hoogte gebracht van deze in de COK2006 opgenomen afspraak ten aanzien van het voorziene tekort op de gebiedsexploitatie.

³⁹ Wat verstaan wordt onder een 'haalbare gebiedsexploitatie' is onduidelijk en kan verschillend geïnterpreteerd worden.

⁴⁰ Wat dat marktrisico omvat is niet gedefinieerd en is daarmee voor verschillende interpretaties vatbaar.

► Afspraken over de planning

2004 Intentieovereenkomst (IOK2004)

In de IOK is een planning⁴¹ overeengekomen. Het planningsschema gaat uit van een doorlooptijd van circa een half jaar. De IOK zou worden gesloten in mei/juni 2004 en in november/december 2004 zou er definitieve besluitvorming plaatsvinden over de concept-samenwerkingsovereenkomst. Uiteindelijk is de COK2006 in september 2006 ondertekend door beide partijen; bijna twee jaar later dan aanvankelijk beoogd.

2006 Concessieovereenkomst (COK2006)

In artikel 11 van de COK2006 en bijlage 6 zijn afspraken gemaakt over de planning. De integrale realisatie van het stedenbouwkundig uitwerkingsplan vindt plaats overeenkomstig de opgestelde planning, tenzij er sprake is van een 'omstandigheid' zoals is bepaald in artikel 16.1. Onder 'omstandigheid' wordt onder andere de situatie gevat dat binnen het bestemmingsplan het plan niet uitvoerbaar is, er sprake is van verzuim van een van de partijen, er sprake is van een extreme wijziging van omstandigheden (onder andere marktomstandigheden) en/of bij faillissement van een partij. De planning van de sporthal⁴² is bindend. Ten aanzien van de bouwprogramma-onderdelen wonen en commercieel wordt bepaald dat 'op initiatief van het consortium, na consultatie in de stuurgroep, flexibiliteit in de realisatie' kan worden gebracht.⁴³ In de planning (bijlage 6 COK2006) wordt per vlek een tijdpad geschetst voor de ontwikkeling en realisatie. De planning loopt vanaf het voorjaar van 2006 tot en met eind 2012. Er zal worden gestart met vlek 1, waar de ijsbaan, sporthal en woningen zijn voorzien.

Artikel 15 regelt 'deze overeenkomst is van kracht, behoudens voortijdige beëindiging ex artikel 16 tot het moment dat de integrale ontwikkeling en realisatie van het ontwikkelingsplan Stappegoor is afgerond'.

2009 Overeenkomst overbruggingskrediet tot levering (FOK2009)

Bijlage 2 bij de FOK2009 bevat een nieuwe planning van de dan beoogde leveringsmomenten van de grond. Volgens deze planning zullen de 10 vlekken gerealiseerd worden tussen 2010 en eind 2015. De volgorde van de ontwikkeling van de vlekken is gewijzigd ten opzichte van de plannen uit 2006. Zo is de woningbouw op de vlekken direct achter de Goirleseweg / liggend aan de A58 in deze planning als eerste aan de beurt om ontwikkeld te worden. Aan deze herijkte planning is tevens de terugbetaling (de aflossing) van het overbruggingskrediet door het consortium aan de gemeente gekoppeld.

2012 Aanvullende overeenkomst (AOK2012)

In artikel 3.1 is opgenomen: 'de gemeente en het consortium hebben een nieuwe exploitatieplanning van het ontwikkelingsgebied vastgesteld. Deze loopt tot en met het jaar 2021. De gemeente en het consortium zullen gezamenlijk een gedetailleerde planning opstellen voor de ontwikkeling en realisatie van het ontwikkelingsgebied Stappegoor'. Als onderdeel van deze exploitatieplanning is een leveringschema vastgesteld. De gemeente verplicht zich tegenover het consortium de betreffende gronden op de in het leveringsschema genoemde data in eigendom aan het consortium over te dragen. Het consortium verplicht zich om deze gronden op genoemde data van de gemeente af te nemen. Een wijziging van de exploitatieplanning heeft geen consequenties voor het leveringsschema en/of de leverings- en afnameverplichting van de gemeente c.q. het consortium tenzij partijen alsnog anders overeenkomen. Met het afsluiten van de AOK2012 is tevens een afspraak gemaakt over de financiering. De gemeente staat garant voor een financieringsovereenkomst tussen het consortium en de Bank Nederlandse Gemeenten. De door de gemeente verstrekte garantie heeft een directe relatie met de in het gebied door het consortium te ontwikkelen gronden. De afbouw van het risico van de garantie zal gaan plaatsvinden naar rato van de grondwaarde van betreffende leveringen (overeenkomstig het overeengekomen leveringsschema). Het consortium⁴⁴ kan verzoeken om uitstel van aflossing op de financiering, als gevolg van marktomstandigheden, voor maximaal 15 jaar. Aan dit voorstel is de voorwaarde verbonden dat de concerngaranties vergroot worden zodat de risicoafbouw voor de gemeente gelijk tred blijft houden met het overeengekomen leveringsschema.

⁴¹ Het Masterplan van januari 2004 ging uit van een globale planning waarbij de realisatie van de bioscoop, het eerste woningblok en de realisatie van het oostelijk plein waren voorzien in de periode voorjaar 2004 tot voorjaar 2006.

⁴² Zie artikel 11.4 COK2006.

⁴³ Zie artikel 11.5 COK2006.

⁴⁴ Zie artikel 6.9 AOK2012.

2014 Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014)

Eind juni 2014 sluiten de gemeente en het consortium de UOK2014. Over de planning valt te lezen dat de levering van alle grond binnen het ontwikkelingsgebied plaatsvindt overeenkomstig het leveringsschema zoals opgenomen in bijlage 5 bij de AOK2012; eventueel aangepast conform artikel 7 AOK2012. Het artikel dat het *'nader overleg'* tussen beide partijen regelt in geval onder andere de leveringsdata uit het genoemde leveringsschema niet gehaald kunnen worden.

Bevindingen planning van de gebiedsontwikkeling

De Rekenkamer Tilburg constateert dat de looptijd van de gebiedsexploitatie verschillende malen is verlengd. Het oorspronkelijke Masterplan ging uit van een realisatieperiode die liep tussen 2004 en eind 2006 (globale planning). Medio 2006 is echter pas de COK2006 afgesloten.

In de COK2006 wordt uitgegaan van een planning die loopt tot 2012. In de COK2006 is geen bepaling opgenomen met betrekking tot de leveringsplicht of afnameplicht⁴⁵ van de grond. Opvallend in de COK2006 is de ruimte die het consortium krijgt om flexibiliteit in de planning te kunnen inbouwen voor de onderdelen wonen en commercieel. Immers, in de COK2006 is bepaald dat *'op initiatief van het consortium, na consultatie in de stuurgroep, flexibiliteit in de realisatie' kan worden gebracht*.⁴⁶ Daarmee kreeg het consortium de mogelijkheid om zelf het gewenste moment van ontwikkeling te kiezen.

De COK2006 blijft van kracht tot het moment dat de integrale ontwikkeling en realisatie is afgerond. Er is geen duidelijke einddatum bepaald. De concessienemer heeft invloed op de looptijd van de concessie.

Met de FOK2009 komt er een herijkte planning voor de levering van de gronden. Deze planning liep van 2010 tot en met 2015. Aan de planning werd een betalingsschema gekoppeld met betrekking tot de terugbetaling van het overbruggingskrediet van 22,5 miljoen euro.

Uit de AOK2012 valt te herleiden dat de gemeente en consortium gezamenlijk een nieuwe exploitatieplanning hebben vastgesteld met als belangrijk onderdeel een leveringsschema voor de grond. Dat vastgestelde leveringsschema ging uit van de eerste grondlevering vanaf het derde kwartaal van 2013. Artikel 7 van de AOK2012 regelt de mogelijkheid voor *'nader overleg'* o.a. wanneer de afgesproken leveringsdata niet worden gehaald. Als uiterste consequentie is bepaald dat de gemeente in enige vorm compensatie richting het consortium zal moeten bieden, in geval het bedoelde overleg niet leidt tot een alsnog planologisch realiseerbaar plan met een haalbare gebiedsexploitatie. Daarmee heeft de gemeente een risico op zich genomen om compensatie te moeten bieden in geval de planning van de grondleveringen niet gehaald kan worden als gevolg van planologische belemmeringen.

Bij het afsluiten van de UOK2014 in juni 2014 committeert de gemeente zich aan een inmiddels achterhaald leveringsschema. Uit het memo *'risico's project Stappegoor anno 2014'* dat in september 2014 is uitgereikt tijdens een informatiebijeenkomst voor raadsleden, valt te lezen dat het college in het voorjaar van 2014 bestuurlijk oriënterend overleg heeft gehad met het consortium en heeft afgesproken om pas na de definitieve uitspraak van de Raad van State overeenstemming te bereiken over de opgelopen vertraging en de consequenties daarvan voor het leveringsschema.

⁴⁵ Zie rode lijn: inbreng en levering van grond.

⁴⁶ Zie artikel 11.5 COK2006.

► Ontbindingsmogelijkheden

2004 Intentieovereenkomst IOK2004

De IOK2004 kan van rechtswege worden ontbonden. Hiertoe worden vier situaties beschreven. In geval van ontbinding van de overeenkomst zijn partijen niet tot enige samenwerking gehouden en/of verplicht tot enige vergoeding van kosten of schade.

2006 Concessieovereenkomst

In artikel 16 van de COK2006 zijn een viertal ontbindingsmogelijkheden opgenomen:

- Indien per 1 januari 2008 de wijziging van het geldende bestemmingsplan dan wel een vrijstellingsbesluit ex artikel 19 WRO niet heeft plaatsgevonden c.q. is genomen.
- Indien de andere partij ondanks ingebrekestelling in verzuim is in de nakoming van haar verplichtingen uit de COK2006.
- Indien extreem gewijzigde omstandigheden (inclusief extreme wijziging van marktomstandigheden) zich voordoen.
- Indien een van de aan het consortium deelnemende partijen in staat van faillissement wordt verklaard dan wel surseance van betaling heeft aangevraagd.

In geval van ontbinding is de gemeente een vergoeding verschuldigd voor alle door of namens het consortium gemaakte kosten in verband met de voorbereiding en realisatie van de sporthal⁴⁷. De gemeente behoudt in het geval van ontbinding (en na 'afrekening van de sporthal') het recht om het gebied zelfstandig, dan wel met derden verder te ontwikkelen. Het consortium zou eventueel reeds overgedragen gronden 'om niet' weer terug dienen te geven aan de gemeente.

2012 Aanvullende overeenkomst

In de slotbepalingen bij de AOK2012 is nog een bepaling opgenomen die verband houden met ontbinding van de COK2006. Indien het consortium de COK2006 ontbindt, zal het consortium gelijktijdig de financiering bij de BNG aflossen zodat de gemeentegarantie vervalt.

Bevindingen ontbindingsmogelijkheden

De COK2006 geeft beide partijen de mogelijkheid om bij *extreme wijziging van omstandigheden* (waaronder een extreme wijziging van marktomstandigheden) te ontbinden. In geval van ontbinding is de gemeente sowieso een vergoeding verschuldigd voor de kosten in verband met de voorbereiding en realisatie van de sporthal. Opvallend is dat er in de COK2006 geen 'schadevergoedingsregeling' is opgenomen met betrekking tot de schaatsbaan in geval van tussentijdse ontbinding. In de raadsnotitie inzake de herijking concessieovereenkomst Stappegoor (juni 2009) wordt hierover opgemerkt: *'juridisch zal deze omissie overigens niet betekenen dat er, bij een onverhoopte ontbinding/beëindiging van de overeenkomst, geen gemeentelijke vergoeding voor de schaatsbaan verschuldigd zal zijn. Verwacht wordt dat rechtens alsnog uitgesproken zal worden dat een vergoeding door de gemeente betaald zal moeten worden'*.

⁴⁷ Zie artikel 16.4 lid a Concessieovereenkomst Stappegoor 16 mei 2006.

Kwaliteit van de afgesloten overeenkomsten

De Rekenkamer constateert in het voorgaande van deze rode lijn, dat er een aantal open eindjes en/of onduidelijke en/of globale formuleringen zijn opgenomen in de overeenkomsten. Onderstaand ter illustratie een aantal voorbeelden.

- De COK2006 is op hoofdlijnen geformuleerd. Er ontbreken verwijzingen naar voor de gemeente relevante kaders zoals de exploitatieverordening.⁴⁸
- In de COK2006 lopen begrippen grondexploitatie, opstalexloitatie en gebiedsexploitatie door elkaar heen (zowel in de overeenkomsten als in de bijlagen).
- In de COK2006 is een afnameplicht ten aanzien van de grond niet geregeld. Vanaf de FOK2009 krijgt het consortium wel een afnameplicht (*zie nadere uitwerking rode lijn: Inbreng en levering grond*).
- In de COK2006 is vastgelegd dat geschillen (na 'behoorlijk overleg' tussen partijen) beslecht zullen worden door middel van arbitrage. Een rechtsgang naar de 'gewone rechter' wordt in beginsel uitgesloten.⁴⁹
- In de COK2006 is geregeld dat het consortium een bedrag betaalt van 2,4 miljoen euro als bijdrage in de plan- en apparaatskosten. *'Het consortium is geen andere bijdragen verschuldigd aan de gemeente. Betaling zal plaatsvinden overeenkomstig planning'*. De bepaling biedt de gemeente weinig ruimte om een hogere bijdrage te bedingen in geval van een langere doorlooptijd van het project. Wat de exacte planning van het betalen van die bijdrage is, blijkt vervolgens niet uit de overeenkomst. Later wordt de betaalbaarstelling gekoppeld aan de levering van de grond.
- Binnen overeenkomsten zijn er door de Rekenkamer bepalingen aangetroffen die tegenstrijdig aan elkaar lijken te zijn. Zo is in de AOK2012 geregeld dat er geen verplichting tot schadevergoeding door de gemeente aan het consortium kan voortvloeien als gevolg van de uitoefening van de publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd is in de AOK2012 een artikel opgenomen dat partijen gelegenheid biedt tot *nader overleg* in geval het plan niet planologisch uitvoerbaar blijkt. Als uiterste consequentie wordt compensatie voor het consortium in het vooruitzicht gesteld.

⁴⁸ In de COK2006 ontbreekt een verwijzing naar de exploitatieverordening gemeente Tilburg 2001. Deze verordening geeft als het ware de 'algemene voorwaarden' weer waaronder de gemeente zal meewerken aan het in bouwexploitatie brengen van gronden.

⁴⁹ De keuze voor arbitrage bij dergelijke grote contracten is 'ongebruikelijk'.

Constateringen rode lijn: juridische aspecten

► ***De rechtsvorm van de contractpartij was lange tijd niet juridisch geregeld***

De rechtspersoonlijkheid van de contractpartij waarmee de gemeente de concessieovereenkomst is aangegaan, is door de jaren heen gewijzigd. Ten tijde van het afsluiten van de COK2006 in september 2006 was er sprake van een samenwerkingsverband zonder enige formele rechtspersoonlijkheid. Volgens het collegebesluit zouden de drie marktpartijen zich nog verenigen in een samenwerkingsverband met als rechtsvorm de Vennootschap onder Firma (VOF). Bij deze rechtsvorm zijn alle drie de partijen hoofdelijk aansprakelijk. Deze VOF is er nooit gekomen. In oktober 2007 is consortium Stappegoor BV opgericht; ruim één jaar na het afsluiten van de COK2006.

► ***De rechten en verplichtingen uit de COK2006 waren lange tijd niet overgedragen aan de in 2007 opgerichte Consortium Stappegoor B.V.***

Uit bijlage 1 bij de AOK2012 ('Overeenkomst overdracht rechten en plichten uit de Concessieovereenkomst') blijkt dat de rechten en verplichtingen uit de COK2006 formeel nog niet waren overgedragen aan de in oktober 2007 opgerichte rechtspersoon (Consortium Stappegoor BV). In december 2012 zijn de rechten en plichten uit de COK2006 met terugwerkende kracht alsnog formeel overgedragen aan de BV Consortium Stappegoor.

► ***Er zijn cruciale contractuele afspraken vastgelegd ten aanzien van het tekort in de gebiedsexploitatie.***

In de overeenkomsten zijn cruciale afspraken vastgelegd. Zo bevat de concessieovereenkomst (COK2006) een bepaling waarbij *'partijen onderkennen dat de huidige gebiedsexploitatie een tekort bevat en zullen gezamenlijk streven naar en ieder voor zich meedenken in het opvangen c.q. terugdringen van dit tekort'*. Dit betrof een voorzien tekort, dat ten tijde van het afsluiten van de COK2006 op circa 10 miljoen euro werd ingeschat. Het contractueel 'meedenken' werd niet nader ingekaderd. Een dergelijke afspraak past theoretisch gezien niet binnen het gekozen concessiemodel, waarbij het uitgangspunt is dat de ontwikkeling volledig *'voor rekening en risico'* van het consortium komt.

De gemeente stemde met de AOK2012 in met een overeenkomst waarbij ze zich ervoor zou inspannen om het herijkte plan planologisch mogelijk te maken. Er werd tevens overeengekomen dat in geval de gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet planologisch niet haalbaar zou blijken te zijn, er ruimte is voor gezamenlijk overleg om te komen tot een alsnog realiseerbaar plan met een *haalbare* gebiedsexploitatie. Wat een haalbare gebiedsexploitatie inhoudt, is niet eenduidig vastgelegd. Mocht dit *nader overleg* niet leiden tot overeenstemming, dan dient gezamenlijk een oplossing te worden gevonden voor het tekort in de gebiedsexploitatie. Er is een compensatieregeling overeengekomen voor het geval deze situatie zich in de toekomst zou voordoen. De gemeente nam hiermee het *planologische risico* op zich. Daarentegen werd het *marktrisico* meer expliciet belegd bij het consortium. In artikel 7.5 AOK2012 is bepaald dat het marktrisico volledig voor *rekening en risico* blijft. Een omschrijving van het marktrisico werd echter niet gegeven.

► ***De planning van de levering van de gronden is gaandeweg meer centraal komen te staan in de afspraken tussen consortium en gemeente.***

Ten aanzien van de planning wordt geconstateerd dat het consortium op basis van de COK2006 op eigen initiatief (na consultatie in de stuurgroep) flexibiliteit kon brengen in de realisatie van de programmaonderdelen wonen en commercieel. Het consortium kreeg hierdoor de ruimte om zelf het moment van grondlevering te bepalen. Hierdoor kon het zelf, gegeven de marktomstandigheden, het moment bepalen dat het meest aantrekkelijk was om de rendabele planonderdelen te gaan

ontwikkelen. Tevens was de looptijd van de concessie niet begrensd. De COK2006 bleef van kracht totdat de integrale ontwikkeling en realisatie van het plan is afgerond.

Vanaf de FOK2009 is er een leveringsschema voor de afname van grond gekomen. De aflossing van het overbruggingskrediet werd daarbij gekoppeld aan het leveringsschema voor de grond. Met het afsluiten van de AOK2012 is een nieuw leveringsschema vastgesteld. Daarnaast is contractueel vastgelegd dat de gemeente zich tegenover het consortium verplicht de betreffende gronden op de in het leveringsschema genoemde data in eigendom aan het consortium over te dragen. Het consortium verplicht zich om deze gronden op genoemde data van de gemeente af te nemen. Een wijziging van de exploitatieplanning heeft geen consequenties voor het leveringsschema en/of de leverings- en afnameverplichting van de gemeente c.q. het consortium tenzij partijen anders overeenkomen.

► ***Beide partijen hebben mogelijkheden voor tussentijdse ontbinding***

De COK2006 geeft beide partijen de mogelijkheid om bij *extreme wijziging van omstandigheden* (waaronder een extreme wijziging van marktomstandigheden) te ontbinden. In geval ontbinding is de gemeente sowieso een vergoeding verschuldigd voor de kosten in verband met de voorbereiding en realisatie van de sporthal. Opvallend is dat er in de COK2006 geen 'schadevergoedingsregeling' is opgenomen met betrekking tot de schaatsbaan in geval van tussentijdse ontbinding.

► ***De verschillende overeenkomsten bevatten diverse onvolkomenheden.***

De Rekenkamer Tilburg constateert dat de verschillende overeenkomsten diverse onvolkomenheden bevatten. Er is sprake van onduidelijke en/of globale formuleringen en open eindjes. Zo bevat de COK2006 onderdelen die onduidelijk en meerdere interpretaties vatbaar. Wat houdt bijvoorbeeld het in artikel 3.3. COK2006 opgenomen '*meedenken in het opvangen c.q. terug denken van dit tekort*' concreet in. Ook zijn er artikelen aangetroffen in de bestudeerde overeenkomsten aangetroffen die niet eenduidig te interpreteren zijn en op het oog tegenstrijdig lijken. Zo bevat de AOK2012 een artikel (4.2) waarin gesteld wordt dat de uitoefening van publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden niet kan leiden tot schadevergoeding door de gemeente aan het consortium. Echter in artikel 7 van de AOK2012 komen de gemeente en het consortium overeen dat er '*nader overleg*' kan worden gevoerd in geval de gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet in de afgesproken vorm planologisch niet haalbaar is. Voor het geval dit overleg niet leidt tot een alsnog realiseerbaar plan met een haalbare gebiedsexploitatie, zal gezamenlijk gezocht moeten worden naar een oplossing in het tekort in de gebiedsexploitatie. Voor die situatie is een viertal oplossingsrichtingen geformuleerd. Hierbij worden de mogelijkheid van planologische of financiële compensatie aan het consortium in het vooruitzicht gesteld.

3.4 Rode lijn: inbreng en levering gronden

Afspraken Inbreng en levering gronden

In deze rode lijn wordt ingegaan op de gemaakte afspraken over de inbreng en levering van gronden. Deze rode lijn bevat mogelijk 'overlap' met eerdere teksten uit de vorige rode lijn met betrekking tot *afspraken over de planning* alsmede de rode lijn *'financiering'*. Deze onderwerpen zijn lastig om helemaal los van elkaar te beschouwen.

2004 Intentieovereenkomst (IOK2004)

Ten tijde van het afsluiten van de IOK2004 had de gemeente al het merendeel van de benodigde gronden in haar bezit⁵⁰. In de IOK2004 zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over de inbreng en levering van gronden en de verwerving van gronden die niet in bezit zijn van de gemeente. Beide partijen stelden gezamenlijk een verkavelingsplan op.

