

Rekenkamerbrief

Ontwikkeling Park Leudal Oost

1. Inleiding

In het besluitvormingstraject dat de gemeenteraad van Leudal heeft ingezet met betrekking tot de realisatie van Park Leudal Oost heeft zij aan de Rekenkamer Leudal gevraagd de verschillende scenario's voor de realisatie van Park Leudal Oost op haar merites te beschouwen en daarover een onafhankelijk advies te schrijven. Een advies dat de gemeenteraad van Leudal kan gebruiken bij haar besluitvorming op 12 december 2017.

Gezien de inhoud van het Collegebesluit van 14 november 2017, als ook de inhoud van de achterliggende stukken, heeft de Rekenkamer Leudal besloten dat zij een dergelijk advies toevoegt in de vorm van een rekenkamerbrief. De inhoud van de Rekenkamerbrief richt zich op diverse kanttekening die de Rekenkamer Leudal wenst te maken bij de scenario's 2 en 3, zoals verwoord in de bijlage bij het raadsvoorstel ontwikkeling Park Leudal Oost.

De kanttekeningen hebben betrekking op:

- De dekking van het exploitatietekort
- De marktconforme rente die Park Leudal Oost dient te betalen
- De risico's die verbonden zijn aan beide scenario's
- De daadwerkelijke realisatie van een accommodatiebeleid in Leudal en de gevolgen voor besluitvorming voor Park Leudal Oost

De eerste drie kanttekeningen hebben met elkaar te maken, zodat deze in één beschouwing behandeld zullen worden. De laatste, die in het bijzonder betrekking heeft op de risico's van scenario 3, zal apart behandeld worden.

2. De dekking van het exploitatietekort en de risico's van scenario 2

Ten behoeve van deze Rekenkamerbrief is de Rekenkamer Leudal, zowel door de ambtelijke organisatie van de gemeente Leudal en de initiatiefgroep Park Leudal-Oost geïnformeerd over de diverse aannames en cijfers waarop het raadsvoorstel is gebaseerd. In het bijzonder ten aanzien van scenario 2. Daaruit blijkt dat de cijfers met betrekking tot de investeringen met elkaar gedeeld worden, als ook de wijze waarop de exploitatierekening, inclusief het groeiperspectief is opgesteld.

Hieruit volgt dat er sprake is van een exploitatie-, lees liquiditeitstekort, ter grootte van 3,0 miljoen euro over de gehele investerings- en exploitatieperiode van 40 jaar, of te wel € 75.000,-- per jaar. Omdat Park Leudal Oost de investerende partij is, en niet de gemeente Leudal (zij voorziet slechts in een lening met (hopelijk) hypothecaire zekerheid), gaat deze investering niet ten koste van de reserve voor majeure projecten van de gemeente Leudal, maar is er wel het vraagstuk hoe het liquiditeitstekort te dekken.

Deels kan dat doordat Park Leudal Oost een deel van te betalen omzetbelasting kan terugvorderen, doch naar verwachting van de Rekenkamer Leudal kent dit liquiditeitsvoordeel een limiet van €

200.000,--, waardoor er een liquiditeitstekort blijft van € 2.800.000,-- over 40 jaar, of te wel € 70.000,-- per jaar gedurende een periode van 40 jaar.

Voordat gekeken wordt hoe deze € 70.000,-- per jaar kan worden opgebracht is het goed te kijken naar een belangrijk element in de exploitatiebegroting, te weten de marktconforme rente, die door Park Leudal Oost betaald moet worden gedurende 40 jaar op haar annuïtaire lening. Immers, deze rente is bepaald op 2,5%. En dat is voor de huidige tijd en in publieke termen relatief hoog te noemen, omdat gemeenten op dit moment als organisatie tegen veel lagere percentages (0,1%-0,5%) hun financieringsmiddelen kunnen inkopen. Dus waarom geldt nu voor Park Leudal Oost een marktconforme rente van 2,5%, waardoor er per jaar gemiddeld ongeveer € 40.000,-- (€ 86.000, zijnde 2% van € 4.301.797 aan het begin, en € 0 aan het einde) meer rente wordt betaald, dan de gemeente Leudal kwijt zou kunnen zijn?

Daar blijken twee redenen voor te zijn. De eerste is dat Park Leudal Oost als een project wordt beschouwd en dat als een gemeente voor een project middelen wenst te verwerven, of om door te geven aan een projectorganisatie, zoals Park Leudal Oost, zij niet het laagste percentage betaald, maar een hoger projectpercentage. In dit geval zelfs 2,5%.

