

grond voor twijfel

onderzoek naar verdeling kosten en opbrengsten
Nieuw Reijerwaard



Rekenkamer
BARENDRECHT

grond voor twijfel

onderzoek naar verdeling kosten en opbrengsten
Nieuw Reijerwaard



Rekenkamer
BARENDRECHT

voorwoord

De ontwikkeling van een grootschalig bedrijfsterrein is voor gemeenten altijd een risicovolle activiteit. Er moet ineens een inschatting worden gemaakt van de baten op de hele lange termijn, soms tot wel 30 jaar vooruit, terwijl de kosten die gepaard gaan met de aanleg veelal onmiddellijk moeten worden genomen. De kosten gaan letterlijk voor de baten uit. Zolang de regie daarover in eigen hand ligt, is de ontwikkeling tot op zekere hoogte nog wel te overzien. Het wordt anders indien er meerdere gemeenten bij de ontwikkeling van het terrein betrokken zijn. Niet alleen neemt de (besluitvormings)complexiteit toe, maar worden er tevens hoge eisen gesteld aan de kwaliteit van de bestuurlijke verhoudingen. Of om het kort en bondig te formuleren, je moet elkaar dan wel vertrouwen.

Uit onderhavig onderzoek naar de totstandkoming van het gezamenlijke bedrijfsterrein Nieuw Reijerwaard is wel gebleken dat de onderlinge bestuurlijke verhoudingen tussen Barendrecht en Ridderkerk lange tijd niet echt optimaal waren. Ook werden besluiten met betrekking tot bijvoorbeeld de verdeling van de baten niet goed voorbereid. Al met al heeft dit geresulteerd in een situatie waarin er na bijna tien jaar voorbereiding nog steeds geen helderheid is over een aantal financiële verdelingsissues. Bovendien loopt Barendrecht financiële risico's als het mis dreigt te gaan, terwijl het minder dan de andere partners profiteert van de maatschappelijke en financiële baten van het terrein. Dit alles omdat er in de voorfase onvoldoende besef is geweest van de (grote) risico's die deelname aan bedrijfsterreinen nu eenmaal met zich meebrengt.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Laurens Wijmenga (projectleider) en Milou Giesen (onderzoeker).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Barendrecht

voorwoord **3**

bestuurlijke nota **7**

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

2	conclusies en aanbevelingen	11
2-1	hoofdconclusies	11
2-2	toelichting hoofdconclusies	12
2-3	aanbevelingen	19

3	reactie college en nawoord	21
3-1	reactie college van b en w	21
3-2	nawoord rekenkamer	26

nota van bevindingen **29**

1	inleiding	31
1-1	aanleiding	31
1-2	beleidsmatige en financiële context	34
1-2-1	beleidsmatige context	34
1-2-2	financiële context	35
1-3	bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden	36
1-4	doel- en probleemstelling	36
1-4-1	doelstelling	36
1-4-2	probleemstelling	36
1-5	afbakening en bevoegdheden	37
1-5-1	afbakening	37
1-5-2	bevoegdheden rekenkamer	37
1-6	leeswijzer	38

2	verdeling kosten en opbrengsten Nieuw Reijerwaard	39
2-1	inleiding	39
2-2	verdeling kosten en opbrengsten	39
2-2-1	niet-financiële kosten en opbrengsten	39
2-2-2	financiële kosten en opbrengsten	53
2-2-3	totaalbeeld	66

3	totstandkoming verdeling	69
3-1	inleiding	69
3-2	proces totstandkoming verdeling lokale heffingen en beheerkosten	69
3-3	factoren totstandkoming	74



Rekenkamer

BARENDRECHT

bijlage

bijlage 1	onderzoeksverantwoording
bijlage 2	bronnen
bijlage 3	afkortingen

81
83
85
91

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

De gemeente Barendrecht participeert, samen met Ridderkerk en Rotterdam, in de gemeenschappelijke regeling (GR) Nieuw Reijerwaard. Dit openbaar lichaam is opgericht op 1 januari 2012 en heeft als doel om het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard, op het grondgebied van Ridderkerk, te ontwikkelen door onder meer het verwerven en beheren van gronden en het voeren van een grondexploitatie (GREX).¹

Deze GR is regelmatig aanleiding geweest voor discussie in de gemeenteraad van Barendrecht. Voorbeelden hiervan zijn zienswijzen op de jaarlijkse begrotingen van de GR, de bespreking van het rapport 'Evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard'² en enkele moties en schriftelijke vragen.³

Een belangrijk aandachtspunt voor de gemeenteraad is de verdeling van de kosten en opbrengsten van het bedrijventerrein. Deze zijn zowel financieel als niet-financieel van aard. Door de gemeenteraad en het college van Barendrecht werd met name de verdeling van de financiële opbrengsten uit de onroerendzaakbelasting (OZB) en de kosten van het beheer van het bedrijventerrein als onevenwichtig beschouwd. Inmiddels zijn op hoofdlijnen binnen de GR afspraken gemaakt die deze verdeling wijzigen.

De belangrijkste niet-financiële opbrengst van het bedrijventerrein is de vestigingsruimte die wordt gecreëerd voor nieuwe bedrijven. Door te participeren in de GR Nieuw Reijerwaard wilde de gemeente Barendrecht zeker stellen dat het bedrijventerrein uitsluitend wordt bestemd voor bedrijvigheid die versterkend is voor het in Barendrecht gevestigde cluster agro-logistieke bedrijven. In een zogeheten 'label', dat is vastgelegd in een opdracht aan de GR, is bepaald dat alleen deze categorie bedrijven zich mag vestigen op het terrein. Dit label zal in 2020 worden geëvalueerd. Inmiddels is een onderzoek naar het label afgerond. Wegens de coronamaatregelen is de besluitvorming over de evaluatie van het label uitgesteld.

Het bovenstaande was voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de verdeling van de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan:

¹ De term grondexploitatie, vaak afgekort als GREX, is afkomstig uit artikel 52d Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en behelst een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling. Bron: Commissie BBV, Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019, juli 2019.

² Gemeenteraad Barendrecht, raadsvoorstel 'Evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard', vastgesteld op 6 maart 2018.

³ Gemeenteraad Barendrecht, schriftelijke vragen 'Ontwikkeling groot nieuw bedrijventerrein voor AGRO food in Rotterdamse haven', 1 mei 2019 en motie accountantscontrole GRNR, verworpen op 18 december 2018.

- of Barendrecht ten opzichte van Ridderkerk en Rotterdam evenredig deelt in de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard;
- hoe de huidige verdeling tot stand is gekomen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Deelt Barendrecht ten opzichte van Ridderkerk en Rotterdam evenredig in de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard en welke factoren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige verdeling?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het besluit van de gemeenteraad, op voorstel van het toenmalige college van Barendrecht, om vanwege vermeende positieve effecten op de Barendrechtse economie deel te nemen aan de GR Nieuw Reijerwaard, was onvoldoende onderbouwd en derhalve onvoldoende doordacht.
 - a Het is niet evident dat Nieuw Reijerwaard toch wel zou zijn ontwikkeld, ook zonder risicodragende participatie van Barendrecht.
 - b Het is tevens niet waarschijnlijk dat Nieuw Reijerwaard, zonder participatie van Barendrecht, ontwikkeld zou zijn zonder AGF-label.
 - c De positieve effecten van behoud of uitbreiding van het AGF-cluster voor Barendrecht zijn onzeker en niet cijfermatig onderbouwd.
- 2 Het maatschappelijke voordeel voor Barendrecht van deelname aan de GR is vooralsnog beperkt.
 - a De daadwerkelijke vraag van AGF-ondernemers naar bedrijfsruimte op Nieuw Reijerwaard is vooralsnog gering.
 - b Van de extra vestigingsruimte voor bedrijven profiteert met name de rest van de regio Rijnmond.
- 3 Een verbreding van het zogeheten label is momenteel onderwerp van discussie. Het voordeel voor de rest van de regio neemt toe, als ook niet-AGF-bedrijven zich mogen vestigen op het bedrijventerrein, maar daarmee neemt de kans op voordeel voor Barendrecht juist af.
- 4 Desalniettemin loopt de gemeente Barendrecht wel het risico dat zij moet bijdragen in een negatief resultaat van de GR. De omvang van dit risico wordt door het huidige college te optimistisch ingeschat.
- 5 Hoewel men bekend was met de forse OZB-opbrengsten die zouden ontstaan voor Ridderkerk, heeft het college van Barendrecht verzuimd om bij de oprichting van de GR afspraken te maken over de verdeling van deze opbrengsten. Daardoor heeft dit onderwerp later tot veel discussie binnen de GR geleid. Inmiddels is door de GR een besluit genomen over de verdeling, maar doordat nog geen bindende overeenkomst is gesloten met Ridderkerk is deze discussie nog niet afgerond.
- 6 Gebrekkige ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding en slechte bestuurlijke verhoudingen verklaren de lange duur van de besluitvorming binnen de GR over de verdeling van de OZB-opbrengsten.
- 7 De lange duur van de besluitvorming over de verdeling van de OZB-opbrengsten heeft waarschijnlijk geen grote consequenties gehad voor het tempo van de gronduitgifte.

- 8 Het uiteindelijk binnen de GR genomen besluit over de OZB-opbrengsten resulteert waarschijnlijk in een evenwichtige verdeling van de financiële kosten en opbrengsten tussen de deelnemers. Vanuit het perspectief van Barendrecht is deze verdeling op dit moment het hoogst haalbare.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het besluit van de gemeenteraad, op voorstel van het toenmalige college van Barendrecht om, vanwege vermeende positieve effecten op de Barendrechtse economie, deel te nemen aan de GR Nieuw Reijerwaard was onvoldoende onderbouwd en derhalve onvoldoende doordacht.*
 - a *Het is niet evident dat Nieuw Reijerwaard toch wel zou zijn ontwikkeld, ook zonder risicodragende participatie van Barendrecht.*
- Volgens het toenmalige college moest Barendrecht wel participeren in de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard, omdat het terrein toch wel zou worden ontwikkeld, maar dan zonder AGF-label.
- Het behoud van het AGF-cluster was volgens het college echter een specifiek Barendrechts belang dat niet door andere overheden zou worden behartigd.
- Een industrieterrein met een AGF-label zou twee Barendrechtse belangen dienen:
 - de concurrentiepositie van het cluster agro-logistieke bedrijven dat is gevestigd in Barendrecht zou worden versterkt door het bieden van mogelijkheden tot bedrijfsuitbreiding;
 - de economie en werkgelegenheid van Barendrecht zouden baat hebben bij het behoud van dit cluster voor Barendrecht.

onderbouwing publiek belang

- Ontwikkeling van het bedrijventerrein door private partijen was onwaarschijnlijk, omdat de onteigening van vitale bedrijven en een kostbare verkeersinfrastructuur de ruimte voor een marktconform rendement sterk reduceerden. Overheidsparticipatie was daarom noodzakelijk om de ontwikkeling doorgang te laten vinden.
 - Het opnemen van het project in de Crisis- en Herstelwet schiep echter geen verplichting voor een van de betrokken overheden om over te gaan tot ontwikkeling.
 - Ook het opnemen van Nieuw Reijerwaard in de provinciale structuurvisie maakte de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard niet onvermijdelijk. Overheden zijn niet gebonden aan de realisatie van een structuurvisie.
 - De provincie en de rijksoverheid hebben in de bestuursovereenkomst van 12 november 2009 op laten nemen dat zij niet risicodragend willen participeren in Nieuw Reijerwaard.
 - Ook Ridderkerk was niet bereid om te participeren in Nieuw Reijerwaard: de gemeente Ridderkerk nam, na een aanvankelijke weigering tot medewerking, slechts deel aan de GR om een dreigende grenscorrectie af te wenden.
 - Deelname van de gemeente Rotterdam was geen zekerheid: Rotterdamse gemeenteraad stelde als voorwaarde voor participatie in de GR dat samenwerking met Ridderkerk en Barendrecht tot stand moest komen, waarbij de risico's gelijkmatig verdeeld worden.
- b *Het is tevens niet waarschijnlijk dat Nieuw Reijerwaard, zonder participatie van Barendrecht, ontwikkeld zou zijn zonder AGF-label.*

- De gemeenteraad van Ridderkerk heeft het agro-logistieke label als voorwaarde voor de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard bestempeld.
- Hoewel het AGF-cluster historisch is verbonden met de voormalige veiling in Barendrecht, zijn grote AGF-bedrijven, gevestigd op het bedrijventerrein Verenambacht in Ridderkerk.
- Volgens het recent door (onder andere) de gemeente Barendrecht en Ridderkerk opgestelde gebiedsperspectief Dutch Fresh Port is de ontwikkeling van het AGF-cluster nadrukkelijk ook in het belang van Ridderkerk.

c De positieve effecten van behoud of uitbreiding van het AGF-cluster voor Barendrecht zijn onzeker en niet cijfermatig onderbouwd.

- Wetenschappelijk onderzoek wijst niet op positieve economische effecten van het concentreren van één type bedrijf op een bedrijventerrein.
- Oververtegenwoordiging van één sector op een bedrijventerrein kan zelfs een negatief effect hebben op de werkgelegenheid.
- De werkgelegenheid in de sector waar het AGF-cluster deel van uitmaakt, betreft grotendeels laag- of ongeschoold werk op beroepsniveau 1 (ISCO-classificatie⁴).
- De arbeidsmarkt in deze sector is krap.
- Slechts circa 8% (2.000 personen) van de beroepsbevolking in de gemeente Barendrecht heeft beroepsniveau 1. De banen in het AGF-cluster zullen dus voornamelijk worden ingevuld door personen die niet woonachtig zijn in Barendrecht.

2 *Het maatschappelijke voordeel voor Barendrecht van deelname aan de GR is vooralsnog beperkt.*

a De daadwerkelijke vraag van AGF-ondernemers naar bedrijfsruimte op Nieuw Reijerwaard is vooralsnog gering.

- Ondernemers, verenigd in ondernemersvereniging VBO Fresh World, proberen al jarenlang meer ruimte voor het AGF-cluster op de bestuurlijke agenda te krijgen. Dit vanwege het ruimtegebrek en verkeerscongestie op de bestaande bedrijventerreinen Verenambacht en Barendrecht Oost.
- Vooralsnog is slechts sprake van een geringe daadwerkelijke vraag van AGF-ondernemers uit Barendrecht en Ridderkerk naar bedrijfsruimte op Nieuw Reijerwaard, blijkend uit (voor)reserveringen en koopovereenkomsten.
- De eerste AGF-ondernemer die een kavel verwerft is daartoe slechts bereid na een substantiële korting op de grondprijs en verlangde tevens een garantie door de GR ten aanzien van de verkoop van zijn oude bedrijfspand in Ridderkerk.
- Een deel van de vraag naar (extra) vestigingsruimte is reeds ingevuld of verdwenen:
 - Twee bedrijven uit het cluster vertrokken na de oprichting van de GR naar Maasland en Papendrecht.
 - Een ander bedrijf heeft een nieuwe bedrijfslocatie geopend in Noord-Brabant.

b Van de extra vestigingsruimte voor bedrijven profiteert met name de rest van de regio Rijnmond.

- Hoewel zij niet risicodragend wensten te participeren, zijn de plannen voor Nieuw Reijerwaard in gang gezet door de provincie Zuid-Holland, de rijksoverheid en de voormalige Stadsregio (thans Metropoolregio Rotterdam Den Haag) met onder meer: een vermelding als mogelijke locatie in Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020, een

⁴ International Standard Classification of Occupations. De ISCO is een internationale classificatie van beroepen op grond van overeenkomst qua niveau en specialisatie van de benodigde vaardigheden om het beroep uit te oefenen.

business case van de rijksoverheid en de regio en een provinciaal inpassingsplan waarmee de ontwikkeling – tegen de wil van de gemeente Ridderkerk – mogelijk werd.

- Het belang van deze overheden is het op zo kort mogelijke termijn creëren van zo veel mogelijk ruimte voor havengerelateerde bedrijventerreinen in de regio Rijnmond. Dit is gerealiseerd.
- 3 *Een verbreding van het zogeheten label is momenteel onderwerp van discussie. Het voordeel voor de rest van de regio neemt toe, als ook niet-AGF-bedrijven zich mogen vestigen op het bedrijventerrein, maar daarmee neemt de kans op voordeel voor Barendrecht juist af.*
- In een opdracht aan de GR is door de deelnemers bepaald dat het label mogelijk wordt verbreed als de grondexploitatie niet meer sluit. Ter voorbereiding op een besluit over eventuele verbreding is in maart 2020 een evaluatieonderzoek afgerond.
 - Mocht het label worden verruimd, dan zullen eventuele economische voordelen van het bedrijventerrein in sterkere mate toevallen aan de rest van de regio Rijnmond, in het bijzonder de gemeente Rotterdam:
 - Rotterdam is gebaat bij (ruimte voor) havengerelateerde bedrijvigheid;
 - AGF-bedrijvigheid is weliswaar ook havengerelateerd, maar het AGF-label beperkt wel het aantal bedrijven dat in aanmerking komt voor vestiging.
 - Door verbreding van het label wordt het bedrijventerrein minder aantrekkelijk als vestigingslocatie voor bedrijven uit het 'cluster' AGF-bedrijven in Barendrecht en Ridderkerk.
- 4 *Desalniettemin loopt de gemeente Barendrecht wel het risico dat zij moet bijdragen in een negatief resultaat van de GR. De omvang van dit risico wordt door het huidige college te optimistisch ingeschat.*
- De drie deelnemende gemeenten dragen een gelijk risico op een negatief resultaat van de GR. Dit financiële risico is volgens de gemeente Barendrecht relatief gering (kans: 30%, impact: € 3 mln.).
 - Deze inschatting, die is gebaseerd op de risicoanalyse van de GR, steunt echter op onzekere aannames en is te optimistisch:
 - Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat vraag naar ruimte op bedrijventerreinen hoofdzakelijk komt uit de gemeente op wiens grondgebied het bedrijventerrein ligt.
 - Driekwart van de bedrijfsverplaatsingen vindt plaats binnen de eigen gemeentegrenzen.
 - Externe beoordelingen van de grondexploitatie van Nieuw Reijerwaard zijn in mindere mate gebaseerd op daadwerkelijk getoonde interesse van lokale ondernemers of gaan uit van de nog onzekere vervangingsvraag als gevolg van de transformatie van Barendrecht Oost (Stationstuinen).
 - Uit de enige bekende enquête uit 2011 onder ondernemers van Barendrecht Oost en Verenambacht, bleek slechts behoefte aan circa 32 hectare binnen 3 jaar en na 3-5 jaar nog eens 10 hectare. Dit is minder dan de helft van het oppervlakte van Nieuw Reijerwaard. Sindsdien zijn geen enquêtes uitgevoerd waaruit een ander beeld naar voren komt.
 - Hoewel het aantal verkopen van kavels recent is toegenomen, blijft dit aantal nog achter bij de planning.
 - Er zijn weliswaar een flink aantal contacten met mogelijke kopers, zogeheten 'leads', maar een substantieel deel van deze interesse heeft nog niet geleid tot (voor)reserveringen of koopovereenkomsten.

- Er zijn, naast vertraagde grondverkoop, andere factoren die het saldo van de GREX nadelig kunnen beïnvloeden, zoals het overblijven van incurante restkavels, een lagere verkoopprijs of hogere kosten van civieltechnische werkzaamheden. Daartegenover staan posten onvoorzien en (vooral) de begrote middelen voor de derde ontsluiting.
- Bovendien is geen rekening gehouden met het risico dat het eventueel niet aanleggen van de derde ontsluitingsweg een negatief effect kan hebben op de vraag naar kavels. Gevestigde ondernemers beschouwen deze aansluiting namelijk als noodzakelijk voor de verkeersontsluiting van Nieuw Reijerwaard.

5 *Hoewel men bekend was met de forse OZB-opbrengsten die zouden ontstaan voor Ridderkerk heeft het college van Barendrecht verzuimd om bij de oprichting van de GR afspraken te maken over de verdeling van deze opbrengsten, waardoor dit onderwerp later tot veel discussie binnen de GR heeft geleid. Inmiddels is door de GR een besluit genomen over de verdeling, maar doordat nog geen bindende overeenkomst is gesloten met Ridderkerk is deze discussie nog niet afgerond.*

geen afspraken over OZB-opbrengsten bij oprichting GR

- Het college van B en W en de gemeenteraad van Barendrecht waren zich voor de oprichting van de GR bewust van de forse OZB-inkomsten die voor Ridderkerk zouden ontstaan:
 - In de GREX was rekening gehouden met de kosten van het beheer en afdracht van OZB bouwrijpe grond aan Ridderkerk.
 - Bij de raadsbehandeling over de concept statuten van de GR is door raadsleden uit Barendrecht opgemerkt dat gedurende de looptijd van de GREX sprake is van forse inkomsten uit OZB en leges.
 - De gemeenteraad heeft de kwartiermaker van de GR gevraagd of deze opbrengsten aan Ridderkerk toekwamen en of deze bestemd waren ter dekking van de toekomstige kosten na de GREX-periode.
 - Door de kwartiermaker is in reactie gesteld dat het “voorstelbaar is dat de GR met Ridderkerk een afspraak maakt over de inkomsten van de OZB en het onderhoud en dergelijke in het gebied”.⁵
- Bij de oprichting van de GR zijn echter geen afspraken gemaakt over de OZB-opbrengsten. Het valt niet meer te reconstrueren waarom dit is verzuimd.

discussie over OZB-opbrengsten

- De verdeling van lokale heffingen en beheerkosten staat van het voorjaar van 2017 tot het voorjaar van 2019 regelmatig op de agenda van het Dagelijks Bestuur (DB) en Algemeen Bestuur (AB) van de GR.
- Meermaals is sprake van stevige discussies tussen de AB- en DB-leden namens Barendrecht en Rotterdam en de AB- en DB-leden leden namens Ridderkerk, waarbij het niet lukt om tot consensus te komen over zowel proces als inhoud.
- Pas in het najaar van 2018 is er consensus bereikt in het AB en DB over een voorstel aan de gemeente Ridderkerk. Dit voorstel wordt echter niet gesteund door het college en de gemeenteraad van Ridderkerk.
- Een voor Ridderkerk gunstiger voorstel krijgt in mei 2019 wel de steun van de gemeenteraad van Ridderkerk.

⁵ Gemeenteraad Ridderkerk, 'beantwoording vragen en opmerkingen Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard', versie 24 augustus 2011 en Gemeenteraad Barendrecht, 'beantwoording vragen CDA fractie 28 augustus 2011 inzake GR Nieuw Reijerwaard', 30 augustus 2011.

- Tot op heden zijn de besluiten van de GR en de gemeente Ridderkerk over de lokale heffingen en beheerkosten nog niet vastgelegd in een juridisch bindende overeenkomst.
 - Een aantal onderdelen van het voorstel dat is geaccepteerd door de gemeente Ridderkerk, is nog onduidelijk (zie toelichting bij hoofdconclusie 8). De discussie is dus nog niet afgerond.
- 6 *Gebrekkige ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding en slechte bestuurlijke verhoudingen verklaren de lange duur van de besluitvorming binnen de GR over de verdeling van de OZB-opbrengsten.*

voorbereiding besluitvorming

- De lange duur van het proces van besluitvorming over lokale heffingen en beheerkosten kan ten eerste worden verklaard door een gebrekkige ambtelijke voorbereiding:
 - De toenmalige directeur houdt op 19 april 2017 een presentatie over de verdeling van de OZB-opbrengsten en beheerkosten. Deze presentatie wordt door het DB beoordeeld als ‘in essentie niet anders is dan vorig jaar’.
 - Een volgende notitie van 24 mei 2017 wordt door het DB als inhoudelijk ‘teleurstellend’ beoordeeld en niet doorgeleid naar het AB: men mist een probleemstelling en cijfermatige uitwerking.
 - Nadat de OZB-opbrengsten zijn berekend, besluit het AB op 30 oktober 2017 dat toch ‘nader onderzoek en ambtelijke afstemming nodig is’.
 - Ten aanzien van een volgende versie van de notitie waardecreatie en beheer constateert het AB op 12 maart 2018 dat het nog nodig is om het voorstel verder ‘te becijferen’.
 - Door het terugverwijzen van deze notities naar de ambtelijke organisatie in combinatie met de lage frequentie van vergaderingen en de doorlooptijd van onderzoeken door externe bureaus, ontstaat flinke vertraging in de besluitvorming.
- Ook de bestuurlijke voorbereiding is gebrekkig. Ten aanzien van de lokale heffingen en beheerkosten, maar ook bij andere dossiers, wordt door bestuurders van de GR regelmatig teruggekomen op eerder gedane uitspraken of besluiten omdat het politiek draagvlak in de eigen gemeente er niet (meer) is.
 - Tijdens de AB-vergadering van 29 oktober 2018 stelt het Ridderkerkse DB-lid dat er bestuurlijk draagvlak is voor het voorstel van de GR inzake waardecreatie en beheer, terwijl uit het vervolg blijkt dat dit niet het geval is: het college spreekt in de toelichting bij het raadsvoorstel de voorkeur uit voor een andere variant van de verdeling.
 - Het Ridderkerkse DB-lid biedt in juli 2016 aan het aandeel van Barendrecht over te nemen, maar stemt uiteindelijk tegen een voorstel om deze optie verder te onderzoeken.
 - Ook ten aanzien van de besluitvorming over de renovatie van de IJsselmondse Knoop wordt door de bestuurders teruggekomen op initiële plannen.
- Ten slotte zijn er lange ‘pauzes’ in de besluitvorming waarvoor geen duidelijke reden is:
 - Reeds in mei 2019 is een besluit genomen in de gemeenteraad van Ridderkerk over het verzoek van de GR inzake waardecreatie en beheer. Tot op heden is echter nog geen uitwerking van de besluiten van de GR en de gemeente Ridderkerk als beslispunt ingebracht in het DB.
 - In de periode januari 2014 tot en met april 2017 is de verdeling van de lokale heffingen niet aantoonbaar ter sprake gekomen in het DB en AB van de GR.

bestuurlijke verhoudingen

- Een andere factor die de lange besluitvorming verklaart, is de verstoorde bestuurlijke verhouding, waaraan ook de AB- en DB-leden namens Barendrecht bijdroegen.
 - Volgens het merendeel van de geïnterviewden is de verstandhouding tussen bestuurders van Ridderkerk enerzijds en Barendrecht, Rotterdam anderzijds in de periode tot maart 2018 slecht. Dit beeld wordt bevestigd door de verslagen van de vergaderingen van het DB en AB.
 - De bestuurlijke verhoudingen zijn aanmerkelijk verbeterd toen na de gemeenteraadsverkiezingen de DB-leden namens Ridderkerk en Barendrecht toenadering tot elkaar zochten.
- Door de verstoorde verhoudingen binnen de GR voor maart 2018, lukte het niet om in de GR consensus te bereiken over de verdeling van de lokale heffingen en beheerkosten.
 - Voor de verkiezingen was besluitvorming slechts mogelijk door stemmingen en (daarbij) coalitievorming tussen Barendrecht en Rotterdam.
 - Relatief snel na de gemeenteraadsverkiezingen is binnen de GR vrijwel unanieme overeenstemming bereikt over een voorstel over de verdeling van lokale heffingen en beheerkosten.

7 *De lange duur van de besluitvorming over de verdeling van de OZB-opbrengsten heeft waarschijnlijk geen grote consequenties gehad voor het tempo van de gronduitgifte.*

- De verdeling van OZB-opbrengsten vergde van het voorjaar 2017 tot en met heden veel bestuurlijke aandacht, maar dit geldt ook voor andere onderwerpen, waaronder:
 - de afspraken met een ondernemer die als eerste een kavel aanschafte;
 - de wisseling van directeuren.
- Bovendien waren er lange ‘pauzes’ in de besluitvorming over de OZB-opbrengsten (zie toelichting bij hoofdconclusie 6), waarin de verdeling van OZB-opbrengsten weinig bestuurlijke aandacht vroeg.
- Het is onwaarschijnlijk dat er een verband is tussen de recente besluitvorming over de OZB-opbrengsten en de (eveneens recent) versnelde gronduitgifte:
 - In de gehele regio groeit de vraag naar bedrijventerreinen;
 - De aantrekkende vraag naar grond in de afgelopen periode volgt in belangrijke mate de conjunctuur.

8 *Het uiteindelijk binnen de GR genomen besluit over de OZB-opbrengsten resulteert waarschijnlijk in een evenwichtige verdeling van de financiële kosten en opbrengsten tussen de deelnemers. Vanuit het perspectief van Barendrecht is deze verdeling op dit moment het hoogst haalbare.*

afspraken verdeling financiële kosten en opbrengsten

- Zonder aanvullende afspraken tussen de deelnemers aan de GR zou Ridderkerk ten opzichte van Barendrecht en Rotterdam een financieel voordeel genieten:
 - OZB-opbrengsten gedurende de looptijd van de GREX: na aftrek van gedeerde inkomsten resulteert een positief saldo van in totaal € 8,3 mln;
 - OZB-opbrengsten na de looptijd van de GREX (2027): na aftrek van beheerkosten en gedeerde inkomsten resulteert jaarlijks een positief saldo van € 1,4 mln.
- Door de GR (en de gemeente Ridderkerk) zijn echter besluiten genomen die leiden tot een andere verdeling van de beheerkosten en OZB-opbrengsten:

- Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Nieuw Reijerwaard wordt gedurende de looptijd van de GR door de GR uitgevoerd;
- Ridderkerk vergoedt de GR de kosten van beheer en onderhoud;
- De OZB-bouwrijpe grond wordt door Ridderkerk vergoed aan de GR vanaf het jaar dat de netto-opbrengst voor Ridderkerk hoger is dan de beheerkosten;
- De OZB-bedrijven wordt, met aftrek van gederfde inkomsten, door Ridderkerk gereserveerd voor investeringen die de ontwikkeling van het gebied Nieuw Reijerwaard ten goede komen.

Door de afspraken resulteert een negatief saldo voor Ridderkerk van € 0,6 mln. Over de uitwerking van deze besluiten vindt echter nog overleg plaats tussen Ridderkerk en de GR.

