

“Floriade 2012 in perspectief

*Managen van verwachtingen,
sturen van resultaten”*

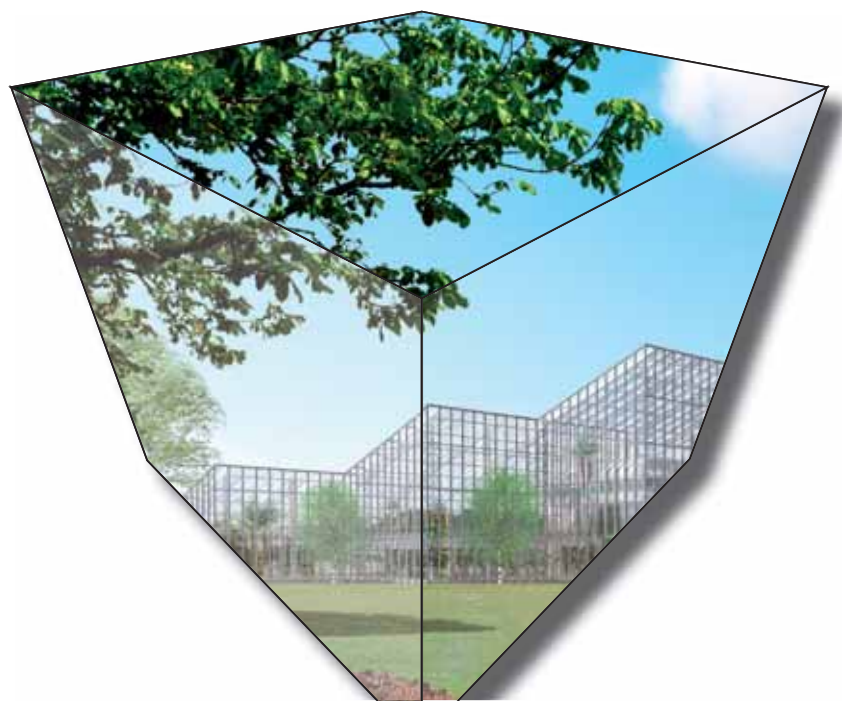


“Floriade 2012 in perspectief.

***Managen van verwachtingen,
sturen van resultaten.”***

Eindrapport Commissie Onderzoek Floriade (‘Commissie Hendrikx’)

Horst aan de Maas, 21 november 2013



INHOUDSOPGAVE

DEEL 1	5
HOOFSTUK 1 INLEIDING	5
Aanleiding onderzoek	5
Samenstelling en werkwijze commissie	5
HOOFDSTUK 2 BESCHOUWINGEN VAN DE COMMISSIE	6
Drie sporen	6
Medewerking Raad van Commissarissen aan onderzoek	6
Geen vervangingsregeling	7
Belang Nederlandse Tuinbouwraad	7
Financieel tekort in breder kader	7
Grenzeloos evenement	8
HOOFDSTUK 3 FLORIADE 2012 IN VERGELIJKING	8
Eigen aanvullend onderzoek naar eerdere Floriades	8
Onderzoek NTR	9
Eindverslag Commissaris-Generaal	9
 DEEL 2	 10
HOOFDSTUK 4 FINANCIËN	10
HOOFDSTUK 5 BATEN (SPIN OFF)	12
HOOFDSTUK 6 GOVERNANCE	17
Het onderzoek	17
Bespreking aanbevelingen	18
Aanbeveling 1: Maak goede afspraken en leg deze eenduidig vast	19
Aanbeveling 2: Organiseer afstemsessies om elkaars wereld te leren kennen	20
Aanbeveling 3: Zorg voor goede overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid	20
Aanbeveling 4: Besteed aandacht aan contractmanagement en stel een procesbewaker aan	20
Aanbeveling 5: Zorg voor voldoende tegenwicht in kennis en ervaring	21
Aanbeveling 6: Organiseer vooraf een (financiële) mid-term evaluatie	22
Aanbeveling 7: Zorg vooraf voor inzicht in de bestuurlijke beslismomenten	22
Aanbeveling 8: Zorg voor bestuurlijke functiescheiding	22
Aanbeveling 9: Vermijd onnodige financiële verbondenheid grootschalige projecten	23
Aanbeveling 10: Formaliseer de regionale samenwerking(sprojecten)	23
 DEEL 3	 24
HOOFDSTUK 7 AFSLUITING	24
HOOFDSTUK 8 VOORGESTELD BESLUIT VOOR DE GEMEENTERADEN	25

BIJLAGEN

Bijlage A

Onderzoeksrapport "Floriade 2012: Raadsonderzoek naar het besturingsmodel, de informatievoorziening en onderlinge samenwerking", Policy Research Corporation, 31 oktober 2013.