Het zou veel handiger zijn, als de gemeente Leudal permanent haar financieringsbehoeften voor alle projecten bij elkaar zou optellen en op basis daarvan een lening aangaat als organisatie en niet voor een project. Op die manier creëert zij een rentemarge, waarmee voor een apart project dan bepaalde overblijvende exploitatietekorten afgedekt kunnen worden. Hier doet zich het probleem gelden, dat binnen de gemeente Leudal er nog geen sprake is van een integraal accommodatiebeleid, en in het bijzonder de financiering van dit integrale accommodatiebeleid.

Een tweede reden voor de “marktconforme rente” van 2,5% is de aangedragen redenering dat de gemeente Leudal een “marktrisico” zou lopen bij het verstrekken aan een particuliere organisatie, conform de vereisten die een bank zou stellen aan een partij die zij een lening geeft. Bijvoorbeeld met het oog op bepaalde faillissementsrisico's. Dit leidt echter in het geval van de ontwikkeling van Park Leudal-Oost tot de paradoxale situatie, dat de risicopremie op een lening ter afdekking van het faillissementsrisico bij voorbaat leidt tot een onrendabele situatie/faillissement, terwijl het niet in rekening brengen van deze risicopremie wel leidt tot een (vrijwel) rendabele exploitatie.

Daarnaast is het risico van een eventueel faillissement relatief beperkt, als de lening die wordt verstrekt aan Park Leudal Oost gepaard gaat met het hypotheekrecht op het complex van Park Leudal Oost, zodat de gemeente Leudal alle bezittingen onder haar krijgt mocht het mis gaan. En verder is het risico op faillissement beperkt door de vorming van een Open Club met tientallen leden, waardoor de groep van gebruikers die de exploitatie moet opbrengen een hoge mate van diversiteit kent, en mocht er één wegvallen, dit risico veel beter kan worden opgevangen door de andere leden, dan in de situatie dat er slechts één vereniging Park Leudal Oost exploiteert. In risicoterminen blijft dan alleen het risico over of op voorhand de juiste omvang en ontwikkeling van de exploitatie van Park Leudal Oost is ingeschat. Een risico dat indirect is afgedekt door de het hypothecaire zekerheidsrecht dat aan de lening aan Park Leudal Oost kan worden verbonden. In de diverse stukken die aan het raadsvoorstel wordt verbonden wordt op geen enkele wijze ingegaan op de mogelijkheid een hypotheekrecht te vestigen op de verstrekte lening, waardoor naar de mening van de Rekenkamer Leudal de risicoanalyse in het raadsvoorstel foutief is.

Het vraagstuk van de risicopremie heeft zich overigens veel vaker voor gedaan bij publieke investeringen, waar uit de conclusie is getrokken door de deskundigen op het gebied van de openbare financiën, dat bij het realiseren van maatschappelijke infrastructuur niet gerekend wordt met risicopremies en andere opslagen, maar dat alleen gekeken wordt naar het doel van de financiering en de realisatie van dit doel.

Dit kan in dit geval georganiseerd worden langs twee wegen. Of de rentemarge op het verschil tussen de ingekochte lening van de gemeente Leudal en de uitgaande lening naar Park Leudal Oost tegen 2,5% dient als dekkingsreserve voor de exploitatietekorten van Park Leudal Oost, of de rente op de (balans) financiering van de gemeente Leudal wordt rechtstreeks doorgegeven aan Park Leudal Oost. Beide vormen zijn mogelijk naar de mening van de Rekenkamer Leudal.

Niettemin geeft deze suggestie aan hoe belangrijk de Rekenkamer Leudal het vindt dat naar de “rentehefboom” slim wordt gekeken, omdat deze vorm van samenwerking voor iedere op te knappen accommodatie een instrument is om te gebruiken. Sterker nog: scenario 2 van de ontwikkeling van Park Leudal Oost laat zien dat door gebruik te maken van “goedkoop geld” en de “lokale organisatiekracht van Park Leudal Oost” een gehele nieuwe accommodatie zonder (vrijwel) extra budgettaire last voor de gemeente Leudal gerealiseerd kan worden. Iedere 0,5% die de gemeente Leudal door slim financieringsbeleid kan verdienen zorgt voor een dekkingsbijdrage van gemiddeld € 10.000,-- exploitatiekosten per jaar voor een investeringsproject, zoals Park Leudal Oost.

