

Raadsvoorstel

GRIFFIE GEMEENTERAAD

onderwerp Floriade 2012 in perspectief, eindrapport
commissie onderzoek Floriade
raadsnummer 2013 97
collegevergadering d.d.
raadsvergadering d.d. 18 december 2013
fatale termijn
programma Centrum Euregio: hoofdstad en vitaal hart
portefeuillehouder Burgemeester

team GEGRH
steller Geert van Soest
doorkiesnummer +31 77 3596924
e-mail g.vansoest@venlo.nl
registratienummer 13-15935
datum 27 november 2013
bijlage(n) 1
datum verzonden

Voorstel om te besluiten om:

Namens de commissie onderzoek Floriade

Ger Lommen
(lid)

Jos Feller
(lid)

Geert van Soest
(griffier)

Raadsvoorstel

Samenvatting (Verplicht, maximaal een half A4)

De Commissie Onderzoek Floriade ('de commissie') biedt de raad hierbij ter vaststelling aan het eindrapport "Floriade 2012: Raadsonderzoek naar het besturingsmodel, de informatievoorziening en onderlinge samenwerking". Dit is tegelijkertijd aangeboden aan de gemeenteraden van Venray, Peel en Maas, Gennep en Horst aan de Maas.

De Floriade 2012 werd op 7 oktober 2012 afgesloten. Mede als gevolg van tegenstrijdige berichten over het financiële resultaat ontstond bij de gemeenteraden van de vijf Floriade-gemeenten (Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray) de behoefte aan een gemeenschappelijk onderzoek naar de achtergronden en de werking van het bestuurlijke model van de Floriade 2012, ofwel de governance-structuur. Dit onderzoek, uitgevoerd door onderzoeksbureau Policy Research Corporation (Rotterdam), heeft zich gericht op het boven tafel krijgen van algemene leerpunten voor toekomstige regionale samenwerkingsprojecten en –verbanden.

Bijgaand treft u aan ter vaststelling de onderzoeksrapportage en de aanbevelingen die daarin zijn opgenomen. Daarbij gaat een begeleidend schrijven van de commissie waarin zij haar visie geeft op het onderzoek, de rapportage en de aanbevelingen, en een aantal eigen aanvullende aanbevelingen formuleert, eveneens ter vaststelling door de raad.

Bijlagen

Nr.	Naam	Datum
1.	Floriade 2012 in Perspectief; managen van verwachtingen, sturen van resultaten", eindrapportage commissie onderzoek Floriade	21 november 2013

DEEL 1

HOOFSTUK 1 INLEIDING

De Commissie Onderzoek Floriade (hierna te noemen: de commissie) biedt uw raad hierbij ter vaststelling aan het eindrapport “Floriade 2012: Raadsonderzoek naar het besturingsmodel, de informatievoorziening en onderlinge samenwerking” (zie bijlage A).

De Floriade 2012 is in diverse opzichten uniek geweest. Zo was het de eerste keer dat een Floriade buiten de Randstad plaatsvond. En waar bij eerdere Floriades altijd één gemeente organisator was, samen met de Nederlandse Tuinbouwraad (hierna te noemen: NTR), lag dit nu bij een samenwerkingsverband van vijf gemeenten zonder rechtspersoonlijkheid. Het is een prestatie van alle partijen dat op basis van dit bijzondere fundament het evenement tot stand is gekomen.

Aanleiding onderzoek

De Floriade 2012 werd op 7 oktober 2012 afgesloten. Bij de afsluitende bijeenkomst meldde de algemeen directeur van de Floriade dat 2.046.684 bezoekers de Floriade hadden bezocht¹. Er was altijd uitgegaan van een aantal van 2 miljoen bezoekers om een ‘break even’ resultaat te kunnen behalen. De toenmalige Regiovoorzitter constateerde op 9 oktober 2012 dat zowel wat betreft waardering door de bezoekers als het aantal internationale (zakelijke) contacten, de spin off voor de regio en de PR-waarde van de Floriade een groot succes genoemd mochten worden. Op 3 december 2012 meldde de huidige voorzitter van de Regio Venlo tijdens een informatiebijeenkomst voor raadsleden dat er een (voorlopig) negatief exploitatieresultaat verwacht werd van ca. € 9 miljoen, veroorzaakt door lagere inkomsten en hogere uitgaven dan geraamd.

Mede als gevolg van deze tegenstrijdige berichten ontstond bij de gemeenteraden van de vijf Floriade-gemeenten (Gennepe, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray) de behoefte aan een gemeenschappelijk onderzoek naar de achtergronden en de werking van het bestuurlijke model van de Floriade 2012, ofwel de governance-structuur. Dit onderzoek, uitgevoerd door onderzoeksbureau Policy Research Corporation (Rotterdam), diende zich te richten op het boven tafel krijgen van algemene leerpunten voor toekomstige regionale samenwerkingsprojecten en –verbanden. De eerder ingestelde klankbordgroep met als doel de communicatie met de gemeenteraden te stroomlijnen, werd op 14 maart 2013 omgevormd tot de ‘Commissie Onderzoek Floriade’. Deze commissie heeft als opdrachtgever van het onderzoek gefungeerd.

Samenstelling en werkwijze commissie

De commissie is samengesteld uit een afvaardiging van twee raadsleden (één van de coalitie en één van de oppositie) van elk van de vijf deelnemende gemeenten:

Gennepe: Holger Rodoe en Jan Welles
Horst aan de Maas: Anthony van Baal en Rudy Tegels
Peel en Maas: Arno Janssen en Fred Bongers

¹ Zie persbericht Floriade d.d. 8 oktober 2012.

Raadsvoorstel - onderbouwing

Venlo: Jos Feller en Ger Lommen

Venray: Tino Zandbergen en Jac Derikx (tot 26 april 2013 John Michels)

De commissie heeft Jan Hendriks aangetrokken als onafhankelijk voorzitter. Adviseur van de commissie was Antoin Scholten in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Regio Venlo. Inhoudelijk en procesmatig is de commissie ondersteund door de griffiers van de vijf deelnemende gemeenten. De commissie is in totaal negen keer bij elkaar gekomen, in Villa Flora. De kosten voor het onderzoek bedroegen in totaal ca. € 70.000 (onderzoeksbureau, externe voorzitter, vergaderkosten et cetera).

HOOFDSTUK 2 BESCHOUWINGEN VAN DE COMMISSIE

Gedurende de looptijd van het onderzoek en tijdens de diverse besprekingen van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen, is de commissie een aantal zaken opgevallen. Zaken die niet altijd een rechtstreekse relatie hadden met het governance-onderzoek en de aanbevelingen, en die in feite dus buiten de scope van dit raadsvoorstel zouden vallen. De commissie hecht eraan bij een aantal van deze zaken kort stil te staan omdat het aspecten betreft die zowel haar eigen onderzoek als de Floriade 2012 als geheel van relevante achtergrondinformatie voorzien en in een bredere context plaatsen.

Drie sporen

De commissie is altijd voorstander geweest van een brede evaluatie met daarbinnen aandacht voor drie afzonderlijke sporen: de financiële resultaten, de baten (spin off) en de governance-structuur. De Floriade is immers de optelsom van deze afzonderlijke delen, en de commissie is van mening dat deze dan ook in samenhang met elkaar beschouwd moeten worden. Toen de commissie haar onderzoek naar de governance-structuur opstartte, mocht zij er vanuit gaan dat de twee andere sporen (financiën en baten) parallel in beeld zouden worden gebracht door de daarvoor primair verantwoordelijke partijen (de Floriade B.V. en de Regio Venlo). Het idee was dat de resultaten van de drie sporen gelijktijdig naar buiten gebracht zouden worden ten behoeve van een afgewogen totaalbeeld. De rapportages over de spin off van Floriade 2012 zijn pas in oktober 2013 ter beschikking gekomen. De Floriade BV zegde in december 2012 toe de financiële resultaten in mei 2013 beschikbaar te hebben. Daarna werd juni 2013 genoemd. Daarna was het enige tijd stil².

De commissie was van oordeel dat een presentatie van haar eigen onderzoeksresultaten (spoor governance) zonder te beschikken over de financiële gegevens, inmiddels een jaar na afsluiting van de Floriade, niet verantwoord zou zijn. De commissie heeft daarom de Regio Venlo gevraagd om vooruitlopende op de formele financiële afwikkeling de benodigde financiële gegevens te verstrekken. Op die wijze zou kunnen worden voldaan aan de bij de gemeenteraden levende wens om inzicht te verkrijgen in het uiteindelijke financiële resultaat van de exploitatie van de Floriade. Ook hoopte de commissie dat daarmee inzicht kon worden gegeven in het aanzienlijke verschil in verwachtingen over de uitkomsten. De commissie constateert met enige verwondering dat het blijkbaar niet mogelijk is geweest om kort na de afsluiting van de Floriade met een door de Floriade en de Regio Venlo gedeelde opvatting te komen over de voorlopige financiële resultaten. Waar de bestuurder van de

² Eind oktober 2013 ontving de commissie het bericht dat de jaarstukken van de Floriade naar verwachting medio november 2013 zouden worden vastgesteld.

Raadsvoorstel - onderbouwing

Floriade in oktober 2012 aangaf uit te gaan van 'een klein plusje, break even, of een klein minnetje', meldde de voorzitter van de Regio Venlo begin december 2012 een voorlopig exploitatietekort van ca. € 9 miljoen. Een opmerkelijke situatie bezien in het licht van het managen van verwachtingen. Een situatie ook die naar het oordeel van de commissie mede de oorzaak dan wel het gevolg is geweest van de soms moeizame onderlinge relatie tussen beide partijen.

Medewerking Raad van Commissarissen aan onderzoek

De Raad van Commissarissen (hierna te noemen: RvC) is lange tijd niet bereid geweest zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek in de vorm van een gesprek, ondanks herhaaldelijke verzoeken daartoe van de voorzitter van de commissie en de voorzitter van de Regio Venlo. Een evaluatie van het governance model zonder betrokkenheid van de partij(en) die een wezenlijke rol hebben gespeeld in dit model, te weten bestuurders en RvC, verliest aan betekenis. De RvC heeft als beleidslijn gekozen dat er vooruitlopende op de formele vaststelling van de jaarstukken en de decharges geen medewerking aan gesprekken met de commissie zou worden verleend. Op 16 oktober 2013 heeft er uiteindelijk alsnog een gesprek plaatsgevonden met de voorzitter en een lid van de RvC. Op basis hiervan is de onderzoeksrapportage op onderdelen aangepast. De commissie had graag gezien dat dit open overleg eerder had kunnen plaatsvinden gezien het perspectief van de leerpunten voor de toekomst. Juridificerende opstellingen kunnen een open overleg belemmeren.