- Enkele onderdelen van deze besluiten zijn echter nog onduidelijk en mogelijk nadelig voor Barendrecht:
 - De wijze waarop de daadwerkelijke besteding van de gereserveerde OZB-opbrengsten in Nieuw Reijerwaard is geborgd, aangezien de bestemming van deze opbrengsten valt onder het budgetrecht van de gemeenteraad van Ridderkerk;
 - De (doelmatige) besteding van deze opbrengsten, aangezien de noodzakelijke investeringen reeds onderdeel zijn van de GREX, de provincie bovendien 9 mln. heeft bijgedragen voor “de groene inpassing” van het bedrijventerrein en ook reeds een duurzaam energiesysteem is ontwikkeld voor Nieuw Reijerwaard.
 - De wijze waarop wordt afgerekend: op een vast bedrag of op basis van werkelijke kosten.
- Afgezien van de OZB-opbrengsten deelt Barendrecht ongeveer in gelijke verhoudingen in de financiële kosten en opbrengsten van de GR:
 - De drie gemeenten dragen een gelijk risico op een negatief resultaat van de GR.
 - Door de eerste aanleg van de riolering door de GR bespaart Ridderkerk weliswaar na de looptijd van de GREX rentelasten, maar het is gebruikelijk dat de eerste aanleg van riolering wordt betaald door de ontwikkelaar (en in rekening wordt gebracht aan de kopers).
 - De eerste aanleg levert verder geen van de gemeenten een financieel voordeel op. Barendrecht en Ridderkerk maken kosten voor het onderhoud en de vervanging van de verkeersinfrastructuur op hun grondgebied. Daartegenover staat het niet-financiële voordeel van een verbeterde verkeersontsluiting.
 - Ook ambtelijke inzet resulteert niet in een groot financieel voor- of nadeel voor één van de gemeenten.
- Over de kosten van het beheer, onderhoud en vervanging van de planstructurele elementen van de infrastructuur, zoals de IJsselmondse knoop en de 3^e ontsluitingsweg, moeten nog wel afspraken worden gemaakt.

evenredigheid verdeling

- Er is juridisch geen verband tussen de inning van de OZB en de besteding aan het beheer en onderhoud in een bepaald gebied. De gemeente die ze heft kan ze toevoegen aan de algemene middelen.
- Ondanks dat de gemeente Barendrecht zich bewust was van de OZB-opbrengsten voor Ridderkerk (zie toelichting op conclusie 4), waren aanvankelijk geen afspraken gemaakt over deze opbrengsten, mogelijk ter compensatie van verwachte niet-financiële voordelen voor de gemeenten Barendrecht en Rotterdam en nadelen voor Ridderkerk, verbonden met de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard.
- Bij vier vergelijkbare gemeenschappelijke regelingen is geen verband tussen de risicoverdeling van de grondexploitatie en de verdeling van de lokale heffingen en beheerkosten.

- Drie vergelijkbare gemeenschappelijke regelingen hanteren het uitgangspunt dat gedurende de grondexploitatie het beheer en onderhoud van het bedrijventerrein wordt gefinancierd uit de OZB-opbrengsten uit het gebied. De OZB-opbrengsten na *afronding* van de grondexploitatie zijn echter volledig voor de gemeente op wiens grondgebied het bedrijventerrein is gevestigd.
- De GR Nieuw Reijerwaard volgde oorspronkelijk dit uitgangspunt niet:
 - Het beheer wordt volgens de statuten gedurende de looptijd uitgevoerd door de GR.
 - In de GREX rekening was gehouden met de kosten van het beheer en afdracht van OZB bouwrijpe grond aan Ridderkerk. Deze werden via de grondprijs in rekening gebracht aan de kopers.
 - Door de achterblijvende verkopen stegen zowel de kosten van het beheer als de OZB afdrachten, waardoor een negatief resultaat voor de deelnemers zou ontstaan.
- De besluiten van de GR en de gemeente Ridderkerk over de beheerkosten en OZB-opbrengsten volgen dit uitgangspunt echter wel.
- Aangezien dit uitgangspunt wordt gevolgd, formele juridische normen ontbreken en de deelnemers bij de oprichting van de GR bewust *wel* afspraken hebben gemaakt over beheerkosten en *niet* over de OZB-opbrengsten, acht de rekenkamer de huidige verdeling van beheerkosten en OZB-opbrengsten evenwichtig.
- Gezien het voorgaande is de huidige verdeling van de financiële kosten en opbrengsten van de GR, vanuit het perspectief van Barendrecht, op dit moment het hoogst haalbare.

2-3 aanbevelingen

Naar aanleiding van een eerder onderzoek⁶, waarin werd geconstateerd dat uittreding uit de GR gepaard zou gaan met hoge kosten voor Barendrecht, is door de gemeenteraad gekozen voor het scenario 'in de GR blijven en verder bijsturen'. Gelet op dit raadsbesluit en het aanzienlijke risico op een negatief financieel resultaat van de GR adviseert de rekenkamer de gemeenteraad om het college van b en w op te dragen de volgende aanbevelingen uit te voeren:

- 1 Dring binnen de GR aan op:
 - a een enquête onder lokale ondernemers om de omvang van de actuele en toekomstige vraag naar ruimte voor bedrijfsuitbreiding in Nieuw Reijerwaard (met label) te bepalen;
 - b het label te handhaven voor een gebied met deze omvang;
 - c het loslaten van het label in de rest van het gebied.
- 2 Dring binnen de GR aan op het op korte termijn maken van afspraken met de gemeente Ridderkerk over:
 - a de kaders voor de doelmatige besteding van de gereserveerde OZB-opbrengsten, bijdragend aan de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard;
 - b een toevoeging van deze opbrengsten aan de grondexploitatie bij een negatief resultaat van de GR;
 - c een bredere bestemming van deze opbrengsten, bijvoorbeeld ten behoeve van het gehele Dutch Fresh Port gebied, wanneer onvoldoende mogelijkheden bestaan om deze gelden doelmatig te besteden ten behoeve van (exclusief) de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard;

⁶ Berenschot, 'evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard', 23 oktober 2017.

- d de afrekening van OZB-opbrengsten en beheerkosten tussen de GR en Ridderkerk.
- 3 Verzilver het voordeel van de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling, namelijk inspraak van gemeentebesturen 'aan de voorkant', door binnen de GR aan te dringen op:
- a afspraken over de tijdige afstemming van besluiten in het DB binnen de colleges van b en w van de deelnemers;
 - b voorbereiding van complexe besluiten, waarbij de belangen van de deelnemers verschillen, door een werkgroep met ambtenaren uit de drie deelnemende gemeenten met bestuurlijk opdrachtgeverschap van één van de DB-leden;
 - c het voortvarend oppakken van deze onderwerpen door ze vaste agendapunten te maken op DB-vergaderingen;
 - d het investeren in een goede onderlinge verstandhouding binnen het AB en DB door informele afstemmingsmomenten buiten vergadering.
- 4 Maak voor de berekening van het benodigd weerstandsvermogen in de jaarrekening van Barendrecht over 2020 een realistische berekening van het risico op een negatief resultaat van de GR, rekening houdend met:
- a de relatief geringe omvang van de tot nog toe afgesloten (voor)reserveringen en koopovereenkomsten;
 - b de resultaten van de enquête onder lokale ondernemers (zie aanbeveling 1a);
 - c een mogelijk negatief effect op de opbrengsten van de grondverkopen door het niet aanleggen van de derde ontsluitingsweg.
- 5 Draag, voordat in de toekomst wordt overgegaan tot een risicodragende participatie in een nieuwe verbonden partij, zorg voor een deugdelijke onderbouwing van het publieke belang:
- a een adequate beleids-theoretische onderbouwing van de maatschappelijke effecten;
 - b een cijfermatige onderbouwing van deze effecten;
 - c een deugdelijke afweging van de noodzaak om dit publieke belang veilig te stellen door risicodragend te participeren.
- 6 Stel een beleidskader op voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen en leg dit ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad. Verwerk in dit beleidskader wetenschappelijke inzichten over de vorming -en economische effecten van clusters.

3 reactie college en nawoord

3-1 reactie college van b en w

Reactie op hoofdconclusies

Conclusie 1

De rekenkamer concludeert dat het besluit om deel te nemen aan de GR Nieuw Reijerwaard onvoldoende was onderbouwd en derhalve onvoldoende doordacht.

Het college deelt deze conclusie en neemt mee naar de toekomst dat bij soortgelijke risicovolle regelingen er een duidelijke afweging moet worden gemaakt van de verdeling van niet-financiële en financiële kosten en opbrengsten. Ook is het de afweging waard of de verdeling van risico's acceptabel is voor het maatschappelijke doel/ uitkomsten dat wordt beoogd, gericht op het belang van onze gemeente.

Uw conclusie bevestigt ons college dat beslissingen rond deelname aan een financieel risicovolle gemeenschappelijke regeling zorgvuldig moeten worden genomen, met adequate onderbouwing.

In de onderbouwing van punt b en c zien we de noodzaak onderstaande nuancerings aan te brengen.

- Barendrecht kent ook grotere AGF bedrijven zoals Greenery, Hillfresh, Olympic Fruit, Kivits, Jaguar, Hollander.
- De typering 'één type bedrijf' sluit niet aan op het huidige AGF-label, waarbij er juist ruimte is voor aanverwante dienstverlening in de breedste zin van de AGF sector.
- Daarnaast zien we dat de modernere AGF bedrijven meer hoogopgeleid personeel werven dan het geschetste beeld. Dit zijn ons inziens rijkere perspectieven op het AGF cluster dan in de onderbouwing van de rekenkamer.

Conclusie 2

In uw conclusie spreekt u over het beperkte maatschappelijke voordeel voor Barendrecht van deelname aan de GR.

De daadwerkelijke vraag van lokale AGF-ondernemers is beperkt

Deze conclusie, is ons inziens, gedeeltelijk juist. Het uitgiftetempo ligt achter op planning, dat is correct. De interesse van Barendrechtse en Ridderkerkse bedrijven is echter positief te noemen. Op de uitgiftelijst staan Barendrechtse en Ridderkerkse bedrijven voor zo'n 60 hectare genoteerd. Uiteraard delen wij uw constatering dat in het acquisitiesproces de handtekening het gewenste eindresultaat is en het belangrijk is om deze bedrijven over de streep te trekken.

Het maatschappelijk voordeel is smal benaderd

Het versterken van werkgelegenheid en het economisch AGF cluster door het aantrekken van niet-Barendrechtse AGF-bedrijven, ziet het college als een maatschappelijk voordeel. Op maatschappelijk niveau maakt Nieuw Reijerwaard het realiseren van de woonopgave (raakvlakproject) Stationstuinen mogelijk en sluiten we ook lokaal aan op de behoeften van diverse AGF ondernemers om hun AGF bedrijf op Nieuw Reijerwaard te moderniseren en te verduurzamen. Deze beoogde effecten zijn naar onze mening onvoldoende meegenomen in het rapport.

De regio Rijnmond profiteert en wij ook

De (extra) vestigingsruimte voor bedrijven vanuit de regio Rijnmond past bij de ruimtelijk-economische opgave van de regio en het college is zich ervan bewust dat het lokale en regionale belang hand in hand moeten kunnen gaan. Sterker nog, de ruimtelijk-economische opgave heeft een regionaal perspectief nodig. Op deze manier kunnen we bedrijven uit de regio Rijnmond aan de regio binden, wat ons inziens positief zal bijdragen aan onze beoogde maatschappelijke voordelen (o.a. werkgelegenheid, sterker AGF cluster) van Nieuw Reijerwaard.

Conclusie 3

De rekenkamer concludeert dat bij labelverbreding richting niet-AGF-bedrijven de kans op voordeel voor Barendrecht juist afneemt. Het college van Barendrecht wil in de komende periode vasthouden aan het huidige brede AGF label, zoals voorgesteld in het onderzoek van Buck, omdat dit gunstig is voor de beoogde Barendrechtse maatschappelijke voordelen. Wij onderschrijven dan ook uw conclusie. Wel is het college zich ervan bewust dat mogelijk een klein deel van Nieuw Reijerwaard uiteindelijk niet geschikt is voor AGF-logistieke of AGF-gerelateerde bedrijven. We zien dan ook uit naar de uitkomsten van het onderzoek door de GR Nieuw Reijerwaard naar het door Buck geconstateerde resterende deel.

Conclusie 4

De conclusie dat de gemeente Barendrecht het risico loopt dat zij moet bijdragen in een negatief resultaat van de GR, is vanaf de start bekend. Vanuit de periodieke risicoanalyses van de GR Nieuw Reijerwaard is het college zich bewust van de risico's verbonden aan de regeling. De GR Nieuw Reijerwaard houdt nadrukkelijk grip op de verschillende risico's. Daarnaast worden eventuele nieuwe risico's benoemd, gekwantificeerd en van mogelijke beheersmaatregelen voorzien.

Wij delen de deelconclusie echter niet. Hierbij een schets van onze activiteiten om tot een realistische inschatting van de omvang van de risico's te komen. Het college zet in het DB continu stevig in op beheersmaatregelen, stelt zich proactief op inzake lopende risico's en zet in op daadkrachtig handelen bij (nieuwe) risico's, zoals de aparte risico monitor voor Corona. Verschillende thema's zoals kostenbewustzijn, labelaanpassing, merkstrategie, marktvraag en uitgiftetempo staan voortdurend op de agenda om de juiste beheersmaatregelen op tijd te kunnen nemen.

Aanscherping onderbouwing 3e ontsluiting

Bij de onderbouwing wil het college een aanscherping aanbrengen over de derde ontsluiting. Deze ontsluiting is weliswaar genoemd in het provinciale inpassingsplan, maar in dit plan is ook aangegeven dat uit verkeerskundig onderzoek is gebleken dat deze ontsluiting niet nodig is voor een adequate verkeersafhandeling van Nieuw Reijerwaard. Deze conclusie is recent weer onderschreven in twee verkeerskundige onderzoeken naar de capaciteit van de IJsselmondse Knoop.

Vanuit de onderbouwing van deze conclusie van de rekenkamer wil het college enkele zaken aanscherpen:

- De derde ontsluiting is formeel geen onderdeel van de opdracht van de GR Nieuw Reijerwaard.
- Daarnaast is de getoonde interesse van lokale ondernemers recent gepeild (interviewronde) en in kaart gebracht door Buck.
- Ten slotte laat, ondanks de achtergebleven planning van uitgifte, de GR Nieuw Reijerwaard al jaren een stabiel positief resultaat zien, er is voldoende interesse van bedrijven, goede marktprijzen, en de huidige risicoanalyse is sluitend.

Conclusie 5

Uw rekenkamer signaleert dat bij de start van de regeling onvoldoende afspraken zijn gemaakt over de verdeling van de OZB opbrengsten.

Het college van Barendrecht deelt deze conclusie en het is goed te constateren dat we nu in de afrondende fase zitten om vanuit onze positie in het Dagelijks Bestuur GR Nieuw Reijerwaard een overeenkomst af te sluiten over beheer en waardecreatie met de gemeente Ridderkerk. Het college onderschrijft de conclusie van de rekenkamer dat het uiteindelijk binnen de GR genomen besluit over de OZB-opbrengsten waarschijnlijk resulteert in een evenwichtige verdeling van de financiële kosten en opbrengsten tussen de deelnemers. Vanuit het perspectief van Barendrecht is deze verdeling op dit moment het hoogst haalbare.

Conclusie 6

Uw rekenkamer concludeert dat gebrekkige ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding en slechte bestuurlijke verhoudingen de lange duur van de besluitvorming binnen de GR over de verdeling van de OZB-opbrengsten deels verklaart.

We betreuren als college de matige bestuurlijke verhoudingen gedurende een deel van de looptijd van de GR Nieuw Reijerwaard en de negatieve invloed daarvan op de besluitvorming. Het college ervaart dat de huidige koers op het verbeteren van de samenwerking en de gezamenlijke aandacht voor de besluitvorming op ambtelijk en bestuurlijk niveau haar vruchten afwerpt en reeds een positief effect hebben op de kwaliteit en snelheid van besluitvorming.

Conclusie 7

De rekenkamer concludeert dat de lange duur van de besluitvorming over de verdeling van de OZB-opbrengsten waarschijnlijk geen grote consequenties heeft gehad voor het tempo van de gronduitgifte.

Het college van Barendrecht onderschrijft deze conclusie. Het college ziet in de praktijk geen directe aanwijzingen dat deze twee processen elkaar hebben beïnvloed.

Conclusie 8

De rekenkamer concludeert dat het uiteindelijk binnen de GR genomen besluit over de OZB-opbrengsten waarschijnlijk resulteert in een evenwichtige verdeling van de financiële kosten en opbrengsten tussen de deelnemers. Vanuit het perspectief van Barendrecht is deze verdeling op dit moment het hoogst haalbare. Als college delen we deze conclusie, waarbij we wel focus houden op een concrete en adequate uitwerking van het besluit van Ridderkerk.

Reactie op aanbevelingen

Aanbeveling 1

In algemene zin delen we het belang om de behoefte van lokale ondernemers scherp te blijven monitoren, zeker in het licht van de ontwikkeling van Stationstuinen. Het college ziet dat de GR Nieuw Reijerwaard veel oog heeft voor de proactieve benadering van lokale ondernemers. Toch nemen we deze aanbeveling ten harte en zullen we samen met de partners kijken of dit proces beter kan.

Zonder iets aan uw gedegen onderzoek en bevindingen af te doen, vinden wij een nuance inzake omvang en loslaten van het label op zijn plaats. Het college beschouwt Nieuw Reijerwaard als een bovenlokaal bedrijventerrein en heeft vertrouwen in de meer regionale uitgiftelijst van de GR Nieuw Reijerwaard, breder dan de smalle benadering van de rekenkamer, gebaseerd op de lokale behoeften.

Het loslaten van het label, gebaseerd op de lokale behoeften, heeft in deze fase niet de voorkeur van het college omdat dit niet de Barendrechtse maatschappelijke voordelen dient. Het college benadrukt de regionale interesse en de zienswijze van Buck, waarbij het loslaten van het label juist zorgt voor meer risico's: door verbreding van het label wordt het bedrijventerrein minder aantrekkelijk als vestigingslocatie voor bedrijven uit het 'cluster' AGF-bedrijven in Barendrecht en Ridderkerk. Zoals bij conclusie 3 is aangegeven, is het college zich ervan bewust dat mogelijk een klein deel van Nieuw Reijerwaard uiteindelijk niet geschikt is voor AGF-logistieke of AGF-gerelateerde bedrijven.

Aanbeveling 2

Het college onderschrijft de aanbeveling van de rekenkamer om binnen de GR op korte termijn afspraken te maken over de kaders voor de doelmatige besteding van de gereserveerde OZB-opbrengsten, bijdragend aan de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard.

Wij zien ook het belang van het beschikbaar maken van deze OZB gelden aan de grondexploitatie bij een negatief resultaat van de GR Nieuw Reijerwaard. Ook een bredere bestemming van deze opbrengsten, bijvoorbeeld ten behoeve van Dutch Fresh Port (DFP) gebied, kan op onze instemming rekenen.

Het college van Barendrecht zal proactief de mogelijkheden aanwenden in het DB om een duidelijk gezamenlijk kader te ontwikkelen hoe met de gelden doelmatig kan worden omgegaan. Een belangrijke vraag hierbij of de GR in de positie is om deze onderhandelingen te doen en afspraken te maken over dit onderwerp.

Aanbeveling 3

Het college weet de aanbeveling om de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling te verzilveren, te waarderen.

Het college ziet een belangrijke rol voor de AB/ DB leden. Deze leden kunnen de GR Nieuw Reijerwaard aansporen om nog nadrukkelijker dan we hebben gedaan met de deelnemende partijen een adequaat proces op complexe dossiers organiseren. We zien in de huidige praktijk dat de voorbereiding van complexe besluiten al samen wordt opgepakt in het ambtelijke vooroverleg. De belangen van de deelnemers worden op talrijke onderwerpen in een werkgroep al bij elkaar gebracht om

oplossingsrichtingen in kaart te brengen. We zien dit bijvoorbeeld op het dossier duurzaamheid en de eventuele overdracht van de IJsselmondse Knoop. Het college schat in dat de aanbevelingen van de rekenkamer dit proces nog verder zullen kunnen verbeteren.

Het college vindt punt a van de aanbeveling niet correct aansluiten op de spelregels en juiste bestuurlijke verhoudingen, zoals formeel verwoord in de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard.

Er bestaat immers geen formele verantwoordings- dan wel informatierelatie tussen het Dagelijks Bestuur van de GR en de colleges van B&W. Conform het bepaalde in artikel 21, 1e lid van de GR is het DB verantwoording verschuldigd aan het AB. Conform het bepaalde in artikel 22, 1e lid geven AB, DB en voorzitter van de GR de raden alle inlichtingen, gevraagd of ongevraagd, die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is, indien het verstrekken daarvan niet in strijd is met het openbaar belang. Hierin past geen voorafstemming met de colleges.

Wel vindt het college de rol van de Barendrechtse AB-leden in de GR van belang om majeure onderwerpen die binnen afzienbare tijd in de AB-vergadering gaan spelen in de raadscommissie (voor) te bespreken met de raad en op deze wijze de gemeenteraad vroegtijdig te betrekken bij deze vraagstukken. Dit kan bijvoorbeeld besproken worden bij het vaste agendapunt 'terugkoppeling uit verbonden partijen'. Op deze wijze kan het voordeel van de juridische vorm van de GR toch worden verzilverd.

Aanbeveling 4

Het college onderschrijft uw aanbeveling van het belang van een realistische berekening van het risico. Wij zullen blijvend monitoren dat alle risico's op waarde zijn meegenomen in onze eigen risicoanalyse en in de Monte Carlo simulatie van de GR die als basis voor onze risico-inschatting dient.

Aanbeveling 5

Het college beschouwt een deugdelijke onderbouwing en afweging van het publieke belang bij een risicodragende participatie in een nieuwe verbonden partij als noodzakelijk. Het college onderschrijft deze aanbeveling volledig.

Aanbeveling 6

We zijn het eens met de rekenkamer dat de maatschappelijke effecten bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen geconcretiseerd moeten worden in een integrale visie. Daarnaast geeft de rekenkamer aan het belang van wetenschappelijke inzichten over de vorming -en economische effecten van clusters.

Het college bevestigt het belang van goed onderbouwde inzichten over clusterdenken en benadrukt dat bij de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard minstens twee toonaangevende adviesbureaus in agrologistiek (Hillenraad gebiedsperspectief DFP en Labelvaluatie Buck) deze inzichten hebben aangereikt.

Ten slotte, in deze collegeperiode is meer overleg tussen de wethouders van Barendrecht en Ridderkerk over het hele economische cluster. Dus niet alleen de GR, maar de bedrijventerreinen in brede zin en DFP.

3-2 nawoord rekenkamer

Het college onderschrijft geheel dan wel grotendeels zes van de acht hoofdconclusies en neemt tevens het merendeel van de aanbevelingen over. De toelichting van het college bij de hoofdconclusies en aanbevelingen geeft aanleiding voor de volgende opmerkingen.

hoofdconclusies

Ten aanzien van hoofdconclusie 2 merkt het college op dat de rekenkamer het maatschappelijk voordeel smal benadert. Het college wijst onder meer op de rol die Nieuw Reijerwaard kan spelen bij de woningopgave en het aantrekken van niet-Barendrechtse bedrijven. De rekenkamer merkt op dat deze maatschappelijke voordelen aan de orde komen in het onderzoek (paragraaf 2-2-1), maar dat deze voordelen niet de redenen vormden om deel te nemen aan de GR. Het maatschappelijk voordeel dient aan de hand van deze oorspronkelijke motieven te worden beoordeeld.

De conclusie van de rekenkamer dat het college het risico op een negatief resultaat te optimistisch inschat (hoofdconclusie 4) deelt het college niet. Het college stelt ter onderbouwing onder meer dat in het kader van de evaluatie van het label⁷ ondernemers zijn geïnterviewd. Een uitgebreide peiling onder lokale ondernemers uit Barendrecht en Ridderkerk ontbreekt echter, zo constateert de rekenkamer. De meest recente enquête onder ondernemers is echter erg gedateerd, namelijk uit 2011 en wijst op een behoefte ter grootte van minder dan de helft van het oppervlakte van Nieuw Reijerwaard. De aanbeveling om alsnog een enquête te houden (1a) wordt door het college niet expliciet overgenomen.

De rekenkamer wijst er verder op dat er in de evaluatie van het label wordt uitgegaan van een nog onzekere vervangingsvraag als gevolg van de Stationstuinen en geen rekening wordt gehouden met een negatief effect van het mogelijk niet aanleggen van de derde ontsluitingsweg. Tevens geldt dat als deze weg wél wordt aangelegd, een belangrijke financiële buffer van de GR verdwijnt. De begrote middelen voor deze weg vormen namelijk een belangrijk deel van het weerstandsvermogen van de GR.

aanbevelingen

Ten aanzien van aanbeveling 1c (loslaten label in een deel van het gebied) merkt het college op dat dit zou leiden tot minder vraag van lokale AGF-ondernemers. De rekenkamer doet echter tevens de aanbeveling (1b) om het label te behouden in een gebied met de omvang van de vraag van deze lokale ondernemers.

Het college benadrukt in zijn reactie op deze aanbeveling verder de interesse van bedrijven uit de regio. Maar uit onderzoek blijkt dat de vraag naar ruimte op bedrijventerreinen hoofdzakelijk komt van lokale ondernemers. Ook het beperkte aantal gerealiseerde verkoopovereenkomsten bevestigt het beeld dat de vraag naar bedrijfsruimte vooral moet worden gezocht bij lokale ondernemers. De rekenkamer acht het daarom verstandig om de besluitvorming over de handhaving van het label (mede) afhankelijk te maken van een enquête onder lokale ondernemers.

Ten aanzien van aanbeveling om aan te dringen op afstemming van DB-besluiten in de verschillende colleges van B en W (3a) merkt het college op dat dit niet “aansluit op

⁷ Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.

de spelregels en juiste bestuurlijke verhoudingen”. De rekenkamer merkt echter op dat er geen formele belemmering is om DB-besluiten voor te bespreken in het eigen college. Dat dit in het verleden niet altijd is gebeurd heeft de bestuurlijke verhoudingen juist onder druk gezet en geleid tot tijdsverlies.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Met de ondertekening van een bestuurlijke overeenkomst op 12 november 2009⁸ is een eerste stap gezet in de ontwikkeling van het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard. Dit bedrijventerrein is gelegen op het grondgebied van de gemeente Ridderkerk ten zuiden van het knooppunt Ridderkerk (figuur 1-1).

figuur 1-1: ligging Nieuw Reijerwaard



De plannen voor de aanleg van een bedrijventerrein op deze plek zijn in gang gezet door de provincie Zuid-Holland, de rijksoverheid en de voormalige Stadsregio. Het terrein werd reeds in 2005 vermeld als mogelijke locatie voor een bedrijventerrein in het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020.⁹

De ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard was (uiteindelijk) een gezamenlijk initiatief van deze overheden en de gemeenten Ridderkerk, Rotterdam en Barendrecht.¹⁰ De mate van betrokkenheid van deze partijen bij de daadwerkelijke realisatie van het bedrijventerrein verschilt echter. De rijksoverheid en provincie leveren financiële bijdragen aan de realisatie – en groene inpassing – van het bedrijventerrein. Ook waren zij betrokken bij de keuze van de locatie, de infrastructuur en de planologische

⁸ Minister van Economische Zaken, Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, colleges van B en W van de gemeentes Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam, 'Bestuurlijke overeenkomst bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard', ondertekend op 12 november 2009.

⁹ Stadsregio Rotterdam en provincie Zuid-Holland, Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020, vastgesteld op 12 oktober 2005 (PZH) en 9 november 2005 (Stadsregio).

¹⁰ De ontstaansgeschiedenis wordt verder toegelicht op de website <https://www.nieuwreijerwaard.eu/www/Projectinfo/Historie/>.

besluitvorming. De rijksoverheid en provincie participeren echter niet in de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard (GR). Wel geven de statuten van de GR de provincie het recht een besluit te nemen bij eventuele geschillen tussen de deelnemende gemeenten.¹¹ Dit openbaar lichaam is opgericht op 1 januari 2012 en heeft de opdracht om een 96 hectare groot bedrijventerrein, de daarbij horende ontsluiting en de aanleg van een groene corridor te realiseren in Nieuw Reijerwaard in Ridderkerk door onder meer het verwerven en beheren van gronden en het voeren van een grondexploitatie (GREX).¹²

Het publiek belang¹³ van het ontwikkelen van Nieuw Reijerwaard is in algemene zin gelegen in het creëren van vestigingsruimte voor bedrijven. Nieuw Reijerwaard kent echter een zogeheten 'label': niet alle bedrijven kunnen grond verwerven in Nieuw Reijerwaard. Het label is vastgelegd in een opdracht¹⁴ van de deelnemende gemeenten aan de GR in 2011. In deze opdracht staat dat 'het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard is bestemd voor de vestiging van arbeidsintensieve logistieke en logistiek ondersteunende bedrijvigheid, waarbij de primaire doelgroep bedrijvigheid is, die aanvullend dan wel versterkend is voor het reeds aanwezige agro-logistieke cluster van de Freshport Barendrecht/Ridderkerk.'

In 2020 wordt het label geëvalueerd waarna kan worden besloten om het label te handhaven of te verbreden, afhankelijk van de resultaten van de GREX van Nieuw Reijerwaard. Op het moment van schrijven van deze rapportage is door een extern bureau onderzoek uitgevoerd naar het label en een rapportage¹⁵ opgeleverd, die de rekenkamer heeft ontvangen. De planning voor het onderzoek ging uit van definitieve levering van het evaluatieonderzoek aan het AB op 30 maart 2020.¹⁶ Deze vergadering heeft vanwege de corona-maatregelen echter geen doorgang gevonden.¹⁷ Aanpassing van het label vereist (waarschijnlijk) tevens aanpassing van het provinciaal inpassingsplan¹⁸ voor Nieuw Reijerwaard, aangezien hierin is vastgelegd dat alleen agro-logistieke, agro en food gerelateerde bedrijven zich mogen vestigen op Nieuw Reijerwaard.¹⁹ Zowel de bestuursopdracht als het provinciaal inpassingsplan laten echter enige ruimte voor interpretatie en overlappen niet geheel. Het is derhalve niet onmogelijk dat het label kan worden verbreed zonder aanpassing van het inpassingsplan.