Bijlage B

Totaaloverzicht onderzoeksvragen aangeleverd vanuit de fracties, maart 2013.

Bijlage C

Onderzoeksrapport "Terugkijken op eerdere Floriades", M. Geerts en J. van Ostaaijen, 7 november 2013.

Bijlage D

Hoofdpunten uit de verschillende evaluaties van Floriade 2012 Venlo, Nederlandse Tuinbouwraad, 15 juli 2013.

Raadsvoorstel

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp
raadsnummer 2013
collegevergadering d.d.
raadsvergadering d.d.
programma
portefeuillehouder

team
steller
doorkiesnummer
e-mail
registratienummer
datum
bijlage(n)
datum verzonden

Toelichting

De Commissie Onderzoek Floriade ('de commissie') biedt uw raad hierbij ter vaststelling aan het eindrapport "Floriade 2012: Raadsonderzoek naar het besturingsmodel, de informatievoorziening en onderlinge samenwerking".

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

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

DEEL 1

HOOFSTUK 1 INLEIDING

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

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

Aanleiding onderzoek

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

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

Samenstelling en werkwijze commissie

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

Gennep:	Holger Rodoe en Jan Welles
Horst aan de Maas:	Anthony van Baal en Rudy Tegels
Peel en Maas:	Arno Janssen en Fred Bongers
Venlo:	Jos Feller en Ger Lommen
Venray:	Tino Zandbergen en Jac Derikx (tot 26 april 2013 John Michels)

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

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

HOOFDSTUK 2 BESCHOUWINGEN VAN DE COMMISSIE

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

Drie sporen

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

De commissie was van oordeel dat een presentatie van haar eigen onderzoeksresultaten (spoor governance) zonder te beschikken over de financiële gegevens, inmiddels een jaar na afsluiting van de Floriade, niet verantwoord zou zijn. De commissie heeft daarom de Regio Venlo gevraagd om vooruitlopende op de formele financiële afwikkeling de benodigde financiële gegevens te verstrekken. Op die wijze zou kunnen worden voldaan aan de bij de gemeenteraden levende wens om inzicht te verkrijgen in het uiteindelijke financiële resultaat van de exploitatie van de Floriade. Ook hoopte de commissie dat daarmee inzicht kon worden gegeven in het aanzienlijke verschil in verwachtingen over de uitkomsten. De commissie constateert met enige verwondering dat het blijkbaar niet mogelijk is geweest om kort na de afsluiting van de Floriade met een door de Floriade en de Regio Venlo gedeelde opvatting te komen over de voorlopige financiële resultaten. Waar de bestuurder van de Floriade in oktober 2012 aangaf uit te gaan van 'een klein plusje, break even, of een klein minnetje', meldde de voorzitter van de Regio Venlo begin december 2012 een voorlopig exploitatietekort van ca. € 9 miljoen. Een opmerkelijke situatie gezien in het licht van het managen van verwachtingen. Een situatie ook die naar het oordeel van de commissie mede de oorzaak dan wel het gevolg is geweest van de soms moeizame onderlinge relatie tussen beide partijen.

Medewerking Raad van Commissarissen aan onderzoek

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

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

Geen vervangingsregeling

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

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

Belang Nederlandse Tuinbouwraad

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

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

Financieel tekort in breder kader

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

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

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

Grenzeloos evenement

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

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

HOOFDSTUK 3 FLORIADE 2012 IN VERGELIJKING

Eigen aanvullend onderzoek naar eerdere Floriades

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

Overall conclusie uit dit kleinschalige aanvullende onderzoek (zie bijlage C) is dat de Floriade 2012 op vele fronten zeer vergelijkbaar is geweest met deze eerdere Floriades. Dat geldt voor zaken als de overwegingen om te kandideren en de gerealiseerde spin off maar ook voor de begroting, bezoekersaantallen en financieel eindresultaat. Saillant detail: drie van de vier gemeenten die eerder een Floriade hebben gehuisvest, met een vergelijkbaar financieel tekort als de Floriade 2012, hebben zich nogmaals kandidaat gesteld voor een nieuwe Floriade. Daarmee staat voor al deze gemeenten kennelijk vast dat dat zij een Floriade voor herhaling vatbaar achten⁵.