Geen vervangingsregeling

De RvC is gedurende langere tijd incompleet geweest door het gelijktijdig tijdelijk uitvallen van de voorzitter en een lid. In een goed functionerende RvC is voorzien in vervanging bij langdurige uitval van sleutelpersonen. De commissie spreekt haar verbazing uit over het feit dat dat hier niet gebeurd is. Deze cruciale sleutelpersonen zijn niet vervangen ondanks het feit dat de RvC eerste gesprekspartner was voor de gemeenten en de Stichting. Hierdoor ontstond een periode van 'radiostilte' die niet voldoende werd toegelicht en daardoor niet altijd werd begrepen. Ook ontstond hierdoor een periode van onvoldoende toezicht en grip vanuit de RvC op de BV.

** De commissie doet de aanbeveling er bij toekomstige samenwerkingsverbanden op toe te zien dat er op de juiste plaatsen adequate vervangingsregelingen getroffen zijn.*

Belang Nederlandse Tuinbouwraad

De Nederlandse Tuinbouwraad (hierna te noemen: NTR) speelt een belangrijke rol bij de organisatie van een Floriade. Doel van de NTR is om het imago van de Nederlandse tuinbouw te bevorderen en de afzet van tuinbouwproducten te ondersteunen. Hun belangrijkste troef daartoe is de Floriade. De NTR is initiatiefnemer van de Floriade én partner van de organiserende regio³. Om die reden droeg de NTR de helft van de leden van de RvC aan, en had zelf zitting in de Stichting. De commissie verbaast zich over de grote zeggenschap die de NTR daarbij innam. De helft van de aandelen van de Stichting was bij de NTR belegd, terwijl de NTR geen risicodragers was en niet garant stond voor eventuele tekorten, maar tegelijkertijd wel een doorslaggevende stem had in (ook) financiële beslissingen zoals de extra investeringen voor marketing en communicatie (medio 2012) om het bezoekersaantal een extra stimulans te geven.

³ Bron: website www.tuinbouwraad.nl, d.d. 23 oktober 2013.

Raadsvoorstel - onderbouwing

- * *De commissie doet de regiogemeenten de aanbeveling om geen toekomstige 50-50 zeggenschapsverhoudingen aan te gaan met externe partners wanneer de gemeente garant staat voor eventuele tekorten.*

Financieel tekort in breder kader

De organisatie van de Floriade 2012 is begonnen vele jaren voordat het evenement zelf plaatsvond. Er zijn in de Regio grote investeringen gedaan van ruim € 200 miljoen (zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreide toelichting). De Floriade zelf heeft om en nabij de € 90 miljoen gekost. De spin off op de langere termijn zal aanzienlijk zijn, meerdere tientallen en wellicht honderden miljoenen euro's. Er is tijdens de Floriade immers veel gezaaid dat geoogst zal kunnen worden. De doelstelling om de Floriade te organiseren zonder tekort is echter niet gerealiseerd.

De commissie constateert dat er sinds september / oktober 2012 een kanteling heeft plaatsgevonden in de berichtgeving en de publieke opinie over de Floriade. Een kanteling van inhoud en succes naar financiën en een mogelijk tekort. Deze financiële focus is een eigen leven gaan leiden, dusdanig dat alles om 'het tekort' lijkt te draaien. De hoge kwaliteit van het evenement, het plezier van de bezoekers en het succes voor de Regio Venlo dreigen daarmee uit beeld te raken. De commissie acht dit een onnodige en onterechte devaluering van een succesvol wereldevenement. In deze lijkt de commissie niet alleen te staan. In de L1 documentaire "Floriade, één jaar later" d.d. 3 oktober 2013 is voor de goede luisteraar als onderliggende boodschap te horen: 'Ja, er is een financieel tekort, en ja, dat zal opgelost moeten worden. Maar laten we toch ook durven genieten van het succes van de Floriade en aan de slag gaan met het verzilveren van de kansen en uitdagingen die de Floriade de Regio heeft gebracht.' Wanneer de Regio blijft hangen in het financiële tekort en geen oog heeft voor de langetermijn-opbrengsten, is zij naar de mening van de commissie onverstandig bezig. Datgene wat als diepte-investering is gezien en gedaan, verdient een noodzakelijke follow-up en een gecoördineerde aanpak.

Grenzeloos evenement

De ligging van de Regio Venlo direct aan de grens met Duitsland, met een achterland van vele miljoenen potentiële bezoekers, was een van de selling points in de kandidatuur. Toch blijken er minder Duitse bezoekers geweest te zijn dan verwacht had mogen worden gezien de ligging van het Floriadeterrein (ca. 30% in plaats van de verwachte 40%). Dat is opvallend gezien het feit dat de Floriade in 2002 in Haarlemmermeer wél veel Engelse bezoekers mocht verwelkomen die via Schiphol hun weg naar de Floriade wisten te vinden⁴. Met het oog op toekomstige grensoverschrijdende evenementen is het van belang stil te staan bij de vraag of het aantal bezoekers uit Duitsland bij een andere organisatievorm en/of andere werkwijze groter had kunnen zijn, en of zaken als communicatie en marketing hier een rol hebben gespeeld.

- * *De commissie doet de Regio Venlo de aanbeveling om, in samenwerking met de Duitse partners, een nadere verkenning uit te voeren naar de vraag of het aantal bezoekers uit Duitsland bij een andere organisatievorm en/of andere werkwijze groter had kunnen zijn.*

⁴ Onderzoeksrapportage "Terugkijken op eerdere Floriades", september 2013.

HOOFDSTUK 3 FLORIADE 2012 IN VERGELIJKING

Eigen aanvullend onderzoek naar eerdere Floriades

De commissie vindt het belangrijk dat de vijf gemeenteraden bij de bespreking van de voorliggende rapportage een goede evaluatie kunnen maken. Daartoe acht zij het wenselijk om het onderzoek te plaatsen in het bredere perspectief van de voorgaande Floriades. Hiertoe heeft de commissie een aanvullende onderzoeksopdracht geformuleerd naar de opzet, begroting en resultaten van de Floriades in Zoetermeer (1992) en Haarlemmermeer (2002) en de onderzoeken die zich richtten op de spin off van beide voorgaande Floriades.

Overall conclusie uit dit kleinschalige aanvullende onderzoek (zie bijlage C) is dat de Floriade 2012 op vele fronten zeer vergelijkbaar is geweest met deze eerdere Floriades.

Dat geldt voor zaken als de overwegingen om te kandideren en de gerealiseerde spin off maar ook voor de begroting, bezoekersaantallen en financieel eindresultaat. Saillant detail: drie van de vier gemeenten die eerder een Floriade hebben gehuisvest, met een vergelijkbaar financieel tekort als de Floriade 2012, hebben zich nogmaals kandidaat gesteld voor een nieuwe Floriade. Daarmee staat voor al deze gemeenten kennelijk vast dat dat zij een Floriade voor herhaling vatbaar achten⁵.

De commissie ziet een opmerkelijk verschil tussen 2002 en 2012 in de manier waarop er over het negatieve resultaat wordt gesproken en in de media wordt bericht. Ook in Haarlemmermeer werd het negatieve financiële resultaat erkend en betreurd, maar werd dit tevens door de gemeente gerelativeerd met het toeristische en financiële succes van het evenement op inhoud, kwaliteit en betekenis voor de regio. De commissie wil niets afdoen aan de zorgvuldigheid waarmee de overheid om dient te gaan met gemeenschapsgeld, maar een evenement als de Floriade kan naar de mening van de commissie niet zonder publieke middelen tot stand komen. Dat mag gevoeglijk bekend verondersteld worden bij de organisatoren, mede omdat dit zoals gezegd bij de voorgaande Floriades niet anders was. In het geval van de Floriade 2012 bedroeg de overheidsbijdrage in totaal € 26,5 miljoen (inclusief € 4 miljoen indexering) bestaande uit bijdragen van het rijk, de provincie, de vijf Regio Venlo-gemeenten, overige N-L gemeenten en Europese subsidies.

Onderzoek NTR

Net als bij voorgaande Floriades heeft ook de NTR een eigen onderzoek (zie bijlage D) uitgevoerd waarbij met name de effecten voor de tuinbouwbranche centraal stonden. Wat opvalt is dat de NTR aangeeft dat wat haar betreft het gekozen governance-model heeft voldaan, met aandachtspunten op het gebied van voldoende tegenwicht en gelijkwaardigheid van partijen en van alertheid op afspraken. Deze bevindingen komen ook terug in de voorliggende onderzoeksrapportage van de commissie. De NTR geeft tevens aan dat bij de Floriade 2012 een aanmerkelijk jongere doelgroep is aangeboord die ze graag wil vasthouden in de aanloop naar Floriade 2022, dat het business to business-programma een succes was, dat ook de kwaliteit van het aanbod business to consumer van hoog gehalte was gezien de hoge bezoekerstevredenheid, en dat de kwaliteit van de inzendingen in het algemeen hoog was.

Eindverslag Commissaris-Generaal

⁵ Onderzoeksrapportage "Terugkijken op eerdere Floriades", september 2013.

Raadsvoorstel - onderbouwing

In het eindverslag van de Commissaris-Generaal⁶ wordt de Floriade 2012 in Venlo een geheel vernieuwd concept genoemd waarbinnen Nederland en de Nederlandse Tuinbouwsector zich op een uitstekende wijze hebben gepresenteerd. Er wordt gesproken van een hoog belevingselement voor de bezoeker, opvallend veel business to business ontmoetingen (meer dan 800), een sterk internationaal karakter en de cradle to cradle gedachte die als rode draad door het hele evenement zichtbaar was. De commissie citeert: “De regio Venlo en de Provincie Limburg mogen terecht trots zijn op het succes van het geheel. De regio is wereldwijd op de kaart gezet en zal daar gedurende lange tijd profijt van trekken.”

Uiteraard waren er ook aandachtspunten, zoals het horeca-arrangement, de overmatige aanwezigheid van verkoopbazaars, en onvoldoende integratie van de diverse activiteiten in het geheel. Deze aspecten worden in het verslag gedegen uitgewerkt en van aanbevelingen voorzien. Net als het voorliggende onderzoek van de commissie was ook hier mede het doel om leerpunten te formuleren voor de toekomst.

⁶ “Eindverslag, beschouwingen, conclusie en aanbevelingen van de Commissaris-Generaal”, drs. J.D. Gabor, 29 oktober 2012.

DEEL 2

Op verzoek van de commissie zijn door de Regio Venlo twee beschouwingen opgesteld over de financiële resultaten resp. de spin off van de Floriade 2012. Deze twee beschouwingen zijn door de commissie ontvangen in de aanloop naar de formele afwikkeling, en op 16 november 2013 integraal in de voorliggende notitie opgenomen. De commissie wil uiteraard niet treden in de verantwoordelijkheden van anderen, maar is van mening dat deze beide onderwerpen samen met het aspect governance inhoudelijk een onlosmakelijk geheel vormen dat in samenhang met elkaar gezien moet worden en dat in samenhang aan de gemeenteraden moet worden voorgelegd. De commissie spreekt haar dank uit aan de Regio Venlo voor deze beide bijdragen.