¹¹ Artikel 40 van de Gemeenschappelijke Regeling. Voorafgaand aan een besluit van GS wordt eerst advies gevraagd van een geschillencommissie..

¹² De term grondexploitatie, vaak afgekort als GREX, is afkomstig uit artikel 52d Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en behelst een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling. Bron: Commissie BBV, Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019, juli 2019.

¹³ Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is sprake van een publiek belang als "de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen". Bron: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Het borgen van publiek belang', Den Haag: WRR, p.20.

¹⁴ Colleges van B en W Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam, 'aanvullende overeenkomst/opdracht aan GR Nieuw Reijerwaard, 13 september 2011.

¹⁵ Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.

¹⁶ E-mail medewerker GR Nieuw Reijerwaard.

¹⁷ E-mail medewerker GR Nieuw Reijerwaard. In de ambtelijke reactie van GR op deze nota wordt gesteld dat aanpassing van het label vereist is voor een verruiming van het label. Bron: ambtelijke reactie, ontvangen op 17 april 2020.

¹⁸ Provinciale Staten van Zuid-Holland, Inpassingsplan Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard, 26 juni 2013. Geraadpleegd via <https://ruimtelijkeplannen.zuid-holland.nl>, op 28 november 2019.

¹⁹ Ibid, artikel 1.8 en 1.9.

financiële kosten en opbrengsten

Bij oprichting van de GR zijn er op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de verdeling van de financiële kosten en opbrengsten. Deze afspraken werden (en worden), vooral door de gemeente Barendrecht, als onevenwichtig beschouwd. Met name de verdeling van de opbrengsten van de onroerendezaakbelasting (OZB) van bouwrijpe grond en te vestigen bedrijven en de kosten voor het beheer van de openbare ruimte acht Barendrecht onevenwichtig. Het loslaten van de oorspronkelijke fasering van de grondexploitatie leidde bovendien tot extra kosten voor de GR in verband met het beheer van onverkochte grond en de OZB bouwrijpe grond (te betalen aan Ridderkerk). Deze extra kosten waren niet voorzien in de grondexploitatie en zouden derhalve leiden tot een verslechtering van het resultaat. Daar het resultaat van de GR wordt gedeeld tussen de drie deelnemende gemeenten (zie paragraaf 1-2-2), zou de verdeling van de financiële kosten en opbrengsten veranderen ten gunste van Ridderkerk.

De GR en de gemeente Ridderkerk hebben in 2019 besluiten genomen over de verdeling van de OZB en beheerkosten, die als aanvullend kunnen worden beschouwd op de oorspronkelijke afspraken. De GR voert overleg met de gemeente Ridderkerk over een aantal aspecten²⁰ van de nieuwe verdeling, waarna (aanvullende) afspraken zullen worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst tussen de GR en de gemeente Ridderkerk.²¹

Met deze overeenkomst worden de afspraken over de verdeling van financiële kosten en opbrengsten verder verfijnd, maar het is mogelijk dat de evenredigheid van deze verdeling weer ter discussie zal komen te staan. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als onvoorziene financiële kosten zich aandienen of de niet-financiële baten voor de deelnemende gemeenten veranderen, bijvoorbeeld bij een wijziging van het label.

Nieuw Reijerwaard in de gemeenteraad

De GR Nieuw Reijerwaard is regelmatig aanleiding geweest voor discussie in de gemeenteraad. Voorbeelden hiervan zijn de zienswijzen op de jaarlijkse begrotingen van de GR, de bespreking van het rapport 'Evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard'²² en enkele moties en schriftelijke vragen.²³

De grote financiële belangen die gemoeid zijn met de participatie in de GR en de discussie over dit onderwerp in de gemeenteraad vormen voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te gaan doen naar de verdeling van de kosten en opbrengsten (zowel financieel als niet-financieel) tussen de deelnemende gemeenten.

²⁰ Onder andere de berekening van de beheerkosten en OZB-opbrengsten en de criteria voor eventuele verzoeken van de GR aan de gemeente Ridderkerk om de gereserveerde opbrengsten in te zetten voor investeringen in het plangebied Nieuw Reijerwaard. Bron: Algemeen Bestuur GR, verslag openbare vergadering 1 juli 2019.

²¹ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, memo 'raadsbesluit waardecreactie en beheer', 1 juli 2019.

²² Gemeenteraad Barendrecht, raadsvoorstel 'Evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard', vastgesteld op 6 maart 2018.

²³ Gemeenteraad Barendrecht, schriftelijke vragen 'Ontwikkeling groot nieuw bedrijventerrein voor AGRO food in Rotterdamse haven', 1 mei 2019 en motie accountantscontrole GRNR, verworpen op 18 december 2018.

1-2 beleidsmatige en financiële context

1-2-1 beleidsmatige context

gemeenschappelijke regeling

De GR is een publiekrechtelijk samenwerkingsverband tussen de gemeente Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam. De regeling is in werking getreden op 1 januari 2012 en voor het laatst gewijzigd in februari 2020.²⁴ De GR heeft tot doel “het actief bevorderen van het binnen het rechtsgebied ontwikkelen en realiseren van minimaal 90 hectare bedrijventerrein op de locatie Nieuw Reijerwaard met de daarbij horende verkeersontsluiting en groen”.²⁵

De GR kent een Algemeen Bestuur (AB) van tien leden. De raden van Barendrecht en Ridderkerk wijzen uit hun midden, en uit de wethouders, elk vier leden en twee plaatsvervangend leden aan. De raad van Rotterdam wijst twee leden en twee plaatsvervangend leden aan. Tevens is er een Dagelijks Bestuur (DB) van drie leden, bestaande uit leden van het AB, namens elke deelnemende gemeente één. Het DB bereidt onder andere de besluiten voor die worden genomen door het AB en voert deze uit. Het voorzitterschap van het DB (tevens voorzitter van AB) rouleert jaarlijks tussen de drie leden van het DB.

nota verbonden partijen

In de nota 'Verbonden partijen 2016-2020'²⁶ van de gemeente Barendrecht wordt de methodiek beschreven waarmee de gemeente Barendrecht verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, beoordeelt en aanstuurt. Verbonden partijen worden ingedeeld in drie categorieën ('chauffeur', 'bijrijder' en 'achterbank') met een verschillend niveau van ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid. De GR valt in de eerste categorie: de gemeente is zeer betrokken en gemeenteraad en college behoren samen op te trekken bij de aansturing van de GR. De intensievere betrokkenheid van de raad dient volgens de nota onder meer tot uitdrukking te komen in een vast agendapunt in de commissie Planning en Control en het aanwijzen van 'taakhouders' voor de GR; dat zijn raadsleden die de GR volgen en belangrijke kwesties binnen de GR aan de orde stellen.²⁷ Het taakhouderschap krijgt vorm in de benoeming van raadsleden als leden van het AB.

Nieuw Reijerwaard in coalitieakkoorden

In het coalitieakkoord 2014-2018²⁸ is de afspraak opgenomen dat een onafhankelijk onderzoek zou worden uitgevoerd naar de exploitatie en risico's van Nieuw Reijerwaard. Na de val van het college is in het coalitieakkoord 2016-2018 afgesproken om 'onze positie in het project Nieuw Reijerwaard te evalueren.'²⁹ In 2017 is door een

²⁴ Deze wijziging heeft betrekking op de benoeming van DB-leden en is bedoeld te voorkomen dat een gemeente na de gemeenteraadsverkiezingen tijdelijk niet in het DB vertegenwoordigd is. De gemeenteraad van Barendrecht heeft ingestemd met deze wijzigingen. Bron: Gemeenteraad Barendrecht, Derde wijziging gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard', vastgesteld op 18 februari 2020.

²⁵ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, artikel 4.

²⁶ Gemeenteraad Barendrecht, nota 'Verbonden partijen 2016-2020', vastgesteld op 1 maart 2016. Daarvoor was de kadernota verbonden partijen, vastgesteld op 29 september 2008, van toepassing.

²⁷ Gemeenteraad Barendrecht, nota 'Verbonden partijen 2016-2020', vastgesteld op 1 maart 2016, p. 23. De rekenkamer constateert dat 'Nieuw Reijerwaard' geen vast maar wel een regelmatig agendapunt is op de agenda van de commissie Planning en Control.

²⁸ EVB, VVD, D66, 'Een sterk Barendrecht, doe mee!' Coalitieakkoord 2014-2018, 2 mei 2014.

²⁹ EVB, CDA, SGP-ChristenUnie, coalitieakkoord 2016-2018, 25 november 2016, p.5

extern bureau een onderzoek uitgevoerd waarbij de voor- en nadelen van drie scenario's ('in de GR blijven en doorgaan zoals het nu is, uittreden en stoppen met de GR of in de GR blijven en verder bijsturen') worden geschetst. De gemeenteraad koos uiteindelijk voor het derde scenario.³⁰

In het coalitieakkoord en collegeprogramma van Barendrecht zijn geen concrete doelstellingen opgenomen met betrekking tot Nieuw Reijerwaard. In het collegeprogramma wordt wel opgemerkt dat het college inzet op 'versterking van de positionering van deze regio als AGF-sector'.³¹ Nieuw Reijerwaard speelt hierin een belangrijke rol.³²

1-2-2 financiële context

In artikel 33 van de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat de deelnemers er voor in staan dat de GR altijd over voldoende middelen beschikt om aan zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen. Een eventueel batig of nadelig saldo van de GR wordt in gelijke verhoudingen (ieder een derde) verdeeld onder de drie deelnemende gemeenten.

De laatste jaarrekening van de GR betrof 2018. De GR had op 31 december 2018 € 148,2 mln. aan activa, waarvan € 143,7 mln. bouwgronden in exploitatie. De GR is tot nu toe volledig gefinancierd met vreemd vermogen (leningen van de Bank Nederlandse Gemeenten). De gemeente Barendrecht en de andere gemeenten hebben dus vooralsnog geen eigen geld in Nieuw Reijerwaard gestoken. De baten en lasten zijn in 2018 lager dan begroot (namelijk baten begroot: € 37,2 mln., werkelijk: € 13,0 mln. en de lasten begroot: € 40,6 mln., werkelijk: € 22,4 mln.). De afwijkende resultaten van de GR houden rechtstreeks verband met de fasering in de GREX.³³ De lagere baten worden veroorzaakt door het achterblijven van de verkopen van kavels, waardoor ook minder uitgaven hoeven te worden gedaan. Ook in 2019 ligt het uitgiftetempo lager dan verwacht.³⁴ Dit leidt tot een andere fasering binnen de GREX, waarbij de verwachte uitgifte (en bijbehorende uitgaven en inkomsten) naar achteren zijn geschoven. Het geheel van de baten en lasten van GREX verandert echter niet en de netto contante waarde is positief. Bij de totstandkoming van dit rapport is overigens nog geen zicht op de effecten op de GREX van de maatregelen omtrent Corona.

Eén keer per jaar wordt door het AB van de GR een geactualiseerde (geheime) grondexploitatie vastgesteld. Op 4 november 2019 is dit voor het laatst gebeurd. Actualisaties van de GREX worden aan alle gemeenteraden en burgerradsleden twee dagen na vaststelling door het AB onder geheimhouding beschikbaar gesteld. Het was de bedoeling dat de volgende actualisatie van de grondexploitatie in maart 2020 zou worden vastgesteld door het AB, gelijktijdig met de vaststelling van de jaarrekening.³⁵ De besluitvorming over de grondexploitatie is echter vanwege de corona-maatregelen

³⁰ Gemeenteraad Barendrecht, raadsvoorstel 'Rapport evaluatie positie Barendrecht in de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard', vastgesteld op 6 maart 2018.

³¹ Aardappelen, Groente en Fruit.

³² College van B en W, 'Barendrecht Toekomstbestendig 2018-2022', november 2018.

³³ Algemeen Bestuur Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, jaarrekening 2018, vastgesteld op 18 maart 2019. De GR bestaat voor 100% uit een grondexploitatie.

³⁴ Algemeen Bestuur Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, tussentijdse rapportage 2 van 2019, besproken in de AB-vergadering van 4 november 2019.

³⁵ E-mail medewerker GR Nieuw Reijerwaard, e-mail ambtenaar Barendrecht.

uitgesteld.³⁶ De rekenkamer heeft de (nog niet vastgestelde) grondexploitatie dd 31 december 2019 verwerkt in dit rapport.³⁷

Begrotingen van de GR Nieuw Reijerwaard kunnen door de gemeenteraad van Barendrecht worden voorzien van een zienswijze. Bij de meest recente behandeling van de begroting van de GR (de begroting voor 2020) heeft de gemeenteraad van Barendrecht het Algemeen Bestuur opgeroepen om tot een evenwichtiger verdeling van lusten, lasten en risico's te komen en om doelgroepgericht bedrijven, ontwikkelaars en investeerders te werven.³⁸

1-3 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de GR Nieuw Reijerwaard ligt bij de wethouder Lokale initiatieven, wijkgericht werken, duurzame gemeente en cultuur. Zij was tevens tot 1 januari 2020 voorzitter van het DB van de GR, daarna plaatsvervangend voorzitter.

De GR heeft een directeur die onder toezicht van het DB met een team van medewerkers zorgdraagt voor het beheer en de financiële administratie. Het DB en AB worden ondersteund door een secretaris.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de rol van Barendrecht als deelnemer in de GR Nieuw Reijerwaard is belegd bij een accounthouder, ressorterend onder het cluster Ontwikkeling Leefomgeving en Regio van de BAR-organisatie.³⁹ In verband met mogelijk tegenstrijdige belangen worden de colleges van Ridderkerk en Barendrecht ten aanzien van Nieuw Reijerwaard ondersteund door twee verschillende accounthouders.

1-4 doel- en probleemstelling

1-4-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of Barendrecht ten opzichte van Ridderkerk en Rotterdam evenredig deelt in de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard en hoe de huidige verdeling tot stand is gekomen.

1-4-2 probleemstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Deelt Barendrecht ten opzichte van Ridderkerk en Rotterdam evenredig in de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard en welke factoren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige verdeling?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in twee deelvragen:

³⁶ E-mail medewerker GR Nieuw Reijerwaard.

³⁷ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, Actualisatie grondexploitatie per 31-12-2019 (nog niet vastgesteld), ontvangen op 2 april 2020.

³⁸ Gemeenteraad Barendrecht, brief aan GR Nieuw Reijerwaard 'zienswijze begroting 2020', 11 juni 2019.

³⁹ Directieteam BAR, memo 'Spanningsgebieden m.b.t. (beleids)thema's', 12 december 2014.

- 7 Deelt Barendrecht ten opzichte van Ridderkerk en Rotterdam evenredig in de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard?
- 8 Welke factoren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige verdeling?

1-5 afbakening en bevoegdheden

1-5-1 afbakening

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard, waaronder evaluaties van de positie van Barendrecht in de GR (in opdracht van Barendrecht)⁴⁰ en het AGF-label⁴¹ (in opdracht van de GR) en studies met betrekking tot de grondexploitatie van de GR. Tevens is recent in opdracht van de deelnemende gemeenten en de provincie Zuid-Holland een advies⁴² uitgebracht over de samenwerking binnen 'Dutch Fresh Port', de bedrijventerreinen Nieuw Reijerwaard, Bedrijventerrein-Oost (Barendrecht) en Verenambacht (Ridderkerk).

De rekenkamer bouwt voort op de bevindingen in deze onderzoeken, maar heeft een eigen focus, een onafhankelijke positie en bijzondere bevoegdheden (zie volgende paragraaf). De focus van het onderzoek van de rekenkamer ligt op de verdeling van de kosten en opbrengsten van het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard tussen de deelnemende gemeenten. Tevens zal op hoofdlijnen in beeld worden gebracht of de niet-financiële kosten en opbrengsten evenredig zijn verdeeld. Hierbij zal onder andere gebruik worden gemaakt van binnen de GR en de gemeente Barendrecht beschikbare gegevens.

Het onderzoek richt zich ten aanzien van de totstandkoming van de huidige verdeling primair op de bestuurlijke afstemming en de effectiviteit van de governance binnen de GR.

1-5-2 bevoegdheden rekenkamer

De rekenkamer kan bij het onderzoek gebruik maken van de bijzondere bevoegdheden die zijn toegekend in de Gemeentewet. Conform artikel 184 lid 1 onder a van de Gemeentewet is de rekenkamer bevoegd onderzoek te doen bij gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente Barendrecht deelneemt. De gemeente en de gemeenschappelijke regeling dienen de rekenkamer desgevraagd alle inlichtingen (ook vertrouwelijke en geheime documenten) te verschaffen, zoals vergaderstukken en verslagen van het college van b en w en het dagelijks bestuur van de GR.

De rekenkamer is gebonden aan wettelijke voorschriften ten aanzien van openbaarmaking. Naar haar aard vertrouwelijke informatie kan de rekenkamer niet openbaar maken. Hiertoe hanteert de rekenkamer de objectieve en subjectieve weigeringsgronden uit de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 10 lid 1 en 2).

⁴⁰ Berenschot, 'evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard', 23 oktober 2017.

⁴¹ Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.

⁴² Twynstra Gudde, 'advies verbetering samenwerking Dutch Fresh Port', 18 november 2019.

1-6 leeswijzer

In deze nota van bevindingen komen de onderzoeksvragen aan de orde. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de verdeling van de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard. Hoofdstuk 3 behandelt de totstandkoming van deze verdeling.

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van deelvragen wordt getoetst in hoeverre is voldaan aan normen en criteria die zijn vermeld in de inleiding van het hoofdstuk. De normen en criteria die zijn vermeld in de onderzoeksopzet zijn in de loop van het onderzoek verder aangescherpt en aangevuld.

Het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hierin zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

schuingedrukte teksten

In de nota van bevindingen begint elke (sub) paragraaf met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen, of is (bij het ontbreken van normen) een samenvatting van de paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn blauwgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De blauwgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld.

afkortingen

In dit rapport worden veelvuldig verschillende afkortingen gebruikt. In bijlage 3 is een verklaring van deze afkortingen opgenomen.

2 verdeling kosten en opbrengsten Nieuw Reijerwaard

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verdeling van de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

- *Deelt Barendrecht ten opzichte van Ridderkerk en Rotterdam evenredig in de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard?*

Bij de beantwoording van deze vraag wordt getoetst aan de volgende normen en criteria:

tabel 2-1: norm en criteria verdeling kosten

norm	criteria	paragraaf
de kosten en opbrengsten zijn evenredig verdeeld tussen de drie deelnemende gemeenten	• de niet-financiële kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard zijn evenredig verdeeld tussen de drie gemeenten;	2-2-1
	• de financiële kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard zijn evenredig verdeeld tussen de drie gemeenten.	2-2-2

De criteria moeten in samenhang worden bekeken. De verdeling van de niet financiële kosten en opbrengsten, die aan de orde komt in paragraaf 2-2-1, kan namelijk de verdeling van niet-financiële kosten en opbrengsten (paragraaf 2-2-2) compenseren. In paragraaf 2-2-3 wordt daarom een samenvattend overzicht gegeven van de verdeling van de kosten en opbrengsten.

2-2 verdeling kosten en opbrengsten

2-2-1 niet-financiële kosten en opbrengsten

De niet-financiële opbrengsten van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard die voor Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam de aanleiding vormden om te participeren in de GR Nieuw Reijerwaard lopen uiteen en zijn niet in dezelfde mate gematerialiseerd.

Barendrecht koos ervoor deel te nemen in de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard in verband met de verwachte positieve effecten op de Barendrechtse economie en werkgelegenheid vanwege uitbreidingsmogelijkheden voor het cluster AGF-ondernemingen in Barendrecht en Ridderkerk. Hoewel een lobby door AGF-ondernemers uit Barendrecht en Ridderkerk mede de aanleiding vormde voor de GR, is de daadwerkelijk vraag naar bedrijfsruimte op Nieuw Reijerwaard, blijkend uit (voor)reserveringen en koopovereenkomsten, interesse van deze ondernemers

vooral nog gering. De maatschappelijke baten van behoud of uitbreiding van het AGF-cluster voor Barendrecht zijn bovendien onzeker en door het toenmalige college niet cijfermatig onderbouwd bij de besluitvorming over de toetreding tot de GR.

Ontwikkeling van het bedrijventerrein door private partijen was onwaarschijnlijk waardoor de keuze voor de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling logisch was. Het is echter niet evident dat Nieuw Reijerwaard toch wel zou zijn ontwikkeld, ook zonder risicodragende participatie van Barendrecht in deze gemeenschappelijke regeling. Het opnemen van het project in de Crisis en Herstelwet en de provinciale structuurvisie maakte de ontwikkeling immers niet onvermijdelijk. Bovendien stelde de Rotterdamse gemeenteraad samenwerking met Ridderkerk en Barendrecht als voorwaarde voor deelname aan de GR. Het is tevens niet waarschijnlijk dat Nieuw Reijerwaard, zonder participatie van Barendrecht, ontwikkeld zou zijn zonder AGF-label. Ook voor Ridderkerk was het AGF-label immers een voorwaarde voor participatie in de GR.

De gemeente Ridderkerk nam deel aan de GR om een dreigende grenscorrectie af te wenden en heeft ten opzichte van Barendrecht en Rotterdam het nadeel dat het bedrijventerrein en een deel van de bijbehorende verkeersinfrastructuur op haar grondgebied wordt gerealiseerd, wat leidt tot overlast en verlies van groene ruimte. Dit niet-financiële nadeel wordt groter als de derde ontsluitingsweg wordt aangelegd, aangezien deze weg (mogelijk) dwars door een boomgaard wordt aangelegd.

Het bedrijventerrein dient voornamelijk vooral het belang van de rest van de regio Rijnmond, zoals behartigd door de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland, de voormalige Stadsregio Rotterdam en de rijksoverheid, namelijk het op zo kort mogelijke termijn creëren van zo veel mogelijk ruimte voor havengerelateerde bedrijventerreinen in de regio Rijnmond. Dit zou bijdragen aan versterking van de economische structuur in de regio en positieve werkgelegenheidseffecten hebben voor de regio Rijnmond.

De verdeling van kosten en opbrengsten van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard is de uitkomst van een politiek-bestuurlijk proces waarin verschillende overheden een rol hebben gespeeld. Voor elk van deze partijen levert de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard niet-financiële kosten en opbrengsten op. Deze niet-financiële kosten en opbrengsten vallen samen met onderscheiden *publieke belangen* (voor meer informatie zie groen kader). Afhankelijk van de aard en omvang van deze publieke belangen zullen overheden bereid zijn een deel van de financiële kosten of risico's van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard te accepteren.

publiek belang gemeenschappelijke regeling

Wat een publieke taak of belang is, wordt niet gedefinieerd in de wet en is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze (zie paragraaf 1-1). De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.⁴³ Verder hebben de deelnemende gemeenten aan de GR Nieuw Reijerwaard de garantie verleend dat de GR altijd over voldoende middelen beschikt om aan haar verplichtingen te voldoen. In artikel 2, eerste lid, van de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido) is bepaald dat openbare lichamen, zoals gemeenten, uitsluitend garanties aan derden mogen verlenen ten behoeve van de uitoefening van een publieke taak. Het ligt daarom voor de hand dat het

⁴³ Wgr artikel 1, lid 1.

publieke belang dat wordt beoogd met een gemeenschappelijke regeling (GR) wordt geëxpliciteerd in het besluit van de gemeenten Barendrecht om de regeling aan te gaan. In de kadernota Verbonden partijen 2008 van Barendrecht, het vigerende beleidskader op het moment van het besluit om de GR Nieuw Reijerwaard op te richten, wordt hiervoor een beslismodel aangereikt. In het huidige beleidskader verbonden partijen is een vergelijkbaar, maar gedetailleerder besliskader opgenomen.⁴⁴

publieke belangen Barendrecht

In de toelichting op het voorstel⁴⁵ waarmee de gemeenteraad het toenmalige college mandaat gaf te beginnen met de onderhandelingen worden twee Barendrechtse belangen bij de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard genoemd.

Het eerste maatschappelijke belang dat volgens het college in het geding was, is de concurrentiepositie van Barendrechtse ondernemers, in het bijzonder van het cluster van agro-logistieke bedrijven dat reeds gevestigd is in Barendrecht (en Ridderkerk). Het bedrijventerrein Barendrecht-Oost, waar veel agro-logistieke bedrijven zijn gevestigd, is echter vol. Door het ontbreken van uitbreidingsmogelijkheden zou de concurrentiepositie van het cluster bedreigd worden. Zonder deze mogelijkheden is het volgens het college waarschijnlijk dat het cluster zich verplaatst naar een gunstiger locatie. Verplaatsing van bedrijven zou bovendien grote investeringen vergen in de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen.

Het tweede belang is de economie en werkgelegenheid van Barendrecht. In de strategische visie 'Barendrecht 2025' (2008) staat dat agro-logistieke bedrijvigheid de motor is van de Barendrechtse economie⁴⁶ en dat "de gemeente als speerpunt van het economisch beleid de verdere ontwikkeling als agrifood-gemeente zou moeten hanteren".⁴⁷ De komst van een hogeschool gericht op logistiek, transport en agrifood, zou deze ontwikkeling versterken. (Barendrecht is er echter vooralsnog niet in geslaagd een hogeschool 'binnen te halen'.⁴⁸) Door de strategische keuze voor deze specifieke soort bedrijvigheid zou de economische positie van Barendrecht duurzaam kunnen worden vastgehouden en verbeterd. Werkgelegenheid in direct betrokken of aan het agro-logistieke cluster gelieerde bedrijvigheid levert kansen op voor de arbeidsparticipatie van inwoners van Barendrecht en daar buiten. Tevens zou het cluster mogelijkheden bieden voor een betere koppeling tussen onderwijs en bedrijfsleven. Die kans zou groter zijn dan wanneer er sprake is van willekeurige bedrijvigheid.

Door ambtenaren van de gemeente Barendrecht en Ridderkerk en een bestuurder van de GR⁴⁹ worden overigens nog verschillende andere niet-financiële voordelen⁵⁰ van de GR voor Barendrecht benoemd:

⁴⁴ Gemeenteraad Barendrecht, 'nota verbonden partijen 2016-2020', vastgesteld op 1 maart 2016.

⁴⁵ Gemeenteraad Barendrecht, besluit 'gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard', 13 september 2011; gemeenteraad Barendrecht, Kadervoorstel aan raad 'Nieuw Reijerwaard 6.0', vastgesteld op 18 januari 2011.

⁴⁶ Gemeente Barendrecht, 'Visie op Barendrecht 2025 – Barendrecht investeert in ontmoeting', vastgesteld op 29 november 2009, p. 36.

⁴⁷ Gemeenteraad Barendrecht, 'Visie op Barendrecht 2025', vastgesteld op 29 september 2008, p. 29.

⁴⁸ Gemeente Barendrecht, 'Evaluatie strategische visie Barendrecht', zomer 2017, p.7.

⁴⁹ Interview ambtenaar; interview DB-leden. Emails ambtenaren, 24 maart 2020, ambtelijke reactie Barendrecht, 16 april 2020.

⁵⁰ Een ambtenaar van de gemeente Ridderkerk merkt op dat de concessie van ENGIE voor het exploiteren van windmolens leidt tot financiële voordelen voor de GR (waar de gemeente Barendrecht in deelt). Woningbouw rond het stationsgebied zou ook extra OZB-opbrengsten en een hogere uitkering uit

- de ontwikkeling van een duurzaam energiesysteem voor Nieuw Reijerwaard, bestaande uit drie windturbines (en mogelijk andere vormen van duurzame energieopwekking) dat bijdraagt aan gemeentelijke duurzaamheidsdoelen en de invulling van de opgave van de Regionale Energie Strategie en waarmee ook woonwijken in Barendrecht op aangesloten zouden kunnen worden;
- bedrijven die moeten verhuizen wegens woningbouw rond het stationsgebied in Barendrecht zouden zich kunnen vestigen op Nieuw Reijerwaard, waardoor een deel van de woningopgave voor Barendrecht kan worden ingevuld.

Deze voordelen worden echter niet door andere betrokkenen benoemd en waren niet aan de orde bij de besluitvorming over de participatie in de GR.

Het toenmalige college achtte de (financiële) risico's van de deelneming aan de gemeenschappelijke regeling in redelijke verhouding tot de publieke belangen die daarmee gediend zijn. Er is volgens het college sprake van een aanvaardbaar financieel risico van participatie in de GR. De onderbouwing wordt gevormd door een gevoeligheidsanalyse van de grondexploitatie volgens de Monte Carlo methode (zie kader). Het financiële risico voor Barendrecht van participatie in het bedrijventerrein werd kort na de oprichting relatief klein geacht (kans: 10%, impact: € 3 mln.).⁵¹

Monte Carlo-analyse

Een Monte Carlo-analyse is een simulatie van uitkomsten van scenario's onder verschillende startcondities. Door deze simulatie vele malen uit te voeren ontstaat er een verdelingsfunctie die de kans op de uitkomst en het effect (impact) op de netto contante waarde (NCW) van een business case weergeeft.

onderbouwing publieke belangen Barendrecht

De twee hier boven beschreven publieke belangen heeft het college echter niet nader onderbouwd met cijfers. Wel wordt in het voorstel gewezen op een verwachte verdubbeling van het volume van aan- en afvoer van agrifoodproducten, maar welke consequenties deze toename heeft voor de behoefte aan bedrijfsruimte of voor de werkgelegenheid komt in het voorstel niet aan de orde. In twee onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de grondexploitatie wordt overigens wel ingegaan op de verwachte regionale vraag naar bedrijventerreinen en het aandeel van Nieuw Reijerwaard daarin.⁵² De consequenties van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard voor het AGF-cluster in Barendrecht en de effecten op Barendrechtse economie en werkgelegenheid zijn echter niet verder geconcretiseerd.