2006 Concessieovereenkomst (COK2006)

In de COK2006 is het volgende opgenomen over de inbreng en levering van gronden:

- De gemeente brengt haar gronden binnen het ontwikkelingsgebied in (artikel 3.2.f).
- Het consortium stelt een grondverwervingsplan op voor gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente.
- Het consortium is verantwoordelijk voor het in volle eigendom verkrijgen van de in het plangebied gelegen gronden, niet zijnde van de gemeente (artikel 5.1).
- De door het consortium verworven grond voor de bioscoop zal aan de gemeente ter beschikking worden gesteld; de door de gemeente te ontvangen grondopbrengsten van de bioscoop (€ 3.500.000 excl. BTW), excl. megastore onder de bioscoop, zullen door de gemeente worden ingebracht in de grondexploitatie.
- De voor bebouwing uit te geven gronden zullen op verzoek van het consortium via ABC-aktes door de gemeente aan de afnemers worden overgedragen (artikel 5.4 COK2006).
- indien het consortium er niet in slaagt de voor de uitvoering van het plan benodigde gronden minnelijk te verwerven, zal de gemeente alle haar ten dienste staande instrumenten (waaronder het voorkeursrechtinstrument en onteigeningsinstrument) inzetten om te bereiken dat het eigendom van deze gronden alsnog tijdig kan worden verworven; Alle kosten die voortvloeien uit het inzetten van deze instrumenten zullen integraal door het consortium gedragen worden.
- Voor de overdracht, inbreng en/of ter beschikkingstelling van de gronden door de gemeente aan het consortium is het consortium geen andere tegenprestatie verschuldigd dan die uit de concessieovereenkomst voortvloeien.

Juridisch gezien heeft het consortium op basis van de COK2006 geen '*afnameplicht*'. Bepaald is *dat 'de voor bebouwing uit te geven gemeentelijke gronden op verzoek van het consortium via ABC-aktes door de gemeente aan de afnemers worden overgedragen'*⁵¹. Het consortium kan zelf het moment van levering bepalen. Wel waren er in de COK2006 op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de planning. Zo was er een planningsschema vastgesteld dat uitging van een gefaseerde ontwikkeling van de afzonderlijke vlekken. Tevens werd bepaald dat de planning van de sporthal bindend was. Ten slotte werd een afspraak gemaakt over de planning van de programmaonderdelen 'wonen en commercieel'. '*Ten aanzien van de (bouw)programma -onderdelen wonen en commercieel kan op initiatief van het consortium, na consultatie in de stuurgroep, flexibiliteit in de realisatie worden gebracht*⁵²'. Het consortium kon hierdoor zelf bepalen wanneer ze met haar bouwactiviteiten (wonen/commercieel) zou gaan aanvangen en vervolgens wanneer ze de gemeente zou verzoeken de gemeentelijke gronden (via ABC-aktes) over te dragen aan de afnemers.

⁵⁰ In de initiatieffase van het project ging de gemeente ervan uit dat er een positief grondexploitatie resultaat te behalen was van circa 10 miljoen euro.

⁵¹ Artikel 5.4 COK2006

⁵² Artikel 11.5 COK2006

2009 Financieringsovereenkomst (FOK2009)

In het raadsvoorstel *'herijking concessieovereenkomst Stappegoor'* van april 2009, valt over de grondlevering te lezen: *'in de concessieovereenkomst is opgenomen dat de sporthal en schaatsbaan als eerste gerealiseerd zullen worden. Direct aansluitend c.q. deels parallel dient ingevolge de concessieovereenkomst levering van gronden plaats te vinden, nadat het consortium de daarop aanwezige verenigingen verplaatst heeft. Door de levering van betreffende gronden (met daarop een bouwtitel) verkrijgt het consortium onderpand voor het verwerven van krediet bij een bank, op basis waarvan verdere ontwikkeling gerealiseerd kan worden'.*

Echter door diverse gewijzigde omstandigheden (o.a. vertrek Fontys Sporthogeschool, gewijzigde plannen hockeycomplex), kon levering van gronden nog niet plaatsvinden. Hierdoor was het voor het consortium niet mogelijk onderpand te geven aan een bank, op basis waarvan krediet zou kunnen worden verkregen ten behoeve van de verdere realisatie van het project. *'Omdat levering van gronden momenteel niet mogelijk is, dient naar andere zekerheden gezocht te worden op basis waarvan de voortgang van het project kan worden geborgd. Omdat het verstrekken van hypotheek op de betreffende gronden onaanvaardbaar verlies van regie oplevert, wordt verkozen het consortium een vergoeding vooraf te verstrekken met een terugbetalingsplicht bij afname gronden, een en ander juridisch exact uit te werken'.* *'Omdat het zowel financieel als maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht het project in de huidige situatie te laten stagneren'* sluiten de gemeente en het consortium in juli 2009 een *'overeenkomst inzake project Stappegoor, overbruggingskrediet tot levering'* (FOK2009).

Met het afsluiten van de FOK2009 verkrijgt het consortium een krediet van 22,5 miljoen euro. Uitgangspunt in deze overeenkomst is dat het consortium nu wel een afnameplicht⁵³ heeft ten aanzien van de in COK2006 beschreven gronden. In de FOK2009 is vervolgens ook een koppeling aangebracht tussen de levering van de gronden en de terugbetaling van het overbruggingskrediet. Bij de levering van de gronden door de gemeente aan het consortium, zou het consortium een deel van het overbruggingskrediet aan de gemeente terugbetalen, *'gelijk aan en evenredig aan het aan die gronden toe te rekenen gedeelte van het totale overbruggingskrediet'.*

De planning van de leveringsmomenten is in deze nieuwe overeenkomst *'herijkt naar de huidige situatie omdat de planning van de concessieovereenkomst inmiddels niet meer haalbaar is, hetgeen overigens een belangrijke aanleiding is geweest voor het treffen van de nu voorliggende regeling tussen partijen'*, aldus het collegebesluit⁵⁴. Op de volgende pagina is een schematisch overzicht ('betalingsoverzicht') van de terugbetaling van het krediet, in combinatie met de geplande levering van de vlekken. Impliciet wordt in dit schema een waarde toegekend aan de afzonderlijke vlekken. In overeenstemming met het idee achter de COK 20006 ('gesloten beurs') telt de toegekend waarde op tot 22,5 miljoen euro.

⁵³ 1.1b FOK2009.

⁵⁴ Zie collegebesluit: 090721-76-GO Overeenkomst consortium Stappegoor.

Bijlage 2 Betalingsoverzicht

	%	Totaal	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vlek 1	17%	€ 3.825.000				€ 1.275.000	€ 1.275.000	€ 1.275.000
Vlek 2	23%	€ 5.175.000			€ 1.725.000	€ 1.725.000	€ 1.725.000	
Vlek 3	3%	€ 675.000				€ 337.500	€ 337.500	
Vlek 4	6%	€ 1.350.000						€ 1.350.000
Vlek 5		€ 0						
Vlek 6		€ 0						
Vlek 7	9%	€ 2.025.000	€ 675.000	€ 675.000	€ 675.000			
Vlek 8	36%	€ 8.100.000		€ 2.700.000	€ 2.700.000	€ 2.700.000		
Vlek 9	2%	€ 450.000					€ 225.000	€ 225.000
Vlek 10	4%	€ 900.000						€ 900.000
Totaal	100%	€ 22.500.000	€ 675.000	€ 3.375.000	€ 5.100.000	€ 6.037.500	€ 3.562.500	€ 3.750.000

Het betalingsoverzicht bestuderend valt op dat niet alleen de planning in de tijd naar achteren is doorgeschoven. Er heeft ook een wijziging plaatsgevonden in de volgorde van de te ontwikkelen vlekken. Zo is bijvoorbeeld de woningbouw in vlek 1 in de tijd naar achteren geschoven. Dit terwijl deze woningen op basis van de COK2006⁵⁵ aanvankelijk, tegelijkertijd met de sporthal en de ijsbaan zouden worden ontwikkeld (2006-2008).

2012 Aanvullende overeenkomst (AOK2012)

De volgende zaken met betrekking tot de inbreng en levering van gronden, is geregeld in de AOK2012:

- De gronden van de locaties 'Ons VIOS' en de gemeentewerf worden *toegevoegd* aan het ontwikkelingsgebied. Deze gronden zullen door de gemeente conform het leveringsschema worden geleverd in bouwrijpe staat en fiscaal als bouwterrein.
- Het consortium zal, medewerking verlenen aan een uitgestelde levering van de gronden waarop thans nog Skaeve Huse is gevestigd in verband met de thans lopende verplichtingen van de gemeente ten aanzien van die gronden tot 31 oktober 2014.
- De locatie '*Willem II stadion en omgeving*' wordt vooralsnog niet geleverd aan het consortium. De ontwikkelrechten en het leveringsrecht van het consortium ten aanzien van deze locatie blijven evenwel gehandhaafd⁵⁶. Op of ten behoeve van deze locatie bestaan voor het consortium geen verplichtingen, zolang het consortium met de realisatie van de ontwikkeling op deze locatie geen aanvang heeft gemaakt of het consortium de gemeente nog niet om levering van de locatie heeft verzocht.
- De locatie 'Abcove' zal worden bestemd en gereserveerd voor de waterhuishouding van het ontwikkelingsgebied en de eventuele afslag van de A58 en parkeren. Voor deze locatie bestaan voor het consortium en de gemeente uit hoofde van de COK2006 geen verplichtingen en aanspraken meer. Deze locatie blijft eigendom van de gemeente en wordt niet geleverd aan het consortium.
- Het consortium zal de locatie 'Fontys Sporthogeschool' verwerven⁵⁷.
- De gemeente zal de realisatie van de voetbal- en tennisvelden⁵⁸ voor haar rekening en risico nemen met bijbehorende bebouwing. Het consortium is eigenaar van een gedeelte van de gronden waarop deze velden zullen worden gerealiseerd en zal deze gronden om niet leveren aan de gemeente.

⁵⁵ Zie bijlage 6 bij de COK2006

⁵⁶ In artikel 5.1.C (AOK2012) is aangegeven dat de grondwaarde behorend bij de ontwikkelrechten 2.900.000 euro bedraagt. De gemeente heeft het recht ontwikkelrechten af te kopen tegen een betaling van deze grondwaarde.

⁵⁷ Conform de brief van het consortium aan de gemeente van 16 januari 2012. Verder is in de AOK2012 bepaald dat indien na verwerving van de Fontys-locatie door het consortium, de bedoelde planologische bestemming niet gerealiseerd wordt dan hebben de gemeente en het consortium de gezamenlijke verantwoordelijkheid een oplossing voor de verwervingskosten van deze locatie te vinden. Dit geldt ook voor eventuele extra kosten voor bodemsanering en asbestverwijdering.

⁵⁸ Uit de financiële paragraaf bij het raadsvoorstel bij de aanvullende Overeenkomst (december 2012) valt te lezen dat de kosten van de verplaatsing van de tennis- en voetbalvelden wordt geraamd op 3,1 miljoen euro.

Artikel 3 van de AOK2012 gaat uitgebreid in op de voorwaarden met betrekking tot de 'levering van gronden en het afnameschema'. *'Gemeente en consortium hebben een nieuwe exploitatieplanning van het ontwikkelingsgebied vastgesteld'. 'Als onderdeel van deze exploitatieplanning is een leveringsschema vastgesteld. Op het leveringsschema zijn de leveringsdata van de verschillende gronden weergegeven. De gemeente verplicht zich jegens het consortium de betreffende gronden op de in het leveringsschema genoemde data in eigendom aan het consortium (of een daar haar aan te wijzen derde) over te dragen, gelijk het consortium zich jegens de gemeente verplicht deze gronden op voornoemde data van de gemeente af te nemen. Wijziging van de exploitatieplanning heeft geen consequenties voor het leveringsschema en/of de leverings- en afnameverplichting van de gemeente en/of het consortium, behoudens en indien partijen nader anders overeenkomen'.*

De levering van de gronden kan echter pas plaatsvinden nadat 'de Abcove-locatie (waterretentie) en de betreffende vlek de planologische bestemming hebben verkregen'⁵⁹. Dit betekent dat zolang er nog (een eventueel) beroep uitstaat tegen het bestemmingsplan gronden niet geleverd, respectievelijk afgenomen hoeven te worden door het consortium.

Op de volgende bladzijde is het leveringsschema⁶⁰ bij de AOK weergegeven. Het geactualiseerde leveringsschema gaat uit van een levering van gronden vanaf het derde kwartaal van 2013.

⁵⁹ Zie artikel 3.2 AOK2012

⁶⁰ Bijlage 5 bij de AOK2012.

Stappegoor - Tilburg

Leveringsschema behorende bij de grondexploitatie Stappegoor; Int. ovk. 2011, opt. 6 v. 1a def. SvZ augustus 2012; berekeningsdatum 16-08-2012

Datum: 16 augustus 2012

Programma grondexploitatie Stappegoor; resultaat grondexploitatie +/- € 31.600 (eindwaarde 1-1-2021)																													
Woningbouw		2013			2014			2015			2016			2017			2018			2019			TOTAAL						
		Q1-2013	Q2-2013	Q3-2013	Q4-2013	Q1-2014	Q2-2014	Q3-2014	Q4-2014	Q1-2015	Q2-2015	Q3-2015	Q4-2015	Q1-2016	Q2-2016	Q3-2016	Q4-2016	Q1-2017	Q2-2017	Q3-2017	Q4-2017	Q1-2018				Q2-2018	Q3-2018	Q4-2018	Q1-2019
	OG 3				16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	17	417
	m² uitgeroofd				4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	4.152	107.869	
	OG VOS				12	12	12	13	12	12	13	12	13	12	13	12	13	12	13	12	13							188	
	m² uitgeroofd				1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732								27.712	
	Totaal	-	-	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	17	615	
	m² uitgeroofd	-	-	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	6.884	4.162	196.971	
Commercieel		2013			2014			2015			2016			2017			2018			2019			TOTAAL						
		Q1-2013	Q2-2013	Q3-2013	Q4-2013	Q1-2014	Q2-2014	Q3-2014	Q4-2014	Q1-2015	Q2-2015	Q3-2015	Q4-2015	Q1-2016	Q2-2016	Q3-2016	Q4-2016	Q1-2017	Q2-2017	Q3-2017	Q4-2017	Q1-2018				Q2-2018	Q3-2018	Q4-2018	Q1-2019
	OG ID - XL																												4.600
	m² bvo																												
	OG ID - aanvullend																												1.600
	m² bvo																												
	OG 4 - Willem II																												16.000
	m² bvo																												
	Totaal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.000
	m² bvo																												

1. Fasering woningaantallen en m2 commercieel bij moment start bouw o.b.v. verwachte afzetnelheid.
2. Levering van gronden van de in ontwikkeling te nemen fase vindt een half jaar voor start bouw plaats.

2014 Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014) en vaststellingsovereenkomst (VOK2014)

Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014)

Op 8 juli 2014 heeft het college de 'Uitvoeringsovereenkomst Stappegoor' (UOK2014) afgesloten met het consortium. In deze overeenkomst zijn uitvoeringsafspraken vastgelegd over de voorwaarden waaronder de gemeente de gronden in het plangebied aan het consortium zal leveren, onder meer in *samenhang* met de garantie die door de gemeente aan de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) is afgegeven.

Onderwerpen die in UOK2014 zijn afgesproken met betrekking tot de levering en inbreng gronden, zijn o.a.:

- Bij levering van de gronden wordt de kredietlimiet van het consortium bij de BNG verlaagd, of wordt de aanvullende concerngarantie verhoogd. Deze ontbindende voorwaarde wordt vastgelegd in elke afzonderlijke akte van levering.
- Artikel 5 van de UOK2014 regelt dat *'de werken en werkzaamheden in het kader van het bouw- en woonrijp maken en de inrichting van de openbare ruimte bij het ontwikkelingsgebied bij wege van aanbesteding door de gemeente zal worden gegund aan één of meer marktpartijen'*.
- Artikel 8 gaat nader in op de fiscaliteit⁶¹ ('grondroting en openbare voorzieningen'). Er wordt als uitgangspunt en (rand)voorwaarde gesteld dat er voor de gemeente geen fiscaal, financieel en daarmee samenhangende en/of daaruit voortvloeiende administratief nadelige gevolgen mogen voortvloeien. Eventuele belastingschade van de gemeente verband houdende met de grondtransacties en aanleg van openbare voorzieningen - worden vergoed door het consortium.
- De gemeente ontvangt het toekomstig openbaar gebied waaronder de verkeersvoorzieningen, geluidswerende voorzieningen en retentiebekken voor 1 euro.
- In artikel 9.2.2.e met betrekking tot de reconstructie van de rotonde Professor Goossenslaan valt te lezen dat de locatie naast de Eurocoop waar eerder voetbalvelden waren voorziening niet langer voor dat doel nodig is en dat de geraamde grondopbrengst (uitgaande van circa 30 woningen) 1,2 miljoen euro bedraagt.
- Levering van alle gronden vindt over en weer tussen gemeente en consortium plaats overeenkomstig het leveringsschema uit 2012 (bijlage 5 bij de AOK2012 eventueel aangepast conform artikel 7 van de Aanvullende Overeenkomst).
- Tussen partijen geldt als uitgangspunt dat alle gronden binnen het plangebied bij levering aan het consortium gekwalificeerd zullen zijn als btw-bouwkavel ('bouwterrein'⁶²). Er is sprake van een bouwterrein als ten minste aan één van de volgende vier voorwaarden is voldaan. 1) er hebben bewerkingen plaatsgevonden, 2) er zijn voorzieningen getroffen die uitsluitend dienstbaar zijn aan de grond, 3) er zijn in de omgeving voorzieningen getroffen, 4) er is een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een bouwwerk.
- De levering van gronden met een woonbestemming (8.6.1) en detailhandel (8.7.1) worden door de gemeente geleverd in BTW-bouwkavels, waarbij toekomstig openbaar gebied in eigendom blijft van de gemeente. De levering van de BTW-bouwkavels vindt plaats overeenkomstig het leveringsschema (bijlage 5 AOK). In de UOK2014⁶³ valt voorts te lezen *de kosten van de reeds eerder door het consortium opgeleverde sporthal en ijsbaan worden verrekend met latere leveringen van btw-bouwkavels. De vergoeding op de factuur voor de btw-bouwkavels zal daarom door het consortium ten minste en voor zover mogelijk worden verrekend met het nog openstaande bedrag op de facturen ten aanzien van de sporthal en de ijsbaan.*

⁶³ Zie o.a. artikel 8.6.3 UOK2014.

Bevindingen Rekenkamer Inbreng en levering gronden

Inbreng van gronden

Bij de start van het project Stappegoor was het uitgangspunt dat de gemeente de reeds in haar bezit zijnde gronden zou inbrengen en dat het consortium verantwoordelijk zou worden voor de verwerving van de gronden die nog niet in bezit waren van de gemeente. Als gevolg van een wijziging van het inhoudelijk programma (zie eerste rode lijn) zijn er door de jaren heen ook gewijzigde afspraken gemaakt over de inbreng van gronden. Een paar voorbeelden:

- De locaties Skaeve Huse, gemeentewerf en Ons Vios zijn door de gemeente toegevoegd aan het ontwikkelgebied. Deze toevoeging vormt o.a. een compensatie voor de Abcove-locatie welke niet meer bestemd is voor woningbouw.
- Het ontwikkelrecht en het leveringsrecht van het consortium voor de omgeving Willem II stadion blijft van kracht maar wordt 'bevroren' (voorlopig geen ontwikkeling/levering).
- Het consortium verwerft de Fontys-locatie. Indien voor deze locatie geen planologische bestemming wordt gerealiseerd dan zijn beide partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor een oplossing van de verwervingskosten.
- Het consortium levert gronden waarop tennis- en voetbalvelden zijn voorzien 'om niet' aan de gemeente. De gemeente wordt verantwoordelijk voor de realisatie van de velden.
- Uit de UOK2014 valt te herleiden dat de locatie⁶⁴ naast Euroscop waar eerder voetbalvelden voorzien waren niet langer nodig zijn voor dat doel. Het consortium krijgt de mogelijkheid voor additionele woningbouw. De geraamde grondopbrengst bedraagt 1,2 miljoen euro uitgaande van circa 30 woningen).

Over de met de verwerving van de gronden gemoeide investeringsbedragen, zowel voor het consortium als de gemeente, is in de openbare stukken niets te lezen. Ook de (vertrouwelijke) gebiedsexploitaties bieden weinig inzicht. Zo valt de 'waarde' van de ingebrachte gronden door de gemeente niet te herleiden in de gebiedsexploitatie bij de COK2006. Ook de waarde van de extra gronden die de gemeente in de AOK2012 inbrengt krijgt geen waarde mee. De raad heeft hierdoor geen zicht op de financiële consequenties van de inbreng van gronden. In de middels een collegebesluit vastgestelde UOK2014 wordt voor het eerst een geraamde grondopbrengst van een locatie genoemd. De geraamde opbrengst bedraagt 1,2 miljoen euro uitgaande van circa 30 woningen.

Levering van gronden

Vanaf de COK 2006 was de kern van de afspraken dat de gemeente haar gronden in het gebied zou inbrengen ten behoeve van de ontwikkeling van het gebied door het consortium. Vanaf het begin waren er echter problemen met het opleveren van gronden. Enerzijds was dit het gevolg van gewijzigde planvorming voor delen van het gebied (o.a. vertrek Fontys Sporthogeschool, vertraagde planvorming Hockeyclub Forward en gewenste reservering van de Abcove-locatie voor een afslag A58), waardoor de ontwikkeling van diverse vlekken nog niet mogelijk was. Anderzijds was ook het consortium door gewijzigde omstandigheden op de woningmarkt niet in staat een 'commercieel' plan op te stellen bijvoorbeeld voor de geplande woningbouw (appartementenblokken) in vlek 1⁶⁵. Als gevolg daarvan werd door het consortium ook niet om levering van gronden verzocht. Het consortium had op grond van de COK2006 immers geen afnameplicht⁶⁶ voor de grond. Met andere woorden, het consortium had contractueel de mogelijkheid het commercieel juiste moment uit te kiezen voor de levering van grond door de gemeente.

⁶⁴ Bij het eindvoorstel bestemmingsplan Stappegoor (december 2013) wordt aangegeven dat de gemeente en het consortium Stappegoor een planologisch onderzoek zullen uitvoeren voor de mogelijke ontwikkeling van ca. 26 woningen in de toekomst, naast het parkeerterrein achter de Euroscop.