Hoofdstuk 4 bevat integraal de beschouwing van de Regio Venlo inzake de financiële resultaten. Hoofdstuk 5 bevat integraal de beschouwing van de Regio Venlo inzake de baten (spin off) van de Floriade. In beide hoofdstukken is de bijdrage van de Regio Venlo tegen een gekleurde achtergrond geplaatst om deze ondubbelzinnig te onderscheiden van de tekst van de commissie zelf. In hoofdstuk 6 gaat de commissie uitgebreid in op haar eigen onderzoek naar het besturingsmodel van de Floriade 2012.

HOOFDSTUK 4 FINANCIËN

Tekstbijdrage van de Regio Venlo

Van 4 april tot en met 7 oktober 2012 heeft in Venlo de wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade Venlo 2012 plaatsgevonden. Het initiatief daartoe lag in handen van de Nederlandse Tuinbouwraad, samen met de gemeentes uit de Regio Venlo. Gezamenlijk hebben zij daartoe de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 opgericht, en heeft deze stichting vervolgens voor de exploitatie van de Floriade de Regio Venlo Floriade 2012 BV opgericht. Het toezicht op de werkzaamheden van de BV lag aan de zijde van de BV bij haar Raad van Commissarissen, en aan de zijde van de organiserende instanties bij de Stichting Regio Venlo Floriade 2012, die een 100% aandelenbelang in de BV heeft. De regiogemeentes staan garant voor het resultaat van de BV.

Voorcalculatorisch was sprake van een sluitende business case voor de Floriade, met inachtneming van de bijdrages van de regiogemeentes, en de verkregen en veronderstelde subsidies. Tijdens de voorbereiding en de uitvoering van de wereldtuinbouwtentoonstelling heeft Floriade BV conform de daarover gemaakte afspraken periodiek aan haar aandeelhouders gerapporteerd over de voortgang en de financiële consequenties. Bij de opening van de Floriade gaf die rapportage het inzicht dat alles conform begroting en verwachting verliep. Op dat moment betrof dat voornamelijk de kostenkant van de business case en de verkregen en veronderstelde bijdrages van derden. De opbrengsten uit de gewone exploitatie (verkoop tickets e.d.) moesten op dat moment immers nog gerealiseerd worden.

In haar rapportage over het tweede kwartaal 2012 schrijft de BV dat de omzet cumulatief onder de begroting ligt, maar dat daar tegenover staat dat de kosten cumulatief ook onder de begroting liggen, en zelfs zodanig dat tot en met het tweede kwartaal sprake is van een positief resultaat. Als risico geeft zij daarbij aan dat de begrote inkomsten niet gehaald worden, maar dat zij daarvoor maatregelen zal treffen (stimuleren bezoek / kostenreductie). Gaandeweg het evenement blijkt echter dat de omzet tegen blijft vallen. Het aantal bezoekers

Raadsvoorstel - onderbouwing

benadert nog wel de begroting, maar omdat de gemiddelde omzet per bezoek(er) ook tegenvalt, is toch sprake van een negatieve afwijking in de opbrengsten ten opzichte van de begroting. De BV verwacht dan echter nog dat de gemiddelde omzet per kaart zal stijgen.

Dat blijkt echter niet het geval. Daarnaast was het weer in het begin van de tentoonstelling extreem slecht, en juist in de topmaanden juli en augustus was het soms extreem warm. En ten slotte werden verhoudingsgewijs meer kinderkaarten verkocht en meer kaarten via joint promotion partners, die een neerwaarts effect hebben op de netto-omzet uit kaartverkoop.

Eind augustus 2012 rapporteert de BV dan ook dat die netto-omzet uit kaartverkoop 6,4% onder de begroting blijft (-/- € 2,8 miljoen). Dit heeft ook gevolgen voor de horeca-omzet (-/- € 0,5 miljoen) en de inkomsten uit parkeren (-/- € 0,875 miljoen). Daar tegenover staan echter dan nog hogere overige opbrengsten (€ 0,2 miljoen) en lagere kosten dan begroot (€ 0,6 miljoen). Daarenboven bericht de BV dan dat met Venlo GreenPark in het kader van de ontmanteling gesproken wordt over de mogelijkheid om een aantal voorzieningen en vastgoed op het terrein in stand te houden en over te laten nemen door Venlo GreenPark, met het oog op de toekomstige exploitatie van Venlo GreenPark. Al naar gelang zal deze overname door Venlo GreenPark het totale resultaat positief beïnvloeden, wat de BV betreft zelfs zodanig dat zij verwacht dat haar totale resultaat per saldo positief zal zijn.

Deze ontwikkeling baart de regio desalniettemin zorgen. Zij besluit dan ook een task force in te stellen om nader inzicht te krijgen in het te verwachten resultaat, en het risicoprofiel daarvan. Ook neemt zij het initiatief om een klankbordgroep te vormen uit de betrokken gemeenteraden ter begeleiding van het totale proces, zodat de informatie aan en de communicatie met de gemeenteraden optimaal verloopt. Bij brief van 9 oktober 2012 bericht de voorzitter van Regio Venlo alle betrokken gemeentebesturen hierover.

Na afloop van de tentoonstelling rapporteert Floriade BV dat ruim 2 miljoen bezoekers het park bezocht hebben. Omdat de gemiddelde omzet per bezoek(er) echter onder het geraamde gemiddelde is gebleven, is de omzet ca. € 7,5 miljoen lager dan begroot (kaartverkoop, horeca, parkeren). Daarnaast liggen de kosten iets boven de begroting (€ 1,4 miljoen, voornamelijk vanwege extra marketingkosten en afschrijvingen) zodat een tekort in de parkexploitatie verwacht wordt van in totaal en afgerond ca. € 9 miljoen. De directie gaat er dan echter nog steeds van uit dat bij liquidatie van de BV een positief resultaat kan worden gerealiseerd. De restwaarde van de achterblijvende voorzieningen en vastgoed is volgens de BV namelijk groot genoeg om de tegenvallers in de gewone exploitatie te compenseren. Na verrekening van die restwaarde, over de hoogte waarvan dan nog overleg plaats moet vinden, zal volgens de BV per saldo zelfs sprake zijn van een positief resultaat van de BV.

De door de Regio Venlo ingestelde task force komt begin november 2012 op basis van de haar beschikbaar gestelde informatie eveneens tot de conclusie dat een tekort op de parkexploitatie verwacht mag worden van afgerond € 9 miljoen. Daarenboven raamt de task force een risicoprofiel van ongeveer € 1 miljoen. Wat de restwaarde van de achterblijvende voorzieningen en vastgoed betreft kan de task force alleen melden dat daarover nog overleg plaatsvindt, en dat pas op basis van het resultaat van dat overleg inzicht zal ontstaan in het totale resultaat van de BV. Regio Venlo bericht dit op 3 december 2012 aan de betrokken gemeentebesturen en geeft daarop een toelichting in een gezamenlijke bijeenkomst op diezelfde dag in de Innovatoren.

Raadsvoorstel - onderbouwing

Uiteindelijk is de waarde van de achterblijvende voorzieningen en vastgoed met blijvende waarde - op basis van een onafhankelijke taxatie door een derde - door partijen gezamenlijk vastgesteld op € 3,95 miljoen, en is een aanvullende overeenkomst gesloten voor de overdracht daarvan aan Venlo GreenPark tegen die waarde. Als gevolg daarvan neemt het te verwachten negatieve resultaat van de BV af tot ca. € 5 miljoen, nog steeds met het al eerder bepaalde risicoprofiel. Regio Venlo bericht hierover aan de betrokken gemeentebesturen bij brief van 21 december 2012, en geeft daarop nog een toelichting in een gezamenlijke bijeenkomst van die gemeentebesturen op 24 januari 2013 in Ottersum.

Bij gelegenheid van de consultatie van de gemeenteraden ten behoeve van de overname door Venlo GreenPark van de achterblijvende voorzieningen en vastgoed tegen een bedrag van € 3,95 miljoen worden de gemeenteraden nogmaals geïnformeerd over het inmiddels te verwachten resultaat van de Floriade, dat dan onverminderd geraamd wordt op een bedrag tussen de € 5,5 en € 6 miljoen. Die marge is aangehouden vanwege de dan nog aanwezige risico's. De toename van het negatieve resultaat als zodanig ten opzichte van de eerdere raming van € 5 miljoen wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de hogere rentekosten op de kredietfaciliteit die door Venlo GreenPark verleend is nadat de kredietfaciliteit van de Rabobank ultimo 2012 beëindigd was, en de hogere kosten van de ontmanteling van het park.

De BV heeft na afloop van de tentoonstelling de beëindiging van haar activiteiten en de ontmanteling van het park ter hand genomen, en is in het verlengde daarvan aan de slag gegaan met de voorbereidingen ten behoeve van de liquidatie van de BV. Op 1 juni 2013 is het park formeel (terug) overgedragen aan Venlo GreenPark. Omdat alle partijen streefden naar een zo schoon mogelijke eindbalans heeft de BV zich ingespannen om zo veel als mogelijk de lopende trajecten (debiteuren, crediteuren, subsidieverantwoording, fiscaliteiten en dergelijke) nog zelf af te ronden. De BV is daar overwegend in geslaagd, zodat per 31 oktober 2013 de eindbalans opgemaakt kon worden, en de - zeer beperkte - resterende schulden en vorderingen overgenomen kunnen worden door Venlo GreenPark.

Inmiddels ligt dan ook de jaarrekening 2012 voor, én de rapportage met de tussentijdse cijfers per 31 oktober 2013, zoals deze door de Raad van Commissarissen van de BV ter vaststelling aangeboden zijn, beide voorzien van een goedkeurende controleverklaring van de accountant.

Op basis daarvan bedraagt het eindresultaat van de BV € 5.453.652,= negatief. Dit resultaat ligt daarmee aan de onderzijde van de bandbreedte zoals die eerder aan de gemeenteraden gecommuniceerd is. Op dit resultaat is de garantstelling door de regiogemeentes van toepassing, naar rato van het inwoneraantal van de desbetreffende gemeente.

Nu daarmee feitelijk sprake is van de beëindiging van de activiteiten van de BV hebben de aandeelhouders het voornemen om de BV nu ook zo snel als mogelijk te willen ontbinden. In het verlengde daarvan zal vervolgens ook de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 ophouden te bestaan.

Voor de Regio Venlo resteert nu nog de eindverantwoording van een aantal op naam van de Regio beschikte en bij wijze van voorschot ontvangen subsidies ten behoeve van de Floriade. Naast de subsidies die Floriade BV verkregen heeft, en die in het genoemde resultaat van de BV verdisconteerd zijn, heeft ook de Regio Venlo zelf namelijk stevig subsidies verworven. Op basis van de eindafrekening van deze subsidies zal het totale financiële plaatje van de Floriade voor de Regio definitief duidelijk worden. Voor nu wordt voorzien dat de eindafrekening

Raadsvoorstel - onderbouwing

van deze subsidies binnen de daarvoor eerder gerapporteerde marges zal blijven, en dus geen verdere financiële gevolgen zal hebben.

De commissie heeft kennis genomen van bovenstaande bijdrage van de Regio Venlo.