De gebrekkige manier waarmee de gemeente de maatschappelijke belangen onderbouwd is overigens niet uniek voor Barendrecht. De economische ambities die worden gediend met de ontwikkeling van bedrijventerreinen zijn doorgaans 'slechts globaal aangegeven', zo blijkt uit onderzoek van het Planbureau van de

het Gemeentefonds voor de gemeente Barendrecht opleveren. Dit betreft echter een onzekere, toekomstige ontwikkeling, zo constateert een ambtenaar van de gemeente Barendrecht. Emails ambtenaren, 24 maart 2020.

⁵¹ Gemeenteraad Barendrecht, begroting 2012, inclusief meerjarenraming 2013-2015 en Nota reserves en voorzieningen 2011, vastgesteld op 24 oktober 2011. Gemeenteraad Barendrecht, Begroting 2014, meerjarenraming 2015-2017, vastgesteld op 11 november 2013.

⁵² Hillenraad (2011), Onderzoeksrapport bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard; Ecorys (2011), Ruimtebehoefteraming Stadsregio Rotterdam.

Leefomgeving.⁵³ Een beleidskader in de vorm van een gemeentelijke bedrijventerreinenvisie ontbreekt veelal. Ook dit geldt voor Barendrecht.⁵⁴

Het ontbreken van een overkoepelend beleidskader is een mogelijke verklaring voor het feit dat de economische effecten van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard beleidstheoretisch onvoldoende zijn onderbouwd. Voor de veronderstelde positieve effecten op de economie en werkgelegenheid van een bedrijventerrein met een specifiek label zijn bijvoorbeeld weinig empirische bewijzen. Zo vonden Louw en De Vor (2008) voor bedrijventerreinen in Amsterdam geen aanwijzingen voor de aanwezigheid van positieve externe effecten van het concentreren van één type bedrijf op een bedrijventerrein en had oververtegenwoordiging aan werkgelegenheid uit één sector op een bedrijventerrein zelfs een negatief effect op het groeipotentieel van de werkgelegenheid.⁵⁵

Uit de ambtelijke reactie⁵⁶ van de gemeente Barendrecht op deze nota blijkt dat de gemeente de veronderstelde positieve economische effecten baseert op argumenten uit de cluster-theorie. In onderstaand kader gaat de rekenkamer in op deze theorie.

wetenschappelijke onderbouwing cluster-theorie

De basisveronderstelling van de clustertheorie is dat ruimtelijk geconcentreerde sectoren (clusters) betere economische prestaties leveren. De rekenkamer constateert echter dat er vele andere wetenschappelijke theorieën bestaan over de (externe) economische voordelen van de concentratie van bedrijven in een bepaalde regio. Vaak wordt naast de algemene voordelen van een hogere dichtheid en massa van bedrijven (urbanisatievoordelen), onderscheid gemaakt tussen lokalisatievoordelen van regionale concentratie van bedrijven in dezelfde sector (gespecialiseerde clusters) ook wel Marshall externaliteiten en Jacobs' externaliteiten; voordelen als gevolg van een diversiteit van sectoren in een regio.

Uit wetenschappelijk onderzoek, zowel in Nederland als internationaal, blijkt dat het effect van ruimtelijke concentratie beperkt is: een verdubbeling van de nabijheid of dichtheid leidt tot een hogere productiviteit van tussen 2% en 10%.⁵⁷ Empirische studies vinden verder vooral bewijs voor Jacobs externaliteiten terwijl er globaal gezien geen hard bewijs is voor de positieve effecten van specialisatie.⁵⁸ Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert bovendien dat alleen gerelateerde variëteit (ongerelateerd zijn bijvoorbeeld de kleding- en voedselindustrie) samenhangt met banengroei maar niet met productiviteitsgroei.⁵⁹ De relatie tussen de vorming van gespecialiseerde clusters en groei van werkgelegenheid en productiviteit ontbreekt of is niet eenduidig. Overigens heeft

⁵³ Planbureau voor de Leefomgeving (2009), 'De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering', Den Haag: PBL. p. 89.

⁵⁴ Door een medewerker wordt opgemerkt dat Barendrecht bij bedrijfsterreinenbeleid een regionale afweging maakt, gebaseerd op de visies van de provincie en de Metropool Regio Rotterdam den Haag op bedrijventerreinontwikkeling. Bron: telefonisch interview naar aanleiding van ambtelijke reactie, 23 april 2020.

⁵⁵ Louw, E. en F. de Vor, 'De economische betekenis van bedrijventerreinen', in ESB 93(4541), 22 augustus 2008.

⁵⁶ Ambtelijke reactie gemeente Barendrecht, ontvangen op 16 april 2020; e-mails medewerker Barendrecht.

⁵⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (2015), 'De economie van de stad', Den Haag: PBL.

⁵⁸ De Groot et al, Agglomeration Externalities, Innovation and Regional Growth: Theoretical Perspectives and Meta-Analysis, working paper, 2008.

⁵⁹ Planbureau voor de Leefomgeving (2007), Clusters en economische groei, Den Haag: PBL. Ongelateerde sectoren zijn de sectoren: arbeidsintensieve industrie, kapitaalintensieve industrie, kennisintensieve industrie, transport en distributie en kennisdiensten. Variatie binnen deze sectoren is gerelateerd.

concentratie ook nadelen voor bedrijven, zoals bijvoorbeeld files en hoge prijzen voor bedrijfsruimten (en voor inwoners: verlies van groen en negatieve milieueffecten).

De rekenkamer constateert verder dat op het moment van besluitvorming over de oprichting van de GR de onderbouwing van het publieke belang onvoldoende was. Door de veelheid van relevante factoren is het zeer moeilijk te voorspellen of het stimuleren van een cluster bij zal dragen aan economische groei. Hoewel de rekenkamer niet uitsluit dat behoud of uitbreiding van het AGF-cluster economische voordelen met zich meebrengt, acht de rekenkamer dit een onvoldoende basis voor een (potentieel kostbaar) stimuleringsbeleid. Het Planbureau van de Leefomgeving concludeert: “het is verre van eenduidig hoe het stimuleren van clustering van sectoren kan leiden tot regionaaleconomische groei, omdat de samenhang tussen clustering en economische groei inhoudelijk en ruimtelijk bijzonder complex is”.⁶⁰

De werkgelegenheid in de sector logistiek/transport, waar ook het AGF-cluster deel van uitmaakt, betreft verder grotendeels laag- of ongeschoold op beroepsniveau 1 (ISCO-classificatie⁶¹). De arbeidsmarkt in deze sector is krap.⁶² Slechts circa 8% (2.000 personen) van de beroepsbevolking in de gemeente Barendrecht heeft beroepsniveau 1.⁶³ De banen in het AGF-cluster zullen dus voornamelijk worden ingevuld door personen die niet woonachtig zijn in Barendrecht. In de ambtelijke reactie van de gemeente Barendrecht wordt opgemerkt dat het doel is om “aanvullende bedrijvigheid”, “gerelateerde bedrijvigheid” en “bedrijvigheid met een bovenlokale functie, meer kennisintensieve bedrijvigheid” aan te trekken. Dit zou onder meer zorgen voor andere banen en een grotere groei van de werkgelegenheid. De rekenkamer constateert echter dat dit niet het doel was ten tijde van de oprichting van de GR: er werd voornamelijk uitbreidingsruimte gezocht voor gevestigde AGF-ondernemers. Bovendien wordt, zo blijkt uit het label (zie paragraaf 1-1), met aanvullende bedrijvigheid bedoeld: aanvullend ten opzichte van het reeds aanwezige agro-logistieke cluster, dat arbeidsintensief in plaats van kennisintensief is.

Tot op heden zijn de maatschappelijke voordelen van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard voor de concurrentiepositie van Barendrechtse ondernemers en de economie en werkgelegenheid in Barendrecht niet aantoonbaar gerealiseerd. Het is mogelijk dat door de extra vestigingsruimte op Nieuw Reijerwaard bedrijven uit het AGF-cluster behouden zijn voor Barendrecht, maar vooralsnog is slechts sprake van een geringe daadwerkelijke vraag van AGF-ondernemers uit Barendrecht (en Ridderkerk) naar bedrijfsruimte op Nieuw Reijerwaard, blijkend uit (voor)reserveringen en koopovereenkomsten. Bovendien is de eerste AGF-ondernemer die een kavel verwerft daartoe slechts bereid na een substantiële korting op de grondprijs. Tevens verlangde deze ondernemer een garantie door de GR ten aanzien van de verkoop van zijn oude bedrijfspand in Ridderkerk.⁶⁴ In de ambtelijke reactie op deze nota merkt de GR op dat de grondprijs marktconform is rekening houdend met

⁶⁰ Planbureau voor de Leefomgeving (2007), Clusters en economische groei, Den Haag: PBL, p. 9.

⁶¹ International Standard Classification of Occupations. De ISCO is een internationale classificatie van beroepen op grond van overeenkomst qua niveau en specialisatie van de benodigde vaardigheden om het beroep uit te oefenen.

⁶² Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.

⁶³ CBS, tabel arbeidsdeelname regionale indeling 2017, 16 februari 2018.

⁶⁴ De afspraken met deze ondernemer komen verschillende malen ter sprake in het AB en DB van de GR, waaronder de AB vergadering van 21 december 2015 en de DB vergaderingen van 21 december 2017, 17 januari 2018, 7 en 21 februari 2018.

de zogeheten ‘pioniersfase’ van de verkoop. De rekenkamer constateert echter dat een korting van deze omvang niet nodig was geweest bij voldoende vraag uit de markt. Uit de koopovereenkomst blijkt dat geen bindende garanties zijn afgegeven door de GR.⁶⁵ Volgens de GR zijn de garanties uiteindelijk niet afgegeven omdat dit een vorm van staatsteun zou zijn.⁶⁶

Een substantieel deel van de interesse valt geheel buiten het label.⁶⁷ Een deel van de vraag naar (extra) vestigingsruimte is bovendien reeds ingevuld of verdwenen: twee bedrijven uit het cluster vertrokken na de oprichting van de GR naar respectievelijk Maasland en Papendrecht. Deze bedrijven “vonden de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard te traag gaan en zijn (deels) om deze reden uit het gebied vertrokken of hebben niet voor Barendrecht-Ridderkerk gekozen”. Ook zijn er zorgen over de verkeersontsluiting van het gebied.⁶⁸ Een ander bedrijf heeft een nieuwe bedrijfslocatie geopend op Nieuw Prinsenland (Dinteloord, Noord-Brabant).⁶⁹

publieke belang label

Het behoud van het cluster voor Barendrecht is volgens het college een specifiek Barendrechts belang dat niet door andere overheden wordt behartigd. De gemeente Ridderkerk zou het label van het bedrijventerrein, als voorwaarde voor medewerking aan de ontwikkeling, vooral hebben ingebracht “vanuit de rol als loyale buurman en BAR-partner”.⁷⁰ De rekenkamer acht dit echter niet evident. Hoewel het AGF-cluster historisch is verbonden met de voormalige veiling in Barendrecht zijn grote AGF-bedrijven, gevestigd op het bedrijventerrein Verenambacht in Ridderkerk. Volgens het recent door Barendrecht, Ridderkerk, Rotterdam, de GR, de provincie Zuid-Holland en het betrokken bedrijfsleven opgestelde gebiedsperspectief Dutch Fresh Port is de ontwikkeling van het AGF-cluster nadrukkelijk ook in het belang van Ridderkerk: “Beide gemeenten hebben met het cluster van bedrijven binnen de gemeentegrenzen een bedrijventerrein van groot economisch belang en (inter)nationale allure”.⁷¹

Omdat het industrieterrein is opgenomen in de projectenlijst van de Crisis- en Herstelwet⁷² en onderdeel is van de provinciale structuurvisie⁷³, stelde het toenmalige college voorafgaand aan de oprichting van de GR, dat de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard toch door zou gaan, of de gemeente Barendrecht nu mee zou doen of niet.⁷⁴

Als de gemeente niet mee zou doen, zou dat resulteren in een industrieterrein zonder agro-logistiek label. De rekenkamer constateert echter dat ook andere scenario's

⁶⁵ Koopovereenkomst, 12 april 2018.

⁶⁶ Telefonisch gesprek medewerker GR.

⁶⁷ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, stand van zaken uitgifte, ontvangen 31 januari 2020.

⁶⁸ N. van der Weerd et al. (2018), ‘Food for the Future, innovatievermogen van het Rotterdam Food Cluster’, p. 142.

⁶⁹ <https://www.agf.nl/article/160856/van-oers-united-gaat-bouwen-in-dinteloord/>, geraadpleegd op 2 maart 2020.

⁷⁰ Gemeenteraad Barendrecht, Kadervoorstel aan raad ‘Nieuw Reijerwaard 6.0’, vastgesteld op 18 januari 2011, p. 3.

⁷¹ Gemeente Barendrecht, concept gebiedsperspectief en ontwikkelagenda Dutch Fresh Port, juni 2019, p. 5

⁷² In de Crisis- en Herstelwet (2010) worden voor met name genoemde projecten bestuursrechtelijke procedures gestroomlijnd, zodat de projecten sneller tot uitvoer kunnen komen.

⁷³ In de structuurvisie geeft de provincie op hoofdlijnen aan hoe zij de ruimtelijke ontwikkeling richting wil geven. De provincie is verplicht een structuurvisie op te stellen op grond van artikel 2.2 Wet Ruimtelijke Ordening.

⁷⁴ Zie het stroomschema en de tekst onder het kopje ‘het gaat door’ in Gemeenteraad Barendrecht, Toelichting kadervoorstel aan raad ‘Nieuw Reijerwaard 6.0’, vastgesteld op 18 januari 2011.



mogelijk waren. Ten eerste zijn overheden niet aan een structuurvisie gebonden. Het is een beleids- en ontwikkelingskader, geen toetsingskader.⁷⁵ Ook het opnemen van een project in de Crisis- en Herstelwet⁷⁶ leidt niet tot een verplichting om het project daadwerkelijk uit te voeren. Dat de wet van toepassing is, betekent slechts dat bestuurlijke besluitvormingsprocedures kunnen worden versneld.

Een tweede reden dat de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard niet per se doorgang zou krijgen (met of zonder AGF-label), is dat de daadwerkelijke realisatie van Nieuw Reijerwaard niet alleen planologisch-juridische inzet vergde, maar ook een ontwikkelende partij met voldoende financiële middelen. De rekenkamer acht het onwaarschijnlijk dat marktpartijen de ontwikkeling hadden opgepakt (zie paragraaf betrokkenheid private partijen). Voor de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard is uiteindelijk de GR Nieuw Reijerwaard opgericht. De gemeenteraad van Rotterdam verbonden aan de deelname aan de GR echter de voorwaarde dat samenwerking met Ridderkerk en Barendrecht tot stand moest komen, waarbij de risico's gelijkmatig verdeeld worden.⁷⁷ Wanneer Barendrecht zou afzien van deelname aan de GR, zou de realisatie van het bedrijventerrein derhalve minder waarschijnlijk zijn geweest.

Tot slot heeft ook de gemeenteraad van Ridderkerk het agro-logistieke label als voorwaarde voor de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard bestempeld: “De bedrijfsbestemming mag uitsluitend worden gebruikt voor arbeidsintensieve bedrijven in de AGF-sector. Havengelieerde bedrijvigheid die niet gekoppeld is aan de AGF-sector (zoals transport en distributie) wordt niet toegelaten op het nieuwe bedrijfsterrein”.⁷⁸ Ook dit ontkracht het idee dat het bedrijventerrein zonder betrokkenheid van Barendrecht zonder AGF-label ontwikkeld zou worden.

betrokkenheid private partijen

De ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard is mede het resultaat van een langdurige lobby van bedrijven uit het AGF-cluster. Ondernemers, verenigd in ondernemersvereniging VBO Fresh World, probeerden jarenlang meer ruimte voor het cluster op de bestuurlijke agenda te krijgen. Dit vanwege het ruimtegebrek en verkeerscongestie op de bestaande bedrijventerreinen.⁷⁹ Het toenmalige college heeft echter niet gemotiveerd waarom de met Reijerwaard gediende maatschappelijke belangen niet door bedrijven of maatschappelijke organisaties zelf konden worden behartigd. Het ontbreken van de private partijen bij de ontwikkeling is echter niet uniek voor Nieuw Reijerwaard (zie kader).

⁷⁵ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort>, geraadpleegd op 16 januari 2020.

⁷⁶ Crisis- en Herstelwet, project nummer 13 bijlage II.

⁷⁷ Gemeenteraad van Rotterdam, raadsvoorstel ‘Grondverwerving voor de realisatie van het toekomstige bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard te Ridderkerk’, vastgesteld op 14 mei 2009.

⁷⁸ Gemeenteraad Ridderkerk, amendement herontwikkeling Nieuw Reijerwaard, gemeentestukken: 2008 – 59.

⁷⁹ N. van der Weerd et.al. (2018), ‘Food for the Future, innovatievermogen van het Rotterdam Food Cluster’, p.141. Tijdens een werkbezoek van de betrokken ministeries op 3 oktober 2008 is vanuit onder meer de AGF sector in Ridderkerk en Barendrecht het belang van een snelle realisatie van de locaties (WDO en Nieuw Reijerwaard) onderstreept. Bron: brief van de colleges van b en w van de gemeenten Rotterdam, Ridderkerk en Barendrecht, de dagelijkse besturen van de Stadsregio en de Drechtsteden en de directie van het Havenbedrijf Rotterdam N.V. aan De Minister van Economische Zaken en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, ‘alternatievenonderzoek Hoeksche Waard’, 28 januari 2009.

private betrokkenheid ontwikkeling Nieuw Reijerwaard

De aanleg van nieuwe bedrijventerreinen is in Nederland overwegend een gemeentelijke activiteit, ondanks adviezen van onder meer de voormalige VROM-raad en de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen om de private betrokkenheid te vergroten.⁸⁰ Ontwikkelingen worden bovendien vaak vormgegeven door *individuele* gemeenten terwijl juist collectief regionaal beleid voor en ontwikkeling van bedrijventerreinen gewenst is.⁸¹ Deze vorm van ontwikkeling doet wel een groot beroep op intergemeentelijke solidariteit, aangezien de lusten en lasten (bijvoorbeeld werkgelegenheidseffecten) ongelijk verdeeld zullen zijn.⁸²

Door medewerkers en bestuurders van de GR wordt opgemerkt dat ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard door private partijen hoogstwaarschijnlijk niet realistisch was.⁸³ Hiervoor worden meerdere redenen aangedragen. Er moesten vitale bedrijven onteigend worden en een kostbare verkeersinfrastructuur worden aangelegd, waardoor de ruimte voor een marktconform rendement beperkt zou zijn. Bovendien startte de ontwikkeling in een periode van laagconjunctuur. In Barendrecht en Ridderkerk gevestigde ondernemers hebben weliswaar voordeel bij de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard, doordat het mogelijkheden creëert voor bedrijfsuitbreiding en een betere verkeersontsluiting, maar het is onwaarschijnlijk dat zij bereid zijn risicodragend te participeren in de ontwikkeling. Wel dragen ondernemingen die zich vestigen op Nieuw Reijerwaard, door het betalen van de grondprijs, uiteindelijk de kosten van de GR.

Er is wel een andere vorm van private betrokkenheid bij Nieuw Reijerwaard. De GR is voornemens in 2020 een coöperatieve vereniging op te richten die diensten op het gebied van parkmanagement gaat aanbieden aan bedrijven op Nieuw Reijerwaard, Barendrecht Oost en Veren Ambacht.⁸⁴ Lidmaatschap is verplicht voor bedrijven op Nieuw Reijerwaard en ook een deel van de diensten is verplicht (onder andere beheer openbare ruimte, bewegwijzering). Een ander deel is facultatief, zoals diensten op het gebied van energievoorziening, verwerking van reststoffen, vervoer van medewerkers en collectieve inkoop.

De rekenkamer constateert dat de waarschijnlijk terechte keuze om geen private partijen te betrekken bij de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard tevens bepalend is geweest voor de keuze om de samenwerking juridisch vorm te geven in een gemeenschappelijke regeling. In een vergelijking van mogelijke rechtsvormen uitgevoerd door een extern bureau wordt opgemerkt dat “het niet de bedoeling lijkt om private partijen toe te laten treden tot de samenwerking”.⁸⁵ Deze keuze wordt niet expliciet gemotiveerd in het raadsvoorstel en het kaderbesluit. Het belangrijkste voordeel van een GR, boven een BV of NV, is de grotere invloed die ze de gemeentebesturen geeft (zie kader).

⁸⁰ VROM-raad, VROM-raad (2006), Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen, Advies nr. 53, Den Haag: VROM-raad.

Planbureau voor de Leefomgeving (2009), ‘de toekomst van bedrijventerreinen’ en Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008), ‘Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen’.

⁸¹ Ibid.

⁸² Taskforce herontwikkeling bedrijventerreinen (2008), p. 74.

⁸³ Interview leden DB, interviews leden AB, interview medewerkers GR en interview ambtenaar.

⁸⁴ Dagelijks Bestuur GR Nieuw Reijerwaard, brief aan de gemeenteraad: ‘oprichting coöperatieve vereniging parkmanagement Nieuw Reijerwaard’. 13 november 2019.

⁸⁵ Deloitte, Juridische vormgeving samenwerking Nieuw Reijerwaard, 10 december 2010, p. 29.

keuze voor een gemeenschappelijke regeling

Een gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan als publieke partijen (overheden) gemeenschappelijk een bepaald publiek belang willen borgen. De GR geeft de gemeentebesturen bevoegdheden om directe invloed uit te oefenen op de besluitvorming binnen de GR. Zo kunnen alleen wethouders zitting nemen in het dagelijks bestuur van de GR en worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door de gemeenteraden. Gemeenteraden kunnen de begroting van de GR van te voren inzien en van een zienswijze voorzien. Tevens zijn het algemeen en dagelijks bestuur verplicht de raden van de deelnemers, gevraagd of ongevraagd, alle inlichtingen te verstrekken die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig zijn. De bestuurlijke invloed wordt echter gedeeld met de andere deelnemende gemeenten. Bovendien zijn de gemeenten juridisch volledig aansprakelijk voor de GR, terwijl deze aansprakelijkheid bij andere rechtsvormen kan worden beperkt. Door deze volledige aansprakelijkheid kan de GR mogelijk wel tegen aantrekkelijker voorwaarden vreemd vermogen aantrekken.⁸⁶

Een ander mogelijk voordeel van directe betrokkenheid van de gemeentebesturen is dat zo de 'bestuurlijke lijntjes' kort zijn. Voor de ontwikkeling van het terrein is immers besluitvorming nodig in de colleges van de deelnemende gemeenten. Binnen een GR kan meer aan 'de voorkant' worden gediscussieerd waardoor de kans kleiner is dat vertraging optreedt, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een omgevingsvergunning.⁸⁷

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding die gemeenteraden extra bevoegdheden toekent ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen, zoals een enquêterecht en de instelling van een raadscommissie die het bestuur van de GR adviseert.⁸⁸

In de vergelijking van het externe bureau wordt geen specifieke voorkeur uitgesproken voor een bepaalde rechtsvorm, maar zijn voor- en nadelen van de verschillende opties (in de praktijk BV, NV en GR) in beeld gebracht. De conclusie van het college, mede op basis van dit advies, is dat 'een GR een goede vorm kan zijn om de samenwerking in te gieten. Dit sluit aan bij de reeds bestaande wens van het college, mede gebaseerd op de goede ervaring met de Ommij,⁸⁹ om voor deze rechtsvorm te kiezen. Door de keuze voor een GR wordt de mogelijke participatie van private partijen in een later stadium complex. Voor deelname van privaatrechtelijke rechtspersonen is immers een Koninklijk Besluit vereist. In de praktijk gebeurt het volgens het externe bureau vrijwel nooit dat private partijen participeren in een GR.⁹⁰ Aangezien een risicodragende participatie van private partijen in de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard niet waarschijnlijk was, acht de rekenkamer de juridische vorm van een GR echter een logische keuze.

⁸⁶ Ibid, p. 7. Het college van Rotterdam beschouwde dit als belangrijk voordeel van een gemeenschappelijke regeling. Bron: College van B en W, toelichting raadsvoorstel: 'aangaan gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard met de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk, 30 augustus 2011.

⁸⁷ Interview medewerkers GR.

⁸⁸ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl1df6csaizm>, geraadpleegd op 3 februari 2020.

⁸⁹ Het betreft de Ontwikkelmaatschappij Midden-IJsselmonde, een gemeenschappelijke regeling van Albrandswaard en Barendrecht dat de ontwikkeling van bouwlocaties tot doel had. Deze gemeenschappelijke regeling is geliquideerd per 30 juni 2016. Bron: gemeenteraad Barendrecht, raadsvoorstel: 'Beëindiging Ontwikkelmaatschappij Midden-IJsselmonde, vastgesteld op 17 november 2015.

⁹⁰ Ibid, p. 7.

publieke belangen Rotterdam, provincie, rijksoverheid en MRDH

Ook voor de gemeente Rotterdam en de hogere overheidslagen heeft de rekenkamer (provincie, rijksoverheid en MRDH) in kaart gebracht welke publieke belangen in het geding zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van binnen de GR en de gemeente Barendrecht beschikbare gegevens. Aanvullend zijn openbare bronnen geraadpleegd, zoals bijvoorbeeld het raadsinformatiesystemen van Rotterdam en het stateninformatiesysteem van de provincie Zuid-Holland.

De belangen van deze overheden komen overeen: het op zo kort mogelijke termijn creëren van zoveel mogelijk ruimte voor havengerelateerde bedrijventerreinen in de regio Rijnmond. De gemeente Rotterdam stelt bijvoorbeeld in het voorstel tot deelname aan de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard dat het Rotterdamse publieke belang is gelegen in de realisatie van havengerelateerde bedrijventerreinen aan de zuidkant van Rotterdam. Aan deze bedrijventerreinen zou een tekort bestaan.⁹¹ Het door Barendrecht en Ridderkerk bedongen AGF-label wordt door de gemeente Rotterdam beschouwd als financieel risico voor de grondexploitatie.⁹² Deze specifieke bedrijvigheid is overigens ook havengerelateerd⁹³ maar betekent wel een beperking van het aantal bedrijven dat in aanmerking komt voor vestiging (en is zo ook bedoeld). Het label zal echter mogelijk worden verbreed als door een lager dan verwacht uitgiftetempo de exploitatie niet meer sluit. Mocht dit het geval zijn, dan zullen eventuele economische voordelen van het bedrijventerrein in sterkere mate toevallen aan de rest van de regio Rijnmond, in het bijzonder de gemeente Rotterdam.

Het behoud van bedrijvigheid is ook voor de provincie, rijksoverheid en de toenmalige Stadsregio de reden om mee te werken aan de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard. De provincie heeft in januari 2011 besloten een zogeheten inpassingsplan op te stellen voor het plangebied Nieuw Reijerwaard, waarmee de provincie het gemeentelijk bestemmingsplan ‘overruled’ en zo de ontwikkeling van het bedrijventerrein – tegen de wil van de gemeente Ridderkerk – mogelijk maakt. De reden om dit te doen wordt toegelicht in de inleiding van dit plan: “Nadat een meerderheid van de Tweede Kamer zich in 2007 heeft uitgesproken tegen de ontwikkeling van een bovenregionaal, havengerelateerd bedrijventerrein in de noordrand van de Hoeksche Waard, is onderzocht of er voor de korte termijn alternatieve locaties voorhanden zouden zijn. [...]) Voor de provincie was daarbij enerzijds van belang dat er ruimte gevonden moest worden voor de behoefte aan havengerelateerde bedrijvigheid op korte termijn en anderzijds dat deze bedrijvigheid blijvend voor Zuid-Holland behouden zal blijven. Uit genoemde verkenning bleek dat zich voor de korte termijn mogelijkheden voordeden op de locaties Westelijke Dordtse Oever (WDO) en Nieuw Reijerwaard.”⁹⁴ In het plan wordt deze behoefte onderbouwd met verwijzingen naar verschillende onderzoeken naar de vraag naar ruimte voor logistieke bedrijvigheid, waarvoor ook Nieuw Reijerwaard wordt ontwikkeld.

⁹¹ College van B en W, toelichting raadsvoorstel: ‘aangaan gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard met de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk, 30 augustus 2011.

⁹² College van B en W Rotterdam, brief wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening aan de commissie voor Fysieke Infrastructuur, Buitenruimte en Sport en aan de Commissie Economische en Sociale Zaken, Milieu en Vervoer: ‘ontwikkeling Nieuw Reijerwaard’, 7 mei 2009.

⁹³ Het verdienmodel van de Greenport West-Holland, waar het AGF-cluster in Barendrecht onderdeel van uitmaakt is het combineren van eigen producten met overzeese importproducten. Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.

⁹⁴ <https://www.ruimtelijkeplannenzuidholland.nl/pip/NL.IMRO.9928.DOSx2011x0000029IP-VA01>, geraadpleegd op 16 januari 2020.

Het verzoek om het provinciaal inpassingsplan op te stellen is afkomstig van de inmiddels opgeheven Stadsregio Rotterdam.⁹⁵ De reden tot dit verzoek vormde de urgentie van een snelle aanleg van 90 hectare netto bedrijventerrein, zo stelt de Stadsregio.⁹⁶ De realisatie zou van groot belang zijn om op korte termijn te voorzien in de behoefte aan havengerelateerde bedrijventerreinen ten behoeve van de regio. Nieuw Reijerwaard zou, met het project Westelijke Dordtse Oever, het alternatief vormen voor het bedrijventerrein Hoeksche Waard.