⁶⁵ Zie bijlage 6 COK2006 planning: in vlek 1 (locatie ijsbaan en schaatsbaan) was ook woningbouw voorzien welke was gepland vanaf medio 2006.

⁶⁶ In artikel 5.4 COK2006 was bepaald dat gemeentelijke gronden pas op verzoek van het consortium door de gemeente zouden worden overgedragen.

Het gevolg van het uitblijven van de levering van grond was dat het consortium niet in staat was bancaire krediet te verkrijgen (waarbij grond als onderpand zou dienen) en bij de gemeente om een krediet vroeg om de gemaakte investeringen (ten behoeve van de sporthal en de schaatsbaan) te financieren. Dit krediet werd verleend en hiertoe werd de FOK 2009 afgesloten. De terugbetalingsregeling voor dit krediet werd gekoppeld aan een leveringsschema van grond en er kwam een afnameplicht voor het consortium van de in de COK2006 beschreven gronden. Aan het leveringsschema kon echter om dezelfde reden als voorheen (vanaf 2006) niet voldaan worden. Terugbetaling van het gemeentelijke krediet door het consortium, volgens het afgesproken schema, was door het niet leveren van grond dus bij voorbaat hoogst onzeker, zo niet onmogelijk. Het terugbetalen van dit krediet raakte derhalve steeds meer uit het zicht.

Ook de gemeentelijke garantie die later werd afgegeven in plaats van het krediet (zie ook rode lijn: financiering) werd in de AOK 2012 weer gekoppeld aan een leveringsschema van de grond. Ook in dit schema kregen de afzonderlijke vlekken een 'waarde' toegekend die optelde tot 22,5 miljoen euro. In de AOK 2012 werd een leverings- en een afnameplicht voor de grond opgenomen en contractueel vastgelegd dat wijzingen in de exploitatieplanning geen consequenties kon hebben voor de leverings- en afnameverplichting van de gemeente c.q. het consortium. Voorwaarde voor levering bleef echter dat er sprake moest zijn van een onherroepelijke planologische bestemming, hetgeen een (planologisch) risico voor de gemeente opleverde. Aangezien er, zoals te verwachten viel, bezwaar en beroep tegen het nieuwe bestemmingsplan werd ingediend, betekende dit dat het leveringsschema dat bij de AOK 2012 was opgenomen, ook bij voorbaat achterhaald was.

In de UOK 2014 van augustus 2014 is hetzelfde leveringsschema⁶⁷ weer opgenomen ondanks het feit dat dit schema al niet meer actueel was, onder meer als gevolg van de toen al lopende Raad van State-procedure. Zolang het bestemmingsplan niet definitief onherroepelijk is, kon er op basis van de AOK2012 nog geen grond geleverd worden door de gemeente. Deze vertraging in de vertraagde levering van de gronden is voor beide partijen (gemeente en consortium) financieel nadelig, maar omdat bij de AOK 2012 de gemeente het 'planologische risico' op zich had genomen, ligt de mogelijkheid voor het verlenen van compensatie door de gemeente richting het consortium in het vooruitzicht. Dit potentieel risico is expliciet erkend. In het raadsvoorstel van december 2012 wordt hierover vermeld: *'het planologische risico en het op basis daarvan niet tijdig kunnen leveren van de betreffende gronden ligt volledig bij de gemeente'*.

De onderlinge verrekening van gronden met de sporthal en de ijsbaan

Uitgangspunt is steeds geweest dat de sporthal en de ijsbaan met *'gesloten beurzen'* zouden worden afgerekend. De sporthal en de ijsbaan zouden ongeveer een waarde van circa 22,5 miljoen vertegenwoordigen. Zowel bij de FOK2009 als bij de AOK2012, wordt de waarde van de ingebrachte grond 'toegerekend' naar een bedrag van 22,5 miljoen euro. Bij iedere levering van grond zouden de ijsbaan en de sporthal voor een stuk verder worden 'afbetaald'. Uit de UOK2014 valt echter te herleiden dat er facturen van het consortium zijn gezonden met betrekking tot de realisatie van de sporthal (mei 2009) en de ijsbaan (oktober 2009). Deze facturen tellen op tot een bedrag hoger dan 22,5 miljoen euro en zijn tot op heden niet betaald. Deze facturering is strijdig met het uitgangspunt dat er met *'gesloten beurzen'* zou worden afgerekend in de vorm van enerzijds de realisatie van de sporthal en ijsbaan door het consortium en anderzijds de inbreng van gronden door de gemeente *'om niet'*. In de UOK2014 is overeengekomen dat deze nog openstaande facturen worden verrekend met latere levering van btw-bouwkavels door de gemeente aan het consortium.

⁶⁷ Zie artikel 8.2 UOK2014.

Constateringen rode lijn: Inbreng en levering van de gronden

► *De waarde van de ingebrachte gronden is niet duidelijk.*

De kernafsprake was dat de gemeente de gronden zou leveren en dat het consortium de gronden vervolgens zou ontwikkelen volgens een vooraf bepaald programma. Het inhoudelijke programma en het te ontwikkelen gebied zijn in de loop der tijd aanzienlijk veranderd. Daarmee (en door marktontwikkelingen) is ook de opbrengstpotentie van het gebied veranderd. Bij uitbreiding (Skaeve Huse, Gemeentewerf en Ons VIOS) of inkrimping (Abcove-locatie) van het gebied heeft de waarde van de desbetreffende gronden geen rol gespeeld; de waarde van de gronden is uit de stukken niet af te leiden. Alleen in de beginfase van het plan (2003) werd er door de gemeente nog een waarde van ongeveer 10 miljoen euro aan het gehele project toegekend. Daarna zijn dergelijke grondwaarden niet meer genoemd. Met uitzondering van de recente Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014) waarbij een geraamde grondopbrengst wordt genoemd van 1,2 miljoen euro voor additionele woningbouw naast de Euroscop op de locatie waar eerder voetbalvelden waren voorzien.

► *Contractuele bepalingen ten aanzien van levering en afname van gronden bij de start zwak geformuleerd.*

Aanvankelijk had het consortium volgens de COK2006 géén afnameplicht van de gemeentelijke grond, maar kon het om overdracht ervan verzoeken. Het was de bedoeling dat grondlevering zou gaan plaatsvinden nadat het consortium zijn prestatie (realisatie sporthal en schaatsbaan) had geleverd. De gemeentelijke grond zou op verzoek van het consortium via zogenoemde ABC-aktes door de gemeente rechtstreeks worden overgedragen aan de uiteindelijke kopers van de kavels. Als gevolg van gewijzigde omstandigheden werd er echter geen grond geleverd. Noch de gemeente noch het consortium heeft in de periode druk uitgeoefend op de feitelijke levering van grond. Er was in 2008 geen rendabel plan en diensgevolge begon het consortium nog niet aan de ontwikkeling van de programmaonderdelen wonen en commercieel. Het consortium verzocht voor geen enkele vlek om de overdracht van gemeentelijke grond.

Met het afsluiten van de FOK2009 kreeg het consortium wel een afnameplicht voor de gronden doordat er een koppeling werd aangebracht tussen de levering van de gronden en de terugbetaling van het overbruggingskrediet van 22,5 miljoen euro. Met het vaststellen van de AOK2012 en daarmee het wijzigen van het financieringsarrangement, is de afnameplicht voor het consortium opnieuw contractueel vastgelegd. Er werd met de AOK2012 een leveringschema vastgesteld waarbij de gemeente zich verplichtte om de gronden op genoemde data in eigendom aan het consortium over te dragen en waarbij het consortium zich verplichtte de gronden op voornoemde data van de gemeente af te nemen. Contractueel werd tevens bepaald dat een wijziging van de exploitatieplanning geen consequenties zou hebben voor de leveringsverplichting van de gemeente en de afnameplicht van het consortium.

► *Contractueel is vastgelegd dat er ruimte is voor 'nader overleg' in geval het leveringsschema niet wordt gehaald en/of de gewenste planologische bestemming niet wordt verkregen.*

De AOK2012 biedt partijen ruimte voor 'nader overleg' onder andere in het geval de planologische bestemming niet onherroepelijk gerealiseerd wordt of de leveringsdata uit het leveringsschema niet gehaald kunnen worden. Mocht het nader overleg niet leiden tot overeenstemming over een gewijzigd plan met een haalbare gebiedsexploitatie, dan is compensatie richting het consortium in het vooruitzicht gesteld. De gemeente loopt hierdoor het risico dat financiële consequenties van het niet tijdig kunnen leveren van gronden voor haar eigen rekening komt. Vanaf het derde kwartaal van 2013 blijkt dat de gemeente haar verplichting om gronden tijdig te leveren niet kan nakomen als gevolg van het feit dat het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is.

► ***De onderlinge verrekening van de levering van gronden met de sporthal en de ijsbaan verloopt via wederzijdse facturering.***

In strijd met het uitgangspunt dat de sporthal en de ijsbaan met ‘*gesloten beurzen*’ en ‘*om niet*’ door inbreng van gronden door de gemeente zouden worden afgerekend, blijkt uit de UOK2014 dat het consortium in 2009 facturen heeft gezonden met betrekking tot de realisatie van de sporthal en de ijsbaan. Deze facturen tellen op tot een bedrag hoger dan het overbruggingskrediet van 22,5 miljoen euro. In de UOK2014 is overeengekomen dat deze nog openstaande facturen zullen worden verrekend met de facturen welke door de gemeente per levering van een BTW-bouwkavel aan het consortium worden gezonden.

3.5 Rode lijn: Gebiedsexploitatie

Uitgangspunten en uitkomsten gebiedsexploitatie

Zowel bij de COK2006 als bij de AOK2012 was een bijlage opgenomen met daarin de verwachte gebiedsexploitatie. In deze gebiedsexploitaties werden in beginsel de kosten en opbrengsten van het consortium weergegeven. Onder de bevindingen aan het eind van deze paragraaf wordt een schematisch overzicht van deze exploitaties gegeven alsmede de 'startpositie' van eind 2003 en de 'actuele' stand van augustus 2014.

Voor de gemeente is bij een zuiver gebruik van het concessiemodel de exploitatie van het consortium niet relevant. Het consortium heeft immers op zich genomen het project te ontwikkelen '*voor eigen rekening en eigen risico*'; voor de gemeente is alleen van belang dat het project '*naar de letter*' ontwikkeld wordt. Naar de indruk van de Rekenkamer Tilburg werden de diverse gebiedsexploitaties opgesteld namens het consortium, zonder inbreng van de gemeente, hetgeen strookt met het concessiemodel. Daar echter de gemeente in de COK2006 contractueel heeft afgesproken mee te denken in het terugdringen c.q. oplossen van het tekort (in strijd met het concessiemodel), wordt de gebiedsexploitatie voor de gemeente ook relevant. De informatie die de gebiedsexploitaties biedt, is echter tamelijk summier en daarom voor de Rekenkamer moeilijk te beoordelen. In onderstaande paragraaf worden de uitgangspunten en de uitkomsten, ten tijde van de verschillende overeenkomsten, geïnventariseerd.

2004 Intentieovereenkomst (IOK2004)

Ten tijde van het 'Masterplan Stappegoor' (26 januari 2004) werd in de raadsstukken over de gebiedsexploitatie gemeld: '*Voor de ontwikkeling en realisatie van het masterplan wordt uitgegaan van een budgettair neutrale gebiedsexploitatie. Dat wil zeggen dat:*

- *Alle inkomsten die binnen Stappegoor worden gerealiseerd ook ingezet kunnen en mogen worden in Stappegoor, of anders gezegd de inkomsten die gegeneerd worden vanuit woningbouw en commercieel vastgoed ingezet worden om onrendabel vastgoed, zoals sportvelden, de sporthal en de schaatsbaan, te realiseren.*
- *Uitgaven in onrendabel vastgoed pas gedaan kunnen en mogen worden nadat daar inkomsten uit woningbouw en/of commercieel vastgoed tegenover staan.*

Op deze wijze zal nooit een tekort kunnen ontstaan'.

Uitgangspunt bij de start was dus dat de gehele ontwikkeling van het gebied Stappegoor voor de gemeente geen geld zou kosten ('*gesloten beurs*'). Het adagium '*eerst opbrengsten generen en dan pas kosten maken*' was het uitgangspunt.

De intentieovereenkomst vermeldt o.a. dat '*door de marktpartijen een transparante gebiedsexploitatie zal worden opgesteld waaruit de haalbaarheid van het masterplan Stappegoor blijkt, in die zin dat een door de marktpartijen gestelde noodzaak tot afwijking van het masterplan beargumenteerd dient te worden vanuit een transparante gebiedsexploitatie*'.

De gebiedsexploitatie, zoals die ten tijde van het Masterplan en de IOK2004 richting de gemeenteraad is gepresenteerd (zie het schema onder bevindingen) bevatte een exploitatieoverschot van ongeveer 10 miljoen euro. Ter nadere duiding van de cijfers heeft er voor de raad, bij de behandeling van het Masterplan, een vertrouwelijk memo⁶⁸ van 2,5 A4 ter inzage gelegen voor de raad. In dit memo wordt kort ingegaan op de verwachte investeringen, de parkeerexploitatie en de exploitatie vastgoed en sport. Voor de schaatsbaan wordt o.a. uitgegaan van een investering van circa 12 miljoen euro en een dubbele sporthal van 8 miljoen euro.

⁶⁸ Vertrouwelijk memo 'exploitatie Stappegoor d.d. 2 december 2003'

2006: Concessieovereenkomst (COK2006)

In de COK2006 conformeren partijen zich aan een planontwikkeling en realisatie op basis van *'een voor het consortium rendabele en voor de gemeente budgettair neutrale gebiedsexploitatie'*, zo valt te lezen in het collegebesluit. De ontwikkeling en uitvoering van het plan zal plaatsvinden *'voor rekening en risico van de marktpartijen'*.

Specifiek werd in de COK2006 geregeld dat:

- De door de gemeente te ontvangen grondopbrengsten van de bioscoop (3,5 mln euro ex BTW) zouden worden ingebracht in de grondexploitatie.
- De voorfinancieringslasten voor de vervroegde realisatie van de ijsbaan, gefixeerd op 1,5 mln door de gemeente zouden worden gedragen (uit reservering uit de RGI).
- Door de gemeente ten behoeve van de sporthal⁶⁹ een bijdrage van 1,5 mln euro zou worden ingebracht in de gebiedsexploitatie (uit de reservering Openbare werken Tilburg).
- Door het consortium aan de gemeente een bedrag van 2,4 mln euro worden zou worden betaald als bijdrage in de gemeentelijke plan- en apparaatskosten⁷⁰ van het plan Stappegoor.

De investeringen voor de sporthal en schaatsbaan zijn daarmee op verzoek van de gemeente naar voren gehaald. In het raadsvoorstel *'voorstel inzake stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor'* van juni 2006 wordt gemeld: *'Buiten deze financieringsbijdragen vindt de gebiedsexploitatie voor de gemeente budgettair neutraal plaats'*.

Zoals reeds geconstateerd in de rode lijn: 'juridische aspecten' is onderkende zowel de gemeente als het consortium ten tijde van het afsluiten van COK2006 dat er in de gebiedsexploitatie nog een tekort zat van circa 10 miljoen euro was en via artikel 3.3. COK2006 werd contractueel overeengekomen *'dat partijen gezamenlijk zullen streven naar en ieder voor zich meedenken in het opvangen c.q. terugdringen van dit tekort'*. In bijlage 7⁷¹ bij de COK2006 is een door Arcadis opgestelde gebiedsexploitatie (berekend in april 2006) opgenomen.

2012 Aanvullende overeenkomst (AOK2012)

Vanaf eind 2008 werd duidelijk dat er een gewijzigde ruimtelijke/functionele opzet moest komen voor het gebied Stappegoor om de 'businesscase' rendabel (of op zijn minst sluitend) te houden. Bij de AOK2012 zijn met betrekking tot de bestaande gebiedsexploitatie⁷² aanvullende (financiële) afspraken gemaakt:

- a) De door de gemeente te ontvangen PAK (2,4 mln) zullen door het consortium naar rato van het aantal woningen per fase worden voldaan zes maanden na levering van de bijbehorende gronden.
- b) De grondwaarde behorende bij de ontwikkelrechten van de locatie Willem II stadion en omgeving is gezamenlijk vastgesteld op 2,9 mln euro (prijspeil 2021). Na 2021 vindt geen indexering meer plaats. De gemeente heeft het recht ontwikkelrechten af te kopen tegen betaling van deze grondwaarde.
- c) Het consortium levert een bijdrage in de door de Gemeente te dragen kosten voor de uitplaatsing van de hockeyclub ten bedrage van 2,5 mln euro.

In (vertrouwelijke) bijlage 2 bij de AOK2012 is de aangepaste gebiedsexploitatie opgenomen. Het saldo van de gebiedsexploitatie bleek op (vrijwel) *neutraal* uit te komen. In deze nieuwe berekening wordt geen expliciete link gelegd met de gebiedsexploitatie van COK2006, zodat de ontwikkeling in de tijd, van de kosten niet goed te achterhalen is. Opvallend is dat de rente die de gemeente ontvangt voor het in 2009 verleende krediet (zie de rode lijn financiering) bij de kosten voor de gebiedsexploitatie van het consortium is opgenomen. Bij een strikte toepassing van het concessiemodel zou dit, als gezegd, voor de gemeente niet van belang zijn. Aangezien de gemeente zich echter gecommitteerd had aan een 'haalbare' gebiedsexploitatie voor het consortium, betekende het opnemen van de betaalde rente in de gebiedsexploitatie impliciet dat de door de gemeente ontvangen rente van het consortium door de gemeente zelf wordt gedragen.

⁶⁹ In het raadsvoorstel 'inzake stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor' (13 februari 2006): 'De huidige Stadsporthal is afgekeurd en conform afspraak met ROC en Fontys zal binnen Stappegoor op zeer korte termijn een nieuwe sporthal worden gerealiseerd. De kosten gaan bij de sporthal voor de baat'.

⁷⁰ De bijdrage dient voor de faciliterende, toetsende en procedurele rol van de gemeente.

⁷¹ Ten aanzien van deze bijlage is geheimhouding door het college opgelegd.

⁷² Zie artikel 5 AOK2012

2014 Actuele stand van zaken gebiedsexploitatie

In september 2014 is tijdens een informatiebijeenkomst voor de raad, een bundel uitgereikt. In deze bundel zat het memo *'toelichting gebiedsexploitatie Stappegoor, 15 augustus 2014'*. Het college heeft dit memo verstrekt aan de raad om inzicht te geven in de huidige stand van zaken.

De volgende passage is opgenomen m.b.t. opbrengsten en kosten in het memo:

- *'De opbrengsten van de gebiedsexploitatie bestaan hoofdzakelijk uit de verwachte verkoop van uitgeefbaar terrein voor woningen en commercieel programma. Van deze kostendragers is tot 1-4-2014 de verkoop van uitgeefbaar terrein t.b.v. Eurocoop gerealiseerd'. Tot op heden heeft het consortium (buiten de opbrengst voor de Eurocoop) nog geen opbrengsten kunnen realiseren uit rendabele onderdelen zoals woningbouw en commerciële ruimten.*
- *'De kosten betreffen de verwerving van diverse percelen, de uitplaatsingskosten voor sport en de realisatie van T-kwadrat aan de ene kant en aan de andere kant de kosten voor de realisatie van de openbare ruimte inclusief de planontwikkelingskosten. Tot 1-1-2014 is hiervoor 46 mln euro geïnvesteerd. Daarnaast is tot 1-1-2014 bijna 7 miljoen euro aan rente vergoed om deze voorinvestering te bekostigen. De boekstand per 1-1-2014 voor de gebiedsexploitatie Stappegoor bedraagt -/- 46 miljoen. Naar huidig inzicht wordt deze investering niet meer goed gemaakt door de geprognostiseerde kostendragers en resulteert bij afsluiting van de gebiedsexploitatie een tekort van 12 miljoen euro'.*

In onderstaande tabel zijn de cijfers opgenomen zoals deze zijn uitgereikt aan de raad in september 2014.

Overzicht gebiedsexploitatie Stappegoor: Aanvullende Overeenkomst en Actuele stand van zaken			Bedragen exclusief BTW en afgerond op € 100.000		
Bijlage bij memo Toelichting gebiedsexploitatie Stappegoor					
Datum: 15 augustus 2014					
Gebiedsexploitatie Aanvullende Overeenkomst			Gebiedsexploitatie: Actuele stand van zaken		
d.d. 16 augustus 2012			d.d. 12 augustus 2014		
Ruimtegebruik en programma			Ruimtegebruik en programma		
Exploitatiegebied	43,85 ha.		Exploitatiegebied	43,17 ha.	
Eengezinswoningen/grondgebonden woningen	610 won.		Eengezinswoningen/grondgebonden woningen	667 won.	
Meergezinswoningen/appartementen	- won.		Meergezinswoningen/appartementen	- won.	
Commercieel programma - niet woningbouw	40.000 m2 bvo		Commercieel programma - niet woningbouw	40.000 m2 bvo	
Planning en parameters			Planning en parameters		
Startdatum exploitatie	1-1-2005		Startdatum exploitatie	1-1-2005	
Einddatum exploitatie	1-1-2021		Einddatum exploitatie	1-1-2023	
Looptijd	16,00 jaren		Looptijd	18,00 jaren	
Boekwaarde datum	1-1-2010		Boekwaarde datum	1-1-2014	
Prijspeeldatum	1-1-2012		Prijspeeldatum	1-1-2014	
Netto Contante Waarde datum	1-1-2012		Netto Contante Waarde datum	1-1-2014	
Indexering kosten	2,50 %		Indexering kosten	2,00 %	
Indexering opbrengsten	2,00 %		Indexering opbrengsten	2,00 %	
Rentevoet (vanaf boekdatum)	4,00 %		Rentevoet (vanaf boekdatum)	2,50 %	
Opbrengsten			Opbrengsten		
	Budget	waarvan gerealiseerd		Budget	waarvan gerealiseerd
Grondopbrengsten	€ 81.500.000	€ 3.600.000	Grondopbrengsten	€ 74.300.000	€ 4.000.000
Overige opbrengsten	€ 3.000.000	€ 3.000.000	Overige opbrengsten	€ 3.000.000	€ 3.000.000
Opbrengstenstijging	€ 6.500.000	€ -	Opbrengstenstijging	€ 3.600.000	€ -
Totaal	€ 91.000.000	€ 6.600.000	Totaal	€ 80.900.000	€ 7.000.000
Kosten			Kosten		
	Budget	waarvan gerealiseerd		Budget	waarvan gerealiseerd
Verwervingen, uitplaatsingen, bijdragen en afdrachten	€ 43.100.000	€ 31.400.000	Verwervingen, uitplaatsingen, bijdragen en afdrachten	€ 43.400.000	€ 35.000.000
Openbaar gebied: realisatiekosten	€ 31.900.000	€ 8.000.000	Openbaar gebied: realisatiekosten	€ 32.900.000	€ 11.100.000
Kostenstijging	€ 2.200.000	€ -	Kostenstijging	€ 1.700.000	€ -
Rentekosten	€ 13.800.000	€ 2.000.000	Rentekosten	€ 14.700.000	€ 6.700.000
Totaal	€ 91.000.000	€ 41.400.000	Totaal	€ 92.700.000	€ 52.800.000
Resultaat			Resultaat		
	Budget	waarvan gerealiseerd		Budget	waarvan gerealiseerd
Totaal opbrengsten	€ 91.000.000	€ 6.600.000	Totaal opbrengsten	€ 80.900.000	€ 7.000.000
Totaal kosten	€ 91.000.000	€ 41.400.000	Totaal kosten	€ 92.700.000	€ 52.800.000
Boekwaarde grondexploitatie per boekdatum		€ -34.800.000	Boekwaarde grondexploitatie per boekdatum		€ -45.800.000
Grondexploitatie saldo op eindwaarde	€ -		Grondexploitatie saldo op eindwaarde	€ -11.800.000	
Grondexploitatie saldo op netto contante waarde	€ -		Grondexploitatie saldo op netto contante waarde	€ -9.500.000	

Bevindingen gebiedsexploitatie

Op verzoek van de Rekenkamer Tilburg heeft adviesbureau *Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling*, specifiek gekeken naar het verloop van de gebiedsexploitaties. De gebiedsexploitaties van 2003, 2006, 2012 en 2014 zijn onderling met elkaar vergeleken. De vergelijking van de verschillende gebiedsexploitaties (2003, 2006, 2012 en 2014) levert een divers beeld op.