* *De commissie nodigt de Floriade BV en de Regio Venlo uit om alsnog tot een gedeelde analyse te komen over de vraag waarom de doelstelling van een budgettair neutrale Floriade niet is gehaald.*

HOOFDSTUK 5 BATEN (SPIN OFF)

Tekstbijdrage van de Regio Venlo

Inleiding

In de periode 2000-2002 vond in Noord-Limburg een Regiodialoog plaats die tot doel had vernieuwende ideeën en concepten te ontwerpen voor een gebiedsgerichte ontwikkeling van de regio Noord-Limburg. Eén van de projecten die uit deze Regiodialoog naar voren kwam, was het organiseren van een grote regiomanifestatie. De koppeling met de Floriade 2012 was vervolgens snel gelegd. Een evenement als de Floriade sloot perfect aan bij deze regio gelet op het bruisende innovatieve agrologistieke knooppunt dat de Regio Venlo is. De toewijzing van de Floriade zou enthousiasmeren, stimuleren en nog meer elan geven aan de ambities van de Greenport Venlo regio. Beoogd werd in 2012 samen met de Nederlandse Tuinbouwraad het werklandschap van de toekomst te tonen: een conceptuele invulling van de relatie tussen landschap en een werkelijk prachtig groene werkomgeving waarvan het concept vermarktbaar en exporteerbaar is.

Op 7 oktober 2012 sloot de Floriade 2012 haar deuren en kijkt de regio terug op een fantastisch evenement met veel positieve spin off voor de Regio. Zowel in de aanloop naar als tijdens het evenement zelf. Daarnaast verwacht de Regio ook de komende jaren nog te zullen profiteren van de Floriade 2012. Veel van wat gezaaid is, zal immers nog geogst kunnen worden. Follow up van met name de dankzij de Floriade ontstane contacten en geïnitieerde projecten zullen de komende jaren nog veel economische spin off genereren. Onderstaand wordt nader ingegaan op de effecten van de Floriade 2012 voor de Regio Venlo.

Economische spin off

Met de organisatie van de Floriade 2012 is beoogd de Regio internationaal 'op de kaart te zetten', gericht op het versterken van het ondernemingsklimaat (en het vergroten van de exporteerbaarheid) van de regio. Specifiek voor de speerpuntsectoren van Greenport Venlo, namelijk agro&food, trade&logistics en maakindustrie. Teneinde daartoe maximale economische spin off te genereren, heeft de regio de Floriade 2012 ingezet als platform om de 'Business to Business' in de regio te versterken.

Dankzij de Floriade 2012 en een door de regio samen met regionale partijen opgezet B2B-programma, gericht op het bevorderen van innovatie, investeringen, het vergroten van de handel en het positioneren van Greenport Venlo kan geconcludeerd worden dat de Floriade 2012 sterk heeft bijgedragen aan de internationale naamsbekendheid van de regio Venlo en in dat opzicht belangrijke promotionele waarde heeft gehad. Dit vertaalt zich met name in het aantal buitenlandse delegaties en handelsmissies die onze regio nu bezoeken en uitnodigingen voor handelsmissies of bezoeken aan landen en buitenlandse steden die de Floriade hebben

Raadsvoorstel - onderbouwing

bezoekt. De inzet is om de komende jaren de veel intensievere internationale contacten, het uitgebreide internationale netwerk en de regelmatige contacten met consulaten en ambassades te verzilveren en te laten renderen door nieuwe bedrijvigheid in onze regio en 'new business' van regionale bedrijven in internationale regio's. De basis voor de sterkere internationale positie en de intensivering van de internationale contacten is zonder meer gelegd tijdens de Floriade. Zo hebben tijdens de Floriade een kleine honderd hoogwaardigheidsbekleders uit bijna evenveel landen de Floriade en daarmee onze regio bezocht.

Uit de 'Monitor economische effecten Floriade 2012' van Buck Consultants International (BCI) blijkt dat gedurende de Floriade daarnaast wekelijks twee of drie buitenlandse delegaties de Floriade hebben bezocht. Dit vertaalt zich in 57 handelsmissies. Concreet gaat het om 55 interessante contacten. De contacten variëren van concrete B2B contacten tussen bedrijven, kennismakingen met diverse buitenlandse regio's en business development.

De 57 internationale handelsmissies en –delegaties die de Floriade hebben aangedaan, hebben niet alleen een aantal internationale contacten opgeleverd voor de regio. Ook heeft een aantal regionale bedrijven direct baat gehad bij de handelsmissies (exportbevordering).

Dit laat zich echter nu nog moeilijk vertalen in concreet financieel-economisch rendement. Om inzicht te geven in de (internationale) contacten die vanuit de Floriade zijn ontstaan, de toegenomen naamsbekendheid en de activiteiten die dit tot gevolg heeft, volgt hieronder een korte samenvatting:

- Internationale delegaties weten ook na de Floriade nog steeds de weg naar Greenport Venlo te vinden (aantal inkomende handelsmissies + bezoeken high potentials uit alle delen van de wereld, Dutch Visitors Program etc.)
- Landen nemen Greenport Venlo als voorbeeld bij ontwikkeling eigen voedselproductie (dit is concreet het geval in Rusland). Dit biedt nieuwe business-kansen voor bedrijven uit onze regio met name in agro-technology en logistiek.
- Contacten met diplomatiek netwerk (ambassades) in Den Haag zijn versterkt en uitgebreid waardoor we de regio Greenport Venlo blijvend onder internationale aandacht kunnen brengen.
- Contacten met Nederlands diplomatiek netwerk (Ministeries EZ en BZ plus Nederlandse ambassades) in Den Haag zijn versterkt en uitgebreid.
- Bedrijfsleven uit de regio is betrokken bij inkomende en uitgaande handelsmissies (hebben hier ook behoefte aan).
- Deelname aan tuinbouwexpo Suncheon City (Zuid-Korea), inclusief organisatie tuinbouwseminar plus opdrachten voor PTC+.
- Het bezoek van Qindao (China) heeft geleid tot een handelsmissie naar deze Chinese regio, veel belangstelling voor (bedrijven uit) Greenport Venlo en een intentieovereenkomst met USR Networks, een groot metaal- en distributiebedrijf uit Qindao, met betrekking tot vestiging in Venlo.
- Twaalf internationale deelnemers aan de Week van de Smaak in de Regio Venlo, voortgekomen uit contacten gelegd tijdens de Floriade.
- Contacten en gesprekken over realisatie Chinees Business Center op Venlo GreenPark.
- Gesprek over mogelijkheden Turkish Businesssupport Office in Turks paviljoen via Turkse consul. Hierover vindt inmiddels vervolgactie plaats.
- Bezoek van een handelsdelegatie uit Peel en Maas aan Turkije.

Raadsvoorstel - onderbouwing

Ook de komende periode vinden nog bezoeken van delegaties en handelsmissies aan onze regio plaats die allemaal bijdragen aan een grotere internationale naamsbekendheid van onze regio waaronder:

- Dutch Visitors Program Logistiek
- Dutch Visitors Program voedselzekerheid
- Bezoek delegatie uit Kroatie
- Bezoek Russische delegatie aan Greenport Venlo
- Bezoek ambassadeur van Vietnam
- Bezoek ambassadeur Tunesie

Ten aanzien van het stimuleren van innovatie tijdens de Floriade 2012 blijkt uit de BCI 'Monitor economische effecten Floriade' dat er sprake is van 166 nieuwe innovatie-ideeën en leads voor investeringen in de regio. Deze worden momenteel door partners in de regio verder uitgewerkt tot concrete innovatieprojecten of vervolcontacten met potentiële investeerders. Via de inzet van het Innovatiecentrum Greenport Venlo streeft de regio naar de concrete uitwerking van circa vijftig ideeën (van de in totaal honderd ideeën) in concrete innovatieprojecten. Hiermee gaat een investering gepaard van ca. € 10 tot € 15 miljoen (in innovatieprogramma's). Uitgaande van volledige ontwikkeling en uitvoering van dit innovatieprogramma (door investeringen door bedrijven in de regio) is de verwachting dat dit een substantieel economisch effect (in termen van bruto regionaal product) van ca. € 100 tot € 150 miljoen teweeg brengt (zie de BCI endterm review B2B van november 2012). Een selectie van voorbeelden van innovatieprojecten:

- Nieuwe productmarktcombinaties, bijv. van rood en zacht fruit, Finger Food Made in Holland, Spacefood.
- Electro-spray als nieuwe techniek in de tuinbouw.
- 3D Foodprinting.
- Koppeling levensmiddelbranche en onderwijs met als doel eetgedrag te beïnvloeden.
- Tuin/akkerbouw-loof als grondstof voor de papierindustrie.
- Landbouw op Zee - Biobrandstof - Harvesting Zeewier.
- Energiemeting in voeding.
- Technieken om fijnstof te reduceren, zowel in logistiek als in productie.
- Intelligente containers: betere bewaar technieken voor versproducten (intelligente verpakkingen).
- Venlo Reeferhub als internationale draaischijf voor vers- en foodproducten.
- Platform E-fulfillment Venlo: Greenport Venlo als het dienstencentrum voor internationale E-Commerce.
- Venlo Mixing Center: Greenport Venlo als dé locatie voor het bundelen van lading van meerdere grote bedrijven (zowel food als non-food).
- Venlo als Control Tower van internationale ketens.
- Terminal Trekkers: last mile vervoer distributie concept Venlo.

Daarnaast is dankzij initiatieven als "Peel en Maas innoveert" geïnvesteerd in de samenwerking tussen innovatieve ondernemers. Deze samenwerking wordt ook na de Floriade voortgezet.

Ten aanzien van het stimuleren van investeringen tijdens de Floriade 2012 blijkt uit de BCI 'Monitor economische effecten Floriade' dat er sprake is van dertig gegadigden (leads) voor investeringen in de regio. Daarmee is het aantal leads van potentiële investeerders in de regio vergroot. De totale leadlijst voor het Klavertje 4 gebied bestaat uit circa dertig prospects. Deels waren dit contacten van voor de Floriade, die tijdens het evenement versterkt zijn. Circa vier bedrijven zijn inmiddels zo goed als zeker gecontracteerd (twee productiebedrijven in

Raadsvoorstel - onderbouwing

agro, twee grote industriële / logistieke partijen). Door de Floriade is de lijst met prospects toegenomen, maar de Floriade is ook benut om contacten met al langer geïnteresseerde bedrijven te intensiveren en te concretiseren. Tot slot kan geconcludeerd worden dat diverse regionale initiatieven en ondernemers tijdens de Floriade van een extra impuls hebben kunnen profiteren. Diverse bedrijven en instellingen hebben na de Floriade aangegeven veel baat te hebben gehad bij de aandacht die zij tijdens de Floriade hebben gehad voor hun producten. Daarbij gaat het zowel om bedrijven die zich op het Floriadeterrein hebben gepresenteerd als om bedrijven die tijdens bijeenkomsten en evenementen interessante contacten hebben gelegd. Zo heeft Munckhof bijvoorbeeld een contract overgehouden met Nationale vereniging de Zonnebloem voor vervoer in 2014. Ook hebben diverse bedrijven geprofiteerd van de Floriade door toelevering van diensten en producten aan het evenement. (zie magazine "Oogsten met de Floriade"). MKB Limburg heeft een enquête uitgevoerd, waaruit blijkt dat:

- 34% van de ondernemers in de regio aangeeft voordeel te hebben gehad van de Floriade in de zin van opdrachten, imago en versterking van hun netwerk
- 21% van de ondernemers in de regio kansen ziet voor het bedrijf bij (tijdelijke) voortzetting van de activiteiten op het Floriade terrein.

Toeristische spin off voor de regio

Verwacht werd dat de Floriade met haar 2 miljoen bezoekers effect zou hebben op het toerisme in Noord-Limburg. Om te achterhalen welk effect dat geweest was, heeft de Stichting Promotie Noord Limburg (SPNL) een onderzoek uitgevoerd waaraan 120 bedrijven in de regio hebben meegewerkt. Uit dat onderzoek blijkt dat ondernemers in Noord-Limburg tevreden zijn over de toeristische spin off van de Floriade 2012. Zo hebben met name de accommodatieverschaffers in de regio geprofiteerd van 25% meer omzet. Van de bezoekers die in de regio overnachtten, was het overgrote deel uit eigen land afkomstig. Op een goede tweede plek kwamen de Duitsers, gevolgd door de Belgen. Dankzij de extra overnachtingen tijdens de Floriade heeft de regio meer toeristenbelasting binnengehaald. In Venlo is in 2012 bijna een kwart miljoen euro meer aan toeristenbelasting binnengehaald dan was begroot (met het oog op de Floriade). De opbrengst is € 1.093.546 terwijl op € 858.000 was gerekend. Dat blijkt uit cijfers van het gemeentelijke belastingkantoor BsGW.

Ook de horeca in de regio heeft geprofiteerd van de Floriade. Bij bedrijven die een omzetverhoging realiseerden, was dit gemiddeld 13%. Deze omzetstijging is direct terug te voeren op grotere aantallen gasten. Met name de horecaondernemingen geven aan dat zij vooral meer buitenlandse bezoekers kregen. Volgens verwachting heeft de Floriade overwegend goed uitgedaan voor de accommodaties en horeca in de regio. Bedrijven geven aan dat hun inschatting van de cijfers voor 2012 juist zijn geweest.

Uit de BCI 'Monitor economische effecten Floriade' kunnen ten aanzien van de toeristische spin off van de Floriade aanvullend nog de volgende conclusies worden getrokken:

- 54% van de toeristische ondernemers in de regio heeft meer omzet gerealiseerd dan in 2011
- 95% van de hotels in de regio heeft meer omzet gerealiseerd dan in 2011
- in tegenstelling tot de landelijke trend is het aantal vakanties in Noord-Limburg in de periode van de Floriade met 11 % gestegen
- stijging aantal buitenlandse gasten in de regio met 17% (versus een landelijke stijging van 3%).

Raadsvoorstel - onderbouwing

Ook de samenwerking tussen toeristische ondernemers heeft in de aanloop naar en tijdens de Floriade geleid tot spin off. Zo is Gennep onder meer een nieuwe fietsroute rijker, dankzij via de Floriade geëntameerde samenwerking met diverse lokale ondernemers.

Extra regionale werkgelegenheid

De Floriade 2012 heeft de regio extra werkgelegenheid opgeleverd. Zowel in de aanloop naar als tijdens het evenement. Ondernemend Limburg stelt op basis van een terugkoppeling van hun leden dat regionale bedrijven in de bouw, architectuur en installatietechniek veel (incidenteel) werk hebben gehad door de Floriade. Het gerealiseerde vastgoed resulteert voor regionale bedrijven ook in langdurige contracten voor onderhoud en beheer. Daarnaast heeft de Floriade veel werkgelegenheid opgeleverd voor bedrijven in de sector vervoer.

In het kader van de Floriade zijn mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt ingezet en opgeleid voor een nieuwe toekomst. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke overheidsbesparing op uitkeringen van ca. € 1,4 miljoen in 2012. Inmiddels is bekend dat 60% van deze mensen na afloop van de Floriade is doorgestroomd naar een nieuwe baan.

Versnelling van investeringen in bereikbaarheid Regio

Een grootschalig evenement als de Floriade stelt eisen aan de lokale en regionale infrastructuur. De bereikbaarheid van het Floriadeterrein was niet voldoende om de te verwachten bezoekersstroom aan te kunnen. Dit heeft ertoe geleid dat er een versnelling is gerealiseerd in de realisatie van een aantal projecten die structureel bijdragen aan de bereikbaarheid van de regio. Zo zijn de aanleg van de A74 (investering van € 90 miljoen) en de daarbij behorende mitigerende maatregelen (investering van € 25 miljoen), de Greenportlane (investering van € 50 miljoen), de wegen en fietspaden rond Venlo Greenpark en diverse infrastructurele projecten in Venlo versneld gerealiseerd (denk aan de revitalisering van het Stationsplein, de realisatie van de tunnel onder het Koninginneplein en de reconstructie van de Koninginnelaan).

Dankzij de deadline van de Floriade 2012 kon de regio bovendien druk uitoefenen op lange procedures (zoals vooral bij de besluitvorming rondom de A74 aan de orde was) en kon realisatie van bijvoorbeeld (een gedeelte van) de Greenportlane op kortere termijn bewerkstelligd worden.

Het realiseren van het werklandschap van de toekomst

Belangrijke doelstelling van de regio met de Floriade 2012 was het realiseren en tonen van het regionaal werklandschap voor de toekomst: Venlo GreenPark. Geen gewoon kantorenpark, maar een businesspark met hoge ruimtelijke landschappelijke kwaliteit. De beoogde ruimtelijke kwaliteit van Venlo GreenPark is voor een groot deel verwezenlijkt door de landscaping van de wereldtentoonstelling Floriade 2012. Door middel van de Floriade 2012 is de regio in de gelegenheid gesteld Venlo GreenPark internationaal onder de aandacht te brengen.

In aanloop naar de Floriade zijn met het oog op de ambities van de regio ten aanzien van de toekomstige bestemming van het terrein bovendien enorme extra investeringen gegenereerd. Zo is er voor ruim € 60 miljoen extra geïnvesteerd in de aanloop van de Floriade; denk onder meer aan de bouw van de Innovatoren, de bouw van Villa Flora en de infrastructuur van Venlo GreenPark. Daarnaast heeft Venlo Greenpark de meerwaarde van de Floriade, in de vorm van opstal en de kwaliteit van het terrein, zoals die door de Floriade is gerealiseerd overgenomen van de Floriade BV. Dit maakte het voor Venlo GreenPark mogelijk om het terrein – vooruitlopend

Raadsvoorstel - onderbouwing

op de gewenste langetermijn-ambities – ook tijdelijk te kunnen exploiteren. Inmiddels biedt het regionaal werklandschap van Venlo GreenPark de basis voor de door de provincie Limburg en de Universiteit Maastricht beoogde ontwikkeling van de Campus Greenport Venlo. Een majeure ontwikkeling die niet alleen inhoudelijk sterk bijdraagt aan de ambities van de Regio Venlo, maar die naar verwachting in de nabije toekomst ook zal leiden tot extra investeringen en werkgelegenheid in de regio.

Impuls aan (eu)regionale samenwerking

De samenwerking in de regio heeft dankzij de gezamenlijke organisatie van de Floriade 2012 een impuls gekregen. De regio realiseert zich dat ze zich eens te meer 'op de kaart heeft gezet' en nu aan zet is om het succes van het evenement te verzilveren. Mede met behulp van reeds bestaande regionale uitvoeringsorganisaties zoals het Innovatiecentrum Greenport Venlo, de Development Company Greenport Venlo en Venlo GreenPark zet de regio actief in op het verwezenlijken van de leads met betrekking tot innovatie, potentiële investeerders en de ontwikkeling van de Campus Greenport Venlo.

De regio en provincie Limburg zijn inmiddels in gesprek om de regionale governance, en daarmee de zogenaamde Triple-Helix, zodanig vorm te geven dat bij de realisatie van toekomstige ambities van de regio maximaal kan worden geprofiteerd van de effecten van de Floriade.

Ook in de grensoverschrijdende samenwerking is veel bereikt. De Floriade heeft als katalysator gewerkt voor grensoverschrijdende relaties tussen de Regio Greenport Venlo en de regio Niederrhein. Zo zijn tijdens de Floriade in het kader van het door de regio geïnitieerde project 'Region ohne Grenzen' diverse bijeenkomsten georganiseerd.

Dit heeft inmiddels geleid tot een 'community' van circa duizend ondernemers aan beide zijden van de grens en tot een veertigtal concrete samenwerkingsprojecten en ideeën tussen Duitse en Nederlandse partijen. De tijdens de Floriade versterkte grensoverschrijdende samenwerking wordt verder voortgezet. Zo heeft de Agrobusiness Niederrhein in samenwerking met de Landwirtschaftskammer en IHK het initiatief genomen voor de opzet van Agropole. Dit initiatief is gericht op erkenning door de Europese Commissie dat deze regio in verbinding met de Regio Greenport Venlo en de Betuwse Bloem wordt beschouwd als een modelregio in Europa. Naast deze erkenning is de insteek om Europese middelen beschikbaar te krijgen voor de duur van 2-3 jaar om deze grensoverschrijdende agrofood-regio verder op de kaart te zetten met een hele sterke verbinding naar en betrokkenheid van ondernemers.

Vanuit de regio wordt naast Euregionale samenwerking (Niederrhein) ook actief gezocht naar een bredere samenwerking in Europa. Een voorbeeld daarvan is de participatie in het project "FoRWaRd". Dit project wordt uitgevoerd met gebruikmaking van het Leonardo Lifelong Learning Programme. Het project is gericht op het voorkomen/terugdringen van voedselverspilling met een verbinding naar voedselbanken. Aanpak moet leiden tot de ontwikkeling van een E-learning programma voor producers, retailers en voedselbanken. Hiervoor is op 1 oktober 2013 samen met Green Brains een Ronde Tafel-bijeenkomst voor ondernemers georganiseerd. Partners in het project zijn Italië, Griekenland, Duitsland, Hongarije, Polen, Tsjechië, Litouwen en Greenport Venlo vanuit Nederland.