Ook de rijksoverheid, bij monde van het kabinet, onderschrijft “het signaal van de regio Zuid-Holland van urgentie en tempo voor het beschikbaar krijgen van ruimte voor de Mainport Rotterdam”. In zijn vergadering van 25 maart 2008 besloot het kabinet om samen met de regio een business case op te stellen voor de locatie Nieuw Reijerwaard. De belangrijkste overwegingen om ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen zijn economische structuurversterking en duurzaam en efficiënt ruimtegebruik. Met het scheppen van ruimte voor havengerelateerde bedrijven wil het kabinet de ‘mainport Rotterdam’ versterken. Dit achtte het kabinet van ‘nationaal belang voor de economische groei’.⁹⁷ Ook het werkgelegenheidseffect voor de Rotterdamse regio speelt een rol in het besluit om een business case te ontwikkelen voor Nieuw Reijerwaard (en WDO).

*publiek belang Ridderkerk*⁹⁸

De belangen van Ridderkerk hebben in beperkte mate overlap met de andere betrokken overheden. Tegen de ontwikkeling van het bedrijventerrein en bijbehorende (verkeers)infrastructuur op het grondgebied van Ridderkerk was grote weerstand in de Ridderkerkse samenleving. Deze weerstand kwam voort uit de wens om het poldergebied ‘groen’ te houden, om de bestemming voor glastuinbouw te handhaven en er werden verkeersproblemen en overlast voor omwonenden verwacht.⁹⁹ In de milieueffectenrapportage, behorend bij het provinciaal inpassingsplan, wordt echter geconcludeerd dat de negatieve effecten voor de omgeving beperkt zijn: “De meeste ecologische, landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden ondervinden, afgezien van een aanzienlijke verandering van de beleving van het landschap door met name omwonenden, geen bijzonder nadelige gevolgen van de ontwikkeling ten opzichte van de autonome situatie”.¹⁰⁰ Er zullen verder geen belangrijke veranderingen van verkeersstromen optreden. Het verkeer kan volgens de provincie worden afgewikkeld met een nieuw te realiseren verkeersplein bij de zogeheten IJsselmondse knoop (zie kader). Het inpassingsplan is na beroep bij de Raad van State definitief geworden.¹⁰¹

⁹⁵ Stadsregio's waren een vorm van verplichte samenwerking in zogeheten 'plusregio's, waaronder de regio Rijnmond. Deze plusregio's zijn per 1 januari 2015 afgeschaft. Bron: Staatsblad 2014, 557. In de regio Rijnmond is daar een vrijwillig samenwerkingsverband voor in de plaats gekomen: de Metropoolregio Rotterdam Den Haag.

⁹⁶ Dagelijks Bestuur Stadsregio, brief aan de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland “Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard en Ridderkerklijn”, 21 december 2010.

⁹⁷ Rijksoverheid, Nota ‘Ruimte voor ontwikkeling vastgesteld’ in de ministerraad van 23 april 2004, p.27.

⁹⁸ Deze paragraaf is, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op <https://www.nieuwreijerwaard.eu/www/Projectinfo/Historie/>, geraadpleegd op 20 januari 2020.

⁹⁹ Gemeenteraad Ridderkerk, notulen raadsvergaderingen 24 maart en 22 september 2011, ambtelijke notitie ‘ontwikkeling polder Nieuw Reijerwaard’, 8 augustus 2008.

¹⁰⁰ <https://www.ruimtelijkeplannenzuidholland.nl/pip/NL.IMRO.9928.DOSx2011x00000291P-VA01>, geraadpleegd op 27 januari 2020.

¹⁰¹ Bron: Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:3600, 25 november 2015.

verkeersontsluiting Nieuw Reijerwaard

Voor de verkeersontsluiting van Nieuw Reijerwaard wordt een verkeersplein aangelegd ter hoogte van de IJsselmondse Knoop. Deze knoop beslaat het wegennet in het zuidoostelijk deel van de Stadsregio Rotterdam: de afrit IJsselmonde/Barendrecht (nr. 20) van de A15, de IJsselmondse Randweg en het omliggende wegennet.¹⁰² Dit is de externe ontsluiting naar de snelwegen en wordt in de periode 2020-2023 gerealiseerd. Tevens is een interne ontsluiting gemaakt: een onderdoorgang onder de Rijksstraatweg, tussen de Voorweg en de Verenambachtseweg. Deze ontsluiting is reeds gerealiseerd. Beide ontsluitingswegen zijn onderdeel van de grondexploitatie. De realisatie van het verkeersplein is – als gevolg van een besluit van de Raad van State – een voorwaarde voor de ingebruikname van meer dan 40 procent van de kavels.¹⁰³

In een bestuurlijke overeenkomst (2009) hebben Rotterdam, Barendrecht en Ridderkerk afgesproken zich in te spannen om aanvullende maatregelen te nemen als de ontsluiting via het verkeersplein niet volstaat. In de aanvullende overeenkomst (2011) hebben de deelnemers de GR opdracht gegeven om “een directe aansluiting te doen realiseren op de A15 of A16, dan wel op daaraan gelijkwaardige wijze een goede aansluiting op het rijkswegennet te realiseren” en “de verkeersafwikkeling bij de IJsselmondse Knoop gelijktijdig met de aanleg van het bedrijventerrein te verbeteren”.¹⁰⁴ De GR vat de tekst van bestuursovereenkomst en de aanvullende overeenkomst echter niet op als verplichting om in aanvulling op de reeds bestaande op- en afrit bij de IJsselmondse Knoop een extra aansluiting op de A15 of A16 te realiseren. Weliswaar wordt volgens de GR gesproken over een extra aansluiting op de rijksweg, maar dit is volgens de GR nog zeer prematuur.¹⁰⁵

Wel zal volgens de GR, wanneer dat voor de verkeersontsluiting noodzakelijk is, een extra interne ontsluiting kunnen worden gerealiseerd. Voor deze ‘derde ontsluiting’ zijn door de GR middelen gereserveerd. De omvang van deze post is gebaseerd op de reeds gerealiseerde onderdoorgang onder de rijksstraatweg. De ‘derde ontsluiting’ zal eveneens op Ridderkerks grondgebied worden aangelegd. Zowel de GR als de gemeenteraad van Barendrecht hebben voorafgaand aan de vaststelling van het provinciaal inpassingsplan uitgesproken voorstander te zijn van het opnemen van de aanleg van een derde ontsluitingsweg, terwijl de gemeenteraad van Ridderkerk zich hier tegen uitsprak. De ontsluitingsweg zou (mogelijk) dwars door een boomgaard worden aangelegd.¹⁰⁶ Ten tijde van de opstelling van het provinciaal inpassingsplan bleek dat deze interne ontsluiting verkeerskundig niet nodig was. Derhalve is deze niet opgenomen in het provinciale inpassingsplan.

Uiteindelijk is de gemeente Ridderkerk, onder voorwaarden, toch akkoord gegaan met de gezamenlijke ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard omdat men verwachtte de ontwikkeling politiek-bestuurlijk niet te kunnen tegenhouden. De voorwaarden

¹⁰² BHV in opdracht van Stadsregio Rotterdam, Verkeersstudie IJsselmondse Knoop en Nieuw Reijerwaard Eén integrale aanpak voor de verkeersafwikkeling, oktober 2009, p.4.

¹⁰³ Gemeente Barendrecht, concept gebiedsperspectief en ontwikkelagenda Dutch Fresh Port, juni 2019. Het percentage van 40% is opgenomen in het herstelbesluit van de provincie over het inpassingsplan Nieuw Reijerwaard. Bron: Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:3600, 25 november 2015.

¹⁰⁴ Colleges van B en W Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam, ‘aanvullende overeenkomst/ opdracht aan GR Nieuw Reijerwaard, 13 september 2011.

¹⁰⁵ Ambtelijke reactie, ontvangen op 17 april 2020.

¹⁰⁶ Gemeenteraad Ridderkerk, notulen raadsvergadering 4 oktober 2012, brief ‘Opvatting Gemeenteraad Ridderkerk over derde ontsluiting Nieuw Reijerwaard’, 4 oktober 2012. Gemeenteraad Barendrecht, brief ‘ontsluiting Nieuw Reijerwaard’, 5 oktober 2012. Algemeen Bestuur Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, ‘advies voorontwerp inpassingsplan Nieuw Reijerwaard, 7 mei 2012.

hadden onder andere betrekking op beperking van de overlast, aanpassing van de verkeersinfrastructuur en bestemming van het terrein voor de AGF-sector. ¹⁰⁷

Het college van Ridderkerk is op 12 november 2009 akkoord gegaan met een bestuurlijke overeenkomst waarin de gemeente zich verplichtte mee te werken aan het opstellen van een business case voor de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard. Vervolgens is op 1 maart 2010 de ‘overeenkomst op hoofdlijnen’ ondertekend, waarin afspraken zijn gemaakt over het label van Nieuw Reijerwaard en de risicoverdeling van de grondexploitatie. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010, die werden gewonnen door Leefbaar Ridderkerk, wenste het college van Ridderkerk niet meer invulling te geven aan de afspraken van deze overeenkomsten. Het college wilde het bedrijventerrein exclusief bestemmen voor agro-logistieke bedrijvigheid en alleen die hectares realiseren die voor uitbreiding van het huidige agrocluster in Barendrecht nodig waren. Na het besluit van de provincie om een provinciaal inpassingsplan op te stellen, wat zou kunnen resulteren in een grenscorrectie ten gunste van Barendrecht, heeft het college van Ridderkerk besloten alsnog mee te werken aan de ontwikkeling van het volledige plangebied als bedrijventerrein.

Samenvattend resulteert de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard voor de gemeente Ridderkerk enerzijds in maatschappelijke kosten door overlast en verlies van groene ruimte en heeft Ridderkerk anderzijds, net als Barendrecht, mogelijk voordelen van een bedrijventerrein met een AGF-etiket voor de Ridderkerkse economie en werkgelegenheid.

2-2-2 financiële kosten en opbrengsten

De besluiten van de GR en de gemeente Ridderkerk over de beheerkosten en lokale heffingen leiden tot een evenwichtige verdeling van de financiële kosten en opbrengsten gedurende de looptijd van de grondexploitatie tussen de drie gemeenten. Een onderdeel van deze besluiten is dat Ridderkerk OZB-opbrengsten reserveert voor investeringen in Nieuw Reijerwaard. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze opbrengsten doelmatig kunnen worden benut ten behoeve van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard, aangezien de noodzakelijke investeringen reeds onderdeel zijn van de grondexploitatie.

Ridderkerk geniet ten opzichte van Rotterdam en Barendrecht het voordeel dat zij na de looptijd van de grondexploitatie (2027) met aftrek van beheerkosten en gederfde inkomsten jaarlijks € 1,4 mln. opbrengsten ontvangt uit onroerendezaakbelastingen.

De drie gemeenten dragen verder een gelijk risico op een negatief resultaat van de GR. Het financiële risico is volgens de gemeente Barendrecht relatief gering (kans: 30%, impact: € 3 mln.). Deze inschatting is gebaseerd op de risicoanalyse van de GR. Deze analyse steunt echter op onzekere aannames en is te optimistisch. Externe beoordelingen van de grondexploitatie zijn in mindere mate gebaseerd op daadwerkelijk getoonde interesse van lokale ondernemers. Bovendien is geen rekening gehouden met het risico dat het niet aanleggen van de derde ontsluitingsweg een negatief effect kan hebben op de vraag naar kavels.

De rijksoverheid, Metropoolregio Rotterdam Den Haag en provincie participeren niet risicodragend in de ontwikkeling, maar hebben wel forse financiële bijdragen geleverd aan de business case (totaal: € 23 mln.). Deze bijdragen zijn echter-gemaximeerd en in één geval

¹⁰⁷ Gemeenteraad Ridderkerk, geamendeerd raadsvoorstel herontwikkeling Nieuw Reijerwaard, vastgesteld op 9 oktober 2008.

(MRDH) nog niet toegekend, waardoor (beperkte) risico's op kostenoverschrijdingen voor de GR ontstaan.

verdeling resultaat GR

In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken gemaakt over de verdeling van het financiële resultaat van de GR. Dit wordt in gelijke verhoudingen (ieder een derde) verdeeld onder de drie deelnemende gemeenten. Het resultaat van de GR valt volledig samen met de grondexploitatie: alle kosten en opbrengsten van de GR worden toegerekend aan de grondexploitatie. De 'kale' grondexploitatie kende volgens de bestuurlijke overeenkomst (2009) een tekort van € 43,5 mln. De drie raden van de deelnemende gemeenten stelden echter alle als voorwaarde voor de participatie in de GR dat de grondexploitatie sluitend was. Door bijdragen van andere overheden (zie hierna) en een opwaartse aanpassing van de grondprijs is dit gerealiseerd. De gehanteerde grondprijs komt overeen met de grondprijs in het meest positieve scenario van de originele business case.¹⁰⁸

De huidige, geactualiseerde grondexploitatie laat een klein positief resultaat zien.¹⁰⁹ Mocht uiteindelijk toch een negatief resultaat worden geboekt, dan moet het tekort door de deelnemende gemeenten worden aangevuld. De gemeente Barendrecht heeft in de berekening van het benodigd weerstandsvermogen voor de begroting voor 2020¹¹⁰ rekening gehouden met een mogelijke bijdrage aan de GR van maximaal € 3 mln. De kans dat deze bijdrage nodig is, wordt door het college geschat op 30 procent en is volgens het college in 2019 niet toegenomen. De gemeente Ridderkerk heeft dezelfde inschatting van het risico gemaakt.¹¹¹ In de begroting van de gemeente Rotterdam is het risico van Nieuw Reijerwaard niet specifiek gekwantificeerd, maar onderdeel van een bredere risicocategorie. Overigens is het risico voor Ridderkerk en Barendrecht ten opzichte van de gemeentebegroting van Rotterdam verhoudingsgewijs groter.

Het risico zoals dit is opgenomen in de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen in de begroting 2020 van de gemeente Barendrecht betreft het deel van het geschatte risico waar Barendrecht als 1 van de 3 deelnemende gemeenten op dat moment tenminste rekening moest houden. Deze inschatting is gebaseerd op de risicoanalyse (een Monte Carlo risico simulatie) behorend bij de grondexploitatie van de GR van eind 2018.¹¹²

Er zijn verschillende factoren die het saldo van de GREX nadelig kunnen beïnvloeden, zoals het overblijven van incurante restkavels, vertraagde grondverkoop, een lagere verkoopprijs of hogere kosten van civieltechnische werkzaamheden. Daartegenover staan posten onvoorzien en de begrote middelen voor de derde ontsluiting. Deze dekken de verwachte impact van de risico's (kans x omvang) grotendeels af. Er is hierdoor volgens het college een relatief kleine kans dat de gemeente Barendrecht op korte termijn een financiële bijdrage moet leveren. Bovendien kent het project een

¹⁰⁸ Gemeenteraad Ridderkerk, Business case Nieuw Reijerwaard, behandeld in de raadsvergadering van 9 oktober 2008.

¹⁰⁹ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, Actualisatie grondexploitatie per 31-12-2019 (nog niet vastgesteld), ontvangen op 2 april 2020.

¹¹⁰ Gemeenteraad Barendrecht, 'begroting 2020 meerjarenraming 2021-2023', vastgesteld op 12 november 2019.

¹¹¹ Gemeenteraad Ridderkerk, programmabegroting 2020 en Meerjarenraming 2021-2023 Ridderkerk, vastgesteld op 7 november 2019.

¹¹² De gemeente gaat er van uit dat een financiële schade kan ontstaan van maximaal €3 mln. op lange termijn (5 tot 10 jaar). Email ambtenaar, 13 februari 2020.

lange doorlooptijd, wat gelegenheid biedt tot het treffen van beheersmaatregelen door de GR.

De potentiële marktvraag en de marktconformiteit van de grondprijs uit de grondexploitatie zijn op verschillende momenten beoordeeld, namelijk in 2019, 2018 (BSI)¹¹³, 2016 (Stec Groep)¹¹⁴, 2015 (Metrum)¹¹⁵. Jaarlijks vindt er een risicoanalyse plaats welke ook wordt gecontroleerd door de accountants.¹¹⁶ De beoordelingen door BSI, Stec en Metrum steunen voornamelijk op regionale prognoses van de vraag naar bedrijfsruimte, gesprekken met makelaars, vergelijkingen met grondprijzen van andere bedrijventerreinen (de 'comparatieve methode') en residuele grondprijsberekeningen (zie kader). Daarbij is rekening gehouden met de specifieke kwaliteiten van de locatie Nieuw Reijerwaard (ligging bij haven en spoorverbindingen, label) die zich vertalen in een relatief hoge grondprijs. Deze beoordelingen gaven geen aanleiding de grondexploitatie aan te passen.

residuele grondprijsberekening

Bij de residuele grondprijsberekening wordt op basis van bouwkosten, marktconforme huurprijzen en door investeerders gewenste rendementen als het ware 'teruggerekend' naar een grondprijs.

De rekenkamer merkt op dat de inschatting van de gemeente, dat het financiële risico van Nieuw Reijerwaard voor Barendrecht (en de andere deelnemers) beperkt is, steunt op onzekere aannames.

Zo zijn de conclusies van BSI, Stec en Metrum in mindere mate gebaseerd op daadwerkelijk getoonde interesse van lokale ondernemers uit Barendrecht en Ridderkerk. Dit is relevant, aangezien uit onderzoek¹¹⁷ blijkt dat de vraag naar ruimte op bedrijventerreinen hoofdzakelijk komt van groeiende bedrijven in de gemeente zelf en driekwart van de bedrijfsverplaatsingen binnen de gemeentegrenzen plaatsvindt. Slechts een beperkt aantal bedrijven verhuist tussen gemeenten. Dit geldt in sterkere mate wanneer bedrijven onderdeel zijn van een lokaal AGF-cluster: verplaatsingen in AGF-ketens hebben vrijwel uitsluitend een lokaal karakter, constateerde het externe bureau dat het evaluatieonderzoek van het label uitvoerde.¹¹⁸

Uit het enige bekende onderzoek naar de lokale vraag, namelijk een enquête uit 2011 onder ondernemers van Barendrecht Oost en Verenambacht, bleek slechts behoefte aan circa 32 hectare binnen 3 jaar en na 3-5 jaar nog eens 10 hectare.¹¹⁹ Dat is minder dan de helft van het oppervlakte van Nieuw Reijerwaard.

De rekenkamer constateert op basis van een opgave van de GR¹²⁰ en verslagen van DB-vergaderingen dat er weliswaar een flink aantal 'leads' is, maar dat een

¹¹³ Bureau Stedelijke Planning, rapportage 'Marktconforme grondprijzen Nieuw Reijerwaard', 31 augustus 2018 en 5 september 2019.

¹¹⁴ Stec groep, rapportage 'grondprijzen Nieuw Reijerwaard', 14 maart 2016.

¹¹⁵ Metrum, Toelichting beoordeling grondexploitatie en risicoanalyse Nieuw Reijerwaard – Beoordeling opbrengsten, 10 maart 2015.

¹¹⁶ Ambtelijke reactie GR, 17 april 2020.

¹¹⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (2009), 'De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering', Den Haag: PBL.

¹¹⁸ Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.

¹¹⁹ Hillenraad (2011), Onderzoeksrapport bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard.

¹²⁰ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, stand van zaken uitgifte, ontvangen 28 april 2020.

substantieel deel van de interesse nog niet heeft geleid tot (voor)reserveringen of koopovereenkomsten. Volgens de GR wordt “de verkoopprognose in de grex gevolgd”¹²¹. De rekenkamer constateert echter dat deze prognose niet wordt gehaald (zie paragraaf 1-2-2). Het evaluatieonderzoek naar het label concludeert dat er waarschijnlijk voldoende vraag zal zijn uit de markt bij een ruime interpretatie van het label conform het bestemmingsplan en gedeeltelijke herprofilering.¹²² In deze vraagprognose is echter ook de extra vraag naar vestigingsruimte meegenomen, als gevolg van de plannen¹²³ om een deel van bedrijventerrein Barendrecht-Oost te transformeren. Deze plannen verkeren echter nog in een vroeg stadium en zijn derhalve onzeker.

Wanneer de daadwerkelijke vraag (binnen het label) toch tegenvalt, dan hoeft dit overigens niet per se consequenties te hebben voor de hoogte van de grondprijs en de grondexploitatie. De grondprijs is voor ondernemers namelijk zelden een doorslaggevende factor bij de locatiekeuze.¹²⁴ Wel zal voor het realiseren van extra verkopen het AGF-label mogelijk ruim(er) moeten worden geïnterpreteerd.

Een andere onzekere factor betreft de derde ontsluitingsweg. De aanleg van deze weg is volgens de GR en de gemeente Barendrecht uitsluitend gebaseerd op verkeerskundige overwegingen.¹²⁵ Een verkeersonderzoek, dat is uitgevoerd door de provincie in het kader van het inpassingsplan, concludeert dat deze derde aansluiting niet nodig is.¹²⁶ Een onderzoek van de voormalige Stadsregio¹²⁷ concludeert dat de verkeersafwikkeling van Nieuw Reijerwaard vooral kan worden verbeterd door de verruiming van het knooppunt IJsselmondse Knoop. Eventuele extra aansluitingen op de A16/A38 verwerken volgens de onderzoekers onvoldoende verkeer van Nieuw Reijerwaard om de IJsselmondse knoop te ontlasten. In een recenter verkeersonderzoek wordt geconstateerd dat de verkeersafwikkeling via de IJsselmondse Knoop na aanpassing acceptabel is (de verwachte wachtrijen in de spitsuren komen op veel plaatsen voor in de Randstad), maar de aansluiting op -en de doorstroming van de A15 wel een knelpunt is.¹²⁸

Door de gevestigde ondernemers, verenigd in VBO-Fresh World, is echter aangedrongen op een extra ontsluitingsweg in verband met door hen verwachte verkeerscongestie.¹²⁹ Medio 2020 wordt een nieuw onderzoek verricht naar de bereikbaarheid van het Dutch Fresh Port gebied dat moet leiden tot een ‘mobiliteit- en bereikbaarheidsagenda’.¹³⁰ Een specifieke onderzoeksvraag is het effect op de bereikbaarheid van een extra op en afrit naar de A16 en de 3^e ontsluitingsweg (zie

¹²¹ Ambtelijke reactie GR, 17 april 2020.

¹²² Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.

¹²³ Gemeente Barendrecht, koersdocument ‘De stationstuinen’, versie september 2019.

¹²⁴ Zie onder andere J. van Dinteren, ‘De hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen’ in Economisch Statistische Berichten Jaargang 97 (4641) 17 augustus 2012

¹²⁵ Ambtelijke reactie GR, ontvangen op 17 april 2020; ambtelijke reactie gemeente Barendrecht, ontvangen op 16 april 2020.

¹²⁶ Provinciale Staten van Zuid-Holland, Inpassingsplan Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard, 26 juni 2013. Geraadpleegd via <https://ruimtelijkeplannen.zuid-holland.nl>, op 28 november 2019.

¹²⁷ Stadsregio Rotterdam, rapportage Regionale Wegenstudie 2012, 6 februari 2013.

¹²⁸ Royal Haskoning DHV, Verkeerssimulaties IJsselmondse Knoop, 26 september 2018; Goudappel Coffeng, Second opinion verkeersafwikkeling IJsselmondse Knoop, 1 oktober 2019.

¹²⁹ VBO Fresh World, juni 2013. Jaargang 24, nr. 2.

¹³⁰ Gemeente Barendrecht, offerteuitvraag onderzoek mobiliteitsagenda Dutch Fresh Port, 16 maart 2020.

kader verkeersontsluiting Nieuw Reijerwaard). De belangrijkste nieuwe ontwikkeling¹³¹ ten opzichte van de voorgaande onderzoeken is de ontwikkeling van het stationsgebied van Barendrecht (De Stationstuinen)¹³².

Gezien het standpunt van de gevestigde ondernemers kan het niet aanleggen van de derde aansluiting negatieve gevolgen hebben voor de vraag naar kavels. Dit risico is niet opgenomen in de risicoanalyse behorend bij de meest recente GREX. Wel is berekend in hoeverre de grondprijs kan zakken indien de derde ontsluitingsweg niet wordt aangelegd (bij een sluitende grondexploitatie). Als deze ontsluitingsweg *wel* wordt aangelegd, zijn de hiervoor gereserveerde middelen echter niet meer beschikbaar voor het opvangen van een negatief resultaat van de GREX.

financiële bijdragen rijksoverheid, provincie en Stadsregio

De rijksoverheid, de provincie Zuid-Holland en de voormalige Stadsregio (thans MRDH) hebben financiële bijdragen toegezegd ten behoeve van de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Deze bijdragen zijn vermeld in tabel 2-2.

tabel 2-2: bijdragen rijksoverheid, provincie en MRDH (€ mln.)

overheid	doelstelling	maximaal bedrag
door provincie doorgeleide subsidie (vml.) ministerie van Economische Zaken	realisatie bedrijventerrein	17,75
(vml.) Stadsregio, thans MRDH	verbetering infrastructuur, bestemd voor IJsselmondse Knoop	5,25
saldo		23,0

Door de provincie zijn twee subsidies toegekend. De ene subsidie betreft een zogeheten 'doorgeleide' subsidie van het (voormalige) ministerie van Economische Zaken ter hoogte van € 17,75 mln. voor de realisatie van het bedrijventerrein conform de bestuurlijke overeenkomst (2009).¹³³ Het gehele bedrag is reeds als voorschot ontvangen door de GR.

Conform de bestuurlijke overeenkomst is van dit bedrag € 1,5 mln. bestemd voor verbetering van de infrastructuur van de bedrijventerreinen Barendrecht-Oost en Verenambacht, mede ten behoeve van de ontsluiting van Nieuw Reijerwaard. De te leveren prestatie voor deze subsidie is de 'aanleg van de openbare infrastructuur'. Bepalend voor de vaststelling zijn 'de werkelijke baten en lasten van het project'. Er kan geen hoger bedrag worden vastgesteld dan het toegekende bedrag. Een deel van de geplande werkzaamheden worden uitgevoerd door de gemeente Barendrecht en financieel verrekend met de GR (zie kader).

¹³¹ Telefonisch gesprek ambtenaar, 11 mei 2020.

¹³² Gemeente Barendrecht, koersdocument 'De stationstuinen', versie september 2019.

¹³³ Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, besluit 'Verlening projectsubsidie Nieuw Reijerwaard', 19 december 2013; college van B en W Barendrecht, 'Subsidiebeschikking PZH-overdracht FES subsidie aan gemeente Barendrecht', 9 december 2014.

financiële verrekening verkeersinfrastructuur

Een deel van de aansluiting Voorweg, Veerenambachtseweg, Spoorlaan, namelijk de rotonde Voorweg, Veerenambachtseweg, Spoorlaan wordt aangelegd door de gemeente Barendrecht. Het uitgangspunt daarbij is dat de gemeente Barendrecht in opdracht van de GR de werkzaamheden uitvoert en daarvoor € 1,3 mln. van het subsidiebedrag ontvangt. Op basis van nacalculatie worden de kosten die boven dit bedrag uitkomen in beginsel door de GR vergoed.¹³⁴ De kosten zijn echter hoger uitgevallen, doordat de rotonde in beton is uitgevoerd. De afrekening van de kosten dient nog plaats te vinden.¹³⁵

Afgezien van deze afspraak zijn er volgens de GR geen financiële afspraken over de *aanleg* van de verkeersinfrastructuur met de drie gemeenten. Voor de aanleg van IJsselmondse Knoop zijn wel technische afspraken gemaakt welke zijn of worden voorgelegd aan de colleges van Barendrecht en Ridderkerk, maar deze hebben geen financiële consequenties voor de drie gemeentes afzonderlijk.¹³⁶

Van het bedrag van € 17,75 mln. is een bedrag van € 9 mln. bestemd voor groenvoorzieningen en inpassing ten behoeve van het bedrijventerrein, eveneens conform de bestuurlijke overeenkomst.¹³⁷ Ook deze subsidie wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten tot het maximum van het toegekende bedrag. Van dit bedrag is 80% als voorschot ontvangen.

Verder heeft de voormalige Stadsregio, thans Metropool Regio Rotterdam Den Haag, (MRDH) het voornemen om een subsidie toe te kennen van € 5,2 mln. voor de aanleg van de IJsselmondse Knoop.¹³⁸ Dit bedrag is opgenomen in de investeringsraming van de MRDH¹³⁹. Tevens is volgens de GR mondeling toegezegd dat de door de GR beoogde invulling met onder andere een dubbele kruising akkoord is. In de risicoanalyse behorende bij de grondexploitatie wordt echter rekening gehouden met een risico dat (een deel) van het begrote bedrag niet wordt verkregen. Als beheersmaatregel is vermeld dat “zo snel als mogelijk de subsidie wordt aangevraagd eventueel gecombineerd met bestuurlijke druk vanuit de deelnemende gemeentes richting MRDH”. Volgens de GR betreft het ‘in principe een gefixeerd bedrag dat niet gerelateerd is aan de daadwerkelijke kosten. Echter, mochten deze kosten significant lager uit vallen, dan bestaat de kans dat de MRDH besluit de subsidie naar beneden bij te stellen’.¹⁴⁰

¹³⁴ Verslag vergadering Dagelijks Bestuur, 5 november 2014.

¹³⁵ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, Actualisatie grondexploitatie per 31-12-2019 (nog niet vastgesteld), ontvangen op 2 april 2020, p.9, ambtelijke reactie GR, ontvangen op 17 april 2020.

¹³⁶ E-mail ambtenaar, 2 maart 2020.

¹³⁷ Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, voordracht aan Provinciale Staten Subsidiekader voor de “Alternatieve locaties Hoeksche Waard” Westelijke Dordtse Oever (WDO) te Dordrecht en Nieuw Reijerwaard te Ridderkerk, 31 maart 2010; besluit ‘subsidieverlening project groene inpassing bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard’, 10 oktober 2018.

¹³⁸ Er is tevens nog een relatief geringe subsidie (€ 23.499) ontvangen van de voormalige Stadsregio voor het opstellen van een duurzaamheidsstrategie voor Nieuw Reijerwaard. Bron: E-mails ambtenaren, 12 december 2013 en 31 januari 2014.