De dekking van het exploitatietekort kan bovendien nog aangescherpt worden doordat Park Leudal Oost de exploitatie van het Zwembad Ligteveld integraal heeft meegenomen in haar exploitatie, waardoor de gemeente Leudal dit zwembad niet meer hoeft te financieren. Het is de Rekenkamer Leudal bekend dat deze subsidie van € 40.000,-- in 2018 vooralsnog voor het laatst op de begroting is opgenomen, maar realisatie van Park Leudal Oost zorgt voor zulke synergie-effecten dat een maatschappelijk (gefinancierde) voorziening hier op mee lift. Immers, de status quo zou de gemeente Leudal of € 40.000,-- per jaar hebben gekost, of er zou sprake zijn geweest van sluiting en verloedering van het geheel met een onbekende maatschappelijke last.

Zelfs in die situatie waar het echt onmogelijk is om langs bovenstaande weg extra financiële dekking te vinden voor een gemiddeld exploitatietekort van € 70.000,- per jaar, blijft natuurlijk het feit overeind staan dat voor de publieke prijs van € 70.000,- per jaar een maatschappelijke voorziening tot stand wordt gebracht, die vervolgens ook haar vruchten in het maatschappelijk en sociale domein kan afwerpen, die zij nu niet heeft. Of de maatschappelijke kosten kan verminderen die ontstaan door de verandering van de samenstelling van het complex, in het bijzonder de kosten die de basisschool eventueel moet maken voor haar leerlingenvervoer, als de gymlessen niet verzorgd kunnen worden in de nieuwe sportzaal.

Wat de waarde daarvan exact is, hangt mede samen met de mogelijkheden die er worden geschapen invulling te geven aan producten en diensten die anders ook kosten hadden opgeleverd. Nog los van het feit dat iedere maatschappelijke voorziening feitelijk al haar waarde heeft, omdat zij invulling geeft aan maatschappelijke doelstellingen, zoals voor Neer, de invulling van een bovenlokale voorzieningeninfrastructuur. Om een vergelijking te trekken met bepaalde kosten in sociale domein, de begeleiding van één jongere in een intensief jeugdzorgtraject kost meer dan € 70.000,-- per jaar, en voor deze kosten per jaar kan geheel Park Leudal Oost gerealiseerd worden, inclusief

voorzieningen waar jeugdigen, als ook inwoners van Neer in een leerwerktraject, hun ontwikkeling of jeugdzorgtraject waar kunnen maken.

3. Het accommodatieplan van de gemeente Leudal

De kern van scenario 3 is te wachten op het accommodatieplan van de gemeente Leudal en op voorhand de huidige sporthal 't Ligteveld al te slopen. Los van het feit dat dit scenario geen duidelijk onderdeel is geweest van het raadsbesluit om met de gezamenlijke ontwikkeling van Park Leudal Oost aan de slag te gaan, en door de betrokken partijen als een storende interventie van het College van B&W wordt beschouwd, heeft de Rekenkamer Leudal kritische kanttekeningen bij dit scenario.

Zij vindt het namelijk een risicovol scenario in het licht dat het de gemeente Leudal in de afgelopen 10 jaar niet gelukt is een dergelijk accommodatieplan op te stellen, laat staan dat dit daadwerkelijk ook zal leiden tot collectieve besluitvorming ten aanzien van alle accommodaties in de gemeente Leudal.

Zij vindt het bovendien een risicovol scenario, omdat op het op voorhand lijkt dat een elementair onderdeel van het gehele plan ten aanzien van Park Leudal Oost ter discussie wordt gesteld, met als mogelijke consequentie dat het overblijvende geheel niet meer exploitabel kan zijn. Alsof de wielen van een auto worden weggehaald, die geacht wordt de kern van A naar B te brengen. Zonder sporthal geen Park Leudal Oost en het risicovolle vooruitzicht het zonder Sporthal te moeten doen, is geen rooskleurig vooruitzicht voor de initiatiefnemers, waardoor het risico bestaat dat zij hierdoor afhaken. Immers, zij hebben al aangegeven dat dit scenario voor hen geen haalbare kaart is.

Maar ook in de situatie dat de Rekenkamer Leudal prettig verrast wordt door een duidelijk en gedragen accommodatieplan, zal er voor iedere accommodatie, kern of locatie vervolgens weer een afzonderlijke besluitvorming plaatsvinden. Zoals feitelijk nu ook bij de ontwikkeling van Park Leudal Oost aan de orde is, en zoals het in iedere gemeente ook gaat. En is er het risico dat alles weer precies overnieuw gaat, en is men feitelijk helemaal niets opgeschoten.

De zwakte van scenario 3 is dat onvoldoende onderkend wordt dat met de contouren van een accommodatieplan er nog geen start gemaakt is met de daadwerkelijke besluitvorming, realisatie of herijking van de accommodaties. Daarvoor is het nodig dat er daadwerkelijk ook zaken gerealiseerd kunnen worden en dat alle facetten van deze realisatie de revue passeren. Inclusief de houdbaarheid van de exploitatie.