De commissie heeft kennis genomen van bovenstaande bijdrage van de Regio Venlo en doet de volgende aanbevelingen:

Raadsvoorstel - onderbouwing

- * *De Floriade is een regionale diepte-investering geweest die langdurig en intensief moet worden gevolgd en opgevolgd. Het is belangrijk het momentum niet voorbij te laten gaan maar te oogsten wat is gezaaid.*
- * *Bezie of het in een latere fase zinvol is onderzoek te (laten) doen naar aspecten waarvan de effecten zo kort na de Floriade nog niet goed waarneembaar en meetbaar zijn.*
- * *Bij een grootschalig regionaal evenement als dit dient er ook na afloop, tijdens de afwikkeling, voorzien te worden in een voldoende frequente en adequate informatievoorziening naar de deelnemende gemeenten en gemeenteraden. In het geval van de Floriade 2012 is er naar de gemeenteraden gecommuniceerd in december 2012 tijdens de eerder genoemde bijeenkomst waarop de bevindingen van de task force zijn gepresenteerd en een voorzien tekort werd gemeld. Daarna heeft de Regio de betrokken gemeentebesturen bericht bij brief van 21 december 2012, en is er een toelichting gegeven in een gezamenlijke bijeenkomst van die gemeentebesturen op 24 januari in Ottersum. De commissie acht dit niet voldoende. Net zoals een evenement een voorbereidingstijd heeft, is er ook een afwikkelingsfase. Deze fase maakt naar mening van de commissie net als de voorbereiding volwaardig deel uit van het project en dient daarom afdoende ingevuld en ingericht te zijn.*

HOOFDSTUK 6 GOVERNANCE

Het onderzoek

De algemene doelstelling van het onderzoek zoals vastgesteld door de onderzoekscommissie is geweest het boven tafel krijgen van toekomstgerichte leerpunten op het gebied van governance voor grootschalige regionale projecten. In die lijn is gekozen voor het stellen van feitelijke vragen en een 'veilige' setting van de gesprekken (besloten, door een extern bureau). Het interpreteren en wegen van de feiten is vervolgens aan het onderzoeksbureau geweest.

Omdat het onderzoek zich heeft gericht op het bestuurlijk model en niet op de bemensing, worden er in de onderzoeksrapportage geen namen maar functies en rollen genoemd. Wel staan de namen van de mensen die in de vorm van een gesprek aan het onderzoek hebben meegewerkt in bijlage 2 van het onderzoeksrapport gemeld.

Vanuit de fracties van de vijf deelnemende gemeenten zijn vragen voor het onderzoek aangeleverd.

De commissie heeft deze gecomprimeerd op onderwerp en formulering. Op basis van deze selectie hebben de griffiers van de betrokken gemeenten de concept-onderzoeksvragen opgesteld rondom vijf thema's: de vormgeving van het bestuurlijk model, het functioneren van het gekozen model in de praktijk, de risico's van het bestuurlijk model, het verloop van informatievoorziening en communicatie, en lessen voor de toekomst. Deze vragen hebben vervolgens de basis gevormd voor de concept-onderzoeksopdracht die op 3 april 2013 is besproken en vastgesteld door de commissie, waarna het onderzoek van start ging. In totaal zijn door onderzoeksbureau PRC ruim twintig gesprekken gevoerd en heeft er één groepsinterview plaatsgevonden.

Op basis van de onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld. De informatie die verkregen werd uit het onderzoek (desk research, interviews) is langs dit normenkader gelegd voor een toetsing en beoordeling van (de werking van) het bestuurlijke model. Hieronder een schematische weergave van opzet en proces:

Ook de vragen die uiteindelijk niet zijn opgenomen in de definitieve vragenlijst hebben hun rol gespeeld in het onderzoek. Ze zijn meegenomen bij het bepalen en fijnslijpen van de uiteindelijke opdrachtformulering, en ze zijn

Raadsvoorstel - onderbouwing

meegegeven aan de onderzoekers om 'couleur' te geven en de context te schetsen. Het totaal aan vragen die door de gemeenteraden zijn aangeleverd is opgenomen in bijlage B.

De opdracht voor het onderzoek is via een meervoudige onderhandse procedure aanbesteed. In totaal drie bureaus hebben een offerte ingediend. Deze zijn door de commissie beoordeeld, op basis waarvan bureau Policy Research Corporation te Rotterdam is geselecteerd. Het onderzoek en het onderzoeksbureau werden in adviserende zin begeleid en aangestuurd door de commissie onder leiding van Jan Hendriks. In meer praktische zin werden de onderzoekers van Policy Research Corporation door de griffiers van de deelnemende gemeenten begeleid en ondersteund door bijvoorbeeld contacten te leggen, afspraken te plannen en op verzoek stukken ter beschikking te stellen.

Bespreking aanbevelingen

In de onderzoeksrapportage worden tien aanbevelingen gedaan. De commissie onderschrijft elk van deze aanbevelingen en spreekt de wens en het vertrouwen uit dat ook de Regio Venlo de bevindingen en aanbevelingen herkent en onderschrijft en deze incorporeert in toekomstige (regionale) samenwerkingsprojecten. Hieronder wordt elk van de aanbevelingen kort besproken. Bij aanbeveling 1 wordt wat uitgebreider stilgestaan aangezien de commissie deze als fundamenteel en cruciaal voor toekomstige regionale samenwerking beschouwt.

Aanbeveling 1: Maak goede afspraken en leg deze eenduidig vast

Leg op voorhand eenduidige en adequate formele afspraken vast tussen betrokken partijen. De statuten van de privaatrechtelijke organisatie en/of onderlinge overeenkomsten dienen in voldoende mate inzicht te bieden in:

- de rolverdeling, rechten en plichten van de verschillende partijen. Hierbij dient overlap in de rolverdeling te worden vermeden en voor de rol van de gemeente(n) aandacht te worden besteed aan de specifieke functie van de gemeenteraad, het college en de vertegenwoordigers vanuit de gemeente(n) in de privaatrechtelijke organisatie.*
- de benodigde informatievoorziening. Het dient eenduidig inzichtelijk te zijn wie, bij welke gebeurtenissen en op basis van welke informatie de gemeenteraad, het college en de gemeentelijke vertegenwoordigers in de privaatrechtelijke organisatie dient te informeren.*

Mede op advies van de NTR op basis van ervaringen bij eerdere Floriades bestond de nadrukkelijke wens om de politiek op enige afstand te plaatsen van de operationele uitvoering en exploitatie. Men wilde dat de Floriade werd georganiseerd door een 'marktconforme' onderneming met een commerciële aanpak, met voldoende ruimte voor invloed en toezicht voor gemeenten en NTR. Om die redenen is er gekozen voor een besturingsmodel waarbij de organisatie van de Floriade is ondergebracht bij een Besloten Vennootschap (BV) met een directie en een Raad van Commissarissen (RvC), ofwel de privaatrechtelijke pijler, en daarnaast een Stichting als hoogste orgaan met daarin vertegenwoordigd de gemeenten en de NTR, ofwel de publiekrechtelijke pijler. Dit is naar het oordeel van de onderzoekers en van de commissie een zorgvuldig overwogen en goed onderbouwde keuze geweest.

In de praktijk is de afstand tussen de politiek c.q. de politiek verantwoordelijken en de Floriade-organisatie echter te groot geworden. De statuten en overeenkomsten boden onvoldoende inzicht in de rolverdeling, rechten en plichten van de verschillende partijen, en onvoldoende grip op de gewenste informatieverstrekking. Afspraken over onder meer rollen, taken, bevoegdheden en informatieverstrekking werden, hoewel in de voorlopige

Raadsvoorstel - onderbouwing

documenten helder, specifiek en concreet omschreven, in de uiteindelijke formele stukken te algemeen vastgelegd. Het is niet duidelijk waarom de heldere en concrete concept-documenten zo zijn afgezwakt. In de waarneming van de commissie is tevens het niet opnemen van de beleidsbewaking een foutieve beslissing geweest.

Gevolg is onder meer geweest dat niet alle mogelijkheden tot (bij)sturing zijn benut of ingezet. Betrokkenen waren onvoldoende bekend met de bevoegdheden die ze hadden en hoe ze deze konden en mochten inzetten. Mede door de moeizame informatievoorziening hebben de gemeenteraden hun controlerende taak onvoldoende kunnen uitoefenen. De vijf gemeenteraden stonden garant voor eventuele tekorten, zonder maximering, maar hadden onvoldoende zicht op de cijfers, ontwikkelingen en tussentijdse resultaten. Het beginsel "wie betaalt, bepaalt" ging niet op bij de Floriade 2012. De informatieverstrekking naar en met de gemeenteraden had, zeker in het laatste jaar, zonder enig voorbehoud beter gekund en ontmoeten gezien hun maatschappelijke rol en positie en de publieke verantwoording die door hen afgelegd moet worden, ook wanneer de informatieverstrekking naar de letter van de wet wellicht conform de gemaakte afspraken is verlopen. Een deel van de frictie is naar mening van de commissie veroorzaakt door uiteenlopende mores en belangen op het gebied van openheid, transparantie en verantwoording tussen de publieke en de private wereld.

Publiek-private samenwerking brengt partijen samen die fundamenteel van elkaar kunnen verschillen in doelstelling en werkwijze. Dat hoeft geen probleem te zijn wanneer partijen dit goed beseffen en daar vooraf alle benodigde maatregelen op nemen. De Gemeentewet verplicht gemeenten om een extra afweging te maken bij bijzondere vormen van samenwerken en om vóór het aangaan van de verbintenis goed te onderzoeken of de publieke belangen voldoende gewaarborgd zijn. Vervolgens moeten Gedeputeerde Staten hun goedkeuring verlenen aan dergelijke samenwerkingsverbanden (artikel 160 van de Gemeentewet).

De primaire verantwoordelijkheid voor een juiste afweging van de kansen en risico's ligt echter bij de gemeenten zelf.

De commissie vraagt zich af of deze afwegingen wel voldoende grondig en voldoende breed worden gemaakt. Voorliggend onderzoek laat zien dat het niet voldoende is om de beoogde structuur te beoordelen. Aan het model zelf ligt het over het algemeen niet.

- * *De commissie doet gemeenten de aanbeveling om de afwegingen die zij maken bij het wel of niet aangaan van een publiek-private samenwerking te intensiveren en te verbreden.*
- * *Ook adviseert de commissie om vooraf in te regelen en vast te leggen dat op elk moment gedurende de volledige looptijd van een project de gemeenteraden periodiek en op hun verzoek (financiële) informatie kunnen en zullen ontvangen.*
- * *Aan Gedeputeerde Staten geeft de commissie als aandachtspunt mee om in hun toetsing tevens te kijken of zaken binnen het voorgelegde samenwerkingsconcept helder en eenduidig zijn afgesproken en ingeregeld.*

Aanbeveling 2: Organiseer afstemsessies om elkaars wereld te leren kennen

Organiseer voorafgaand aan en na de oprichting van de privaatrechtelijke organisatie afstemsessies tussen de privaatrechtelijke en gemeentelijke betrokkenen om rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen te bespreken en 'elkaars taal' beter te verstaan.

Raadsvoorstel - onderbouwing

De commissie adviseert betrokken gemeenten om dit in te regelen in de relevante processen, inclusief de publieke verantwoordingsplicht van de publieke partner(s). Een dergelijke verheldering van elkaars positie en werkwijze dient plaats te vinden in elk geval voorafgaand aan het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst in welke vorm ook, zodat partijen van elkaar weten waar rekening mee moet worden gehouden in bijvoorbeeld planning en informatieverstrekking. De resultaten van een dergelijke afstemming en verheldering dienen waar relevant zo concreet mogelijk opgenomen te worden in de statuten en overige overeenkomsten. Afhankelijk van de complexiteit van de samenwerkingsvorm, de looptijd van de samenwerking en de (financiële) complexiteit van het project dient een dergelijk afstemmingsoverleg vaker plaats te vinden. Leg ook dit vooraf vast.