¹³⁹ Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Ontwerp begroting 2020 en meerjarenbeeld 2021-2023 Samen aan het werk!, vastgesteld op 12 juli 2019.

¹⁴⁰ Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, Actualisatie grondexploitatie per 31-12-2019 (nog niet vastgesteld), ontvangen op 2 april 2020, p. 16.

In een brief¹⁴¹ van de voormalige Stadsregio aan de colleges van b en w van Rotterdam, Barendrecht en Ridderkerk wordt verder gerefereerd aan een omslagbijdrage voor de locatie Nieuw Reijerwaard, die niet geheven wordt. Desgevraagd kan hier geen nadere informatie over worden verschaft door de GR.¹⁴² Het gaat hier in potentie om een fors bedrag, volgens de omslagverordening 2005 wordt voor 'grote uitleglocaties' € 2.268,90 (en € 1.134,45 voor overige) per 100 m² uitgeefbaar bedrijventerrein geheven.¹⁴³ Voor Nieuw Reijerwaard zou dit neerkomen op € 21,8 mln. of € 10,9. Dit bedrag, zo blijkt uit de brief, wordt verrekend met de voorgenomen regionale investeringen in het gebied. Nieuw Reijerwaard zou geen beroep kunnen doen op de investeringsreserve van de Stadsregio. De rekenkamer constateert dat er geen financieel voordeel voortvloeit voor Nieuw Reijerwaard uit het niet heffen van de omslagbijdrage. De bijdrage van de Stadsregio aan Nieuw Reijerwaard beperkt zich tot de subsidie van € 5,2 mln.

De rekenkamer constateert dat er substantiële financiële bijdragen zijn of worden gedaan door de rijksoverheid, provincie en voormalige stadsregio. Deze bedragen zijn gemaximeerd en in één geval (MRDH) nog niet toegekend, waardoor (beperkte) risico's op kostenoverschrijdingen voor de GR ontstaan. De provincie en de rijksoverheid hebben overigens in de bestuursovereenkomst van 12 november 2009 op laten nemen dat zij niet risicodragend wil participeren in Nieuw Reijerwaard.

kosten beheer openbare ruimte en lokale heffingen

Voor de aanleg van de verkeersinfrastructuur en het onderhoud en beheer van de openbare ruimte in het plangebied Nieuw Reijerwaard worden kosten gemaakt. De kosten van onderhoud en beheer worden tot aan de overdracht door de GR van de gronden aan Ridderkerk betaald door de GR. Daar een eventueel batig of nadelig saldo van de GR gelijkmatig wordt verdeeld over de drie deelnemende gemeenten, worden deze kosten in deze verhouding gedragen door de deelnemers. Door de andere fasering van de grondverkoop ontstaan echter extra beheerkosten voor de GR, waarover bij de oprichting van de GR geen nadere afspraken waren gemaakt.

Over de OZB-opbrengsten uit het gebied zijn in het geheel geen afspraken gemaakt. Ridderkerk ontvangt opbrengsten uit lokale heffingen (OZB, rioolheffing), van de GR (zo lang de gronden niet verkocht zijn) en van bedrijven die zich vestigen op Nieuw Reijerwaard. In tabel 2-3 is aangegeven wat de netto financiële inkomsten zijn voor de gemeente Ridderkerk.¹⁴⁴

¹⁴¹ Stadsregio Rotterdam, brief aan de colleges van b en w van Ridderkerk, Rotterdam en Barendrecht 'Nieuw Reijerwaard uitzonderen van omslagheffing', 26 april 2011.

¹⁴² Email medewerker GR.

¹⁴³ Stadsregio Rotterdam, Omslagverordening 2005, 11 februari 2005.

¹⁴⁴ Bron: Gemeenteraad Ridderkerk, Verzoek van het bestuur van de GRNR over beheer, beheerskosten openbare ruimte en OZB-opbrengsten, 23 mei 2019. De berekeningen in tabel 2-3, 2-4 en 2-5 zijn telefonisch en per e-mail geverifieerd met een ambtenaar van de gemeente Ridderkerk en twee ambtenaren uit Barendrecht. Door één ambtenaar uit Barendrecht wordt opgemerkt dat de getallen niet (volledig) juist zijn, maar kan deze bewering niet staven met eigen berekeningen. Bron: e-mails ambtenaren Ridderkerk en Barendrecht, 23 en 24 maart 2020. De GR heeft geen opvatting over de correctheid van de cijfers. Bron: telefonisch gesprek medewerker GR.

tabel 2-3: netto inkomsten Ridderkerk (€ mln.) 2019-2027

omschrijving inkomsten / uitgaven	bedrag
gederfde OZB oude situatie (voor ontwikkeling Nieuw Reijerwaard)	-0,6
OZB ruwe en bouwrijpe grond (betaald door GR)	2,8
OZB bedrijven	15,0
lagere uitkering Gemeentefonds gemeente Ridderkerk	-5,9
beheer en onderhoudskosten GR (gemeente Ridderkerk deelt voor 1/3 in resultaat GR)	-1,9
OZB ruwe en bouwrijpe grond betaald door GR aan Ridderkerk (gemeente Ridderkerk deelt voor 1/3 in resultaat GR)	-0,9
saldo	8,3

In tabel 2-3 zijn de netto inkomsten van Ridderkerk te zien. Negatieve bedragen zijn uitgaven voor Ridderkerk. Als gevolg van afronding van de individuele posten in deze en volgende tabellen, tellen deze niet op tot het eindsaldo.

De eerste regel betreft de OZB die Ridderkerk ontving voor de ontwikkeling van het gebied. Ook is te zien dat de hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds afneemt, dit omdat dit bedrag onder meer wordt bepaald door de ruimte om zelf belasting te heffen. Ridderkerk draagt via de GR voor een derde bij aan de beheerkosten en de betaling van OZB ruwe en bouwrijpe grond. Per saldo zou zonder nadere afspraken voor Ridderkerk ten opzichte van Barendrecht en Rotterdam gedurende de grondexploitatieperiode een positief saldo resulteren van € 8,3 mln. Het betreffen hierbij alleen de inkomsten gedurende de geplande looptijd van de GR. De verwachte jaarlijkse netto opbrengsten uit OZB-heffingen na de planperiode zijn weergegeven in tabel 2-4.

tabel 2-4: jaarlijkse netto inkomsten Ridderkerk na 2027 (€ mln.)

omschrijving inkomsten / uitgaven	bedrag
OZB ruwe en bouwrijpe grond (betaald door GR)	3,4
gederfde OZB oude situatie (voor ontwikkeling Nieuw Reijerwaard)	-0,1
lagere uitkering Gemeentefonds gemeente Ridderkerk	-1,3
beheerkosten	-0,7
reservering voor vervangingsinvesteringen	PM
saldo	1,4

Volgens de gemeente Ridderkerk bedragen de netto inkomsten uit de OZB-bedrijven in het laatste jaar van de grondexploitatie (2027), wanneer alle kavels zijn verkocht, € 1,4 mln.¹⁴⁵ De rekenkamer constateert dat de berekening overeenkomt met de

¹⁴⁵ Bron: Gemeenteraad Ridderkerk, Verzoek van het bestuur van de GRNR over beheer, beheerskosten openbare ruimte en OZB-opbrengsten, 23 mei 2019. De berekening is telefonisch geverifieerd met een ambtenaar van de gemeente Ridderkerk. De gemeente Barendrecht was ondanks herhaalde verzoeken van de rekenkamer niet in staat dit bedrag te verifiëren.

berekeningen van Deloitte en Waal Partners.¹⁴⁶ De potentiële OZB-opbrengsten uit het gebied bedragen volgens de gemeente Ridderkerk € 3,4 mln. en zijn gebaseerd op de Ridderkerkse tarieven en de WOZ-waardes van bedrijfspanden in Verenambacht en Barendrecht-Oost, vermeerderd met een opslag. Daar gaan de OZB-opbrengsten in de situatie van voor de ontwikkeling (€ 70.000), de korting op het Gemeentefonds als gevolg van een grotere belastingcapaciteit (€ 1,3 mln.) en de jaarlijkse beheerkosten (0,7 mln.) vanaf. Dit zou resulteren in een netto jaarlijkse opbrengst van € 1,4 mln. voor Ridderkerk. In de jaarlijkse beheerkosten is geen rekening gehouden met reserveringen voor vervangingsinvesteringen of indexatie in verband met prijsstijgingen. Eventuele financiële voor- en nadelen voor de deelnemende gemeenten van de eerste aanleg van infrastructuur door de GR zijn in tabel 2-3 en 2-4 eveneens buiten beschouwing gelaten (zie kader).

voor- en nadelen eerste aanleg infrastructuur door GR

De kosten van de eerste aanleg van de riolering en andere infrastructuur, zoals wegen, fietspaden en openbare verlichting, zijn onderdeel van de grondexploitatie.¹⁴⁷ Het grootste deel van de door de GR aangelegde infrastructuur ligt (of komt te liggen) op het grondgebied van Ridderkerk. Het betreffen hier de kosten die vallen onder de categorie 'bouwrijp maken'. Een deel van de zogeheten 'planstructurele elementen' (de gerenoveerde IJsselmondse Knoop en een deel van de 2^e ontsluiting) ligt echter op het grondgebied van Barendrecht. De geplande 3^e ontsluiting ligt weer op het grondgebied van Ridderkerk. De kosten voor de aanleg van deze infrastructuur worden gedekt door de opbrengsten uit de grondverkoop en dus (indirect) betaald door de kopers van kavels. Dit ligt voor de hand, omdat zij de niet-financiële voordelen van de infrastructuur genieten en het bedrijventerrein zonder deze infrastructuur niet kan worden gerealiseerd. Ook de ondernemers op Verenambacht en Barendrecht-Oost en inwoners van de gemeenten Ridderkerk en Barendrecht profiteren echter van de verbeterde verkeersinfrastructuur.

De rekenkamer constateert dat de overdracht van deze infrastructuur leidt tot extra kosten voor zowel de gemeente Barendrecht als Ridderkerk. De gemeenten dragen immers na overdracht zorg voor het beheer en vervanging en bijbehorende kosten (onderhoudskosten, rente en afschrijving) voor infrastructuur op hun grondgebieden. De kosten van het beheer, onderhoud en vervanging van de infrastructuur in het plangebied gedurende de looptijd van de GR (exclusief de planstructurele elementen) komen aan de orde in tabel 2-3, 2-4 en 2-5.

Een specifiek onderdeel van de over te dragen infrastructuur in het plangebied is de riolering. De kosten van het beheer en de vervanging van riolering ten behoeve van Nieuw Reijerwaard heft de gemeente Ridderkerk rioolheffing. Rioolheffing (en ook leges) zijn echter in beginsel een gesloten systeem, waarin volgens de Gemeentewet¹⁴⁸ de begrote kosten en opbrengsten uit tarieven in evenwicht dienen te zijn.¹⁴⁹ Doordat de GR de eerste aanleg van het riool betaalt, draagt de gemeente Ridderkerk geen rentekosten tot het moment van vervanging van het riool. Dit financiële voordeel is echter beperkt. Ter vergelijking: de *totale jaarlijkse rentekosten* die Ridderkerk toerekent

¹⁴⁶ Bronnen: Waal en Partners, Ontwerpnoot Beheer en onderhoudsplan, 11 september 2018; Deloitte in opdracht van GR Nieuw Reijerwaard, presentatie 'bevindingen uit het onderzoek naar inzicht in de directe geldstromen gerelateerd aan de ontwikkeling van het bedrijventerrein Nieuw-Reijerwaard', 30 oktober 2017. De berekening van Deloitte gaat echter uit van de periode 2018-2027, waardoor de bedragen in deze berekening hoger uitvallen.

¹⁴⁷ Provinciale Staten Zuid-Holland, Nieuw Besluit Exploitatieplan bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard, vastgesteld op 12 november 2014, p.12

¹⁴⁸ artikel 228a en 229 lid 1 onder b.

¹⁴⁹ Ten aanzien van de berekening van leges zijn er verschillende landelijke leidraden en modellen. Bron: Deloitte in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven, oktober 2014.

aan de rioolheffing bedragen € 217.100.¹⁵⁰ Het is bovendien gebruikelijk dat de eerste aanleg van het riool (en andere nutsvoorzieningen) wordt betaald door de ontwikkelaar (GR) en in rekening wordt gebracht aan de koper.

Daarnaast zijn er (niet gekwantificeerde) kosten van het beheer, onderhoud en vervanging van de planstructurele elementen van de infrastructuur. Over deze kosten moeten nog afspraken worden gemaakt tussen de GR en de deelnemende gemeenten. Een complicerende factor hierbij is dat een deel van infrastructuur ligt op gronden die eigendom zijn van het waterschap Hollandse Delta. Met het waterschap wordt gesproken over overdracht van het eigendom en het beheer aan de GR.¹⁵¹ Overigens wordt al in de originele business case gerept van de noodzaak om afspraken te maken met het waterschap.¹⁵²

De rekenkamer constateert dat uit de eerste aanleg van infrastructuur door de GR geen financiële voordelen voortvloeien voor de deelnemende gemeenten. Wel ontstaan extra kosten voor beheer, onderhoud en vervanging. Daar verschillende belangrijke variabelen ten aanzien van deze kosten nog onduidelijk zijn, waaronder het doorgaan van de 3e ontsluitingsweg en het eigendom en beheer van de IJsselmondse Knoop, kan de rekenkamer geen uitspraken doen over de verhouding van de verdeling van de kosten tussen Ridderkerk en Barendrecht.

Naar aanleiding van de kwestie van de verdeling van beheerkosten en heffingen heeft de gemeente Barendrecht een zienswijze ingediend op de begroting van de GR voor 2018, waarin de raad het bestuur van de GR verzocht afspraken te maken over verdeling van de huidige en toekomstige opbrengsten uit deze heffingen.¹⁵³ Er is vervolgens door de GR een voorstel¹⁵⁴ gedaan aan de gemeente Ridderkerk voor de verdeling van de opbrengsten uit de OZB. Dit voorstel kwam er op neer dat gedurende de looptijd van de GREX:

- het beheer van de openbare ruimte voor rekening van de GR zou komen en Ridderkerk de kosten van het beheer en onderhoud vergoed;¹⁵⁵
- Ridderkerk zou de OZB-opbrengsten van Nieuw Reijerwaard overdragen aan de GR, verminderd met de kosten van het beheer, de oorspronkelijke OZB-opbrengsten en de korting op het Gemeentefonds als gevolg van de hogere OZB-opbrengsten.

In reactie¹⁵⁶ op het voorstel van de GR heeft de gemeenteraad van Ridderkerk een besluit genomen dat enigszins afweek van het voorstel van de GR ten aanzien van de verdeling van de OZB-opbrengsten:

¹⁵⁰ Gemeente Ridderkerk, Gemeentelijk rioleringsplan 2018-2022, versie 17 januari 2018.

¹⁵¹ Bronnen: interview ambtenaar, (niet-vastgelegde) telefonische gesprekken met ambtenaren, e-mails ambtenaren, 19 en 20 maart 2020, Dijkgraaf waterschap Hollandse Delta, brief 'instemming voorkeursvariant IJsselmondse Knoop', 12 maart 2019, College van B en W Ridderkerk, brief aan dijkgraaf en heemraden waterschap Hollandse Delta: 'beheer na reconstructie IJsselmondse Knoop', 24 mei 2019; College van B en W Barendrecht, brief aan dijkgraaf en heemraden waterschap Hollandse Delta: 'beheer na reconstructie IJsselmondse Knoop', 22 mei 2019.

¹⁵² Gemeenteraad Ridderkerk, Business case Nieuw Reijerwaard, behandeld in de raadsvergadering van 9 oktober 2008.

¹⁵³ Gemeenteraad van Barendrecht, 'amendement zienswijze ontwerpbegroting GR 2018 Nieuw Reijerwaard', aangenomen op 30 mei 2017.

¹⁵⁴ Dagelijks Bestuur Gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard, brief aan het college van B en W van Ridderkerk 'waardcreatie en beheer', 15 november 2018.

¹⁵⁵ In opdracht van de GR is door een ingenieursbureau een raming gemaakt van deze kosten. Bron: Waal en Partners, Ontwerpnootie Beheer en onderhoudsplan, 11 september 2018.

¹⁵⁶ Gemeenteraad Ridderkerk, raadsvoorstel 'Verzoek van het bestuur van de GRNR over beheer, beheerskosten openbare ruimte en OZB-opbrengsten', vastgesteld op 23 mei 2019.

- De OZB-bouwrijpe grond wordt door Ridderkerk vergoed aan de GR vanaf het jaar dat de netto-opbrengst voor de gemeente hoger is dan de beheerkosten.
- De netto opbrengst van de OZB-bedrijven wordt door Ridderkerk gereserveerd voor investeringen die de ontwikkeling van het gebied Nieuw Reijerwaard ten goede komen.

Dit voorstel, dat uiteindelijk is geaccepteerd door het DB van Gemeenschappelijke Regeling (zie paragraaf 3-2) leidt tot de volgende netto-inkomsten voor de gemeente Ridderkerk.

tabel 2-5: netto inkomsten Ridderkerk (€ mln.) 2019-2027

omschrijving inkomsten / uitgaven	bedrag
gederfde OZB oude situatie (voor ontwikkeling Nieuw Reijerwaard)	-0,6
OZB ruwe en bouwrijpe grond (betaald door GR aan Ridderkerk)	2,8
vergoeding OZB bouwrijpe grond Ridderkerk (vanaf jaar dat opbrengst groter is dan beheerkosten)	-1,8
OZB bedrijven	15,0
lagere uitkering Gemeentefonds gemeente Ridderkerk	-5,9
beheer en onderhoudskosten betaald door Ridderkerk	-5,1
beheer en onderhoudskosten GR voor woonrijp maken (gemeente Ridderkerk deelt voor 1/3 in resultaat GR)	-0,2
OZB ruwe en bouwrijpe grond tot jaar dat opbrengst groter is dan beheerkosten (gemeente Ridderkerk deelt voor 1/3 in resultaat GR)	-0,3
reservering investeringen in Nieuw Reijerwaard	-4,3
saldo	-0,6

In tabel 2-5 zijn de gevolgen van de afspraken over beheerkosten en heffingen in rood verwerkt. Uit de tabel blijkt dat het saldo voor de gemeente Ridderkerk ten opzichte van Barendrecht en Rotterdam nu negatief is. Er wordt afgerekend aan het einde van de looptijd van de GREX. De vermelde bedragen zijn volgens een ambtenaar van Ridderkerk bedoeld als ‘vast’: er vindt dus geen nacalculatie plaats.¹⁵⁷ Hierdoor zouden voor de gemeenschappelijk regeling of de gemeente Ridderkerk financiële voor- of nadelen kunnen ontstaan. Als de door de GR gemaakte beheerkosten lager uitvallen dan begroot of de verkoop van kavels sneller verloopt dan gepland¹⁵⁸ ontstaan bijvoorbeeld financiële voordelen voor de GR (en vice versa). De rekenkamer constateert echter dat de wijze van afrekening van de OZB-opbrengsten en beheerkosten (en het niveau van beheer) nog niet is vastgelegd in formele afspraken en zowel ambtelijk als bestuurlijk ook alternatieve visies naar voren zijn gebracht.¹⁵⁹

Er is, behoudens privaatrechtelijke afspraken, geen formele juridische norm om de evenredigheid van deze verdeling van beheerkosten en OZB-opbrengsten te beoordelen. Bij vergelijkbare gemeenschappelijke regelingen lopen de afspraken op dit

¹⁵⁷ Telefonisch gesprek ambtenaar Ridderkerk, 16 maart 2020.

¹⁵⁸ De GR krijgt namelijk een vast bedrag (€ 1,8 mln.) van de OZB bouwrijpe grond teruggestort. Als de GR eerder dan gepland grond overdracht aan een koper is de OZB aanslag voor de GR lager.

¹⁵⁹ Bijvoorbeeld jaarlijkse afrekening van de werkelijke OZB-opbrengsten (E-mail ambtenaar Rotterdam, 11 oktober 2018 en verslag vergadering AB, 12 oktober 2018).

gebied uiteen. Ter illustratie zijn de afspraken in vier gemeenschappelijke regelingen (waarbij de ontwikkeling grotendeels plaatsvindt op het grondgebied van één gemeente)¹⁶⁰ weergegeven in onderstaande tabel.¹⁶¹

tabel 2-6: verdeling OZB-opbrengsten en beheerkosten, andere bedrijventerreinen

	Bijsterhuizen	bedrijvenschap Harnaschpolder	regionaal bedrijventerrein Twente	bedrijvenpark Rengers
Deelnemers	Nijmegen, Wijchen	Den Haag en Midden-Delfland	Provincie en 4 gemeenten	gemeenten Groningen, Midden-Groningen (voorheen Slochteren en Hoogezand-Sappemeer)
omvang (hectare)	167	80	180	60
grondgebied (hectare)	Nijmegen: 37, Wijchen 130	Midden-Delfland	Almelo	Midden-Groningen
Risicoverdeling	50%-50%	85%-15%	steden en provincie 23%, Borne 8%	1/3 – 2/3 (voorheen elk 1/3)
afspraken OZB-opbrengsten en beheerkosten	OZB wordt ingezet voor beheer van terrein, voor zover eigendom van de betreffende gemeente	geen	OZB wordt ingezet voor beheer van terrein aan de hand van jaarlijks door GR opgestelde begroting (voor overdracht uitgevoerd door GR, daarna door Almelo)	Gemeente Slochteren (nu Midden Groningen) zal tijdig maatregelen treffen om te komen tot een adequate inzet van een baat- en/of bouwgrondbelasting.
afspraken beheer	gezamenlijke uitgangspunten met betrekking tot beheer	geen	afspraken met betrekking tot kwaliteitsniveau	geen (gemeente is verantwoordelijk voor beheer en onderhoud)

Drie van de vier gemeenschappelijk regelingen hanteren het uitgangspunt dat gedurende de grondexploitatie, de OZB-opbrengsten worden benut voor beheer en onderhoud van het terrein. Het gaat hierbij echter niet om de volledige inzet van de OZB-opbrengsten, maar voor het deel dat nodig is voor het beheer en onderhoud. Bij twee van de vier regelingen (Bijsterhuizen, Twente) worden de OZB-opbrengsten van bedrijven of bouwgrond ingezet voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in het gebied. Bij bedrijvenpark Rengers is slechts vermeld dat de OZB 'adequaate wordt ingezet', waarmee vermoedelijk de inzet voor het beheer en onderhoud van het terrein en andere gemeentelijke taken (afvalinzameling, riolering etc.) wordt bedoeld. In de gemeenschappelijke regeling bedrijvenpark Rengers is

¹⁶⁰ Gemeenschappelijke regeling Bijsterhuizen Nijmegen en Wijchen, 25 november 2015; gemeenschappelijke regeling Bedrijvenschap Harnaschpolder, 12 december 2017; Gemeenschappelijke regeling bedrijvenpark Rengers, 13 februari 1995; Gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente, 9 december 2015.

¹⁶¹ Deze tabel is gebaseerd op de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Eventuele aanvullende overeenkomsten tussen de deelnemers of tussen de GR en deelnemende gemeenten blijven buiten beschouwing.

verder bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor deze taak (ook gedurende de grondexploitatie). Alleen bij het bedrijfsschap Harnaschpolder wordt dit uitgangspunt niet gehanteerd. Er zijn in de betreffende gemeenschappelijke regeling geen afspraken over de OZB-opbrengsten gemaakt en de gemeente Midden-Delfland is pas ná overdracht van het terrein verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud.

Over de kwaliteit van het beheer worden in twee beoordeelde gemeenschappelijke regelingen afspraken gemaakt. Bij geen enkele beoordeelde regeling is sprake van een verband tussen de risicoverdeling van de grondexploitatie en de verdeling van de lokale heffingen en beheerkosten of over de inzet van lokale heffingen na afronding van de grondexploitatie. Hierdoor genieten de gemeenten op wiens grondgebied de bedrijventerreinen liggen een financieel voordeel, aangezien de opbrengsten uit deze heffingen naar verwachting hoger liggen dan de verwachte bestedingen in de gebieden. Dit geldt ook voor Nieuw Reijerwaard.¹⁶²

De koppeling tussen de OZB-opbrengsten en de kosten van beheer en onderhoud was in de GR Nieuw Reijerwaard aanvankelijk niet gemaakt: het beheer wordt uitgevoerd en gefinancierd door de GR (artikel 5 lid 1 onder b en c). De rekenkamer constateert dat de recente, nog niet geformaliseerde, afspraken tussen de GR en Ridderkerk voor de periode van de grondexploitatie dit uitgangspunt wél volgen. Bovendien worden de OZB-opbrengsten die uitstijgen boven de kosten voor het beheer en onderhoud door de gemeente Ridderkerk ook gereserveerd voor investeringen in het gebied. De rekenkamer merkt op dat het onwaarschijnlijk is dat deze gereserveerde netto OZB-opbrengsten doelmatig kunnen worden benut ten behoeve van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard, aangezien de noodzakelijke investeringen reeds onderdeel zijn van de grondexploitatie. Een toevoeging aan de grondexploitatie (bij een negatief resultaat) of een bredere bestemming van de gereserveerde OZB-opbrengsten, bijvoorbeeld ten behoeve van het Dutch Fresh Port gebied, zou de mogelijkheden om deze gelden doelmatig te besteden aanmerkelijk vergroten.

Ook is het onbekend welke garanties de gemeente Ridderkerk geeft aan de GR met betrekking tot de daadwerkelijke besteding in Nieuw Reijerwaard.

De rekenkamer acht gezien de referenties de verdeling van lokale heffingen conform het voorstel van Ridderkerk evenwichtig, omdat deze verdeling (net als drie van de vier vergelijkbare gemeenschappelijke regelingen) het uitgangspunt volgt dat beheer en onderhoud van het gebied worden gefinancierd uit de lokale heffingen uit datzelfde gebied. Bij de beoordeling van de evenwichtigheid van de verdeling weegt de rekenkamer bovendien mee dat lokale heffingen formeel juridisch niet hoeven te worden besteed in het gebied. Er is juridisch geen enkel verband tussen de inning van de OZB en de besteding aan het beheer en onderhoud van (bijvoorbeeld) bedrijventerreinen.¹⁶³ De gemeente die ze heft kan ze toevoegen aan de algemene middelen.

¹⁶² Door één van de geïnterviewden werd de suggestie gedaan om een deel van het voordeel via een korting op de OZB te laten terugvloeien naar de ondernemers in het gebied. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit wettelijk mogelijk is in verband met het gelijkheidsbeginsel. Bron: interview AB-lid. De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft de mogelijkheden voor het via differentiering van belastingtarieven realiseren van duurzaamheidsambities geïnventariseerd. Bron: VNG (2017), Duurzame alternatieven in lokale heffingen. Inventarisatie. Den Haag: VNG.

¹⁶³ Deloitte in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven', oktober 2014.

Ook weegt de rekenkamer mee dat over de lokale heffingen aanvankelijk geen afspraken zijn gemaakt, mogelijk ter compensatie van verwachte niet-financiële voordelen voor de gemeenten Barendrecht en Rotterdam en nadelen voor Ridderkerk, verbonden met de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard.

ambtelijke inzet

De ontwikkeling van het bedrijventerrein wordt uitgevoerd door de Gemeenschappelijke Regeling. De kosten van door de GR ingehuurd personeel worden aan de grondexploitatie toegerekend. Vanuit de gemeenten Barendrecht, Rotterdam en Ridderkerk zijn verder verschillende ambtenaren betrokken bij aspecten van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard. Het gaat voor Barendrecht om vijf personen die elk circa 10% van hun tijd worden ingezet voor Nieuw Reijerwaard. De totale kosten zijn circa € 50.000.¹⁶⁴ Voor de gemeente Ridderkerk ligt de ambtelijke inzet waarschijnlijk mogelijk wat hoger, omdat Nieuw Reijerwaard op Ridderkerks grondgebied ligt en Ridderkerk derhalve het bevoegd gezag is voor vergunningverlening, toekomstig beheerder van de openbare ruimte en een zorgplicht heeft naar inwoners.¹⁶⁵ De ambtelijke inzet voor het verlenen van omgevingsvergunningen door Ridderkerk wordt overigens via leges in rekening gebracht aan de GR en het uitgangspunt bij leges is dat deze kostendekkend zijn.¹⁶⁶ De ambtelijke inzet van de gemeente Rotterdam is volgens de GR gering: het gaat om 'achtervang' en 'know how op specifieke thema's'.¹⁶⁷

De rekenkamer stelt vast dat de ambtelijke inzet niet resulteert in een groot financieel voor- of nadeel voor één van de gemeenten.

2-2-3 totaalbeeld

De kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard zijn onevenredig verdeeld tussen de drie deelnemende gemeenten. De niet-financiële opbrengst van het bedrijventerrein voor Rotterdam, de rijksoverheid, provincie Zuid-Holland en MRDH (een havengerelateerd bedrijventerrein) is gerealiseerd terwijl de opbrengst (behoud van het AGF-cluster) voor Barendrecht en Ridderkerk onzeker is. De onevenredige verdeling van niet-financiële kosten en opbrengsten wordt voor Ridderkerk wel, maar voor Barendrecht niet financieel gecompenseerd.

De verdeling van kosten en opbrengsten is zichtbaar gemaakt in tabel 2-7.

¹⁶⁴ E-mail ambtenaar, 12 maart 2020.

¹⁶⁵ In een telefonisch gesprek op 29 april 2020 wordt door een medewerker van Ridderkerk toegelicht dat de extra ambtelijke inzet onder meer betreft: de aanvraag van middelen uit de zogeheten Bommen-regeling van rijksoverheid, bovengemiddelde kosten voor organiseren van inspraak van bewoners vanwege de impact, grootte en complexiteit van de ontwikkeling, het opstellen van een erfpachtconstructie en afstemming over de aansluiting van het beheer van de infrastructuur op de kwaliteitseisen van Ridderkerk. De hoeveel tijd die hiermee gemoeid was kon niet worden becijferd. De rekenkamer merkt echter op dat het hierbij deels om reguliere gemeentelijke taken gaat en deels om taken waarvoor leges worden ontvangen. Een groot financieel nadeel is volgens de rekenkamer dus niet aan de orde.