Het saldo gebiedsexploitatie fluctueert steeds

Het saldo van de gebiedsexploitaties fluctueert door de jaren heen. In 2003 werd gestart met een positief saldo van + 10 miljoen euro. Ten tijde van het afsluiten van de COK2006 bedroeg het tekort circa 10 miljoen. Het saldo stond ten tijde van het afsluiten van de AOK2012 op budgettair neutraal. Uit het aan de raad verstrekte memo 'toelichting gebiedsexploitatie, 15 augustus 2014' kan een negatief saldo van circa 12 miljoen euro worden herleid.

Geen doorlopende lijn tussen de exploitaties

Geconstateerd kan worden dat er geen doorlopende lijn is tussen de verschillende exploitaties:

- De looptijd van de ontwikkeling is door de jaren heen steeds gewijzigd. Ging men aanvankelijk uit van een ontwikkelperiode van vier jaar, ten tijde van de COK2006 zes jaar. In de planopzet van 2012 wordt uitgegaan van een looptijd van 15⁷³ jaar. Thans wordt uitgegaan van een looptijd 18 jaar.
- Kosten worden in de gebiedsexploitatie eerst afzonderlijk verbijzonderd (per object) en later per groep (i.c. de sporthal, ijsbaan en het tekort op de parkeergarage zijn als gezamenlijke kostenpost opgevoerd in de gebiedsexploitatie).
- Het is onduidelijk of wijzigingen in de exploitatiecijfers voortvloeien uit wijzigingen van het inhoudelijk programma of doordat andere parameters zijn gehanteerd (bijvoorbeeld een gewijzigde rentevoet).
- Er wordt geen nadere inhoudelijke toelichting bij de cijfers verstrekt. Hierdoor is onduidelijk van welke aannames wordt uitgegaan.
- Uit de gebiedsexploitaties zijn geen 'waarden' te herleiden van de door gemeente ingebrachte gronden.

Onduidelijkheid over vraag welke cijfers 'de juiste' zijn?

Uit het bureauonderzoek blijkt verder dat onduidelijk is welke gegevens/cijfers 'juist' zijn. Er zijn verschillen waargenomen tussen hetgeen in de overeenkomsten (COK2006 en AOK2012) is overeengekomen en de onderliggende gebiedsexploitaties. In het memo uit 2014 '*actuele stand van zaken*' (zie vorige pagina) worden voor 2012 weer andere cijfers genoemd dan uit de (vertrouwelijke) bijlage bij de AOK2012 volgt. Verder constateert de Rekenkamer dat termen als 'gebiedsexploitatie' en 'grondexploitatie' door elkaar heen worden gebruikt.

Appels en peren vergelijken o.a. doordat kosten zijn overgeheveld naar gemeente

Feitelijk is het vergelijken van de verschillende gebiedsexploitaties door de jaren heen '*appels met peren*' vergelijken. Zoals al eerder geconstateerd is er doorlopend '*gerekend en getekend*' door betrokken partijen. Bij dat doorlopende rekenen en tekenen is er ook onderhandeld over kostenverdelingen tussen betrokken partijen. Budgetten voor de kosten die aanvankelijk binnen de concessie vielen, zoals bijvoorbeeld de verplaatsing van de sportaccommodaties en/of de aanleg van infrastructurele voorzieningen zijn geheel of gedeeltelijk overgeheveld naar de gemeente, waardoor deze niet meer binnen de gebiedsexploitatie van het consortium vallen.

⁷³ In memo toelichting gebiedsexploitatie Stappegoor, 15 augustus 2014 wordt gesproken over 16 jaar.

Meer overstijgend constateert de Rekenkamer Tilburg ten aanzien van de gebiedsexploitatie dat de twee aanvankelijke uitgangspunten al snel zijn losgelaten:

- 1) *Eerst rendabele onderdelen ontwikkelen alvorens de onrendabele onderdelen;*
- 2) *Een voor de gemeente budgettair neutrale gebiedsexploitatie en een voor het consortium rendabele gebiedsexploitatie.*

Al bij de COK2006 koos de raad expliciet voor het vervroegen van onrendabele onderdelen. Daarnaast stapte de gemeente al direct af van het principe van de budgettair neutrale gebiedsexploitatie. Er bleek immers ten tijde van het afsluiten van de COK2006 een negatieve gebiedsexploitatie. De gemeente verplichtte zich contractueel om mee te denken in het terugdringen dan wel oplossen van het tekort op de gebiedsexploitatie. Door de afspraak is de gemeente betrokken geraakt bij de gebiedsexploitatie. Het Consortium en de gemeente kregen o.a. een gezamenlijk belang om kosten terug te dringen. De gemeente heeft o.a. door het financieringsarrangement direct bijgedragen aan het verlagen van de rentekosten. Ook bleek al uit eerdere 'rode lijnen' dat de gemeente door de jaren heen steeds meer taken en de daarmee samenhangende kosten voor haar rekening heeft genomen.

Constateringen rode lijn 4: gebiedsexploitatie

► ***Een vergelijking van de gebiedsexploitaties door de jaren heen leidt tot een divers beeld.***

De Rekenkamer Tilburg heeft de gebiedsexploitaties uit 2003, 2006, 2012 en 2014 in vergelijkende zin naast elkaar gezet. Deze vergelijking levert een divers beeld op, waardoor de Rekenkamer Tilburg geen conclusies kan verbinden aan de kwaliteit of juistheid van de onderliggende berekeningen. Wel kan (in procedurele zin) geconstateerd worden dat:

- de saldi van de gebiedsexploitaties steeds fluctueren;
- er geen doorlopende lijn is tussen de exploitaties;
- er onduidelijkheid is over de vraag welke cijfers 'de juiste' zijn;
- het vergelijken van de gebiedsexploitaties *appels en peren* vergelijken is, onder andere doordat taken zijn overgedragen naar de gemeente.

► ***De uitgangspunten 'eerst rendabele onderdelen, dan onrendabele onderdelen' en 'een budgettair neutrale gebiedsexploitatie voor de gemeente' zijn al in de beginfase losgelaten.***

Aanvankelijk was de insteek van de gemeente om met een '*gesloten beurs*' de sportvoorzieningen (sporthal en ijsbaan) te kunnen verkrijgen in ruil voor de levering van gronden. Op verzoek van de raad is gekozen voor een vervroeging van de onrendabele onderdelen. Het '*zoet is genomen voor het zuur*'. Tevens heeft de gemeente zich contractueel verplicht om mee te denken in het terugdringen, dan wel het opvangen van het voorziene tekort in de gebiedsexploitatie.

3.6 Rode lijn: Financiering

Afspraken over financiering

2004 Intentieovereenkomst (IOK2004)

De intentieovereenkomst regelt niets over financiering. Dat is logisch gelet op het dan geldende uitgangspunt dat er voor de gemeente geen financieringsvraagstuk ligt. Immers eerst zullen de rendabele onderdelen worden ontwikkeld alvorens gestart wordt met de realisatie van de onrendabele delen zoals de sporthal en de ijsbaan.

2006 Concessieovereenkomst (COK2006)

Politiek wordt de wens geuit om de sporthal en ijsbaan met voorrang te gaan ontwikkelen in het gebied Stappegoor. Om de vervroegde realisatie van de sporthal en ijsbaan mogelijk te maken, toont de gemeente zich bereid om een en ander voor te financieren. Met betrekking tot de financiering is in de COK2006 opgenomen:

- De financieringslasten die gemoeid zijn met vervroegde realisatie van de ijsbaan zullen door de gemeente worden gedragen en aan het Consortium worden voldaan uit de reserveringen uit de RGI' (1,5 miljoen euro).
- 'Door de gemeente zal ten behoeve van de sporthal een bijdrage van 1,5 miljoen worden ingebracht in de grondexploitatie, welke zal worden betaald overeenkomstig de planning en welke zal worden voldaan uit de reservering Openbare Werken Tilburg (Dienst Gebiedsontwikkeling)'.

2009 Overeenkomst overbruggingskrediet tot levering (FOK2009)

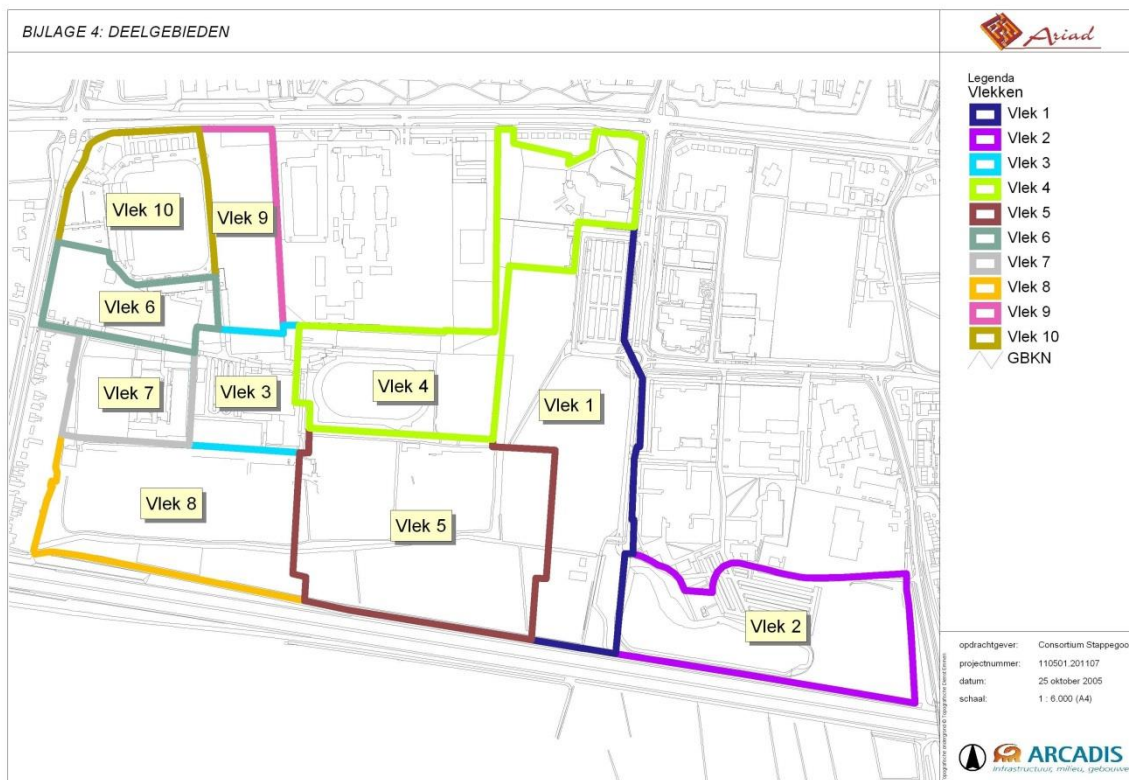
Door het niet (kunnen) realiseren van het oorspronkelijke plan en de vervroeging van de onrendabele onderdelen (sporthal en ijsbaan) ontstond er 2008/2009 een financieringsvraagstuk voor het consortium. *'Als gevolg van de fasering waarbij onrendabele delen eerst zijn ontwikkeld (en er dus investeringen zijn gedaan) en de onmogelijkheid hypotheek te vestigen op het grondeigendom van de gemeente, was het voor het consortium niet mogelijk om financiering te krijgen'. 'De voortgang van het project komt in gevaar, hetgeen temeer ongewenst is omdat belangrijke delen van het project inmiddels (deels nagenoeg) zijn gerealiseerd en in exploitatie zijn genomen. Het wordt zowel financieel als maatschappelijk onaanvaardbaar geacht het project in de huidige situatie te laten stagneren'. Daarom hebben 'partijen overeenstemming bereikt over de beschikbaarstelling door de gemeente van een overbruggingskrediet aan het consortium om de periode tussen de oplevering van de sporthal en schaatsbaan en de levering van de gronden door de gemeente te overbruggen'.*

In juli 2009 is de overeenkomst 'overbruggingskrediet tot levering' (FOK2009) afgesloten. Met het afsluiten van deze overeenkomst wordt geregeld dat door de gemeente een overbruggingskrediet beschikbaar werd gesteld aan het consortium van 22,5⁷⁴ miljoen euro in verband met de ontwikkeling en bouw van de sporthal en de schaatsbaan teneinde de periode tussen de oplevering van deze twee complexen en de levering van de gronden door de gemeente te overbruggen. In de FOK2009 zijn de concrete afspraken vastgelegd. Zo is o.a. bepaald⁷⁵ dat *'het consortium over het nog niet betaalde deel van het overbruggingskrediet een rente zal betalen, welke rente gelijk is aan de voor de Gemeente geldende interne omslagrente zoals die jaarlijks in de gemeentelijke begroting wordt vastgesteld (2009: 4,5%)'*.

⁷⁴ 'Betaling van het krediet zal in twee delen plaatsvinden. Een bedrag van 15 miljoen euro betreffende de sporthal wordt betaald naar ondertekening van de overeenkomst. Het bedrag van 7,5 miljoen euro zal worden betaald na oplevering van de schaatsbaan door het consortium aan de gemeente'.

⁷⁵ Artikel 3 Rente FOK2009.

In artikel 5 van de FOK2009 wordt de terugbetaling van het overbruggingskrediet geregeld. Om te komen tot een terugbetaalschema is teruggegrepen op de oorspronkelijke 'vlekken-indeling' uit 2006.



Vervolgens is in het kader van de FOK2009 de aan bovenstaande gehanteerde vlekken, rekenkundig een 'waarde' toegekend en een nieuwe planning bepaald. Bij levering van gronden zal een evenredig deel van het overbruggingskrediet worden terugbetaald. Het volgende terugbetalingsschema is overeengekomen tussen het consortium en de gemeente:

NIEUW STAPPEGOOR

Bijlage 2 Betalingsoverzicht

	%	Totaal	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vlek 1	17%	€ 3.825.000			€ 1.275.000	€ 1.275.000	€ 1.275.000	€ 1.275.000
Vlek 2	23%	€ 5.175.000		€ 1.725.000	€ 1.725.000	€ 1.725.000		
Vlek 3	3%	€ 675.000			€ 337.500	€ 337.500		
Vlek 4	6%	€ 1.350.000						€ 1.350.000
Vlek 5		€ 0						
Vlek 6		€ 0						
Vlek 7	9%	€ 2.025.000	€ 675.000	€ 675.000	€ 675.000			
Vlek 8	36%	€ 8.100.000		€ 2.700.000	€ 2.700.000	€ 2.700.000		
Vlek 9	2%	€ 450.000					€ 225.000	€ 225.000
Vlek 10	4%	€ 900.000						€ 900.000
Totaal	100%	€ 22.500.000	€ 675.000	€ 3.375.000	€ 5.100.000	€ 6.037.500	€ 3.562.500	€ 3.750.000

2012 Aanvullende overeenkomst Stappegoor (AOK2012)

Op 19 maart 2012 heeft de raad een besluit genomen over het nieuwe gewijzigde inhoudelijk programma voor Stappegoor. Naast deze inhoudelijke herijking is toen tevens besloten tot het herijken van de financiële kaders. In het raadsvoorstel *'aanvullende overeenkomst Stappegoor'* valt te lezen dat het consortium op dat moment ongeveer een bedrag 40 miljoen euro geïnvesteerd heeft in de gebiedsontwikkeling. *Door de gemeente is in 2009 een 'overbruggingskrediet tot levering grond' aan het consortium verstrekt met een omvang van 22,5 miljoen euro. Onderpand voor die lening bestaat uit de schaatsbaan en de sporthal, die een gezamenlijke waarde van ongeveer die omvang hebben. Het overige geïnvesteerde vermogen (ongeveer 17,5 miljoen dus) is uit het eigen vermogen van de in het consortium deelnemende partijen gefinancierd'.*

Het raadsvoorstel vermeldt verder dat *'in de zoektocht naar een sluitende grondexploitatie is onderzocht op welke wijze de financieringslasten in het project verlaagd kunnen worden, bij gelijk blijven van het gemeentelijke risico.* Deze zoektocht heeft geleid tot een financieringsmogelijkheid door de Bank Nederlandse Gemeenten aan het consortium voor 80% van de financieringsbehoefte in de grondexploitatie.

De BNG bleek bereid te zijn de financiering van (maximaal) 40 miljoen aan het consortium af te geven onder de voorwaarde dat de gemeente voor het volledige bedrag (dus maximaal 40 miljoen) een gemeentegarantie afgeeft. *'Omdat als uitgangspunt geldt dat het risico voor de gemeente niet oploopt ten opzichte van de huidige situatie, is bij het consortium bedongen dat voor het garantiedeel boven de 22,5 miljoen euro, door de moederpartijen van Synchron (=TBI) en Bouwfonds (= Rabobank) naar rato van hun deelname in het consortium een concerngarantie wordt afgegeven aan de gemeente. Gelijktijdig met het afgeven van de gemeentegarantie zal het consortium de huidige lening van 22,5 miljoen euro bij de gemeente aflossen.'* De afbouw van de gemeentegarantie zal plaatsvinden op het moment dat de delen van de grond geleverd gaan worden. Het consortium krijgt een afnameplicht voor de gronden volgens een van tevoren vastgelegd afnameschema. Wijziging van de exploitatieplanning heeft geen consequenties voor het afnameschema. Aanvullend werd afgesproken dat het consortium een garantiepremie zal moeten betalen aan de gemeente. *'Door het in rekening brengen van deze premie wordt de lening 'marktconform'.*

In het raadsvoorstel *'aanvullende overeenkomst Stappegoor'* wordt tot slot een alinea gewijd aan de vraag of het verstrekken van een gemeentegarantie wordt verleend uit het oogpunt van de 'publieke taak'⁷⁶. Dat is volgens het raadsvoorstel het geval.

Motivering publiek belang gemeentegarantie

'De ontwikkeling van het Stappegoorgebied dient op een maatschappelijk verantwoorde manier te gebeuren. De positieve uitstraling die de verdere ontwikkeling van het gebied zal krijgen met de uitgevoerde en nu voorgenomen investeringen beperken zich daarbij niet tot de gemeente maar tot de hele regio. Door de integrale gebiedsontwikkeling in eigen regie te houden en om de enorme financiële belangen voor de inwoners te waarborgen en eventuele kosten ten laste van de algemene middelen tot een minimum te beperken wordt de garantie verleend uit oogpunt van een publieke taak voor de gemeente Tilburg. Een belangrijke overweging die daarbij een rol speelt is dat voor het bedrag van 22,5 miljoen euro inmiddels gemeentelijke gebouwen gerealiseerd zijn (welke in feite als onderpand beschouwd kunnen worden) en voor het bedrag daarboven concerngaranties worden afgegeven door de moederpartijen van de in het consortium deelnemende partijen, waarmee de gemeentegarantie van voldoende onderpand is voorzien'.

⁷⁶ Artikel 2 Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) bepaalt dat garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak mogen worden afgegeven.

In december 2012 heeft de raad een definitief besluit genomen en is de AOK2012 afgesloten. De eerder in maart 2012 overeengekomen uitgangspunten voor de financiering via de BNG zijn in de tussentijd uitgewerkt en vertaald naar artikel 6 van de AOK2012. Belangrijke punten uit dit artikel zijn:

- Het consortium is aan de gemeente voor de garantie een rente verschuldigd (1% voor het bedrag waar de gemeente volledig garant staat, 0,45% voor het deel waar een contragarantie is afgegeven). In de financiële paragraaf valt hierover te lezen dat de gemeente verwacht een opbrengst van 1,6 mln euro te genereren als opbrengst 'garantiepremie gemeentegarantie'.
- Opnieuw is er voor gekozen om de afbouw van de gemeentegarantie te koppelen aan een leveringsschema. *'Als meerdere zekerheid voor de gemeente' wordt tevens afgesproken dat jaarlijks in de stuurgroep wordt vastgesteld welke bedragen op de financiering worden afgelost'.*
- Op verzoek van het consortium kan als gevolg van marktomstandigheden uitstel van de aflossing op de financiering plaatsvinden, met maximaal 15 jaar, onder de voorwaarde dat de concerngarantie jegens de gemeente vergroot wordt, waardoor de risico afbouw van de gemeente verloopt conform het leveringsschema.

Bevindingen rode lijn financiering

Binnen de aanvankelijke opzet van de gebiedsontwikkeling Stappegoor zou de gemeente op geen enkele wijze betrokken zijn bij het financieringsvraagstuk voor het consortium. Immers het aanvankelijke uitgangspunt was dat eerst rendabele functies ontwikkeld zouden worden alvorens de onrendabele onderdelen ontwikkeld gingen worden. Als gevolg van de politieke wens om de bouw en realisatie van de sporthal en ijsbaan te vervroegen ontstond het eerste financieringsvraagstuk. De gemeente heeft de met de vervroeging gemoeide financieringslasten van 3 miljoen euro voor haar rekening genomen.

Toen er in 2008-2009 een financieringsvraagstuk ontstond doordat levering van gronden nog niet plaatsvond, is de gemeente als 'financier' betrokken geraakt bij de gebiedsontwikkeling. De FOK2009 is hiertoe afgesloten. Deze overeenkomst regelde een overbruggingskrediet van 22,5 miljoen euro. Partijen zijn een betalingsoverzicht overeengekomen met betrekking tot de terugbetaling van het overbruggingskrediet. Aan de afzonderlijke vlekken zijn rekenkundig een 'waarde' toegekend. Op grond van welke uitgangspunten/criteria een vlek een waarde heeft toegekend gekregen, blijft onduidelijk voor de Rekenkamer Tilburg. Met het vaststellen van het betalingsoverzicht is tevens ingestemd met een gewijzigde planning voor de gebiedsontwikkeling. Daarnaast heeft het consortium een afnameplicht gekregen voor de in de COK2006 beschreven gronden.

In 2012 is besloten tot een nieuwe financieringsconstructie. Op grond van de eerder besproken contractueel overeengekomen afspraak om mee te denken in het terugdringen van het tekort op de gebiedsexploitatie, is de gemeente deelgenoot gemaakt in het terugdringen van de financieringslasten. Er is een nieuwe constructie gekomen waarbij de gemeente een gemeentegarantie heeft verstrekt aan de BNG voor een lening aan het consortium van 40 miljoen euro met een maximale looptijd van 10 jaar. Daarnaast heeft de gemeente bij de 'moedermaatschappijen' Rabo Vastgoed Holding en TBI-Holdings, een concerngarantie met betalingsverplichting van 17,5 miljoen euro bedongen. In het raadsvoorstel staat dat de gemeente als uitgangspunt voor een nieuwe financieringsconstructie heeft gesteld dat er sprake zou moeten zijn van een gelijk blijven van het gemeentelijk risico. Er wordt echter niet aangetoond dat aan deze conditie voldaan is.

In het geval van een faillissement van het consortium is de positie van de gemeente anders. Bij een verstrekte lening is de gemeente schuldeiser. In geval van een faillissement bij een gemeentegarantie, is BNG schuldeiser. De BNG zal vervolgens zich (tot maximaal 40 miljoen euro) wenden tot de gemeente, die op grond van de financieringsovereenkomst garant staat voor de schuld. De gemeente zal in dat geval 22,5⁷⁷ miljoen uit haar eigen middelen aan BNG moeten betalen. Daarnaast loopt de gemeente het risico in geval van faillissement dat de curator de al geleverde gronden doorverkoopt aan derden of alsnog tot invordering van openstaande facturen poogt over te gaan. Maar niet alleen in geval van faillissement is het gemeentelijk risico toegenomen. Bijvoorbeeld wanneer bij een aanhoudende slechte woningmarkt de situatie ontstaat dat de gedane investering voor de sporthal en de ijsbaan niet terugverdiend kunnen worden. Het consortium zou dan op enig moment de rente en/of aflossing van zijn lening bij de BNG niet kunnen voldoen. Vervolgstep zal dan ook zijn dat de gemeente door BNG aangesproken gaat worden.

In de motivering waarom het verlenen van een gemeentegarantie een publieke taak is, wordt een weinig objectieve onderbouwing gegeven. *'Door de integrale gebiedsontwikkeling in eigen regie te houden en om de enorme financiële belangen voor de inwoners te waarborgen en eventuele kosten ten laste van de algemene middelen tot een minimum te beperken wordt de garantie verleend'*. Het scenario waarbij de gemeente de sporthal en de ijsbaan zou hadden 'afgerekend' (waardoor er geen financieringsprobleem meer zou zijn) is slechts summier in beeld gebracht voor de gemeenteraad.

⁷⁷ Ervan uitgaande dat moedermaatschappijen hun de concerngaranties (17,5 miljoen) ook daadwerkelijk kunnen opbrengen. Volgens het memo 'risico's Stappegoor anno 2014' zijn beide moederpartijen volgens de gemeente als solide aan te merken.

Constatering rode lijn: Financiering

► **Het krediet dat de gemeente in 2009 aan het consortium verstrekte, bracht, in strijd met het concessiemodel, de gemeente in de rol van 'financier' van het project.**

Binnen de aanvankelijke opzet van de gebiedsontwikkeling zou de gemeente niet betrokken worden als financier van de gebiedsontwikkeling. Het uitgangspunt was immers dat *'eerst rendabele functies zouden worden ontwikkeld voorafgaand aan de onrendabele onderdelen'*. Toen gronden niet geleverd werden maar er inmiddels al wel investeringen waren gedaan door het consortium, ontstond een financieringsvraagstuk. Er is toen een overbruggingskrediet van 22,5 miljoen euro beschikbaar gesteld *'ten einde de periode tussen de oplevering van de sporthal en de levering van de gronden te overbruggen'*.

► **Met het omzetten van de nieuwe financieringsconstructie (lening met gemeentegarantie) is de rol van de gemeente gewijzigd van schuldeiser bij het consortium naar schuldenaar bij de BNG waardoor de gemeente nog nadrukkelijker de interne financieringsproblematiek van het consortium op zich nam.**

Als gevolg van de contractueel overeengekomen afspraak om mee te denken in het terugdringen c.q. het oplossen van het tekort, kreeg de gemeente een belang bij het terugdringen van de financieringslasten. De BNG bleek bereid een financiering aan het consortium af te geven onder de voorwaarde dat de gemeente voor het volledige bedrag (40 miljoen euro) een gemeentegarantie af zou geven. De gemeente heeft voor het bedrag boven de 22,5 miljoen euro een concerngarantie afgedwongen bij de moederpartijen. Met het aangaan van deze nieuwe financieringsconstructie is de rol van de gemeente gewijzigd van schuldeiser bij het consortium naar schuldenaar bij de BNG. Uitgangspunt voor de nieuwe financieringsconstructie was er sprake moest zijn van een *gelijk blijven van het gemeentelijk risico*. Er wordt echter niet aangetoond dat aan deze conditie is voldaan.

Er zijn diverse scenario's waarbij de omvang van het gemeentelijk risico niet eenduidig is in te schatten. Bijvoorbeeld in geval van een faillissement bij een gemeentegarantie, is BNG schuldeiser. De BNG zal vervolgens zich (tot maximaal 40 miljoen euro) wenden tot de gemeente, die garant staat voor de schuld. De gemeente zal in dat geval 22,5⁷⁸ miljoen uit haar eigen middelen aan BNG moeten betalen. Daarnaast loopt de gemeente het risico in geval van faillissement dat de curator de al geleverde gronden doorverkoopt aan derden of alsnog tot invordering van openstaande facturen poogt over te gaan. Maar niet alleen in geval van faillissement is het gemeentelijk risico lastig in te schatten. Bijvoorbeeld wanneer bij een aanhoudende slechte woningmarkt de situatie ontstaat dat de gedane investering voor de sporthal en de ijsbaan niet terugverdiend kunnen worden. Het consortium zou dan op enig moment de rente en/of aflossing van zijn lening bij de BNG niet kunnen voldoen. Vervolgstep zal dan ook zijn dat de gemeente door BNG aangesproken gaat worden.

► **De motivering van het publieke belang van de gemeentegarantie was summier.**

Een gemeentegarantie mag verstrekt worden wanneer er sprake is van een *'publiek belang'*. Het raadsvoorstel bevatte een summiere motivering van dit belang: *'De garantie wordt verleend om de integrale gebiedsontwikkeling in eigen regie te houden en om de enorme financiële belangen voor de inwoners te waarborgen en eventuele kosten ten laste van de algemene middelen tot een minimum te beperken'*. Ten aanzien van de vraag of er mogelijk sprake is van staatssteun, wordt in de vertrouwelijke risicoparagraaf door het college gemeld: *'gelet op de ingewonnen adviezen wordt ook op het aspect staatssteun geen probleem verwacht'*.

⁷⁸ Ervan uitgaande dat moedermaatschappijen hun de concerngaranties (17,5 miljoen) ook daadwerkelijk kunnen opbrengen. Volgens het memo 'risico's Stappegoor anno 2014' zijn beide moederpartijen volgens de gemeente als solide aan te merken.

3.7 Rode lijn kostenverdeling

Afspraken kostenverdeling

Eerder is al geconstateerd dat de taakverdeling tussen het consortium en de gemeente diverse malen is gewijzigd. Met de wijziging van de taakverdeling zijn tegelijkertijd ook steeds nieuwe afspraken gemaakt over de verdeling van kosten⁷⁹. Gedurende de gehele ontwikkelperiode (2004-2014) is er sprake van een continue proces van *'evenwicht en tegenwicht'*.

2006 Concessieovereenkomst (COK2006)

In onderstaande tabel zijn de kosten opgenomen die *'voor rekening en risico'* van de gemeente komen. De kosten die voor rekening van het consortium komen, zijn niet weergegeven.

Kostensoort	Artikel	Afspraak m.b.t. kostenverdeling	Geprognostiseerde kosten voor de gemeente
Voorfinancieringslasten ijsbaan	6.2 COK2006	De voorfinancieringslasten (gefixeerd op 1,5 mln euro) die gemoeid zijn met vervroegde realisatie van de ijsbaan worden gedragen door de gemeente (vergoed uit reserveringen RGI),	1,5 mln euro kosten
Voorfinancieringslasten sporthal	6.3 COK2006	De gemeente zal ten behoeve van de sporthal een bijdrage van 1,5 mln euro inbrengen in de grondexploitatie (vanuit reservering Openbare Werken Tilburg).	1,5 mln euro kosten
Plan- en apparaatskosten	6.5 COK2006	Door consortium zal aan de gemeente een bedrage van 2,4 mln euro betalen als bijdrage in de PAK; het consortium zal daarnaast geen andere bijdragen verschuldigd zijn aan de gemeente.	-/- 2,4 mln (= opbrengst);
Afname openbare voorzieningen (sporthal & ijsbaan)	14 COK2006 & bijlage 8	Bijlage 8: consortium realiseert sporthal en ijsbaan conform PvE 6 maart 2006. Voor de realisatie van de sporthal en ijsbaan is een budget vastgesteld van 20 miljoen euro opgenomen in de gebiedsexploitatie.	'0' kosten voor de gemeente
Afname openbare voorzieningen (parkeerplaatsen)	14 COK2006 & bijlage 9	Het consortium realiseert openbare parkeerplaatsen en gemeente neemt tegen kostprijs de gebouwde parkeerplaatsen in eigendom over en zal deze gaan beheren en exploiteren. Geprognostiseerde kostprijs voor Oostgarage ⁸⁰ , Westgarage en maaiveld parkeren bedraagt 28,9 miljoen euro	28,9 mln kosten
Afname openbare voorzieningen (sportaccommodaties en openbare infrastructuur)	14 COK2006 & bijlage 10	Consortium realiseert sportaccommodaties, openbare infrastructuur en inrichting en draagt deze vervolgens over aan de gemeente. Het protocol bepaalt dat de maximale budgetten nog vastgesteld moeten worden. De nieuwe buitensportvoorzieningen zullen worden gerealiseerd op basis van het principe 'nieuw voor oud'.	Onbekend

⁸⁰ 16.602.000 euro voor de Oostgarage (garage ten behoeve van T-kwadraat en ijsbaan).

2012 Aanvullende overeenkomst (AOK2012)

Kostensoort	Artikel	Afspraak m.b.t. kostenverdeling	Geprognostiseerde kosten voor de gemeente
PAK	2.4a, 2.5, 2.6 AOK2012	De gemeente zal zich inspannen om de gewenste planologische ontwikkeling mogelijk te maken. Tegenover deze 'extra' inspanningen staat geen mogelijkheid van kostenverhaal (artikel 6.5 COK2006)	3,8 mln euro ⁸¹
Extra parkeren ivm supermarkt XL	2.4c AOK2012	Gemeente en consortium zullen zich gezamenlijk inspannen om tot een oplossing te komen voor de parkeerbehoefte als gevolg van het areaal commerciële voorzieningen	Nog niet gespecificeerd ⁸²
Inbreng Ons Vios, Skaeve Huse, gemeentewerf	2.6 AOK2012	De nieuw ingebracht gronden worden door de gemeente opgeleverd in bouwrijpe staat en fiscaal als bouwterrein. Het consortium is hiervoor een aanvullende vergoeding verschuldigd van 200.000 euro	0,5 mln euro (kosten uitplaatsing Ons Vios)
Parkeren WII	2.7 AOK2012	De gemeente draagt voor aanleg circa 225 parkeerplaatsen en bijbehorende ontsluiting.	0,25 mln
Fontyslocatie	2.9 AOK2012	Het consortium wordt verantwoordelijke voor de verwerving van de Fontys-locatie. Indien na verwerving de planologische bestemming niet gerealiseerd zal worden, dan hebben gemeente en het consortium de gezamenlijke verantwoordelijkheid een oplossing voor deze kosten te vinden.	-
Sportvelden	2.10 AOK2012	Gemeente en risico zal voor haar rekening en risico zorgdragen voor de realisatie van de voetbal- en tennisvelden. Het consortium levert een bijdrage van 3.102.000 euro	0 mln (kosten en opbrengsten beide 3,1 mln)
Ontwikkelrechten WII-stadion	5.1.b.	In AOK2002 (artikel 2.7) is geregeld dat 'WII-stadion en omgeving' vooralsnog niet verder ontwikkeld wordt. De gemeente heeft het recht deze ontwikkelrechten af te kopen tegen terugbetaling van de grondwaarde	2,9 mln indien de gemeente de ontwikkelrechten zou willen afkopen.
Verplaatsing Hockey	5.1.c.	Consortium levert een bijdrage (2,5 mln) in de door de gemeente te dragen kosten voor uitplaatsing van de hockeyclub (welke ook op 2,5 mln wordt begroot).	0
Condensvorming schaatsbaan	8 AOK2012	Consortium en gemeente hebben een meningsverschil over condensvorming. De condensvorming komt voor rekening en risico van de gemeente.	1,1 mln

2013 Bestemmingsplan Stappegoor

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan (december 2013) werd gesteld dat er 'geen exploitatieplan zoals bedoeld in de WRO hoefde te worden opgesteld, omdat toekomstige kosten door de anterieure overeenkomst(en) of anderszins zijn afgedekt'.

2014 Uitvoeringsovereenkomst en vaststellingsovereenkomst

In zowel de UOK2014 als VOK2014 worden nadere afspraken gemaakt over de kostenverdeling tussen de gemeente en het consortium. Zo zijn o.a. afspraken gemaakt over de bekostiging van de rotonde op de prof. Goossenslaan en de kosten die samenhangen met de optimaliseringsmaatregelen ten aanzien van het parkeren als gevolg van de komst van de supermarkt-XL. Zoals reeds vastgesteld is met het vaststellen van de UOK2014 verantwoordelijk geworden voor de aanbesteding van het openbaar gebied.

⁸¹ In het raadsvoorstel bij de aanvullende overeenkomst (december 2012) wordt inzicht gegeven in de directe kosten en opbrengsten voor de gemeente. De kosten van de PAK wordt eind 2012 ingeschat op 3,8 miljoen euro (op basis van de verwachte langere looptijd).

⁸² Inmiddels is er een krediet gevoteerd van 1,2 miljoen euro.

Bevindingen kostenverdeling

Tijdens het bestuderen van de verschillende overeenkomsten heeft de Rekenkamer diverse afspraken aangetroffen met betrekking tot de kostenverdeling van verschillende soorten kosten. Er is diverse malen (her)onderhandeld over de verdeling van diverse kosten.

Over de plan- en apparaatskosten (PAK) zijn zowel in de COK2006 als de AOK2012 afspraken gemaakt. In de COK2006 is afgesproken dat het consortium aan de gemeente een bedrag van 2,4 miljoen euro betaalt, als bijdrage in de gemeentelijke plan- en apparaatskosten. De PAK zijn hiermee afgekocht tegen een vast bedrag. In de AOK2012 is de betaalbaarstelling van de PAK gekoppeld aan de levering van de gronden. Zes maanden na levering van de gronden zullen (naar rato van de woningen) de PAK-kosten voldaan worden richting de gemeente. Het afsluiten van de AOK2012 heeft niet geleid tot nieuwe afspraken over de hoogte van het afgekochte bedrag. Dit is opmerkelijk omdat de PAK ten tijde van het vaststellen van de AOK2012 inmiddels al werd geschat op 3,8 miljoen euro, terwijl daar maar een dekking van 2,4 miljoen euro tegenover stond. In het coalitieakkoord 2014-2018 is daarom 2,3 miljoen euro als aanvullende dekking benoemd. Volgens de *'rapportage grote projecten'* van november 2014 bedroegen de PAK op dat moment al 5,75⁸³ miljoen euro. Bij het bestemmingsplan Stappegoor (december 2013) is geen exploitatieplan opgesteld als bedoeld in artikel 6.12 WRO.

Mede door de looptijd (10 jaar) alsmede de doorlopende wijzigingen in de onderlinge kostenverdeling tussen het consortium en de gemeente, is het op basis van de bestudeerde stukken (raadsstukken, collegestukken en stukken van de P&C-cyclus) onmogelijk om een 'financiële balans' op te maken van de kosten die gedurende de ontwikkeling van Stappegoor *'voor rekening'* van de gemeente zullen komen of al zijn gekomen.

Kosten die al voor rekening zijn gekomen voor de gemeente, worden (hetgeen gebruikelijk is binnen de gemeente) verantwoord via de reguliere P&C-producten. Echter zoals de Rekenkamer Tilburg al in eerdere onderzoeken heeft geconstateerd, is deze informatievoorziening vaak versnipperd opgenomen in de P&C-stukken. Onderdelen die samenhangen met de realisatie van Stappegoor worden binnen diverse programma's en onder verschillende producten verantwoord, waardoor het voor de raad vrijwel niet mogelijk is om het integraal overzicht te behouden. Onderstaand wordt een voorbeeld gegeven met betrekking tot de informatievoorziening inzake de aankoop en exploitatie van de parkeervoorziening Stappegoor-Oost.

Kredietvoting parkeervoorzieningen via PB; vrijval via najaarsbericht van de dienst.

Via de actualisering van de programmabegroting 2009, heeft de raad eind 2008 ingestemd met een voorstel *'nieuw beleid'*⁸⁴ inzake het *'krediet parkeergarage Stappegoor Oost'*. De raad stemt in het voorstel om 20,9 miljoen euro krediet te voteren voor de parkeervoorzieningen op Stappegoor Oost. (Via twee andere voorstellen *'Nieuw beleid'*⁸⁵ wordt bovendien voor circa 11,75 miljoen euro gereserveerd voor de aanloopverliezen/onrendabele top nieuwe parkeergarages Stappegoor). Echter door de gewijzigde planvorming zal een deel van de oorspronkelijk in de COK2006 voorziene parkeervoorzieningen nooit meer worden gerealiseerd. Zoals de parkeergarage Stappegoor-West (bij het Willem-II-stadion). In 2008 wordt de Parkeergarage Oost door het consortium opgeleverd aan de gemeente voor circa 6,4 miljoen. Ook krijgt de gemeente maaiveldparkeerplaatsen (langs de A58 opgeleverd). Tenslotte koopt de gemeente voor 3 miljoen euro de parkeergarage onder de Eurocoop. In totaal is ruim 10 miljoen gemoeid met de overname van de parkeervoorzieningen. In het najaar van 2011 wordt in het najaarsbericht van de dienst Gebiedsontwikkeling aangegeven dat het resterende krediet van 10,455 mln vrijvalt in verband met het niet realiseren van de parkeergarage West.

⁸³ In het huidige coalitieakkoord 2014-2015 is een aanvullende dekking van 2,3 miljoen euro benoemd.

⁸⁴ Voorstel NB2009 ACT/8

⁸⁵ NB2008/35 en NB 2009/53

Constateringen rode lijn: kostenverdeling

► *Veel tussentijdse verschuivingen in de kostenverdeling.*

Tijdens het bestuderen van de verschillende overeenkomsten heeft de Rekenkamer diverse afspraken aangetroffen met betrekking tot de verdeling van verschillende soorten kosten. Door de jaren heen hebben er diverse verschuivingen plaatsgevonden als gevolg van gevoerde onderhandelingen.

► *In de AOK2012 zijn geen nieuwe afspraken gemaakt over de hoogte van de bijdrage voor de plan- en apparaatskosten, ondanks dat er al sprake was van een overschrijding.*

Volgens de COK2006 zal het consortium aan de gemeente een bedrag van 2,4 miljoen euro betalen als bijdrage in de gemeentelijke plan- en apparaatskosten (PAK). Bij het afsluiten van de AOK2012 is deze bijdrage niet aangepast ondanks dat de PAK op dat moment werd geschat op 3,8 miljoen euro. Er was al sprake van een overschrijding. In het coalitieakkoord 2014-2018 is vervolgens 2,3 miljoen euro aanvullende dekking benoemd. Volgens de *'rapportage grote projecten'* van november 2014 bedroegen de PAK op dat moment 5,75 miljoen euro.

► *Geen integraal beeld van balans welke kosten voor rekening van de gemeente komen en welke voor het consortium.*

Door de lange looptijd van de gebiedsontwikkeling, alsmede door de doorlopende wijzigingen in de onderlinge kostenverdeling tussen het consortium en de gemeente, is het op basis van de bestudeerde stukken (raadsstukken, collegestukken en stukken van de P&C-cyclus) voor de Rekenkamer Tilburg onmogelijk gebleken om een betrouwbare financiële balans op te maken van de kosten die gedurende de ontwikkeling van Stappegoor *'voor rekening'* van de gemeente zullen komen of al zijn gekomen.

► *Versnipperde informatievoorziening via de P&C-cyclus.*

Kosten die al voor rekening zijn gekomen van de gemeente worden (hetgeen gebruikelijk is binnen de gemeente) verantwoord via de reguliere P&C-producten. Zoals de Rekenkamer Tilburg echter al in eerdere onderzoeken heeft geconstateerd, is deze informatievoorziening vaak versnipperd opgenomen in de P&C-stukken. Onderdelen die samenhangen met de realisatie van Stappegoor worden binnen diverse programma's en onder verschillende producten verantwoord, waardoor het voor de raad vrijwel niet mogelijk is om het integraal (financieel) overzicht te behouden om zodoende zijn controlerende rol adequaat te kunnen vervullen.

Hoofdstuk 4 Risicoverdeling tussen gemeente en consortium

Inleiding

Zoals al meerdere malen aangegeven, was het uitgangspunt bij het Masterplan Stappegoor (januari 2004) en de IOK2004 een *voor de gemeente budgettair neutrale gebiedsexploitatie*. De gemeente leverde grond en het consortium bouwde grote sportaccommodaties (sporthal, schaatsbaan) die na afloop *'om niet'* aan de gemeente zouden worden geleverd. Het consortium zou zijn kosten dekken uit de opbrengsten op de bouw van woningen, detailhandel en commercieel vastgoed. Het liep daarbij een financieel risico dat de kosten van de grote sportaccommodaties niet terug verdiend zouden kunnen worden. Men zou dit het marktrisico voor het consortium kunnen noemen. De gemeente zou in deze opzet geen financieel risico lopen. Uit de voorgaande *'rode draden'* is gebleken dat het uitgangspunt dat de gemeente *geen risico* zou lopen al gauw achterhaald bleek. In dit hoofdstuk vatten we de in het voorgaande verspreid voorkomende bevindingen over het risico dat de gemeente in het Stappegoor-project heeft gelopen en nog loopt, samen. Ook bespreken we kort hoe de gemeente de risico's zelf inschatte, met name bij het aangaan van de AOK 2012.

2006 Concessieovereenkomst (COK2006)

Het risico op het niet commercieel haalbaar zijn van het bouwprogramma lag, volgens het boven aangehaalde uitgangspunt, bij het consortium. De COK 2006 bevatte echter bepalingen die dat uitgangspunt vanaf de start hebben ondermijnd. Ten eerste kon het consortium volgens de COK2006, artikel 16, te allen tijde van zijn verplichtingen af, terwijl de gemeente dan financiële verplichtingen naar het consortium zou houden. *Extreme gewijzigde omstandigheden* die niet konden worden voorzien, waren grond voor ontbinding. Met andere woorden, bij grote tegenvallers kon het consortium de tegenvallers naar de gemeente verschuiven met een beroep op de ontbindingsmogelijkheden.

Het financiële risico van het project was expliciet gebonden aan de waarde van de grond. Grondwaarde kan echter variëren, afhankelijk van de marktomstandigheden. Zolang de gemeentelijke grond derhalve in handen van de gemeente bleef, zou de gemeente ook het risico op waardedaling blijven dragen. Door het ontbreken van een afnameplicht van grond, kon het consortium wachten met het verzoek om levering van grond tot de grond commercieel rendabel ontwikkeld kon worden. Zolang de COK 2006 van kracht was, heeft de gemeente geen grond geleverd aan het consortium. Het consortium liep in die periode geen risico op tegenvallende afzet van de toenmalig geplande woningbouw.

In het kader van het Stappegoor-project vond er overigens geen expliciete afboeking op de balans plaats; de grond was namelijk buiten de gemeentelijke balans gehouden. De 'afboeking' gebeurde daarom via het toevoegen van waarde aan het Stappegoor-project, ten koste van de gemeente, toen de gemeente compensatie aan het consortium diende te verstrekken. De gemeente had namelijk de contractuele verplichting op zich genomen om *'mee te denken'* in het oplossen dan wel terugdringen van het tekort op de gebiedsexploitatie. Deze afspraak impliceerde dat de gemeente medeverantwoordelijk werd voor een rendabele gebiedsexploitatie.

2009 Financieringsovereenkomst (FOK2009)

Zoals in 3.4 (rode lijn inbreng en levering gronden) is beargumenteerd was het niet leveren van grond door de gemeente deels te wijten aan een planwijziging waardoor het nog niet mogelijk was woningen te bouwen op de te verplaatsen buitensportaccommodaties, maar ook door het ontbreken van een commercieel plan bij het consortium. Dit leidde tot een financieringsovereenkomst tussen de gemeente en het consortium. De belangrijkste reden voor deze FOK2009 was dat er reeds investeringen in de sporthal en schaatsbaan door het consortium waren gedaan. De 'tegenprestatie'

hiervoor (de levering van gronden) bleef om diverse redenen uit. Het niet leveren van de gronden door de gemeente had voor het tot consortium in de toenmalige kredietmarkt tot gevolg dat het consortium zonder zekerheden, geen financiering kon verkrijgen. Om die reden is gezocht naar andere zekerheden. Die zekerheid is gevonden in een door het betalen van een vergoeding voor de levering van de sporthal en schaatsbaan, met een terugbetalingsverplichting bij de afname van de grond. Hiertoe is de FOK2009⁸⁶ afgesloten.

De kern van de FOK2009 was dat de gemeente aan het consortium een krediet zou verstrekken van 22,5 miljoen euro. Dit bedrag zou worden terug betaald in delen, en wel in overeenstemming met de levering van gronden door de gemeente. De gemeente is vanaf dat moment een expliciet financieringsrisico gaan lopen door het verstrekken van het krediet, waardoor bij een onverhoopt faillissement van het consortium het krediet niet zou kunnen worden terug betaald. Overigens dient opgemerkt te worden dat in de FOK2009 wel een afnameplicht van grond voor het consortium was opgenomen (zie paragraaf 3.4). De terugbetaling van het krediet was aan een leveringsschema van grond gekoppeld. Dit lijkt het risico van de gemeente beperkt te hebben, maar uiteindelijk is er over de beschouwde periode toch geen grond geleverd aan het consortium. Hierbij kan ook nog opgemerkt worden dat het consortium geen zelfstandig vermogen heeft en dat de achterliggende partijen van het consortium bij de FOK 2009 geen contractuele wederpartij van de gemeente waren. De gemeente had echter geen zekerheden van de achterliggende partijen gevraagd. Deze partijen konden dus ook niet aansprakelijk gesteld worden in geval van wanprestatie door het consortium. Naast het niet terug betalen van het krediet bij faillissement van het consortium bestond de mogelijkheid dat de curator in dat geval gronden die onderdeel uitmaakten van de boedel op grond van COK 2006 aan derden zou gaan verkopen. De gemeente liep dus per saldo een 'dubbel risico', namelijk dat het krediet niet zou worden terug betaald en dat de gemeente de gronden in het concessiegebied kwijt zou zijn of raken.

2012 Aanvullende Overeenkomst (AOK 2012)

Tussen 2009-2012 werd het plan op belangrijke punten gewijzigd, zoals vastgelegd in de AOK2012. De gemeente bracht extra grond in die deels ter vervanging van de Abcove-locatie golden, maar ook deels extra grond voor het consortium behelsde. Het krediet van de gemeente werd omgezet in een garantie onder een lening van de BNG. Binnen het financieringsarrangement werd een expliciete koppeling aangebracht tussen de levering van de grond en de afbouw van de gemeentegarantie waardoor bij iedere levering van grond het risico voor de gemeente (naar de toekomst gezien) afneemt.

Met het vaststellen van deze AOK2012 nam de gemeente een aantal nieuwe risico's op zich. Een garantie impliceert een ander soort financieel risico. Bij een krediet is de gemeente een schuldeiser van het consortium, maar bij een garantie staat de gemeente voor het consortium in en zal het bij een eventueel faillissement van het consortium de garantie moeten voldoen in plaats van dat het een van de crediteuren van het consortium is (zoals bij een krediet). De gemeente wordt van een schuldeiser van het consortium, een schuldenaar bij de BNG. Dit betekent evenwel een potentieel extra risico voor de gemeente bij een eventueel faillissement. In geval van een faillissement is de curator bevoegd om de overeenkomsten al dan niet te handhaven. Gelet op de eerdere geconstateerde onvolkomenheden in de overeenkomsten is de handelswijze van de curator op voorhand niet in te schatten. De uiteindelijke uitkomst is daarmee ongewis.

Ook nam de gemeente een bestemmingsplanrisico op zich. Voor iedere te ontwikkelen 'vlek' was in de AOK2012 expliciet bepaald dat de gemeente de planologische uitwerking mogelijk zou maken. Voorts waren er expliciet afspraken opgenomen ('nader overleg') over de oplossingsrichtingen in het

⁸⁶ De mogelijkheid van het verstrekken van hypotheekrecht op de betreffende gronden aan de kredietverstrekker van het consortium werd om 'meerdere redenen ongewenst, dan wel zelfs onaanvaardbaar geacht'.

geval de gewijzigde ruimtelijke en functionele opzet planologisch niet mogelijk bleek. Dit nader overleg kan leiden compensatie (planologisch of financieel) in geval o.a. in de situatie dat het bestemmingsplan niet onherroepelijk wordt of indien de leveringsdata op het leveringsschema niet gehaald konden worden. In de AOK 2012 is opnieuw een leverings-/afnameplicht van gronden opgenomen middels een leveringsschema. Deze levering van grond was gebonden aan het onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan. Vertragingen daarin zouden voor rekening van de gemeente komen. Met name gold dit voor het risico op het niet doorgaan van het commercieel programma. Op grond van de procedure bij de Raad van State is de vertraging in de levering van gronden inmiddels opgelopen tot circa twee jaar.

2012 Gemeentelijke risicoanalyse bij de AOK2012

Aan het besluit om de AOK2012 aan te gaan ligt een risicoanalyse ten grondslag die vertrouwelijk aan de raad ter inzage is gegeven. Impliciet wordt in deze risicoparagraaf toegegeven dat het marktrisico in feite sinds de COK2006 bij de gemeente heeft gelegen. In het raadsvoorstel van de AOK 2012 wordt dat overigens wat meer explicieter aangegeven: *'In de aanvullende overeenkomst zijn de verantwoordelijkheden en risico's veel scherper omschreven dan in de concessieovereenkomst.'*

In deze risicoparagraaf wordt opnieuw vastgesteld dat het *'marktrisico voor het consortium is'*, zonder precies te omschrijven waar dat marktrisico uit bestaat. Wel kunnen we vaststellen dat in de AOK 2012 de gemeente extra waarde in de vorm van extra grond (deels ter vervanging van 'oude' grond) en extra commerciële functies (supermarkt XL) aan het programma heeft toegevoegd. Opvallend is dat als het enige alternatief voor het nieuwe programma 'het verbreken van de samenwerking' wordt genoemd. Aangezien het alternatief zou zijn het 'oude' programma uit de COK 2006 voort te zetten, wordt kennelijk aangenomen dat voortzetting van de COK2006 niet langer mogelijk is. Als redenen worden vermeld dat of het consortium de gemeente verzuim zou kunnen verwijten, of anders contractueel in staat zou zijn de overeenkomst te beëindigen.

Zie verder het onderstaande tekstkader voor een iets meer gedetailleerde bespreking van de risicoanalyse bij de AOK2012.

2012: Doorgaan of niet? De risicoanalyse

In de vertrouwelijke risicoparagraaf bij het raadsvoorstel inzake de AOK2012 wordt een kosten-baten analyse gemaakt van *niet doorgaan* (dus ontbinden COK2006) en het sluiten van de AOK2012. Er wordt van uitgegaan dat in de situatie volgens de ontbinding van de COK2006 de gemeente *"verzuim in de nakoming van haar verplichtingen kan worden verweten"*. Het gaat hier om het feit dat na ondertekening van de COK2006 de gemeente nieuwe wensen in het plan heeft ingebracht en dat er zich nieuwe en niet voorziene ontwikkelingen in het gebied hebben voorgedaan (al dan niet vertrek TMHC Forward en Fontys-Sporthogeschool). Als dit verzuim niet kan worden aangetoond, zal het consortium toch de COK2006 volgens contract kunnen verbreken op grond van een 'extreme wijziging in omstandigheden'.

In beide gevallen (namelijk verzuim van de gemeente of beroep door consortium op extreme wijziging van omstandigheden) wordt er vanuit gegaan dat de gemeente alle tot dan toe door het consortium gemaakte kosten moet vergoeden. Het gaat hier grotendeels om de vergoeding voor de levering van de sporthal en de schaatsbaan. Opvallend is dat de (vertrouwelijk vermelde) bedragen aanzienlijk hoger zijn dan de bedragen waarvoor de gemeente krediet aan het consortium had afgegeven en nog veel hoger dan de bedragen die de gemeente volgens het COK2006 aan het consortium moet vergoeden bij het verbreken van het contract. In de COK2006 is slechts sprake van de sporthal en een 'indicatieve begroting van de kosten' van de sporthal. Onderbouwing van dit verschil in de grootte van de bedragen tussen de risicoanalyse en de COK2006 ontbreekt echter.

Bij het 'doorgaan-scenario' volgens de AOK2012 zal het risico op faillissement van het consortium blijven bestaan. De kosten hiervan voor de gemeente worden lager ingeschat dan de kosten die de gemeente inschat bij het doorgaan van COK2006. Daarnaast moet de gemeente extra kosten maken om de realisering van de AOK2012 mogelijk te maken (6,3 mln euro). Hieronder vallen ook de kosten vanwege vertraagde levering gronden. Andere kosten van het doorgaan-scenario, zoals het eventueel afkeuren van de XL door de Raad van State, worden p.m. opgenomen. In de exploitatiebegroting van het consortium die als bijlage bij de AOK 2012 is opgenomen staat echter bij de opbrengst van supermarkt XL voor het consortium een specifiek bedrag geraamd. Daar deze exploitatiebegroting nagenoeg budgettair neutraal was voor het consortium, zou het planologisch niet doorgaan van de supermarkt- XL tot een negatief resultaat voor het consortium hebben geleid. Op grond van artikel 7 AOK2012 zou er 'nader overleg' kunnen plaatsvinden om te komen tot een alsnog realiseerbaar plan met een haalbare gebiedsexploitatie.

Met betrekking tot de risicoparagraaf stelt de Rekenkamer Tilburg vast dat de kosten van het *doorgaan met COK2006* overschat lijken en die van het sluiten van de AOK2012 lijken onderschat. De analyse is sterk geschreven in de richting van een positieve beoordeling van het doorgaan-scenario. Uiteraard is de inschatting van risico's een subjectieve bezigheid en kunnen we achteraf pas weten wat de kosten en opbrengsten werkelijk zijn. Bij zo'n belangrijke beslissing als het al dan niet doorgaan met het kostbare Stappegoorproject was het echter aan te bevelen geweest als er een meer onafhankelijke partij een risicoanalyse had gemaakt.

2014 Uitvoeringsovereenkomst UOK2014

In juli 2014 hebben het college en het consortium een Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014) afgesloten. In deze overeenkomsten zijn reeds gemaakt afspraken uit de COK2006, FOK2009 en AOK2012 nader uitgewerkt zoals afspraken met betrekking tot de aanbesteding van de inrichting van het openbaar gebied en afspraken ten aanzien van de (kostenverdeling van) infrastructurele voorzieningen. Er is bijvoorbeeld afgesproken dat de werkzaamheden en geraamde kosten voor de benodigde aanpassing van het kruispunt met de Ringbaan Zuid geheel *voor rekening en risico* van de gemeente zullen worden uitgevoerd. Hoewel de ermee gemoeide bedragen beperkt lijken, neemt het risico op verdere financiële tegenvallers voor de gemeente toe. Ten tijde van de UOK 2014 heeft de gemeente opnieuw een risicoanalyse⁸⁷ van het project Stappegoor gemaakt. Er worden drie risico's vermeld: namelijk het consortium kan het ontwikkelrisico niet zelf dragen zodat de gemeente op de BNG-garantie zal worden aangesproken; vertraging van de grondleveringen; supermarkt XL kan niet worden gerealiseerd. Bij het eerste risico wordt opnieuw een bedrag van 22,5 miljoen euro vermeld, zijnde het bedrag van de gemeentegarantie. Het is enigszins wonderlijk dat bij de eerdere risicoanalyse waarbij de kosten van het verbreken van de COK 2006 wordt ingeschat een hoger bedrag wordt genoemd. Bij de twee andere genoemde risico's worden geen bedragen opgevoerd.

⁸⁷ Memo: 'risico's Stappegoor anno 2014'; onderdeel van een in september 2014 opgestelde bundel, welke tijdens een informatiebijeenkomst is uitgedeeld aan raadsleden, leden van de Rekenkamer en andere aanwezigen.

Bevindingen risicoverdeling tussen gemeente en consortium

Het Stappegoor-project begon met de ambitie dat de gemeente grote sportaccommodaties en een gebiedsontwikkeling kon realiseren zonder daarvoor zelf budgettaire inspanningen te hoeven verrichten, terwijl het financieel risico aan de marktpartij (het consortium) was overgelaten. Het plan zou met een 'gesloten beurzen' gerealiseerd worden.

In de COK2006 zaten een aantal onvolkomenheden. Een van deze onvolkomenheden was dat de levering van grond door de gemeente op initiatief van het consortium zou plaats vinden. Omdat de levering van grond uitbleef, verleende de gemeente krediet aan het consortium. De gemeente zelf veranderde tussentijds de overeengekomen plannen, waardoor het consortium sterker kwam te staan in de onderhandelingspositie tegenover de gemeente. Bovendien had de gemeente een contractuele afspraak gemaakt en daarmee op zich genomen mee te denken in het terugdringen c.q. oplossen van het voorziene tekort in de gebiedsexploitatie. Daardoor liep de gemeente het risico extra budgettaire bijdragen aan het plan te moeten leveren. De AOK 2012 was daar het gevolg van. De gemeente leverde extra grond, waarbij de gemeente belangrijke nieuwe risico's op zich nam om voor het consortium een 'houdbare business case' te garanderen.

De risicoanalyse bij de AOK 2012 was pessimistisch over kosten en baten van doorgaan met de COK 2006 en optimistisch over kosten en baten van de AOK 2012.

Constateringen risicoverdeling tussen gemeente en consortium

► ***Vanaf het begin van het project heeft de gemeente risico gelopen op een negatief budgettair resultaat doordat de grondafname en planning niet eenduidig waren en zijn vastgelegd.***

Bij de COK2006 kreeg het consortium geen afnameplicht van grond opgelegd en tegelijkertijd bleef de looptijd van de concessie onbegrensd. De COK2006 blijft van kracht totdat de integrale ontwikkeling en realisatie van het plan is afgerond. Hierdoor had de gemeente de facto geen invloed op de voortgang van het project. Vanaf de FOK2009 kwam die afnameplicht er wel, maar toch is tot op heden geen grond geleverd door de gemeente. In de AOK2012 was de afnameplicht onder voorbehoud van het definitief onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan.

► ***Door zich te committeren aan oplossing van de financieringsproblematiek van het consortium heeft de gemeente in steeds hogere mate de financieringsrisico's van het consortium op zich genomen.***

De gemeente heeft om het project overeind te houden en bij afwezigheid van grondleveringen een dreigende geldnood van het consortium willen voorkomen door eerst het geven van een krediet en later het afgeven van een gemeentegarantie. Bij een eventueel faillissement van het consortium zou daarmee de gemeente minstens het oorspronkelijke kredietbedrag van 22,5 miljoen euro kwijt zijn, door het invoeren van de garantie door de BNG. Dit is echter niet het enige risico bij een faillissement. De aanpak van een curator bij een faillissement is ongewis en brengt risico's met zich mee. Theoretisch kan de curator ervoor kiezen om de concessieovereenkomst in stand te laten en de geleverde gemeentegronden uit de failliete boedel verkopen aan derden. Een andere denkbare optie is dat de curator de concessieovereenkomst tussentijds beëindigt en op grond van de ontbindende voorwaarden zal pogen de openstaande facturen met betrekking tot de sporthal en de ijsbaan te incasseren bij de gemeente. Door de al eerder geconstateerde onvolkomenheden in de overeenkomsten, is het voor de gemeente op voorhand niet in te schatten hoe succesvol een eventueel te voeren verweer zal zijn.

► ***Door zich te committeren aan een rendabele business case voor het consortium biedt de gemeente het consortium garantie voor tegenvallers in de gebiedsexploitatie en neemt het daarmee een deel van het marktrisico van het consortium over.***

In de COK2006 heeft de gemeente een afspraak gemaakt om mee te denken in het terugdringen danwel oplossen van het tekort in de gebiedsexploitatie. Deze contractueel vastgelegde afspraak was voor de gemeente diverse malen aanleiding het project inhoudelijk aan te passen met voor haarzelf negatieve budgettaire consequenties.

► ***De door de gemeente gemaakte (grotendeels vertrouwelijke) risicoanalyse was ten gunste van het doorgaan-scenario***

De Rekenkamer Tilburg heeft na bestudering van de vertrouwelijke risicoanalyse die bij de AOK2012 was gevoegd, de stellige indruk dat het 'het sluiten van de AOK2012 scenario' (ofwel het *doorgaan-scenario*) in een positief licht werd gezet vergeleken met het 'doorgaan met COK2006 scenario' (ofwel het *stoppen-scenario*). In deze analyse worden voor het geval onder de beide overeenkomsten het project mislukt, bedragen vermeld die de gemeente zal moeten vergoeden. In het '*stoppen-scenario*' zijn deze bedragen aanzienlijk hoger dan de bedragen waarvoor de gemeente krediet aan het consortium had afgegeven, en nog veel hoger dan de bedragen die de gemeente volgens het COK 2006 aan het consortium moet vergoeden bij het verbreken van het contract. Bij het '*doorgaan-scenario*' daarentegen, worden de kosten van een faillissement van het consortium voor de gemeente veel lager ingeschat. Als onderbouwing van dit verschil in de grootte van de bedragen bij een faillissement onder de COK2006 en de AOK2012 wordt het argument genoemd dat het consortium de gemeente onder de COK2006 verzuim kan worden verweten. Dit argument kan juridisch betwist worden. Overigens zou voor het aangaan van de FOK2009 een risicoanalyse ook voor de hand hebben gelegen. Deze ontbreekt echter.

Hoofdstuk 5 Informatievoorziening aan de raad

Als laatste onderzoeksvraag heeft de Rekenkamer Tilburg gekeken naar de wijze waarop de raad gedurende de gehele ontwikkelperiode geïnformeerd is geweest over Stappegoor. Voor een deel is deze informatie verkregen door de raadsbesluiten en daarover gehouden debatten in de loop der tijd te bestuderen; voor een ander deel is de perceptie van de raad over de informatievoorziening gepeild via interviews met raadsleden.

5.1 Inventarisatie informatievoorziening aan de raad

Raads- en collegebesluiten

In hoofdstuk 1 is al een overzicht weergegeven van alle relevante raads- en collegebesluiten met betrekking tot de gebiedsontwikkeling Stappegoor.

Informatiebijeenkomsten

Er zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd door het college van B&W waarbij raad- en commissieleden geïnformeerd zijn over ontwikkelingen binnen het dossier 'Stappegoor'. Een aantal van deze bijeenkomsten zijn 'achter gesloten deuren' gehouden. Zo is de raad in februari 2012 vertrouwelijk geïnformeerd over de aanvullende afspraken met het consortium. In september 2014 is er een (openbare) informatiebijeenkomst gehouden waarbij aan raads- en commissieleden een bundel is uitgereikt met daarin de afgesloten overeenkomsten met het consortium.

Informatie via de P&C-producten

De Rekenkamer Tilburg heeft in het kader van het bureauonderzoek globaal gekeken naar de P&C-stukken. De informatievoorziening is de P&C-stukken over Stappegoor was summier. Informatie die terugvonden is had met name betrekking op de (investering in) de parkeervoorziening en informatie over de arbitragezaak naar aanleiding van de condensproblematiek voor de ijsbaan.

Voortgangsrapportages grote projecten

In december 2010 heeft de gemeenteraad van Tilburg de 'regeling grote projecten' vastgesteld. Deze regeling bevat een procedure met procesafspraken over het besluitvormingsproces en de informatievoorziening bij grote projecten. Op 16 april 2012 heeft de raad besloten om een zestal projecten aan te wijzen als 'groot project'. Het dossier Stappegoor is een van de zes 'grote' projecten waarover periodiek door het college wordt gerapporteerd. Tot op heden heeft de raad in totaal zes voortgangsrapportages ontvangen.

Artikel 47 vragen

Door de jaren heen zijn er verschillende artikel 47-vragen gesteld voor fracties. Deze worden in het schema hieronder opgesomd.

LST 16-01-2015	Sportwinkeliers Stappegoor
LST 07-07-2014	Betaald parkeren Stappegoor
TVP 10-06-2013	Supermarkt XL Stappegoor
PvT 13-02-2013	Parkeerproblemen Stappegoor
TVP 11-05-2012	Vervolg vragen Exploitatie Stappegoor
TVP 27-03-2012	Exploitatie Stappegoor
TROTS 26-04-2011	Exploitatiekosten ijsbanen
LST 06-07-2009	Hamming voert apartheid in bij parkeren met "SUPER" vrijwilligers
LST 06-05-2009	Schadeclaim Stappegoor

TVP 08-01-2009	Stappegoor en uitplaatsen hockeyvereniging Forward
CDA 15-08-2008	Stappegoor
PvdA 12-08-2008	Topsportcentrum in Tilburg
CDA 28-05-2008	Vertraging oplevering schaatsbaan Stappegoor
PvdA 21-02-2008	Topsportlocatie Stappegoor
PvdA 22-11-2007	Stappegoor en beachvolleybal
PvdA 22-11-2007	Ontwikkeling Stappegoor
SP 22-03-2007	Afketsten Hockeyfusie

5.2 Inhoud informatievoorziening

In het navolgende worden de belangrijkste relevante besluiten en de daarop betrekking hebbende raadsdebatten kort besproken.

Masterplan Stappegoor (26 januari 2004)

Begin 2004 werd er een debat gevoerd over de stedenbouwkundige uitwerking van het masterplan, alsmede het inzetten van het grondexploitatie resultaat binnen dezelfde locatie. In de financiële paragraaf wordt het principe van de *'budgettaire neutrale gebiedsexploitatie'* geformuleerd. Tevens wordt vermeld dat de gebiedsexploitatie een netto-opbrengst van ongeveer 15 miljoen kan genereren, maar dat het (desondanks) nodig is alle inkomsten uit het gebied in Stappegoor in te zetten. Belangrijkste punt van discussie in de raad is de financiële paragraaf. De financiële onderbouwing is naar de mening van de VVD *"volstrekt onvoldoende"*, zodat er ook geen inzicht mogelijk is in de risico's. De VVD-fractie dient daarom een amendement in om vooralsnog geen inkomsten uit de grondexploitatie in het gebied in te zetten tot de *"concrete omvang van de financiële risico's blijkt voor het gebied."* (zie uitgebreide toelichting in bijlage 3). De wethouder ging niet mee in het verzoek omdat hij het een *'signaal van uitstel'* vond naar de betrokken partijen. Het amendement werd verworpen. In juni 2004 besloot het college middels een collegebesluit om een intentieovereenkomst te sluiten met het (nog op te richten) consortium, bestaande uit drie marktpartijen. In het collegebesluit valt te lezen *'dat door het oprichten van een consortium het masterplan integraal gerealiseerd kan worden binnen de financiële gemeentelijke kaders (budgettaire neutrale gebiedsexploitatie)'*.

Stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor (13 februari 2006)

'Met het voorstel ligt een door nagenoeg alle partijen gedragen stedenbouwkundige uitwerking voor dat door een consortium van partijen op een voor de gemeente budgettaire neutrale wijze ontwikkeld en gerealiseerd kan worden. De gemeentelijke bijdragen zijn gelimiteerd tot een bijdrage ten behoeve van gratis parkeren voor de amateursportverenigingen en de voorfinancieringslasten om met voorrang de sporthal en schaatsbaan te realiseren', aldus het raadsvoorstel. Het college vermeldt in het raadsvoorstel dat de stedenbouwkundige uitwerking *"alleen voor rekening en risico van het consortium komt."* Bovendien wordt er vermeld dat er *"thans zekerheid [is] dat de voorgestelde transformatie met gesloten beurs tot stand kan komen."*

Collegebesluit Concessieovereenkomst Stappegoor, inclusief concessieovereenkomst (23 mei 2006)

Een aantal maanden na de behandeling van het raadsvoorstel *'Stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor'* (februari 2006) heeft het college op 23 mei 2006 middels een collegebesluit ingestemd met de aangepaste concessieovereenkomst. De definitieve ondertekening door partijen vindt plaats op 19 september 2006.

De raad werd geïnformeerd over het collegebesluit van 23 mei 2006, middels een raadsinformatiebrief en via de openbare besluitenlijst. Hoewel de raad bij het raadsbesluit van februari impliciet heeft ingestemd met het werken via het concessiemodel met de drie 'marktpartijen', heeft de overeenkomst (inclusief de bijlagen) als zodanig niet specifiek voorgelegen aan de raad voor *wensen en bedenkingen* op grond van artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet.

Raadsvoorstel parkeren Stappegoor: aankoop parkeergarage en hoogte gebruikerstarieven (22 september 2008)

In het raadsvoorstel valt te lezen dat *'met het consortium dat de plannen voor Stappegoor tot uitvoering brengt, is afgesproken dat de openbare parkeerplaatsen binnen dit ontwikkelingsgebied tegen een vastgestelde kostprijs zullen worden overgenomen. De gemeente zal vervolgens deze plaatsen gaan exploiteren en beheren. Genoemde afspraak strekt zich niet uit tot de garage onder de bioscoop'*. Vervolgens worden er verschillende opties uitgewerkt ten behoeve van het eigendom, exploitatie en het beheer van de parkeergarage onder de euroscoop. In de uitwerking van een van de opties valt te lezen dat de bioscoopexploitant bereid is zijn garage te verkopen voor 3 miljoen euro exclusief BTW; hetgeen neer komt op 8.333 euro per parkeerplaats. De gemeente betaalt voor de overige parkeerplaatsen een vast bedrag van 16.600 euro per parkeerplaats aan het consortium. Met dit raadsvoorstel wordt de raad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten over de aankoop van de bioscoopgarage alsmede de hoogte van het parkeertarief en de daaruit voortvloeiende extra onrendabele top. Het raadsdebat spitst zich vervolgens toe op het te hanteren parkeertarief. Het debat spitst zich niet toe op de hoogte van de investering voor het totaal aan parkeervoorzieningen.

Behandeling van de programmabegroting (november 2009)

Twee maanden laten verloopt de kredietvotering van in totaal 20,9 miljoen voor de parkeervoorzieningen op Stappegoor, via de actualisering van de Programmabegroting⁸⁸. Tijdens dit raadsdebat wordt er tevens een motie aangenomen *'om te onderzoeken of er mogelijkheden waren om te komen tot een andere invulling van het Stappegoorgebied'*. Directe aanleiding was o.a. het aangekondigde vertrek van Fontys-sporthogeschool.

Raadsbesluit inzake herijking concessieovereenkomst Stappegoor (juni 2009)

In het raadsvoorstel wordt het gemeentelijk krediet van 22,5 miljoen aan het consortium beargumenteerd. Dit krediet is nodig om *"de bedrijfscasus uitvoerbaar te houden."* Zonder oorzaken daarvoor aan te dragen vermeldt het college dat *"levering van gronden vooralsnog niet plaats kan vinden"* en het consortium dus geen onderpand heeft voor een commercieel krediet. Volgens het college verandert voor de gemeente daardoor het risico niet ("of nauwelijks") in vergelijking met de COK2006. Bovendien wordt in de toelichting vermeld dat het *"zowel financieel als maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht het project in de huidige situatie te laten stagneren."* Er ontbreekt echter een financiële berekening die deze bewering ondersteunt. Opvallend is voorts dat het college nu voorstelt een afnameplicht van grond voor het consortium in de nieuwe overeenkomst op te nemen (in het COK2006 was die niet opgenomen). Verder wordt nu voor het eerst aan de raad meegedeeld dat het consortium *"in extreme marktomstandigheden"* de overeenkomst kan ontbinden. Naast het krediet wordt in het raadsvoorstel vermeld dat de gemeente de rol van *"realisator van nieuwe sportaccommodaties"* overneemt. Over eventuele financiële consequenties wordt amper gerept door het college. Er *'wordt een nader vast te stellen budget van het consortium verkregen'*, aldus het college. Het raadsvoorstel wordt als A-stuk met 32 tegen 6 stemmen door de raad aangenomen.

⁸⁸ Zie bijlage 2 Voorstellen Nieuw Beleid NB2009 ACT/8. Met het vaststellen van dit voorstel nieuw beleid wordt een krediet gevoteerd van 20,9 miljoen euro.

Raadsvoorstel aanvullende overeenkomst Stappegoor (maart 2012)

In dit raadsvoorstel wordt beargumenteerd dat doorgaan met de COK2006 onwenselijk is, namelijk omdat de *'ruimtelijke/programmatische opgave in de huidige markt niet meer realiseerbaar is, leidend tot niet te verantwoorden tekorten in de grondexploitatie'*. Omdat een deel van de gebiedsontwikkeling echter wel gerealiseerd is, is het stoppen van de huidige constructie geen optie, aldus het college. Er wordt nu, in tegenstelling tot bij de discussie van februari 2006, wel opgemerkt dat de gemeente nog een contractuele inspanningsverplichting heeft om de gebiedsexploitatie (voor het consortium) kostenneutraal te maken. De nieuwe ontwikkelgebieden voor het consortium worden beschreven, maar de financiële effecten van het overdragen van deze gebieden aan het consortium (zoals opbrengsten voor de gemeente van deze gebieden, als deze niet via het consortium zouden worden ontwikkeld) worden niet in de overweging betrokken. Wel wordt gemeld dat de planologische haalbaarheid van het nieuwe plan onzeker is en er nieuw overleg nodig is als het plan onhaalbaar blijkt. De financiële consequenties daarvan worden niet getoond.

De AOK2012 hield een majeure breuk in met de COK2006, zoals we gezien hebben: de gemeente nam meer taken op zich en ging meer risico lopen. Daarnaast kreeg het consortium meer ontwikkelgebieden als compensatie teneinde “de business case houdbaar te houden”. Desondanks werd deze breuk met de COK2006 niet of nauwelijks principieel aan de orde gesteld door de raad. Alleen de raadsfractie TROTS vraagt zich af waarom de gemeente “drie grote percelen grond cadeau doet aan het consortium en hij vraagt zich af wat daarvan de waarde is.” De wethouder ontkent dat er sprake is van een ‘cadeau’. De meeste andere fracties zien het nieuwe plan, inclusief de supermarkt XL als de enige mogelijkheid om een “financieel risico van tientallen miljoenen euro” (Groen Links en D66) te vermijden. De moties die door de coalitiepartijen worden ingediend betreffen voornamelijk, al dan niet marginale, aanpassingen van het plan. Opvallend is wel de motie die de VVD oorspronkelijk indient (motie M-25) die stelt “dat er geen sprake meer kan zijn, na verkoop van de gronden, van enige compensatie voor eventueel, niet gebouwde of extra dure uitvoering van huizen, waardoor dus eventuele extra kosten voor rekening van het consortium komen.” De toevoeging “na verkoop van de gronden” betekent dat het wel toelaatbaar wordt geacht dat de gemeente risico loopt zolang er nog geen grond is geleverd, dan wel afgenomen. Zoals we hieronder zullen zien, was er wel een ‘ontwikkelcompensatie’ voor het consortium in de AOK2012 als onderdelen van het plan onhaalbaar zouden blijken. De VVD trekt motie M—25 in het verloop van de discussie overigens terug.

Raadsvoorstel ten aanzien van Aanvullende overeenkomst (december 2012)

Het desbetreffende raadsvoorstel was een uitwerking van de nieuwe afspraken die het consortium en het college eind 2011 waren overeen gekomen. Deze afspraken waren al in maart 2012 aan de raad voorgelegd. Omdat het hier derhalve om een uitwerking ging werd de AOK niet meer principieel aan de orde gesteld, al werd bij de uitwerking door de kleine oppositiepartijen nog een flink aantal kanttekeningen gezet. Twee punten wil de Rekenkamer daarbij uitlichten. Ten eerste gaat het om het punt van de zogenaamde ontwikkelcompensatie. Het ging hier om de afspraak (in art. 7.2 van de AOK 2012) dat als het nieuwe plan niet haalbaar zou blijken het consortium gecompenseerd zou moeten worden. Een van de opties daarbij was het consortium een nieuw ontwikkelingsgebied buiten Stappegoor aan te bieden. De raadsfractie TVP wees er in dit verband op dat het college op 14 december 2010 besloten had dergelijke compensaties “in principe niet meer overeen te komen” en vraagt waarom in de AOK van dit beginsel is afgeweken. De toenmalige wethouder antwoordde hierop dat hij “het consortium vertrouwt” en daarom geen ontwikkelcompensatie verwacht. Volgens hem is hier geen sprake van afwijkend beleid. Het voorgestelde amendement om de ontwikkelcompensatie uit de AOK 2012 te schrappen wordt met 12 tegen 30 stemmen verworpen. Een tweede illustratief discussiepunt betrof de borgstelling door de gemeente voor de lening die het consortium van de BNG zou ontvangen. In het voorgestelde raadsbesluit was vastgelegd dat de gemeentegarantie een maximale looptijd van 10 jaar zou hebben, maar dat het college met nog eens 15 jaar zou mogen verlengen. De raadsfractie TROTS wees er echter dat op basis van het budgetrecht en de controlerende functie van de raad en mede gezien de grote risico’s van het plan Stappegoor

het gewenst is dat deze verlenging alleen mogelijk is na een besluit door de gemeenteraad. De wethouder ontraadde het desbetreffende amendement van TROTS omdat het consortium er wellicht niet mee zou instemmen. Bovendien zal indien door marktontwikkelingen “zaken niet uitgevoerd kunnen worden, jaarlijks met het consortium (...) worden gesproken of een verlenging al dan niet nodig is.” Dit amendement leidde verder niet tot discussie en werd ingetrokken.

5.3 Samenspel raad-college (*bevindingen uit interviews met raadsleden*)

De Rekenkamer Tilburg heeft gesprekken gevoerd met raadsleden over hun ervaringen met het besluitvormingsproces rond het project Stappegoor. Deze gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van de raadsfracties van TVP, CDA, SP, PvdA, VVD, GL en D66. Tijdens de gesprekken kwam, onder meer, de kwaliteit van de informatievoorziening en van de discussie in de raad en de inhoud van het project aan de orde. Hieronder vatten wij kort samen wat de raadsleden hierover tijdens de interviews inbrachten. Aan het eind van de interviews vroeg de Rekenkamer Tilburg naar *de lessen* die zij wilden trekken uit de geschiedenis van het project Stappegoor. Ook van *deze lessen* wordt een bloemlezing gegeven.

De kwaliteit van de informatie en de discussie in de raad

Hoewel er uiteraard verschillen van mening waren, was het overgrote deel van de geïnterviewde raadsleden van mening dat het bij dit project meerdere malen ontbrak aan fundamentele discussies wanneer er belangrijke richtingbepalende beslissingen genomen moesten worden. Zo is het gebruik van het concessiemodel nooit expliciet ter discussie gesteld. Daarnaast meenden raadsleden, waar onder ook die van partijen die op enig moment deel uitmaakten van de coalitie, dat het coalitiebelang hoger werd gesteld dan het belang van een zuivere afweging van voor- en nadelen van het project. Zoals een van de raadsleden dat verwoordde: “leden van de coalitie werd niet de ruimte gelaten om een afwijkende mening te hebben in dit dossier.” Ook viel er onder (een iets kleinere meerderheid van) de raadsleden te beluisteren dat de informatievoorziening door het college aan de raad onvoldoende werd geacht. Men had het idee dat de informatie te gekleurd was, of te fragmentarisch, zodat het lastig was er een goed oordeel over te vellen. Bovendien werd soms cruciale informatie vertrouwelijk aangeboden zodat de raad niet vrij was om er in het openbaar over te discussiëren. Een van de raadsleden zei dat hij het gevoel had “in een fuik gezogen te worden waar hij niet meer uit kon komen.” Een ander raadslid sprak over de “platheid van de discussie”; alle fundamentele beslissingen uit het verleden werden als een gegeven beschouwd waar principieel niet meer van afgeweken kon worden. In het bijzonder, zo was het gevoel onder sommige raadsleden, was het door dat kenmerk van de discussie onmogelijk geworden om het project op cruciale ogenblikken (2006, 2009, 2012) te stoppen. De raadsleden staken ook de hand in eigen boezem. De raad is over de beschouwde periode niet krachtig genoeg geweest om tegen het college of het coalitieakkoord in te gaan; de raad was te volgzaam en heeft niet of te weinig aangedrongen op expliciete toetsing van belangrijke overeenkomsten tussen het college en het consortium door de raad.

De inhoud van het project Stappegoor

Ook inhoudelijk ventileerden de geïnterviewde raadsleden kritiek op het project, al lagen hier de meningen van de raadsleden wat meer uiteen. Door de bouw en ontwikkeling van sportvoorzieningen te koppelen aan de ontwikkeling van de woningbouw, werd het, door tegenvallende marktontwikkelingen, later in de tijd noodzakelijk om het consortium steeds grotere compensaties aan te bieden. Meerdere raadsleden zagen de supermarkt XL niet als een voorziening met een intrinsiek nut, maar als een compensatie voor het consortium om de gebiedsexploitatie sluitend te houden en zo het consortium gecommiteerd te houden aan het project. Wat de sportvoorzieningen zelf betreft (met name de sporthal en de schaatsbaan) zette een raadslid vraagtekens bij de kwaliteit van de opgeleverde voorzieningen.

Lessen

De raadsleden gaven de volgende lessen mee. Ten eerste, probeer nooit meer een 'budgettair neutraal' project op te zetten, maar reken kosten en opbrengsten af per onderdeel (sportvoorzieningen, woningbouw, commercieel). Probeer op belangrijke ijkpunten in het proces de rol van de raad te versterken. Daarvoor is het nodig dat de raad zelf beter zijn dossiers bijhoudt, zodat een project beter te volgen is. Hier kan de griffie, zoals deels al het geval is, een grotere rol spelen. Dit volgen van grote projecten door de raad, zou zo mogelijk op een 'niet-politieke' manier moeten gebeuren, bijvoorbeeld via een speciaal opgerichte (a-politieke) werkgroep.

5.4 Informatievoorziening in relatie tot het budgetrecht van de raad

Om de uitvoering van de herijkte plannen op basis van de AOK2012 financieel mogelijk te maken, heeft de raad in maart 2012 een bedrag van 0,7 miljoen euro ten laste gebracht van de RGI om het resterende tekort van de gemeentelijke projectexploitatie Stappegoor te dekken. Met deze aanvullende dekking was er sprake van een boekhoudkundig financieel evenwicht tussen het totaal van de directe kosten (o.a. PAK-kosten, kosten parkeren stadion, uitplaatsing hockey) en het totaal aan opbrengsten voor de gemeente (o.a. bijdrage PAK-kosten door consortium, bijdrage i.v.m. uitplaatsing hockey en door consortium te betalen garantiepremie).

In aanvulling op het raadsvoorstel van maart 2012, werd in december 2012 aanvullend de kosten en opbrengsten gepresenteerd met betrekking tot het feit dat de gemeente voor *eigen rekening en risico* zorg zou dragen voor de realisatie van de voetbal- en tennisvelden naast de Euroscoop. Het begrote budget voor de realisatie van deze velden werd ingeschat op 3,1 miljoen euro. Tegenover deze kosten voor de gemeente stond een dekking van 3,1 miljoen euro welke door het consortium aan de gemeente vergoed⁸⁹ zou worden als 'tegenprestatie' voor de overdracht van de extra taak *om voor eigen rekening en risico* zorg te dragen voor de realisatie van de sportvelden. Deze vergoeding zou worden voldaan door het consortium wanneer fysiek een aanvang werd gemaakt met de aanleg van de sportvelden en bebouwing.

In de periode daarna is gebleken dat de gemeente afspraken heeft kunnen maken over een zodanige uitplaatsing van en samenwerking met andere clubs waardoor er minder velden nodig zijn dan destijds bij de AOK2012 werd voorzien. Ons VIOS werd verplaatst naar buiten het Stappegoorgebied met als gevolg dat er ruimte kwam voor de additionele woningbouw. Het college gaf bij het eindvoorstel⁹⁰ van het bestemmingsplan Stappegoor (december 2013) aan dat '*met consortium is afgesproken dat gemeente en consortium een planologisch onderzoek zullen uitvoeren voor de mogelijke ontwikkeling van ca. 26 woningen in de toekomst, naast het parkeerterrein achter de Euroscoop*'. De raad heeft geen concreet besluit genomen over het daadwerkelijk gunnen van deze additionele woningbouw.

De financiële consequenties van enerzijds het buiten het gebied verplaatsen van de voetbalvereniging en anderzijds het toevoegen van extra 'waarde' (circa 30 woningen) voor het consortium aan de gebiedsontwikkeling zijn niet expliciet richting de raad in beeld gebracht.

Bevindingen Informatievoorziening richting de raad

Ten aanzien van de overeenkomsten kan geconstateerd worden dat het college bij de IOK2004, de COK2006 en de FOK2009 eerst raadsvoorstellen heeft voorgelegd, alvorens ze de overeenkomst heeft uitgewerkt en definitief heeft afgesloten. In de desbetreffende raadsvoorstellen schetste het college, wat naar haar inzicht, de essentiële punten van de nog te sluiten overeenkomsten waren. Met de raadsinbreng zijn vervolgens de overeenkomsten verder uitgewerkt en aangepast. Tussen de gevoerde raadsdebatten en het daadwerkelijk afsluiten van de overeenkomsten lag steeds een

⁸⁹ Artikel 2.10c AOK2012.

⁹⁰ In het eindvoorstel bij het raadsvoorstel bestemmingsplan Stappegoor werd aangegeven dat er een onderzoek zou komen naar de *mogelijke ontwikkeling* van circa 26 woningen. Dit is nog geen besluit over het daadwerkelijk gunnen.

periode van een aantal maanden welke nodig waren in het kader van het voeren van onderhandelingen. Zoals we zagen, hebben de uitgewerkte overeenkomsten (inclusief de bijlagen met o.a. de gebiedsexploitaties) niet meer expliciet voor '*wensen en bedenkingen*' voorgelegd aan de raad. Dit kan in strijd zijn met artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft een specifieke regeling van de actieve informatieplicht in relatie tot privaatrechtelijke handelingen (in casu de uitgewerkte concessieovereenkomst). Indien er sprake is van ingrijpende gevolgen dan (zo bepaalt de Gemeentewet) *moet* het college de raad eerst in de gelegenheid stellen wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken alvorens definitief te kunnen besluiten tot de privaatrechtelijke rechtshandeling. Binnen de gemeente Tilburg is niet nader geregeld wat '*ingrijpende gevolgen*' zijn, maar het is evident dat de uitgewerkte COK2006 een aantal principiële keuzes bevat die afwijken van het gangbare binnen het gekozen concessiemodel en waarover in de raadsvoorstellen niet eerder was gesproken. Ook bevat de overeenkomst informatie die nog niet eerder met de raad gedeeld was. Zo is bijvoorbeeld in de considerans (inleiding) voor het eerst te lezen dat er sprake is van een voorzienbaar tekort op de gebiedsexploitatie. Ook is de raad niet actief geïnformeerd over de gemaakte afspraak in artikel 3.3. waarbij de gemeente zich zal inspannen om '*gezamenlijk te streven naar en ieder voor zich meedenken in het opvangen en terugdringen van dit tekort*'. Tenslotte heeft de Raad destijds ook niet actief kennis genomen van o.a. de in de bijlagen opgenomen gebiedsexploitatie (vertrouwelijke bijlage 7), de planning en het protocol met betrekking tot o.a. de afname van de parkeervoorzieningen⁹¹. De raad had echter ook zelf het genomen besluit (openbare besluitenlijst) kunnen agenderen in een commissievergadering, maar dit is niet gebeurd. Het gegeven dat het consortium het mandaat krijgt om de planning van de onderdelen 'wonen' en 'commercieel' te wijzigen, bleef eveneens onvermeld. Voorts zijn er in de COK2006 bepalingen opgenomen die direct de bevoegdheid van de raad raken. Zo is bijvoorbeeld het besluit om eventueel gronden en opstellen te onteigenen, een bevoegdheid van de raad. Uit het onderzoek blijkt niet dat de raad op voorhand is geraadpleegd over het bepaalde in artikel 5.8 COK2006. Idem voor de aanwijzing om percelen te belasten met een wettelijk voorkeursrecht op grond van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Bij de AOK2012 heeft de raad wel expliciet ingestemd met de af te sluiten aanvullende overeenkomst. De uitgewerkte AOK2012 (inclusief de bijlagen) was een bijlage bij het raadsvoorstel. De nieuwe ontwikkelgebieden voor het consortium worden beschreven, maar de financiële effecten van het overdragen van deze gebieden aan het consortium (zoals opbrengsten voor de gemeente van deze gebieden, als deze niet via het consortium zouden worden ontwikkeld) worden niet in de overweging betrokken. De feitelijke kosten die in de financiële paragraaf worden getoond, betreffen maar een klein deel van de kosten. Er wordt gemeld dat de planologische haalbaarheid van het nieuwe plan onzeker is en er nieuw overleg nodig is als de herijkte opzet planologisch niet realiseerbaar blijkt. De eventuele financiële consequenties daarvan worden niet getoond.

Ook de meer recente UOK2014 en VOK2014 zijn ook afgesloten zonder dat daaraan een expliciet raadsbesluit ten grondslag heeft gelegen. Wel heeft daags voor het collegebesluit tot het aangaan van de uitvoeringsovereenkomst, een raadsvoorstel 'rotonde Prof. Goossenslaan' voorgelegd in de raad. Dit in verband met het budgetrecht van de raad. Over het feit dat de gemeente en het consortium overeen zijn gekomen dat het consortium de ruimte krijgt voor additionele woningbouw op de locatie naast de Euroscop, waar eerder voetbalvelden waren voorzien, heeft de raad niet expliciet besloten. De extra toegevoegde grondwaarde is geraamd op 1,2 miljoen euro.

⁹¹ In de COK2006, bijlage 9, komen de partijen overeen dat de gemeente de parkeervoorzieningen tegen kostprijs zal overnemen van het consortium. Hiervoor staat een bedrag van bijna 29 miljoen euro begroot. In het eerdere raadsvoorstel van februari 2006 werd over het parkeren slechts gemeld dat door een "gedifferentieerd regiem voor het betaald parkeren" er een tekort in de parkeerexploitatie zou ontstaan van 1,5 miljoen euro. De discussie in de raad beperkte zich tot deze laatste problematiek. De kostenpost van de parkeergarages wordt echter niet ter discussie gesteld.

Uit de interviews met de raadsleden is gebleken dat de raadsvoorstellen zodanig waren opgesteld dat 'geredeneerd' werd naar een bepaalde (bestuurlijk gewenste) uitkomst. De keuze voor het concessiemodel is zeer summier toegelicht geweest; er is niet stilgestaan bij de voor- en nadelen van dit model en de consequenties voor de rol van de gemeente bij deze gebiedsontwikkeling, zijn niet genoemd. Ook scenario's gedurende de rit, zijn weliswaar benoemd (bijvoorbeeld 'het beëindigen van de COK2006') maar de informatievoorziening was beperkt of werd vertrouwelijk aan de raad beschikbaar gesteld. Daarom was het voor raadsleden in hun perceptie moeilijk het waarheidsgehalte te bepalen van beweringen zoals deze in het raadsvoorstel 'aanvullende overeenkomst Stappegoor' (maart 2012): *'Al deze oorzaken leiden ertoe dat ongewijzigde voortzetting van de in 2006 opgezette planvorming onwenselijk en financieel niet te verantwoorden is'. 'Terug naar Start'⁹² is geen optie.*

Ook bleek uit de interviews met de raadsleden dat in hun perceptie fundamentele keuzes bemoeilijkt werden doordat het coalitiebelang gesteld werd boven een vrije discussie over het project. Een ondersteuning voor deze perceptie kan gevonden worden in het feit dat, zoals wij gezien hebben, voornamelijk de kleine oppositiefracties principiële bezwaren inbrachten tegen de AOK 2012.

Constateringen Informatievoorziening aan de raad

► ***De informatievoorziening aan de raad niet altijd adequaat.***

De informatievoorziening aan de raad was niet altijd adequaat. Essentiële informatie uit de COK2006, zoals het gegeven dat er ten tijde van het afsluiten van de concessie nog sprake was van een voorzienbaar tekort op de gebiedsexploitatie, alsook de contractuele afspraak dat de gemeente mee zou denken in het opvangen, dan wel terugdringen van het voorziene tekort, bleef onvermeld in het collegebesluit. Deze informatie kon enkel herleid worden uit de overeenkomst zelf inclusief de daartoe behorende bijlage met de gebiedsexploitatie van mei 2006. Bij het raadsvoorstel inzake het overbruggingskrediet (FOK2009) ontbreekt een berekening die ondersteunt dat het stoppen van het project financieel onaanvaardbaar is. Bij de AOK2012 wordt niet vermeld wat de waarde van de gronden is die de gemeente extra in het project inbrengt. De informatievoorziening via de P&C-cyclus is versnipperd opgenomen in de P&C-stukken. Naast informatie via de P&C-stukken ontvangt de raad twee maal per jaar een voortgangsrapportage Stappegoor conform de regeling grote projecten. De Auditcommissie bereidt een wijziging van deze regeling voor.

► ***De overeenkomsten (met uitzondering van de AOK2012) hebben niet expliciet voor wensen en bedenkingen aan de raad voorgelegd.***

De raad is niet in de gelegenheid gesteld om *wensen en bedenkingen* te uiten. In mei 2006 heeft het college ingestemd met de COK2006. Hoewel een aantal maanden voorafgaand aan dit collegebesluit, een raadsbesluit is genomen over de stedenbouwkundige uitwerking van Stappegoor, heeft de uitgewerkte concessieovereenkomst zelf niet voor *wensen en bedenkingen* aan de raad voorgelegd. Dit ondanks het feit dat een aantal van de contractueel vastgelegde afspraken direct de bevoegdheid van de raad raken en/of ingrijpende gevolgen voor de gemeente zouden kunnen hebben. Over de AOK2012 (inclusief bijlagen) heeft de raad een expliciet besluit genomen.

⁹² "Terug naar Start" is volgens het stuk geen optie omdat een deel van de gebiedsontwikkeling inmiddels is afgerond en daarvoor zijn omvangrijke investeringen gedaan.

► ***De raad heeft geen expliciet besluit genomen over het toevoegen van additionele woningbouw op de locatie waar eerder voetbalvelden waren voorzien.***

Over het feit dat de gemeente en het consortium na het afsluiten van de AOK2012 overeen zijn gekomen dat het consortium de ruimte krijgt voor additionele woningbouw (circa 30 woningen) op de locatie naast de Euroscoop, waar eerder voetbalvelden waren voorzien, heeft de raad niet expliciet besloten. In het kader van *het budgetrecht van de raad* had hierover naar het oordeel van de Rekenkamer Tilburg besluitvorming door de raad voor de hand gelegen. Daarbij is relevant dat de geraamde additionele grondopbrengst voor circa 30 woningen 1,2 miljoen euro bedroeg alsmede de afspraak uit de AOK2012 dat de gemeente voor *rekening en risico* zou zorg dragen voor de aanleg van de sportvelden.

► ***Scenario's en probleemanalyses zijn onevenwichtig opgenomen in de informatie aan de raad.***

Scenario's en probleemanalyses zijn onevenwichtig opgenomen in de informatie aan de raad. Stukken zijn zodanig opgesteld dat 'geredeneerd' werd naar een bepaalde (bestuurlijk gewenste) uitkomst. Zoals we zagen bij de constatering van paragraaf 4 (risicoverdeling), gold dat bijvoorbeeld voor de vertrouwelijke risicoparagraaf behorend bij het raadsvoorstel van december 2012 inzake de AOK2012. Het handhaven van de COK2006 werd als een noodzakelijk openbreken van het project beschouwd (*stoppen-scenario*) met grote nadelige financiële gevolgen voor de gemeente, terwijl de gevolgen van het afsluiten van de AOK2012 veel positiever werden ingeschat, zelfs als er een eventueel faillissement van het consortium zou plaats vinden. Bij het leveren van een krediet aan het consortium in 2009 (FOK 2009) ontbreekt een risicoanalyse van het *stoppen- versus het doorgaanscenario*.

► ***Het ontbrak in de raad aan een raadsbrede fundamentele discussie***

Op basis van interviews met raadsleden kan geconstateerd worden dat coalitieafspraken op cruciale beslispunten een vrije en open discussie over het project bemoeilijkten. Alleen oppositiepartijen brachten fundamentele discussiepunten aan. Bij de besluitvorming rond de AOK2012 brachten voornamelijk de kleine oppositiepartijen punten naar voren die raakten aan het budgetrecht van de raad. Ze werden hierin echter niet ondersteund door de coalitiepartijen.

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

College van B&W

Peter Noordanus

Berend de Vries

Jan Hamming

Burgemeester

Wethouder, portefeuillehouder Stappegoor

Voormalig portefeuillehouder Stappegoor

Gemeenteraad

Auke Blaauwbroek (PvdA)

Bart van de Camp (SP)

Roel Lauwerier (VVD)

Camiel Seij (TVP)

Joost van Puijenbroek (CDA)

Bram Keijzers (D66)

Paulus Oerlemans (GL)

Raadslid, voormalig portefeuillehouder Stappegoor

Raadslid

Raadslid

Raadslid

Raadslid

Raadslid

Raadslid

Ambtenaren

Celine Bos

Paul Wouters

Theo van Dongen

Edwin van der Werf

Evert-Jan Roelofsen

Programmamanager Stappegoor

Projectleider Stappegoor

Voormalig projectleider

Voormalig projectleider

Voormalig projectleider

Bijlage 2 Documentenlijst

Ten behoeve van het onderzoek is een tweetal onderzoeksbundels samengesteld. Eén bundel bevatte alle afgesloten overeenkomsten tussen het consortium en de gemeente. De andere bundel bevatte alle relevante raadsvoorstellen inzake Stappegoor. De onderzoekbundel 'overeenkomsten' is in te zien bij het secretariaat van de Rekenkamer; in deze bundel is een aantal vertrouwelijke stukken opgenomen.

Bundel 1 Overeenkomsten Stappegoor

- Intentieovereenkomst Stappegoor (IOK2004) inclusief bijlagen
- Vertrouwelijke bijlage gebiedsexploitatie Stappegoor, 2 december 2003
- Concessieovereenkomst Stappegoor (COK2006) d.d.16 mei 2006 (september 2006 ondertekend).
- Overeenkomst inzake Stappegoor, overbruggingskrediet tot levering, juli 2009
- Afsprakenkader aanvullende overeenkomst Stappegoor, oktober 2011
- Aanvullende overeenkomst Stappegoor (AOK2012), december 2012
- Nadere afspraken tussen gemeente en consortium Stappegoor, april 2014
- Uitvoeringsovereenkomst (UOK2014), juni 2014
- Vaststellingsovereenkomst (VOK2014, september 2014
- Tijdens informatiebijeenkomst uitgereikte memo inzake stand van zaken gebiedsexploitatie, september 2014

Bundel 2 Raads- en collegebesluiten Stappegoor

- Visie Stappegoor, december 2002
- Masterplan Stappegoor, januari 2004
- Raadsvoorstel inzake stedenbouwkundige uitwerking en voorbereidingsbesluit Stappegoor, februari 2006
- Raadsvoorstel tot het opnieuw nemen van een voorbereidingsbesluit, januari 2007
- Collegebesluit Concessieovereenkomst Stappegoor, mei 2006
- Collegebesluit herijking concessieovereenkomst, april 2009
- Raadsvoorstel inzake herijking concessieovereenkomst Stappegoor, juni 2009
- Collegebesluit aankoop Euroscoopgarage, januari 2010
- Raadsvoorstel aanvullende overeenkomst Stappegoor, maart 2012
- Raadsvoorstel ten aanzien van aanvullende overeenkomst Stappegoor, december 2012
- Raadsvoorstel vaststelling bestemmingsplan Stappegoor, december 2013
- Collegebesluit ontheffing parkeren en bouwverordening en overname parkeervoorzieningen Stappegoor, november 2013
- Informatienota stand van zaken Stappegoor (maart 2013)
- Raadsvoorstel investeringskrediet parkeervoorziening Stappegoor, december 2013
- Collegebesluit borgstelling Stappegoor, december 2013
- Collegebesluit omgevingsvergunning bouw XL, januari 2014
- Raadsvoorstel rotonde Prof. Goossenslaan, juli 2014
- Opheffing geheimhouding
- Raadsbrief m.b.t. financieringscontract consortium Stappegoor, december 2014

Naast bovengenoemde bundels heeft de Rekenkamer overige stukken bestudeerd zoals de periodieke rapportage grote projecten (Stappegoor), P&C-stukken en de aanverwante raadsvoorstellen en/of informatienota's van het college, met betrekking tot. parkeren Stappegoor, tophockeycomplex, visie Detailhandel Tilburg, nota Grondbeleid, nieuwe locatie Skaeve Huse en uitspraak van de Raad van State inzake Stappegoor.

Bijlage 3 Amendement no. 15-1 VVD Voorstel inzake Masterplan Stappegoor (26 januari 2004)

Op 26 januari 2004 heeft er een raadsdebat plaatsgevonden over het raadsvoorstel inzake Masterplan Stappegoor. De VVD-fractie heeft destijds het volgende amendement ingediend. Tijdens het raadsdebat is uitgebreid gesproken over het amendement van de VVD:

Amendement no. 15-1 (VVD)

De Raad van de Gemeente Tilburg, in vergadering bijeen op 26 januari 2004, behandelende onder agendapunt nummer 15 het voorstel inzake Masterplan Stappegoor (bijlage 015),

constaterende dat:

- * het College van Burgemeester en Wethouders in het raadsbesluit naar aanleiding van genoemd raadsvoorstel middels beslispunt 2 aan de Raad voorstelt om het positief saldo van de grondexploitatie voor het gebied Stappegoor (vooralsnog ingeschat op 10 miljoen euro) volledig in te zetten in de gebiedsexploitatie van het gebied Stappegoor,
- * terwijl het College daarbij zelf aangeeft dat dit in strijd is met de grondregel (binnen de huidige beleidskaders van het grondbedrijf) dat inkomsten uit de grondexploitatie toevallen aan het grondbedrijf en niet rechtstreeks ten goede komen aan bepaalde individuele gebiedsexploitaties,

in overweging nemende dat:

- * met het nemen van bedoeld besluit een precedent wordt geschapen, dat mogelijk (misschien zelfs wel waarschijnlijk) niet onaanzienlijke gevolgen kan hebben voor de (economische) levensvatbaarheid van het grondbedrijf,
- * het nemen van een besluit dat in strijd is met bedoelde grondregel in wezen dient te worden geïnterpreteerd als het incidenteel aanpassen van een beleidskader voor een bepaalde individuele gebiedsexploitatie, terwijl beleidskaders die door de Raad worden vastgesteld in beginsel als algemeen beleidskader (en dus voor alle grondexploitaties) zouden moeten gelden,
- * de Raad op dit moment (nog) geen inzicht heeft in een deugdelijke en grondige financiële onderbouwing van de totale gebiedsexploitatie Stappegoor, waaruit de concrete omvang van de financiële risico's blijkt voor het gehele gebied in totaal alsook voor elk van de onderscheidde onderdelen daarvan, ingeschat naar diverse te onderkennen op te treden scenario's,
- * het College in het kader van de behandeling van de Beleidsanalyse Grondexploitatie 2003 heeft aangekondigd dit jaar (i.c. 2004) een fundamentele gedachteswisseling / discussie met de Raad te willen voeren over de toekomst van het grondbedrijf, waarbij de mogelijke oprichting van een Tilburgse ontwikkelingsmaatschappij zal worden meegenomen,

besluit:

om het door het College voorgestelde besluit onder punt 2 op dit moment nog niet te nemen (c.q. de tekst van punt 2 vooralsnog te schrappen) en om het College te verzoeken een beleidsnotitie aan de Raad voor te leggen (bijvoorbeeld in het kader van de Beleidsanalyse Grondexploitatie 2004) waarin nader wordt ingegaan op de mogelijke precedentwerking van het door het College voorgestelde besluit onder punt 2, vooraleer dit besluit door de Raad daadwerkelijk wordt genomen, en gaat over tot de orde van de dag.

Namens de VVD-fractie,
M.E.T. Verstraeten, G.P.T. Naaijkens.

Het amendement is uiteindelijk verworpen (VVD, SP en D66 stemden voor). De VVD vindt de informatie die wordt verstrekt, volstrekt onvoldoende. De financiële onderbouwing die op verzoek was nagestuurd was zeer summier en men vraagt zich af waarom dit soort informatie vertrouwelijk aan de commissieleden ter kennis wordt gebracht. 'Bij het Pieter Vreedeplein is in een PPS-constructie met MAB een vrij uitgebreid model gebouwd waarbij alle relevante onderdelen van de exploitatie van dat gebied inzichtelijk zijn gemaakt en een model is samengesteld. Het bevreemdt de VVD dat het college nu geen inzicht geeft in een model. *'De VVD geeft aan geen voorstander te zijn van een eenmalige onttrekking aan de grondexploitatie omdat in dit stadium de gemeente kennelijk als vliegwieltje moet opereren en daarvoor 10 miljoen euro moet investeren. Natuurlijk gaan de onderhandelingen dan een stuk soepeler maar het gaat over het risico dat de gemeente loopt en het feit dat andere projectontwikkelaars aan de bel zullen trekken met het verzoek om te onderhandelen op dezelfde manier als in het Stappegoorgebied'*. De VVD wil met het amendement proberen aan te geven dat het van grondig bestuur getuigt om als raad samen met het college de gedachten te laten gaan over de mogelijkheden en onmogelijkheden om voor een plan in een gebiedsexploitatie een dergelijke substantiële onttrekking te doen aan het grondbedrijf. De heer Verstraeten stelt in zijn

laatste termijn dat hij van de wethouder geen antwoord heeft gehad op zijn vraag: *'Er is geen model, er is geen onderbouwing; het is 'natte vingerwerk'.*

D66 sluit zich aan bij hetgeen VVD inbrengt. *'In de raad moet eerst uitgebreid een discussie worden gevoerd over wat wel en niet mag worden gedaan (met betrekking tot financiering via grondbedrijf). Er zijn andere methodes mogelijk zoals bijvoorbeeld een geldlening bij andere instanties. Als de raad het amendement van de VVD aanneemt heeft men in ieder geval de mogelijkheid om die discussie in de raad te voeren. Dit soort problemen moet men niet voor zich uitschuiven maar nu oplossen.'*

De wethouder gaat niet mee in het verzoek van de VVD om eerst een fundamentele gedachtewisseling/discussie met de raad te voeren over de toekomst van het grondbedrijf (waarbij de mogelijke oprichting van een Tilburgse ontwikkelingsmaatschappij zal worden meegenomen): *'Als nu eerst over de financiële onderbouwing moet worden gepraat, ziet hij het effect van uitstel. Daarmee geeft men geen signaal naar de betrokken partijen om de plannen daadwerkelijk mogelijk te maken. Het college wil voor Stappegoor gaan'.*

