

# REKENKAMERBRIEF SAMENWERKINGSOVEREENKOMST BEDRIJVENTERREINEN WEST ACHTERHOEK

## Inleiding

De gemeenteraden van Bronckhorst, Doetinchem, Montferland en Oude IJsselstreek hebben in 2007 de ambitie uitgesproken gezamenlijk de ontwikkelingen op het gebied van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen te stroomlijnen. Daartoe is op 22 januari 2010 een samenwerkingsovereenkomst (SOK) getekend waarbij deze West-Achterhoekse gemeenten hebben afgesproken het Regionaal Bedrijventerrein A18 (RBT A18) in Doetinchem en het Euregionaal Bedrijventerrein (EBT) in 's Heerenberg gezamenlijk te gaan ontwikkelen. Tegelijkertijd knappen de gemeenten verschillende bestaande bedrijvenparken op.

Het initiatief voor de ontwikkeling van zowel het RBT A18 als het EBT is destijds genomen door de provincie Gelderland. In de Regionale Structuurvisie Achterhoek en in het Streekplan Gelderland 2005 staan drie locaties aangewezen om grootschalige regionale bedrijventerreinen te ontwikkelen waaronder het RBT. Het RBT moet ruimte bieden voor de opvang van bedrijvigheid in de regio Achterhoek. Het EBT maakt onderdeel uit van de regio Arnhem-Nijmegen en heeft een belangrijke functie op het terrein van logistiek en (inter)nationaal transport.

## Regionaal Bedrijventerrein (RBT A18)

Het RBT A18 maakt het mogelijk bedrijven te vestigen die in een hogere milieucategorie vallen. Dit in tegenstelling tot het EBT dat zich vooral richt op ruimte intensieve bedrijven op het terrein van transport en logistiek. Uitgangspunt voor de planning was dat dit in 2027 gereed zou zijn. In de fasering is uitgegaan van een uitgiftetempo van gemiddeld circa 4,5 ha. (hectare) per jaar. Daarbij zou de eerste jaren het uitgiftetempo hoger liggen dan de laatste jaren.

Het totale plangebied van het RBT A18 heeft een oppervlakte van ruim 87 ha. waarvan 69 ha. kon worden uitgegeven voor vestiging van bedrijven. In 2010 besluit het college van Doetinchem dat een deel van het plangebied (het noordelijk deel ter grootte van 30 ha.) een zogeheten ijskastproject wordt. Het college meldt dit aan de raad in de rapportage Actualisatie grondexploitaties (november 2010). De eerste grondexploitatieopzet beperkte zich derhalve tot het zuidelijk deel (57 ha.) waarbij werd uitgegaan van een gemiddelde grondprijs van € 144,-- per m<sup>2</sup>. De verwachting was dat de exploitatie op nul zou uitkomen, maar latere exploitatieopzetten laten een oplopend tekort zien.

Na de zomer van 2011 is begonnen met het bouwrijp maken van het A18 Bedrijvenpark. In dat jaar werden de eerste twee kavels uitgegeven (autobedrijf Evers en Esbro (3,9 ha.). Het derde bedrijf, Rabelink Logistics, zal zich in de loop van 2014 vestigen op dit bedrijvenpark.

## Euregionaal Bedrijventerrein (EBT)

Het EBT heeft een oppervlakte van 34 ha. Uitgegaan is van een gemiddelde grondprijs van € 125,-- per m<sup>2</sup>. In de meest recente exploitatieopzet is ervan uitgegaan dat in 2020 alle uit te geven kavels zullen zijn verkocht. Rekening wordt gehouden met een winst van € 7,8 miljoen (mln).

Met de daadwerkelijke ontwikkeling van dit terrein is tot heden nog niet begonnen vanwege het nog niet onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan. De raad van Montferland heeft op 26 mei 2014 het bestemmingsplan vastgesteld.

## Waarom een rekenkamerbrief?

De rekenkamers<sup>1</sup> hebben besloten de gemeenteraden te informeren over de wijze waarop de bestuurlijke samenwerking is vormgegeven en hoe de gemeenteraden bij de uitvoering van deze samenwerkingsovereenkomst zijn betrokken. Dit gezien de financiële risico's die verbonden zijn aan deze samenwerking in relatie tot het budgetrecht van de raden.