¹⁶⁶ Deloitte in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven', oktober 2014.

¹⁶⁷ Ambtelijke reactie GR, 17 april 2020.

tabel 2-7: verdeling kosten en opbrengsten Nieuw Reijerwaard

	Barendrecht	Ridderkerk	Rotterdam	rijksoverheid, provincie, MRDH
<u>niet-financiële kosten en opbrengsten</u>				
opbrengsten	behoud en uitbreiding AGF-cluster, positieve effecten voor werkgelegenheid (onzeker)	behoud en uitbreiding AGF-cluster, positieve effecten voor werkgelegenheid (onzeker)	ruimte voor haven-gerelateerde bedrijven aan de zuidkant van Rotterdam (gerealiseerd)	ruimte voor haven-gerelateerde bedrijven aan de zuidkant van Rotterdam (gerealiseerd)
	betere verkeersontsluiting Barendrecht-Oost	betere verkeersontsluiting Verenambacht		
kosten	geen	negatieve effecten op omgeving, groter bij realisatie 3 ^e ontsluitingsweg	geen	geen
<u>financiële kosten en opbrengsten</u>				
risicodragende participatie (inschatting Barendrecht)	1/3 (30%, € 3 mln.)	1/3 (30%, € 3 mln.)	1/3 (30%, € 3 mln.)	geen
financiële bijdrage	geen	geen	geen	€ 23 mln.
netto OZB-opbrengsten	0	jaarlijks € 1,4 mln. na afronding GREX	0	0
beheer, onderhoud en vervanging infrastructuur bedrijventerrein	geen	beheerkosten betaald door Ridderkerk uit OZB-opbrengsten	geen	geen
beheer, onderhoud en vervanging planstructurele elementen	niet-gekwantificeerd en onzeker financieel nadeel	niet-gekwantificeerd en onzeker financieel nadeel	geen	geen
ambtelijke inzet	gering	gering	gering	geen

Op basis van tabel 2-7 constateert de rekenkamer dat de niet-financiële baten en lasten onevenredig zijn verdeeld. De belangrijkste niet-financiële opbrengst voor Barendrecht en Ridderkerk (behoud en uitbreiding cluster) is onzeker, waarbij Ridderkerk het extra nadeel heeft dat het bedrijventerrein op haar grondgebied wordt gerealiseerd. De rijksoverheid, provincie en MRDH en de gemeente Rotterdam profiteren van de extra ruimte voor haven-gerelateerde bedrijven aan de zuidkant van Rotterdam. Dit voordeel is reeds gerealiseerd. Hiertegenover staan substantiële financiële bijdragen van de rijksoverheid, provincie en MRDH. De kosten voor de

gemeente Rotterdam bedragen net als Ridderkerk en Barendrecht een derde van het risico van een negatief financieel resultaat van de GR.¹⁶⁸

Bij verbreding van het label zal het niet-financiële voordeel van het bedrijventerrein voor behoud en uitbreiding van het cluster kleiner worden. De niet-financiële voordelen van het bedrijventerrein vallen dan in nog sterkere mate toe aan de rijksoverheid, gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland en MRDH. Anderzijds zou volledige herprofilering wellicht behoud van lokale niet-AGF bedrijven (met name uit Ridderkerk) mogelijk maken.¹⁶⁹

Ook de overige financiële baten en lasten van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard zijn niet evenredig verdeeld, waarbij Ridderkerk ten opzichte van Barendrecht en Rotterdam een financieel voordeel geniet in de vorm van het saldo van OZB-opbrengsten en beheerkosten na de grondexploitatie. Zowel Ridderkerk als Barendrecht dragen de lasten van het beheer en onderhoud van planstructurele elementen van de verkeersinfrastructuur, maar daar tegenover staat dat inwoners en bedrijven van deze gemeenten profiteren van de verbeterde verkeersontsluiting.



¹⁶⁸ Het risico op een negatief resultaat heeft nu consequenties voor de deelnemende gemeenten, namelijk op het benodigd weerstandsvermogen. De kans op een positief resultaat heeft deze consequentie niet.

¹⁶⁹ Bron: Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020 en ambtelijke reactie GR, 17 april 2020.

3 totstandkoming verdeling

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van de huidige verdeling van de kosten en opbrengsten van Nieuw Reijerwaard. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

- Welke factoren hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige verdeling?

Voor beantwoording van deze vraag hanteert de rekenkamer geen normen. In dit hoofdstuk worden de factoren beschreven die, zo blijkt uit analyse, hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de huidige verdeling.

Belangrijke aspecten van de huidige verdeling van kosten en opbrengsten van de GR zijn vastgelegd tijdens de oprichting, in de statuten en in bestuurlijke overeenkomsten. De verdeling is nadien echter niet statisch gebleven. De belangrijkste wijziging in de verdeling van de opbrengsten en kosten betreft de verdeling van lokale heffingen en beheerkosten. Op de inhoud van deze wijziging is reeds ingegaan in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk staat de totstandkoming van de verdeling van lokale heffingen en beheerkosten centraal.

De rekenkamer heeft op basis van de verslagen, besluitenlijsten en interviews van de betrokken bestuursorganen in kaart gebracht hoe het proces van de besluitvorming over de verdeling van lokale heffingen en beheerkosten is verlopen. Dit komt aan de orde in paragraaf 3-2.

In paragraaf 3-3 is weergegeven welke factoren van invloed zijn geweest op de totstandkoming van de verdeling. Hierbij ligt de focus op de positie van het college van Barendrecht en de Barendrechtse leden in het AB en DB van de GR.

3-2 proces totstandkoming verdeling lokale heffingen en beheerkosten

De verdeling van lokale heffingen en beheerkosten heeft na het voorjaar van 2017 veel bestuurlijke aandacht gevestigd van de GR. Het onderwerp staat regelmatig op de agenda van het DB en AB. Pas in het najaar van 2018 is er consensus bereikt in het AB en DB over een voorstel aan de gemeente Ridderkerk. Dit voorstel wordt echter niet gesteund door het college en de gemeenteraad van Ridderkerk. Een voor Ridderkerk gunstiger voorstel van het college van Ridderkerk krijgt wel de steun van de gemeenteraad, maar tot op heden zijn de besluiten van de GR en de gemeente Ridderkerk over de lokale heffingen en beheerkosten nog niet uitgewerkt in een overeenkomst tussen beide bestuursorganen.

start GR – januari 2017

Bij de oprichting van de GR zijn er geen afspraken over de verdeling van de lokale heffingen en beheerkosten gemaakt. Tot april 2017 is de verdeling van de lokale heffingen niet aantoonbaar ter sprake gekomen in de GR. Het is echter mogelijk dat dit buiten de reguliere vergaderingen van het DB en AB om wel is gebeurd. Zo wordt op 19 april 2017 in de DB-vergadering een presentatie van de toenmalige directeur over ‘waardecreatie en beheer’ (hiermee worden de opbrengsten uit lokale heffingen en beheerkosten bedoeld) besproken waarbij door de DB-leden wordt geconcludeerd dat ze ‘in essentie niet anders is dan vorig jaar’.¹⁷⁰

januari 2017 – maart 2018

Een belangrijk ijkpunt in de discussie over lokale heffingen en beheerkosten is de zienswijze die de gemeente Barendrecht in het voorjaar van 2017 heeft ingediend op de begroting van de GR voor 2018.¹⁷¹ Dat voorjaar staat het onderwerp voor het eerst ook (aantoonbaar) op de agenda van de GR. Sinds de 1^e bespreking op 17 april 2017 is de verdeling van de lokale heffingen en beheerkosten een frequent onderwerp van discussie geweest in het AB en DB. Op 24 mei en 7 juni 2017 wordt opnieuw gesproken over nieuwe versies van de notitie inzake lokale heffingen en beheerkosten. De notitie van 24 mei wordt door het DB als inhoudelijk ‘teleurstellend’ beoordeeld en niet doorgeleid naar het AB: men mist een probleemstelling en cijfermatige uitwerking. Uiteindelijk wordt op 7 juni geen inhoudelijk voorstel, maar een notitie met processtappen doorgeleid.¹⁷² Een van deze stappen is ‘het op waarde stellen’ van de OZB-opbrengsten, rioolheffingen en beheerkosten door een extern bureau. Het AB neemt kennis van deze notitie.¹⁷³

Op 23 juli 2017 wordt vervolgens door het DB besloten om Deloitte opdracht te verlenen om de waarde van de OZB-opbrengsten te bepalen. Deze rapportage wordt uiteindelijk op 11 oktober 2017 besproken. Met betrekking tot de ‘redelijkheid’ van het al dan niet verdelen van lokale heffingen staan de DB-leden uit Rotterdam en Barendrecht tegenover het lid uit Ridderkerk. Hoewel de DB-leden het onderling niet eens zijn over een eventuele verdeling van OZB-opbrengsten, besluit men wel om de rapportage van Deloitte en een nieuwe notitie over het proces aan het AB voor te leggen. Tijdens de bespreking in het AB, op 30 oktober 2017, blijkt het AB verdeeld over de uitgangspunten van de verdeling. Ook is er discussie over de vraag of de besluitvorming voor de gemeenteraadsverkiezingen moet worden afgerond. Het AB besluit ten slotte dat ‘nader onderzoek en ambtelijke afstemming nodig is’ en dat het DB een voorstel dient te formuleren voor de uitgangspunten en het proces van de besluitvorming over de verdeling van de beheerkosten en lokale heffingen.

Het DB stemt op 23 november 2017 in met een stappenplan gericht op het inbrengen van een voorstel in de AB-vergadering van maart 2018. Een regiegroep begeleidt het proces. Tijdens de DB-vergadering van 17 januari 2018 meldt de directeur dat een conceptvoorstel gereed is en binnen een week beschikbaar wordt gesteld aan de DB-leden. De bespreking van het document, het voorstel ‘uitgangspunten waardecreatie en beheer’, vindt echter pas plaats op 21 februari 2018. In de tussentijd heeft de

¹⁷⁰ In de DB verslagen en besluitenlijsten is deze eerdere bespreking niet terug te vinden.

¹⁷¹ Gemeenteraad van Barendrecht, ‘amendement zienswijze ontwerp-begroting GR 2018 Nieuw Reijerwaard’, aangenomen op 30 mei 2017.

¹⁷² Dagelijks Bestuur, verslag vergadering 19 april, 24 mei en 7 juni 2017.

¹⁷³ Algemeen Bestuur, verslag vergadering 26 juni 2017.

gemeente Ridderkerk een reactie gegeven en is een amendement ingediend door de gemeente Barendrecht.¹⁷⁴

Het DB-lid namens Ridderkerk stelt in de DB-vergadering van 21 februari dat hij geen mandaat heeft om te spreken over een voorstel met financiële gevolgen voor de gemeente Ridderkerk, zonder een akkoord van de gemeenteraad van Ridderkerk. Volgens het vastgestelde verslag vindt geen van de DB-leden het echter noodzakelijk om het voorstel aan te houden tot een volgende DB-vergadering: het DB besluit met een meerderheid van 2 tegen 1 dat het voorstel, inclusief het amendement, aan het AB wordt voorgelegd.

Vervolgens wordt echter, tijdens de AB-vergadering, op 12 maart 2018, door het Ridderkerkse DB-lid gesteld dat er geen voorstel ter besluitvorming aan het AB kan worden voorgelegd omdat er geen unanimititeit zou zijn geweest in het DB. In het reglement van orde van het Dagelijks Bestuur is namelijk bepaald dat voorstellen waarvoor geen unanieme meerderheid is, moeten worden aangehouden en voorgelegd voor een stemming in een volgende DB-vergadering.¹⁷⁵ Dit was echter niet gebeurd. Een andere reden waarom, volgens het DB-lid, het voorstel niet zou kunnen worden geagendeerd als besluit, is dat het aanvankelijk als besprekingsstuk was ingediend voor de AB-vergadering. Pas na een ordevoorstel door een Barendrechts AB-lid is het als besluitstuk op de agenda geplaatst. Door de voorzitter wordt echter besloten dat artikel 7 lid 3 van het reglement van orde van het AB de mogelijkheid biedt om het voorstel ter besluitvorming te agenderen.

De daaropvolgende inhoudelijke bespreking van het voorstel leidt echter niet tot consensus. Volgens de AB-leden namens Ridderkerk kan alleen gesproken worden over de beheerkosten en niet over lokale heffingen ('waardecreatie'). Bovendien zijn zij het ook inhoudelijk niet eens met de uitgangspunten onderliggend aan het voorstel 'uitgangspunten waardecreatie en beheer' en het amendement. Een meerderheid van het AB (bestaande uit de leden namens Barendrecht en Rotterdam) van 6 tegen 4 besluit:

- dat de uitgangspunten redelijk zijn;
- het voorstel verder 'te becijferen';
- dat het DB in oktober 2018 terugkomt bij het AB met een voorstel te besluitvorming.

periode maart 2018 - heden

Door de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 zijn verschillende leden van het AB en het voltallige DB gewisseld. Het DB in nieuwe samenstelling vergadert voor het eerst op 9 juli 2018. De voorzitter in de vorige periode geeft daarbij een toelichting op de over te dragen zaken, waaronder 'waardecreatie en beheer'. Op 29 augustus 2018 wordt in de vergadering van het DB gemeld dat een extern bureau de eerste uitkomsten van een berekening van de beheerkosten heeft toegestuurd. Deze worden niet inhoudelijk besproken. Op de vergadering van het DB van 19 september 2018 wordt een memo van de directeur van de GR over waardecreatie en beheer besproken. De aanwezigen namens Ridderkerk zijn het echter niet eens met de inhoud van deze memo. Zo is maken van afspraken over de OZB-opbrengsten na afsluiting van de grondexploitatie voor de Ridderkerkse aanwezigen niet acceptabel. Het Ridderkerkse

¹⁷⁴ Voorstel uitgangspunten waardecreatie en beheer, ongedateerd en amendementen ingebracht door dhr. Vermaat, ongedateerd. Beide zijn op 13 februari 2020 ontvangen van een AB-lid.

¹⁷⁵ Dagelijks Bestuur Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, gewijzigd besluit reglement van orde DB, vastgesteld op 15 juni 2014.

DB-lid doet een tegenvoorstel dat overeenkomt met de afspraken die uiteindelijk (een jaar later) tot stand komen.

Vervolgens wordt een proces afgesproken waarbij directeur individueel spreekt met de DB-leden, de DB-leden hun colleges informeren en een 'slotnotitie' wordt besproken in het DB. In de periode tot de volgende vergadering, op 12 oktober 2018, vindt overleg plaats tussen de bestuurders en de directeur. Via e-mail is een aantal beslispunten verzameld die één voor één ter vergadering worden besproken:

- het beheer wordt tot einde looptijd uitgevoerd door de GR;
- de GR verzoekt Ridderkerk de kosten van het beheer (op basis van het onderzoek van Waal Partners) jaarlijks te vergoeden;
- er worden afspraken gemaakt tussen de GR en Ridderkerk met als doel de door de GR te betalen en betaalde OZB te compenseren, als sprake is van een negatieve grondexploitatie.
- de OZB-opbrengsten in de periode van 2,5 jaar na afloop van de GR worden verdeeld tussen de drie deelnemers.

Voor het laatste beslispunt blijkt geen meerderheid. Dit voorstel was volgens het DB-lid namens Barendrecht al een compromis, aangezien zij deze periode eigenlijk op 5 jaar had willen stellen. Voor het DB-lid namens Ridderkerk is dit beslispunt echter onbespreekbaar. Het DB-lid namens Rotterdam stelt dat de verdeling van OZB-opbrengsten eindigt met de GR. Uit een e-mail van de ambtelijke vertegenwoordiger van Rotterdam blijkt dat drie overwegingen een rol speelden om de OZB-inkomsten na de GR buiten beschouwing te laten:

- Rotterdam neemt deel aan de ontwikkeling van Reijerwaard om de regionale economie te versterken en niet om "geld te verdienen".
- De discussie over waardecreatie is voor een groot deel oneigenlijk omdat alleen de gemeenteraad van Ridderkerk kan bepalen of zij OZB-inkomsten (terug)betaald aan de GR.
- Het is niet goed voor het imago van de GR "als de discussie over waardecreatie te lang voortsleept en voer is voor een publiek debat".¹⁷⁶

Het DB-lid namens Barendrecht legt zich "in het licht van het bereikte" hier bij neer.

De overige beslispunten worden unaniem gesteund, waarbij wel wordt aangetekend dat de er afspraken moeten worden gemaakt over het niveau van het beheer en de oplevering en dat 'uitwerking van het besluit wordt gedelegeerd aan het DB onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad van Ridderkerk'. Verder wordt aangetekend dat de beheerkosten op basis van 'lump sum' en de werkelijke OZB-opbrengsten worden afgerekend.

Het voorstel wordt vervolgens ambtelijk uitgewerkt en in stemming gebracht op de volgende AB-vergadering op 29 oktober 2018.¹⁷⁷ Door AB-leden namens Barendrecht wordt opgemerkt dat het voorstel afwijkt van de eerdere notitie 'uitgangspunten waardecreatie en beheer' en het amendement en dat niet duidelijk is hoe het DB tot het huidige voorstel is gekomen. Hierbij speelde mee dat de vertrouwelijke DB-besluitenlijsten, waarin vaak ook een toelichting op de overwegingen en de discussie

¹⁷⁶ Email ambtenaar, 11 oktober 2018.

¹⁷⁷ Directeur GR, 'voorstel vaststellen waardecreatie en beheer', 19 oktober 2018.

was opgenomen, in deze periode niet werden verstuurd aan het AB.¹⁷⁸ Tevens wordt door één van de leden opgemerkt dat niet helder is wat het vervolg is als de gemeente Ridderkerk niet instemt met het voorstel. Om deze redenen stemt het betreffende lid niet in met het voorstel. Daar de andere AB-leden wel instemmen is er echter een ruime meerderheid voor het besluit. Tijdens de vergadering wordt door het Ridderkerkse DB-lid uitgesproken dat het college van Ridderkerk het voorstel steunt: het voorstel wordt 'bestuurlijk gedragen'. In het DB van 14 november wordt besloten om de gemeente Ridderkerk een brief te sturen met het voorstel cq verzoek. Deze brief wordt de volgende dag verstuurd.¹⁷⁹

De brief van de GR is uitgewerkt in een raadsvoorstel dat op 8 januari 2019 wordt besproken in het college van B en W van Ridderkerk en vervolgens geagendeerd in de raadscommissie Samen Wonen van 7 februari 2019.¹⁸⁰ Tijdens deze (deels besloten) behandeling in de raadscommissie blijkt dat er onvoldoende steun is voor het voorstel: de coalitiepartner EVR steunt het voorstel niet. Het Ridderkerkse DB-lid informeert het DB hier over tijdens de vergadering van 13 februari 2019 en stelt dat bespreking 'moeizaam verloopt'.

Het voorstel dat geagendeerd stond voor de gemeenteraad van Ridderkerk op 21 februari 2019 wordt teruggetrokken. In de DB-vergadering van 6 maart 2019 verklaart het Ridderkerkse DB-lid dat dit is gebeurd, omdat er geen meerderheid gevonden kon worden, onder andere vanwege de financiële onderbouwing. Hij wil nu verschillende scenario's voorleggen aan de gemeenteraad, waarbij het college de voorkeur uitspreekt voor het originele voorstel. De andere DB-leden laten weten verrast te zijn door het feit dat het voorstel van het Ridderkerkse DB-lid afwijkt van het verzoek van de GR. De DB-leden stellen voor om een brief te sturen aan de gemeenteraad van Ridderkerk of in te spreken tijdens de raadsvergadering. Dit is echter niet gebeurd, zo blijkt uit de notulen van de raadsvergadering van Ridderkerk en de raadsagenda.¹⁸¹

In het AB van 18 maart 2019 komt de besluitvorming in de gemeenteraad van Ridderkerk weer aan de orde. In deze vergadering stelt het Ridderkerkse DB-lid dat het voorstel op het laatste moment van de agenda van de raad van 21 februari is gehaald, omdat de onderbouwing behorende bij het voorstel niet tijdig kon worden aangeleverd.

Op 16 april 2019 wordt een gewijzigd voorstel besproken in het college van Ridderkerk. In dit voorstel worden vijf varianten voor de verdeling van beheerkosten en lokale heffingen uitgewerkt, waarbij het college de voorkeur uitspreekt voor een variant die afwijkt van hetgeen is overeengekomen in de GR (deze variant wordt toegelicht in paragraaf 2-2-2). Het voornaamste verschil is dat de OZB-heffingen gedurende de

¹⁷⁸ Dit wordt geconstateerd in de AB-vergadering van 12 maart 2018. De secretaris van de GR had hiertoe besloten omdat het versturen van de vertrouwelijke besluitenlijsten, wat tot dan toe praktijk was, niet gebruikelijk zou zijn bij gemeenschappelijke regelingen en in strijd met het reglement van orde van het DB. In de vergadering van 13 maart 2019 worden de vertrouwelijke besluitenlijsten weer geagendeerd, maar vermelden dan alleen de besluiten zelf. Er worden separate verslagen opgesteld die niet worden verzonden aan het AB.

¹⁷⁹ Dagelijks Bestuur Gemeenschappelijke regeling Nieuw-Reijerwaard, brief aan het college van B en W van Ridderkerk 'waardcreatie en beheer', 15 november 2018.

¹⁸⁰ Gemeenteraad Ridderkerk, Verzoek van de gemeenschappelijke regeling Nieuw-Reijerwaard over beheer, beheerskosten en OZB-opbrengsten, 7 februari 2019.

¹⁸¹ Gemeenteraad Ridderkerk, transcript van de raadsvergadering van 23 mei 2019; raadsagenda, <https://ridderkerk.raadsinformatie.nl/vergadering/590341/Gemeenteraad%2023-05-2019>, geraadpleegd op 17 maart 2020.

grondexploitatie niet in zijn geheel ten goede komen aan de GR, maar grotendeels worden gereserveerd door de gemeente Ridderkerk voor investeringen in het gebied.

Dit voorstel wordt doorgeleid naar de commissie Samen Wonen van de gemeenteraad van Ridderkerk van 9 mei 2019 en vervolgens vastgesteld in de gemeenteraad op 23 mei 2019.¹⁸²

In de DB-vergadering van 17 april wordt door de vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam gesteld dat hij 'kan leven' met deze variant als de GR ook een beroep kan doen op de reserve van Ridderkerk. Het Ridderkerkse DB-lid stelt echter dat dit de bevoegdheid is van de gemeenteraad. De andere DB-leden stellen geen vragen.

De DB-leden besluiten een apart overleg te plannen voorafgaand aan de behandeling in de gemeenteraad, maar hier is geen verslag van bewaard. In de volgende DB- en AB-vergaderingen keert het onderwerp 'waardecreatie en beheer' niet meer terug.

In de vergadering van het college van B en W van Barendrecht van 28 mei 2019 wordt wel gememoreerd dat de Ridderkerkse gemeenteraad 'een afwijkend besluit over de in het AB vastgestelde notitie beheerkosten en waardecreatie' nam dat resulteert in een verdeling van de OZB-inkomsten die ongunstiger is voor Barendrecht en Rotterdam. Het besluit zal door de wethouder Lokale initiatieven, wijkgericht werken, duurzame gemeente en cultuur worden besproken met de AB-leden namens Barendrecht.

In de DB-vergadering van 18 december 2019 vraagt het DB-lid namens Barendrecht naar de status van de afspraken over waardecreatie en beheer met de gemeente Ridderkerk. De directeur geeft aan dat het in het eerste kwartaal van 2020 wordt geagendeerd voor het DB. Aan het AB is toegezegd dat de overeenkomst in de vergadering van 30 maart 2020 wordt voorgelegd. Deloitte krijgt de opdracht om een prestatieovereenkomst op te stellen.

Door de DB-leden wordt op 17 februari 2020 geconstateerd dat het uitwerken van de besluiten van de GR en de gemeente Ridderkerk in een overeenkomst tussen beide nog moet plaatsvinden, dat vergt nog ambtelijke actie.¹⁸³ Dit proces is op het moment van ambtelijke afstemming van deze rapportage (2 april 2020) nog niet afgerond.¹⁸⁴

3-3 factoren totstandkoming

De lange duur van het proces van besluitvorming over lokale heffingen en beheerkosten kan ten eerste worden verklaard door de gebrekkige voorbereiding. Meermaals worden ambtelijk voorbereide conceptbesluiten als onvoldoende beoordeeld door bestuurders. Ook de bestuurlijke voorbereiding is gebrekkig. Ten aanzien van de lokale heffingen en beheerkosten, maar ook bij andere dossiers, wordt door bestuurders van de GR regelmatig teruggekomen op eerder gedane uitspraken of besluiten omdat het politiek draagvlak in de eigen gemeente er niet (meer) is. Dit vermindert de effectiviteit van de besluitvorming binnen de GR. Bovendien wordt een potentieel voordeel van de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling, namelijk het organiseren van invloed van gemeentebesturen 'aan de voorkant' van besluitvorming hierdoor niet verzilverd.

¹⁸² Gemeenteraad Ridderkerk, brief 'verzoek beheer, beheerkosten en OZB-opbrengsten Nieuw Reijerwaard', 24 mei 2019.

¹⁸³ Interview DB-leden.

¹⁸⁴ E-mail medewerker GR, 2 april 2020.

Door de gebrekkige ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding, in combinatie met de lage frequentie van vergaderingen en de doorlooptijd van onderzoeken door externe bureaus, ontstaat flinke vertraging in het besluitvorming. Ook zijn er lange ‘pauzes’ in de besluitvorming waarvoor geen duidelijke reden is.

De tweede factor die de lange duur van de besluitvorming verklaard is de verstoorde bestuurlijke verhouding tussen Ridderkerk enerzijds en Barendrecht, Rotterdam anderzijds in de periode tot de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018. Door deze verstoorde verhoudingen binnen de GR, waaraan ook de AB- en DB-leden namens Barendrecht bijdroegen, lukte het niet om in de GR consensus te bereiken over de verdeling van de lokale heffingen en beheerkosten. Slechts door stemmingen en (daarbij) coalitievorming tussen Barendrecht en Rotterdam bleek besluitvorming over dit onderwerp in beide gremia mogelijk.

Nadat het DB en AB na de gemeenteraadsverkiezingen een nieuwe samenstelling kregen is door de DB-leden van Barendrecht en Ridderkerk toenadering gezocht. Dat leidde er toe dat daarna relatief snel vrijwel unanieme overeenstemming werd bereikt over een voorstel over de verdeling van lokale heffingen en beheerkosten.

voorbereiding besluitvorming

De rekenkamer constateert dat de besluitvorming over de verdeling van de beheerkosten en lokale heffingen lang heeft geduurd. Waarschijnlijk is al vanaf het voorjaar van 2016 binnen de GR gesproken over de verdeling. Tot op heden zijn echter nog geen nieuwe afspraken vastgelegd in een overeenkomst tussen de GR en de gemeente Ridderkerk.

Een verklaring voor deze langdurige besluitvorming is de klaarblijkelijk gebrekkige voorbereiding van de besluiten in het AB en DB. Verschillende keren worden concept-besluiten terugverwezen naar de ambtelijke organisatie, omdat de (cijfermatige) onderbouwing en uitwerking niet op orde of onvolledig is.¹⁸⁵

Ook de bestuurlijke voorbereiding van besluiten schoot te kort. Met name de Ridderkerkse vertegenwoordigers komen in de DB-vergaderingen meermaals terug op eerder gedane uitspraken, klaarblijkelijk omdat zij geen bestuurlijke ‘rugdekking’ in hun college hebben georganiseerd. Zo stelt het Ridderkerkse DB-lid ter vergadering dat er bestuurlijk draagvlak is voor het voorstel van de GR inzake waardecreatie en beheer, terwijl uit het vervolg blijkt dat dit niet het geval is: het college spreekt in de toelichting bij het raadsvoorstel de voorkeur uit voor een andere variant van de verdeling.

Dit patroon is ook zichtbaar bij andere onderwerpen. Zo blijkt uit notities van vergaderingen van het college van Barendrecht dat het Ridderkerkse DB-lid in juli 2016 aanbiedt het aandeel van Barendrecht over te nemen, maar uiteindelijk tegen het voorstel stemt van het DB-lid namens Barendrecht om deze optie verder te onderzoeken.¹⁸⁶ Ook ten aanzien van de besluitvorming over de renovatie van de IJsselmondse Knoop wordt door de bestuurders teruggekomen op initiële plannen. De ambitie en focus van de betrokken overheden veranderen met de wijziging van de

¹⁸⁵ Door een ambtenaar van Barendrecht wordt bevestigd dat de GR, maar ook bestuurders van de GR, zich te weinig proactief opstelden, waardoor de afstemming over onder andere de beheerkosten en de herinrichting van de IJsselmondse knoop te lang duurde. Bron: interview ambtenaar.

¹⁸⁶ Bron: notities vergaderingen college van B en W Barendrecht, 12 juli, 16 augustus, 20 en 27 september 2016.

politieke samenstelling van bestuurscolleges. Het is de vraag of deze nieuwe ambities op tijd bij de GR Nieuw Reijerwaard terecht zijn gekomen. In dit stadium is het niet mogelijk meer ontwerpen aan te passen. Wijzigingen leiden, als gevolg van bezwaartermijnen, tot veel tijdverlies.¹⁸⁷ Doordat in deze drie gevallen de eigen colleges van b en w niet werden meegenomen werd een potentieel voordeel van juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling, namelijk directe betrokkenheid van de bestuurders, niet verzilverd.

