



Evaluatie CV Parijsch

Marco van Lente
Sterre Colenbrander
Sander Vonk

Definitieve rapportage

7 maart 2019

Samenvatting

Retrospectie

Chronologische gebeurtenissen

In 1995 is de gemeente Culemborg een samenwerking aangegaan met Mourik Groot Ammers BV om de wijk Parijsch te realiseren. Mourik was erin geslaagd om circa 5/8 van de gronden in het beoogde uitleggegebied in bezit te krijgen. Voor de realisatie van Parijsch richtten de gemeente en Mourik een Commanditaire Vennootschap (CV) en een stichting (als beherend vennoot van de CV) op. De CV had tot doel 'het ontwikkelen van het gebied Parijsch, bestaande uit het verwerven, bouw- en woonrijp maken en het uitgeven van gronden'. De afspraken die de gemeente en Mourik maakten over de winstverdeling werden gebaseerd op het aantal m² dat de gemeente en Mourik inbrachten (3/8ste voor de gemeente en 5/8ste voor Mourik). De gemeenteraad heeft bij de oprichting van CV Parijsch en stichting Parijsch ingestemd met het op enige afstand zetten van de ontwikkeling van Parijsch in een PPS constructie met Mourik. De afspraken (de samenwerkingsovereenkomst), waarin de opdracht aan de CV geformuleerd is door de vennoten (Mourik en de gemeente), is ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad, al is niet te oordelen of dit voor de sideletters van de samenwerkingsovereenkomst ook heeft gegolden. In de overeenkomst werden geen afspraken gemaakt over een eventuele fasering van de ontwikkeling, evaluatiemomenten en een exit-strategie.

De samenwerking binnen stichting/CV Parijsch loopt veel langer dan oorspronkelijk werd gedacht. Inmiddels loopt de samenwerking ruim 23 jaar, terwijl bij de op- en inrichting van de CV uitgegaan werd van 10 jaar. Door de lange doorlooptijd heeft de PPS verschillende economische tijden meegemaakt: van de booming woningmarkt in de jaren '90, tot de economische crisis in 2008. In 2015 heeft de CV middels een samenwerkingsovereenkomst het laatste deel van Parijsch Zuid dat nog ontwikkeld moest worden belegd bij Heijmans BV. Naar verwachting is daarvoor nog 6 a 7 zeven jaar nodig. De gemeenteraad is geïnformeerd over de overeenkomst met Heijmans middels een informatienotie. Voor de keuze voor één partij, te weten Heijmans, geven betrokkenen als argumenten de betrouwbaarheid van de partner, dat dit gunstig is voor het tempo, de beperking van de risico's voor de CV, minder afstemmingsvraagstukken, de betrokkenheid van een partij bij de wijk als geheel en het feit dat Heijmans de enige geconsulteerde partij was die de m²-meter prijzen van de CV wilde accepteren.

Door de jaren heen zijn keuzes om plannen en afspraken te wijzigingen altijd met toestemming van het gehele bestuur (waarin gemeente en Mourik vertegenwoordigd zijn) gemaakt. Een van de redenen voor wijzigingen was om de grondexploitatie gezond te houden. Deze wijzigingen zijn voor een groot deel vastgelegd in herzieningen van de samenwerkingsovereenkomst, welke ook telkens ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de gemeenteraad. Door de vele herzieningsovereenkomsten en daarnaast wijzigingen in bijvoorbeeld het masterplan en de GREX, is er anno 2019 een brij aan afspraken ontstaan. In de overeenkomsten wordt verwezen naar andere documenten en bijlagen, waardoor soms onduidelijkheid ontstaat bij betrokkenen over wat de vigerende afspraken zijn. Daarnaast zijn cruciale begrippen als kwaliteit en bouw- en woonrijp maken niet gedefinieerd in de afspraken, waardoor hier verschillende interpretaties over bestaan.

Voor- en nadelen van de samenwerking

Betrokkenen constateren dat de samenwerking tussen de gemeente en Mourik voor de realisatie van Parijsch voor- en nadelen heeft voor de gemeente. Voordelen die genoemd worden zijn onder meer dat Mourik als private partij heeft bijgedragen aan het behouden van een positieve GREX en de positieve resultaten bij de realisatie van Noord. Ook wordt aangegeven dat de samenwerking voor de gemeente de mogelijkheid bood om invloed uit te oefenen op ontwikkelingen op de gronden van

Mourik en dat Mourik heeft bijgedragen aan goede onderhandelingen met private partijen in hun betrokkenheid bij de CV. Nadelen die betrokkenen noemen hebben betrekking op soms tegenstelde belangen van Mourik en de gemeente binnen de samenwerking, minder grip van de gemeente op de ontwikkeling (met name nadat de projectorganisatie op afstand werd gezet in 2014) en de afhankelijkheid voor de gemeente van Mourik. Tot slot noemen betrokkenen dat het lastig is om wijzigingen door te voeren omdat hiervoor instemming nodig is van ofwel het stichtingsbestuur voor uitvoeringsbesluiten (waarin Mourik vertegenwoordigd is) ofwel instemming van de vennoten (waarvan Mourik er een is) voor de kaders.

Inrichting

De PPS-constructie waarin Mourik en de gemeente samenwerken kent de vorm van een commanditaire vennootschap (CV Parijsch). Mourik en de gemeente zijn de commanditaire vennoten van deze CV. Voor commanditaire vennoten geldt dat hun inbreng en aansprakelijkheid zich beperkt tot de inbreng van middelen. Alle beheerstaken worden belegd bij een beherend vennoot, waarvoor stichting Parijsch in het leven geroepen is. Alle vennoten samen vormen de vergadering van vennoten, waarin de jaarstukken bijvoorbeeld worden behandeld.

Voor 2015 bestond stichting Parijsch uit een bestuur, met daaronder een stuurgroep, directieteam, projectteam en verschillende projectgroepen. Wethouders namen deel aan de stuurgroep en het werkapparaat van de stichting bestond uit ambtenaren onder leiding van een gemeentelijke projectleider. In 2015 heeft een structuurwijziging plaatsgevonden, die heeft geleid tot de structuur waarin nu gewerkt wordt. Door middel van een statutenwijziging werd een raad van toezicht in het leven geroepen. Onder de raad van toezicht werd een bestuur aangesteld. In beide geledingen (bestuur en raad van toezicht) zijn Mourik en de gemeente vertegenwoordigd. Het bestuur heeft een onafhankelijke directeur aangetrokken, die leiding is gaan geven aan een eigen projectorganisatie. Besluitvorming binnen het bestuur van de stichting gebeurt op basis van een 50/50 verhouding. De vertegenwoordigers van Mourik en de gemeente hebben dus evenveel invloed. In de praktijk betekent deze stemverhouding dat er voor wijzigingen in de plannen altijd akkoord van de andere bestuurder nodig is.

Formele rol gemeenteraad

In relatie tot deze stichting/CV constructie, heeft de gemeenteraad een kaderstellende rol. Bij oprichting van dergelijke constructen kan zij wensen en bedenkingen indienen. De gemeenteraad kan naast het indienen van inhoudelijke bedenkingen, daarbij ook verzoeken om afspraken over informatievoorziening. Bij de oprichting van CV Parijsch en de Stichting Parijsch, lijken afspraken over informatievoorziening niet te zijn gemaakt. Ook heeft de gemeenteraad natuurlijk budgetrecht, dus moet zij akkoord gaan met de middelen die de gemeente investeert. De gemeenteraad gaat daarnaast over een structuurvisie, het bestemmingsplan en de beleidskaders van de gemeente met betrekking tot bijvoorbeeld duurzaamheid en wonen. Na het vaststellen van de kaders en beschikbaar stellen van budget, is de invloed van de gemeenteraad beperkt. De CV en stichting kunnen gezien worden als een uitvoeringsorganisatie van het eerder door de gemeenteraad vastgestelde beleid.

Governance in de praktijk

In de praktijk zien wij bij de ontwikkeling van Parijsch een neiging om naast het opgerichte construct te werken. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat de besluitvorming (voor de structuurwijziging in 2014) plaatsvond in een stuurgroep, in plaats van het stichtingsbestuur. Ook lijken vennotenvergaderingen niet plaats te vinden en is het verschil tussen de beherend vennoot en commanditaire vennoten onduidelijk. De RvT die een belangrijke rol heeft in het toezien (op bijvoorbeeld de naleving van de SOK en de kaders) is in de praktijk weinig samengekomen. Het mandaat van de directeur lijkt ook niet bij alle betrokkenen duidelijk. Al met al bestaat er dus een verschil tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk: er wordt niet altijd samengewerkt zoals vooraf is afgesproken.

Prospectie

De laatste fase van de ontwikkeling van Parijsch is inmiddels ingegaan. Wij adviseren de samenwerking met Mourik binnen stichting en CV Parijsch voort te zetten, omdat het beeindigen van de samenwerking op dit moment tijdrovend en kostbaar is, terwijl de uitvoering van de ontwikkeling eigenlijk al belegd is (bij Heijmans). Grip van de gemeenteraad op die ontwikkeling is beperkt, maar de gemeente kan er wel op inzetten om de interne en externe governance van de PPS-constructie te versterken.

Sturing

De gemeenteraad heeft een belangrijke kaderstellende rol voor de samenwerking en kan daarmee sturen, met name bij de start of wanneer kaders herzien worden. Nadat de kaders zijn vastgelegd, is de stichting ervoor verantwoordelijk uitvoering te geven aan haar opdracht binnen die kaders. De mogelijkheden voor de gemeenteraad om later in het proces bij te sturen zijn beperkt. Mede omdat voor wijzigingen altijd instemming nodig is van beide bestuurders (waaronder een vertegenwoordiger van Mourik). Daarnaast heeft de gemeente zich gecommitteerd aan de afspraak dat elke afwijking van plannen die tot meerkosten leidt door de initiërende partij betaald moeten worden. Op inhoud kan de gemeenteraad daarom nu alleen bijsturen door het College op te roepen om gewenste wijzigingen kenbaar te maken bij het stichtingsbestuur en te kijken hoe meerkosten hiervan gecompenseerd kunnen worden. De gemeente kan er daarnaast voor kiezen om zelf middelen beschikbaar te stellen voor de wijzigingen, door bijvoorbeeld een aandeel van de (toekomstige) winst binnen de CV hiervoor beschikbaar te stellen. Een risico-analyse kan helpen om zekerheid te verkrijgen wel deel van de winst tussentijds zou kunnen worden ingezet. Het is daarnaast aan te raden om met mede-vennoot Mourik een open gesprek te voeren over de samenwerkingsovereenkomst en mogelijke aanpassingen daarvan. Het is denkbaar dat Mourik ook tegen zaken aanloopt en er daardoor een gesprek mogelijk is over aanpassingen in de afspraken en kaders.

Verantwoording

De CV/stichting is als zelfstandige entiteit in principe geen verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Voor de gemeenteraad is het daarom aan te raden om hierover bij oprichting al afspraken te maken. Dit is voor stichting en CV Parijsch niet gebeurd. De stichting en het College enerzijds en het College en de gemeenteraad anderzijds, kunnen nu natuurlijk alsnog afspraken maken over de informatievoorziening (mits Mourik daarmee akkoord gaat). De gemeenteraad en het College zouden daarbij sturingsindicatoren moeten formuleren die de gemeenteraad in staat stellen zicht te houden op de rechtmatigheid van de ontwikkeling. Een aandachtspunt daarbij is wel dat informatie van de CV/stichting vertrouwelijk kan zijn.

Beheersen

Een goede beheersing vraagt om een goed ingericht informatie-en controlesysteem. Daarvoor is het primair van belang dat de kaders en afspraken helder zijn. In de praktijk constateren wij onduidelijkheid over verschillende afspraken bij betrokkenen, bijvoorbeeld met betrekking tot het bouw- en woonrijp maken. Wij raden daarom aan om samen met Mourik één vigerende SOK te formuleren, waarin begrippen gedefinieerd zijn en herzieningen en side-letters zijn verwerkt. Ten tweede is de juiste rolinvulling en rolvastheid van groot belang. Wij zien dat er bijvoorbeeld geen vennotenvergaderingen plaatsvinden en het verschil tussen de beherend vennoot en commanditaire vennoten daardoor niet duidelijk is. Dit brengt een risico met zich mee omdat commanditaire vennoten geen beheersdaden mogen uitvoeren. Het is daarom van belang om invulling te geven aan de rol van commanditair vennoot, naast de rol die de gemeente in de stichting speelt. Het mandaat van de directeur is vastgelegd in een directiereglement, maar dit document en de inhoud ervan is niet altijd bekend bij betrokkenen. Duidelijkheid over de rollen en mandaten bij alle betrokkenen is essentieel voor het functioneren van het construct. Tot slot kan het bestuur de directeur vragen om interne

voortgangsrapportages op basis van KPI's en dit als basis gebruiken voor informatievoorziening naar College en raad. Werkprocessen en werkafspraken, bijvoorbeeld ook met betrekking tot de toetsing op marktconformiteit van de ramingen van Mourik, zouden kunnen worden vastgelegd in een AO/IC (administratieve organisatie en interne controle).

Toezicht

De Raad van Toezicht (RvT) is verantwoordelijk voor het toezicht op de stichting. Hierbij dienen zij toezicht te houden in het belang van de CV, maar daarbij ook de belangen van stakeholders in brede zin mee te wegen. Het jaarplan en jaarverslag van de stichting moeten worden goedgekeurd door de RvT en de RvT vervult de rol van werkgever van het bestuur. Wij constateren dat de Raad van Toezicht van de stichting in beperkte mate is samengekomen in het verleden. Het is voor het toezicht van belang om invulling te geven aan de rol van de RvT. Het is het overwegen waard om onafhankelijke RvT leden te benoemen, die geen directe band hebben met de vennoten. Nu zijn de vennoten (Mourik en de gemeente) namelijk vertegenwoordigd in de vennotenvergadering, de RvT en het bestuur. Vennoten zouden met een nieuwe invulling van de RvT wel moeten instemmen. Om het toezicht te verstevigen, zou de RvT het bestuur ook kunnen verzoeken om financiële kwartaalrapportages. Het tijdig vaststellen van de jaarrekening door de accountant is van groot belang voor zekerheid over de winstverwachting en de RvT en het bestuur zouden zich daarom daarvoor ook moeten inzetten.

Om als vennoten zicht te houden op de financiële ontwikkeling, kunnen de gemeente en Mourik afspraken maken met de CV over de uitgangspunten van de grondexploitatie. Deze uitgangspunten kunnen in de vennotenvergadering vervolgens worden vastgesteld. Ook is het aan te raden om werkafspraken vast te leggen over hoe de CV de planeconomen van de vennoten betreft bij het opstellen van de grondexploitatie, zodat er een grondexploitatie ontstaat die transparant is voor beide vennoten.

Aanbevelingen toekomstige PPS-constructies

Deze bevindingen en aanbevelingen zijn van toepassing op de huidige ontwikkeling van Parijsch, maar onderdeel van deze rapportage is ook om adviezen en alternatieven te schetsen voor toekomstige PPS-constructies in algemene zin. Voor de gemeente is het van belang om vooraf aan een mogelijke samenwerking een duidelijke keuze te maken in hoeveel grip zij wil en of zij bereid is bijbehorende risico's (van bijvoorbeeld actief grondbeleid) te dragen. Er zijn verschillende modellen denkbaar voor een toekomstige woningbouwontwikkeling, waarbij de gemeente aan de ene kant van het spectrum volledige grip heeft en volledig risico draagt en aan de andere kant van het spectrum beide juist niet. Mogelijke modellen zijn bijvoorbeeld een publieke ontwikkeling, een bouwclaimmodel of juist een private ontwikkeling/zelfontwikkeling. Wanneer de gemeente besluit samen te werken is het van belang om bewust te zijn van het feit dat de gemeente bepaalde belangen deelt met haar samenwerkingspartner (zoals een positief GREX-resultaat bij CV Parijsch), maar dat haar ambities ten aanzien van andere zaken (zoals kwaliteit) mogelijk in mindere mate gedeeld worden. Dit betekent dat optimalisaties en bezuinigingen vaak moeilijk terug te draaien zijn.

In algemene zin adviseren wij de gemeenteraad en College om samen een nota verbonden partijen op te stellen, waarin de gemeente uitgangspunten vastlegt over wanneer zij een verbonden partij (zoals CV Parijsch) opricht en welke rol zij daarin inneemt. Een van de uitgangspunten daarbij zou kunnen zijn dat er geen rechtspersonen met marktpartijen worden opgericht, wanneer het oprichten van een nieuwe entiteit niet noodzakelijk is. Ook zou de opdracht aan een verbonden partij gefaseerd kunnen worden, zodat er natuurlijke evaluatie- en bijsturingsmomenten ontstaan. Wij adviseren voor toekomstige samenwerkingen ook om één samenwerkingsovereenkomst op te stellen en het gebruik van sideletters zoveel mogelijk te beperken, omwille van duidelijkheid en transparantie. Tot slot is het van belang om de gemeentelijke kant van de samenwerking goed in te richten en daarbij te zorgen voor continuïteit in de bemensing.

Conclusie

Idealiter zouden zowel Mourik als de gemeente enige afstand hebben van de stichting en invulling geven aan hun rol als commanditaire vennoot. Het is daarvoor wel van belang dat zowel de gemeente als Mourik erop vertrouwen dat in de stichting het gezamenlijk gedefinieerde belang behartigd wordt. Dit vertrouwen lijkt er momenteel nog onvoldoende te zijn. Voor de laatste fase van Parijsch adviseren wij om echt binnen het PPS-construct te gaan samenwerken, te zorgen voor rolvastheid en deze te definiëren en formaliseren. De uitwisseling van wensen en belangen en overleg tussen vennoten, moet leiden tot een eenduidige opdracht (samenwerkingsovereenkomst) van de vennoten aan de stichting als beherend vennoot. Binnen de stichting dient deze opdracht vervolgens in gezamenlijkheid te worden uitgevoerd, waarbij goed ingerichte processen en procedures de basis vormen voor het vertrouwen dat er binnen de kaders gewerkt wordt. Wij hopen dat bovenstaande adviezen bij zullen dragen aan vertrouwen in de samenwerking binnen het construct en daarmee bij zullen dragen aan de ontwikkeling van het laatste deel van Parijsch, naar tevredenheid van beide samenwerkingspartners.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Aanleiding en doelstelling	7
2. Centrale vraagstelling en deelvragen	8
3. Werkwijze en verantwoording	10
3.1 Werkwijze	10
3.2 Verantwoording	11
3.3 Leeswijzer	12
4. Feitenrelaas: reconstructie van de ontwikkeling van Parijsch	13
5. Organisatiestructuur en werkwijze	28
6. Bevindingen	35
7. Managementletter met aanbevelingen	42
7.1 Aanbevelingen voor de governance	42
7.2 Alternatieven m.b.t. de samenwerking	48
7.3 Afwegingskader	51
7.4 Conclusie	53
8. Bestuurlijke reactie	54
9. Bijlagen	56
9.1 Overzicht geraadpleegde documenten en dossiers	56
9.2 Overzicht geïnterviewde personen	57

1. Aanleiding en doelstelling

In 1995 heeft de gemeente Culemborg een samenwerkingsovereenkomst gesloten met aannemer Mourik Groot Ammers B.V., ten behoeve van de realisatie van de nieuwbouwwijk Parijsch. De samenwerking heeft vorm gekregen door de commanditaire vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch (hierna: CV Parijsch).

Anno 2018 is een groot deel van de nieuwbouwwijk gerealiseerd.

Op 18 januari 2018 heeft de gemeenteraad van Culemborg bij de behandeling van het masterplan voor Parijsch Zuid een motie vastgesteld, die als volgt luidde:

Roept het college en raad gezamenlijk op:

De commanditaire vennootschap Parijsch te evalueren op basis van een door het college en raad vastgestelde onderzoeksvraag/ onderzoeksvragen;

De uitgangspunten te formuleren waar publiek-private samenwerkingen aan moeten voldoen wat als afwegingskader kan dienen in de toekomst;

Deze evaluatie en uitgangspunten vast te stellen voor 1 januari 2019.

De gemeente Culemborg heeft naar aanleiding van deze motie aan Twynstra Gudde gevraagd een evaluatie uit te voeren naar CV Parijsch. Hoofddoelstelling van deze evaluatie is het evalueren van en indien nodig voorstellen doen voor aanpassingen van de samenwerking binnen CV Parijsch. In de uitvraag is geformuleerd dat de evaluatie dient bij te dragen aan het verbeteren van het samenspel tussen gemeenteraad en College bij publiek-private samenwerking in de toekomst. In concrete zin wordt in de uitvraag gevraagd om uitgangspunten waar toekomstige publiek-private samenwerkingen aan moeten voldoen en aanbevelingen voor aanpassingen van de samenwerkingsstructuur.

2. Centrale vraagstelling en deelvragen

De centrale vraagstelling voor deze evaluatie is hoe samenwerking binnen CV Parijsch is verlopen en welke aanbevelingen er zijn voor de toekomst. Het eerste deel van deze vraagstelling is bij uitstek *retrospectief* en is erop gericht om het verleden inzichtelijk te maken en te structureren. Het tweede deel van de vraagstelling dat betrekking heeft op aanbevelingen, is gericht op de toekomst en daarmee *prospectief*. College en gemeenteraad hebben ten behoeve van de beantwoording van de centrale vraagstelling zowel retrospectieve als prospectieve deelvragen opgesteld.

Retrospectieve deelvragen

1. Wat is de aanleiding geweest om de publiek-private constructie CV Parijsch aan te gaan?
2. Wat was oorspronkelijke doelstelling van de CV Parijsch?
3. Wat was de basis van de samenwerking?
4. Wat zijn en waren de gehanteerde uitgangspunten bij de verdeling en verwachting van de winsten tussen de verschillende partijen?
5. Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de toekenning van 80% van het bouwvolume aan één marktpartij (Heijmans bouw)?¹
6. Wat waren de voor- en nadelen van de publiek-private constructie CV Parijsch in de afgelopen jaren (vanaf de start in 1995)?
7. Welke partijen worden onderscheiden bij de constructie van de CV Parijsch, inclusief hun vertegenwoordigers en onderaannemers?
8. Hoe verhouden de verschillende onderscheiden partijen zich tot elkaar (Zowel de juridische structuur, als de structuur in de praktijk; en publiekrechtelijk en privaatrechtelijk)?
9. Wat is de (juridische) positie van de gemeente in de samenwerking, publiek en privaatrechtelijk?
10. Wat is in deze constructie de formele rol van de gemeenteraad en is die ook tot zijn recht gekomen?
11. Op welke wijze is het democratisch toezicht geregeld en/of geborgd?
12. Hoe verhoudt de constructie zich tot inwonersparticipatie?
13. Hoe verhoudt de CV-constructie zich tot innovatie op het gebied van stedelijke ontwikkeling en duurzaamheid?

Prospectieve vragen

14. Op welke wijze kan de gemeenteraad de komende jaren de rechtmatigheid controleren en welke mogelijkheden zijn er om de besluiten van de CV te toetsen aan de uitvoering van de overeenkomst met Heijmans en het vigerende masterplan?
15. Verschilt de sturingsmogelijkheid van de gemeenteraad tussen de CV-constructie en de eigen stedelijke vernieuwing en wat is de rol van de GREX hierin?
16. Welke alternatieven zijn er voor de huidige CV-constructie en wat zijn hiervan de voor- en nadelen, juridische, financiële en andere consequenties voor onze situatie?
17. Hoe komen wij als gemeenteraad in positie en krijgen wij (meer) grip op de CV Parijsch?
18. Op welke wijze kan binnen de CV-constructie voldoende flexibiliteit worden ingebouwd, zodat kan worden geanticipeerd op toekomstige veranderingen?
19. Wat zijn de voor- en nadelen, en de juridische en financiële consequenties van het beëindigen van c.q. het doorgaan met de huidige CV-constructie en/of de samenwerking met Heijmans?

¹ Van de resterende opgave na 2015.

20. Wat levert het antwoord op de voorgaande vragen op aan uitgangspunten waar een eventuele toekomstige PPS aan moet voldoen?
21. Welke aanbevelingen kunt u doen om de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad te vergroten?

3. Werkwijze en verantwoording

3.1 Werkwijze

3.1.1 Startgesprek met begeleidingscommissie

Op 14 november 2018 vond de aftrap van de evaluatie plaats, door middel van een startgesprek met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie heeft de rol van opdrachtgever vervuld voor de evaluatie. Zowel het College, de gemeenteraad als het ambtelijk apparaat waren vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. Gezamenlijk hebben zij erop toegezien dat het door ons als onderzoekers op te leveren resultaat een antwoord bood op de in de uitvraag geformuleerde vragen.

3.1.2 Documentenstudie

Ten behoeve van de reconstructie van de samenwerking in en met de CV door de jaren heen, heeft de begeleidingscommissie een groot aantal documenten (digitaal) beschikbaar gesteld. Verschillende malen hebben wij, naar aanleiding van het bestuderen van die documenten, om aanvullende stukken verzocht. Deze stukken zijn in later stadium deels beschikbaar gesteld. Voorts hebben wij ook inzage gekregen in het dossier over Parijsch in het gemeentehuis van Culemborg. Een totaaloverzicht van bestudeerde documenten is opgenomen in hoofdstuk 9 van voorliggend rapport.

3.1.3 Sessie met raadsleden

Op 29 november 2018 heeft een sessie plaatsgevonden met raadsleden. Doel van deze bijeenkomst was om meer zicht te krijgen op de aanleidingen voor de motie waarin werd opgeroepen tot een evaluatie. De sessie was ook van belang om als onderzoekers zicht te krijgen op de politieke context. Bij de sessie waren de fracties van D66, Culemborg van nu, PvdA en Culemborg Centraal vertegenwoordigd. De input van de raadsleden is samengevat in een verslag voor intern gebruik.

3.1.4 Interviews

In totaal hebben wij 15 een-op-een interviews uitgevoerd van ca. 1 uur. Van elk interview is een verslag gemaakt. Dit verslag is ter verificatie aan de geïnterviewde voorgelegd. De feedback van de geïnterviewde op het conceptverslag is vervolgens verwerkt en een definitief verslag is opgenomen in ons (vertrouwelijke) onderzoeksdossier. De verslagen worden vertrouwelijk behandeld om geïnterviewden alle comfort te geven om vrijuit te kunnen spreken. Wel is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen in hoofdstuk 9.

3.1.5 Bespreking conceptrapportage

Op 4 februari is een conceptrapportage besproken met de begeleidingscommissie (feiten en bevindingen). De begeleidingscommissie heeft daarbij gecontroleerd of de conceptrapportage alle retrospectieve vragen uit de uitvraag beantwoordt en of er nog vragen of onduidelijkheden zijn. Naar aanleiding van de opmerkingen van de begeleidingscommissie is de conceptrapportage verwerkt tot een definitieve rapportage. De managementletter die antwoord geeft op de prospectieve vragen is met de

begeleidingscommissie besproken op 18 februari. Opmerkingen en vragen over de managementletter zijn naar aanleiding hiervan verwerkt.

3.1.6 Bestuurlijke reactie en reactie van Mourik

De feiten en bevindingen van voorliggende rapportage zijn voorgelegd aan Mourik, de gemeente en CV Parijsch ter verificatie. De definitieve rapportage met ook de managementletter is vervolgens ter reactie voorgelegd aan het College van B&W en aan Mourik. Het College heeft ervoor gekozen een bestuurlijke reactie op de rapportage toe te voegen (hoofdstuk 8).

3.1.7 Presentatie gemeenteraad

Tot slot wordt de rapportage toegelicht en gepresenteerd aan de gemeenteraad in een bijeenkomst op 18 maart.

3.2 Verantwoording

Een evaluatie legt een waarheid op tafel. Het is daarom van groot belang om onderscheid te maken tussen feiten en meningen/interpretaties. Ten behoeve van de objectiviteit van de evaluatie verdient het daarom de voorkeur om een bepaalde hardheid in de beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen te kunnen leggen. Antwoorden baseren wij daarom zoveel mogelijk op meerdere bronnen (dit noemen wij ook wel bronnentriangulatie). Wij onderscheiden drie methoden die we hebben gebruikt bij de uitvoering van dit onderzoek: 1) het bestuderen van documentatie, 2) interviews met betrokkenen en 3) de inbreng van onze eigen expertise.

1. Bestuderen van beschikbare documentatie

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is de documentatie die de begeleidingscommissie ter beschikking heeft gesteld bestudeerd. Aanvullend zijn nog enkele extra documenten opgevraagd, zoals de jaarverslagen van CV Parijsch. Wij concluderen dat niet alle stukken die we hebben opgevraagd waren terug te vinden. De feitenreconstructie heeft plaatsgevonden op basis van een niet compleet dossier, waardoor hiaten in deze reconstructie niet met zekerheid zijn uit te sluiten. De lijst van bestudeerde bronnen is in hoofdstuk 9 opgenomen.

2. Interviews & bijeenkomst vertegenwoordiging gemeenteraad

In overleg met de begeleidingscommissie is een lijst opgesteld van te interviewen personen (deze lijst is opgenomen in hoofdstuk 9). Daarbij is gezocht naar een balans tussen betrokkenen in het verleden en functionarissen die nu betrokken zijn bij de ontwikkeling van Parijsch. Het onderzoeksteam heeft verschillende geledingen van de gemeente en de CV gesproken. In de praktijk bleek het lastig om personen te interviewen die bij de oprichting betrokken waren geweest. Bovendien bleek het voor betrokkenen soms lastig om de precieze aanleiding en chronologie van gebeurtenissen terug te halen, met name voor de opstartfase van de CV. Uitspraken van betrokkenen waren daardoor niet altijd congruent met elkaar. Wanneer we tegengestelde beweringen zijn tegengekomen, vermelden we dit expliciet in de rapportage.

Ten behoeve van input van de gemeenteraad, is een aparte sessie georganiseerd op 29 november 2018, van 1,5 uur. Deze sessie is gebruikt om ervaringen en beelden van de gemeenteraad en de politieke context van CV Parijsch in beeld te brengen.

3. Eigen expertise

Tot slot hebben wij onze eigen expertise ingebracht, op basis van ervaringen uit onze adviespraktijk. Deze expertise is met name van belang geweest voor de beantwoording van de prospectieve vragen. Het onderzoeksteam neemt daarbij ervaring mee met het ontwerpen, oprichten, inrichten, managen en evalueren van publiek-private samenwerkingsconstructies.

3.3 Leeswijzer

In de opbouw van dit evaluatierapport trachten wij deze inbreng op basis van eigen expertise zo goed mogelijk te scheiden van feiten en bevindingen. In de beantwoording van de deelvragen uit voorgaand hoofdstuk maken we daarom onderscheid tussen de retrospectieve en prospectieve vragen. We kiezen ervoor om de vragen niet een voor een te beantwoorden, maar een cluster aan vragen per hoofdstuk te behandelen. We kiezen voor deze werkwijze zodat er ruimte is om informatie toe te voegen die niet direct relatie houdt met de retrospectieve vragen die gesteld zijn, maar naar ons idee wel thuishoren in een goede reconstructie en de basis vormen voor onze adviezen.

De retrospectieve vragen (onderzoeksvraag 1 tot en met 6) hebben betrekking op de totstandkoming van CV Parijsch en overwegingen die daaraan ten grondslag lagen. Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 4 van dit evaluatierapport en bestaan uit feiten en bevindingen op basis van de deskresearch en interviews. Samen vormen de antwoorden op deze vragen een feitenrelaas over de totstandkoming van de CV. Onderzoeksvragen 7 tot en met 13 hebben betrekking op rollen, taken en verantwoordelijkheden in de samenwerking en zijn ook feiten (hoofdstuk 5). Onze bevindingen op basis van hoofdstuk 4 en 5, zijn samengevat in hoofdstuk 6. De prospectieve vragen, vragen 14 tot en met 21, hebben betrekking op de toekomst en vragen ook specifiek om onze eigen expertise en inbreng als onderzoekers. Deze prospectieve vragen hebben wij daarom losgekoppeld van de rest van de evaluatie en apart beantwoord in een managementletter (hoofdstuk 7).

4. Feitenrelaas: reconstructie van de ontwikkeling van Parijsch

Beantwoording van vragen 1 t/m 6.

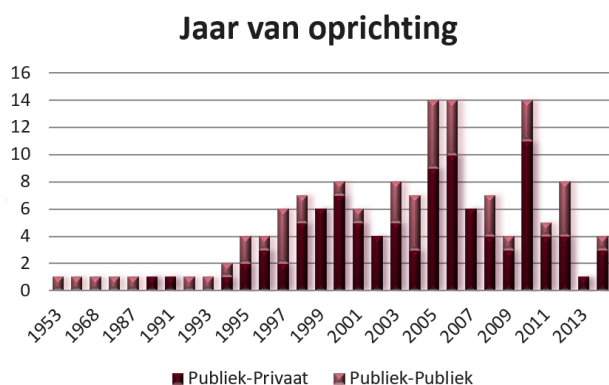
1. Wat is de aanleiding geweest om de publiek-private constructie CV Parijsch aan te gaan?
2. Wat was oorspronkelijke doelstelling van de CV Parijsch?
3. Wat was de basis van de samenwerking?
4. Wat zijn en waren de gehanteerde uitgangspunten bij de verdeling en verwachting van de winsten tussen de verschillende partijen?
5. Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de toekenning van 80% van het bouwvolume aan één marktpartij (Heijmans bouw)?
6. Wat waren de voor- en nadelen van de publiek-private constructie CV Parijsch in de afgelopen jaren (vanaf de start in 1995)?

De eerste zes vragen hebben betrekking op wat er in het verleden (in de jaren '90 van de vorige eeuw) gepasseerd is en waarom. Deze vragen zijn bij uitstek retrospectief van aard. Ter beantwoording van deze vragen geven wij een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen van oprichting tot heden en beantwoorden in dat feitenrelaas alle hierboven genoemde vragen. We staan hierbij wat langer stil bij de oprichting, omdat de keuzes die bij de oprichting gemaakt zijn, cruciaal zijn geweest voor het verdere verloop van de samenwerking tussen gemeente en Mourik en de rol van de gemeenteraad daarin. Om het verleden te kunnen reconstrueren hebben we gebruik gemaakt van documentatie uit het verleden en hebben we mensen gesproken die in de verschillende tijdsperiodes van de CV betrokken zijn geweest. We hebben daarbij niet alle relevante documentatie teruggevonden en voor de geïnterviewden was het soms lastig om de details van wat jaren en soms decennia geleden heeft plaatsgevonden te reconstrueren. In het feitenrelaas geven we daarom in grote lijnen weer wat er gebeurd is. Hierbij besteden we expliciet aandacht aan de betrokkenheid van de **gemeenteraad** door middel van groene kaders.

Context van ontwikkeling Parijsch

In de jaren '70 en '80 hadden de Nederlandse overheid en de overheid-gestuurde woningbouwverenigingen een dominante rol in de woningbouw, meer specifiek ook in de uitvoering daarvan. In de jaren '90 zijn projectontwikkelaars een steeds grotere rol gaan spelen bij de woningbouwontwikkeling. In 1994 is de bruteringsoperatie uitgevoerd, waarbij de woningbouwverenigingen zijn geprivatiseerd. In 1991 heeft het toenmalige ministerie van VROM de 4^{de} nota ruimtelijke ordening extra (Vinex) uitgebracht als vervolg op de 4^{de} nota uit 1988. Het rijk heeft in die nota grootschalige locaties direct grenzend aan de stedelijke gebieden aangewezen voor woningbouw, te realiseren in de periode 1995-2005. Voor de realisatie sloot het rijk convenanten met provincies en gemeenten.

De totstandkoming van CV Parijsch medio jaren '90, vond plaats in een tijd dat de woningmarkt booming was. Vanaf 1995 schoten de vinexwijken (uitleglocaties nabij stedelijke gebieden) als paddenstoelen uit de grond. Gemeentelijke overheden hanteerden daarbij veelal actief grondbeleid, dat wil zeggen dat de overheid zelf actief gronden verwierf om deze tot ontwikkeling te brengen. Bij het realiseren van deze nieuwe wijken, werd publiek-private samenwerking (PPS) en publiek-publieke samenwerking steeds populairder. In diverse constructies, gingen gemeenten de samenwerking met een marktpartij of een consortium van marktpartijen aan om een wijk tot ontwikkeling te brengen. Deze constructies varieerden van samenwerkingen waarbij private partijen de rechten kregen om te bouwen, in ruil voor de inbreng van aangekochte gronden, tot samenwerkingen waarin publieke en private partijen samen deelnamen een grondexploitatie (GREX). Eind jaren '90 nam het aantal nieuwe PPS-constructies dat elk jaar werd opgericht nog altijd toe (zie afbeelding).



Na een periode van grote vraag, kreeg de woningbouw een eerste korte klap na de aanslagen van september 2001. De vraag naar woningen nam een korte periode af en er dreigde een recessie. Dit vertaalde zich ook in een afname in het aantal nieuwe samenwerkingsconstructies om nieuwbouw te realiseren. De klap was echter van relatief korte duur. Nadien herstelde de markt weer snel. In 2008 was het opnieuw mis. De mondiale financiële crisis greep om zich heen en deze had een desastreus effect op de vraag naar nieuwe woningen. Grond- en woningprijzen daalden, het afzettempo van grond en woningbouw liep fors terug en herstelde niet zo snel als in 2001. Verschillende grondexploitaties, ook die van PPS-constructies, kwamen in financieel zwaar weer terecht. Vaste lasten zoals rentekosten liepen door, maar de afzet van woningen was door de crisis erg moeilijk geworden. De verwachte winsten in de grondexploitaties verdampen, op diverse GREX-en in het land moesten in deze tijd grote bedragen worden afgeboekt. Het herstel van de crisis verliep traag. De noodzakelijke afboekingen op GREX-en en uitblijvende positieve financiële resultaten, maakten gemeenten een stuk voorzichtiger met het actief grondbeleid. Faciliterend grondbeleid, waarbij gemeenten kaders stellen maar de nieuwbouwwontwikkeling verder volledig aan de markt overlaten, kreeg de overhand, mede gesteund door de in 2008 van kracht geworden grondexploitiewet waarin kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties op een nieuwe manier is verankerd.

Sinds 2015 trekt de woningmarkt weer aan, als eerste in steden als Amsterdam en Utrecht. Dit heeft tot gevolg gehad dat de woningbouwproductie ook weer op gang is gekomen en woningbouw- en grondprijzen weer stijgen. De productie lijkt nu weer wat te stagneren door stijgende bouwkosten en gebrek aan personeel in de bouwsector.

In deze veranderende context heeft CV Parijsch door de jaren heen geopereerd en dit heeft invloed gehad op het reilen en zeilen bij de CV.

Voor het feitenrelaas rond CV Parijsch gaan we terug naar 1994.

Periode tot oprichting van CV Parijsch

De gemeente Culemborg had medio jaren '90 te maken met een woningbouwlocatie (Goilberdingen) die in 1998 zou worden afgebouwd en was dus op zoek naar nieuwe ruimte voor stadsuitbreiding. De gemeente koos ervoor om in de westelijke richting uit te gaan breiden. In '94 is de gemeente begonnen met het verwerven van gronden ten behoeve van de beoogde stadsuitbreiding. De gemeenteraad heeft hiervoor toestemming gegeven. Aanvankelijk liep dat voorspoedig, maar het verwerven van nieuwe gronden liep vast toen een grondspeculant gronden begon op te kopen in hetzelfde gebied. De gemeente vermoedde daarbij dat agrariërs de gronden hadden aangeboden aan een speculant, op basis van voorbeelden elders in het land. De gemeente maakte zich zorgen dat ze hierdoor haar gemeentelijke plannen ten aanzien van volkshuisvesting en kwaliteit niet zou kunnen realiseren. Het was voor het eerst dat de gemeente Culemborg de voor de woningbouw benötigde gronden niet had kunnen aankopen².

In '94 gaf de gemeenteraad toestemming om grondaankopen te doen voor de stadsuitbreiding.

12-10-1994 werd de gemeenteraad geïnformeerd over de grootschalige aankoop van gronden door particulieren in een besloten commissievergadering.

Na enige tijd van gewinning binnen de gemeente met deze nieuwe (in die tijd overigens gebruikelijke) situatie, vond in december 1994 een gesprek plaats met Mourik BV, die inmiddels een groot deel van de gronden in bezit had gekregen. Mourik BV was daarbij een bijzondere partij omdat Mourik primair een grond- weg en waterbouwbedrijf is. De reden voor Mourik BV om de gronden aan te kopen lijkt te zijn geweest om omzet te genereren in de grond- weg en waterbouw, niet om de vastgoedontwikkeling op zich te nemen. Een meerderheid van de toenmalige PPS-constructies bestond uit samenwerkingen tussen gemeenten en professionele vastgoedontwikkelaars die wel als doel hadden de woningbouw te gaan ontwikkelen. Daarmee was de samenwerking tussen de gemeente en Mourik BV bij voorbaat bijzonder.

De mogelijkheden om met Mourik tot een gezamenlijke ontwikkeling te komen werden verkend in een ambtelijke werkgroep. Op 18 juli 1995 werd een voorovereenkomst getekend, om de haalbaarheid van de woningbouwontwikkeling te onderzoeken. Vooraf aan het sluiten van de overeenkomst zijn er adviezen ingewonnen bij eerst KMPG Meijburg en daarna bij Van Schoonhoven in 't Veld (1 augustus 1995) ten aanzien van aanbestedingsaspecten. De conclusie van het laatste advies luidde daarbij dat aanbesteden van werken noodzakelijk werd geacht, met uitzondering van de werken met betrekking tot de gronden van Mourik BV. Einddocumenten van de onderhandelingen waren een GREX, stedenbouwkundige opzet, een programma en een samenwerkingsovereenkomst³.

Op 4 okt, 20 nov en 6 dec 1995 werd de raadscommissie vertrouwelijk geïnformeerd over de onderhandelingen met Mourik BV.

De besloten raadscommissie werd gevraagd om instemming voor het inslaan van de weg die tot samenwerking met Mourik BV zou leiden.

² Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 12-12-1995, "Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding BV, gevestigd te Groot-Ammers voor het ontwikkelen van stadsuitleggebied "Parijsch".

³ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 12-12-1995, "Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding BV, gevestigd te Groot-Ammers voor het ontwikkelen van stadsuitleggebied "Parijsch".

18 december 1995 - Samenwerkingsovereenkomst Gemeente & Mourik

De gemeente ging een samenwerkingsovereenkomst (SOK) aan met Mourik BV. Reden hiervoor was dat de gemeente het gebied Parijsch tot ontwikkeling wenste te brengen ten behoeve van woningbouw⁴. De gemeente en Mourik kozen ervoor om de ontwikkeling van de woningbouwlocatie uit te laten voeren door een commanditaire vennootschap met een stichting als beherend vennoot.

De samenwerkingsovereenkomst wordt ter inzage voorgelegd aan de gemeenteraad in 1995¹.

In de SOK van 1995 staat dat Mourik ca. 43 ha. in het gebied Parijsch in eigendom had en de gemeente ca. 26 ha.⁵. In de SOK spraken Mourik en de gemeente af om alle in Parijsch verworven gebieden in economische eigendom in te brengen bij CV Parijsch⁶. Hiervoor kreeg Mourik volgens de overeenkomst een bedrag van ruim 32 miljoen gulden en de gemeente een bedrag van ca. 5,5 miljoen gulden (we hebben betaling van deze bedragen niet kunnen verifiëren). Een oppervlakte van 133.736 m² in het plangebied moest door partijen nog verworven worden. Juridische eigendom van alle gronden werd bij de gemeente belegd. Het onderscheid tussen economisch eigendom en juridisch eigendom kwam voort uit fiscale overwegingen; het voorkomen van overdrachtsbelasting. Immers, een gemeente was vrijgesteld van overdrachtsbelasting (toen 6%), een marktpartij niet. Mourik en de gemeente verbonden zich aan de ontwikkeling van het plangebied conform de grondexploitatie-opzet. Uitgangspunt daarbij was een afzettempo van 210 woningen per jaar gedurende 10 jaar, waarbij de eerste uitgifte was voorzien in 1999 (daarvoor moest wel het bestemmingsplan nog worden opgesteld en onherroepelijk worden). Wijzigingen in de genoemde budgetten in de grondexploitatie konden alleen met toestemming van de gemeente en Mourik worden geëffectueerd. Wijzigingen dienden per saldo budgetneutraal te zijn. Mourik kreeg in de SOK het recht om al het bouw- en woonrijp maken uit te voeren van de gronden die door de gemeente waren ingebracht en van gronden die nog extra werden verworven, voor een bedrag van ruim tien miljoen gulden voor eigen rekening en risico⁷. Dit bedrag was gebaseerd op eenheidsprijzen. De gemeente besloot aan welke bouwbedrijven de bouw gegund werd⁸, op basis van een gezamenlijke voordracht van partijen. De gemeente financierde de CV middels een financieringsovereenkomst en ging hierdoor ook de bancaire functie vervullen voor de CV. De gemeente was van mening dat in de exploitatieopzet de programmatische uitgangspunten van de gemeente voldoende geborgd waren⁹. Mede gezien de eerdere angst dat de gemeente haar ambities in het westelijk gebied door de private grondposities niet zou kunnen realiseren, werd de SOK in het raadsvoorstel aan de gemeenteraad gepresenteerd als een goed onderhandelingsresultaat dat aan het eind van het jaar ervoor weinigen zelfs voor mogelijk hadden gehouden¹⁰.

Op 19 december 1995 besluit de gemeenteraad in te stemmen met de SOK met Mourik BV.

18 december 1995 - Aanvullende samenwerkingsovereenkomst Gemeente & Mourik

Gelijktijdig met de SOK werd een aanvullende SOK gesloten, ten behoeve van het maken van nadere afspraken over de organisatiestructuur, de inschakeling van bouwbedrijven, GWW-bedrijven en de inschakeling van werklozen¹¹. In deze aanvullende SOK werden de criteria opgesteld voor de selectie van bouwbedrijven voor de woningbouw¹². De selectie van bouwbedrijven vond volgens de

⁴ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 4&5.

⁵ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

⁶ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

⁷ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 10, lid 1.

⁸ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 12.

⁹ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 12-12-1995, "Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding BV, gevestigd te Groot-Ammers voor het ontwikkelen van stadsuitleggebied "Parijsch".

¹⁰ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 12-12-1995, "Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding BV, gevestigd te Groot-Ammers voor het ontwikkelen van stadsuitleggebied "Parijsch".

¹¹ Aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

¹² Aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 3, lid 2.

overeenkomst plaats uit lijsten met kandidaten die door de gemeente en Mourik werden opgesteld. Indien er meer geschikte kandidaten waren dan Mourik en de gemeente noodzakelijk achtten, zou Mourik een nadere selectie maken en mocht Mourik vragen om compenserende opdrachten van deze bedrijven in andere projecten. De gemeente kreeg hiervoor wel 2% van de aanneemsom (artikel 5). De gemeente moest goedkeuring geven aan de lijst van Mourik met bouwbedrijven. Daarnaast werd afgesproken dat tenminste 40% van het woningbouwprogramma door lokale bedrijven werd uitgevoerd (artikel 3, lid 5). In lid 6 spraken partijen het streven af om een kwart van die 40% te laten realiseren door ontwikkelaars die lokale bouwbedrijven wilden inzetten. Mourik ging het gesprek aan met lokale GWW-bedrijven, op basis van een lijst van de gemeente. Mourik was bereid deze partijen in te schakelen, mits dit niet leidde tot overschrijding van de marktconforme prijzen (artikel 4, lid 2). Wij hebben geen bewijs kunnen vinden dat deze aanvullende overeenkomst ook is voorgelegd aan de gemeenteraad.

18 december 1995 - Tweede aanvullende samenwerkingsovereenkomst Gemeente & Mourik

Gemeente Culemborg en Mourik hebben nog een tweede aanvullende SOK gesloten om de betalingen uit de SOK van 1995 verder uit te werken¹³. Deze betalingen behelsden de vergoeding aan Mourik voor de inbreng van het economische eigendom van de percelen van Mourik¹⁴ evenals het budget dat de CV ter beschikking zou stellen aan Mourik voor de ontwikkeling van het plangebied. 17 Miljoen gulden werd volgens deze overeenkomst aan Mourik ter beschikking gesteld voor het bouw- en woonrijp maken van het plangebied van de gronden die door Mourik werden ingebracht¹⁵. Voor openbare werken en bovenwijkse voorzieningen zou de CV een bedrag conform de grondexploitatie aan Mourik ter beschikking stellen, verminderd met het budget dat was bestemd voor de uitvoering van normaliter door de gemeente in eigen beheer uit te voeren werkzaamheden¹⁶. Wij hebben geen bewijs kunnen vinden dat deze aanvullende overeenkomst ook is voorgelegd aan de gemeenteraad.

18 december 1995 - Oprichting CV Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch

Op 18 december 1995 werd op basis van de SOK de commanditaire vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch (hierna CV Parijsch) opgericht¹⁷, met als doel: 'het ontwikkelen van het gebied Parijsch, bestaande uit het verwerven, bouw- en woonrijp (doen) maken en uitgeven van gronden in het gebied Parijsch'¹⁸. De belangrijkste overweging voor het CV-construct was de fiscale transparantie van een dergelijk construct¹⁹. In de statuten van de CV werd vastgelegd dat de gemeente Culemborg en Mourik BV beiden winstgerechtigd waren in een verhouding 3 (de gemeente) staat tot 5 (Mourik)²⁰. Deze winstverdeling komt bij benadering overeen met de verhouding tussen Mourik BV en de gemeente wat betreft de economische inbreng van gronden in de CV (Gemeente: 264.765 m² en Mourik: 431.575 m²)²¹. In de statuten werd afgesproken dat besluitvorming binnen de CV diende te geschieden op basis van unanimitéit, waarbij zowel de commanditaire vennoten (de gemeente en Mourik) als de beherend vennoot (stichting Parijsch) een stem hadden. *Zie voor een verder toelichting op de organisatiestructuur hoofdstuk 5.*

Op 19 december 1995 stemt de gemeenteraad in met oprichting van CV Parijsch, conform artikel 155 van de dan vigerende Gemeentewet dat de gemeenteraad daartoe moet besluiten.

¹³ Tweede aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

¹⁴ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 4, lid 2.

¹⁵ Tweede aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 2, lid 2.

¹⁶ Tweede aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 3.

¹⁷ Statuten CV Parijsch, 18-12-1995.

¹⁸ Statuten CV Parijsch, 18-12-1995, artikel 3.

¹⁹ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 12-12-1995, "Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding BV, gevestigd te Groot-Amers voor het ontwikkelen van stadsuitleggebied "Parijsch".

²⁰ Statuten CV Parijsch, 18-12-1995, artikel 2.2.

²¹ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

22 december 1995 – Oprichting Stichting Parijsch

Voor onbepaalde tijd werd een stichting opgericht, om de taak als beherend vennoot van CV Parijsch te vervullen²². De stichting werd opgericht als beherend vennoot, om de financiële risico's van de partijen die deelnemen in de CV (gemeente en Mourik) te beperken tot het werk-kapitaal dat zij in de CV hadden ingebracht. De stichting had een bestuur dat bestond uit de burgemeester (als voorzitter), een lid dat benoemd werd door het college van B&W en een lid dat benoemd werd door Mourik BV. Besluiten werden genomen in unanimité, waarbij de voorzitter geen stem had²³. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat er verschillende gremia actief waren (een stuurgroep, directieoverleg en verschillende projectgroepen). Hiervan hebben wij de statutaire of reglementaire verankering niet kunnen terugvinden. Welke taken en verantwoordelijkheden deze gremia in de praktijk hadden kunnen wij niet met zekerheid zeggen. Uit de verslagen van de stuurgroep blijkt dat operationele aansturing daar lijkt te zijn belegd. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente onder deze constructie een vrij zware rol had in het leveren van capaciteit voor de planvorming, bijvoorbeeld in de vorm van een projectleider, jurist en planeconoom²⁴. In het contact met betrokkenen wordt daarbij benoemd dat de gemeente financieel gecompenseerd werd voor deze werkzaamheden.

De gemeenteraad stemde op 19 december 1995 in met het oprichten van de stichting Parijsch, conform artikel 155 van de dan vigerende Gemeentewet dat de gemeenteraad daartoe moet besluiten.

De statuten behorend bij de oprichting van de stichting werden in 2015 herzien. *Zie voor een verdere toelichting op de organisatiestructuur het hoofdstuk 5.*

18 december 1995 – Financieringsovereenkomst

CV Parijsch en de gemeente Culemborg kwamen in een financieringsovereenkomst overeen dat de gemeente Culemborg drie keer tien miljoen gulden leent aan CV Parijsch²⁵, conform de afspraak uit de SOK van 18 december 1995 dat de gemeente zorg draagt voor de financiering van het project. Het belangrijkste argument dat in het raadsvoorstel werd genoemd is dat de gemeente goedkoop kan lenen. Ter zekerheidsstelling bleven/werden gronden juridisch eigendom van de gemeente²⁶.

De gemeenteraad werd expliciet geïnformeerd over de rol van financier van de gemeente in het raadsvoorstel van 18-12-1995 over de samenwerkingsovereenkomst.

27 maart 2001 - Herzieningsovereenkomst samenwerkingsovereenkomst Gemeente & Mourik

In 2001 sloten Mourik BV en de gemeente Culemborg een herzieningsovereenkomst, omdat het bestemmingsplan niet, zoals was verwacht in de SOK, op 1 januari 1999 onherroepelijk was geworden en er minder woningbouwcontingent was toegekend door de provincie dan werd verwacht²⁷. Er was daarom meer tijd nodig voor de uitvoering van het stedenbouwkundig plan. Een stuurgroep bereidde deze herziening voor²⁸. Wij hebben geen formele verankering van deze stuurgroep kunnen vinden in statuten en reglementen en kunnen daarom ook niet met zekerheid zeggen wat de taak en rol van deze stuurgroep was. Uit de gesprekken komt naar voren dat de stuurgroep feitelijk besluiten nam over de ontwikkeling van het gebied namens het bestuur van de stichting. De stuurgroep was degene die

²² Statuten Stichting Parijsch, 22-12-1995.

²³ Statuten Stichting Parijsch, 22-12-1995.

²⁴ Gemeente Culemborg 2014, Collegevoorstel Plan van Aanpak Parijsch, GEM - 1418548/292.

²⁵ Financieringsovereenkomst gemeente Culemborg & CV Parijsch, 18-12-1995.

²⁶ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, p4.

²⁷ Herziening samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 27 maart 2001.

²⁸ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 29-03-2001, "Het sluiten van een herzieningsovereenkomst samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding B.V., gevestigd te Groot-Amers in het kader van het stadsuitleggebied "Parijsch".

besloot de herziening aan te grijpen om een verbeterslag door te voeren op de SOK op basis van zaken die werkenderwijs aan het licht waren gekomen²⁹. Het aantal te bouwen woningen per jaar werd verminderd tot 120 voor een periode van 17 jaar (in plaats van de oorspronkelijke 10 jaar³⁰). Aan artikel 3.1 van de SOK werd toegevoegd dat bij een positief jaarresultaat, tweederde hiervan aan de vennoten zou worden uitgekeerd³¹. Wanneer een jaarresultaat negatief was, werd afgesproken dat dit in eerste instantie uit de financiële reserve van de CV zou worden aangevuld. Indien dit ontoereikend was, werd door de vennoten aangevuld³² in een verhouding gemeente (3) en Mourik (5). Als reden hiervoor werd in het raadsvoorstel opgevoerd dat op die manier werd voorkomen dat financiële middelen onnodig lang bij de CV Parijsch werden gelaten terwijl risico's tijdig konden worden opgevangen³³. Het grondeigendom van Mourik buiten het plangebied zou op basis van de originele SOK in 1995 worden overgedragen aan de gemeente. Dat was nog niet gebeurd, daarom werd in deze herziening opgenomen dat Mourik de gronden gaat overdragen aan de gemeente tegen een bedrag van €1,- 'zodra de gemeente aan Mourik schriftelijk een indicatie geeft omtrent de door de gemeente gewenste toekomstige bestemming van deze gronden'³⁴. Ook werden de bedragen in artikel 10a van de SOK ten behoeve van onder meer het toezicht op de uitvoering voor de gemeente en Mourik BV verhoogd³⁵. De toenemende gemeentelijke plankosten werden genoemd in het raadsvoorstel, de toenemende kosten voor Mourik niet. Daarnaast werd de grondexploitatie-opzet herzien³⁶. Hierbij werd met name de looptijdverlenging van de GREX doorgevoerd en werden positieve marktontwikkelingen (woningbouwprogramma en grondprijzen) doorgevoerd³⁷. In het raadsvoorstel werd gecommuniceerd dat het geprognosticeerde resultaat van de GREX daardoor toenam van 15 miljoen gulden positief, naar 23 miljoen gulden positief (netto contant).

De herzieningsovereenkomst en aangepaste exploitatieopzet zijn op 29 maart 2001 besproken in de gemeenteraad en lagen ter inzage beschikbaar voor raadsleden. De gemeenteraad stemde in het met raadsvoorstel.

27 maart 2001 - Herzieningsovereenkomst aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente & Mourik

In de herzieningsovereenkomst werd vastgesteld dat de selectie van bouwbedrijven bij unaniem besluit geschiedde³⁸. Artikelen 3 en 3A, over de selectie die Mourik maakte op basis van compenserende opdrachten van bouwbedrijven en de vereiste goedkeuring op de uiteindelijke lijst met bouwbedrijven door de gemeente, werden geschrapt³⁹. In artikel 3 lid 2 van de aanvullende overeenkomst werd toegevoegd dat de gemeente en Mourik samen bedrijven zouden kiezen op basis van de eerder afgesproken criteria, plus de bereidheid van een bedrijf om Mourik compenserende opdrachten te verstrekken. Daarnaast werd artikel 5 over het percentage van de aanneemsom van compenserende opdrachten dat Mourik aan de gemeente moest betalen, vervangen door een passage waarin staat dat Mourik in ruil voor compenserende opdrachten een vaste participatiebijdrage aan de gemeente zou betalen per opgeleverde woning⁴⁰. Wij hebben geen bewijs kunnen vinden dat deze aanvullende herzieningsovereenkomst ook is voorgelegd aan de gemeenteraad.

²⁹ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 29-03-2001, "Het sluiten van een herzieningsovereenkomst samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding B.V., gevestigd te Groot-Ammers in het kader van het stadsuitleggebied "Parijsch".

³⁰ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995, artikel 2.

³¹ Herziening samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 27 maart 2001, artikel 2.

³² Herziening samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 27 maart 2001, artikel 2.

³³ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 29-03-2001, "Het sluiten van een herzieningsovereenkomst samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding B.V., gevestigd te Groot-Ammers in het kader van het stadsuitleggebied "Parijsch".

³⁴ Herziening samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 27 maart 2001, artikel 3.

³⁵ Herziening samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 27 maart 2001, artikel 7.

³⁶ Herziening samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 27 maart 2001, artikel 11.

³⁷ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 29-03-2001, "Het sluiten van een herzieningsovereenkomst samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding B.V., gevestigd te Groot-Ammers in het kader van het stadsuitleggebied "Parijsch".

³⁸ Herzieningsovereenkomst Aanvullende Samenwerkingsovereenkomst, 27 maart 2001, artikel 1.

³⁹ Herzieningsovereenkomst Aanvullende Samenwerkingsovereenkomst, 27 maart 2001, artikel 2.

⁴⁰ Herzieningsovereenkomst Aanvullende Samenwerkingsovereenkomst, 27 maart 2001, artikel 3.

14 juni 2006 – Advies Deloitte over governance

In 2006 is er door Deloitte een onderzoek uitgebracht aan de raadsgriffier, betreffende de governance en met name het toezicht op CV Parijsch en de resultaten van de CV. In dit onderzoek werd de CV in oorspronkelijke structuur geschetst, met een bestuur, stuurgroep, financiële begeleidingsgroep, directieoverleg en projectteam. Daarin werd ook het belangenverschil tussen de gemeente en Mourik geconstateerd, waar respectievelijk de gemeente een kwalitatieve wijk tot doel had, maar Mourik winstmaximalisatie nastreefde. Door de stemverhouding die 50/50 was, eindigden discussies regelmatig tot de status quo-situatie.

Deloitte constateerde dat er onderhandelingen liepen tussen de gemeente en Mourik voor Buiten en Parijsch Zuid, maar dat de beoogde GREX-en van beide partijen ver uit elkaar lagen. Beide partijen hadden gewerkt aan een GREX, waarbij de GREX van de gemeente uitkwam op zes miljoen positief en de GREX van Mourik op 30 miljoen positief. De doorrekening van de gemeente was uitgevoerd door een extern bureau.

15 januari 2007 – Structuurplan VHP

In het dossier hebben wij een kaart en rapport teruggevonden met de titel structuurplan van VHP voor Parijsch Zuid en Buiten. Het proces dat hiertoe geleid heeft is op basis van de beschikbare informatie niet te duiden⁴¹. Wel is dit structuurplan door de gemeenteraad vastgesteld.

Op 8 februari 2007 is het structuurplan Parijsch Zuid door de gemeenteraad vastgesteld.

2008? – Masterplan Parijsch Zuid/Buiten VHP

Een van de betrokkenen geeft aan dat er rond 2008 een masterplan is opgesteld door VHP en dat deze is vastgesteld door de gemeenteraad. De inhoud en het proces voor dit masterplan hebben wij op basis van het dossier niet goed kunnen herleiden, noch de rol van de gemeenteraad daarin.

22 februari 2008 - 2^e Herzieningsovereenkomst Parijsch, Gemeente & Mourik

In 2008 werd een 2^e herzieningsovereenkomst opgesteld omdat de gemeente en Mourik het plangebied van Parijsch Buiten wilden toevoegen aan het plangebied van CV Parijsch dat tot dan toe alleen Parijsch Noord en Parijsch Zuid besloeg⁴². De gemeente en Mourik verbonden zich met de 2^e herziening aan een nieuw stedenbouwkundig plan (2007) en grondexploitatie. De 2^e herzieningsovereenkomst ging uit van 1.416 te realiseren woningen, met in totaal 57,5% uitgeefbare grond. Ca 25% van de woningen in dit plan viel in het dure segment. Tevens waren aanpassingen aan de SOK wenselijk in het kader van gewijzigd aanbestedingsbeleid. Daarom werden met de 2^e herzieningsovereenkomst nieuwe afspraken gemaakt voor Parijsch Zuid en Parijsch Buiten. In de overeenkomst werd toegevoegd dat meerkosten van eventuele wijzigingen in de bouwplannen, door de initiërende partij gefinancierd dienden te worden⁴³. De verdeling van de winst werd ook aangepast, door de winst tot 40 miljoen volgens de normale verhouding te verdelen, tussen de 40 miljoen en 43 miljoen aan de gemeente

De uitgangspunten voor de onderhandelingen tussen de gemeente en Mourik over dit plangebied, zijn in de gemeenteraad op 23 juni 2005 vastgesteld.

Er werd een contract op hoofdlijnen aan de raad voorgelegd en de raad werd gevraagd in te stemmen met de 2^e herzieningsovereenkomst en het College van B&W te mandateren dat contract verder uit te werken. Deze uitwerkingen raakten volgens het raadsvoorstel niet aan de kern van de overeenkomst. Onderdeel van deze verdere uitwerking was de GREX, in 2008.

⁴¹ 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008.

⁴² 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008.

⁴³ 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008, artikel 1, lid 2.

toe te kennen en winst daarboven 50/50 te verdelen⁴⁴. De artikelen waarin een bedrag danwel percentage van de aanneemsom van compenserende opdrachten voor Mourik aan de gemeente toekomt, vervielen⁴⁵. Als argument voor de afschaffing van deze reciprociteit werd door het college 'het oogpunt van integriteit van de overheid' gegeven⁴⁶. In de herzieningsovereenkomst werd vastgelegd dat het woonrijp maken van openbaar gebied zou worden aanbesteed voor het gehele plangebied. Het bouwrijp maken in Parijsch Zuid werd nog steeds door Mourik BV uitgevoerd⁴⁷, maar voor Parijsch Buiten zouden ook deze werkzaamheden aanbesteed worden, met uitzondering van ophoogwerkzaamheden, afwatering, drainage, riolering en bouwstraten welke door Mourik BV werden uitgevoerd. In artikel 5 werd vastgelegd dat gemeente en Mourik BV beide 50% van de ontwikkelaars mochten voordragen en dat Mourik zelf ook mocht ontwikkelen.

2008 – GREX

De GREX van 2008 ging uit van 1.416 woningen, per woning kreeg Mourik daarbij €15.000 voor uit te voeren werkzaamheden op het gebied van grond- weg en waterbouw. Daarnaast was €14.000.000 toegevoegd aan extra civieltechnische werken. De GREX kwam uit op 43 miljoen positief nominaal. Dit was een taakstellend resultaat⁴⁸. Een taakstellend resultaat betekende dat partijen elke redelijke inspanning moesten plegen om het resultaat te halen. Deze GREX is opgesteld door Van Beek planadvies. De GREX ging uit van 856.000 m2 plangebied, waarvan 493.000 m2 netto woongebied. Dit wil zeggen dat 57,5% van het gebied uit netto woongebied bestond.

17 februari 2010 - Stedenbouwkundige uitgangspunten Parijsch Zuid en Buiten

Deze uitgangspunten zijn opgesteld vanuit de verschillende betrokken beleidskaders en pasten binnen de SOK met Mourik. Een van de stedenbouwkundige uitgangspunten was dat op het gebied van duurzaamheid, woningen in 2010 een Energieprestatie op locatie van 7,6 moesten hebben en in 2011 8,2⁴⁹, maar dat kosten hiervan niet ten laste kwamen van CV Parijsch. Andere uitgangspunten hadden betrekking op het woningprogramma, spelen, parkeren, watersysteem, verkeer, woonwerk locaties en beheersbaarheid.

Op 17 februari 2010 stelde de gemeenteraad de uitgangspunten voor het stedenbouwkundige plan voor Parijsch Zuid en Buiten vast¹.

2010 – Masterplan West 8

In verschillende gesprekken is verwezen naar een Masterplan van West 8. De inhoud van dit masterplan, de status ervan en de wijze van betrokkenheid van de gemeenteraad hebben wij op basis van het dossier niet goed kunnen achterhalen.

Op 13 september 2010 werd de gemeenteraad in een informatienotitie geïnformeerd over de besluitvorming en aansturing van CV Parijsch.

30 maart 2012 – second opinion BBN budget civieltechnische werken

De gemeente gaf opdracht aan BBN om tot een second opinion te komen voor de budgetten aan Mourik voor het uitvoeren van civieltechnische werken. Op basis hiervan lijken partijen overeen te zijn gekomen dat Mourik € 2.225.000,- moest terugbetalen aan de CV⁵⁰. Een van de redenen voor deze terugbetaling die in gesprekken genoemd wordt, is dat de gehanteerde eenheidsprijzen voor bouw- en woonrijp maken per woning waren gebaseerd op het hele plan Parijsch Zuid en Buiten. Bij de

⁴⁴ 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008, artikel 1, lid 3.

⁴⁵ 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008, artikel 2.

⁴⁶ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 20-11-2007, "2e Herzieningsovereenkomst Parijsch".

⁴⁷ 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008, artikel 3.

⁴⁸ 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008, artikel 1, lid 3.

⁴⁹ Gemeente Culemborg, Raadsvoorstel 17-02-2010, registratienummer 108063.

⁵⁰ Brief CV Parijsch aan Mourik Groot-Amers BV, 19 oktober 2012, PAR-120048/45 en Advies Boekel de Neree, p. 10.

afrekening van Parijsch centrum vielen deze eenheidsprijzen te hoog uit vanwege de gestapelde woningen in Parijsch Centrum. De betreffende betaling heeft plaatsgevonden in 2017.

1 januari 2014: Structuurwijziging en plan van aanpak⁵¹

Eind 2013 besloten Mourik en de gemeente samen om een voorstel te maken om de organisatiestructuur aan te passen⁵². In de informatienotitie aan de raad werd aangegeven dat de samenwerking tussen de gemeente en Mourik niet optimaal verliep en dat het aan slagkracht ontbrak. In de gesprekken met betrokkenen zijn zeer uiteenlopende redenen genoemd voor de structuurwijziging.

Op 26 juni 2014 werd de gemeenteraad in een informatienotitie geïnformeerd over de structuurwijziging voor stichting Parijsch.

Er werd een nieuwe directeur aangetrokken onder de stichting, die een eigen projectorganisatie opstartte. Het gemeentelijk projectleiderschap werd beëindigd. Een nieuwe projectorganisatie, onder leiding van de directeur van stichting Parijsch, nam de rol van de gemeentelijke projectorganisatie (voor een deel) over. De stichting ging zelf een planeconoom inhuren, evenals een jurist. Het doel van de nieuwe structuur was volgens de informatienotitie om te komen tot een slagvaardige organisatie, op enige afstand van beide commandieten. Er werd gestreefd naar een projectorganisatie die niet direct verbonden was aan een van de twee samenwerkingspartners.

Zomer 2015 – Onherroepelijk bestemmingsplan

In de zomer van 2015 werd het bestemmingsplan Parijsch Zuid onherroepelijk⁵³.

3 augustus 2015 – Statutenwijziging Stichting Parijsch

Op 3 augustus 2015 werden de statuten van Stichting Parijsch gewijzigd⁵⁴, naar aanleiding van een bestuursbesluit op 29 juni 2015 en bijbehorende structuurwijziging. De veranderingen behelsden een wijziging in de interne organisatie, naar een organisatie met een bestuur, Raad van Toezicht en een directie (verder toegelicht in het volgende hoofdstuk). Het College van B&W heeft schriftelijke toestemming gegeven voor deze statutenwijzigingen.

September 2015 – Herijking Masterplan (Atelier Dutch) en start aanbestedingsprocedure duurzame energie

In september 2015 werd het masterplan voor Parijsch herijkt tot een Masterplan 2.0 (dat later in maart 2016 zou worden voorgelegd in de gemeenteraad). Gelijktijdig werd de hoofdplanstructuur herijkt⁵⁵. In de inleiding werd aangegeven dat de herijking plaatsvond op basis van het Masterplan van 2010. Het doel van deze herijking was 'om tot een plandocument te komen dat de kaders voor de ontwikkeling vastlegt voor de komende jaren, om de ambities van de ruimtelijke ontwikkeling van Parijsch te bepalen, en om te komen tot een financiële en ruimtelijke optimalisatie van de planontwikkeling'⁵⁶. De Hoofdplanstructuur werd daarbij ook geoptimaliseerd. Het aantal woningen in de GREX van 2015 bedroeg 1.308⁵⁷. Ook werd een aanbestedingsprocedure gestart om te komen tot duurzame energievoorziening in Parijsch Zuid. De EPL (EnergiePrestatie op Locatie) werd hierbij aangepast tot 8.

Op 15 september 2015 stemde de raad in met het starten van de aanbestedingsprocedure om te komen tot duurzame energievoorziening in Parijsch Zuid.

⁵¹ CV Parijsch, 2014: 'Plan van Aanpak, 2014'.

⁵² College van Burgemeester en Wethouders Culemborg, 'Informatienotitie: informatienotitie plan van aanpak C.V. Parijsch', 26 juni 2014.

⁵³ Gemeente Culemborg, Collegevoorstel 30 november 2015, registratienummer GEM - 1527774/1210.

⁵⁴ Ton & Van den Broecke Notarissen, 03-08-2015, "Statutenwijziging".

⁵⁵ Culemborg Parijsch en Atelier Dutch Design, 04-09-2015, "Masterplan Parijsch Culemborg, p8.

⁵⁶ Atelier Dutch, 4-11-2015, 'Masterplan Parijsch Culemborg'.

⁵⁷ Grondexploitatie 29 januari 2015 (powerpoint).

November 2015 – Samenwerkingsovereenkomst CV Parijsch en Heijmans Vastgoed BV

De directeur van Stichting Parijsch heeft onderhands verkend welke marktpartijen geschikt zouden zijn om het laatste deel van Parijsch te realiseren. In één van de gesprekken is gezegd dat de keuze om met 1 partij te gaan samenwerken door het bestuur genomen is, maar dit hebben wij op basis van de verslagen die aanwezig zijn in het gemeentelijk dossier niet kunnen verifiëren. Voor deze werkwijze en de keuze voor Heijmans zijn in de gesprekken met betrokkenen verschillende redenen genoemd:

- Meer tempo maken met de ontwikkeling. In 2015 lag de ontwikkeling onder invloed van de economische crisis al een tijd stil;
- Een betrouwbare partij;
- Een beperking van risico's voor de gemeente, doordat de ontwikkeling van het laatste deel van Parijsch met het sluiten van de overeenkomst belegd zou zijn;
- Minder uitvoeringsproblemen en afstemmingsvraagstukken dan wanneer met meerdere ontwikkelaars zou worden gewerkt;
- Het was efficiënter werken met maar één ontwikkelaar aan tafel;
- Betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar voor de kwaliteit van de wijk als geheel;
- Sterkere gebiedsmarketing;
- Heijmans was als enige geconsulteerde partij bereid was om de m2-prijzen van de CV te betalen en de index te aanvaarden.

In november 2015 werd een collegevoorstel behandeld over de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst tussen CV Parijsch en Heijmans Vastgoed B.V.⁵⁸, voor de bouw van 872 woningen in Parijsch Zuid, met in achtname van de bouwclaims die er al lagen. Het College stemde op 15 december 2015 in met de ondertekening van het contract door de bestuurder van Stichting Parijsch vanuit de gemeente

De gemeenteraad werd middels een informatienotitie geïnformeerd over de SOK met Heijmans.

Culemborg⁵⁹. Met Heijmans werd afgesproken dat er ruimte was voor 136⁶⁰ bijzondere initiatieven. In het Collegevoorstel werd gecommuniceerd dat er met een vaste kavelprijs gewerkt ging worden. In de overeenkomst zelf stond dat de vaste kavelprijzen alleen golden voor sociale huur en koopwoningen, voor de overige woningen werd een vaste m2-prijs afgesproken (deze vierkante meterprijzen zouden ook jaarlijks worden geïndexeerd)⁶¹. Over het woningprogramma werd het volgende afgesproken:

- Circa 25% sociale huur of sociale koop van een VON-prijs tot € 170.000
- Circa 65% rijwoningen, hoekwoningen en / of twee-onder-een kap koopwoningen in de vrije sector met een VON-prijs van € 170.000,- of meer
- Circa 10% vrijstaande koopwoningen met een VON-prijs vanaf € 250.000

Op 15 december 2015 werd de samenwerkingsovereenkomst tussen het bestuur van de CV en Heijmans ondertekend.

3 maart 2016 – Behandeling Masterplan 2.0 in gemeenteraad

Op 3 maart 2016 nam de gemeenteraad bij de behandeling van het Masterplan 2.0 de volgende amendementen aan:

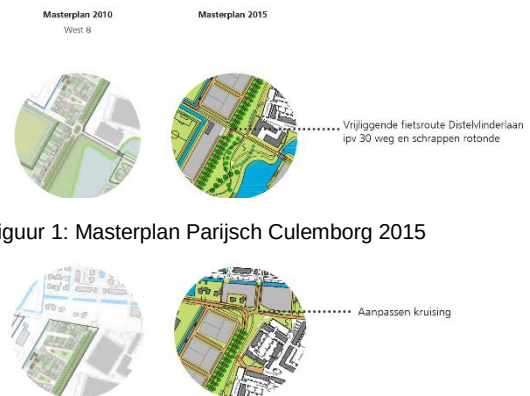
⁵⁸ Gemeente Culemborg, Collegevoorstel 30 november 2015, registratienummer GEM - 1527774/1210.

⁵⁹ Gemeente Culemborg, 15-12-2015, Besluitenlijst van de vergadering van Burgemeester en Wethouders.

⁶⁰ Samenwerkingsovereenkomst CV Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch en Heijmans Vastgoed BV.

⁶¹ Samenwerkingsovereenkomst CV Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch en Heijmans Vastgoed BV, artikel 9.

- Het college werd gevraagd om in te brengen in CV Parijsch om de afdracht aan fonds stadsuitleg te handhaven⁶², in reactie op een informatienotitie (23 sept 2015) waarin het college voorstelde de afdracht van CV Parijsch aan het fonds Stadsuitleg te verlagen. Vanuit het fonds kunnen investeringen in onder meer natuur, recreatie, landschap, waterberging gedaan worden.
- Het college werd verzocht om de Distelvinderlaan van een vrij liggend fietspad te voorzien⁶³.
- Het college werd verzocht om een rotonde op de kruising van de Distelvinderlaan/Laan naar Parijsch toe te voegen⁶⁴.
- Het college werd verzocht om de kruising tussen Laan naar Parijsch, Prijsseweg en Ottersingel uit te voeren als rotonde, conform voorgaande uitwerkingen van Parijsch⁶⁵.
- Het college werd verzocht om de raad op deelgebied te informeren over de jaarlijkse voortgang op duurzaamheidsaspecten in Parijsch en de stimuleringsmaatregelen van vernieuwende woonconcepten⁶⁶.



Figuur 1: Masterplan Parijsch Culemborg 2015

De gemeenteraad stelde het masterplan met hiernaast genoemde amendementen vast op 3 maart 2016¹.

Op 3 maart 2016 werden ook twee moties aangenomen ten aanzien van verkeersveiligheid en het versnellen van de aanleg van de hoofdplanstructuur.

Juni 2017- 3^e Herzieningsovereenkomst

De 3^e herzieningsovereenkomst werd voorbereid in 2014, maar pas ondertekend in 2017. We kunnen niet met zekerheid zeggen waarom. De taakstellende budgetten voor bouw- en woonrijp maken werden aangepast. Het vastgestelde taakstellende financieel resultaat van de grondexploitatie van € 43 miljoen werd losgelaten, maar partijen spanden zich wel in om een zo optimaal mogelijk financieel resultaat te bewerkstelligen. Partijen spraken ook af om bezuinigingen door te voeren in de grondexploitatie, zonder dat dat ten koste ging van de kwaliteit in Parijsch Zuid zoals deze was vastgelegd in de gesloten overeenkomsten⁶⁷. Mourik kreeg het recht om de engineering uit te voeren (VO, DO, bestekken) van het bouw- en woonrijp maken. (Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat Mourik de engineering voor 2017 ook al enige tijd op zich nam, wij kunnen deze uitspraken echter niet verifiëren). Het percentage sociale huur en sociale koopwoningen werd verlaagd ten opzichte van de 2^e herzieningsovereenkomst, omdat tussen 2008 en 2013 al veel sociaal was gebouwd⁶⁸. De jaarlijkse vaste bijdrage van de CV aan partijen (plankosten) werd losgelaten. Vanaf 2014 werden de werkelijke plankosten verrekend. Een aantal bezuinigingen werd doorgevoerd (civieltechnische werken en grondafvoer). Voor Parijsch Centrum werd een eindafrekening afgesproken, die als bijlage bij de overeenkomst was gevoegd. De gemeente vestigde volgens de overeenkomst ten gunste van de CV een hypotheek op de gronden waar de gemeente juridisch eigenaar van was. Uit bijlage 6 van de 3^e herziening

⁶² Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Niet verlagen afdracht aan het fonds stadsuitleg", registratienummer 1524956/184.

⁶³ Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Masterplan Parijsch 2.0 Distelvinderlaan", registratienummer 1524956/184.

⁶⁴ Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Masterplan Parijsch 2.0 Laan naar Parijsch/Distelvinderlaan", registratienummer 52495611/84.

⁶⁵ Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Masterplan Parijsch 2.0 Laan naar Parijsch", registratienummer 1529561/184.

⁶⁶ Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Duurzaam Parijsch", registratienummer 1524956/184.

⁶⁷ 3^e Herzieningsovereenkomst Parijsch, juni 2017, artikel 2.1.3

⁶⁸ 3^e Herzieningsovereenkomst Parijsch, juni 2017.

overeenkomst blijkt tot slot dat het te bouwen woningen werd opgehoogd van 1.092 tot 1.250⁶⁹. Tot slot is in de 3^e herzieningsovereenkomst in artikel 2.11 opgenomen dat meerkosten van wijzigingen in uitgangspunten/documenten door de initiërende partij gefinancierd worden.

23 november 2017 – Motie voorleggen ongeamendeerd masterplan (Masterplan 3.0)

Op 23 november 2017 besloot de gemeenteraad om geen budget beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de wijzigingen in het masterplan die in de amendementen waren voorgesteld⁷⁰. Daarom nam de gemeenteraad een motie aan met het verzoek om het oorspronkelijke Masterplan (zonder amendementen) opnieuw voor te leggen aan de gemeenteraad⁷¹.

18 januari 2018 – Vaststelling masterplan 3.0

Op 18 januari 2018 ging de gemeenteraad akkoord met een geselecteerd deel van de hoofdinfrastructuur van Masterplan 3.0. De gemeenteraad besloot de twee rotondes uit algemene middelen te financieren⁷². Ook stelde de raad een amendement vast om een plan op te laten stellen voor kwaliteitsverbetering van de inrichting, middels een nieuwere versie van het Masterplan Parijsch welke ter goedkeuring aan de raad zou worden voorgelegd⁷³. Op 18 januari 2018 nam de gemeenteraad daarnaast een motie aan om elektrische deelauto's te faciliteren, de effecten hiervan op parkeer ruimte te onderzoeken om meer groen mogelijk te maken⁷⁴. Op 18 januari heeft de raad tot slot een motie vastgesteld voor een evaluatie van de publiek-private samenwerking⁷⁵. Voorliggende evaluatie is het resultaat van deze motie.

De gemeenteraad ging op 18 januari 2018 akkoord met masterplan 3.0, wat betreft een specifiek deel van de Hoofdinfrastructuur.

Voor- en nadelen van de samenwerking volgens betrokkenen

In de gesprekken met betrokkenen komen zowel voor als nadelen naar voren van de samenwerking (en inrichting daarvan) door de jaren heen. In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen die in de gevoerde gesprekken naar voren kwamen schematisch samengevat.

Voor- en nadelen van de samenwerking volgens betrokkenen	
Voordelen	Nadelen
Niet afgeboekt op de GREX, ook niet tijdens de economische crisis. Als gevolg van de strakke sturing op de financiën door Mourik.	Soms tegengestelde belangen wanneer de gemeente voor kwaliteit wilde gaan en Mourik op het resultaat van de GREX wilde sturen.
Parijsch Noord is met een positief resultaat afgesloten.	Sinds de op afstand geplaatste projectorganisatie, ervaart de gemeente weinig grip op de financiële boekhouding van CV Parijsch. Ook in algemene zin wordt ervaren dat grip en invloed van de gemeente is afgenomen.
Voor de gemeente: invloed op de woningbouw op Mouriks gronden ⁷⁶	Voor de gemeente: afhankelijkheid van Mourik, bijvoorbeeld ten aanzien van de engineering sinds Mourik die taak op zich neemt.

⁶⁹ Bijlage 6, 3^e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 'Uitgangspunten'.

⁷⁰ Gemeente Culemborg, 05-12-2017, "Raadsvoorstel Vaststellen Masterplan Parijsch", registratienummer GEM – 1737039/437.

⁷¹ Gemeente Culemborg, 05-12-2017, "Raadsvoorstel Vaststellen Masterplan Parijsch", registratienummer GEM – 1737039/437.

⁷² Gemeente Culemborg, 18-01-2018, "Raadsvoorstel Vaststellen Masterplan", GEM – 1737039/437.

⁷³ Gemeente Culemborg, 15-11-2018, "Informeren gemeenteraad over evaluatie CV Parijsch en kwaliteitsverbetering Parijsch", registratienummer GEM 1841073/19298.

⁷⁴ Gemeente Culemborg, 18-01-2018, "Motie toekomstbestendige wijk duurzaam en groen", registratienummer 1839626/1801.

⁷⁵ Gemeente Culemborg, 15-11-2018, "Informeren gemeenteraad over evaluatie CV Parijsch en kwaliteitsverbetering Parijsch", registratienummer GEM 1841073/19298.

⁷⁶ Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 12-12-1995, "Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding BV, gevestigd te Groot-Ammers voor het ontwikkelen van stadsuitleggebied "Parijsch".

Private ervaring (van Mourik) kon worden gebruikt in de onderhandelingen met ontwikkelaars.	Door de zeggenschapsverhoudingen is verandering moeilijk te realiseren. Hiervoor is instemming nodig van de andere partner.
Een positief uitziende GREX voor Parijsch Zuid/Buiten.	

4.1 Samenvattend

Vragen en antwoorden	
Wat is de aanleiding geweest om de publiek-private constructie Parijsch aan te gaan?	De hoofdreden voor de samenwerking is de grondaankoop van Mourik in het beoogde uitleggebied voor Parijsch, waardoor de gemeente de wijk niet meer zelfstandig kon realiseren en samenwerking nodig was voor een samenhangende wijk.
Wat was oorspronkelijke doelstelling van de CV Parijsch?	De statutaire doelstelling van CV Parijsch is het ontwikkelen van het gebied Parijsch, bestaande uit het verwerven, bouw- en woonrijp maken en het uitgeven gronden.
Wat was de basis van de samenwerking?	Mourik en de gemeente hadden elkaar nodig om het gebied te ontwikkelen en hebben daarvoor een vennootschap ongericht, waar ook de financiële baten en lasten naar rato van grondinbreng konden worden verdeeld.
Wat zijn en waren de gehanteerde uitgangspunten bij de verdeling en verwachting van de winsten tussen de verschillende partijen?	Naar rato van het aantal m2 dat beide partijen aan gronden inbrachten in de CV.
Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de toekenning van 80% van het bouwvolume aan één marktpartij (Heijmans bouw)?	Genoemde redenen zijn: ➤ Meer tempo maken met de ontwikkeling. In 2015 lag de ontwikkeling onder invloed van de economische crisis al een tijd stil; ➤ Een betrouwbare partij; ➤ Een beperking van risico's voor de gemeente, doordat de ontwikkeling van het laatste deel van Parijsch met het sluiten van de overeenkomst belegd zou zijn; ➤ Minder uitvoeringsproblemen en afstemmingsvraagstukken dan wanneer met meerdere ontwikkelaars zou worden gewerkt; ➤ Het was efficiënter werken met maar één ontwikkelaar aan tafel; ➤ Betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar voor de kwaliteit van de wijk als geheel; ➤ Sterkere gebiedsmarketing.

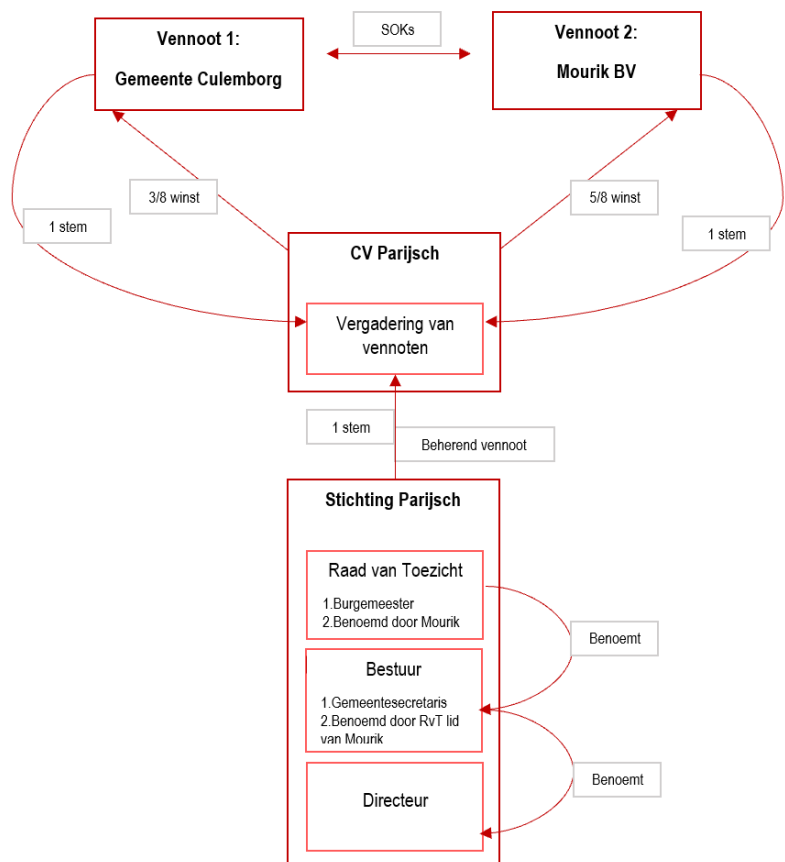
	➤ Heijmans was als enige geconsulteerde partij bereid om de m2-prijzen van de CV te betalen en de index te aanvaarden.
Wat waren de voor- en nadelen van de publiek-private constructie CV Parijsch in de afgelopen jaren (vanaf de start in 1995)?	Zie tabel pagina 25/26.

5. Organisatiestructuur en werkwijze

Beantwoording van vragen 7 t/m 13

7. Welke partijen worden onderscheiden bij de constructie van de CV Parijsch, inclusief hun vertegenwoordigers en onderaannemers?
8. Hoe verhouden de verschillende onderscheiden partijen zich tot elkaar (Zowel de juridische structuur, als de structuur in de praktijk; en publiekrechtelijk en privaatrechtelijk)?
9. Wat is de (juridische) positie van de gemeente in de samenwerking, publiek en privaatrechtelijk?
10. Wat is in deze constructie de formele rol van de gemeenteraad en is die ook tot zijn recht gekomen?
11. Op welke wijze is het democratisch toezicht geregeld en/of geborgd?
12. Hoe verhoudt de constructie zich tot inwonersparticipatie?
13. Hoe verhoudt de CV-constructie zich tot innovatie op het gebied van stedelijke ontwikkeling en duurzaamheid?

In de loop der jaren is de werkwijze en het construct voor Parijsch gewijzigd. De huidige organisatie en werkwijze is een andere dan bij de start van het construct. In dit hoofdstuk beperken we ons tot het in kaart brengen van de organisatiestructuur en werkwijze van het huidige construct. Het is daarbij van belang te benadrukken dat de samenwerking sinds eind 2014/begin 2015 zo functioneert. Eind 2014 is de topstructuur van de stichting gewijzigd (met bijbehorende statutenwijziging), maar ook het werkapparaat is gewijzigd. De voorbereidende (ambtelijke) werkzaamheden werden tot 2015 uitgevoerd door de gemeente, in opdracht van stichting Parijsch als beherend vennoot. In 2015 is er een op afstand van de gemeente geplaatst projectbureau opgezet, onder leiding van een externe directeur. Het beheren van de GREX en maken van afspraken met onderaannemers is vanaf dit moment bij het (onafhankelijk) projectbureau belegd.



Hiernaast een organogram van de CV sinds 2015-heden.

Op basis van de statuten onderscheiden we formeel de volgende onderdelen van constructie:

Commanditaire Vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch⁷⁷.

Kenmerkend voor een Commanditaire Vennootschap (CV) is dat de inbreng en aansprakelijkheid van de commanditaire vennoten zich beperkt tot het kapitaal dat ze hebben ingebracht in de CV. De commanditaire vennoten zijn als zodanig dan ook niet verplicht om een negatief saldo te zuiveren. De gemeente benoemt dus wel functionarissen in de CV, maar is als commanditair vennoot niet aansprakelijk voor beheersdaden en eventuele negatieve resultaten. Alle beheerstaken van de CV zijn belegd bij een beherend vennoot, de stichting Parijsch.

- De commanditaire vennoten zijn:
 - De gemeente Culemborg
 - Mourik BV
- Winst wordt verdeeld tussen Culemborg (3), Mourik (5).
- Doel van de CV is het ontwikkelen van het deelgebied Parijsch, bestaande uit het verwerven, het bouw- en woonrijp maken en het uitgeven van gronden.
- De vennootschap heeft een vergadering van drie leden, allen een stem:
 - De twee commanditaire vennoten
 - De beherend vennoot (stichting Parijsch)
- Besluiten binnen de CV worden genomen in unanimité. In de praktijk betekent dit vetorecht, omdat geen van beide partijen iets kan wijzigen zonder goedkeuring van de andere partij.
- Commanditaire vennoten brengen registergoederen in die zijn verworven in het gebied Parijsch.
- Na afloop van elk boekjaar, worden de boeken van de vennootschap afgesloten. De jaarstukken worden door de commanditaire vennoten ondertekend.

Stichting Parijsch

Stichting Parijsch is de beherend vennoot van de commanditaire vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch (CV Parijsch)⁷⁸. Als beherend vennoot is de stichting verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van CV Parijsch. Dit betekent ook dat de bestuurders en toezichthouders van de stichting aansprakelijk gesteld kunnen worden door derden voor hun handelen wanneer de taak als bestuurder of toezichthouder niet behoorlijk vervuld wordt. Voor alle bestuurders geldt een hoofdelijke aansprakelijkheid. Doorgaans sluiten bestuurders en toezichthouders een bestuursaansprakelijkheidsverzekering af, om zich tegen dit risico te beschermen. Omdat aansprakelijkheid bij de bestuurders belegd is, is een procuratieregeling van belang om vast te leggen of en welke mandaten worden verstrekt aan de directeur. Bestuurders en toezicht zijn namelijk ook aansprakelijk voor alle beheersdaden van de directeur.

De stichting heeft een⁷⁹:

1. Bestuur
 - Minimaal twee personen, benoemd door de RvT.
 - Gemeentesecretaris van de gemeente Culemborg (benoemd door de burgemeester)
 - Bestuurslid benoemd door RvT-lid vanuit Mourik
 - Iedere bestuurder heeft één stem in de besluitvorming. Besluitvorming binnen het bestuur gebeurt op basis van unanimité.
2. Raad van Toezicht
 - Houdt toezicht op het bestuur. Benoemt bestuur en bepaalt taakomschrijving bestuur.

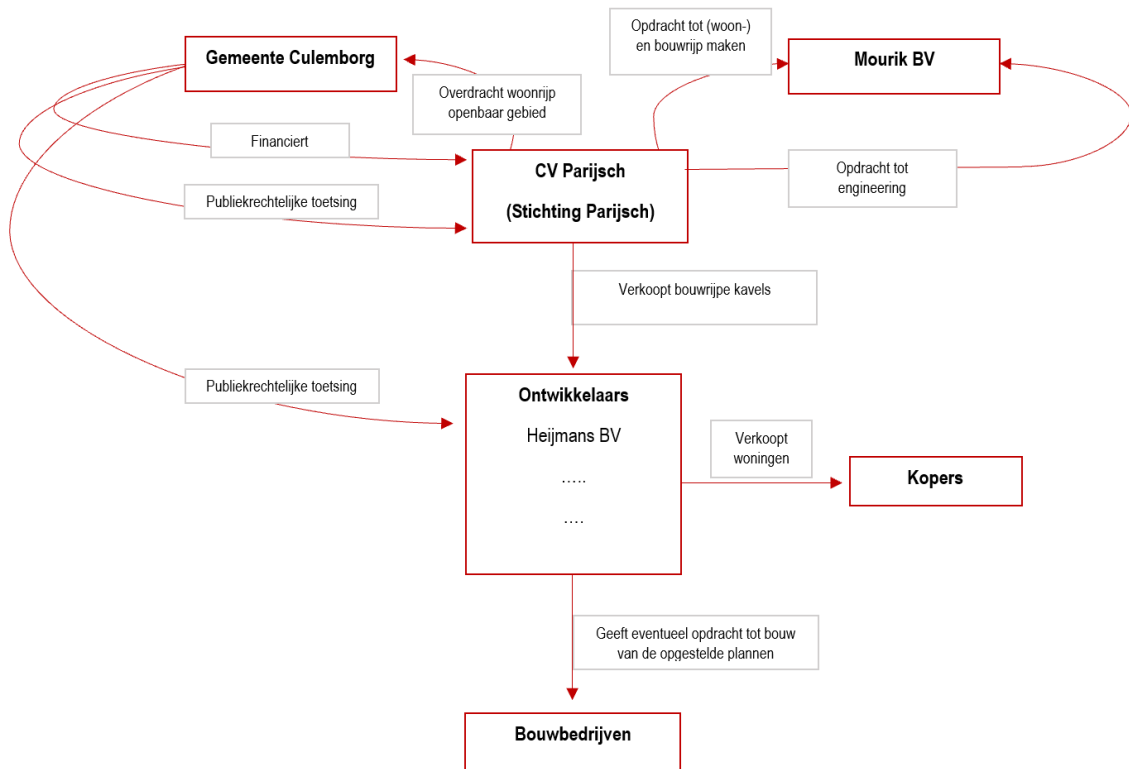
⁷⁷ Statuten CV Parijsch, 18-12-1995.

⁷⁸ Ton & Van den Broecke Notarissen, 03-08-2015, "Statutenwijziging".

⁷⁹ Ton & Van den Broecke Notarissen, 03-08-2015, "Statutenwijziging".

- Moet goedkeuring geven aan punten genoemd onder artikel 6, lid 4 en 5 van de statuten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het vaststellen van het jaarplan of beleidsplan en vaststellen van de jaarrekening.
 - Bestaat uit tenminste twee personen
 - Burgemeester gemeente Culemborg
 - RvT-lid namens Mourik
 - Besluitvorming bij 2/3 van de uitgebrachte stemmen.
3. Directie
- Het bestuur kan een directeur benoemen.
 - Er is een onafhankelijk directeur aangesteld.
 - De directeur is belast met de dagelijkse leiding van de stichting.
 - Volgens de statuten worden de taken en bevoegdheden van de directeur geregeld in een reglement.

Context van de stichting en de CV



Naast de rol als commanditair vennoot en de vertegenwoordiging in de verschillende geledingen van de stichting, vervullen de gemeente en Mourik BV ook nog andere rollen in relatie tot de stichting/CV.

De rollen van Mourik

Door de tijd heen is de rol van Mourik enkele keren gewijzigd. Vanaf 1995 tot nu is Mourik commanditair vennoot en heeft Mourik daarmee recht op een deel van de winst van de CV. Mourik is vertegenwoordigd in zowel het bestuur als de Raad van Toezicht van de stichting. In 1995 had Mourik, conform de afspraken met de gemeente, ook het recht gekregen om alle werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken uit te voeren. De CV werd daarmee opdrachtgever van Mourik voor het uitvoeren van werkzaamheden. In 2008 is dit naar aanleiding van het aanbestedingsbeleid gewijzigd en zijn de

werkzaamheden die Mourik mocht uitvoeren voor Parijsch Buiten en Parijsch Zuid, teruggebracht tot alleen het bouwrijp maken van Parijsch Zuid. In de 3^e herzieningsovereenkomst van 2014, die in 2017 pas ondertekend is, krijgt Mourik daarnaast het recht om ook de engineering van BRM en WRM op zich te nemen. Dit wil zeggen dat Mourik een opdracht krijgt om ook de ontwerpen, tekeningen en ramingen voor alle BRM en WRM werkzaamheden te maken.

In de praktijk betekent dit dat Mourik in formele zin tegenstrijdige belangen heeft. Als aannemer van de bouwwerkzaamheden heeft Mourik er belang bij om zo goed mogelijk betaald te krijgen voor deze werkzaamheden. Als vennoot die winst deelt uit de GREX, heeft Mourik er belang bij dat de kosten voor het bouw- en woonrijp maken juist zo laag mogelijk zijn.

De rollen van de gemeente

Ook de gemeente is vennoot van de CV en vertegenwoordigd in de stichting, maar vervult tevens andere rollen ten aanzien van het PPS-construct. Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen publiek- en privaatrechtelijke rollen, en rollen en bevoegdheden die bij de raad belegd zijn en rollen die bij het college belegd zijn.

Rol College in privaatrechtelijke sfeer

Het College is bevoegd om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van gemeenten te besluiten (artikel 160, lid 3 Gemeentewet). Privaatrechtelijke activiteiten die het college onderneemt/ heeft ondernomen die verband houden met de stichting/CV, zijn:

- Het oprichten van een commanditaire vennootschap;
- Het oprichten van een stichting;
- Het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst met Mourik;
- Benoeming van functionarissen in de stichting en CV;

De vigerende gemeentewet stelt dat voor de oprichting van de dergelijke verbonden partijen, het ontwerp besluit moet worden toegezonden aan de gemeenteraad, zodat zij in de gelegenheid gesteld worden 'wensen en bedenkingen ter kennis van het College te brengen'⁸⁰. De Raad hoeft formeel dus niet in te stemmen met bovengenoemde activiteiten van het College. Het College is wel verplicht om de Raad vooraf in te lichten over de uitoefening van bevoegdheden indien de raad daar om vraagt of indien de uitvoering ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente⁸¹.

Rol gemeenteraad in privaatrechtelijke sfeer

- De gemeenteraad heeft budgetrecht. Toestemming van de gemeenteraad is daarom nodig voor het lenen van geld aan een verbonden partij, zoals aan CV Parijsch. Bij oprichting heeft de gemeenteraad ingestemd met de financiële randvoorwaarden, op basis van prospectie (een verwacht resultaat voor de toekomst) zoals opgenomen in de grondexploitatie. Ook heeft de gemeenteraad ingestemd met de samenwerkingsovereenkomst waarin de rol van financier voor de gemeente stond opgenomen.
- Wensen en bedenkingen bij oprichten verbonden partijen;

Rol College in publiekrechtelijk sfeer

De privaatrechtelijke handelingen van het College en de privaatrechtelijke rol van de gemeente in de CV, laten onverlet dat het College verantwoordelijk blijft voor het dagelijks bestuur van de gemeente. In relatie tot de ontwikkeling van Parijsch kan daarbij gedacht worden aan de volgende publiekrechtelijke bevoegdheden:

- Vergunningverlening (Omgevingsvergunning, bouwvergunning, aanlegvergunning, kapvergunning e.d.);

⁸⁰ Gemeentewet, artikel 160.

⁸¹ Gemeentewet, artikel 167, lid 4.

- Zorg dragen voor de borging en uitvoering van gemeentelijk beleid;
- Wettelijke taken (zoals handhaving).

Rol gemeenteraad in publiekrechtelijke sfeer

De Raad stelt gemeentelijke kaders vast, waarbinnen het College en particulieren moeten handelen. Deze bevoegdheden blijven ook ten aanzien van CV Parijsch volledig belegd bij de gemeenteraad.

- Vaststellen van een structuurvisie;
- Vaststellen van het bestemmingsplan en herzieningen van het bestemmingsplan (omgevingsplan);
- Eventueel inzet wet voorkeursrecht gemeenten en onteigeningswet;
- Vaststellen van beleidskaders
 - Duurzaamheidskaders (EPC-normen)
 - Woonvisie
 - Grondbeleid
 - Uitgangspunten stedenbouwkundig plan (zoals parkeernorm, waterbergingscapaciteit etc).
 - Beeldregieplan.
 - Etc.
- Besluiten tot het realiseren van maatschappelijke voorzieningen.

Ook de gemeente heeft te maken met dubbele belangen, die bovendien kunnen divergeren. Het belang als vennoot om de GREX met een positief resultaat af te sluiten, kan haaks staan op de kwaliteits- en beleidsdoelstellingen die gemeente heeft vastgesteld. Daarnaast hebben de gemeente en Mourik de afspraak gemaakt in zowel de 2^e als 3^e herzieningsovereenkomst dat wijzigingen die tot meerkosten leiden door de partij die dit initieert voor haar rekening moeten worden genomen. Dit betekent dat de gemeente, hoewel de gemeente volledig zeggenschap houdt over haar publiekrechtelijke taken, de CV niet meer kan bijsturen zonder dat dit financiële consequenties heeft voor de gemeente. Zowel het College als de gemeenteraad hebben ingestemd met het toevoegen van dit principe in de 2^e herziening van de SOK.

Voor de toetsing van de plannen aan de kaders en eisen zijn een kwaliteitsteam en een kernteam in het leven geroepen. Afspraken over de taken van beide teams zijn in de overeenkomst met Heijmans als volgt beschreven:

- **Kwaliteitsteam Parijsch** bestaat uit de stedenbouwkundige van de CV Parijsch, de ontwikkelmanager van CV Parijsch, een vertegenwoordiger van de Welstandcommissie en een vertegenwoordiger van de Omgevingsdienst. Een toets van het kwaliteitsteam op alle bouwplannen is nodig voordat er een Omgevingsvergunning kan worden aangevraagd. Het kwaliteitsteam gebruikt het beeldregieplan, samen met het bestemmingsplan, masterplan en globaal stedenbouwkundig plan⁸² als toetsingskader, maar kan ook akkoord gaan met afwijkingen hiervan⁸³. Het kwaliteitsteam toetst ook de voorlopig ontwerpen van de woningen aan de stedenbouwkundige deelplannen⁸⁴.
- **Het Kernteam** bestaat uit beleidsmedewerkers van de gemeente Culemborg op het gebied van openbare ruimte en een vertegenwoordiger van de projectorganisatie van de stichting. De projectorganisatie van de stichting legt het globaal stedenbouwkundig plan ter toetsing voor aan dit kernteam⁸⁵. Het kernteam toets aan het bestemmingsplan, masterplan en beeldregieplan en rapporteert hierover aan de stichting. Bij goedkeuring door het kernteam wordt het

⁸² Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, 15 december 2015, artikel 6.11.

⁸³ Parijsch Culemborg en Atelier Dutch, 04-09-2015, "Beeldregieplan Parijsch Culemborg", p. 4.

⁸⁴ Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, 15 december 2015, artikel 6.13.

⁸⁵ Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, 15 december 2015.

plan voorgelegd aan het kwaliteitsteam. Ook Stedenbouwkundige deelplannen worden ter toetsing voorgelegd aan het kernteam.

Een kanttekening bij het bovenstaande is dat wij in het contact met betrokkenen vernomen hebben dat het bovenstaande geen goede weergave is van de rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk. Dit hebben wij niet kunnen verifiëren. Het bovenstaande is echter wel wat er formeel is afgesproken over de rollen van het kwaliteitsteam en kernteam met Heijmans⁸⁶

De CV verkoopt de gronden aan ontwikkelaars. Deze ontwikkelaars bereiden vervolgens de bouw voor en zorgen voor uitwerking van het ontwerp, het verkrijgen van vergunningen en alles dat moet gebeuren voordat gebouwd kan worden. Voor het nog te realiseren deel van Parijsch Zuid en Buiten is Heijmans BV de grootste ontwikkelende partij.

4. Heijmans Vastgoed BV.

- CV Parijsch heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Heijmans B.V.⁸⁷
 - i. Heijmans is een projectontwikkelaar die 872 woningen zal realiseren.
 - ii. Volgens artikel 4.1 en 42⁸⁸ van de samenwerkingsovereenkomst, dient Heijmans de kaders in het bestemmingsplan, masterplan, beeldregieplan, globaal stedenbouwkundig plan en stedenbouwkundige bouwplannen te respecteren. Indien de plannen wijzigen, gelden die plannen vanaf dat moment. Met wederzijds goedkeuren mag er wel worden afgeweken van de plannen.
 - iii. Heijmans BV is als ontwikkelaar verantwoordelijk voor het opstellen van Stedenbouwkundige deelplannen⁸⁹.

Naast Heijmans zijn er verschillende partijen die een bouwclaim hebben in Parijsch. Dit wil zeggen dat zij in het verleden grond hebben overgedragen aan CV Parijsch, in ruil voor het recht om een bepaald aantal woningen te mogen bouwen. Er zijn momenteel bouwclaims voor in totaal 136 woningen⁹⁰. Heijmans dient deze bouwclaims te respecteren. Ook zijn er in totaal 280 woningen aan andere ontwikkelaars dan Heijmans gegund, in het laatste deel van Parijsch.

Democratische legitimiteit

CV Parijsch is een zogenaamde verbonden partij. Dit wil zeggen dat de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft⁹¹. Een financieel belang omdat de gemeente middelen aan de CV ter beschikking heeft gesteld en omdat de gemeente de CV financiert. Een bestuurlijk belang, omdat de gemeente als vennoot stemrecht heeft in de CV. De gemeente is daarnaast vertegenwoordigd in het stichtingsbestuur en de Raad van Toezicht met de gemeentesecretaris en de burgemeester. Zowel de verantwoordelijk wethouder, maar nog in grotere mate de gemeenteraad, staan op enige afstand van de verbonden partij. De belangrijkste formele rol van de gemeenteraad vindt bij oprichting plaats, daar is ook de meeste ruimte om grip in te bouwen. Bij de oprichting heeft de gemeenteraad de mogelijkheid wensen en bedenkingen in te dienen en aan te sturen op afspraken over informatievoorziening en verantwoording naar de gemeenteraad. Ook kan de gemeenteraad weigeren de bancaire rol voor de CV te vervullen, of hier voorwaarden aan verbinden. De gemeenteraad kan aan het College vragen periodiek over de risico's van de verbonden partij te rapporteren. Dergelijke afspraken kunnen worden vastgelegd in de financieringsovereenkomst door het College.

Na oprichting is verantwoording en toezicht intern binnen de stichting geborgd: de directeur wordt aangestuurd door het bestuur en de raad van toezicht controleert het bestuur. De stichting als beherend

⁸⁶ Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, 15 december 2015, artikel 6.

⁸⁷ Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, 15 december 2015.

⁸⁸ Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, 15 december 2015, artikel 4.2.

⁸⁹ Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, 15 december 2015, artikel 7.3.

⁹⁰ Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, bijlage 1.22.

⁹¹ Notitie verbonden partijen, Commissie BBV, 2016.

vennoot zou vervolgens verantwoording af moeten leggen aan de commanditaire vennoten in de vennoten-vergadering.

De gemeenteraad controleert het College van B&W en kan het College verzoeken om informatie of oproepen om zaken in te brengen in het bestuur van de stichting. Op basis van artikel 167 van de gemeentewet heeft de gemeenteraad het recht wensen en bedenkingen ter kennis te brengen, wanneer uitvoering van de bevoegdheden van het College ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. De gemeenteraad houdt ook haar publiekrechtelijke rol om het bestemmingsplan goed te keuren of aan te passen en kan beleidskaders vaststellen die het handelen van het College van kaders voorzien. De gemeenteraad kan democratische controle op deze wijze vormgeven, maar heeft geen doorzettingsmacht binnen de stichting en CV. De CV kan immers worden gezien als een uitvoeringsorganisatie van het eerder door de gemeenteraad vastgesteld beleid.

Inspraak

Bij de oprichting en de verschillende herzieningen van de afspraken met Mourik, lijken geen afspraken te zijn gemaakt over inwonerparticipatie. De CV is daarom vrij om dit naar eigen inzicht in te vullen. Het bestuur van de CV kan besluiten te investeren in inwonerparticipatie, maar daarvoor is ook de instemming van Mourik nodig (in verband met unanimiteit van besluitvorming binnen het bestuur). Dit betekent niet dat inwonerparticipatie ongewenst is. De CV kan er wel belang hebben dat inwonerparticipatie plaatsvindt ten behoeve van een soepele planologische procedure. Voor de inrichting van het centrale park in Parijsch Zuid heeft de CV bijvoorbeeld een externe partij opdracht gegeven om inwonerparticipatie op te zetten en uit te voeren. Kosten hiervan kunnen bijvoorbeeld ten laste worden gebracht van het geraamde budget binnen de CV voor de inrichting van het park, zodat het resultaat van de GREX er niet onder leidt.

Daarnaast is inspraak in formele zin natuurlijk geregeld tijdens de planologische procedures van de gemeente, waarbij inwoners een zienswijze kunnen indienen (bestemmingsplan en omgevingsvergunningen). Ook heeft de gemeente de ruimte om zelf inwonerparticipatie in te richten, bijvoorbeeld ten behoeve van de toevoeging van extra kwaliteit. Eventuele kosten komen dan wel voor de rekening van de gemeente.

Flexibiliteit

De CV en stichting zijn in 1995 opgericht, in het licht van de context van destijds. Ruim 20 jaar later is die context natuurlijk veranderd, inclusief de ambities van de gemeente op het gebied van stedelijke ontwikkeling en duurzaamheid. Gezien de unanimiteit van besluitvorming in het bestuur, kan de gemeente de ambities voor de wijk Parijsch niet opschroeven zonder toestemming van Mourik, of zonder zelf op te draaien voor de meerkosten. Een nadeel van de unanimiteitseis in de statuten van de stichting voor het bestuur, is dat de status quo het voordeel heeft boven verandering: als Mourik en de gemeente er niet uit komen, blijft het bij het oude. Het kan daarom een uitdaging zijn om wijzigingen door te voeren. Het vraagt een gesprek tussen partijen en mogelijk een heronderhandeling van bepaalde afspraken. Dat afspraken in het verleden vaker heronderhandeld zijn, blijkt uit de verschillende herzieningsovereenkomsten.

6. Bevindingen

In hoofdstuk vier en vijf hebben wij zo feitelijk mogelijk weergegeven wat er chronologisch heeft plaatsgevonden sinds de oprichting van de CV en stichting in 1995 en hoe stichting en CV heden ten dage in formele zin functioneren en hoe de governance is geregeld. In dit hoofdstuk voorzien we die feiten van bevindingen en interpretaties van ons als onderzoekers. Daarnaast voegen we toe wat relevant is voor de beantwoording van alle retrospectieve vragen uit de gevoerde gesprekken. Deze bevindingen vormen de basis voor de beantwoording van de prospectieve vragen in hoofdstuk 8, de managementletter. Voor elke bevinding is door middel van een voetnoot verwezen naar de passages uit voorgaande hoofdstukken die hiermee verband houden. Wanneer de bevinding gebaseerd is op basis van de gevoerde interviews, wordt dit expliciet benoemd.

Oprichting

- 1) ⁹²In het dossier is niet teruggevonden of de Wet Voorkeursrecht door de gemeente is toegepast. Uit enkele gesprekken blijkt dat dit wel het geval is geweest, maar dit hebben wij niet kunnen bevestigen. Wanneer de gemeenteraad een bewust besluit neemt om actief grondbeleid te gaan voeren en alle gronden in het plangebied aan te gaan aankopen, kan de gemeente de Wet Voorkeursrecht toepassen. Wanneer dit tijdig gebeurt, zijn (agrarische) grondeigenaren verplicht om de gronden eerst aan de gemeente aan te bieden, alvorens ze te koop kunnen worden aangeboden aan een grondspeculant. Wij hebben geconstateerd dat de gemeente is begonnen met het aankopen van gronden, maar daarbij niet heeft voorkomen dat Mourik gronden is gaan aankopen.
- 2) ⁹³De samenwerking tussen Mourik en de gemeente was bij voorbaat bijzonder, omdat Mourik een GWW-bedrijf was/is en geen professionele vastgoedontwikkelaar zoals in de meeste PPS-constructies het geval is.
- 3) ⁹⁴Het proces voorafgaand aan de oprichting lijkt ordentelijk te zijn verlopen. Diverse mogelijkheden zijn verkend en het aangaan van een PPS-constructie lijkt als bewuste keuze te zijn genomen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er gewerkt is met een voorovereenkomst, bedoeld om de haalbaarheid vooraf te onderzoeken.
- 4) ^{95, 96}Voor het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst van '95, heeft de gemeente al advies ingewonnen⁹⁷ over de aanbestedingsproblematiek. Hieruit blijkt de gemeente zich al vroeg bewust was van de aanbestedingsrisico's. Wat in de SOK van '95 vervolgens is afgesproken komt niet overeen met dit advies. Het advies was namelijk om aanbesteding alleen achterwege te laten voor werken die op de gronden van Mourik zouden plaatsvinden. Vragen rond aanbesteding vormen een rode draad in de gehele onderzochte periode. De gemeente heeft hierover ook na oprichting nog meerdere keren advies ingewonnen.
- 5) ⁹⁸Tijdens de oprichting is gewerkt met aanvullende overeenkomsten die op dezelfde dag gesloten zijn als de hoofd SOK (18 december 1995). Wij kunnen niet achterhalen wat de reden is geweest voor het werken met deze aanvullende afspraken, maar constateren dat het niet heeft bijgedragen aan transparantie en leesbaarheid van wat nu is afgesproken.

⁹² Onderhavig rapport, p. 9, 'Periode tot oprichting van CV Parijsch'.

⁹³ Onderhavig rapport, p. 9, 10 'periode tot oprichting'.

⁹⁴ Onderhavig rapport, Periode tot oprichting van CV Parijsch, p. 10.

⁹⁵ Onderhavig rapport, p. 9, 10 'periode tot oprichting'.

⁹⁶ Onderhavig rapport, p. 10, 11 '18 december 1995 - Samenwerkingsovereenkomst Gemeente & Mourik'.

⁹⁷ Juridisch Advies van Van Schoonhoven in 't Veld ten aanzien van aanbesteding werken bij de samenwerking tussen Mourik BV en gemeente.

⁹⁸ Onderhavig rapport, p. 10 en 11.

- 6) ⁹⁹Goedkeuring van de gemeenteraad op het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst (op 19 december 1995) lijkt te hebben plaatsgevonden nadat de samenwerkingsovereenkomst ondertekend is (op 18 december 1995). Het is mogelijk dat de feitelijke ondertekening wel na 19 december 1995 heeft plaatsgevonden, maar dat de datum op de overeenkomst niet is gewijzigd. De oprichting van de stichting Parijsch heeft plaatsgevonden op 22 december 1995.
- 7) ¹⁰⁰, ¹⁰¹De SOK heeft betrekking op het gehele plangebied Parijsch Noord en Zuid. Er is niet voor gekozen om de ontwikkeling op te knippen en in de tijd de fasen en de overeenkomsten maar voor bepaalde tijd aan te gaan. Ook zijn bij de oprichting geen evaluatiemomenten vooraf ingebouwd. Een beperkte looptijd en vooraf vastgestelde evaluatiemomenten kunnen de flexibiliteit binnen de samenwerking verhogen.

Cultuur

- 8) ¹⁰²In algemene zin komt tijdens de gevoerde gesprekken naar voren dat gedurende de gehele looptijd sprake is van onvoldoende vertrouwen tussen beide samenwerkingspartners binnen de CV. Dit wordt niet alleen in verschillende gesprekken met betrokkenen expliciet genoemd, maar blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat BBN in 2012 gevraagd werd een second opinion uit te voeren op de kosten voor civieltechnische werken die Mourik had opgevoerd. De gemeente heeft ook meerdere keren overwogen/ laten onderzoeken of de huidige samenwerkingsvorm met Mourik nog paste bij de opgave. In 2000 heeft Pels Rijcken een advies gegeven over de heroverweging van de samenwerking en in 2013 Boekel de Neree. Ook in dit onderzoek hebben vragen betrekking op een mogelijke ontbinding van de samenwerking.
- 9) ¹⁰³, ¹⁰⁴Wij constateren verschillen van inzicht ten aanzien van de reden voor de structuurwijziging in 2014, maar ook ten aanzien van het functioneren van de huidige werkwijze en governance bij de verschillende geledingen die namens de gemeente betrokken zijn (geweest). Er zijn duidelijk voor- en tegenstanders van de structuurwijziging eind 2014, waarbij de gemeente meer op afstand werd geplaatst van de dagelijkse uitvoering. Als voordeel van de nieuwe structuur wordt slagkracht genoemd, maar in de gesprekken wordt door enkelen als nadeel aangegeven dat er maar beperkte grip is, op met name de planvorming binnen de stichting.
- 10) ¹⁰⁵, ¹⁰⁶Wij signaleren dat de gemeente door de jaren op zoek is geweest naar een juiste balans in scherpheid en zakelijkheid enerzijds en het behouden van een goede relatie met de samenwerkingspartner (Mourik) anderzijds. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in 2012 nog een second opinion wordt uitgevoerd door BBN op de ramingen van Mourik, maar de gemeente in 2014 juist enige afstand neemt door te besluiten de gemeentelijke invulling van de projectorganisatie te beëindigen en de projectorganisatie onder een stichtingsdirecteur te plaatsen.

Afspraken

- 11) ¹⁰⁷Wij constateren een groot verschil tussen de papieren werkelijkheid en de praktijk. Niet alle gemaakte afspraken worden nageleefd. Dit blijkt diverse keren uit het advies van Boekel de Neree van 2013, bijvoorbeeld ten aanzien van de terugbetaling die Mourik en de gemeente overeen waren gekomen in 2012 en in juli 2013 nog niet had plaatsgevonden (in 2017 is dat alsnog gebeurd).

⁹⁹ Onderhavig rapport, p 10 en 11.

¹⁰⁰ Onderhavig rapport, '18 december 1995 - Samenwerkingsovereenkomst Gemeente & Mourik', p. 10, 11.

¹⁰¹ Onderhavig rapport, 'flexibiliteit', p. 29.

¹⁰² Onderhavig rapport, '30 maart 2012 – second opinion BBN budget civieltechnische werken' p. 25

¹⁰³ Onderhavig rapport, '1 januari 2014: Structuurwijziging en plan van aanpak', p. 16.

¹⁰⁴ Onderhavig rapport, 'Voor- en nadelen van de samenwerking', p. 19.

¹⁰⁵ Onderhavig rapport, '30 maart 2012 – second opinion BBN budget civieltechnische werken', p. 25.

¹⁰⁶ Onderhavig rapport, '1 januari 2014: Structuurwijziging en plan van aanpak', p. 16.

¹⁰⁷ Onderhavig rapport, '30 maart 2012 – second opinion BBN budget civieltechnische werken', p. 25.

- 12) ¹⁰⁸Door de SOK's, aanvullende overeenkomsten en herzieningsovereenkomsten is er een brij aan afspraken ontstaan, waarbij niet meer duidelijk is welke afspraken er nu gelden. In overeenkomsten wordt veelvuldig onderling verwezen en naar bijlagen verwezen, wat de leesbaarheid niet ten goede komt. De financiële afspraken (winstverdeling, streven naar taakstellend resultaat en meerkosten voor de initiatiefnemer) lijken wel duidelijk omschreven te zijn. De gemeente en Mourik zijn hier aan gehouden.

12: Voorbeeld: Bijlage 3 van de 2^e herzieningsovereenkomst zou moeten bestaan uit een stedenbouwkundig plan. In het dossier dat ons beschikbaar gesteld is, bestaat bijlage 3 niet, bijlage 'E 3' wel, maar dat is een oppervlakte en aankoopkostenberekening.

- 13) ¹⁰⁹Bij de samenwerkingspartners lijken verschillende interpretaties te bestaan ten aanzien van wat er onderling is afgesproken. Dit komt onder meer doordat er niet voldoende gedefinieerd is in de samenwerkingsafspraken tussen Mourik en de gemeente. Geen van de gebruikte begrippen zijn gedefinieerd en dit laat ruimte voor meerdere interpretaties. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk vastgelegd wat wordt verstaan onder bouwrijp maken en woonrijp maken. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat dit tussen gemeente en Mourik nogal eens tot discussie heeft geleid. Zowel het College als de gemeenteraad hebben echter expliciet ingestemd met de afspraken en zijn dus wel de gelegenheid gesteld hier vragen over te stellen of aanscherpingen op te vragen.

13: Voorbeeld: bouw- en woonrijp maken
Bij het uitsplitsen van de werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken is niet gedefinieerd wat deze begrippen inhouden. Verschillende betrokkenen geven aan dat Mourik in de praktijk nog werkzaamheden uitvoert die in hun ogen onder woonrijp maken vallen, terwijl Mourik deze werkzaamheden niet meer zonder aanbesteding uit mag voeren.

- 14) ¹¹⁰Ook in de afspraken met ontwikkelaar Heijmans zien wij ruimte voor meerdere interpretaties. De overeenkomst is voorafgaand aan ondertekening door de stichting wel voorgelegd aan het college van B&W en het college van B&W heeft hiermee ingestemd. Daarna is de raad geïnformeerd via een informatienotitie over de afspraken met Heijmans. Het is voor ons onduidelijk of de gemeenteraad de precieze afspraken heeft kunnen inzien en had kunnen ingrijpen. Het College is wel bevoegd om met dergelijke uitwerkingsafspraken in te stemmen zonder goedkeuring van de raad, maar het is ook hun verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat uitwerking plaatsvindt binnen de kaders die zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

14: Voorbeeld: In relatie tot de woningbouwcategorieën die zijn afgesproken met Heijmans, is de begrenzing van € 250.000 voor een middencategorie-woning niet expliciet opgenomen. Dit geeft Heijmans de ruimte om woningen als middencategorie te classificeren terwijl deze duurder zijn dan volgens gemeentelijk beleid zou moeten gelden voor de middencategorie.

¹⁰⁸ Onderhavig rapport, p. 10-19.

¹⁰⁹ Onderhavig rapport, '22 februari 2008 - 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, Gemeente & Mourik', p. 15.

¹¹⁰ Onderhavig rapport, 'November 2015 – Samenwerkingsovereenkomst CV Parijsch en Heijmans Vastgoed BV', p. 17, 18.

15) ¹¹¹, ¹¹², ¹¹³ Ook constateren wij dat het aantal te bouwen woningen in Parijsch Zuid/Buiten meerdere keren lijkt te zijn aangepast. Hiervoor zijn wel marktoverwegingen en risicoanalyses aangedragen. In de informatievoorziening naar de raad over de wijzigingen in de plannen en afspraken, ontbreekt een heldere weergave van belangrijke sturingsinformatie bijvoorbeeld ten aanzien van het ruimtegebruik en het aantal te bouwen woningen. Hierdoor is het voor de gemeenteraad moeilijker om inzichtelijk te krijgen wat de wijzigingen in de plannen betekenen voor de kwaliteit van de wijk en financiën.

15: Voorbeeld: Ten aanzien van het aantal te bouwen woningen zien wij de getallen telkens wijzigen. Ook is het niet altijd duidelijk of het gaat om het aantal woningen in heel Parijsch, in een deelgebied of de woningen die nog gebouwd moeten worden.

- 2^e Herzieningsovereenkomst 2008: 1416 woningen
- 3^e herzieningsovereenkomst 2012/2013: Het aantal nog te realiseren woningen (1092) wordt opgehoogd tot 1250 woningen.
- GREX van 2015: 1308 woningen
- GREX 2018: 1482 woningen

- 16) ¹¹⁴ Dat de vele wijzigingen en manier waarop die wijzigingen gepresenteerd zijn het voor direct betrokkenen ook intransparant hebben gemaakt, blijkt uit het signaal van betrokkenen tijdens de interviews dat de afspraken met Heijmans, de GREX en het masterplan zijn gebaseerd op een hoeveelheid uitgeefbare grond die niet geheel correspondeert met het bestemmingsplan. Het College heeft wel ingestemd met het contract met Heijmans en er is voor de gemeente dus wel de mogelijkheid geweest om bij te sturen.
- 17) ¹¹⁵, ¹¹⁶ Tot twee keer toe (2^e herziening en 3^e herziening) is afgesproken dat betrokken partijen zich committeren aan de gezamenlijk gemaakte plannen en dat wijzigingen in het bouwprogramma of de inrichting van het openbaar gebied, die tot meerkosten leiden, door de initiërende partij gedragen moeten worden. Hierbij is geen voorbehoud gemaakt voor de publiekrechtelijke taken van de gemeenteraad (zoals het goedkeuren van het bestemmingsplan en wijzigingen daarin) of regelgeving die gemeentelijke kaders beïnvloedt. Dit betekent dat de gemeenteraad ook vanuit haar publiekrechtelijke rol niet meer kan bijsturen, zonder dat het haar in haar privaatrechtelijke rol een financiële verantwoordelijkheid oplevert. De gemeenteraad is hiermee bij het goedkeuren van de samenwerkingsovereenkomsten echter zelf akkoord gegaan.

Governance

- 18) ¹¹⁷, ¹¹⁸ Allereerst valt op dat een beherend venoot van deze CV een stichting is. Een CV met een besloten vennootschap (BV) als beherend venoot is gangbaar bij PPS-constructies voor gebiedsontwikkeling (45% (in 2014) van alle toenmalige GEM's). De stichting als beherend venoot is daarmee een uitzondering. We kunnen noch op basis van de documentatie, noch op basis van de interviews met zekerheid zeggen waarom voor deze constructie gekozen is.
- 19) ¹¹⁹ Wij constateren dat de formele governance en organisatiestructuur, zoals deze in de statuten verankerd ligt, niet gepraktiseerd wordt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de gemeente commanditaire venoot van de CV is, maar er geen vennoten-vergaderingen plaats lijken te vinden. Er zijn geen verslagen van de vennotenvergadering beschikbaar en ook in de interviews kon ons over de vennotenvergaderingen niets met zekerheid gezegd worden. Ons is ook onduidelijk wie de rol van venoot namens de gemeente nu vervult. Een deel van het doel van het oprichten van een

¹¹¹ Onderhavig rapport, '22 februari 2008 - 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, Gemeente & Mourik', p. 15.

¹¹² Onderhavig rapport, 'Juni 2017- 3e Herzieningsovereenkomst', p. 18, 19.

¹¹³ Onderhavig rapport, 'September 2015 – Herijking Masterplan (Atelier Dutch) en start aanbestedingsprocedure duurzame energie', p. 17.

¹¹⁴ Onderhavig rapport, 'November 2015 – Samenwerkingsovereenkomst CV Parijsch en Heijmans Vastgoed BV', p. 17, 18.

¹¹⁵ Onderhavig rapport, '22 februari 2008 - 2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, Gemeente & Mourik', p. 15.

¹¹⁶ Onderhavig rapport, 'Juni 2017- 3e Herzieningsovereenkomst', p. 18, 19.

¹¹⁷ Onderhavig rapport, '22 december 1995 – Oprichting Stichting Parijsch', p. 13.

¹¹⁸ Onderhavig rapport, 'Stichting Parijsch', p. 24, 25.

¹¹⁹ Onderhavig rapport, 'Commanditaire Vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch', p. 24.

CV en een stichting, is om het risico voor de gemeente in te perken tot het kapitaal dat de gemeente heeft ingebracht binnen CV. De stichting is als beherend vennoot wel verantwoordelijk voor de daden die ze verricht en haar bestuurders zijn ook aansprakelijk (bij juridisch conflict). Een commanditaire vennoot mag geen beheersdaden verrichten. Bij overtreding van het beheersverbod kan de sanctie van hoofdelijke aansprakelijkheid voor alle schulden van de CV worden opgelegd¹²⁰. Het is daarom van belang om duidelijk onderscheid te maken tussen de commanditaire en de beherend vennoot. Dat onderscheid is nu niet duidelijk.

- 20) ¹²¹In artikel 7a, lid 3 van de statuten van de stichting is vastgelegd dat het bestuur een directeur kan aanstellen en dat bevoegdheden van deze directeur worden vastgelegd in een reglement. Wij hebben een dergelijk reglement aangetroffen in het dossier, maar hij is onbekend bij veel betrokkenen. Dat dit in de praktijk leidt tot onduidelijkheid over het mandaat van de directeur, wordt bevestigd in enkele interviews. Ook wordt in enkele interviews aangegeven dat daardoor de interne controle op en aansturing van de directeur niet goed geregeld zijn.
- 21) ¹²²De Raad van Toezicht (RvT) moet statutair gezien haar goedkeuring geven aan verschillende bestuursbesluiten, zoals het jaarplan, begroting en de jaarrekening. Uit verschillende interviews blijkt dat de vorige RvT één keer in anderhalf jaar is samengekomen, terwijl statutair (sinds 2015) vereist is dat de RvT minimaal 2 keer per jaar samenkomt.
- 22) ¹²³Uit de verslagen van de stuurgroep (die actief was tot 2015) blijkt dat de operationele aansturing van de ontwikkeling van de wijk plaatsvond in een stuurgroep met wethouders, ambtenaren en vertegenwoordiging van Mourik. Het stichtingsbestuur lijkt twee keer per jaar bij elkaar te zijn komen. De stuurgroep zou een mandaat moeten hebben van het stichtingsbestuur om operationele besluiten te kunnen nemen. Dit mandaat of besluiten hierover hebben wij niet aangetroffen. Hoewel het stichtingsbestuur aansprakelijk was/is voor de aansturing van de stichting, leek dit in de praktijk belegd bij een stuurgroep en directieoverleg.
- 23) ¹²⁴, ¹²⁵ Wij kunnen op basis van het dossier niet met zekerheid zeggen of alle RvT-leden en bestuursleden in de stichting Parijsch een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering hebben voor de privaatrechtelijke rol die zij vervullen.
- 24) In brede zin blijkt uit de interviews dat er onduidelijkheid bestaat over rollen en verantwoordelijkheden en wie waarvan is. Een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is van belang voor de gemeenteraad om haar rol goed te kunnen vervullen en te weten wie ze wanneer ergens op aan kan spreken (en wanneer niet). Rolvastheid is hiervoor van groot belang. De onbekendheid met het directiereglement van betrokkenen en afwezigheid van verslagen van vennotenvergaderingen in het dossier, staan op gespannen voet met rolvastheid.
- 25) ¹²⁶, ¹²⁷Ten aanzien van de *checks en balances* in de samenwerking, zien wij een onevenwichtigheid omdat aan Mourik de engineering is gegund. Mourik levert nu de input voor de GREX, in de vorm van ramingen voor het bouw- en woonrijp maken. Omdat Mourik ook aan de opdracht-nemende kant deelneemt (als uitvoerder/opdrachtnemer van het bouwrijp maken), heeft Mourik een dubbel belang. Als opdrachtnemer heeft Mourik er belang bij dat zij een goede prijs krijgen voor hun werkzaamheden. Het CV-belang is juist om een lage prijs voor de werkzaamheden te bedingen. Uit de interviews begrijpen wij dat er wel een gemeentelijke toets plaatsvindt op de marktconformiteit van de kostenraming van Mourik. Hoe deze werkprocessen zijn ingericht hebben wij alleen niet teruggevonden in het dossier en lijkt dan ook niet geformaliseerd te zijn. Een dergelijk werkproces zou vast kunnen worden gelegd in de AO/IC (administratieve organisatie & interne controle).

¹²⁰ Wetboek van Koophandel, artikel 19 t/m 21.

¹²¹ Onderhavig rapport, 'Stichting Parijsch', p. 24, 25.

¹²² Onderhavig rapport, 'Stichting Parijsch', p. 24.

¹²³ Onderhavig rapport, '22 december 1995 – Oprichting Stichting Parijsch', p. 12, 13.

¹²⁴ Onderhavig rapport, 'Stichting Parijsch', p. 24

¹²⁵ Onderhavig rapport, 'Commanditaire Vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch', p. 24.

¹²⁶ Onderhavig rapport, 'Juni 2017- 3e Herzieningsovereenkomst', p. 19, 20.

¹²⁷ Onderhavig rapport, 'De rollen van Mourik', p. 25, 26.

- 26) ¹²⁸De gemeente heeft in deze verbonden partij ook twee belangen. Enerzijds heeft zij als vennoot een financieel belang bij het resultaat van de GREX. Anderzijds heeft zij een belang om een kwalitatief hoogstaande wijk te realiseren, tot tevredenheid van de gemeenteraad en de inwoners van Culemborg. Mourik en de gemeente delen het financieel belang, maar het belang van kwaliteit deelt Mourik minder direct. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat Mourik vooral stuurt op het taakstellende financieel resultaat, terwijl de gemeente zich vooral verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit.
- 27) ¹²⁹Tot slot constateren wij dat m.b.t. de vastgelegde uitvoeringsafspraken over Parijsch in principe niets kan worden gewijzigd, zonder instemming van de twee bestuurders (die zowel door Mourik als de gemeente zijn benoemd). In de praktijk werkt dit als een vetorecht, waardoor de gemeente niets kan veranderen zonder instemming van Mourik. Deze constructie werkt een status quo in de hand. Anderzijds betekent dit dat, bij een correcte uitvoering van de governance, er niets kan worden afgesproken of gewijzigd zonder uitdrukkelijke toestemming van de gemeentesecretaris namens de gemeente.

Rol van de raad

- 28) ¹³⁰, ¹³¹De gemeenteraad heeft haar formele positie kunnen invullen bij de oprichting van de stichting en de CV en de samenwerkingsovereenkomst. Een raadsvoorstel terzake is aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad heeft daarbij niet om afspraken verzocht over verantwoording en informatievoorziening aan de gemeenteraad. Er lijken nu dan ook geen afspraken te bestaan over hoe informatievoorziening over CV Parijsch door de CV en het college worden vormgegeven.
- 29) ¹³²De gemeenteraad en het College hebben er in 1995 bewust voor gekozen om de ontwikkeling van Parijsch niet aan de markt over te laten, maar een samenwerking aan te gaan. Voordelen voor de gemeente bestonden uit (meer) invloed op de ontwikkeling en participatie in de winst.
- 30) ¹³³De afspraken tussen de gemeente en Mourik en de herzieningen daarvan zijn aan de gemeenteraad voorgelegd en de gemeenteraad heeft hiermee ingestemd. Wij kunnen alleen niet met zekerheid aangeven of de aanvullende overeenkomsten ook zijn voorgelegd.
- 31) ¹³⁴, ¹³⁵, ¹³⁶ Doordat de gemeente in 1995 besloot ook de bancaire functie te vervullen voor de CV, werd het risicoprofiel voor de gemeente verhoogd. Commanditaire vennoten kunnen niet worden aangesproken op verliezen die in de CV gemaakt worden, waarmee de gemeente het risico nam dat bij een verlieslatende GREX leningen niet zouden worden terugbetaald. Wij kunnen niet nagaan of de gemeenteraad zich destijds voldoende heeft gerealiseerd dat dit leidt tot een verhoging van het risicoprofiel en zien niet terug dat de gemeenteraad expliciet gewezen is op dit risico.
- 32) Door de verschillende soorten overeenkomsten, plannen en GREX-en, is het onvoldoende transparant aan welke afspraken de gemeente en Mourik zich verbinden, hoe dat afwijkt van eerdere afspraken en hoe dat zich verhoudt tot gemeentelijk beleid. Wij achten het aannemelijk dat deze onduidelijkheid ook geldt voor de gemeenteraad. Uit de interviews blijkt dat dit gedeeld wordt, door het feit dat verschillende betrokkenen aangeven dat het initiatief is genomen om één nieuwe SOK op te stellen waarin alle vigerende afspraken worden vastgelegd.

¹²⁸ Onderhavig rapport, 'De rollen van de gemeente', p. 26, 27.

¹²⁹ Onderhavig rapport, 'Stichting Parijsch', p. 24.

¹³⁰ Onderhavig rapport, p. '22 december 1995 – Oprichting Stichting Parijsch', p. 12, 13.

¹³¹ Onderhavig rapport, 'de rollen van de gemeente', p. 26, 27.

¹³² Onderhavig rapport, p. 10-13.

¹³³ Onderhavig rapport, p. 10-20.

¹³⁴ Onderhavig rapport, 'November 2015 – Samenwerkingsovereenkomst CV Parijsch en Heijmans Vastgoed BV', p. 17, 18.

¹³⁵ Onderhavig rapport, '18 december 1995 – Financieringsovereenkomst', p. 12

¹³⁶ Onderhavig rapport, 'Commanditaire Vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch', p. 24.

Financieel

- 33) Op basis van de interviews concluderen wij dat Parijsch de gemeente tot nu toe geld heeft opgeleverd, bij de afrekening van Parijsch Noord. De gemeente heeft tot dusver verdiend aan de woningbouwontwikkeling.
- 34) De huidige GREX voor Parijsch Zuid/Buiten kent een verwacht positief financieel resultaat. Analyse van de grondexploitatie levert op dat sprake is van een conservatieve, voorzichtige exploitatieberekening. Dit wordt door verschillende betrokkenen bevestigd.
- 35) Uit de interviews blijkt dat verschillende betrokkenen, de kostenkant van de GREX door de jaren heen vaak niet transparant vonden.
- 36) ¹³⁷Het taakstellend budget van 43 miljoen in 2008 voor Parijsch Zuid/Buiten, had in de praktijk tot gevolg dat bezuinigd zou moeten worden op kwaliteit als het financieel resultaat onder druk kwam te staan. Dit is tijdens de economische crisis het geval geweest.
- 37) Op basis van de gesprekken concluderen wij dat de jaarrekeningen van 2016 en 2017 lang hebben moeten wachten op goedkeuring van de accountant en pas recentelijk zijn goedgekeurd.

Randvoorwaardelijk

- 38) Het dossier over Parijsch bij de gemeente is niet op orde. Verschillende documenten waar in andere stukken naar verwezen wordt hebben wij opgevraagd, maar bleken niet beschikbaar te zijn bij de gemeente. Met name in relatie tot de diverse afspraken waarin verwezen wordt naar bijlagen, plannen en GREX-en en adviezen die de gemeente door de jaren heen heeft ingewonnen, is er geen eenduidig overzicht aanwezig. Ook is vaak niet duidelijk wat de status van documenten is.
- 39) Op basis van de interviews en de lijst van geïnterviewden, maken wij op dat er door de jaren heen vele personele wisselingen aan de gemeentelijke kant van de samenwerking hebben plaatsgevonden. Anderzijds zijn de belangrijkste betrokkenen vanuit Mourik tot kortgeleden al die tijd hetzelfde gebleven. Dit heeft het risico van het weglekken van historische kennis. De vele wisselingen in de gemeentelijke bezetting, zowel bestuurlijk als ambtelijk, leiden tot overdrachtsmomenten, stijlverschillen en de noodzaak om historische kennis binnen de gemeente te borgen.

¹³⁷ Onderhavig rapport, '2008 GREX', p. 15.

7. Managementletter met aanbevelingen

Beantwoording van vragen 14 t/m 21

14. Op welke wijze kan de gemeenteraad de komende jaren de rechtmatigheid controleren en welke mogelijkheden zijn er om de besluiten van de CV te toetsen aan de uitvoering van de overeenkomst met Heijmans en het vigerende masterplan?
15. Verschilt de sturingsmogelijkheid van de gemeenteraad tussen de CV-constructie en de eigen stedelijke vernieuwing en wat is de rol van de GREX hierin?
16. Welke alternatieven zijn er voor de huidige CV-constructie en wat zijn hiervan de voor- en nadelen, juridische, financiële en andere consequenties voor onze situatie?
17. Hoe komen wij als gemeenteraad in positie en krijgen wij (meer) grip op de CV Parijsch?
18. Op welke wijze kan binnen de CV-constructie voldoende flexibiliteit worden ingebouwd, zodat kan worden geanticipeerd op toekomstige veranderingen?
19. Wat zijn de voor- en nadelen, en de juridische en financiële consequenties van het beëindigen van c.q. het doorgaan met de huidige CV-constructie en/of de samenwerking met Heijmans?
20. Wat levert het antwoord op de voorgaande vragen op aan uitgangspunten waar een eventuele toekomstige PPS aan moet voldoen?
21. Welke aanbevelingen kunt u doen om de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad te vergroten?

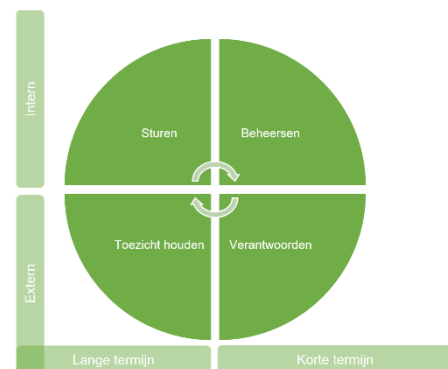
Tot nu toe heeft dit rapport zich gericht op het analyseren van het verleden en het heden, corresponderend met de vragen die door de gemeenteraad zijn gesteld in het kader van de evaluatie. De laatste acht vragen die in kader van deze evaluatie beantwoord moeten worden, zijn echter bij uitstek prospectief. We maken daarbij onderscheid tussen vragen die betrekking hebben op grip en sturing vanuit de gemeente(raad) (vragen 14, 15, 17, 18 en 21), vragen die betrekking hebben op alternatieven, nu en in de toekomst (vragen 16 en 19) en een afwegingskader en adviezen voor een toekomstige PPS (vraag 20).

7.1 Aanbevelingen voor de governance

We geven advies over de governance voor de ontwikkeling van Parijsch aan de kant van de vier dimensies van governance (Bossert, 2002):

- Sturen: richting geven aan het realiseren van doelen
- Verantwoorden: informatievoorziening over de uitkomsten.
- Beheersen: interne procedures om te kunnen zien of de organisatie de goede kant op gaat.
- Toezicht houden: toezien dat de doelen behaald worden.

Hierbij besteden we bijzondere aandacht aan de grip en sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad, maar doen we ook aanbevelingen over hoe de governance in algemene zin versterkt kan worden.



Naar het governance model van prof. J. Bossert, 2002

7.1.1 Sturing

De gemeenteraad heeft in haar kaderstellende rol grip aan de voorkant van een publiek-private samenwerking. De gemeenteraad heeft kunnen sturen bij het instemmen met de samenwerkingsafspraken vastgelegd in de SOK met Mourik vooraf, en met de herzieningen daarvan tussentijds. Daarnaast vormt het bestemmingsplan een belangrijk publiekrechtelijk kader, waarvoor goedkeuring van de gemeenteraad noodzakelijk is. De kaders die zij daarin heeft vastgelegd bepalen de bandbreedte waarbinnen de stichting en CV zich mogen bewegen. Na het stellen van de kaders vindt uitvoering op afstand van de gemeenteraad plaats en zijn de mogelijkheden om bij te sturen voor de gemeenteraad beperkt. De inrichting van stichting Parijsch (stemverhoudingen) leidt ertoe dat de gemeente voor elke wijziging altijd afhankelijk is van instemming van het bestuur van de stichting waarin gemeente en Mourik vertegenwoordigd zijn. Daarnaast heeft de gemeente zich gecommitteerd aan de plannen die de CV gemaakt heeft (meest recent in de 3^e herzieningsovereenkomst), waaronder het taakstellende financiële resultaat, en er is afgesproken dat elke afwijking van deze plannen die tot meerkosten leidt door de initiërende partij betaald moeten worden. Eventueel gewenste wijzigingen moeten hierdoor worden goedgekeurd door het bestuur van de stichting waarin gemeente en Mourik vertegenwoordigd zijn, maar leiden bij goedkeuring waarschijnlijk tot meerkosten voor de gemeente. Gezien de beperkte sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad na het oprichtingsproces, heeft de gemeenteraad nu de volgende twee (bij)sturingsopties:

- De gemeenteraad kan het College oproepen om bij het stichtingsbestuur, in hun rol als beherend vennoot van de CV Parijsch, kenbaar te maken welke wijzigingen de gemeente wenst. Daarbij kan de gemeenteraad verzoeken om te onderzoeken hoe deze wensen verwerkt kunnen worden en meerkosten ervan elders gecompenseerd kunnen worden. Mourik moet als partner binnen de stichting en de CV hiermee wel akkoord gaan.
- De gemeenteraad kan het College oproepen om bij het stichtingsbestuur kenbaar te maken welke wijzigingen de gemeente wenst, waarbij de gemeente zelf budget beschikbaar wil stellen voor de realisatie daarvan. Het bestuur van de stichting moet hiermee dan wel akkoord gaan. De gemeente kan haar (toekomstige) aandeel in de (toekomstige) winst van de CV inzetten voor het toevoegen van kwaliteit in de wijk. Onder omstandigheden waarbij afspraken over kavelprijzen niet zijn vastgelegd zou het toevoegen van extra kwaliteit bij kunnen dragen aan hogere kavelprijzen (en dus een hoger resultaat), maar dat is niet zeker. In deze situatie is dit niet echter niet aan de orde, omdat de kavel/m2-prijzen al vastliggen in het contract tussen de CV en Heijmans.
 - Het inzetten van haar aandeel in de winst voordat de GREX is afgesloten brengt voor de gemeente wel een risico met zich mee. Het is immers nog onzeker of de verwachte winsten ook werkelijkheid zullen worden. Het is daarom aan te

Contract met Heijmans

Voor de realisatie van het laatste deel van de wijk zijn contractuele afspraken gemaakt met Heijmans. In het vorige hoofdstuk concludeerden we dat deze afspraken ruimte laten voor een interpretatie ten aanzien van woning-categorieën die niet overeenkomt met het gemeentelijk beleid. De gemeente kan het stichtingsbestuur verzoeken hierover in gesprek te gaan met Heijmans, om het contract in lijn te brengen met de gemeentelijke kaders. Zonder interventie bestaat de mogelijkheid dat Heijmans kavels duurder verkoopt, zonder dat de CV daarvan meeprofiteert door vaste kavel/m2-prijzen. De stichting is er als beherend vennoot voor verantwoordelijk dat uitvoering wordt gegeven aan het gemeentelijk beleid en kan hierop worden aangesproken. De afspraken in het contract kunnen niet gewijzigd worden zonder instemming van Heijmans. Mogelijk kan Heijmans tegemoet gekomen worden door een hoger percentage dure woningen toe te staan in ruil voor het definiëren van een cap op de prijs voor middeldure woningen. Andere opties zijn om als gemeente met de provincie in gesprek te gaan over de prijs categorieën, of om voor de goedkopere categorieën iets kleine kavels te hanteren.

raden om met behulp van een risicoanalyse in beeld te brengen met welke zekerheid de verwachte winst ook wordt gerealiseerd.

Afsluitend is het van belang om in relatie tot sturing te benadrukken dat het bestuur van de stichting primair het belang van de stichting zou moeten dienen en de opdracht uit dient te voeren die de stichting als beherend vennoot van de CV Parijsch gekregen heeft. Het bestuur is vrij om binnen de kaders (statuten) naar eigen inzicht te stemmen of te handelen, in het belang van de stichting en CV. Voor de gemeentesecretaris, als bestuurder van de stichting namens de gemeente, zou dit een kiem kunnen zijn voor spanning met betrekking tot de governance. In zijn rol als stichtingsbestuurder kan van hem bijvoorbeeld verwacht worden dat hij streeft naar een financieel resultaat van de grondexploitatie, terwijl het gemeentebestuur en gemeenteraad streven naar kwaliteitsverhoging. In theorie kan dat ertoe leiden dat vanuit het stichtingsbelang van hem verwacht wordt dat hij bezwaar indient tegen een bestemmingsplan(herziening) dat niet aansluit op het Masterplan van de CV Parijsch, terwijl College en gemeenteraad zo'n bezwaar wellicht liever niet zouden willen zien. Het heeft om deze reden niet onze voorkeur om als College sterker te sturen op de operationele besluitvorming binnen de stichting. Wanneer College en (gemeenteraad) willen bijsturen, zouden zij moeten bijsturen in de opdracht en randvoorwaarden die de gemeente (en Mourik) als commanditaire vennoten meegeven aan de stichting.

1. Ga als commanditaire vennoten (gemeente en Mourik) het open gesprek aan over de lopende afspraken (SOK) en bekijk beiden of dit leidt tot een aanpassing van de SOK en daarmee de opdracht en kaders voor de stichting.

2. Gebruik een risicoanalyse om meer zekerheid te krijgen op de verwachte winst om te kunnen bepalen welk deel van de verwachte winst tussentijds zou kunnen worden benut om eventuele kwaliteitsverhoging door te voeren. Deze voortijdige winstuitkering moet wel worden voorgefinancierd door de CV.

7.1.2 Verantwoording

De CV/stichting is als zelfstandige entiteit in principe geen verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. De stichting is als beherend vennoot echter wel verantwoording schuldig aan de commanditaire vennoten, waaronder de vertegenwoordiger namens het college van B&W. De gemeenteraad kan de stichting via het College vragen om informatie en kan aan de voorkant (bij oprichting) eisen stellen ten aanzien van de informatievoorziening. Voor de komende periode zijn afspraken over informatievoorziening vanuit de CV mogelijk, als Mourik daarmee instemt.

Afspraken over informatievoorziening tussen College en de stichting en College en de gemeenteraad, ten aanzien van het reilen en zeilen rond CV Parijsch zijn momenteel niet geformaliseerd. Hierdoor kan de gemeenteraad voor verrassingen komen te staan. Adequate en tijdige informatie is van primair belang voor de gemeenteraad als zij wil toetsen of volgens de vastgestelde kaders gewerkt wordt. In de samenwerkingsovereenkomst kunnen, mits Mourik daarmee instemt, afspraken worden vastgelegd over de informatievoorziening vanuit stichting/CV Parijsch aan de gemeente. De gemeenteraad en het College zouden daarnaast in gesprek moeten gaan over de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wil worden. Daarbij is de uitdaging voor de gemeenteraad en het College om gezamenlijk sturingsindicatoren te formuleren die de gemeenteraad in staat stellen zicht te houden op de rechtmatigheid van de ontwikkeling, zonder dat daarbij de verleiding ontstaat om op de feitelijke uitvoering te gaan sturen. Toetsing aan de kaders en beleid zou centraal moeten staan. Daarbij is een

aandachtspunt dat bepaalde informatie vertrouwelijk van aard is. Als voorwaarden in de informatievoorziening kan gedacht worden aan:

- Halfjaarlijkse rapportage;
- Volgens een vast terugkerend format (waardoor onderlinge vergelijking van cijfers makkelijk wordt), met bijvoorbeeld aandacht voor:
 - Stand van zaken van de GREX met risicoanalyse, winstverwachting (vertrouwelijk);
 - Financiële risico's vanuit de bancaire rol van de gemeente;
 - Beheerscijfers:
 - Totaal aantal woningen gerealiseerd, in uitvoering, in voorbereiding;
 - Percentage gerealiseerd;
 - Ruimtegebruik/percentage uitgeefbaar;
 - Planning
 - Een overzicht van eventuele wijzigingen in het masterplan en/of de GREX waartoe het bestuur van de stichting besloten heeft;
 - Verstrekte opdrachten en wijze van aanbesteding;
 - De ruimte voor inwonerparticipatie;
 - Etc.

3. Verzoek als gemeenteraad bij oprichting van een PPS om geformaliseerde afspraken over informatievoorziening vanuit de PPS aan het College.

4. Ga als gemeenteraad met het College in gesprek en maak afspraken over de wijze van informatievoorziening over stichting/CV Parijsch. Verzoek als gemeenteraad om afspraken over informatievoorziening op te nemen in de SOK tussen Mourik en de gemeente.

7.1.3 Beheersen

Het bestuur en de RvT van de stichting zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de interne beheersing. Voor goede beheersing is het van groot belang dat het bestuur van de stichting het controle- en informatiesysteem goed inricht.

- Om de beheersing in te kunnen richten is het primair van belang dat de doelen en randvoorwaarden waarbinnen de stichting opereert helder zijn, zodat hierin de beheersing aan getoetst kan worden. Wij kunnen niet goed inschatten hoe dit is ingericht bij de CV, maar hebben in het vorige hoofdstuk wel onduidelijkheid geconstateerd over de lopende afspraken, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal te bouwen woningen en wat precies wordt verstaan onder bouwrijp maken en woonrijp maken. In de verschillende versies van de SOK is sprake van veel verwijzingen, die de duidelijkheid niet bevorderen. Een eenduidige SOK voor de realisatie van de laatste delen van Parijsch, waarin de gebruikte begrippen gedefinieerd worden, kan deze onduidelijkheid voorkomen.
- Ten tweede is er verbetering denkbaar in de werking van de interne governance-structuur. De vennotenvergadering heeft, voor zover wij kunnen zien, niet plaatsgevonden, terwijl jaarstukken conform de statuten in de vennotenvergadering zouden moeten worden vastgesteld. Gezien het eerder toegelichte verbod op beheersdaden voor de commanditaire vennoten, is het van belang om invulling te geven aan de rol als vennoot.
- Zorg ook voor rolduidelijkheid en rolvastheid van Raad van Toezicht, bestuur en directie, door duidelijke afspraken over mandaten en procuratie. Bepaalde bestuursbesluiten vereisen

statutair hogere goedkeuring van de RvT. Het bestuur heeft in een directiereglement vastgesteld welke besluiten de directeur zelfstandig mag nemen en welke besluiten dienen te worden voorgelegd aan het bestuur, maar dit reglement is niet bij iedereen bekend. De RvT kan daarnaast eisen stellen aan de informatievoorziening vanuit het bestuur en de directie. De RvT is “werkgever” van het bestuur en benoemt en ontslaat bestuursleden als zodanig. De RvT moet hiervoor zicht hebben op het functioneren van het bestuur en daarvoor voldoende informatie hebben. Het bestuur kan op zijn beurt afspraken maken met de directeur over informatievoorziening.

- Het bestuur van de stichting kan vragen om regelmatige interne voortgangrapportages op basis van terugkerende KPI's. Gezien de onduidelijkheid die wij in het vorige hoofdstuk geconstateerd hebben (bijvoorbeeld over het percentage uitgeefbare grond en het aantal nog te bouwen woningen), is ook hier mogelijk verbetering denkbaar. Een bijkomend voordeel van een goed controle- en informatiesysteem is dat de daar geordende informatie het voorportaal kan vormen voor informatie die in de verantwoording gebruikt kan worden (naar bijvoorbeeld het College en daarmee de gemeenteraad).
- Het bestuur van de stichting zou de opdrachten van de CV voor civiele werken (bouwrijp maken en woonrijp maken) en de engineering daarvan kunnen laten toetsen op marktconformiteit. Momenteel vindt een toetsing plaats vanuit de gemeente, maar deze is niet geformaliseerd. Op een werkwijze die is vastgelegd, bijvoorbeeld in een AO/IC (administratieve organisatie en interne controle), kunnen bestuur en de RvT beter toezien.

5. Maak één SOK voor alle vigerende afspraken tussen gemeente en Mourik voor de laatste plandelen. Laat deze SOK ook ondertekenen door het stichtingsbestuur, als zijnde de behorend vennoot die zich committeert aan de kaders van zijn commanditaire vennoten.

6. Besteed bij het vastleggen van afspraken aandacht aan het eenduidig definiëren van gebruikte begrippen (kwaliteit, bouw- en woonrijp maken, taakstellend budget etc.)

7. Zorg ervoor dat de vennotenvergadering en de RvT haar rol gaat vervullen. Bepaal wie namens iedere partij de rol van vennoot vervult en zorg dat de vennotenvergadering minimaal een keer per jaar samen komt en de jaarstukken vaststelt.

8. Zorg dat iedereen bekend is met het directiereglement en zorg voor een vier-ogen-principe, zodat er altijd controle is op bepaalde handelingen.

9. Vraag als stichtingsbestuur om regelmatige interne voortgangsrapportages op basis van KPI's en gebruik deze als basis voor communicatie naar College en raad.

10. Formaliseer de toetsing op marktconformiteit van alle opdrachten voor civiel werk en engineering, eventueel in een AO/IC.

7.1.4 Toezicht

Ook het intern toezicht binnen de stichting zou kunnen worden aangepast. Toezichthouders lijken nu vanuit vennotenbelang te functioneren, maar de toezichthouders zouden ook moeten toezien in het belang van de CV. De toezichthouders zien toe op het handelen van het bestuur van de stichting en moeten (statutair) sommige besluiten goedkeuren. Toezichthouders dienen daarbij ook de belangen van de stakeholders van *de stichting* in brede zin te wegen. Hierbij kan worden gedacht aan de vennoten, de gemeente als bank, maar ook bewoners, medewerkers en aannemers (leveranciers) zijn belanghebbenden bij de stichting. De RvT dient er daarnaast op toe te zien dat het bestuur handelt conform de statuten en vastgelegde afspraken tussen de vennoten. De RvT is daarom van groot belang voor de controle op rechtmatigheid. Intern toezicht kan op verschillende manieren versterkt worden:

- Zorg in eerste plaats dat de RvT de statutaire rol vervult. Specifieke bestuursbesluiten zoals het jaarplan en het jaarverslag van de stichting vereisen goedkeuring van de RvT. De RvT kan daarnaast besluiten om nog meer besluiten aan de goedkeuring van de RvT te onderwerpen. Voer hierover het gesprek binnen de RvT en leg dit vast. De RvT dient tenminste twee keer per jaar te vergaderen.
- De vennoten (Mourik en de gemeente) zijn nu zowel in de vennotenvergadering, als in het bestuur, als in de RvT vertegenwoordigd. Het is het overwegen waard om onafhankelijke RvT leden te benoemen die inhoudelijk gepokt en gemazeld zijn en die door hun onafhankelijkheid toezicht op enige afstand van de gemeente en Mourik kunnen vormgeven in het belang van alle stakeholders. De vennoten zouden met een dergelijke aanpassing moeten instemmen en de statuten zouden hiervoor moeten worden gewijzigd.
- Vraag als RvT het bestuur om elk kwartaal een financiële kwartaalrapportage op te stellen, zodat op een gedetailleerd niveau duidelijk is wat er aan geld de stichting in komt en uitgaat en wat er verder zoal speelt.
- Zorg dat de jaarrekening wordt vastgesteld en gecontroleerd door een accountant en stuur erop dat deze verslagen tijdig beschikbaar komen. Uit de gesprekken constateren wij dat de jaarrekeningen inmiddels zijn vastgesteld, na de vertraging bij het vaststellen van de jaarrekeningen van 2016 en 2017. Er is met de accountantsverklaring meer zekerheid over de afgegeven winstverwachting. De gemeente kan die winst eventueel tussentijds inzetten voor het verhogen van kwaliteit in de wijk Parijsch.
- Maak geformaliseerde werkafspraken tussen de gemeente en de CV en tussen Mourik en de CV over de uitgangspunten van de GREX aan de voorkant, bij de jaarlijkse herziening van de GREX. De gemeente en Mourik zouden deze GREX-uitgangspunten in de vennotenvergadering vervolgens kunnen vaststellen. Maak daarbij ook afspraken over de opbouw en transparantie van de GREX zodat zowel de planeconoom van Mourik als de planeconoom van de gemeente de GREX kunnen lezen en toetsen, alvorens deze wordt goedgekeurd.

11. Breng de RvT in positie door bestuursbesluiten waarvoor goedkeuring van de RvT statutair vereist is aan de RvT voor te leggen. Bepaal als RvT of er nog meer bestuursbesluiten zijn die aan goedkeuring van de RvT onderworpen zouden moeten worden. Zorg dat de RvT minimaal twee keer per jaar vergadert.

12. Overweeg het aanstellen van onafhankelijke RvT leden, die op enige afstand staan van de gemeente en Mourik.

13. Waarborg als bestuur en RvT een tijdige accountantsverklaring.

14. Vraag als RvT om financiële kwartaalrapportages bij het bestuur.

15. Maak afspraken met de CV over de betrokkenheid van de planeconomen van de vennoten.

7.2 Alternatieven m.b.t. de samenwerking

In dit deel van het hoofdstuk brengen we de gevraagde alternatieven in beeld. Als eerste brengen we de alternatieven voor CV Parijsch in beeld, voor de laatste periode van de samenwerking ten behoeve van het realiseren van de wijk Parijsch. Ten tweede lichten we kort de alternatieve mogelijkheden toe die de gemeente in algemene zin heeft bij het aangaan van samenwerking met marktpartijen voor gebiedsontwikkelingsprojecten zoals CV Parijsch (voor de toekomst).

7.2.1 Alternatieven CV Parijsch

Momenteel ervaart de gemeenteraad van Culemborg onvoldoende grip op de CV Parijsch. Eén van de vragen die naar boven komt is of de gemeente en Mourik wel met elkaar verder zouden moeten gaan, of dat het beter is dat één van de partijen uit de ontwikkeling stapt.

Er zijn in beginsel twee opties denkbaar:

1. Mourik neemt de ontwikkeling van Parijsch op zich; de CV kan wel blijven bestaan, maar met 1 vennoot. De CV kan dan ook worden opgeheven (let op fiscale aspecten).
2. De gemeente neemt de ontwikkeling van Parijsch op zich; de CV kan wel blijven bestaan, maar met 1 vennoot. De CV kan ook worden opgeheven (let op fiscale aspecten).

In de eerste plaats moet vastgesteld worden welk doel de gemeente hierbij voor ogen heeft. Twee doelen zijn denkbaar:

- Meer grip op de ontwikkeling Parijsch (b.v. op resultaat, programma, planning of besteding van kosten/toevoegen kwaliteit);
- Geen risico meer willen lopen;

Per optie zullen kort een aantal voor- en nadelen voor de gemeente geschetst worden.

1. Mourik neemt de ontwikkeling van Parijsch op zich

Voordelen voor de gemeente:

- Er komt direct een nader te bepalen bedrag vrij uit de verkoop van het gemeentelijk aandeel in de CV. Het bedrag komt tot stand na onderhandeling met Mourik. Ingrediënten om de hoogte van het bedrag te bepalen zijn het verwachte resultaat in de grondexploitatie (en het aandeel van 3/8^e van de gemeente) rekening houdend met de nog aanwezige risico's van de ontwikkeling in de komende jaren;
- De gemeente heeft geen omkijken meer naar de CV (en hoeft geen kosten meer te maken, behalve voor de publiekrechtelijke zaken zoals vergunningverlening, overdracht van het openbaar gebied en dergelijke.);
- De gemeente loopt geen (financieel) risico meer in de GREX van de CV, maar nog wel bij de verstrekte leningen (en eventueel andere vorderingen).

Nadelen voor de gemeente:

- De gemeente kan als deelnemer in de CV niet meer (mee)sturen op de ontwikkeling van de wijk. Alleen publiekrechtelijk is nog wel enige sturing mogelijk;

- De gemeente deelt niet meer in eventuele hogere winst dan nu is voorzien;
- De gemeente loopt nog wel financieel risico gelet op de verstrekte leningen aan de CV.

2. De gemeente neemt de ontwikkeling van Parijsch op zich

Voordelen voor de gemeente:

- De gemeente krijgt volledige sturing over de ontwikkeling van de wijk (behoudens reeds gemaakte contractuele afspraken tussen de CV en Heijmans en andere partijen). Budgetten kunnen naar eigen inzicht besteed worden (ervan uitgaande dat het contract voor bouwrijp maken en engineering door Mourik ontbonden wordt).
- De gemeente ontvangt na afronding van het project het volledige vrijkomende grondexploitatie-resultaat (als de afzet goed loopt en kosten niet tegen vallen).

Nadelen voor de gemeente:

- De gemeente loopt het volledige risico op de ontwikkeling van de wijk;
- Alle contractuele verplichtingen van de CV met derden worden de facto door de gemeente overgenomen.
- De gemeente moet een nader te bepalen bedrag aan Mourik betalen voor het aandeel in de CV.
- Mourik zal naast het uitkoopbedrag van de waarde van haar aandelen in de CV (5/8^e deel van het verwachte resultaat van de GREX rekening houdend met de resterende risico's) een vergoeding willen hebben voor gedeelde winst uit werkzaamheden bouwrijp maken en engineering (mits dit contract ontbonden kan worden).
- De overeenkomst met Heijmans blijft bestaan. Sturing op woningtypen en -aantallen en grondprijzen is (nog) niet mogelijk buiten de gemaakte afspraken met Heijmans.

De waarde van de CV

Een belangrijk element bij het scenario van het alleen ontwikkelen van de wijk is het uitkoopbedrag van de andere aandeelhouder, oftewel de waarde van de CV. Er zijn diverse methoden om de waarde van een bedrijf te bepalen. In dit geval lijkt ons de meest logische methode te kijken naar het verwachte resultaat uit de toekomstige kasstromen (de netto contante waarde). Mogelijk kan hierbij nog een deel van het Eigen Vermogen (overige reserve) opgeteld worden, maar dat is afhankelijk van in hoeverre deze al deel uitmaakt van de cashflow van de grondexploitatie. Wij gaan ervan uit dat de waarde van de CV de netto contante waarde van de cashflow (GREX) is, rekening houdend met nog resterende risico's en dat de cijfers uit de jaarrekening op de juiste manier in de grondexploitatie verwerkt zijn. Een door een accountant gecontroleerde jaarrekening is van belang om iets te kunnen zeggen over de betrouwbaarheid van de cijfers. Dat geldt in beginsel voor de bedragen uit de jaarrekening, maar de accountant kijkt doorgaans ook naar de resultaatsverwachting van de grondexploitatie en de uitgangspunten die gehanteerd zijn in de grondexploitatie en waarvan de winstverwachting een resultante is. Op basis van de verkregen cijfers van 2018 zou te stellen zijn dat de waarde van de CV is: € 6.208.000. Het aandeel van de gemeente hierin is $3/8 * € 6.208.000 = € 2.328.000$ en het aandeel van Mourik is $5/8 * € 6.208.000 = € 3.880.000$. Een belangrijke kanttekening bij dit bedrag is dat de grondexploitatie conservatief lijkt te zijn opgesteld. De geprognosticeerde winst zou in werkelijkheid wel eens hoger uit kunnen vallen. Een risicoanalyse kan helpen om in dit stadium het meest waarschijnlijke eindresultaat te kunnen prognosticeren, waarop partijen kunnen afrekenen.

De hiervoor beschreven berekening geldt bij een overname van de aandelen. Als de CV wordt opgeheven is bepaald dat het vermogen van de CV verdeeld wordt naar verhouding 37,5% gemeente en 62,5% voor Mourik. Aan het opheffen van de CV vóórdat de wijk gerealiseerd is zitten veel haken en ogen, omdat de voortgang van de ontwikkeling van de wijk opnieuw bepaald zal moeten worden.

Gelet op het feit dat de ontwikkeling van Parijsch inmiddels zo ver gevorderd is en het stopzetten van de samenwerking tijdrovend, complex en kostbaar kan zijn, adviseren wij de gemeente en Mourik om de samenwerking voor Parijsch voort te zetten tot de woonwijk is gerealiseerd.

7.2.2 Alternatieven PPS

Voor de ontwikkeling van CV Parijsch is gekozen voor een CV/stichting constructie in samenwerking met Mourik, maar de gemeenteraad vraagt zich af wat voor alternatieven er mogelijk zijn voor een dergelijke ontwikkeling in de toekomst. Het gaat hier dus niet om de samenwerking met Mourik, maar om de inrichting van andere publiek-private samenwerking in de toekomst ten behoeve van woningbouw. Er zijn diverse modellen mogelijk en binnen die modellen zijn er nog weer variaties mogelijk. Kortgezegd onderscheiden we voor een woningbouwontwikkeling vier modellen, waarbij de modellen in toenemende mate betekenen dat de gemeente meer of minder grip heeft, maar ook meer of minder risico loopt. We zullen ieder model beknopt toelichten.

Publieke ontwikkeling

De gemeente voert actieve grondpolitiek om haar beleidsdoelstellingen te realiseren en neemt de gehele verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling op zich. Dit betekent dat er sprake is van een gemeentelijke grondexploitatie. Zeggenschap, financiële inbreng en risicoverantwoordelijkheid zijn maximaal voor de gemeente.

PPS constructie

De gemeente voert actieve grondpolitiek om haar beleidsdoelstellingen te realiseren en werkt samen met private (of publieke) partijen in de gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat er sprake is van een publiek-private grondexploitatie. Zeggenschap, financiële inbreng en risicoverantwoordelijkheid worden gedeeld. De CV Parijsch valt in deze categorie.

Bouwclaim model

Marktpartijen hebben de gronden voor een bouwlocatie gekocht. De gemeente voert actieve grondpolitiek om haar beleidsdoelstellingen te bereiken. De marktpartijen dragen hun grondpositie over aan de gemeente (veelal tegen boekwaarde) in ruil voor het recht op het realiseren van vastgoed (woningen, kantoren e.d.). Er wordt geen rechtspersoon opgericht maar afspraken met marktpartijen worden in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. De gemeente heeft binnen het kader van de overeenkomst zeggenschap over de grondexploitatie. De financiële inbreng is maximaal, de risicoverantwoordelijkheid niet. Dit omdat er afspraken in de overeenkomst worden gemaakt over grondprijzen en andere voorwaarden waaronder de marktpartijen bouwrijp gemaakte grond kopen van de gemeente voor het realiseren van het vastgoed. Andere voorwaarden kunnen zijn een niet meer voor schorsing vatbare omgevingsvergunning, de grond moet bouwrijp zijn gemaakt door de gemeente en bijvoorbeeld 70% van de woningen is voorverkocht. De gemeente heeft hiermee enige zekerheid op de afzet van de gronden.

Private ontwikkeling/zelfrealisatie

De gemeente voert geen actieve grondpolitiek, maar hanteert faciliterend grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente de gebiedsontwikkeling overlaat aan de grondeigenaren (zelfrealisatie). De grondexploitatie ligt derhalve bij de marktpartijen. De gemeente kan met behulp van een bestemmingsplan en de grondexploitatiewet enige invloed uitoefenen op het bouwprogramma (financiering categorieën woningen), de fasering en dergelijke. Met de grondeigenaren wordt een anterieure overeenkomst gesloten. Als dit niet lukt stelt de gemeente een exploitatieplan vast. Met een anterieure overeenkomst of exploitatieplan wordt kostenverhaal afgesproken. Dit betekent dat kosten voor planvorming en gemeentelijke investeringen die nodig zijn om de gebiedsontwikkeling te realiseren (bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen, hoofdontsluiting e.d.) worden verhaald op de private grondeigenaren. De gemeente loopt in beginsel hiermee geen (of zeer beperkt) financieel risico, maar de zeggenschap over de gebiedsontwikkeling is beperkt tot bestemmingsplan en anterieure overeenkomst of exploitatieplan.

7.3 Afwegingskader

De gemeente heeft aangegeven in het kader van dit evaluatieonderzoek ook te willen komen tot uitgangspunten voor toekomstige PPS-constructies. Wij beperken ons hier tot toekomstige PPS-constructies ten behoeve van woningbouw. Onderstaande adviezen hebben dus niet direct betrekking op de samenwerking met Mourik in CV Parijsch, maar op publiek-private samenwerking ten behoeve van woningbouw in de toekomst.

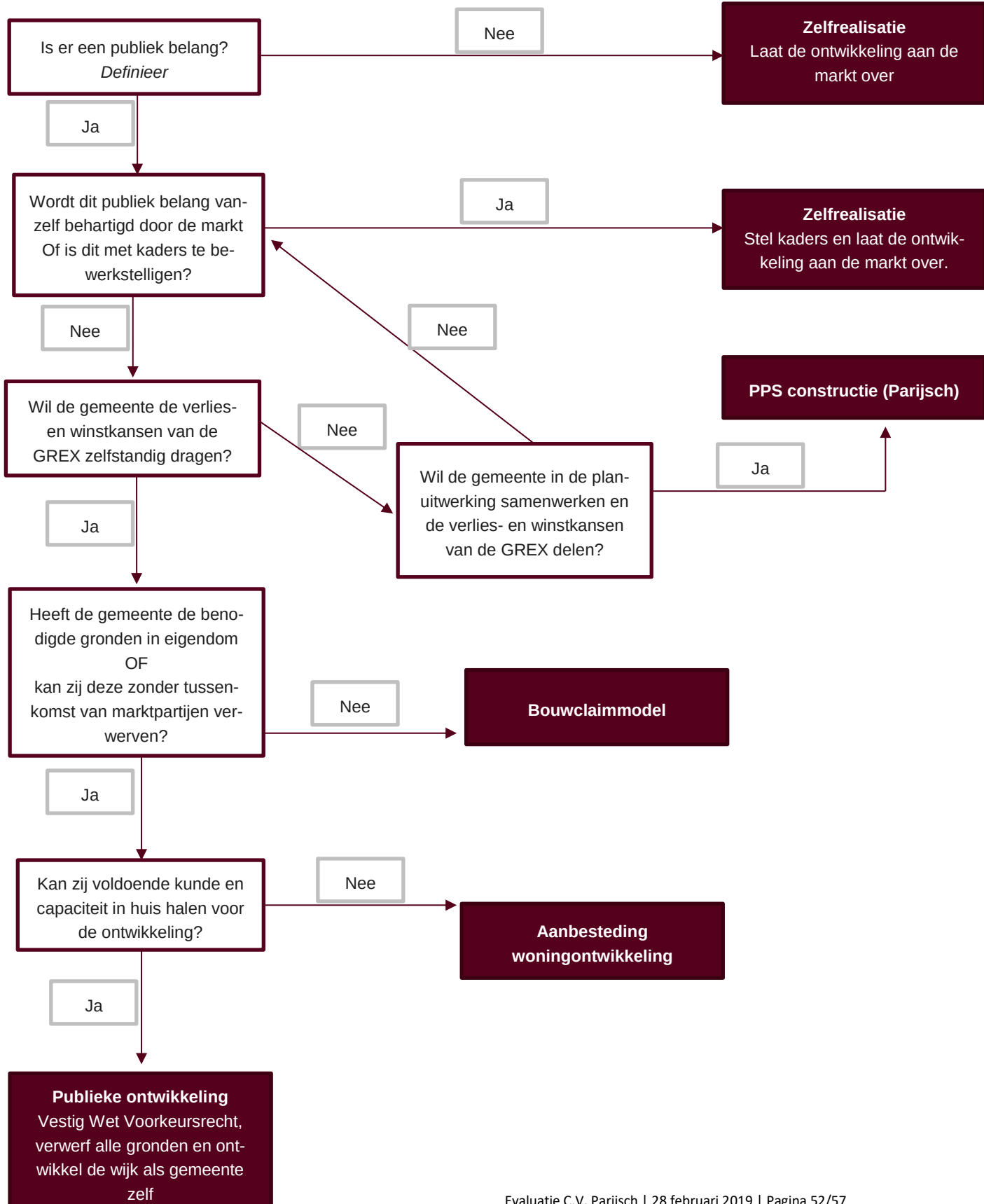
Wij adviseren de gemeenteraad en het College om gezamenlijk in gesprek te gaan over de rol van de gemeente en de gemeenteraad in verbonden partijen. Een PPS (zoals CV Parijsch) is een voorbeeld van een verbonden partij, waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft. Een nota verbonden partijen kan dienen als kaderstellend document met werkafspraken en uitgangspunten voor verbonden partijen zoals PPS-constructies in de toekomst. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan over wanneer de gemeente wel en geen verbonden partij aangaat, welke gemeentelijke functionarissen wel of niet deelnemen in het bestuur van verbonden partijen en hoe en wanneer de gemeenteraad betrokken wordt. Het afwegingskader dat we in dit deel van de rapportage bespreken vormt mogelijke input voor een dergelijke nota.

In algemene zin geldt voor alle PPS-constructies waar de gemeente aan deel neemt (of gaat deelnemen) dat de sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad beperkt zijn, omdat de gemeenteraad aan de voorkant kaders stelt en weinig aanvullende instrumenten heeft voor bijsturing van een verbonden partij. Bij de oprichting kan de PPS-constructie echter wel op een manier worden ingericht waardoor tussentijdse herijking mogelijk wordt. Bij een grote en langdurige gebiedsontwikkeling kan het helpen de ontwikkeling te faseren, zodat beide samenwerkingspartners ieder einde van een fase kunnen aangrijpen voor een evaluatiemoment en geleerde lessen in de volgende fase mee te nemen. Per fase kunnen dan de uitgangspunten (inhoudelijk, financieel) worden vastgelegd. De gemeenteraad kan bij oprichting van een PPS-constructie ook vragen om deze tussentijdse evaluatiemomenten en deze kunnen in een samenwerkingsovereenkomst worden opgenomen. In een SOK kan daarnaast een zogenoemde 'exitstrategie' worden opgenomen. Aan de voorkant kunnen partijen al afspraken maken over de voorwaarden waaronder een partij uit kan stappen. Hierdoor wordt bij voorbaat al beter duidelijk welke consequenties er aan het eventueel uitstappen verbonden zijn. Afsluitend nog een aantal nadranders die aanbevelingen vormen van een algemene aard:

16. Stelt een nota verbonden partijen op.
17. Maak voor het aangaan van een PPS bewust de keuze of je als gemeente actief grondbeleid wilt voeren en daarmee de kansen en risico's van een GREX wilt dragen.
18. Richt geen rechtspersoon voor samenwerking met marktpartijen op wanneer dat niet noodzakelijk is.
19. Faseer grootschalige ontwikkelingen, zodat er natuurlijke evaluatie en bijsturingen momenten ontstaan. Dit draagt bij aan de flexibiliteit van het construct.
20. Voorkom het gebruik van sideletters bij overeenkomsten, in het kader van leesbaarheid en transparantie.
21. Ben er in tijden dat de GREX financieel onder druk staat van bewust dat je in dat geval het belang deelt om kwaliteit te schrappen, maar het belang niet noodzakelijk kerwijs deelt om dit weer toe te voegen in betere tijden.
22. Zorg voor een duidelijk onderscheid tussen de commanditaire en de beherend vennoot.
23. Zorg voor stabiliteit in de bemensing aan de gemeentelijke kant en zorg voor goede en uitgebreide overdracht indien deze toch noodzakelijk blijkt.

Voor toekomstige PPS-constructies voor de woningbouw geldt dat er op voorhand geen ideaal-samenwerkingsmodel beschreven kan worden. Of en hoe er wordt samengewerkt, is situationeel afhankelijk.

Wel kunnen we iets zeggen over de keuzes die de gemeente moet maken in de aanloop naar het aangaan van een samenwerking. Deze keuzes hebben wij gevat in onderstaand beknopt afwegingskader.



7.4 Conclusie

Wij zien in CV Parijsch een entiteit waarin twee partijen vanuit hun specifieke belang samenwerken. Hoewel er sprake is van één entiteit, lijkt deze entiteit daardoor soms te bestaan uit een optelsom van belangen in plaats van de plek waar één gezamenlijk belang (het CV/stichtingsbelang) behartigd wordt. Daarnaast zien we dat besluitvorming en samenwerking in de historie van CV Parijsch veelal buiten het opgerichte construct hebben plaatsgevonden (denk aan de stuurgroep, projectteams, het directie-overleg etc.). Met een onafhankelijke projectorganisatie is de eerste stap gezet naar de borging van één gezamenlijk belang. Het is daarvoor wel van belang dat zowel de gemeente als Mourik erop vertrouwen dat in de stichting het gezamenlijk gedefinieerde belang behartigd wordt en er op een goede manier samengewerkt wordt. Hiervoor is een gelijke afstand tot de projectorganisatie van beide vennoten nodig. Uit de gesprekken komt naar voren dat het vertrouwen er nog onvoldoende lijkt te zijn. Dit hangt mede samen met onduidelijke invulling van rollen, onduidelijke SOK-afspraken, de vele personele wisselingen bij de gemeente, misverstanden in de communicatie en het verschil in karakter en doelstelling van publieke en private partijen die elkaar soms niet goed verstaan. Zowel de gemeente als Mourik hadden bij de start van Parijsch bovendien geen ervaring met dit soort samenwerkingsconstructies.

Al met al zien wij voldoende mogelijkheden om met behulp van deze PPS-constructie het laatste deel van de wijk Parijsch te realiseren. Er zit voldoende financiële potentie in de grondexploitatie en elk van de scenario's om de samenwerking te beëindigen is (mogelijk) kostbaar voor de gemeente, tijdrovend en complex. Het is onzeker of de gemeente er met Mourik goed uit komt in onderhandelingen, terwijl het laatste deel van de Parijsch al bij een ontwikkelaar belegd is. Er is wel een verbeterslag mogelijk in de samenwerking en in de governance (zie bovenstaande aanbevelingen). Voor de laatste fase van Parijsch adviseren wij om echt binnen het PPS-construct te gaan werken, te zorgen voor rolvastheid en deze te definiëren en formaliseren. De uitwisseling van wensen en belangen en overleg tussen vennoten en goede samenwerking, moet leiden tot een eenduidige opdracht (SOK) van de vennoten aan de stichting als beherend vennoot. Binnen de stichting dient deze opdracht vervolgens in gezamenlijkheid te worden uitgevoerd, waarbij goed ingerichte processen en procedures ertoe bijdragen dat erop vertrouwd kan worden dat binnen de kaders gewerkt wordt. Met de in dit hoofdstuk genoemde aanbevelingen hopen wij dat betrokken partijen meer comfort en duidelijkheid krijgen, dat op een aangename en effectieve manier kan worden samengewerkt en dat wederzijds vertrouwen van daaruit kan groeien.

8. Bestuurlijke reactie

GEM 1840748 / 20024

Inleiding

In 2018 hebben we enkele malen met de gemeenteraad gesproken over de evaluatie van de CV Parijsch. Zoals bij deze behandelingen aangegeven, staan wij als college achter de keuze van de gemeenteraad om deze evaluatie naar de CV Parijsch uit te voeren. We vinden het een goede zaak dat de gemeenteraad met deze evaluatie een duidelijk inzicht krijgt in de samenwerkingsstructuur, de keuzes die in het verleden zijn gemaakt, de wijze waarop vorm is gegeven aan de overeenkomsten en de mogelijkheden voor de verbetering van samenwerking.

Voortraject

Op 18 januari 2018 heeft de gemeenteraad unaniem een motie aangenomen, waarmee het college en de raad worden opgeroepen om de CV Parijsch te evalueren. Naar aanleiding van deze motie heeft de raad op 28 juni 2018 een besluit genomen over de vragen die in de evaluatie beantwoord moeten worden. Hierbij is eveneens afgesproken dat het onderzoek zou worden begeleid door een vertegenwoordiging van de gemeenteraad en het college. Voor dit onderzoek is dan ook een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit twee raadsleden, portefeuillehouder Wichgers en ambtenaren.

Omdat voor het onderzoek gespecialiseerde juridische en financiële kennis nodig was, is besloten om de evaluatie uit te laten voeren door een extern bureau. Twynstra Gudde heeft in de afgelopen maanden de evaluatie uitgevoerd.

Wij zijn tevreden over de rol die de begeleidingscommissie heeft gespeeld bij de totstandkoming van de rapportage. Bij het uitvoeren van de evaluatie is de begeleidingscommissie op verschillende momenten betrokken geweest, vanaf de selectie van de bureaus tot de uiteindelijke rapportage. Aan het eind van het traject heeft de begeleidingscommissie de rapportage getoetst op volledigheid en bekeken of de vragen die door de gemeenteraad zijn gesteld afdoende zijn beantwoord. Wij willen hierbij dan ook met name de raadsleden bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van het rapport.

Evaluatie CV Parijsch

Met belangstelling hebben we kennis genomen van de eindrapportage Evaluatie CV Parijsch van Twynstra Gudde. Wij zijn content met de grondige wijze waarop Twynstra Gudde het onderzoek heeft uitgevoerd. De combinatie van uitgebreid dossieronderzoek en interviews met diverse personen die betrokken zijn (geweest) bij de CV Parijsch, hebben geleid tot de rapportage. Wij zijn van mening dat de rapportage een goed beeld geeft van de totstandkoming van de CV en de ontwikkeling die deze heeft doorgemaakt.

De CV Parijsch is op 19 december 1995 opgericht en bestaat inmiddels dus al ruim 23 jaar. Dit is een lange periode voor een dergelijke samenwerking en de afgelopen jaren is er veel gebeurd. Dit blijkt ook uit de bevindingen van Twynstra Gudde. Samenwerking tussen twee partijen met soms uiteenlopende belangen is niet altijd makkelijk geweest. Daarbij trekt Twynstra Gudde echter ook een aantal positieve conclusies. Wij vinden het dan ook een belangrijke bevinding dat de gemeenteraad haar formele positie heeft kunnen uitvoeren bij de totstandkoming van de CV Parijsch en de vaststelling van de diverse samenwerkingsovereenkomsten en plannen voor de wijk Parijsch. De gemeenteraad heeft ook zelf besloten de ontwikkeling in Parijsch op afstand te zetten in een publiek private samenwerking. De gemeenteraad heeft de kaders van de samenwerking en de ontwikkeling van Parijsch vastgelegd. Verder

vinden we het positief dat Parijsch de gemeente tot nu toe geld heeft opgeleverd en dat ook de toekomstige winstprognose positief is.

Daarnaast moeten we constateren dat er nog veel te verbeteren valt in de huidige samenwerking. Er moet onder andere gewerkt worden aan meer transparantie, het strakker nakomen van de afspraken, verder herstel van het vertrouwen tussen de partners, aanscherping van de organisatiestructuur, meer inzicht in de grondexploitatie en het betrekken van de gemeenteraad. De aanbevelingen die Twynstra Gudde hiervoor heeft gedaan zijn wat ons betreft concreet en voor een groot deel goed uitvoerbaar, o.a. als het gaat om het beter vervullen van de vastgestelde rollen. Wel is voor de uitvoering van een aantal aanbevelingen ook de medewerking van Mourik nodig. We nemen de aanbevelingen voor zover deze binnen de bevoegdheid van het college vallen over en komen met een implementatieplan, dat aan de raad ter informatie wordt toegestuurd. Dit nadat het onderzoek is vastgesteld in de gemeenteraad.

Reeds in gang gezette verbeteringen

Nadat de raad in januari 2018 oproep tot het uitvoeren van een evaluatie, hebben de nodige ontwikkelingen plaatsgevonden. Zo vonden natuurlijk de gemeenteraadsverkiezingen plaats en trad in juni een nieuw college aan. Ook werd in Parijsch doorgewerkt aan de ontwikkeling van het gebied. Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben wij gedeeltelijk gewacht met het nemen van een aantal maatregelen, totdat de conclusies van de evaluatie bekend waren. Zo zorgen we dat de maatregelen die worden genomen ook doeltreffend zijn en aansluiten bij de conclusies van de evaluatie. Nu het onderzoek is afgerond, kunnen we ook op deze gebieden aan de slag met de maatregelen, aan de hand van de aanbevelingen van Twynstra en Gudde. De maatregelen die het college in het afgelopen jaar al heeft genomen, liggen in lijn met de aanbevelingen van het rapport.

Slot

Aan de hand van de aanbevelingen van Twynstra Gudde zullen we in de komende periode nader vorm geven aan het verbeteren van de samenwerking in de CV. Deze sluiten aan op de ontwikkeling die we reeds in gang hebben gezet. Voor een aantal aanbevelingen zullen we ook de medewerking van Mourik en de CV Parijsch nodig hebben. Wij zijn ons ervan bewust dat de belangen hierbij soms verschillend kunnen zijn, maar gaan ook voor de toekomst uit van een constructieve samenwerking met deze partijen.

Graag wisselen we op 18 maart 2019 met de gemeenteraad van gedachten over de rapportage "Evaluatie CV Parijsch". Na deze bijeenkomst komen we met een concreet voorstel aan de gemeenteraad voor de toekomstige samenwerking in de CV Parijsch.

9. Bijlagen

9.1 Overzicht geraadpleegde documenten en dossiers

Samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 12-12-1995, "Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding BV, gevestigd te Groot-Ammers voor het ontwikkelen van stadsuitleggebied "Parijsch".

BNG Rekeningafschrift Mourik Groot Ammers BV en CV banktransacties 2017.

Advies Boekel de Neree, 2013.

Aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

CV Parijsch, 2014: 'Plan van Aanpak, 2014'.

Tweede aanvullende samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 1995.

Statuten CV Parijsch, 18-12-1995

Financieringsovereenkomst gemeente Culemborg & CV Parijsch, 18-12-1995.

Gemeentewet, geldend van 01-01-2019-heden.

Herziening samenwerkingsovereenkomst gemeente Culemborg en Mourik BV, 27 maart 2001.

Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 29-03-2001, "Het sluiten van een herzieningsovereenkomst samenwerkingsovereenkomst met Johan Mourik & Co Holding B.V., gevestigd te Groot-Ammers in het kader van het stadsuitleggebied "Parijsch".

Herzieningsovereenkomst Aanvullende Samenwerkingsovereenkomst, 27 maart 2001.

2e Herzieningsovereenkomst Parijsch, 22-02-2008.

Raadsvoorstel gemeente Culemborg, 20-11-2007, "2e Herzieningsovereenkomst Parijsch".

Gemeente Culemborg, Raadsvoorstel 17-02-2010, registratienummer 108063.

Gemeente Culemborg, Collegevoorstel 30 november 2015, registratienummer GEM - 1527774/1210.

Ton & Van den Broecke Notarissen, 03-08-2015, "Statutenwijziging".

Culemborg Parijsch en Atelier Dutch Design, 04-09-2015, "Masterplan Parijsch Culemborg.

Gemeente Culemborg, Raadsvoorstel 15-09-2011, "Raadsvoorstel Duurzame Energievoorziening Parijsch Zuid", registratienummer 011888.

Gemeente Culemborg, Collegevoorstel 30 november 2015, registratienummer GEM - 1527774/1210.

Samenwerkingsovereenkomst CV Ontwikkelingsmaatschappij Parijsch en Heijmans Vastgoed BV.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Niet verlagen afdracht aan het fonds stadsuitleg", registratienummer 1524956/184.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Masterplan Parijsch 2.0 Distelvlinderlaan", registratienummer 1524956/184.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Masterplan Parijsch 2.0 Laan naar Parijsch/Distelvlinderlaan", registratie-nummer 52495611/84.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Masterplan Parijsch 2.0 Laan naar Parijsch", registratienummer 1529561/184.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Amendement: Duurzaam Parijsch", registratienummer 1524956/184.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Motie Verkeersveiligheid Zijdevlinderlaan t.b.v. Sporthal Parijsch & Bredeschool West, registratienummer 1629727/14298.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Motie aanleg hoofdstructuur wegen Parijsch met name Laan naar Parijsch, registratie-nummer 1629736/14306.

Gemeente Culemborg, 05-12-2017, "Raadsvoorstel Vaststellen Masterplan Parijsch", registratienummer GEM – 1737039/437.

Gemeente Culemborg, 03-03-2016, "Raadsvoorstel Masterplan 2.0 Parijsch en grondexploitatie Parijsch", registratienummer 1524956/184.

Aangepaste Organisatiestructuur en procedures voor CV ontwikkelingsmaatschappij Parijsch, december 2000.

3e Herzieningsovereenkomst Parijsch, juni 2017.

Gemeente Culemborg, 05-12-2017, "Raadsvoorstel Vaststellen Masterplan Parijsch", registratienummer GEM – 1737039/437.

Gemeente Culemborg, 15-11-2018, "Informeren gemeenteraad over evaluatie CV Parijsch en kwaliteitsverbetering Parijsch", registratienummer GEM 1841073/19298.

Gemeente Culemborg, 18-01-2018, "Motie toekomstbestendige wijk duurzaam en groen", registratienummer 1839626/1801.

Juridisch Advies van Van Schoonhoven in 't Veld ten aanzien van aanbesteding werken bij de samenwerking tussen Mourik BV en gemeente.

Woonvisie Culemborg 2017-2026.

Samenwerkingsovereenkomst Parijsch tussen CV Parijsch en Heijmans BV, bijlage 1.22.

Notitie verbonden partijen, Commissie BBV, 2016.

Wetboek van koophandel.

College van Burgemeester en Wethouders Culemborg, 'Informatienotitie: informatienotitie plan van aanpak C.V. Parijsch', 26 juni 2014.

Atelier Dutch, 4-11-2015, 'Masterplan Parijsch Culemborg'.

Grondexploitatie 29 januari 2015 (vertrouwelijke powerpoint).

Brief CV Parijsch aan Mourik Groot-Amers BV, 19 oktober 2012, PAR-120048/45.

Gemeente Culemborg, 15-12-2015, Besluitenlijst van de vergadering van Burgemeester en Wethouders.

9.2 Overzicht geïnterviewde personen

1. Paul van Joolingen (voormalig procesbegeleider CV Parijsch)
2. Gerard Vlekke (secretaris gemeente)
3. Monica Wichgers (wethouder)
4. Saskia Bosman (huidig manager verantwoordelijk voor Parijsch)
5. Ed Stijnen (vorig manager verantwoordelijk voor Parijsch)
6. Peter Schinkel (planeconoom gemeente)
7. Ine van de Hurk (projectleider samenwerking CV Parijsch vanuit gemeente)
8. Henkjan Kievit (directeur CV Parijsch)
9. Jan Hartog (algemeen directeur Mourik en bestuurder stichting Parijsch)
10. Notaris Verhoeks (betrokken geweest bij overeenkomsten)
11. Jan Knopper (civieltechnisch projectleider vanuit gemeente)
12. Fikreta Ibrahimovic (wijkmanager gemeente Culemborg West)
13. Maisa Verweij (voormalig projectleider vanuit de gemeente)
14. Ton van Beek (financieel adviseur bij Mourik)
15. Henk van Haren (was bestuurslid van stichting Parijsch)