Aanbeveling 3: Zorg voor goede overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid

Borg voldoende continuïteit langs gemeentelijke zijde door middel van formele overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid.

De volledige doorlooptijd van de Floriade 2012 is meer dan tien jaar geweest. Gedurende die periode is er sprake geweest van bestuurlijke wisselingen op cruciale momenten. Daarbij is de dossieroverdracht niet altijd optimaal geweest. Ambtelijke adviseurs en gemeentecontrollers waren over het algemeen niet formeel en structureel bij het Floriadeproject betrokken. De problemen en onduidelijkheden die daardoor konden ontstaan, zoals onvolledige dossiers en onvoldoende borging van rollen, bevoegdheden, inhoudelijke aspecten en historie, kunnen in de toekomst voorkomen worden, en in elk geval zal de kans dat ze optreden kleiner zijn, door vooraf een formele en inhoudelijke betrokkenheid van controllers en ambtelijke adviseurs gedurende de gehele doorlooptijd van het project te voorzien en in te regelen, en door formele overdrachtdossiers en overdrachtsprocedures in te richten.

** De commissie adviseert gemeenten nu reeds goede overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid in te regelen in de relevante interne processen.*

Aanbeveling 4: Besteed aandacht aan contractmanagement en stel een procesbewaker aan

Besteed voldoende aandacht aan contractmanagement. Er dient proactief gestuurd te worden op de naleving van afspraken m.b.t. rollen, bevoegdheden en informatievoorziening, op basis van een adequate archivering van overeenkomsten en afspraken. Daarnaast kan er in functie van de omvang en looptijd van het project en de zwaarte van de betrokken partijen een neutrale 'procesbewaker' aangesteld worden. Deze procesbewaker dient zowel tijdens de voorbereiding als de uitvoering er op toe te zien dat alle betrokken partijen inzicht hebben in hun taken en verantwoordelijkheden en dat deze ook worden nageleefd.

Contractmanagement gaat naast het vastleggen van afspraken ook en vooral over een proactieve sturing op de naleving van die afspraken. Eind april 2010 heeft de Stichting een zogeheten Stichtingssecretaris aangezocht (niet te verwarren met de rol en functie van de reguliere ambtelijk secretaris die de Stichting reeds ondersteunde) die onder meer de informatievoorziening tussen betrokkenen vlot diende te trekken en moest toezien op het naleven van afspraken. Deze persoon legde reeds eind september 2010 zijn functie weer neer omdat hij naar zijn mening onvoldoende inhoudelijke invulling kon geven aan zijn rol mede als gevolg van ervaren onvoldoende medewerking vanuit de RvC. De aanbevelingen van de vertrekkende Stichtingssecretaris hebben ertoe geleid dat de controllers van de deelnemende gemeenten actief betrokken werden bij de verbetering van de

Raadsvoorstel - onderbouwing

informatievoorziening van de Floriade en de controle en beoordeling van de informatie. Dat heeft een positieve invloed gehad op de (ervaren) kwaliteit van de verstrekte informatie.

De commissie vindt het lastig te begrijpen waarom er zo vaak spanning stond op de onderlinge informatievoorziening. Soms werd er informatie gevraagd en werd deze niet verstrekt, dan weer werd er aanvullende informatie aangeboden en werd daar geen gebruik van gemaakt. De commissie vindt het daarnaast opmerkelijk dat er na het vertrek van de eerste Stichtingssecretaris geen nieuwe persoon voor deze rol is aangezocht maar dat er is 'teruggekeerd' naar de eerdere meer administratieve invulling van de functie. Ook al hadden intussen de gemeentecontrollers een grotere rol gekregen, deze hebben qualitate qua een andere rol en positie dan een Stichtingssecretaris.

De commissie onderschrijft het belang van contractmanagement en de rol die een procesbewaker daarbij kan spelen. Deze dient over de benodigde (juridische) kennis en kunde te beschikken voor de uitvoering van zijn rol, en hij dient over voldoende mandaat en een onafhankelijke positie te beschikken. Daarnaast dient de procesbewaker direct vanaf aanvang en gedurende het volledige traject bij het project betrokken te zijn. Zijn rol, taken en bevoegdheden dienen vooraf door alle betrokken partijen erkend en onderschreven te worden, en vervolgens schriftelijk vastgelegd zodat hij positie heeft.

Aanbeveling 5: Zorg voor voldoende tegenwicht in kennis en ervaring

Borg voldoende 'countervailing power' ten opzichte van de privaatrechtelijke organisatie, om zodoende invulling te kunnen geven aan de publieke invalshoek van het project en de publieke verantwoordingsplicht. Naast het vastleggen van eenduidige afspraken (aanbeveling 1), het borgen van voldoende continuïteit langs gemeentelijke zijde (aanbeveling 3) en voldoende aandacht voor contractmanagement (aanbeveling 4) wordt hiertoe aanbevolen om externe adviseurs aan te trekken op vlakken waar interne expertise ontoereikend is.

Waar partijen samenwerken, worden de beste resultaten behaald wanneer er sprake is van een min of meer vergelijkbaar kennis- en ervaringsniveau. Over het algemeen is de privaatrechtelijke partij zakelijk beter onderlegd en 'beter gebekt' dan de publiekrechtelijke partij. Je ziet dat bijvoorbeeld bij majeure bouwprojecten. Dat is ook hier het geval geweest. Een voorbeeld. De directie van de Floriade-BV gaf, in reactie op een brief van de gemeente Gennep, aan dat een wethouder als persoon in het bestuur van de Stichting zat, dat deze geen verantwoording verschuldigd was aan college of raad, en persoonlijk aansprakelijk was wanneer hij informatie naar buiten bracht die schadelijk was voor de Floriade. Geen van deze argumenten van de Floriade BV was correct. Toch is de directie niet tegengesproken. De discussie is niet aangegaan en de waarheid van deze boude beweringen is niet nader bekeken. Het lijkt erop dat men zich heeft laten afschrikken. Wellicht heeft het feit dat er geen bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering was afgesloten voor de in de Stichting zitting hebbende bestuurders mede een rol gespeeld.

De commissie ziet het als een rode draad in de bevindingen van het onderzoek dat er tussen de Stichting, de RvC, de BV en de deelnemende gemeenten op onderdelen sprake is geweest van een minder collegiale samenwerking. De samenwerkende partijen zijn niet altijd *partners* geweest. Daarnaast is de commissie van mening dat er door de Stichting op onderdelen onvoldoende is 'doorgepakt' en gebruik is gemaakt van reguliere bevoegdheden. Waar de Stichting bedoeld was als het hoogste orgaan, kwam het er in de praktijk op neer dat de

Raadsvoorstel - onderbouwing

Stichting eerder *naast* de geoliede tandem van RvC en directie stond. Beide aspecten zijn ongewenst in een majeur regionaal samenwerkingsproject als de Floriade.

De commissie denkt verder dat het verstandig was geweest wanneer er op bepaalde momenten meer gezamenlijk opgetreden was, zoals in een Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Door krachten te bundelen en vooraf goed af te stemmen ontstaat vanzelf een steviger gesprekspartner.

Aanbeveling 6: Organiseer vooraf een (financiële) mid-term evaluatie

Voorzie voorafgaand aan de start van het project een mid-term evaluatie van de voorziene financiële middelen. Op basis van deze mid-term evaluatie kan eventueel besloten worden om de voorziene financiële middelen te herijken.

De volledige doorlooptijd van de Floriade 2012 is zoals gezegd meer dan tien jaar geweest. In die tijd heeft de wereld niet stilgestaan. Er is sprake geweest van een bij aanvang niet te voorziene langdurige wereldwijde financiële en economische crisis die zijn weerslag heeft gehad op de Floriade, of op elk ander vergelijkbaar majeur evenement. Zichtbare voorbeelden daarvan zijn de Innovatoren en Villa Flora die niet ontwikkeld zijn door de markt maar door resp. de provincie en de Regio Venlo. Je kunt het vaak niet voorzien, je kunt het niet voorkómen of tegenhouden, maar je moet er wel rekening mee houden. Wanneer een project of proces van lange duur is, is er periodiek een evaluatie geboden op inhoud en middelen (verleende garanties) zodat er bijgestuurd kan worden. Gemeenten zouden dan de mogelijkheid hebben gehad om op basis van de uitkomsten van de evaluatie te anticiperen op het eindresultaat door bijvoorbeeld een voorziening te treffen en te indexeren. Een dergelijke periodieke evaluatie dient vooraf te worden voorzien en vastgelegd.

Aanbeveling 7: Zorg vooraf voor inzicht in de bestuurlijke beslismomenten

Stel een bestuurlijk projectplan op voorafgaand aan de uitvoering van langlopende projecten en borg dat dit projectplan voldoende inzichtelijk blijft gedurende de uitvoering van het project. Het bestuurlijk projectplan dient een overzicht te bieden van de noodzakelijke bestuurlijke beslismomenten tijdens de uitvoering van het project. In het bestuurlijk projectplan dient in ieder geval een mid-term evaluatie van de voorziene financiering opgenomen te worden (aanbeveling 6).

De commissie onderschrijft deze aanbeveling maar plaatst er ook een kanttekening bij. Een bestuurlijk projectplan zoals voorgesteld dient een overzicht te bevatten van de noodzakelijke bestuurlijke beslismomenten tijdens de uitvoering van het project, waaronder de mid-term evaluatie. Een dergelijk overzicht kan de private partij vooraf grondig inzicht bieden in wat het betekent om met de overheid als partners in een project samen te werken. Het zal bewustwording en begrip opleveren. Alleen dat al is winst. Tegelijkertijd zal een dergelijk projectplan nooit compleet kunnen zijn en niet lang actueel blijven, zeker niet bij een langlopend project. Terwijl het naar het oordeel van de onderzoekers juist bedoeld is voor langlopende projecten.

* *Het projectplan zal daarom, aldus de commissie, een dynamisch karakter moeten hebben om een meerwaarde te kunnen bieden, bijvoorbeeld in de vorm van jaarschijven waar in de loop van het jaar zaken aan toegevoegd kunnen worden.*

Aanbeveling 8: Zorg voor bestuurlijke functiescheiding

Raadsvoorstel - onderbouwing

Zorg voor bestuurlijke functiescheiding in de uitvoering van gerelateerde projecten. Dit kan ofwel door een scherpe scheiding van bevoegdheden te realiseren (door bijvoorbeeld projecten te verdelen over verschillende portefeuillehouders) zodat deelbelangen van projecten voldoende geborgd zijn in conflictsituaties, ofwel door projecten volledig samen te voegen zodat er op een optimaal integraal resultaat gestuurd kan worden.

Vaak is het de portefeuillehouder Economische Zaken die als vertegenwoordiger van zijn gemeente binnen een economisch samenwerkingsverband als aandeelhouder fungeert, of zitting neemt in een Stichtingsbestuur. Dat kan tot een bestuurlijke spagaat leiden wanneer de belangen van het samenwerkingsverband niet overeenkomen met die van projecten binnen de eigen portefeuille van de bestuurder.