Door het terugverwijzen van notities naar de ambtelijke organisatie, het terugkomen op eerdere besluiten door bestuurders, de lage frequentie van vergaderingen en de doorlooptijd van onderzoeken door externe bureaus, ontstaat flinke vertraging in de besluitvorming. Ook zijn er lange periodes waarin geen voortgang zichtbaar is in het dossier. Zo is reeds in mei 2019 een besluit genomen in de gemeenteraad van Ridderkerk over het verzoek van de GR inzake waardecreatie en beheer. In de periode tot heden zijn echter geen formele afspraken als beslispunt ingebracht in het DB. Ook in de periode januari 2014 tot april 2017 heeft het onderwerp beheerkosten niet (zichtbaar) op de agenda van het DB/AB gestaan.¹⁸⁸ Volgens de (toenmalige) voorzitter zou het onderwerp wel de aandacht hebben van het DB, maar hadden andere onderwerpen meer prioriteit. Ook kan het DB, mede door het aantreden van een nieuwe directeur, geen harde toezeggingen doen met betrekking tot het moment van besluitvorming over dit onderwerp.¹⁸⁹

Overigens wordt door verschillende betrokkenen opgemerkt dat over dit onderwerp al bij de oprichting van de GR afspraken hadden moeten worden gemaakt, maar dat dit is verzuimd.¹⁹⁰ Over de redenen waarom dit niet is gebeurd leven verschillende ideeën:

- er zou consensus zijn dat deze opbrengsten aan Ridderkerk toebehoorden omdat het bedrijventerrein op het grondgebied van Ridderkerk ligt;
- Barendrecht en Ridderkerk wilden op dat moment geen discussiepunt maken van dit onderwerp omdat dit in de verhouding met Ridderkerk te gevoelig lag;¹⁹¹
- men zou eenvoudigweg verzuimd kunnen hebben om over dit onderwerp na te denken ten tijde van de oprichting van de GR.¹⁹²

Het is nu echter lastig om te reconstrueren wat de beweegredenen waren van de toenmalige bestuurders om geen afspraken te maken over de lokale heffingen en beheerkosten. Wel kan worden geconstateerd dat, zowel de GR als de gemeenteraden van Ridderkerk en Barendrecht, zich voorafgaand aan de oprichting van de GR bewust waren van de forse OZB-inkomsten die zouden ontstaan voor Ridderkerk. Door de

¹⁸⁷ Bron: verslag DB 6 maart 2019, interview medewerkers GR.

¹⁸⁸ Door één AB-lid wordt in de AB-vergadering van 20 maart 2017 gesteld dat over dit onderwerp ook gesproken zou zijn in de vergadering van 21 december 2015 en dat toen was toegezegd dat hier uitsluitsel over zou komen. Dat is echter niet gebeurd. De rekenkamer constateert dat deze veronderstelde toezegging niet is opgenomen in het verslag van de vergadering van 21 december 2015.

¹⁸⁹ Verslag vergadering AB, 20 maart 2017.

¹⁹⁰ Interviews AB-leden en interview ambtenaar.

¹⁹¹ Deze twee theorieën komen aan de orde in Berenschot, 'evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard', 23 oktober 2017. In de ambtelijke reactie van de gemeente Barendrecht op deze nota wordt opgemerkt: "Ten opzichte van andere GR-en zijn ook een heleboel zaken niet genoemd, wat wel gebruikelijk is. Dit is niet vastgelegd vanwege de situatie toen. Ridderkerk is 'gedwongen' om mee te doen, veel ruimte om ook nog afspraken te maken was er niet. Hierdoor is de situatie ontstaan dat Ridderkerk zegt: niet vastgelegd, dus geen afspraken en Barendrecht en Rotterdam zeggen; niet vastgelegd, dat moet alsnog". Ambtelijke reactie Barendrecht, ontvangen 16 april 2020.

¹⁹² Interview AB-lid.

toenmalige kwartiermaker van de GR is in reactie op een vraag van de Ridderkerkse en Barendrechtse CDA-fracties opgemerkt dat het “voorstelbaar is dat de GR met Ridderkerk een afspraak maakt over de inkomsten van de OZB en het onderhoud en dergelijke in het gebied”¹⁹³.

bestuurlijke verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen binnen het DB en AB is een andere factor die van invloed is geweest op de totstandkoming van de huidige verdeling. Door het merendeel van de geïnterviewden wordt aangegeven dat de langdurige besluitvorming voornamelijk het gevolg is van een slechte verstandhouding en dito samenwerking tussen de DB- en AB-leden in de periode tot de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. In de periode voor de verkiezingen zouden de Barendrechtse en Ridderkerkse leden ‘rug tegen rug’ staan in de GR. Er waren ‘clashes over van alles’ en de lokale belangen stonden centraal.¹⁹⁴ Informeel en op persoonlijk vlak vonden vertegenwoordigers van Ridderkerk enerzijds en Barendrecht en Rotterdam anderzijds elkaar niet, wat de samenwerking niet bevorderde.¹⁹⁵ Dit beeld wordt bevestigd door de verslagen van de DB- en AB-vergaderingen. Meermaals is sprake van stevige discussies tussen de AB- en DB-leden namens Barendrecht en Rotterdam en de leden namens Ridderkerk, waarbij het niet lukt om tot consensus te komen over zowel proces als inhoud. Slechts door stemmingen en (daarbij) coalitievorming tussen Barendrecht en Rotterdam was besluitvorming over dit onderwerp in beide gremia mogelijk. Uit college-aantekeningen blijkt dat het Barendrechtse en Rotterdamse DB-lid voorafgaand aan DB-vergaderingen hun strategie afstemden.¹⁹⁶ Het college van Barendrecht stemt ook af met de Barendrechtse AB-leden over de besluitvorming binnen de GR.¹⁹⁷

De bestuurlijke verhoudingen zijn aanmerkelijk verbeterd in de periode na de gemeenteraadsverkiezingen, zo stelt het merendeel van de geïnterviewden (zie kader). Door de huidige DB-leden namens Barendrecht en Ridderkerk wordt gesteld dat er bewust voor is gekozen om toenadering tot elkaar te zoeken.¹⁹⁸ Door een DB-lid wordt verder opgemerkt dat de betere bestuurlijke verhoudingen ook een positief effect zouden hebben op de gronduitgifte van Nieuw Reijerwaard.¹⁹⁹

effect bestuurlijke verhoudingen op gronduitgifte

Na de verkiezingen zijn volgens verschillende geïnterviewden de bestuurlijke verhoudingen verbeterd, waarna snel overeenstemming werd bereikt over de verdeling van heffingen en beheerkosten en vervolgens, eerst intern en daarna met de gemeente Ridderkerk. De verbeterde verhoudingen, in combinatie met de aanstelling van een nieuwe directeur, zouden tevens van invloed zijn geweest op de gronduitgifte. De rekenkamer merkt echter in dit kader op dat in de gehele regio sprake is van een

¹⁹³ Gemeenteraad Ridderkerk, ‘beantwoording vragen en opmerkingen Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard’, versie 24 augustus 2011 en Gemeenteraad Barendrecht, beantwoording vragen CDA fractie 28 augustus 2011 inzake GR Nieuw Reijerwaard’, 30 augustus 2011. De vraag luidde: “Gedurende de looptijd van de GREX is er al sprake van forse inkomsten uit OZB en leges. Komen die allemaal Ridderkerk toe en zijn die dan bestemd ter dekking van de toekomstige kosten, na de GREX periode? Dit is wel van belang vanwege de vermoedelijke zeer lange periode van de GREX.”

¹⁹⁴ Interview DB-leden, interview ambtenaar.

¹⁹⁵ Interview medewerkers GR.

¹⁹⁶ Notities college van B en W Barendrecht, 30 september 2014 en 12 oktober 2017. Dat sprake was van coalitievorming wordt bevestigd in een interview. Bron: interview.

¹⁹⁷ Notities vergaderingen college van B en W Barendrecht, 19 en 26 augustus 2014, 1 februari en 28 mei 2018.

¹⁹⁸ Interview DB-leden.

¹⁹⁹ Interview DB-leden.

aantrekkende vraag naar bedrijventerreinen. Hoewel de toegenomen vraag ook verband houdt met het door herstructurering dalende aanbod van bedrijventerreinen in de regio Rijnmond,²⁰⁰ volgt de aantrekkende vraag naar nieuwe kavels in belangrijke mate de conjunctuur.²⁰¹ Daarbij valt op dat de gronduitgifte op andere nieuwe bedrijventerreinen in de regio zoals Oude Land en Prisma (Lansingerland), Logistiek Park A12/ Distripark A12 (Waddinxveen)²⁰² en Harnaschpolder (Midden-Delfland) in de periode tot en met 2018 sneller verliep dan op Nieuw Reijerwaard.²⁰³ Een mogelijke verklaring is dat deze parken geen specifiek label hebben of een breder label (logistiek, distributie) dan Nieuw Reijerwaard. Hoewel een direct verband met de gronduitgifte onwaarschijnlijk is, vergde het dossier 'waardecreatie en beheer' wel veel bestuurlijke aandacht van het DB en AB in de periode tot het voorjaar van 2019.²⁰⁴ Deze aandacht is ten koste gegaan van andere onderwerpen. Overigens vragen ook andere dossiers, zoals de afspraken met een ondernemer die als 1^e een kavel aanschafte en de wisseling van directeuren, veel (negatieve) aandacht van de GR.

Door een AB-lid wordt opgemerkt dat de relatief vlotte besluitvorming na de verkiezingen slechts mogelijk was, doordat "Ridderkerk financieel een betere deal" ten opzichte van het eerdere voorstel van de GR heeft gekregen.²⁰⁵ Ook door andere geïnterviewden wordt opgemerkt dat zowel het proces als de uiteindelijke uitkomst van het proces niet is zoals gewenst. Het zou echter wel het hoogst haalbare zijn voor Barendrecht.²⁰⁶

²⁰⁰ NEO Observatory en Erasmus University in opdracht van de MRDH, Regioverkenning 2019, december 2019.

²⁰¹ Provincie Zuid-Holland, Beschikbare bedrijventerreinen Zuid-Holland per januari 2018, p.10.

²⁰² Logistiek Park A12 is een uitbreiding van Distripark A12. Een onderdeel van Logistiek Park A12, namelijk 7 ha van Vredenburg-Glasparel + is specifiek bestemd voor 'agribusiness'.

²⁰³ Ibid, p.9.

²⁰⁴ Interview medewerkers GR en interview AB-lid.

²⁰⁵ Interview.

²⁰⁶ Interview DB-leden, interview AB-lid, interview ambtenaar.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

procedures

In de herfst van 2019 is het onderzoek van start gegaan. De opzet van het onderzoek is op 19 december 2019 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 2 april 2020 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie van Barendrecht, Ridderkerk en de GR Nieuw Reijerwaard voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 14 mei 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport

gehanteerde onderzoeksmethodes

De bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op analyses van interne en externe (gemeentelijke) documentatie, gesprekken met betrokkenen en raadpleging van externe juridische en financiële experts.

documentenanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft onder meer relevante wetgeving, visie-documenten, beleidsstukken, interne notities en presentaties, juridische en financiële adviezen, business cases, notulen van (college-)vergaderingen, beantwoording van schriftelijke vragen, raadsstukken en wet- en regelgeving. In bijlage 2 staan de documenten opgesomd die in dit rapport zijn geraadpleegd. De verslagen van AB en DB vergaderingen en de aantekeningen van de vergaderingen van het college van B en W van Barendrecht zijn niet apart vermeld.

vertrouwelijkheid/ geheime stukken

Een groot deel van de documenten in het dossier is vertrouwelijk of geheim. De Rekenkamer Barendrecht acht een uiterst zorgvuldige omgang met vertrouwelijke gemeentelijke documenten van groot belang en handelt volgens de regelgeving die daarvoor is opgesteld.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek met verschillende personen binnen en buiten de gemeente gesproken. In totaal zijn zeven personen geïnterviewd. Van alle gesprekken zijn concept-verslagen gemaakt waarop wederhoor is toegepast alvorens de verslagen definitief zijn gemaakt. De definitieve verslagen maken onderdeel uit van het onderzoeksdossier. Er zijn interviews gehouden met de wethouder Lokale initiatieven, wijkgericht werken, duurzame gemeente en cultuur van Barendrecht tevens de huidige vicevoorzitter van het Dagelijks Bestuur van de GR, de wethouder Economie, bedrijfsvoering, sport, dierenwelzijn en maatschappelijk vastgoed van Ridderkerk, tevens de huidige voorzitter van het Dagelijks Bestuur, twee leden van het Algemeen Bestuur van de GR, twee leidinggevendenden van de GR en een ambtenaar van de Afdeling Advies en Ruimte van de BAR-organisatie. Tevens is

telefonisch gesproken met een medewerker van de GR en een medewerker van de gemeente Ridderkerk.

bijlage 2 bronnen

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

gemeente Barendrecht

- College van B en W Barendrecht, 'subsidiebeschikking PZH-overdracht FES subsidie aan gemeente Barendrecht', 9 december 2014.
- College van B en W, 'Barendrecht Toekomstbestendig 2018-2022', november 2018.
- College van B en W, toelichting raadsvoorstel: 'aangaan gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard met de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk, 30 augustus 2011.
- College van B en W Barendrecht, brief aan dijkgraaf en heemraden waterschap Hollandse Delta: 'beheer na reconstructie IJsselmondse Knoop', 22 mei 2019.
- EVB, CDA, SGP-ChristenUnie, coalitieakkoord 2016-2018, 25 november 2016.
- EVB, VVD, D66, 'Een sterk Barendrecht, doe mee!' Coalitieakkoord 2014-2018, 2 mei 2014.
- Gemeente Barendrecht, 'visie op Barendrecht 2025 – Barendrecht investeert in ontmoeting', vastgesteld op 29 november 2008.
- Gemeente Barendrecht, concept gebiedsperspectief en ontwikkelagenda Dutch Fresh Port, juni 2019.
- Gemeente Barendrecht, concept gebiedsperspectief en ontwikkelagenda Dutch Fresh Port, juni 2019.
- Gemeente Barendrecht, 'Evaluatie strategische visie Barendrecht', zomer 2017.
- Gemeente Barendrecht, koersdocument: 'de stationstuinen', versie september 2019.
- Gemeenteraad Barendrecht, 'begroting 2020 meerjarenraming 2021-2023', vastgesteld op 12 november 2019.
- Gemeenteraad Barendrecht, 'Visie op Barendrecht 2025', vastgesteld op 29 september 2008.
- Gemeenteraad Barendrecht, besluit 'gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard', 13 september 2011.
- Gemeenteraad Barendrecht, brief aan GR Nieuw Reijerwaard 'zienswijze begroting 2020', 11 juni 2019.
- Gemeenteraad Barendrecht, Derde wijziging gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard', vastgesteld op 18 februari 2020.
- Gemeenteraad Barendrecht, Toelichting kadervoorstel aan raad 'Nieuw Reijerwaard 6.0', vastgesteld op 18 januari 2011.
- Gemeenteraad Barendrecht, motie accountantscontrole GRNR, verworpen op 18 december 2018.
- Gemeenteraad Barendrecht, nota 'Verbonden partijen 2016-2020', vastgesteld op 1 maart 2016. Gemeenteraad Barendrecht, 'kadernota verbonden partijen', vastgesteld op 29 september 2008, van toepassing.
- College van B en W Barendrecht notities vergaderingen college van B en W Barendrecht, 19 en 26 augustus, 30 september 2014, 12 juli, 16 augustus, 20 en 27 september 2016 en 12 oktober 2017 en 1 februari en 28 mei 2018.
- Gemeente Barendrecht, offerteuitvraag onderzoek mobiliteitsagenda Dutch Fresh Port, 16 maart 2020.

- Gemeenteraad Barendrecht, beantwoording vragen CDA fractie 28 augustus 2011 inzake GR Nieuw Reijerwaard', 30 augustus 2011.
- Gemeenteraad Barendrecht, nota 'Verbonden partijen 2016-2020', vastgesteld op 1 maart 2016.
- Gemeenteraad Barendrecht, raadsvoorstel 'Evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard', vastgesteld op 6 maart 2018.
- Gemeenteraad Barendrecht, raadsvoorstel 'Rapport evaluatie positie Barendrecht in de gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard', vastgesteld op 6 maart 2018.
- Gemeenteraad Barendrecht, raadsvoorstel: 'beëindiging Ontwikkelmaatschappij Midden-IJsselmonde', vastgesteld op 17 november 2015.
- Gemeenteraad Barendrecht, schriftelijke vragen 'Ontwikkeling groot nieuw bedrijventerrein voor AGRO food in Rotterdamse haven', 1 mei 2019.
- Gemeenteraad van Barendrecht, 'amendement zienswijze ontwerpbegroting GR 2018 Nieuw Reijerwaard', aangenomen op 30 mei 2017.
- Gemeenteraad van Barendrecht, 'amendement zienswijze ontwerpbegroting GR 2018 Nieuw Reijerwaard', aangenomen op 30 mei 2017.

gemeente Ridderkerk

- College van B en W Ridderkerk, brief aan dijkgraaf en heemraden waterschap Hollandse Delta: 'beheer na reconstructie IJsselmondse Knoop', 24 mei 2019.
- Gemeente Ridderkerk, ambtelijke notitie 'ontwikkeling polder Nieuw Reijerwaard', 8 augustus 2008.
- Gemeenteraad Ridderkerk, Business case Nieuw Reijerwaard, behandeld in de raadsvergadering van 9 oktober 2008.
- Gemeenteraad Ridderkerk, brief 'verzoek beheer, beheerkosten en OZB-opbrengsten Nieuw Reijerwaard', 24 mei 2019.
- Gemeente Ridderkerk, Gemeentelijk rioleringsplan 2018-2022, versie 17 januari 2018.
- Gemeenteraad Ridderkerk, amendement herontwikkeling Nieuw Reijerwaard, gemeentestukken: 2008 – 59.
- Gemeenteraad Ridderkerk, transcript van de raadsvergadering van 23 mei 2019; raadsagenda, <https://ridderkerk.raadsinformatie.nl/vergadering/590341/Gemeenteraad%2023-05-2019>, geraadpleegd op 17 maart 2020.
- Gemeenteraad Ridderkerk, geamendeerd raadsvoorstel herontwikkeling Nieuw Reijerwaard, vastgesteld op 9 oktober 2008.
- Gemeenteraad Ridderkerk, notulen raadsvergaderingen 24 maart en 22 september 2011.
- Gemeenteraad Ridderkerk, programmabegroting 2020 en Meerjarenraming 2021-2023 Ridderkerk, vastgesteld op 7 november 2019.
- Gemeenteraad Ridderkerk, raadsvoorstel 'Verzoek van het bestuur van de GRNR over beheer, beheerskosten openbare ruimte en OZB-opbrengsten', vastgesteld op 23 mei 2019.
- Gemeenteraad Ridderkerk, Verzoek van het bestuur van de GRNR over beheer, beheerskosten openbare ruimte en OZB-opbrengsten, 23 mei 2019.
- Gemeenteraad Ridderkerk, 'beantwoording vragen en opmerkingen Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard', versie 24 augustus 2011

gemeente Rotterdam

- College van B en W Rotterdam, brief wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening aan de commissie voor Fysieke Infrastructuur, Buitenruimte en Sport en aan de

Commissie Economische en Sociale Zaken, Milieu en Vervoer: 'ontwikkeling Nieuw Reijerwaard', 7 mei 2009.

- College van B en W Rotterdam, toelichting raadsvoorstel: 'aangaan gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard met de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk', 30 augustus 2011.
- Gemeenteraad van Rotterdam, raadsvoorstel 'Grondverwerving voor de realisatie van het toekomstige bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard te Ridderkerk', vastgesteld op 14 mei 2009

gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard

- Algemeen Bestuur Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, jaarrekening 2018, vastgesteld op 18 maart 2019.
- Algemeen Bestuur Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, tussentijdse rapportage 2 van 2019, besproken in de AB-vergadering van 4 november 2019.
- Algemeen Bestuur GRNR, besluit 'grondexploitatie 2019', vastgesteld op 4 november 2019.
- Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, Actualisatie grondexploitatie per 31-12-2019 (nog niet vastgesteld), ontvangen op 2 april 2020.
- Colleges van B en W Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam, 'aanvullende overeenkomst/ opdracht aan GR Nieuw Reijerwaard, 13 september 2011.
- Dagelijks Bestuur Gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard, brief aan het college van B en W van Ridderkerk 'waardecreatie en beheer', 15 november 2018.
- Dagelijks Bestuur Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, gewijzigd besluit reglement van orde DB, vastgesteld op 15 juni 2014.
- Dagelijks Bestuur GR Nieuw Reijerwaard, brief aan de gemeenteraad: 'oprichting coöperatieve vereniging parkmanagement Nieuw Reijerwaard'. 13 november 2019.
- Dagelijks Bestuur van GR, brief aan de gemeente Barendrecht 'Derde wijziging gemeenschappelijke regeling Nieuw Reijerwaard', 13 november 2019.
- Directeur GR, 'voorstel vaststellen waardecreatie en beheer', 19 oktober 2018.
- GR Nieuw Reijerwaard, Actualisatie grondexploitatie per 31-12-2019 (concept).
- Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, memo 'raadsbesluit waardecreatie en beheer', 1 juli 2019.
- Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard, stand van zaken uitgifte, ontvangen 31 januari 2020.

provincie Zuid-Holland

- Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, besluit 'subsidieverlening project groene inpassing bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard', 10 oktober 2018.
- Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, besluit 'verlening projectsubsidie Nieuw Reijerwaard', 19 december 2013;
- Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, voordracht aan Provinciale Staten Subsidiekader voor de "Alternatieve locaties Hoeksche Waard" Westelijke Dordtse Oever (WDO) te Dordrecht en Nieuw Reijerwaard te Ridderkerk, 31 maart 2010;
- Provinciale Staten van Zuid-Holland, Inpassingsplan Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard, 26 juni 2013. Geraadpleegd via <https://ruimtelijkeplannen.zuid-holland.nl>, op 28 november 2019.
- Provinciale Staten Zuid-Holland, Nieuw Besluit Exploitatieplan bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard, vastgesteld op 12 november 2014.
- Provincie Zuid-Holland, Beschikbare bedrijventerreinen Zuid-Holland per januari 2018 (ongedateerd).

voormalige Stadsregio/ MRDH

- Dagelijks Bestuur Stadsregio, brief aan de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland “Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard en Ridderkerklijn”, 21 december 2010.
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Ontwerp begroting 2020 en meerjarenbeeld 2021-2023 Samen aan het werk!, vastgesteld op 12 juli 2019,
- Stadsregio Rotterdam en provincie Zuid-Holland, Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020, vastgesteld op 12 oktober 2005 (PZH) en 9 november 2005 (Stadsregio).
- Stadsregio Rotterdam, rapportage Regionale Wegenstudie 2012, 6 februari 2013.
- Stadsregio Rotterdam, Regionale Investeringsprogramma Verkeer en Vervoer 2011-2014, vastgesteld op 2 februari 2011.
- Stadsregio Rotterdam, brief aan de colleges van b en w van Ridderkerk, Rotterdam en Barendrecht ‘Nieuw Reijerwaard uitzonderen van omslagheffing’, 26 april 2011.

wet -en regeleving, jurisprudentie

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en behelst een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling.
- Crisis en Herstelwet
- Gemeenschappelijke regeling bedrijvenpark Rengers, 13 februari 1995;
- Gemeenschappelijke regeling Bedrijvenschap Harnaschpolder, 12 december 2017;
- Gemeenschappelijke regeling Bijsterhuizen Nijmegen en Wijchen, 25 november 2015;
- Gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente, 9 december 2015.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:3600, 25 november 2015.
- Raad van State, ECLI:NL:RVS:2015:3600, 25 november 2015.
- Stadsregio Rotterdam, Omslagverordening 2005, 11 februari 2005.
- Staatsblad 2014, 557
- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Wet Ruimtelijke Ordening.

websites

- <https://www.agf.nl/article/160856/van-oers-united-gaat-bouwen-in-dinteloord/>, geraadpleegd op 2 maart 2020.
- <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort>, geraadpleegd op 16 januari 2020.
- <https://www.nieuwreijerwaard.eu/www/Projectinfo/Historie/>.
- <https://www.nieuwreijerwaard.eu/www/Projectinfo/Historie/>.
- <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl1df6csaizm>, geraadpleegd op 3 februari 2020.
- <https://www.ruimtelijkeplannenzuidholland.nl/pip/NL.IMRO.9928.DOSx2011x0000029IP-VA01>, geraadpleegd op 16 januari 2020.
- <https://www.ruimtelijkeplannenzuidholland.nl/pip/NL.IMRO.9928.DOSx2011x0000029IP-VA01>.

onderzoeken

- Berenschot, ‘evaluatie positie Barendrecht in GR Nieuw Reijerwaard’, 23 oktober 2017.
- BHV in opdracht van Stadsregio Rotterdam, Verkeersstudie IJsselmondse Knoop en Nieuw Reijerwaard Eén integrale aanpak voor de verkeersafwikkeling, oktober 2009.
- Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard (concept), 2 maart 2020.

- Buck Consultants, Evaluatie agrofood label Nieuw Reijerwaard Eindrapportage, 13 maart 2020.
- Bureau Stedelijke Planning, rapportage 'Marktconforme grondprijzen Nieuw Reijerwaard', 31 augustus 2018 en 5 september 2019.
- Deloitte in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven, oktober 2014.
- Deloitte, Juridische vormgeving samenwerking Nieuw Reijerwaard, 10 december 2010, p. 29.
- Deloitte, Presentatie van bevindingen uit het onderzoek naar inzicht in de directe geldstromen gerelateerde aan de ontwikkeling van het bedrijventerrein Nieuw-Reijerwaard, 30 oktober 2017.
- Directieteam BAR, memo 'Spanningsgebieden m.b.t. (beleids)thema's', 12 december 2014.
- Ecorys (2011) Ruimtebehoefteraming Stadsregio Rotterdam.
- Goudappel Coffeng, Second opinion verkeersafwikkeling IJsselmondse Knoop, 1 oktober 2019
- De Groot et al, Agglomeration Externalities, Innovation and Regional Growth: Theoretical Perspectives and Meta-Analysis, working paper, 2008.
- Hillenraad (2011), Onderzoeksrapport bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard
- Louw, E. en de Vor, F, De economische betekenis van bedrijventerreinen ESB 93(4541) 22 augustus 2008.
- Metrum, Toelichting beoordeling grondexploitatie en risicoanalyse Nieuw Reijerwaard – Beoordeling opbrengsten, 10 maart 2015.
- NEO Observatory en Erasmus University in opdracht van de MRDH, Regioverkenning 2019, december 2019.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2007), Clusters en economische groei, Den Haag: PBL.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2009), 'De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering', Den Haag: PBL.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2015), 'de toekomst van bedrijventerreinen' Den Haag: PBL.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2015), 'De economie van de stad', Den Haag: PBL.
- Royal Haskoning DHV, Verkeerssimulaties IJsselmondse Knoop, 26 september 2018
- Stec groep, rapportage 'grondprijzen Nieuw Reijerwaard, 14 maart 2016.
- Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008), 'Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen'.
- Twynstra Gudde, 'advies verbetering samenwerking Dutch Fresh Port', 18 november 2019.
- van der Weerdt (2018), N. et al, (2018) Food fort he Future, innovatievermogen van het Rotterdam Food Cluster.
- Van Dinteren, J. De hoogte van grondprijzen voor bedrijventerreinen, Economisch Statistische Berichten Jaargang 97 (4641) 17 augustus 2012;
- VNG (2017), Duurzame alternatieven in lokale heffingen. Inventarisatie. Den Haag: VNG.
- VROM-raad, VROM-raad (2006), Werklandschappen; een regionale strategie voor bedrijventerreinen, Advies nr. 53, Den Haag: VROM-raad.
- Waal en Partners, Ontwerpnotitie Beheer en onderhoudsplan, 11 september 2018.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Het borgen van publiek belang', Den Haag: WRR.

overig

- CBS, tabel arbeidsdeelname regionale indeling 2017, 16 februari 2018.
- Commissie BBV, Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019, juli 2019.
- Colleges van b en w van de gemeenten Rotterdam, Ridderkerk en Barendrecht, de dagelijkse besturen van de Stadsregio en de Drechtsteden en de directie van het Havenbedrijf Rotterdam N.V. aan De Minister van Economische Zaken en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, brief 'alternatievenonderzoek Hoeksche Waard', 28 januari 2009.
- Dijkgraaf waterschap Hollandse Delta, brief 'instemming voorkeursvariant IJsselmondse Knoop', 12 maart 2019.
- Minister van Economische Zaken, Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, colleges van B en W van de gemeentes Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam, 'Bestuurlijke overeenkomst bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard', ondertekend op 12 november 2009.
- Rijksoverheid, Nota 'Ruimte voor ontwikkeling vastgesteld' in de ministerraad van 23 april 2004.
- VBO Fresh World, brief aan de gemeenteraad van Barendrecht, 3 april 2015.
- VBO Fresh World, juni 2013. Jaargang 24, nr. 2.
- Voorstel uitgangspunten waardecreatie en beheer, ongedateerd en amendementen ingebracht door dhr. Vermaat, ongedateerd. Beide zijn op 13 februari 2020 ontvangen van een AB-lid.

bijlage 3 afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
AGF	aardappelen, groente en fruit
BAR(-organisatie)	gezamenlijke ambtelijke organisatie van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk
B.V.	besloten vennootschap
CDA	Christen-Democratisch Appèl (politieke partij)
DB	Dagelijks Bestuur
B en W	burgemeester en wethouders
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BV	besloten vennootschap
EVB	Echt voor Barendrecht (politieke partij)
GR	gemeenschappelijke regeling
GREX	grondexploitatie
ISCO	International Standard Classification of Occupations
mln.	miljoen
MRDH	Metropool Regio Rotterdam Den Haag
NR	Nieuw Reijerwaard
NV	naamloze vennootschap
OZB	onroerendezaakbelasting
PZH	provincie Zui

de rekenkamer

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van zes jaar.

doel

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

positie

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

onderzoek

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

publicaties

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



Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.barendrecht.nl

uitgave
Rekenkamer Barendrecht
juni 2020



fotografie
Nieuw Reijerwaard
Jan Kok
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland