

grondige problemen

een onderzoek naar bedrijventerreinen

in de gemeente Lansingerland



Rekenkamer

LANSINGERLAND

grondige problemen

een onderzoek naar bedrijventerreinen in

de gemeente Lansingerland



Rekenkamer

LANSINGERLAND

voorwoord

Een onderzoek naar het economisch beleid leidt onder de huidige omstandigheden, mede gezien de forse financiële implicaties al snel tot een onderzoek naar bedrijfsterreinen. Dit geldt zeker voor de Gemeente Lansingerland, die met een drietal grote bedrijfsterreinen een belangrijke speler is in de regionale concurrentieslag onder grootschalige projecten en ondernemingen, die veel vierkante meters nodig hebben.

Mede door de economisch crisis is de exploitatie van deze bedrijfsterreinen een financiële lodenlast geworden. Deels omdat ondanks alle inspanningen van de zijde van de gemeente bedrijven gewoon weg de middelen niet (meer) hebben om flink te investeren of te gaan verhuizen. Maar voor een ander deel zijn de financiële problemen ook het gevolg van eigen gemeentelijke handelen. Het zogenoemde “on hold” beleid ter aanzien van een deel van het bedrijventerrein Prisma is een wel overwogen politiek besluit geweest met het oog op de komst van een aantal grootschalige en bijzondere projecten als het FOC (Factory Outlet Center) en het AW (Adventure World). Nu in ieder geval de FOC achter de horizon is verdwenen, wordt de keerzijde van dit on hold beleid scherp zichtbaar in de vorm van dreigende financiële afboekingen en rentelasten. Uiteraard had dit grotendeels kunnen worden voorkomen door de terreinen gewoon vol te laten lopen met reguliere projecten, waardoor er naar alle waarschijnlijkheid een groot gedeelte van de nog uit te geven grond ten noorden van de A12 verkocht zou zijn. Toch is dit een net te gemakkelijke redenering. De beslissing om voor grote en bijzondere projecten te gaan is op zich geen verkeerde keuze. Echter het belang van gedetailleerde marktverkenningen en analyses zijn dan zonder meer noodzakelijk. En daar heeft het grotendeels aan ontbroken. De wens en de ambitie om in het oog lopende en prominente projecten als een station, een FOC en een AW binnen te halen heeft uiteindelijk geleid tot een minder scherpe blik op de mogelijke risico's van een dergelijk beleid. De financiële gevolgen zullen nu, zolang de crisis doorloopt, uiteindelijk afgewenteld worden op de inwoners van Lansingerland (en Zoetermeer). Dat is vrijwel niet meer te voorkomen. Wel kan er uiteraard worden geleerd van de ervaringen met het beleid voor bedrijfsterreinen. Dat daar dan in elk geval lering uit wordt getrokken.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gesproken met medewerkers van de Gemeente Lansingerland en de gemeenschappelijke regelingen Bleizo en het Bedrijvenschap Hoefweg. De rekenkamer is hen allen zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Karin van Wingerde en Evelien van Rij (projectleider).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Lansingerland



deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

9	1-1	aanleiding
10	1-2	doel- en vraagstelling
10	1-2-1	doelstelling
10	1-2-2	vraagstelling
10	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

13	2-1	inleiding
13	2-2	hoofdconclusies
14	2-3	toelichting hoofdconclusies
18	2-4	aanbevelingen

3 reactie B en W

21	3-1	algemeen
21	3-1-1	aanbevelingen met betrekking tot de besturen van de
22	3-1-2	aanbevelingen met betrekking tot de weerstandscapaciteit
23	3-1-3	aanbevelingen met betrekking tot de
24	3-2	bijlage Reactie op conclusies rekenkamerrapport
24	3-2-1	financiële tegenvallers
24	3-2-2	afstand tot de Gemeenschappelijke Regelingen
25	3-2-3	aansluiting grondexploitaties van de GR Bleizo en GR
26	3-2-4	rekening houden met tegenvallers
27	3-2-5	uitgiftetermijn
27	3-2-6	marktonderzoek

4 nawoord

29	4-1	verschillen van inzicht
29	4-1-1	aansluiting tussen de plannen
31	4-1-2	informatie bij startbeslissing Bleizo
32	4-1-3	gemeente en gemeenschappelijke regelingen
33	4-1-4	maximale duur ontwikkelingen
33	4-2	nawoord per aanbeveling
33	4-2-1	afstemming gemeenschappelijke regelingen
34	4-2-2	inschatting benodigde weerstandscapaciteit
36	4-2-3	informatievoorziening aan de gemeenteraad

1 inleiding

1-1 aanleiding

'Aderlating van miljoenen door leegstand bedrijventerreinen',¹ 'Verliezen van gemeenten op grondposities lopen fors op.'² De leegstand van kantoren- en bedrijventerreinen staat de laatste jaren in toenemende mate in de belangstelling van politiek en maatschappij. De oorzaak van een overschot aan bedrijventerreinen in Nederland is tweeledig. Enerzijds zijn er de afgelopen jaren veel nieuwe bedrijventerreinen tot ontwikkeling gekomen.³ Anderzijds staat de vraag naar bedrijventerreinen vanwege de financiële crisis onder druk. Dit brengt voor gemeenten die bezig zijn met de aanleg van veel nieuwe bedrijventerreinen het risico mee dat zij hun grond op deze terreinen niet kunnen verkopen. Dit kan belangrijke financiële gevolgen hebben.⁴

Deze beide ontwikkelingen zijn ook van invloed op de gemeente Lansingerland. Lansingerland is een jonge gemeente met een grote regionale opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Met het oog op toekomstige groei heeft de gemeente in het verleden grondposities verworven en verschillende bedrijventerreinen (her)ontwikkeld. Doorgaans is het de bedoeling dat een gemeente met een grote hoeveelheid uitgeefbaar terrein jaarlijks een gepland aantal hectare uitgeeft. De financiële gevolgen van het niet tijdig kunnen uitgeven zijn aanzienlijk. Zo komt uit onderzoek van bureau Fakton naar voren dat, omgerekend naar het aantal inwoners, in Lansingerland de verliezen op de grondposities van alle gemeenten het grootst zijn.⁵ Per inwoner zou het verlies in Lansingerland neerkomen op € 2.600.

In het onderzoeksplan 2012 heeft de Rekenkamer Lansingerland aangekondigd een onderzoek te gaan doen naar het economisch beleid en bedrijventerreinen in het bijzonder. De gemeente Lansingerland heeft in samenwerking met het bedrijfsleven en belangenorganisaties economisch beleid opgesteld dat is samengevat in de 'Economische visie Lansingerland 2011-2016. Focus op ondernemen.' Deze economische visie is in maart 2011 door de gemeenteraad vastgesteld. Op een aantal terreinen van het economisch beleid is Lansingerland succesvol. Zo is de ontwikkeling van het aantal WWB-uitkeringen in Lansingerland gunstiger dan de landelijke trend.⁶ Het aantal

¹ 'Aderlating van miljoenen door leegstand bedrijventerreinen', geraadpleegd op 14 augustus 2012, via www.gemeente.nu.

² 'Verliezen van gemeenten op grondposities lopen fors op' (27 december 2012). *Het Financieele Dagblad*.

³ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*, Den Haag/Bilthoven, 2009.

⁴ Zie bijvoorbeeld het recente onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam naar grondexploitaties (2012).

⁵ 'Verliezen van gemeenten op grondposities lopen fors op' (27 december 2012). *Het Financieele Dagblad*. Zie tevens de brief van het college van B & W van 16 januari 2013 naar aanleiding van deze berichtgeving, U13.00441.

⁶ Gemeente Lansingerland (2012). *Nota Arbeidsmarktbeleid 'De schakel naar de Arbeidsmarkt'*.

niet-werkende werkzoekenden ligt in Lansingerland ook veel lager dan in de rest van de regio en het landelijk gemiddelde.⁷

Problemen doen zich echter voor bij de verkoop van grond op bedrijventerreinen. Gezien de economische ontwikkelingen en de grote hoeveelheid beschikbare grond op bedrijventerreinen in Lansingerland, richt dit onderzoek zich op de vraag hoe het beleid ten aanzien van de ontwikkeling en verkoop van bedrijventerreinen wordt uitgevoerd en tot welke resultaten dit leidt. Omdat het overgrote deel van de nog te verkopen grond ligt binnen de terreinen Oudeland, Prisma en Bleizo,⁸ besteedt dit onderzoek aan die terreinen in het bijzonder aandacht.

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in en een oordeel te geven over opzet, werking en resultaten van het economisch beleid van de gemeente Lansingerland ten aanzien van de ontwikkeling en acquisitie van de bedrijventerreinen Oudeland, Bleizo en Prisma. Hierbij zal de rekenkamer met name aandacht besteden aan het tempo waarop de gemeente de gronden kan uitgeven. Ook onderzoekt de rekenkamer de inspanningen van de gemeente om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren voor ondernemers en de tevredenheid van ondernemers over het acquisitiebeleid van de gemeente. Tot slot gaat de rekenkamer na of de gemeenteraad over dit alles adequaat wordt geïnformeerd.

1-2-2 vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe is het economisch beleid ten aanzien van de ontwikkeling en acquisitie van de bedrijventerreinen Oudeland, Bleizo en Prisma opgezet, leidt dit tot de beoogde resultaten en wordt de raad hierover adequaat geïnformeerd?

Deze vraag is uitgewerkt in verschillende onderwerpen waarbij de beleidscyclus van het aan- en verkopen van grond wordt gevolgd. Daarbij wordt aandacht besteed aan:

- de beslissing om risicovol de onderzochte bedrijventerreinen te ontwikkelen;
- de actualisatie van de projecten (o.a. beoogde verkopen per jaar);
- de (financiële) risico's;
- de informatievoorziening aan de raad;
- het acquisitiebeleid en de tevredenheid van ondernemers.

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen en bevat het antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Dit deel van het rapport is openbaar.

⁷ Gemeente Lansingerland (2012). Nota Arbeidsmarktbeleid 'De schakel naar de Arbeidsmarkt'.

⁸ Zie tabel 2-2 op pagina 35 van dit rapport.