* *De commissie is van mening dat, net als reeds het geval is bij de rijksoverheid⁷ waar deelnemingen expliciet zijn belegd bij het ministerie van Financiën, gemeentelijke deelnames in (publiek-private) samenwerkingsverbanden belegd dienen te worden bij de portefeuillehouder Financiën. Wanneer dat problemen oplevert, bijvoorbeeld in kleine gemeenten, kan het belegd worden bij de burgemeester.*

Daarbij dient de hiermee gerealiseerde functiescheiding helder en concreet geformuleerd vastgelegd te worden. De commissie denkt dat het volledig samenvoegen van projecten niet vaak mogelijk zal zijn gezien de omvang en complexiteit van projecten waarbij sprake is van (publiek-private) samenwerkingsverbanden en aandeelhouderschap.

Aanbeveling 9: Vermijd onnodige financiële verbondenheid grootschalige projecten

Vermijd onnodige financiële verbondenheid van grootschalige projecten. Indien financiële verbondenheid van projecten noodzakelijk is, wordt aanbevolen om op voorhand duidelijke afspraken te maken over de financiële relaties en de verantwoordelijkheden hierin van betrokken partijen. Daarnaast dienen de financiële relaties inzichtelijk gemaakt te worden in de communicatie over de financiële stand van zaken naar de raden.

Het exploitatieresultaat van de Floriade was rechtstreeks gekoppeld aan de winst van Venlo GreenPark. Dat heeft zaken gecompliceerd. Het was al snel zichtbaar dat de exploitatie van Venlo GreenPark onvoldoende zou zijn om eventuele tekorten van de Floriade te dekken. Om een weging te kunnen maken, of een prognose of verwachting te kunnen formuleren, was inzicht in beide situaties nodig. De één-op-één-afhankelijkheidsrelatie die was aangebracht creëerde een cirkelredenatie die ruimte bood voor afwachtend en verschuilend gedrag. De commissie adviseert gemeenten om, wanneer dit niet per se nodig is, financiële verbondenheid van grootschalige projecten uit de weg te gaan en te kiezen voor zo gescheiden mogelijke trajecten. Inhoudelijk is integraliteit over het algemeen echter juist gewenst en onvermijdelijk. Om die reden zijn transparantie en heldere afspraken over zeggenschap noodzakelijk. De samenhang en integraliteit tussen projecten dient vooraf gezien en erkend te worden, en de afspraken dienen vóór aanvang van het nieuwe project vastgelegd te worden.

Aanbeveling 10: Formaliseer de regionale samenwerking(sprojecten)

⁷ Nota Deelnemingenbeleid Rijk, 12-12-2001 (nr. KST58109, kenmerk 28165, nr. 2), www.parlementairemonitor.nl, geraadpleegd d.d. 25 september 2013.

Raadsvoorstel - onderbouwing

Formaliseer de regionale samenwerking. Het dient duidelijk te zijn wie binnen de samenwerking de regie voert, wat deze rol inhoudt en wat het mandaat en de verantwoordelijkheid van de regievoerder is. Daarnaast dienen regionale overleggen en besluitvorming eenduidig vastgelegd te worden, zodat het transparant is welke voor de gemeenten bindende beslissingen er worden genomen op regionaal niveau. Verder dienen de controllers en ambtelijke adviseurs vanuit de verschillende gemeenten op een overeenkomstige en gestructureerde wijze betrokken te worden bij de bestuurlijke besluitvorming op regionaal niveau. Tenslotte moeten de territoriale kaders voor de regionale samenwerking eenduidig worden vastgelegd.

De commissie heeft eerder in dit raadsvoorstel reeds aangegeven dat het een bijzondere prestatie is geweest dat een zo uniek evenement als de Floriade 2012 vanuit overheidszijde georganiseerd is door een samenwerkingsverband van vijf gemeenten zonder rechtspersoonlijkheid. Naar de mening van de commissie was het echter ook riskant.

* *De commissie adviseert de (nu zeven) samenwerkende gemeenten binnen de Regio Venlo om op korte termijn een onderzoek te starten naar de meest geschikte samenwerkingsvorm op regioniveau, en om tot die tijd in elk geval samenwerkingsverbanden op projectniveau te formaliseren en daartoe telkens een tijdelijke rechtspersoon in te richten.*

DEEL 3

HOOFDSTUK 7 AFSLUITING

De Commissie Onderzoek Floriade is ingesteld om het onderzoek naar vorm en werking van het besturingsmodel Floriade 2012 te begeleiden. Het onderzoek is afgerond, en de bal ligt nu bij de gemeenten. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het overnemen, vertalen en implementeren van de aanbevelingen uit het onderzoek. De commissie is van mening dat met name aanbeveling 1, 5 en 10 cruciaal zijn: de inrichting van het besturingsmodel in termen van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (1), het organiseren van voldoende tegenwicht en denkkracht om als gelijkwaardige partners te kunnen opereren (5), en het formaliseren van regionale samenwerkingsverbanden (10). Een juiste invulling van deze aanbevelingen draagt een deel van de invulling van de overige aanbevelingen in zich.

De commissie spreekt de wens en het vertrouwen uit dat de deelnemende gemeenten en de Regio Venlo de bevindingen en aanbevelingen herkennen en onderschrijven en deze incorporeren in toekomstige (regionale) samenwerkingsprojecten. De aanbevelingen kunnen door gemeenten worden opgenomen in reeds bestaande of nog op te stellen beleidskaders over samenwerking. Het is de commissie bekend dat de gemeente Venlo begin 2012 het beleidskader 'Sturing en control van maatschappelijke partners' heeft vastgesteld. In dit beleidskader wordt gesproken over de inzet van procesbewakers, accounthouders en regievoerders. Het beleidskader geeft handvatten, in de vorm van een beslisboom, voor het maken van een weloverwogen keuze hoe de gemeente met een maatschappelijke partner wil samenwerken, in welke vorm, en wat daarbij rollen en bevoegdheden zijn. Wellicht dat dit lokale beleidskader als startpunt kan dienen voor een bredere regionale ontwikkeling op dit gebied.

Raadsbesluit

GRIFFIE GEMEENTERAAD

onderwerp Floriade 2012 in perspectief, eindrapport
commissie onderzoek Floriade
raadsnummer 2013 97
raadsvergadering d.d. 18 december 2013

team GEGRH
steller Geert van Soest
doorkiesnummer +31 77 3596924
e-mail g.vansoest@venlo.nl
datum 27 november 2013

De raad van de gemeente Venlo;

gelezen het voorstel van de Commissie Onderzoek Floriade, registratienummer 13-15935;
gelet op artikel 147a van de Gemeentewet;

besluit om:

A. het eindrapport van de Commissie Onderzoek Floriade vast te stellen;

B. in te stemmen met de aanbevelingen uit de onderzoeksrapportage:

1. Leg op voorhand eenduidige en adequate formele afspraken vast tussen betrokken partijen, met name omtrent de rolverdeling, communicatie en informatievoorziening;
2. Organiseer afstemsessies tussen de privaatrechtelijke en gemeentelijke betrokkenen;
3. Borg voldoende continuïteit langs gemeentelijke zijde door middel van formele overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid;
4. Besteed voldoende aandacht aan contractmanagement, en overweeg de positie van een neutrale 'procesbewaker';
5. Borg voldoende 'countervailing power' ten opzichte van de privaatrechtelijke organisatie, om zodoende invulling te kunnen geven aan de publieke invalshoek van het project en de publieke verantwoordingsplicht;
6. Voorzie een mid-term evaluatie van de voorziene financiële middelen;
7. Stel een bestuurlijk projectplan op voorafgaand aan de uitvoering van langlopende projecten en borg dat dit projectplan voldoende inzichtelijk blijft gedurende de uitvoering van het project;
8. Vermijd 'dubbele petten' in de uitvoering van gerelateerde projecten;
9. Vermijd onnodige financiële verbondenheid van grootschalige projecten;
10. Formaliseer de regionale samenwerking;

C. in te stemmen met de aanvullende aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Floriade:

11. Zie er bij toekomstige samenwerkingsverbanden op toe dat er op de juiste plaatsen adequate vervangingsregelingen getroffen zijn;
12. Ga geen toekomstige 50-50 zeggenschapsverhoudingen aan met externe partners wanneer de gemeente garant staat voor eventuele tekorten;

Raadsbesluit

13. De Regio Venlo dient, in samenwerking met de Duitse partners, een nadere verkenning uit te voeren naar de vraag of het aantal bezoekers uit Duitsland bij een andere organisatievorm en/of andere werkwijze groter had kunnen zijn;
14. Kom als Floriade BV en de Regio Venlo alsnog tot een gedeelde analyse over de vraag waarom de doelstelling van een budgettair neutrale Floriade niet is gehaald;
15. De Floriade is een regionale diepte-investering geweest die langdurig en intensief moet worden gevolgd en opgevolgd. Het is belangrijk het momentum niet voorbij te laten gaan maar te oogsten wat is gezaaid;
16. Bezie of het in een latere fase zinvol is onderzoek te (laten) doen naar aspecten waarbij de effecten zo kort na de Floriade nog niet goed waarneembaar en meetbaar zijn;
17. Bij een grootschalig regionaal evenement maakt ook de afwikkelfase, net als de voorbereiding, volwaardig deel uit van het project en dient daarom afdoende ingevuld en ingericht te zijn;
18. Gemeenten dienen de afwegingen die zij maken bij het wel of niet aangaan van een publiek-private samenwerking te intensiveren en te verbreden;
19. Gemeenten dienen vooraf in te regelen en vast te leggen dat op elk moment gedurende de volledige looptijd van een project de gemeenteraden periodiek en op hun verzoek (financiële) informatie kunnen en zullen ontvangen;
20. Gedeputeerde Staten zouden in hun toetsing tevens dienen te kijken of zaken binnen het voorgelegde samenwerkingsconcept helder en eenduidig zijn afgesproken en ingeregeld;
21. Gemeenten dienen nu reeds goede overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid in te regelen in de relevante interne processen;
22. Een eventueel op te stellen bestuurlijk projectplan moet een dynamisch karakter hebben, bijvoorbeeld in de vorm van jaarschijven waar in de loop van het jaar zaken aan toegevoegd kunnen worden;
23. Gemeentelijke deelnames in (publiek-private) samenwerkingsverbanden dienen belegd te worden bij de portefeuillehouder Financiën, en wanneer dat problemen oplevert, bijvoorbeeld in kleine gemeenten, bij de burgemeester;
24. De (nu zeven) samenwerkende gemeenten binnen de Regio Venlo dienen op korte termijn een onderzoek te starten naar de meest geschikte samenwerkingsvorm op regioniveau, en dienen tot die tijd in elk geval samenwerkingsverbanden op projectniveau te formaliseren en daartoe telkens een tijdelijke rechtspersoon in te richten.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 18 december 2013.

De griffier

De voorzitter

Geert van Soest

Antoin Scholten