Daadwerkelijk starten zet tevens een leerproces in gang hoe een accommodatiebeleid daadwerkelijk uit te voeren. En dat project is in de ogen van de Rekenkamer Leudal de ontwikkeling van Park Leudal Oost. Zij zet de trein in beweging, waardoor het ook voor andere mogelijke onderdelen van een accommodatieplan duidelijker wordt hoe één en ander te realiseren en kunnen andere ontwikkelingen de vruchten plukken van wat er nu al uitgevonden is. Bovendien laat scenario 2 ook zien dat de onderdelen van de realisatie van Park Leudal Oost een zogenoemd "no-regret-scenario" is met een geringe jaarlijkse exploitatielast of zelfs overschot. De eventuele kritische elementen zijn al niet meer aanwezig in het plan, komen eventueel later aan de orde, of worden door Park Leudal Oost zelf gedragen.

De Rekenkamer is met andere woorden kritisch op slagkracht van de gemeente Leudal ten aanzien van het accommodatiebeleid. Zij denkt dat dit accommodatiebeleid daadwerkelijk in de vingers

wordt gekregen, als zij start met de realisatie van Park Leudal Oost en aan de hand van de leereffecten van dit project de contouren van een verder accommodatiebeleid wel weet te realiseren. Dit helpt tevens bij de ontwikkeling van de organisatie van de gemeente Leudal, omdat de pioniersactiviteiten van de ambtelijke staf, als ook de initiatiefgroep Park Leudal Oost nog vele malen effectief gebruikt kunnen worden en processen voor volgende realisaties veel effectiever kunnen verlopen dan in deze casus gespeeld heeft. Daartoe behoort bijvoorbeeld de mogelijkheid een echt financieringsplan te ontwikkelen, waardoor de rentehefboom ter realisatie van nieuw accommodatiebeleid echt zijn werk kan doen.

En zo zijn er nog vele andere voorbeelden aan te wijzen, bijvoorbeeld ook ten aanzien van het hergebruik van materialen uit gebouwen die worden afgebroken, inclusief de kennis over de waarde van deze materialen. Dit in het licht van het feit dat de sloopkosten van de bestaande sporthal 't Ligteveld € 62.000,-- zou moeten kosten, terwijl ontwikkelingen rondom de circulaire economie er op wijzen dat een dergelijke sloop minstens kostenneutraal zou kunnen geschieden en desnoods zelf met een winst, als daadwerkelijk ook de waarde van de onderliggende materialen in het gebouw bekend zijn. Uiteraard vooropgesteld dat er geen asbest in het object aanwezig is.

4. Samenvattend

Gegeven het raadsvoorstel inzake de ontwikkeling van Park Leudal Oost komt zij op basis van haar analyse samenvattend tot de volgende bevindingen:

1. De ontwikkeling van Park Leudal Oost behoort niet tot de majeure projecten van de gemeente Leudal, omdat Park Leudal Oost de investerende partij is. De gemeente Leudal is slechts financier. De investeringsruimte van de gemeente Leudal verandert niet.
2. De exploitatierisico's die verbonden zijn aan de ontwikkeling van Park Leudal Oost zijn gering te noemen, indien de lening aan Park Leudal Oost onder hypothecaire voorwaarden kan worden verstrekt en gefinancierd kan worden op basis van balansfinanciering van de gemeente Leudal zelf, waardoor de rentehefboom haar werk kan doen.
3. Het Open Club karakter van Park Leudal Oost reduceert het exploitatierisico drastisch.
4. Het slopen en niet vervangen van sporthal 't Ligteveld leidt tot een niet exploitabele businesscase voor Park Leudal Oost
5. Vertrouwen op een daadwerkelijk accommodatieplan voor de gemeente Leudal is in hoge mate risicovol, omdat de geschiedenis van de gemeente Leudal heeft geleerd, dat realisatie van een dergelijk plan niet eerder is geschied, ondanks vele inspanningen daartoe.
6. Besluitvorming ten aanzien van accommodatiebeleid geschiedt normaliter projectgewijs, waardoor uitstel van besluitvorming over een project als Park Leudal Oost geen toegevoegde waarde heeft.
7. Daadwerkelijke realisatie van het accommodatiebeleid geschiedt door middel van het starten met een eerste project, in dit geval Park Leudal Oost, waardoor zowel leereffecten voor de realisatie van vergelijkbare projecten binnen het accommodatiebeleid, de realisatie van de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, als de optimalisatie van de rentehefboom ter hand genomen kunnen worden.

De conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van deze brief laat de Rekenkamer Leudal over aan de raadsleden van de gemeente Leudal.