In de nota van bevindingen worden de deelvragen beantwoord. Hierin staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Omdat het verstrekken van de informatie uit dit deel van het rapport de economische en financiële belangen van de gemeente kan schaden, is dit deel alleen vertrouwelijk ter beschikking gesteld aan de leden van het college van B en W en de gemeenteraadsleden.

De bestuurlijke nota, de nota van bevindingen en de bijlagen vormen samen het rekenkamerrapport.

Let op
baggerspecie



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 inleiding

Voor een goede interpretatie van de conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk is het volgende van belang. De financiële crisis heeft in heel Nederland belangrijke gevolgen voor de bouw. Dit geldt ook voor de bouw van bedrijventerreinen en de gemeentelijke grondexploitaties. Hierin is Lansingerland niet uniek. De problemen vanwege de grondexploitaties zijn in Lansingerland wel omvangrijk. Deze problemen zijn ontstaan door besluiten die in het (verre) verleden zijn genomen. Deze besluiten kunnen niet meer teruggedraaid worden. Ook is het vaak niet terecht om deze besluiten met de kennis van nu te beoordelen. Toen de gemeente besloot om risicovol te investeren in bedrijventerreinen was in veel gevallen de crisis nog ver weg. Desondanks had men toen ook kunnen weten dat economisch goede en slechte tijden elkaar kunnen afwisselen. Hier had men wel rekening mee moeten houden. Bovendien kan de gemeente leren van deze besluiten uit het verleden. Daarom besteedt dit rapport hier toch aandacht aan.

De problematiek waarmee de gemeente nu te maken heeft, zal niet met één besluit op te lossen zijn. Wél kan ernaar gestreefd worden om de schade zo veel mogelijk te beperken. De conclusies zullen hier nader op ingaan. Dit onderzoek beslaat de periode tot eind 2012. Sinds het begin van 2013 heeft het college onder andere in het kader van de jaarrekening 2012 diverse maatregelen genomen ten aanzien van de in dit rapport besproken bedrijventerreinen. Het gaat hierbij om maatregelen die binnen een grotere context (het geheel aan aanpassingen binnen de grondexploitatie, etcetera) beoordeeld moeten worden. Dit vergt intensief onderzoek. De rekenkamer heeft deze maatregelen daarom niet meer mee kunnen nemen binnen dit onderzoek.

2-2 hoofdconclusies

1 financiële tegenvallers

De risicovolle ontwikkeling van bedrijventerreinen heeft negatieve financiële gevolgen, in de orde van grootte van miljoenen, voor de gemeente. Het college en de gemeenteraad hebben begin 2008 op basis van onvolledige informatie, zonder marktonderzoek en onder hoge tijdsdruk, besloten om risicovol in Bleizo deel te nemen. Volledige informatie had het beeld kunnen geven dat het onverstandig zou zijn geweest voor de gemeente Lansingerland om risicovol deel te gaan nemen in de Bleizo ontwikkeling. In 2012 hebben het college en de gemeenteraad in een aantal gevallen onvoldoende zicht op de financiële situatie van de onderzochte bedrijventerreinen. De grondexploitaties van het Bedrijvenschap en Bleizo sluiten niet op elkaar aan. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat de grondexploitaties onvoldoende rekening houden met kosten die wel gemaakt moeten worden. Het college houdt ook onvoldoende rekening met tegenvallers.

2 aansturing van de gemeenschappelijke regelingen

De gemeente heeft onnodig een te grote afstand gehouden tot de gemeenschappelijke regelingen. De collegeleden die in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen zaten, hebben er in 2012 niet voor gezorgd dat de financiële plannen van de gemeenschappelijke regelingen op elkaar aansloten. De gemeenteraad heeft niet alle informatie gekregen die zij nodig heeft om de financiële belangen van de regio (Lansingerland en Zoetermeer) te behartigen.

3 ondernemersgerichtheid

Ondanks het moeilijke economische klimaat, spant het college zich op een goede manier in om ondernemers te overtuigen om zich in de gemeente te vestigen.

2-3 toelichting hoofdconclusies

1 financiële tegenvallers

De risicovolle ontwikkeling van bedrijventerreinen heeft negatieve financiële gevolgen, in de orde van grootte van miljoenen, voor de gemeente. Het college en de gemeenteraad hebben begin 2008 op basis van onvolledige informatie, zonder marktonderzoek en onder hoge tijdsdruk, besloten om risicovol in Bleizo deel te nemen. Volledige informatie had het beeld kunnen geven dat het onverstandig zou zijn geweest voor de gemeente Lansingerland om risicovol deel te gaan nemen in de Bleizo ontwikkeling. In 2012 hebben het college en de gemeenteraad in een aantal gevallen onvoldoende zicht op de financiële situatie van de onderzochte bedrijventerreinen. De grondexploitaties van het Bedrijvenschap en Bleizo sluiten niet op elkaar aan. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat de grondexploitaties onvoldoende rekening houden met kosten die wel gemaakt moeten worden. Het college houdt ook onvoldoende rekening met tegenvallers.

Negatieve financiële gevolgen

- De gemeente heeft recent nagenoeg geen grond op de nieuwe bedrijventerreinen verkocht, terwijl de gemeente nu en de komende jaren wel rente moet betalen vanwege de al gedane investeringen.

Start risicovolle participatie in Bleizo in 2008

- Op het moment dat Lansingerland risicovol binnen Bleizo ging participeren door een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met Zoetermeer, was er geen marktonderzoek om de verwachte vraag naar bedrijven- en kantoorterreinen te onderbouwen.
- In de documenten waarop de beslissing om risicovol in Bleizo te investeren, is gebaseerd, staan de belangrijkste risico's wel genoemd. Deze documenten bevatten echter geen beeld van de mogelijke financiële omvang van deze risico's.
- In de financiële verkenning van de ontwikkeling Bleizo staat dat deze onder zeer hoge tijdsdruk is opgesteld en dat hierdoor de gebruikelijke zorgvuldigheid en kwalitatieve standaarden niet in acht genomen konden worden. Bij een risicovolle investering van een dusdanige omvang zou men verwachten dat het college ervoor zou zorgen dat er een zorgvuldige financiële verkenning wordt opgesteld. Dit is niet gebeurd.

Geen aansluiting grondexploitatie van Bleizo en het Bedrijvenschap

- De gemeente Lansingerland heeft een financieel belang in het Bedrijvenschap en Bleizo:
 - De gemeenten Lansingerland en Zoetermeer hebben samen twee gemeenschappelijke regelingen opgericht: het Bedrijvenschap en Bleizo.
 - De winsten en verliezen die deze gemeenschappelijke regelingen maken, worden over deze gemeenten verdeeld.
 - Een deel van de gronden van het Bedrijvenschap is in 2007 in verband met de Bleizo-ontwikkeling *on hold* gezet: deze gronden mogen niet verkocht worden omdat ze misschien nodig zijn voor de Bleizo-ontwikkeling. Dit is de ontwikkeling van het stationsgebied van Bleizo met onder andere leisure functies.
 - Door de *on hold*-situatie ontstonden er extra kosten (rente, juridische kosten etc.) voor het Bedrijvenschap. In de bestuursovereenkomst over Bleizo staat dat Bleizo alle kosten voor het Bedrijvenschap vanwege de *on hold*-situatie moet compenseren. Bleizo kan dit verrekenen met de grondprijs die Bleizo aan het Bedrijvenschap moet betalen of kan dit door middel van een apart bedrag aan het Bedrijvenschap betalen.
- Het Bedrijvenschap, Bleizo en de gemeenten hebben geen heldere afspraken op papier gezet over welke partij, welke kosten (type en bedrag) op welke manier zal moeten vergoeden. Het is onduidelijk wanneer Bleizo welk type kosten aan het Bedrijvenschap zal vergoeden, hoe hoog deze kosten zijn, of Bleizo deze zal betalen in de grondprijs of in een aparte bijdrage van Bleizo aan het Bedrijvenschap en of dit afhankelijk is van de komst van het station met bijbehorende functies. Hierdoor hebben het college en de raad onvoldoende zicht op de kosten vanwege de *on hold*-situatie en op de vraag of deze kosten binnen de grondexploitaties van het Bedrijvenschap en Bleizo gedekt worden.
- Om te weten of alle kosten die betaald moeten worden, ook binnen een grondexploitatie gedekt worden, is het van belang dat de grondexploitaties van het Bedrijvenschap en Bleizo op elkaar aansluiten. Hiervoor was in 2012 het volgende van belang:
 - Beide gemeenschappelijke regelingen hebben een grondexploitatie voor zowel het scenario dat de Bleizo ontwikkeling doorgaat (het Bedrijvenschap verkoopt de *on hold*-gronden aan Bleizo) alsook voor het scenario dat de Bleizo ontwikkeling niet doorgaat (de gronden worden niet aan Bleizo doorverkocht).
 - In de grondexploitatie van Bleizo sluiten de prijzen voor de *on hold*-gronden en een eventuele aparte bijdrage wegens de *on hold*-situatie aan op de bedragen in de grondexploitatie van het Bedrijvenschap.
- Van het bovenstaande was geen sprake.
 - De grondexploitatie van Bleizo van 2012 kende geen post voor de aankoop van de *on hold*-gronden en geen post voor de bijdrage aan het Bedrijvenschap vanwege de *on hold*-gronden.
 - De grondexploitatie van het Bedrijvenschap sloot begin 2012 niet aan op de plannen die op dat moment voor het gebied golden, namelijk de plannen rond Bleizo. Het Bedrijvenschap kende wel een concept grondexploitatie die uitging van de plannen rond Bleizo, maar deze was in 2012 niet meer actueel. Het jaarverslag van het Bedrijvenschap maakte overigens niet helder dat de grondexploitatie niet gebaseerd is op de Bleizo ontwikkeling.

Hierdoor heeft de gemeenteraad geen goed beeld kunnen krijgen van de grondexploitatie.

- Bleizo houdt bij zijn weerstandcapaciteitberekening rekening met extra kosten vanwege een mogelijke bijdrage aan de vennootschap wegens de onhold-situatie die vele malen lager zijn dan de extra kosten waar het Bedrijvenschap van uitgaat. Hierdoor bestaat de kans dat Bleizo een hogere bijdrage aan het Bedrijvenschap moet gaan betalen dan Bleizo verwacht had en dat daardoor de resultaten van Bleizo voor de gemeenten tegen kunnen vallen.

Zicht op tegenvallers in 2012

- Weerstandscapaciteitsberekeningen zijn complex en de uitkomst van deze berekeningen is sterk afhankelijk van schattingen. Daarom is het van belang dat het college de uitkomst van deze berekeningen controleert en vergelijkt met inschattingen van de verwachte orde van grootte van de uitkomsten. Als de berekende bedragen veel lager liggen, ligt het voor de hand om deze berekeningen aan te passen.
- Dit heeft het college in 2012 onvoldoende gedaan. De berekende bedragen voor de benodigde weerstandscapaciteit liggen veel lager dan een inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit op basis van de IFLO-norm. Het is niet aannemelijk dat de onderzochte bedrijventerreinen een lager risicoprofiel hebben dan gemiddeld.
- Het college gaat er ten onrechte vanuit dat een aantal tegenvallers, zoals lagere verkoopprijzen van grond, gecompenseerd zal worden door meevallers, zoals hogere verkoopprijzen. De kans dat deze meevallers zich op eenzelfde moment voordoen als de tegenvallers, is namelijk klein.
- Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit zou met een slechter verkoopscenario rekening gehouden moeten worden dan het scenario uit de grondexploitatie.
 - Het college houdt binnen zijn weerstandscapaciteit slechts rekening met één jaar vertraging bij Oudeland.
 - Bleizo en het Bedrijvenschap houden in 2012 geen rekening met het risico van vertraging.
- Als de tekorten van een gemeenschappelijke regeling voor bijvoorbeeld 50% voor rekening komen van de gemeente, dan moet de gemeente hiermee rekening houden bij de berekening van haar weerstandscapaciteit. Bij de bepaling van de hoogte van het bedrag waarmee de gemeente rekening moet houden, zou het niet moeten uitmaken of de risico's bestaan bij een gemeenschappelijke regeling of bij een project van de gemeente zelf. Het berekende bedrag zou hetzelfde moeten zijn, zij het dat het wel door twee gedeeld moet worden omdat de risico's maar voor de helft voor rekening komen voor de gemeente. In het geval van Bleizo, is er echter sprake van een andere berekeningssystematiek waardoor het college het bedrag voor Bleizo binnen de benodigde weerstandscapaciteit veel lager berekent. Dit komt door de manier waarop Bleizo en het college werken met zekerheidspercentages.⁹ Hierdoor is het bedrag waarmee het college rekening houdt binnen de benodigde

⁹ Zowel Bleizo als Lansingerland voeren een berekening uit met een zekerheidspercentage waardoor het berekende benodigde bedrag lager uitkomt. Daarnaast werkt Bleizo met een lager zekerheidspercentage dan Lansingerland waardoor het bedrag lager uitkomt. Dit wordt toegelicht in de paragrafen 5-5-7 en 5-5-8 van de nota van bevindingen.

weerstandscapaciteit kleiner dan 50% van het bedrag waarmee het college rekening zou houden als Bleizo volledig door de gemeente ontwikkeld zou worden.

- Voor raadsleden is het van belang dat zij op een laagdrempelige manier, bijvoorbeeld in een notitie, toegang kunnen krijgen tot informatie over de belangrijkste uitgangspunten die het college bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit hanteert. Deze belangrijkste uitgangspunten zijn onder andere:
 - de meegenomen risico's;
 - de bij deze risico's behorende bedragen;
 - de verbanden tussen de risico's (risico's die niet of wel tegelijkertijd optreden en bijvoorbeeld geacht worden elkaar te compenseren);
 - de bedragen waarmee voor een bepaald project, als Bleizo, rekening is gehouden.

Gemeenteraadsleden kunnen het overgrote deel van deze informatie alleen tot zich nemen als zij met een ambtenaar het computersysteem gaan bekijken en de ambtenaar de benodigde weerstandscapaciteit uitrekt. Op die manier is deze informatie niet op een laagdrempelige manier toegankelijk voor raadsleden.

2 aansturing van de gemeenschappelijke regelingen

De gemeente heeft onnodig een te grote afstand gehouden tot de gemeenschappelijke regelingen. De collegeleden die in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen zaten, hebben er in 2012 niet voor gezorgd dat de financiële plannen van de gemeenschappelijke regelingen op elkaar aansloten. De gemeenteraad heeft niet alle informatie gekregen die zij nodig heeft om de financiële belangen van de regio (Lansingerland en Zoetermeer) te behartigen.

- De positie van de gemeente ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen is als volgt:
 - De zeggenschap over de gemeenschappelijke regelingen berust bij de collegeleden die in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen zitten.
 - Zij moeten ook de financiële belangen van de regio behartigen.
 - Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft toegang tot alle informatie waarover de gemeenschappelijke regeling beschikt.
 - Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling moet aan de gemeenteraden alle inlichtingen verstrekken die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is.
- De collegeleden in de besturen van deze gemeenschappelijke regelingen moeten de financiële belangen van de regio (de twee gemeenten) behartigen. In dat licht was het verstandig geweest als zij de projectorganisaties van de gemeenschappelijke regelingen de opdracht hadden gegeven om de financiële plannen af te stemmen. Zij hebben er echter tot eind 2012 niet voor gezorgd dat de financiële plannen van Bleizo en het Bedrijvenschap op elkaar afgestemd werden. De informatie die daarvoor nodig was, hadden zij wel kunnen krijgen.
- De gemeenteraad heeft de concept grondexploitatie van het Bedrijvenschap die uitging van de plannen rond Bleizo niet ontvangen. Voor het behartigen van de financiële belangen van de regio (Lansingerland en Zoetermeer) is dit belangrijke informatie. Daarom zou het goed zijn als de raad deze informatie zou krijgen.

3 ondernemersgerichte gemeente

Ondanks het moeilijke economische klimaat, spant het college zich op een goede manier in om ondernemers te overtuigen om zich in de gemeente te vestigen.

- De gemeente kent een goede dienstverlening naar ondernemers en hanteert een actieve acquisitiestrategie. Belangrijke aspecten daarin zijn het promoten van de gemeente bij ondernemers van buiten de regio, het organiseren van bijeenkomsten voor nieuwe en bestaande ondernemers, de zogeheten eenloketgedachte en het actief begeleiden van nieuwe ondernemers in het vestigingsproces.
- Het college heeft zijn doelstelling om naast het bestaande parkmanagement op Oudeland op ten minste twee bedrijventerreinen (een vorm van) parkmanagement in te voeren, gerealiseerd.
- De geïnterviewde ondernemers zijn zeer tevreden over de dienstverlening en acquisitiestrategie van de gemeente. Hoewel de acquisitiestrategie voor de ondernemers niet de belangrijkste reden was om zich in Lansingerland te vestigen, heeft de acquisitiestrategie daaraan wel een positieve bijdrage geleverd.

2-4 aanbevelingen

De financiële problemen rond de risicovolle ontwikkeling van bedrijventerreinen zijn niet direct op te lossen door vanaf nu een ander beleid te voeren. Het college zet zich al op een goede manier in door met behulp van goede dienstverlening en acquisitiestrategie een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren voor ondernemers. Voor de gemeente is het de opgave om in deze moeilijke tijd voor een zo goed mogelijke strategie ten aanzien van de ontwikkeling van de onderzochte terreinen te kiezen. Hiervoor is het van belang dat het college en de gemeenteraad goed op de hoogte zijn van de stand van zaken ten aanzien van de bedrijventerreinen en dat de gemeente gebruikmaakt van de invloed die zij kan hebben op de ontwikkelingen binnen de gemeenschappelijke regelingen. In dit licht beveelt de rekenkamer aan om enkele verbeteringen door te voeren.

Aanbevelingen aan het college:

- 1 Draag aan de leden van het college die zitting hebben in de besturen van de gemeenschappelijke regelingen op om te bewerkstelligen dat:
 - het Bedrijvenschap en Bleizo heldere afspraken op schrift stellen over welke partij, welke kosten (type en bedrag), op welke manier zal moeten vergoeden. Hierbij is het ook van belang dat de grondexploitatie van het Bedrijvenschap een eenduidig beeld geeft over de mogelijke bijdrage die het Bedrijvenschap aan de vennootschap zou moeten betalen.
 - het Bedrijvenschap en Bleizo een scenario in kaart brengen voor als er geen station komt en hierbij rekening wordt gehouden met het gelijktijdig aanbieden van veel dezelfde type gronden op Prisma en Bleizo.
 - het Bedrijvenschap en Bleizo de grondexploitaties op elkaar afstemmen:
 - (1) uitgaan van dezelfde ruimtelijke ontwikkeling;
 - (2) dezelfde bedragen kennen voor de eventuele doorverkoop van grond en tussen de gemeenschappelijke regelingen te verrekenen bedragen.

- 2 Verbeter de inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit die de gemeente nodig heeft om risico's binnen de grondexploitaties en de gemeenschappelijke regelingen op te vangen:
 - Controleer de uitkomsten van de berekeningen van de gemeente en de gemeenschappelijke regelingen met een helicopterview waarbij de orde van grootte van de benodigde weerstandscapaciteit per project vergeleken wordt met de kosten van een jaar vertraging en met de benodigde weerstandscapaciteit volgens de IFLO-norm.
 - Ga er niet van uit dat tegenvallers gecompenseerd zullen worden door meevallers.
 - Bepaal in overleg met de gemeenteraad expliciet met hoeveel jaar vertraging rekening moet worden gehouden binnen de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.
 - Draag er zorg voor dat de gemeente bij de risico's bij een gemeenschappelijke regeling niet minder benodigde weerstandscapaciteit berekent dan de weerstandscapaciteit die de gemeente bij eigen projecten zou berekenen.

- 3 Verbeter de informatievoorziening aan de raad. Zorg ervoor dat:
 - De raad bij nieuwe risicovolle investeringen de beschikking krijgt over:
 - een recent marktonderzoek;
 - de financiële omvang van de belangrijkste risico's;
 - zorgvuldig opgestelde financiële verkenningen.
 - De raad ook bij gemeenschappelijke regelingen een duidelijk beeld krijgt van de ruimtelijke ontwikkeling waarop de grondexploitatie gebaseerd is en kan controleren of de plannen van de verschillende gemeenschappelijke regelingen op elkaar aansluiten.
 - De raad op een voor raadsleden laagdrempelige manier, bijvoorbeeld in een overzichtelijke notitie, de in aanbeveling twee genoemde verbeteringen van de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit kan controleren.

3 reactie B en W

Wij bedanken de Rekenkamer voor het rapport 'bedrijventerreinen'. Een rapport dat het economisch beleid van de gemeente Lansingerland op uiteenlopende aspecten belicht. In deze brief geven wij onze reactie op de aanbevelingen in het door u toegezonden conceptrapport voor de bestuurlijke reactie. Daarmee gaan wij, in overeenstemming met de beoogde meerwaarde van het onderzoek door de Rekenkamer, vooral in op de verbeterpunten voor de toekomst. In de bijlage geven wij nog onze reactie op enkele (hoofd)conclusies. Deze hebben wij in een bijlage gedaan, omdat wij – de complexiteit en afhankelijkheden van de context kennende – hier in onze reactie niet de nadruk op willen leggen, maar juist op de genomen en te nemen initiatieven voor de toekomst.

3-1 algemeen

Wij zijn zeer verheugd om uit uw rapport te vernemen, dat de door u geïnterviewde ondernemers aangeven het actieve acquisitiebeleid van de gemeente Lansingerland zeer te waarderen en dat u concludeert dat dit positief bijdraagt aan de acquisitiestrategie.

Uw rapport maakt duidelijk dat beslissingen rondom risicovolle deelname aan de ontwikkeling van bedrijfsterreinen vanzelfsprekend weloverwogen genomen moeten worden en dat de informatie-voorziening aan het college en aan de Raad daarbij juist en volledig dient te zijn. Ook het op een laagdrempelige (toegankelijk en begrijpelijk) manier van informeren hoort daarbij. In het verleden was dit niet in alle opzichten het geval en dit moest beter. Los van uw onderzoek hebben het college en de besturen van de Gemeenschappelijke Regelingen op een aantal punten maatregelen genomen en verbeteringen aangebracht. Wij constateren grote overeenkomst daarvan met uw aanbevelingen. Uw rapport zien wij dan ook als een bevestiging van de door ons ingezette koers. In algemene zin deelt het college dus de hoofdlijnen van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

Omdat deze aanbevelingen vooral betrekking hebben op gemeenschappelijke regelingen, hebben wij onze reactie afgestemd met de dagelijkse besturen van de GR Bleizo en GR Hoefweg. Hieronder geven wij per aanbeveling aan welke activiteiten wij uitgevoerd hebben en welke nog gepland staan voor de komende periode.

3-1-1 aanbevelingen met betrekking tot de besturen van de gemeenschappelijke regelingen

U beveelt ten aanzien van Bleizo en Hoefweg aan om te bewerkstelligen dat:

- het Bedrijvenschap en Bleizo heldere afspraken op schrift stellen over welke partij, welke kosten (type en bedrag), op welke manier zal moeten vergoeden. Hierbij is het ook van belang dat de grondexploitatie van het Bedrijvenschap een eenduidig beeld geeft over de mogelijke bijdrage die het Bedrijvenschap aan de vennootschap zou moeten betalen.
- het Bedrijvenschap en Bleizo een scenario in kaart brengen voor als er geen station komt en hierbij rekening wordt gehouden met het gelijktijdig aanbieden van veel dezelfde type gronden op Prisma en Bleizo.
- het Bedrijvenschap en Bleizo de grondexploitaties op elkaar afstemmen:

1. uitgaan van dezelfde ruimtelijke ontwikkeling;
2. dezelfde bedragen kennen voor de eventuele doorverkoop van grond en tussen de gemeenschappelijke regelingen te verrekenen bedragen.

De aanbeveling over de vergoeding van de kosten voor het on hold houden was reeds gaande. Dit leidde er toe dat in de Jaarrekening 2012 en de Grondexploitatie per 1 januari 2013 van Bleizo kosten zijn opgenomen voor het on hold houden van de gronden en dat de grondexploitaties van Bleizo en Hoefweg op dit punt op elkaar aansluiten. De afrekening van de kosten voor het on hold houden van de gronden vindt plaats in 2013, waardoor de betaling niet alleen in de grondexploitaties is opgenomen maar ook wordt geëffectueerd. De Raad wordt hierover geïnformeerd met een voortgangsrapportage.

Een dergelijk scenario 'zonder station en met zelfde type gronden' werd in 2012 al op hoofdlijnen door de GR Bleizo opgesteld en op 30 januari 2013 aan de raden gepresenteerd. Dit scenario werken wij momenteel verder uit. De gemeenteraden krijgen in oktober 2013 het resultaat hiervan voorgelegd.

De aanbeveling over de afstemming van de grondexploitaties van Bleizo en Hoefweg is in uitvoering. In de Jaarrekening 2012 en de Grondexploitatie per 1 januari 2013 van Bleizo zijn kosten opgenomen voor het on hold houden van de gronden en zodanig dat de grondexploitaties van Bleizo en Hoefweg op dit punt op elkaar aansluiten. Dit punt blijft onder de aandacht in de toekomst voor zover er voor de betreffende gronden ontwikkelingen zijn die zowel Bleizo als Hoefweg aangaan.

3-1-2 aanbevelingen met betrekking tot de weerstandscapaciteit

U beveelt de gemeente Lansingerland aan om de inschatting van de benodigde weerstandscapaciteit, die de gemeente nodig heeft om risico's binnen de grondexploitaties en de gemeenschappelijke regelingen op te vangen, te verbeteren:

- Controleer de uitkomsten van de berekeningen van de gemeente en de gemeenschappelijke regelingen met een helicopterview waarbij de orde van grootte van de benodigde weerstandscapaciteit per project vergeleken wordt met de kosten van een jaar vertraging en met de benodigde weerstandscapaciteit volgende de IFLO-norm.
- Ga er niet van uit dat tegenvallers gecompenseerd zullen worden door meevallers.
- Bepaal in overleg met de gemeenteraad expliciet met hoeveel jaar vertraging rekening moet worden gehouden binnen de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.
- Draag er zorg voor dat de gemeente bij de risico's bij een gemeenschappelijke regeling niet minder benodigde weerstandscapaciteit berekent dan de weerstandscapaciteit die de gemeente bij eigen projecten zou berekenen.

Het college is voornemens het huidige beleid en de huidige methode voor het bepalen van risico's en hun financiële effect via Naris te handhaven. Zo houden we namelijk rekening met de specifieke feiten en omstandigheden. Wel nemen wij uw aanbeveling over om de hoogte van de berekende weerstandscapaciteit te toetsen aan een objectieve norm. In uw rapport geeft u aan dat de door u aangehaalde IFLO methode haar beperkingen kent en geen rekening houdt met specifieke omstandigheden. Uit navraag bij het Nederlands adviesbureau voor risicomanagement (NAR) blijkt daarnaast dat deze IFLO-norm geen formele status kent in het financiële toezicht. Ook niet binnen de voormalige Inspectie Financiën Lagere Overheden (de taken van deze inspectie maken nu onderdeel uit van de directie Begroting en Toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken). Bij de eerstvolgende actualisatie van de nota Risicobeleid zullen wij voorstellen doen voor een alternatieve manier om de berekende weerstandscapaciteit

te toetsen en hoe wij de Raad over deze toets gaan informeren. Via het NAR gaan wij na of er mogelijkheden zijn om de weerstandscapaciteit op deze manier te 'benchmarken'.

Ten aanzien van tegen- en meevallers baseert de gemeente zich, voor wat betreft de gemeenschappelijke regelingen, op de Risicoanalyse van de Gemeenschappelijke Regelingen. Daarbij zijn zowel risico's (tegenvallers) als kansen (meevallers) opgenomen. Dit betreft risico's en kansen die onafhankelijk van elkaar met de risicoanalyse volgens de geëigende RISMAN-methode worden bepaald en waarop beheersmaatregelen worden uitgevoerd. Er is geen sprake van een vanzelfsprekende aanname dat tegenvallers worden gecompenseerd door meevallers. Uw uitgangspunt wordt derhalve al gehanteerd. Net als bij de gemeenschappelijke regeling Bleizo hield de gemeente alleen rekening met een aantal positieve risico's die, naar de mening van de gemeente, onafhankelijk van negatieve risico's zouden optreden. Bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit voor de begroting 2013 en de jaarrekening 2012 was voor wat betreft de gemeente Lansingerland overigens geen sprake meer van 'positieve' risico's.

De Rekenkamer beveelt aan om met de Raad expliciet af te stemmen met hoeveel jaar vertraging rekening moet worden gehouden bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Het college neemt deze aanbeveling niet letterlijk over. Al enkele jaren maakt de gemeente scenario's voor de grondexploitatie, waarbij ook de looptijd van grondexploitaties varieert. Op die manier worden meerdere scenario's gepresenteerd aan de Raad en is de gevoeligheid zichtbaar van de looptijd van het project op de resultaten en daarmee het zicht op mogelijke tegenvallers (en meevallers). Deze informatie betrekken wij bij de financiële beleidskeuzes van de gemeente. De scenario's geven naar de mening van het college meer en waardevollere informatie dan een door de Raad aangegeven aantal jaar vertraging dat door het college wordt doorgerekend.

Aan de aanbeveling om voor de risico's van gemeenschappelijke regelingen bij de gemeente niet minder benodigde weerstandscapaciteit te berekenen is al invulling gegeven. Zo is voor Bleizo in de benodigde weerstandscapaciteit in de jaarrekening 2012 van de gemeente Lansingerland € 6,0 miljoen opgenomen. Dit bedrag ligt iets boven de 50% van het door Bleizo in de jaarrekening 2012 gerapporteerde bedrag aan totale risico's voor Bleizo.

3-1-3 aanbevelingen met betrekking tot de informatievoorziening

U beveelt aan om ervoor te zorgen dat:

- De raad bij nieuwe risicovolle investeringen de beschikking krijgt over:
 - een recent marktonderzoek;
 - de financiële omvang van de belangrijkste risico's;
 - zorgvuldig opgestelde financiële verkenningen.
- De raad ook bij gemeenschappelijke regelingen een duidelijk beeld krijgt van de ruimtelijke ontwikkeling waarop de grondexploitatie gebaseerd is en kan controleren of de plannen van de verschillende gemeenschappelijke regelingen op elkaar aansluiten.
- De raad op een voor raadsleden laagdrempelige manier, bijvoorbeeld in een overzichtelijke notitie, de in aanbeveling twee genoemde verbeteringen van de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit kan controleren.

In het huidige klimaat zal er van nieuwe grootschalige risicovolle investeringen niet snel meer sprake zijn. Los daarvan zien we bij de huidige bedrijventerreinen dat de aanbeveling om de Raad beschikking te geven over recent marktonderzoek, financiële omvang van de belangrijkste risico's en zorgvuldig opgestelde financiële verkenningen, in uitvoering is. De meest recente

marktonderzoeken van Bleizo zijn aan de Rekeningcommissie Bleizo (die namens de Raad toezicht houdt) verstrekt. De financiële omvang van risico's is gerapporteerd in de Risicoanalyse Bleizo per 1 januari 2013 en rapporteren wij ieder kwartaal met een voortgangsrapportage met een risicoparagraaf. De financiële verkenningen worden voor de raadsbehandeling van de ontwikkelingsrichting van Bleizo in oktober 2013 overlegd in een vertrouwelijk rapport met grondexploitaties en risicoanalyses. Om de Raad nader te informeren over de grondexploitatie van Bleizo en de financiële verkenningen is op 22 mei 2013 een speciale radenbijeenkomst gehouden waarbij de Raad op interactieve wijze geïnformeerd is over de grondexploitatie van Bleizo. Daarnaast zal de Rekeningcommissie Bleizo actief geïnformeerd blijven over de financiële ontwikkelingen van Bleizo.

Voor het Bedrijvenschap Hoefweg is in het kader van een second opinion een marktverkenning uitgevoerd, die de basis is geweest voor de grondexploitatie 2013 en de begroting 2014 van het Bedrijvenschap Hoefweg. In navolging van uw aanbeveling zal deze marktverkenning ook ter informatie aan de raad worden toegezonden. De begroting 2014 is in het voorjaar 2013 voorgelegd aan de raden van de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer.

De informatie over risico's is toegankelijk en het staat de Raad vrij informatie schriftelijk op te vragen. In aanvulling op uw conclusie dat de informatieverstrekking laagdrempeliger kan merken wij op dat, als de Raad dat wenst, een lijst met alle risico's, kansen, bandbreedtes en dergelijke in het vervolg als vertrouwelijk stuk aan de Raad kan worden gezonden. Desgewenst kan een schriftelijke of mondelinge toelichting worden gegeven op de risico's en de mutaties hierin.

3-2 bijlage Reactie op conclusies rekenkamerrapport 'bedrijventerreinen'

3-2-1 financiële tegenvallers

De conclusie dat de gemeenteraad begin 2008 op basis van onvolledige informatie, zonder marktonderzoek en onder hoge tijdsdruk, besloot om risicovol in Bleizo deel te nemen behoeft nuancering. Dit geldt ook voor de opmerking dat de documenten, waarop de besluitvorming was gebaseerd, geen beeld van de mogelijke financiële omvang van de risico's bevatten.

Ter toelichting het volgende.

Aan de besluitvorming lag ten grondslag het PRC rapport van december 2007. Ook u refereert daaraan. Hoewel, zoals het rapport ook aangeeft, globaal van karakter en in korte tijd tot stand gekomen, geeft het rapport "duidelijk richting aan het te verwachten financieel beeld" (blz. 11 onder Proceskader) en "De voorgestelde plannen hebben een positief saldo. Ook in vergelijking met de huidige plannen is sprake van een financieel positief saldo. Het financiële verschil ten opzichte van de huidige plannen is echter beperkt en valt binnen de bandbreedte van de onnauwkeurigheid" (blz. 11 onder Conclusie).

De gevoeligheidsanalyse (3.3. op blz. 11) laat zien dat een markttransactie heeft plaatsgevonden en een beeld is geschetst van de omvang van de financiële risico's indien grondopbrengsten tegenvallen en de vraag naar kantoren achterblijft bij de verwachting.

3-2-2 afstand tot de Gemeenschappelijke Regelingen

U geeft aan: 'De gemeente heeft een te grote afstand gehouden tot de Gemeenschappelijke Regelingen.'

Het college onderschrijft deze conclusie niet. In de wijze waarop de gemeente ambtelijk en bestuurlijk betrokken is bij de Gemeenschappelijke Regelingen (GR), wordt er zowel in formele als in operationele zin op een evenwichtige wijze invulling gegeven aan belangenbehartiging en beïnvloeding door de gemeente enerzijds en aan de formele bevoegdheden van de GR conform de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen en de Regeling zelf anderzijds. De gemeente heeft bij het instellen van de GR immers bevoegdheden overgedragen aan de GR. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Het is inherent aan gemeenschappelijke regelingen, en zelfs beoogd, dat de gemeente enige afstand behoudt ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen. Immers, een GR is nu juist een zelfstandig rechtspersoon. Om te waarborgen dat de GR op enige afstand naar behoren functioneert, en hierop toezicht kan worden gehouden, gelden hiervoor tal van instructies en protocollen. Op de naleving wordt toegezien door het Dagelijks Bestuur van de Gemeenschappelijke Regelingen, het college, de externe accountant en de uit raadsleden bestaande Rekeningcommissie. Bovendien wordt aan de Gemeenschappelijke Regelingen, die ook als Verbonden partij bekend staan, verplicht aandacht besteed in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

3-2-3 aansluiting grondexploitaties van de GR Bleizo en GR Hoefweg

Dat de grondexploitaties van de GR Bleizo en GR Hoefweg per 1 januari 2012 niet op elkaar aansloten ten aanzien van de kosten van het on hold houden van de betreffende gronden, is naar het oordeel van het college niet terug te voeren op het onnodig afstand houden tot de gemeenschappelijke regelingen.

Dit ligt aan het feit dat de Gemeenschappelijke Regelingen Bleizo en Bedrijvenschap Hoefweg zelfstandig opereren en destijds een eigen inschatting maakten van de betreffende kosten, zonder dit onderling op elkaar af te stemmen. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de besluitvorming van de provincie Zuid-Holland over de planologische toelaatbaarheid van het Factory Outlet Center Bleizo (FOC), de belangrijkste functie die geprojecteerd was op de on hold gronden.

In 2012 heeft het Dagelijks Bestuur van de GR Bleizo besloten om scenario's op te stellen voor het geval het FOC geen doorgang kan vinden, waarbij de financiële effecten m.b.t. de on hold gronden voor zowel de grondexploitatie van Bleizo als van het Bedrijvenschap Hoefweg in onderlinge samenhang in beeld zijn gebracht. Deze scenario's zijn op 30 januari 2013 aan de raden gepresenteerd.

Het besluit van Provinciale Staten in december 2012 om geen medewerking te verlenen aan de komst van het FOC markeert de overgang van een periode van onzekerheid en het inschatten van kansen naar een situatie waarin duidelijk is dat het FOC er niet kan komen en de on hold gronden niet overgenomen worden. Dit leidde er toe dat in de Jaarrekening 2012 en de Grondexploitatie per 1-1-2013 van Bleizo kosten zijn opgenomen voor het on hold houden van de gronden en dat de grondexploitaties van Bleizo en Bedrijvenschap Hoefweg op dit punt op elkaar aansluiten. Daarenboven hebben het Dagelijks Bestuur van Bleizo en het Dagelijks Bestuur van Hoefweg besloten dat de afrekening van de kosten voor het on hold houden van de gronden in 2013 plaats dient te vinden, waardoor de betaling niet alleen in de grondexploitaties is opgenomen maar ook geëffectueerd wordt. De Raad zal hierover worden geïnformeerd middels een voortgangsrapportage.

De Rekenkamer stelt dat als de afspraken over de vergoeding van Bleizo aan Hoefweg helder beschreven zouden zijn, er zicht zou ontstaan op de hoogte van de kosten. Dit is maar ten dele het geval omdat de kosten ook afhankelijk zijn van andere parameters in de FEX van Prisma, die buiten het speelveld van mogelijke afspraken tussen Bleizo en Hoefweg liggen.

De Rekenkamer geeft aan dat de grondexploitatie van Bleizo van 2012 geen post kende voor de aankoop van de on hold-gronden en geen post voor de bijdrage aan het Bedrijvenschap vanwege de on hold-gronden. Daarover merken we op dat de grondexploitatie van Bleizo geen post voor de aankoop van de on hold gronden behoort te hebben. Deze gronden behoren niet tot de scope van de gemeenschappelijke regeling en mogen dien ten gevolge geen onderdeel uitmaken van de grondexploitatie. Het on hold zetten van de gronden was een voorbereidende stap voor een eventuele aankoop. Voordat deze aankoop zou kunnen plaats vinden, zou eerst besluitvorming moeten plaatsvinden door de raden van Lansingerland en Zoetermeer m.b.t. de scopewijzing van de gemeenschappelijke regeling Bleizo. Pas nadat een dergelijk besluit genomen zou worden, worden de gronden (t.a.v. verwerving, bouwrijp maken en verkoopopbrengsten) toegevoegd aan de grondexploitatie. In de Risicoanalyse hield Bleizo rekening met een gering risico voor de kosten voor het on hold houden, in het geval er schade zou ontstaan bij Hoefweg. Dit was gebaseerd op een toen gerechtvaardigde verwachting over een positieve besluitvorming over de komst van een FOC. Omdat dit destijds echt een risico betrof en geen zekere uitgave, is deze opgenomen in de risicoanalyse en niet in de grondexploitatie. De bevinding van de Rekenkamer op dit punt is dus zoals het hoorde te zijn!

De grondexploitatie van het bedrijvenschap sloot begin 2012 wel aan op de plannen die op dat moment voor het gebied golden. De besluitvorming over een andere invulling dan bedrijfsterrein (bijvoorbeeld met een Factory Outlet Center) moest immers nog plaatsvinden. Vooruitlopend op deze besluitvorming is het passend dat er voorzichtigheidshalve niet geanticipeerd wordt op een snelle gronduitgifte en een hoge grondprijs. Blijkbaar is de formele status van de plannen niet voldoende naar voren gekomen uit het onderzoeksdossier. De plannen voor de on hold gronden hadden nog de status van voornemen, waarover nog besluitvorming moest plaatsvinden.

3-2-4 rekening houden met tegenvallers

De Rekenkamer concludeert dat het college onvoldoende rekening houdt met tegenvallers. Deze conclusie lijkt vooral ingegeven door een aantal bevindingen met betrekking tot de manier waarop risico's financieel via het programma Naris worden vertaald om zo de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. Het college hecht eraan om te benadrukken dat het bepalen van een benodigde weerstands-capaciteit slechts één van de mogelijkheden is om rekening te houden met financiële tegenvallers. De bepaalde weerstandscapaciteit moet, zoals de Rekenkamer zelf ook aangeeft, daarbij niet gezien worden als een 'financiële' waarheid, maar vooral als een indicatie van de omvang van de financiële risico's. Naast het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit worden jaarlijks de grondexploitaties geactualiseerd waarbij rekening wordt gehouden met de huidige marktomstandigheden en een aantal scenario's voor de verwachte ontwikkelingen. De Raad wordt over deze scenario's geïnformeerd. Recent is dit gebeurd als onderdeel van de totstandkoming van de Kadernota 2013. Voor Oudeland zijn in dat kader 3 mogelijke varianten in het tempo van gronduitgifte gepresenteerd in combinatie met grond-prijsdalingen en is op hoofdlijnen aangegeven wat de effecten van een 'worst-case scenario' zijn, waarbij de gemeente vanaf heden nooit meer grond meer zou verkopen en de volledige grondposities zou moeten afboeken.

Het college sluit ook niet de ogen voor tegenvallers. Zo is in de herziening van de grondexploitatie 2012 de fasering van Oudeland verlengd als gevolg van verwachte vertraging (dit is een tegenvaller die ertoe heeft geleid dat voor Oudeland een voorziening is getroffen voor een negatieve grondexploitatie). Het risico op aanvullende tegenvallers bij de bedrijventerreinen betreft vooral mogelijke verdere vertraging van de gronduitgifte en hierdoor langer doorlopende rentelasten dan verwacht. Op aanvullende tegenvallers zelf heeft het college slechts beperkte

invloed, omdat zij vooral afhankelijk is van de marktontwikkelingen. Waar deze markt gestimuleerd kan worden doet het college dat ook. Uw conclusie omtrent het economisch beleid bevestigt dat beeld. Het college kan het effect van mogelijke tegen-vallers als gevolg van de vertraging (en hiermee de rentelasten) wel verminderen door de hoogte van de rentelasten in de grondexploitaties te verminderen. In de Kadernota 2013 is daarom besloten het rentepercentage dat doorberekend wordt aan de grondexploitaties te verlagen. Het nadeel wat hierdoor ontstaat in de algemene dienst maakt onderdeel uit van het begrotingstekort waarvoor in de Kadernota 2013 voorstellen zijn gedaan om dit tekort te verminderen.

3-2-5 uitgiftetermijn

De Rekenkamer acht het te onzeker dat de investeringen in gronden, die binnen de komende 20 jaar niet zullen worden ontwikkeld, terugverdiend worden.

Het college onderschrijft het algemene principe dat naarmate de gronduitgifte langer duurt, de onzekerheden toenemen en de kans dat de grondopbrengsten tegen kunnen vallen toeneemt, terwijl het tegenovergestelde ook mogelijk is. De specifieke periode van 20 jaar wordt door de Rekenkamer wel aangegeven maar niet onderbouwd. Deze termijn komt niet voort uit richtlijnen van BBV, die voor de Gemeenschappelijke Regelingen van toepassing zijn en worden nageleefd. Bij de beoordeling van de jaarrekeningen door de accountant gaf een langere uitgiftetermijn dan 20 jaar geen aanleiding tot opmerkingen. Het college is van mening dat de te hanteren uitgifteperiode niet automatisch beperkt hoeft te worden tot een administratieve termijn van 20 jaar, maar dient te worden gezien in de betreffende ruimtelijke en financiële context. Grootschalige ontwikkelingen hebben vanwege de omvang nu eenmaal een langere uitgifteperiode, die niet noodzaakt tot het uit exploitatie halen van de gronden die na 20 jaar worden uitgegeven met de hieraan verbonden verstrekkende financiële gevolgen door afboekingen. Het risico op een vertraagde uitgifte of een lagere grondprijs in de toekomst wordt wel onderkend, maar dit maakt onderdeel uit van de risicoanalyse, waarvoor een risicobedrag wordt berekend en wordt opgenomen in de reservering van het weerstandsvermogen.

3-2-6 marktonderzoek

Het rapport van de Rekenkamer meldt dat er voor het Bedrijvenschap geen recent marktonderzoek is uitgevoerd. Begin 2013 is er een second opinion uitgevoerd door het Bureau Fakton naar de FEX van Prisma en de GREX van het Bedrijvenschap. In deze second opinion is ook een marktonderzoek opgenomen, waarbij de afzetmogelijkheden van de gronden van het Bedrijvenschap in kaart zijn gebracht. Op basis van deze second opinion is een marketingstrategie voor de gronden van het Bedrijvenschap bepaald, waarbij doelgroepen en grondprijs op elkaar zijn afgestemd. De rapportage van Fakton is een belangrijke onderlegger geweest voor het actualiseren van de grondexploitatie 2013 van het Bedrijvenschap, en daarmee ook voor de begroting 2014 van het Bedrijvenschap.



4 nawoord

De reactie van het college van B en W bestaat uit een brief en een bijlage. De rekenkamer gaat er van uit dat de bijlage een integraal onderdeel uitmaakt van de reactie van het college. De reactie op de bijlage is terug te vinden in de lopende tekst van dit nawoord. Uit de reactie van het college blijkt dat het college niet alle aanbevelingen van de rekenkamer zonder meer overneemt. De rekenkamer zal hier per aanbeveling op ingaan. Daarnaast heeft het college in zijn reactie ook nog enkele opmerkingen gemaakt die niet direct op de aanbevelingen betrekking hebben. Ten aanzien van enkele van deze opmerkingen verschillen de rekenkamer en het college van inzicht. Voordat de rekenkamer de aanbevelingen bespreekt, zal hij ingaan op deze verschillen van inzicht.

4-1 verschillen van inzicht

Uit de reactie van het college en de bijbehorende bijlage volgt dat het college en de rekenkamer over een aantal onderwerpen van inzicht verschillen. Hieronder worden de belangrijkste onderwerpen besproken. Dit zijn achtereenvolgens: (1) de aansluiting tussen de (financiële) plannen van Bleizo en het Bedrijvenschap, (2) de onvoldoende informatie bij startbeslissing Bleizo, (3) de rol van de gemeente ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling en (4) de termijn waarbinnen men kan rekenen op inkomsten uit een ruimtelijke ontwikkeling.

4-1-1 aansluiting tussen de plannen

Bij de start van de samenwerking tussen Zoetermeer en Lansingerland voor de Bleizo ontwikkeling, is besloten dat de gronden van het Bedrijvenschap *on hold*-gezet werden. Dit hield in dat het Bedrijvenschap de gronden niet mocht verkopen en de gronden gereserveerd werden voor de Bleizo ontwikkeling met station, Factory Outlet Center (FOC) en de Adventure Wold (AW). Ook is toen afgesproken dat Bleizo de kosten voor het *on hold* staan zou betalen.

Zolang als de gronden *on hold* stonden waren de financiële plannen van Bleizo en het Bedrijvenschap met elkaar verbonden. Daarom acht de rekenkamer het van belang dat de plannen van Bleizo en het Bedrijvenschap in financiële zin op elkaar aansloten. Hier zit de volgende gedachte achter. Om te bezien of de plannen voor het station Bleizo en de FOC en de AW financieel haalbaar waren, was het van belang dat het Bedrijvenschap van eenzelfde bijdrage voor de *on hold*-kosten uitging als Bleizo en dat Bleizo in zijn financiële plan hier voldoende rekening mee hield. De hoogte van deze bijdrage was ook afhankelijk van de prijs die het Bedrijvenschap zou krijgen voor de grond voor de FOC en de AW. Als deze prijs hoog zou zijn, was er een minder grote of geen bijdrage vanuit Bleizo noodzakelijk. Om te voorkomen dat de gemeenten uiteindelijk geld bij zouden moeten leggen, was het van belang dat het Bedrijvenschap en Bleizo uitgingen van dezelfde bedragen. Als het Bedrijvenschap rekent op een hoge bijdrage of een hoge grondprijs en deze bijdrage kan vanuit Bleizo niet betaald

worden, of de grondprijs kan niet gerealiseerd worden, dan moeten de gemeenten immers geld bijleggen.

Vanaf het moment dat de gronden van het Bedrijvenschap *on hold* werden gezet in 2007 tot eind 2012, bestonden er geen afgestemde financiële plannen. Er waren geen financiële plannen voor de ontwikkeling met het station, de FOC en de AW waaruit bleek dat de bijdrage die het Bedrijvenschap nodig had van Bleizo overeen kwam met het bedrag dat Bleizo apart hield binnen zijn plannen.

Nu de FOC er niet komt, is een integraal plan voor het station, de FOC en het AW niet meer actueel. De rekenkamer bespreekt de situatie voor het besluit dat de FOC niet doorging echter wel, omdat inzicht in deze situatie kan helpen bij het maken van nieuwe plannen. Als onderdelen van nieuwe plannen van elkaar afhankelijk zijn, is het van belang dat de plannen in hun geheel financieel haalbaar zijn. Als de plannen naast elkaar worden gelegd moeten er geen verschillen zitten tussen de bedragen die tussen de plannen verrekend moeten worden.

Het college heeft verschillende redenen aangegeven waarom de financiële plannen van Bleizo en het Bedrijvenschap niet op elkaar aan hoefden te sluiten, of waarom dit zelfs niet mogelijk was. De rekenkamer kan zich hier niet in vinden. Achtereenvolgens worden deze redenen besproken.

aanpassing officiële plannen en scope

Het college gaf aan dat de afstemming niet plaats kon vinden omdat men voor de grond van het Bedrijvenschap nooit officieel is uitgegaan van de ontwikkeling met het station, de FOC en het AW. De rekenkamer vindt dit geen voldoende reden. Als de officiële plannen voor het Bedrijvenschap nog niet aangepast waren, dan hadden de besturen van de gemeenschappelijke regelingen maatregelen moeten nemen. Of de plannen voor de gronden van het Bedrijvenschap hadden aangepast moeten worden, of concept grondexploitaties van beide gebieden hadden moeten laten zien hoe de plannen op elkaar aan zouden kunnen sluiten.

Daarnaast geeft het college aan dat gezien de scope van Bleizo en de fase waarin de besluitvorming verkeerde, de grondexploitatie van Bleizo geen post voor de aankoop van de *on hold*-gronden behoorde te hebben. Eerst zou dan de scope van het project aangepast moeten worden en hiervoor zou besluitvorming nodig zijn. Ook hierover is de rekenkamer van mening dat het voor het zicht op de financiën van belang is dat de grondexploitaties van Bleizo en het Bedrijvenschap op elkaar afgestemd zijn. Als hiervoor scope aanpassing en besluitvorming of het opstellen van conceptgrondexploitaties noodzakelijk zijn, hadden die stappen genomen moeten worden.

onzekerheid voor 2013

Volgens het college zouden de plannen niet op elkaar aan hoeven te sluiten omdat er lange tijd onzekerheid bestond over de vraag of de FOC door zou gaan en wat de hoogte van de kosten van de *on hold*-situatie zouden zijn. De rekenkamer onderschrijft dat deze onzekerheid bestond, maar deze onzekerheid gold voor zowel Bleizo als voor het Bedrijvenschap. Daarmee was er dus geen reden om de plannen niet op elkaar af te stemmen. De verwachtingen over de te betalen bedragen in het kader van de *on hold*-situatie en de inschattingen van risico's, zouden op dat moment afgestemd kunnen worden.

Het college schrijft in zijn bestuurlijke reactie dat afspraken tussen Bleizo en het Bedrijvenschap de onzekerheid die bestaat over de hoogte van de *on hold*-kosten niet weg kan nemen. Deze onzekerheid wordt immers veroorzaakt doordat de kosten van de *on hold*-situatie afhankelijk zijn van de parameters van de financiële exploitatiebegroting (FEX) van Prisma. Binnen de FEX worden de geldstromen met de private partijen binnen de vennootschap voor het Prisma gebied verdisconteerd. Met de private partijen hebben Zoetermeer, Lansingerland en de gemeenschappelijke regelingen nog niet vastgelegd welk bedrag ze precies binnen de FEX moeten betalen vanwege de *on hold*-situatie. De rekenkamer erkent dat de hoogte van de *on hold*-kosten afhankelijk is van de FEX en dat deze onzeker is, maar dit neemt niet weg dat Bleizo en het Bedrijvenschap hun verwachting over de hoogte van deze kosten af hadden moeten stemmen. Dan was de kans groter geweest dat Bleizo uit zouden gaan van een redelijk bedrag en had bovendien gecontroleerd kunnen worden of er binnen de grondexploitatie van Bleizo voldoende ruimte was voor dit bedrag.

inschatting on hold-kosten in risicoanalyse Bleizo

Het college schrijft dat Bleizo voldoende rekening hield met de kosten voor het *on hold* houden omdat de risicoanalyse van Bleizo rekening hield met een gering risico voor de schade die zou kunnen ontstaan bij het Bedrijvenschap voor het *on hold* houden. De rekenkamer kan zich niet vinden in deze redenering. Het bedrag waarmee Bleizo rekening hield was kleiner dan de bedragen die volgens de berekening van het Bedrijvenschap voor het Bedrijvenschap nodig zouden zijn.

Bovendien was de risico analyse waarmee de benodigde weerstandscapaciteit berekend wordt, niet de aangewezen plaats om rekening te houden met deze kosten; het was vrij zeker dat er extra kosten gemaakt werden vanwege de *on hold*-situatie. Het had daarom meer voor de hand gelegen om hiervoor een post binnen de grondexploitatie vrij te maken dan om hiervoor een bedrag op te laten nemen bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Het college wekt de indruk dat als de besluitvorming over de FOC positief zou zijn geweest, er geen bijdrage vanuit Bleizo aan het Bedrijvenschap nodig zou zijn geweest. De rekenkamer heeft geen stukken ontvangen die dit idee onderbouwen. Sterker, de concept exploitatie van het Bedrijvenschap voor het Bleizo scenario wekt de indruk dat ook bij de komst van de FOC en het AW er nog steeds een bijdrage vanuit Bleizo nodig is. Op elkaar afgestemde financiële plannen van het Bedrijvenschap en Bleizo hadden hierover meer helderheid moeten bieden.

4-1-2 informatie bij startbeslissing Bleizo

Volgens het college zou de conclusie dat de gemeenteraad begin 2008 op basis van onvolledige informatie, zonder marktonderzoek en onder hoge tijdsdruk, besloot om risicovol in Bleizo deel te nemen, nuancering behoeven. De rekenkamer is echter niet overtuigd door de argumenten van het college en blijft bij zijn standpunt.

Het college baseert zijn mening onder andere op citaten uit het rapport dat aan de besluitvorming ten grondslag lag. Volgens dat rapport zou dat rapport zelf duidelijk richting geven aan het te verwachten financieel beeld en hadden de voorgestelde plannen een positief saldo. Op basis van het citaat dat het college aanhaalt kan echter niet geconcludeerd worden dat er voldoende informatie beschikbaar was. Het onderzoek waaruit het college citeert maakt namelijk naast deze citaten veel

voorbehouden. Het rapport stelt dat het rapport een eerste concept is waarvan de resultaten een ruime bandbreedte kennen.

Daarnaast kan op basis van de opmerking dat de plannen een positief saldo kenden niet geconcludeerd worden dat er voldoende informatie beschikbaar was. Het verwachte saldo kan dan positief zijn, het saldo dat gerealiseerd wordt is afhankelijk van de risico's. In deze risico's moet voldoende inzicht bestaan. De rekenkamer had geconcludeerd dat het document waarop de beslissing om risicovol in Bleizo te investeren, is gebaseerd, geen beeld bevat van de financiële omvang van de risico's. De rekenkamer is het met het college eens dat dit enige nuancering behoeft. Er is voor vijf risico's een eerste financiële inschatting gemaakt. Deze risico-inschatting is echter veel te summier. In het rapport staat: "De tijd is te kort geweest voor een uitgebreide risicoanalyse." Voor deze risico-inschatting zijn alleen enkele gevoeligheden bepaald door enkele parameters aan te passen en het effect hiervan te bepalen. Eén van de belangrijkste risico's, het risico op vertraging, was hierbij niet meegenomen.

Daarnaast ontbrak aan de informatie voor het besluit over Bleizo een marktanalyse. Het college stelt dat er wel een markttaxatie was. Dit was de hierboven genoemde analyse van de gevoeligheden. Hiervoor waren alleen enkele parameters aangepast. Dit is geen marktonderzoek, waarbij nagegaan wordt of er voldoende vraag in de markt is voor het type gronden dat de gemeente wil ontwikkelen. Tot 2010 is er geen marktonderzoek uitgevoerd.¹⁰ Al met al blijft de rekenkamer bij zijn standpunt dat er in 2008 onvoldoende informatie beschikbaar was om een besluit van een dergelijke financiële omvang te nemen.

4-1-3 gemeente en gemeenschappelijke regelingen

Het college onderschrijft de conclusie dat de gemeente een te grote afstand heeft gehouden tot de gemeenschappelijke regelingen niet. De rekenkamer kan zich vinden in het idee dat de gemeente enige afstand houdt. Dit zou echter niet zo ver moeten gaan dat de financiële belangen van de regio (de gemeenten Zoetermeer en Lansingerland) worden geschaad. Door het niet afstemmen van de plannen van het Bedrijvenschap op de plannen van Bleizo kan het financiële belang van de regio geschaad worden.

Daarom blijft de rekenkamer bij zijn standpunt dat de bestuursleden van de gemeenschappelijke regelingen (collegeleden en enkele raadsleden van de Lansingerland en Zoetermeer) meer gebruik hadden moeten maken van hun (formele) bevoegdheden. Het bestuur moet meer invulling geven aan zijn taak, het behartigen van de financiële belangen van de regio. Concreet betekent dit dat het bestuur de uitvoeringsorganisatie van de gemeenschappelijke regeling opdrachten zou moeten geven om bijvoorbeeld de grondexploitaties van Bleizo en het Bedrijvenschap op elkaar af te stemmen.

Daarnaast schrijft het college dat, om te waarborgen dat de gemeenschappelijke regeling op enige afstand naar behoren functioneert, en om hierop toezicht te kunnen houden, er tal van instructies en protocollen gelden. Op de naleving wordt volgens het college toegezien door het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regelingen,

¹⁰ In Deloitte (2009). Rapport van bevindingen, uitgebracht aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Bleizo te Bergschenhoek, controle administratie en jaarrekening 2008 schrijft de accountant op p. 8 dat er nog steeds geen marktonderzoek is uitgevoerd.

het college, de externe accountant en de uit raadsleden bestaande Rekeningcommissie. De rekenkamer wil hierbij benadrukken dat het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regelingen niet alleen moet toezien op deze instructies en protocollen, maar ook actief moet besturen.

4-1-4 maximale duur ontwikkelingen

Binnen een grondexploitatie rekent de gemeente erop dat de geïnvesteerde bedragen terug verdiend worden en dat ze daarvoor geen geld vrij hoeft te maken op de begroting. Als dit echter tegenvalt moet de gemeente zijn verlies nemen en op een andere manier het geleende geld terug betalen. Daarom moet steeds voldoende zeker zijn dat de investeringen terugverdiend kunnen worden. Inkomsten op de lange termijn zijn in het algemeen onzekerder dan inkomsten op de korte termijn. Daarom is het verstandig om een maximale termijn te hanteren waarbinnen de gemeente er nog van uit mag gaan dat een investeringen terugverdiend kan worden. Nu geld uitgeven, ervan uitgaande dat dat over 50 jaar wel terugverdiend zal worden, is niet verstandig.

In zijn reactie geeft het college aan dat het college het verantwoord vindt om er van uit te gaan dat bepaalde investeringen pas na meer dan twintig jaar terugverdiend zullen worden. Pas na deze twintig jaar zal dan blijken of de reeds gedane investeringen terugverdiend kunnen worden. Als dat niet mogelijk blijkt te zijn, worden latere generaties met een ongedekte schuld geconfronteerd. Daarom is de rekenkamer van mening dat het verstandig is om een termijn te hanteren. Op basis van ervaringen uit andere gemeente adviseert de rekenkamer een termijn van twintig jaar. Voor investeringen die niet binnen twintig jaar terugverdiend kunnen worden, geldt dan dat de gemeente deze nu als verlies moet nemen. Deze termijn van twintig jaar staat niet in het BBV. Het BBV is gebaseerd op het principe dat gemeenten zelf de vrijheid hebben om te bepalen wat zij in deze voorzichtig genoeg vinden. De rekenkamer is van mening dat een termijn die langer is dan twintig jaar niet voorzichtig genoeg is.

4-2 nawoord per aanbeveling

Hieronder geeft de rekenkamer per aanbeveling aan of het college de aanbeveling heeft overgenomen en wat de reactie van de rekenkamer daarop is. Het college heeft bij een aantal aanbevelingen aangegeven dat het deze al heeft ingevoerd bij het opmaken van de jaarrekening 2012. Deze jaarrekening behoort niet tot de scope van dit onderzoek. Deze aanpassingen heeft de rekenkamer dan ook niet beoordeeld.

4-2-1 afstemming gemeenschappelijke regelingen

Aanbeveling één heeft betrekking op de afstemming van de (financiële) plannen van Bleizo en het Bedrijvenschap en het in kaart brengen van de bijdrage van Bleizo aan het Bedrijvenschap. Het college geeft aan dat het hiermee bezig is en dat het de raad hierover in de loop van 2013 zal informeren. Als het college dit doet, zal moeten blijken of het voldoende helder is welke partij, welke kosten (type en bedrag), op welke manier zal vergoeden en of de grondexploitaties voldoende op elkaar en op de meest reële plannen voor het gebied aansluiten. Als er sprake is van een nieuwe samenhangende ontwikkeling, dan is het belangrijk dat (concept)grondexploitaties laten zien, hoe de verschillende financiële plannen aan elkaar gelinkt zijn.

4-2-2 inschatting benodigde weerstandscapaciteit

De tweede aanbeveling heeft betrekking op de manier waarop de gemeente inschat hoe groot de benodigde weerstandscapaciteit zou moeten zijn. Het college neemt deze aanbeveling niet geheel over. De aanbeveling is enerzijds gericht op het inzichtelijker maken van de manier waarop het college de benodigde weerstandscapaciteit berekent en de aannamen die het daarbij doet. Anderzijds is de aanbeveling gericht op het voorzichtiger berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit. Als er voorzichtigere aannamen en uitgangspunten gehanteerd worden, bijvoorbeeld rekening houden met meer dan een jaar vertraging, dan wordt het berekende bedrag voor de benodigde weerstandscapaciteit hoger. De aanbeveling gaat in op de volgende onderwerpen: helicopterview, risicobedrag per project, compensatie van tegenvallers door meevallers, mate van voorzichtigheid bij vertragingen en de risico's bij gemeenschappelijke regelingen. Deze onderwerpen worden hieronder achtereenvolgens besproken:

helicopterview

Het college geeft aan dat het bij de eerstvolgende actualisatie van de nota Risicobeleid voorstellen zal doen voor een alternatieve manier om de berekende benodigde weerstandscapaciteit te toetsen. Dit is in lijn met de aanbeveling van de rekenkamer dat het college de berekening met behulp van een helicopterview moet controleren. In dit kader is het wenselijk dat het college op korte termijn aangeeft wanneer de actualisatie van de nota Risicobeleid plaats zal vinden.

risicobedrag per project

Het college gaat niet in op de aanbeveling van de rekenkamer om aan de raad inzichtelijk te maken wat het aandeel van een bepaald project is in het bedrag dat berekend is als benodigde weerstandscapaciteit. Juist dit bedrag kan veel inzicht bieden. De raad krijgt immers veel informatie op projectniveau (het verwachte projectsaldo, de eventuele verliesnemingen etc.). Op die manier kunnen raadsleden een beeld krijgen van de orde van grootte van de risico's in een project. Als de raad weet met welk bedrag voor dit project rekening wordt gehouden binnen de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit, dan kan de raad een inschatting maken over de mate waarin hij verwacht dat het berekende bedrag toereikend is.

compensatie van tegenvallers door meevallers

Het college schrijft dat bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit voor de begroting 2013 en de jaarrekening 2012 er voor wat betreft de gemeente Lansingerland geen sprake meer was van 'positieve' risico's; het college calculeert niet meer in dat een deel van de tegenvallers gecompenseerd zullen worden door meevallers. Dit is in lijn met de aanbeveling van de rekenkamer. De rekenkamer gaat er van uit dat het college dit beleid zal continueren.

Het college neemt de aanbeveling echter niet over voor de projecten van gemeenschappelijke regelingen. De risicoanalyses van de gemeenschappelijke regelingen blijven uitgaan van het idee dat de benodigde weerstandscapaciteit voor negatieve risico's, tegenvallers, lager kan zijn omdat er ook positieve risico's, meevallers, zijn. De opmerking van het college dat het uitgangspunt van de rekenkamer bij de gemeenschappelijke regelingen al gehanteerd wordt, deelt de rekenkamer daarom niet. De rekenkamer acht bijvoorbeeld de situatie uit de risicoanalyse van Bleizo van februari 2012 niet verantwoord. Deze ging uit van het negatieve risico dat de Factory Outlet Center (FOC) er niet zou komen en het positieve

risico dat de FOC meer geld oplevert dan verwacht. Deze kansen zullen elkaar nooit kunnen compenseren. Al met al blijft de rekenkamer, mede gezien het voorzichtigheidsbeginsel, bij zijn aanbeveling dat men er ook bij gemeenschappelijke regelingen niet van uit zou moeten gaan dat tegenvallers gecompenseerd zullen worden door meevallers.

mate van voorzichtigheid bij vertragingen

Bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit houdt het college rekening met een aantal jaren vertraging in de grondexploitaties. Het gaat hier om het aantal jaar dan een project langer duurt dan waar de grondexploitatie van uitgaat. De rekenkamer is van mening dat het college met de gemeenteraad moet afstemmen met hoeveel jaar vertraging het college rekening houdt. Het college heeft aangegeven dat het deze aanbeveling niet overneemt. Het college geeft aan dat het al enkele jaren gebruik maakt van scenario's voor de grondexploitatie, waarbij ook de looptijd van grondexploitaties varieert. Op die manier zouden dan meerdere scenario's gepresenteerd worden aan de raad en zou de gevoeligheid zichtbaar zijn van de looptijd van het project op de resultaten en daarmee het zicht op mogelijke tegenvallers (en meevallers). Deze scenario's zouden naar de mening van het college meer en waardevollere informatie geven dan een door de raad aangegeven aantal jaar vertraging waarmee het college rekening houdt in zijn berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

Voor alle duidelijk merkt de rekenkamer op dat zij niet tegen het met behulp van scenario's informeren van de raad is. Op die manier kan de raad gevoel krijgen voor de gevolgen van vertragingen in de grondexploitaties. Daarnaast is het echter van belang dat de raad inzicht heeft in de vraag of in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit de risico's voldoende zijn meegenomen. De gemeenteraad heeft de keuze om hierbij veel of weinig risico's te nemen; hij kan een groot of klein appeltje voor de dorst opzij willen leggen. Om deze keuze te kunnen maken, is het van belang dat een gemeenteraad weet of er slechts met één jaar vertraging of met enkele jaren vertraging rekening wordt gehouden bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Dan kan een gemeenteraad bepalen of hij dit voldoende vindt. In 2012 hield het college standaard rekening met één jaar vertraging van de grondexploitaties bij de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Daarnaast hield het college voor enkele projecten rekening met een langere vertraging. De rekenkamer acht het van belang dat de raad hier zicht op heeft. Vervolgens kan de raad aangeven of hij vindt dat er met meer of minder vertraging rekening gehouden zou moeten worden.

risico's bij gemeenschappelijke regelingen

Het college heeft aangegeven dat het de aanbeveling over de manier waarop de risico's van de gemeenschappelijke regelingen worden meegenomen binnen de berekening van de weerstandscapaciteit van de gemeente al heeft overgenomen in de jaarrekening 2012. In de jaarrekening heeft de gemeente voor Bleizo een hoger bedrag opgenomen dan het bedrag waar de gemeente in de begroting 2013 (die eind 2012 opgesteld is) rekening mee hield. Omdat de jaarrekening 2012 in 2013 is verschenen valt hij buiten de scope van dit onderzoek. De rekenkamer heeft daarom de hoogte van dit bedrag niet meer gecontroleerd.



4-2-3 informatievoorziening aan de gemeenteraad

Aanbeveling drie gaat in op de informatievoorziening aan de raad over drie onderwerpen: nieuwe risicovolle investeringen, gemeenschappelijke regelingen en weerstandscapaciteit. Het college geeft niet expliciet aan of ze de aanbeveling ten aanzien van nieuwe risicovolle investeringen overneemt. Het college gaat niet in op de aanbeveling dat de raad ook bij gemeenschappelijke regelingen een duidelijk beeld moet kunnen krijgen van de ruimtelijke ontwikkeling waarop de grondexploitatie gebaseerd is en moet kunnen controleren of de plannen van de verschillende gemeenschappelijke regelingen op elkaar aansluiten. Ten aanzien van de aanbeveling over de informatievoorziening over de weerstandscapaciteit is het college van mening dat het college deze al geïmplementeerd heeft. De rekenkamer is echter van mening dat het college dit nog niet gedaan heeft. De informatie over risico's was ten tijde van dit onderzoek nog niet voldoende toegankelijk. De raad heeft niet voldoende informatie op een laagdrempelige manier gekregen omdat de raad nog steeds extra moeite moet doen om de belangrijke informatie te ontvangen. Voor de belangrijkste informatie geldt dat de raad hier niet zelf naar zou moeten hoeven te vragen. Het college heeft immers een actieve informatieplicht.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. De gemeenteraad benoemde op 28 mei 2009 Paul Hofstra als directeur van de rekenkamer. Hij is zijn werkzaamheden op 2 juni 2009 begonnen.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Lansingerland. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 . 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.lansingerland.nl



fotografie
Rekenkamer Lansingerland

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De WERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
september 2013

ISBN/EAN
978-90-79683-05-5