---

<sup>1</sup> de rekenkamercommissie van de gemeente Oude IJsselstreek heeft afgezien van deelname

Daarbij is besloten deze informatie via een rekenkamerbrief ter kennis te brengen van de gemeenteraden. Voor deze vorm is gekozen omdat een uitvoerig onderzoek veel tijd zou vergen en veel informatie al beschikbaar was uit het onderzoek van de rekenkamer Doetinchem naar het grondbeleid. Naast een uitgebreide dossierstudie hebben wij interviews gehouden met diverse betrokkenen:

- De heer S. Kroon (tot maart 2014 voorzitter stuurgroep bedrijventerreinen A18),
- De heer N. Everdij (projectmanager A18 Bedrijvenpark),
- De heer L. Dercksen (senior vastgoedjurist gemeente Doetinchem),
- De heer M. Bekker (registeraccountant Deloitte) en
- De heer R. Wolbers (programmamanager A18 Bedrijvenpark, Oost NV).

De rekenkamer heeft haar bevindingen voorgelegd aan de heer Wolbers (Oost NV) voor een feitencheck. De rekenkamerbrief heeft niet het karakter van een onderzoek. Om deze reden is er geen ambtelijk hoor en wederhoor toegepast.

## **Leeswijzer**

Deze rekenkamerbrief spitst zich toe op de volgende aspecten:

1. De doelstellingen die met deze samenwerking worden beoogd.
2. De wijze waarop deze samenwerking is vormgegeven.
3. De wijze waarop de gemeenteraden vanaf 2009 betrokken zijn bij de realisering van de met deze samenwerking beoogde doelstellingen.
4. De praktische uitvoering van de samenwerking.
5. De financiële risico's die verbonden zijn aan de samenwerkingsovereenkomst.
6. Op welke wijze de gemeenteraden meer en beter betrokken kunnen worden.

### **1. Doelstellingen samenwerking**

Het Regionaal Plan Bedrijventerreinen (RPB) van de provincie Gelderland is het startpunt geweest voor de samenwerking tussen de vier gemeenten. Zij hebben de gezamenlijke ambitie uitgesproken de ontwikkelingen op het gebied van bestaande en nieuwe bedrijventerreinen te stroomlijnen. Met als doel:

1. Werkgelegenheid voor de regio behouden.
2. Versnippering en verrommeling van bestaande en nieuwe locaties tegengaan.
3. Een duidelijk regionaal aanbod aan terreinen realiseren, aansluitend op de behoeften van de regio.
4. Neerwaartse onderlinge concurrentie op prijs en kwaliteit voorkomen.
5. Verevening tussen de aanleg van nieuw en de herontwikkeling van bestaande terreinen realiseren.

Concreet is hieraan vormgegeven door het ontwikkelen van het RBT A18 op het grondgebied van de gemeente Doetinchem en het Euregionaal Bedrijventerrein op het grondgebied van de gemeente Montferland. De gemeenten Bronckhorst en Oude IJsselstreek zouden zelf geen nieuwe bedrijventerreinen ontwikkelen. De in die gemeenten gevestigde bedrijven, die wilden uitbreiden, zouden worden verwezen naar beide regionale bedrijventerreinen. Ook bedrijven waarvan verplaatsing in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen in die gemeenten wenselijk is, zouden daar terecht kunnen. De provincie Gelderland stelde hiervoor een bedrag van € 10 mln. beschikbaar voor een op te richten Herstructureringsfonds.

In 2009 werd nog verwacht dat van de totale plancapaciteit (60 ha.) van het RBT A18 circa 10 ha. zou worden uitgegeven aan bedrijven uit andere gemeenten i.v.m. uitbreiding, bedrijfsverplaatsingen en/of transformatie. Dit laatste is ook opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst.

## 2. Vorm samenwerking

### Theorie

Om de samenwerking tussen deze vier gemeenten te kunnen realiseren, bestaan verschillende mogelijkheden. Allereerst via publiekrechtelijke weg op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een tweede mogelijkheid is om via de privaatrechtelijke weg de samenwerking te formaliseren, welke weg veelal wordt gekozen als ook private partijen (projectontwikkelaars, financiers, beleggers e.d.) deelnemen aan realisering van gebiedsontwikkeling. In dat geval is sprake van een PPS (publiek-private samenwerking) die vorm is gegeven door een NV of BV.

De vier gemeenten hebben gekozen voor een privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst die het karakter draagt van een bestuursovereenkomst. Een bestuursovereenkomst is een lichte juridische vorm van intergemeentelijke samenwerking. Er wordt niet gekozen voor een afzonderlijk bestuur. In de regel worden afspraken vastgelegd over overleg, afstemming en besluitvorming over de bevoegdheden, waarvoor een bestuurlijk overlegplatform in het leven wordt geroepen.

Bij een bestuursovereenkomst wordt geen apart orgaan opgericht dat zelfstandig rechtshandelingen kan plegen. Artikel 1, lid 1 van de Wgr wordt beschouwd als de juridische grondslag voor dit soort regelingen. Een dergelijke regeling is dus te omschrijven als een overeenkomst *“tussen bestuursorganen van twee of meer gemeenten, aangegaan op basis van de Wgr, waarbij geen gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente of openbaar lichaam in het leven wordt geroepen”*. Op basis van de genoemde overeenkomst worden ook géén publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen.

De sturingsmogelijkheden voor opdrachtgevende gemeenten zijn relatief groot. Bij deze lichte regeling vindt geen delegatie van bestuursrechtelijke bevoegdheden plaats. De bevoegdheden van de vier gemeenteraden blijven derhalve volledig intact. Het is mogelijk aanvullend op de bestuursovereenkomst beslissingsbevoegdheden over te dragen door middel van een apart mandaatbesluit. Dit houdt in dat de uitvoeringsorganisatie *‘in naam van een bestuursorgaan’* besluiten kan nemen. Controle op de taakuitoefening vindt plaats door prestaties af te spreken.

### Praktijk samenwerkingsovereenkomst (SOK)

De essentie van de door de vier gemeenten gesloten samenwerkingsovereenkomst is:

1. De exploitatievoordelen van beide nieuwe bedrijventerreinen worden gestort in het Herstructureringsfonds.
2. Bij een (eventueel) nadelig exploitatieresultaat is de verdeling als volgt: Doetinchem 35%, Montferland 25%, Oude IJsselstreek en Bronckhorst elk 20 %. Deze verdeling is vastgesteld op basis van drie verdeelmaatstaven.
3. De vier gemeenten vormen gezamenlijk een stuurgroep die fungeert als opdrachtgever.
4. Er wordt een onafhankelijk “coördinerende” programmamanager benoemd die leiding geeft aan de ontwikkeling van beide bedrijventerreinen en leiding geeft aan het acquisitieteam.
5. De uitvoering van de beide projecten (RBT A18 en EBT) blijft binnen de gemeentelijke organisatie van Doetinchem c.q. Montferland en kennen elk een eigen projectleider.
6. Er wordt een Herstructurerings-, revitalisering- en transformatie- (HRT) fonds ingesteld waarin de provincie een bijdrage van € 10 mln. stort naast de (eventuele) voordelige exploitatieresultaten uit het RBT en EBT.

## 3. Betrokkenheid gemeenteraden

De gemeenteraden van de vier gemeenten zijn op 21 april 2009 geïnformeerd over het voornemen van de vier colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges) een samenwerkingsverband aan te gaan voor de ontwikkeling van het RBT en het EBT. Aan de samenwerking werd de voorwaarde verbonden dat grondexploitaties van zowel het RBT als het EBT beschikbaar waren.

Volgens artikel 160 (1<sup>e</sup> lid onder e) van de Gemeentewet is het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst een bevoegdheid van de colleges.

Het aangaan van deze overeenkomst kan ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente. Daarom moet de gemeenteraad in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Deze zogenaamde voorhangprocedure is in alle vier de gemeenten toegepast. De gemeenteraden hebben kennis genomen van de samenwerkingsovereenkomst maar hebben deze niet vastgesteld. Wel heeft de raad van de gemeente Doetinchem een motie aangenomen waarin het college werd verzocht een aantal zaken te concretiseren alvorens tot ondertekening over te gaan. De raad van de gemeente Bronckhorst heeft een motie aangenomen dat de grondexploitaties van beide bedrijventerreinen minimaal op nul zouden moeten eindigen, voordat een begin zou worden gemaakt met de uitvoering.

De raad van de gemeente Doetinchem heeft gelijktijdig met de voorhangprocedure voor de samenwerkingsovereenkomst voor het RBT A18 de grondexploitatie vastgesteld.

Op 22 januari 2010 hebben de wethouders van de vier gemeenten de samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Gebleken is dat de tekst van deze overeenkomst op enkele onderdelen afwijkt van het concept zoals dat aan de gemeenteraden is voorgelegd. Provinciale Staten van Gelderland besloot vervolgens op 1 maart 2010 het bedrag van € 10 mln. voor herstructurering beschikbaar te stellen.

De gemeenteraad van Doetinchem is jaarlijks geïnformeerd in het kader van de jaarlijkse actualisering van de grondexploitaties (inclusief het RBT A18). De ontwikkeling van het EBT in Montferland verliep minder voortvarend. De bestemmingsplanprocedure nam meer tijd in beslag dan aanvankelijk werd verwacht. Inmiddels heeft de gemeenteraad van Montferland het bestemmingsplan en de grondexploitatie op 26 mei 2014 vastgesteld. Inmiddels is het bestemmingsplan onherroepelijk. De gemeenteraden van Doetinchem (RBT A18) en Montferland (EBT) behouden hun verantwoordelijkheid bij het vaststellen van de grondexploitaties. Vastgesteld wordt dat de informatievoorziening hierover naar de vier raden niet op een vergelijkbare wijze en op hetzelfde moment heeft plaats gevonden.

De rekenkamercommissie van de gemeente Doetinchem heeft in 2013 onderzoek gedaan naar de grondexploitaties w.o. het RBT A18. Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van dit bedrijvenpark en het verwachte exploitatieresultaat de nodige vragen oproept (zie blz. 21 en 22 van het rapport Van grondexploitatie naar sturingsinformatie).

#### **4. Praktische uitvoering**

In artikel 4 van de samenwerkingsovereenkomst is de organisatiestructuur van de samenwerking beschreven. Hierin is bepaald dat een stuurgroep wordt opgericht die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van zowel het RBT als het EBT. De rekenkamer stelt dat de stuurgroep niet verantwoordelijk kan zijn, omdat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van RBT A18 en EBT respectievelijk bij Doetinchem en Montferland ligt en blijft liggen. De stuurgroep bestaat uit de vier betrokken portefeuillehouders, waarbij de vertegenwoordiger van Doetinchem voorzitter is. De stuurgroep wordt ondersteund door een externe en onafhankelijke programmamanager.

Artikel 5 geeft aan wat de taken zijn van de stuurgroep, de programmamanager en de projectmanager. De stuurgroep rapporteert jaarlijks aan de gezamenlijke gemeenteraden over de voortgang. De programmamanager bewaakt de voortgang, inhoud, de acquisitie en de financiële positie van het RBT A18 en het EBT w.o. het beoordelen van de grondexploitaties. De rapportage van de stuurgroep over 2010 ontbreekt. Over 2011 is wel een rapportage opgesteld maar niet de gemeenteraden aangeboden. Met ingang van 2012 is een rapportage uitgebracht aan de gemeenteraden. De rekenkamer stelt vast dat deze in de gemeente Doetinchem in de raad is behandeld, maar heeft niet vast kunnen stellen dat dit in de andere gemeenteraden ook is gebeurd.

Gebleken is dat de stuurgroep vooral een coördinerende rol heeft vervuld tussen de vier gemeenten. Zij heeft zich formeel niet bezig gehouden met het nemen van besluiten namens de colleges van de vier gemeenten. De stuurgroep heeft geen rol bij de concrete sturing van de uitvoering, zoals het houden van aanbestedingen en uitgifte van gronden.

De rol van de programmamanager is in de praktijk wat diffuus gebleken. Zo wordt de grondexploitatie en de actualisering ervan door de gemeenten gedaan en voorgelegd aan de programmamanager. Hij beoordeelt deze (art. 5 lid 3 van de SOK) en brengt advies uit aan de stuurgroep. Formeel heeft de stuurgroep hier geen bevoegdheid omdat het de taak van de gemeenteraden is om de grondexploitaties vast te stellen.

De gemeenteraad van Doetinchem heeft zich de laatste twee jaar een aantal keren kritisch uitgelaten over de gang van zaken rond het A18 Bedrijvenpark en de risico's die eventueel werden gelopen. De stuurgroep was niet gelukkig met deze interventie. De stuurgroep heeft zich daarentegen intensief bemoeid met de toerekening van de rente aan de grondexploitatie.

#### *Marketing en acquisitie (art. 12)*

Een belangrijke rol van de stuurgroep is het interesseren van bedrijven om zich op een van de bedrijventerreinen in West Achterhoek te vestigen via het organiseren van marketing en acquisitie activiteiten. Gebleken is dat dit tot nu toe niet bepaald voortvarend is opgepakt. Er is door de stuurgroep op 24 september 2010 een marketing- en acquisitieplan is vastgesteld. De indruk bestaat dat de inspanningen en professionalisering op dit terrein tot nu toe beperkt zijn gebleven. Hoewel regelmatig aan de orde geweest in de stuurgroep bestaat geen inzicht in de potentiële belangstellenden om zich te vestigen.

Opvallend is dat op basis van de meest recente Regionale Programma's Bedrijventerreinen (RPB) voor West Achterhoek tot 2025 vraag zou zijn naar 100 ha. waarvan 55 ha. uitbreiding en 45 ha. vervanging (bron: Stec Groep 2012). Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er sprake is van een overaanbod en het zaak is om de vinger aan de pols te houden. Iedere twee jaar wordt opnieuw bekeken hoe groot de behoefte aan bedrijventerrein is. Volgens de meest recente rapportage bestaat er een politieke bewustwording dat regionale afstemming noodzakelijk is, het schrappen van plannen nodig is en kwaliteit op bestaande terreinen steeds belangrijker wordt.

#### *HRT opgave (art. 10 en art. 13)*

Volgens de samenwerkingsovereenkomst zouden in het kader van de HRT opgave bedrijven worden uitgeplaatst naar het A18 Bedrijvenpark. Het zou gaan om 10 ha. binnen 10 jaar waarvan 6 ha. voor Oude IJsselstreek en 4 ha. voor Doetinchem. De rol van de stuurgroep bij het realiseren van deze HRT opgave is minimaal geweest, onder meer vanwege het feit dat de belangstelling om te verplaatsen minimaal bleek te zijn vanwege de financiële consequenties voor de bedrijven. Veelal zou woningbouw op de bedrijfslocaties moeten plaatsvinden maar dit bleek vanwege de stagnerende vraag naar woningen niet haalbaar. Ook is geen uitvoering gegeven aan de verplichting in de SOK (dat gemeente Oude IJsselstreek verplicht is 6 ha. af te nemen (art. 10 lid 3. Door de provincie Gelderland is € 10 mln. beschikbaar gesteld voor de HRT opgave. Hiervan is de helft besteed.

#### *Grondexploitatie (art. 7)*

Als het gaat om de grondexploitaties is in de samenwerkingsovereenkomst bepaald dat de stuurgroep elk kwartaal een rapportage opstelt over de stand van zaken. Deze zijn pas met ingang van 2012 ook aan de gemeenteraden gestuurd. De stuurgroep heeft voor het eerst met ingang van 2011 een jaarverslag opgesteld.

Opvallend is dat pas in de stuurgroepvergadering van 22 mei 2013 gesproken is over het temporiseren van de aanleg van het A18 Bedrijvenpark. Citaat: "Door de tegenvallende uitgifte is mogelijk om het bouwrijp maken (analoog aan de uitgifte van de kavels) naar behoefte te temporiseren, waardoor nu niet meer geld hoeft te worden uitgegeven als (strikt) noodzakelijk is." Dit heeft niet geleid tot enige actie terwijl dit essentieel is om het verwachte verlies op de grondexploitatie te beperken (cashflow). Niet duidelijk is geworden waarom met deze suggestie niets is gedaan.

#### *Grondprijsbeleid (art. 9)*

De grondprijs is belangrijk voor zowel de grondexploitaties als de potentiële bedrijven. De benaderingswijze voor het bepalen van de grondprijs, de prijsvorming en een eventuele afstemming worden door de stuurgroep eens per jaar gemonitord en van advies voorzien richting de gemeenteraden. De gemeenteraden hebben van de stuurgroep geen advies ontvangen. Vastgesteld is, op basis van de verslagen van de stuurgroep, dat het grondprijzenbeleid vrijwel geen onderdeel heeft uitgemaakt van bespreking in de stuurgroep. Van de jaarlijkse monitoring zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst is geen sprake geweest.

#### *Verevening (art. 13)*

In de samenwerkingsovereenkomst is geregeld dat de saldi van het RBT A18 en het EBT worden verevend. Gebleken is dat in de praktijk aan deze afspraak geen uitvoering kan worden gegeven, doordat de verslagleggingsregels dit niet mogelijk maken. Verliezen dienen te worden genomen op het moment dat deze worden voorzien. Winsten mogen pas worden genomen als ze zijn gerealiseerd. Dit betekent in de praktijk dat er pas sprake kan zijn van verevening wanneer een van beide exploitaties met een positief resultaat wordt afgesloten. Daarentegen moeten de gemeenten een voorziening treffen op het moment dat de grondexploitaties een verlies laten zien.

### **5. Financiële risico's**

De resultaten van de samenwerking tot nu toe wijken substantieel af van de planning. Het zuidelijk deel van het A18 Bedrijvenpark is vrijwel geheel bouwrijp gemaakt en is beschikbaar voor uitgifte, maar voor het EBT is het bestemmingsplan en de exploitatie pas dit jaar in mei vastgesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat het noordelijk deel van het RBT A18 vooralsnog buiten de exploitatie is gelaten. Het uiteindelijk uitgeefbaar terrein bedraagt 45 ha. waarvan tot nu toe maar 7,5 ha. is uitgegeven.

De uitgifte stagneert waarbij de economische recessie volgens de stuurgroep de belangrijkste reden is. Dit terwijl op basis van externe onderzoeken bij herhaling is aangegeven (rapport STEC) dat het bedrijvenpark een voldoende wervend karakter heeft om binnen de gestelde kaders van de grondexploitatie tot ontwikkeling te komen. Ook de verkoopprijzen zouden volgens extern onderzoek (DTZ) voldoende marktconform zijn. Van de uitgifte van de 10 ha. in het kader van bedrijfsverplaatsingen en het HRT-fonds is tot nu toe 4 ha. gerealiseerd.

Recent is de grondexploitatie van het A18 Bedrijvenpark geactualiseerd waarbij ervan is uitgegaan dat in 2025 alle gronden zullen zijn verkocht. Het verwachte resultaat (netto-contante-waarde) was in 2013 nog berekend op € 4,9 mln. negatief maar is inmiddels bijgesteld tot € 7,4 mln. negatief. Naarmate de verkoop van de gronden verder stagneert, zal het tekort snel stijgen vanwege de jaarlijkse rentelast (cashflow probleem). Hiervoor is o.a. een risicoraming opgesteld, die uitkomt op nog eens € 2,3 mln. negatief extra.

De boekwaarde per 1 januari 2014 bedraagt € 36,0 mln. Als er na 1 januari 2014 geen grond wordt verkocht, stijgt de boekwaarde jaarlijks met 3,6 % rente. Voor 2014 is dat € 1,3 mln., maar in de volgende jaren zal dat toenemen door de rente op rente. Zodra er grond wordt verkocht daalt deze rentelast weer. Uitgegaan wordt van een gemiddelde opbrengst van € 144,- per m<sup>2</sup> en een opbrengststijging van 1 % per jaar.

Voor wat betreft het EBT kan worden vermeld dat de exploitatieopzet zoals die door de raad is vastgesteld een winst oplevert van € 8,2 miljoen. Dit betekent dat per saldo de beide grondexploitaties opgeteld tot een winst van 0,8 mln. leiden (+€8,2 mln. voor EBT en -€7,4 mln. voor RBT). De opgestelde risicoraming laat voor beide grondexploitaties samen een bedrag van €2,7 mln. negatief zien.

### *Conclusie*

Jaarlijks stijgt de boekwaarde van het zuidelijk deel van het RBT met 3,6 % terwijl uitgegaan wordt van een opbrengststijging van 1 %. Dat betekent een jaarlijks verlies dat afhankelijk is van de vraag wanneer de grond daadwerkelijk wordt verkocht. Elk jaar dat de grond later wordt uitgegeven, levert een verlies op dat voor rekening komt van de vier gemeenten. Voor deze tekorten zullen de vier gemeenten dan elk jaar een voorziening moeten treffen. Deze voorziening is per 31-12-2014 geraamd op € 7,4 mln. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een geraamd risico van € 2,3 mln. extra.

## **6. Herijking rol gemeenteraad**

De gemeenten Doetinchem en Montferland opereren vrijwel geheel zelfstandig bij de ontwikkeling van het RBT A18 en het EBT. Dit is niet zo verwonderlijk omdat beide gemeenten zelfstandig besluiten kunnen (en moeten) nemen als het gaat om de vaststelling van de bestemmingsplannen, de grondexploitaties, het verstrekken van kredieten e.d. Hierbij spelen de beide gemeenteraden een belangrijke rol vanuit hun kaderstellende en controlerende taak.

De gemeenteraden van Bronckhorst en Oude IJsselstreek zijn in dit geval slechts volgend. Hun rol is feitelijk beperkt tot het meewerken aan bedrijfsverplaatsing en (eventueel) meebetalen in tekorten/overschotten van het RBT en het EBT. Wanneer deze herstructurerings-, revitalisering en transitie van bestaande bedrijfslocaties in hun gemeenten niet van de grond komt en zij geen gebruik behoeven te maken van hun "trekkingsrechten" op het RBT A18, kan dit toch financiële consequenties hebben.

De raden van Bronckhorst en Oude IJsselstreek dragen wel het risico maar hebben geen (rechtstreekse) invloed op de beperking hiervan. Dit roept de vraag op wat de meerwaarde voor deze twee gemeenten is bij de samenwerkingsovereenkomst. Vanuit een transparante en democratisch bestuur zou het voor de hand liggen de bestaande samenwerkingsovereenkomst in heroverweging te nemen.

### **Afsluiting**

De rekenkamer vraagt zich af of de veronderstellingen in de Regionale Structuurvisie Achterhoek, het Streekplan Gelderland 2005 en de Regionale Programma's Bedrijventerreinen nog wel realistisch zijn. Dit niet alleen tegen de achtergrond van de economische recessie van de afgelopen jaren, maar ook vanuit de gedachte of de West Achterhoek wel voldoende aantrekkingskracht heeft voor bedrijven om zich hier te vestigen. Een actueel behoefteonderzoek op basis van reële aannames zou hier meer duidelijkheid moeten geven.

De grootste financiële risico's voor de vier samenwerkende gemeenten zitten naar de mening van de rekenkamer bij de ontwikkeling van het A18 Bedrijvenpark. Dit heeft o.a. te maken met de lange tijd die gemoeid is om de 45 ha. (incl. het noordelijk deel zelfs 69 ha.) te verkopen. Hierdoor ontstaan enorme renteverliezen die naar verwachting de komende jaren niet terugverdiend kunnen worden door aanpassing van de grondprijzen. Deze bevinden zich nu al aan de bovenkant van de markt.

Ook kan de herstructureringsopgave die onderdeel uitmaakt van de samenwerkingsovereenkomst en waarbij de veronderstelling was dat bestaande bedrijven uit de gemeenten Oude IJsselstreek en Bronckhorst zich zouden vestigen op het A18 Bedrijvenpark, niet bewaarheid worden. Dit vooral ook tegen de achtergrond dat de financiële middelen (het positieve saldo van de exploitatie van het RBT A18 en EBT) daarvoor ontbreken.

De gezamenlijke rekenkamercommissies geven de raden dan ook in overweging om:

1. de colleges van b&w te verzoeken de vorm, de rollen en de verantwoordelijkheden van de samenwerkingsovereenkomst in heroverweging te nemen, zonder het oorspronkelijke doel van de samenwerking uit het oog te verliezen;
2. de uitkomsten hiervan (via een voorhangprocedure) aan de raden voor te leggen;

3. als raad door een externe partij een second opinion uit te laten voeren naar de realiteitswaarde van de grondexploitaties van het RBT A18 en het EBT in relatie tot de verwachte vraag naar bedrijventerreinen de komende 10 jaar;
4. de herstructureringsopgave voor de resterende 6 ha. bedrijventerrein nader te concretiseren;
5. de uitkomsten van de punten 3 en 4 te vertalen naar een aantal scenario's, deze voor te leggen aan de vier raden en ter besluitvorming aan de raden van de gemeenten Doetinchem en Montferland;
6. meer aandacht te besteden aan een vergelijkbare en gelijktijdige openbare informatievoorziening aan de vier gemeenteraden.

Deze rekenkamerbrief is gericht aan de gemeenteraden van Bronckhorst, Doetinchem en Montferland.

Wij hebben een afschrift van deze brief verzonden aan de colleges van b&w van de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem en Montferland en aan de rekenkamercommissie van de gemeente Oude IJsselstreek.