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

⁴ Onderzoeksrapportage “Terugkijken op eerdere Floriades”, september 2013.

⁵ Onderzoeksrapportage “Terugkijken op eerdere Floriades”, september 2013.

Onderzoek NTR

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

Eindverslag Commissaris-Generaal

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

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

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

DEEL 2

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

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

HOOFDSTUK 4 FINANCIËN

Tekstbijdrage van de Regio Venlo

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

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

In haar rapportage over het tweede kwartaal 2012 schrijft de BV dat de omzet cumulatief onder de begroting ligt, maar dat daar tegenover staat dat de kosten cumulatief ook onder de begroting liggen, en zelfs zodanig dat tot en met het tweede kwartaal sprake is van een positief resultaat. Als risico geeft zij daarbij aan dat de begrote inkomsten niet gehaald worden, maar dat zij daarvoor maatregelen zal treffen (stimuleren bezoek / kostenreductie). Gaandeweg het evenement blijkt echter dat de omzet tegen blijft vallen. Het aantal bezoekers benadert nog wel de begroting, maar omdat de gemiddelde omzet per bezoeker ook tegenvalt, is toch sprake van een negatieve afwijking in de opbrengsten ten opzichte van de begroting. De BV verwacht dan echter nog dat de gemiddelde omzet per kaart zal stijgen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HOOFDSTUK 5 BATEN (SPIN OFF)

Tekstbijdrage van de Regio Venlo

Inleiding

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

Op 7 oktober 2012 sloot de Floriade 2012 haar deuren en kijkt de regio terug op een fantastisch evenement met veel positieve spin off voor de Regio. Zowel in de aanloop naar als tijdens het evenement zelf.

Daarnaast verwacht de Regio ook de komende jaren nog te zullen profiteren van de Floriade 2012. Veel van wat gezaaid is, zal immers nog geoogst kunnen worden. Follow up van met name de dankzij de Floriade ontstane contacten en geïnitieerde projecten zullen de komende jaren nog veel economische spin off genereren. Onderstaand wordt nader ingegaan op de effecten van de Floriade 2012 voor de Regio Venlo.

Economische spin off

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

Dankzij de Floriade 2012 en een door de regio samen met regionale partijen opgezet B2B-programma, gericht op het bevorderen van innovatie, investeringen, het vergroten van de handel en het positioneren van Greenport Venlo kan geconcludeerd worden dat de Floriade 2012 sterk heeft bijgedragen aan de internationale naamsbekendheid van de regio Venlo en in dat opzicht belangrijke promotionele waarde heeft gehad. Dit vertaalt zich met name in het aantal buitenlandse delegaties en handelsmissies die onze regio nu bezoeken en uitnodigingen voor handelsmissies of bezoeken aan landen en buitenlandse steden die de Floriade hebben bezocht. De inzet is om de komende jaren de veel intensievere internationale contacten, het uitgebreide internationale netwerk en de regelmatige contacten met consulaten en ambassades te verzilveren en te laten renderen door nieuwe bedrijvigheid in onze regio en 'new business' van regionale bedrijven in internationale regio's. De basis voor de sterkere internationale positie en de intensivering van de internationale contacten is zonder meer gelegd tijdens de Floriade. Zo hebben tijdens de Floriade een kleine honderd hoogwaardigheidsbekleders uit bijna evenveel landen de Floriade en daarmee onze regio bezocht.

Uit de 'Monitor economische effecten Floriade 2012' van Buck Consultants International (BCI) blijkt dat gedurende de Floriade daarnaast wekelijks twee of drie buitenlandse delegaties de Floriade hebben bezocht. Dit vertaalt zich in 57 handelsmissies. Concreet gaat het om 55 interessante contacten. De contacten variëren van concrete B2B contacten tussen bedrijven, kennismakingen met diverse buitenlandse regio's en business development. De 57 internationale handelsmissies en -delegaties die de Floriade hebben aangedaan, hebben niet alleen een aantal internationale contacten opgeleverd voor de regio. Ook heeft een aantal regionale bedrijven direct baat gehad bij de handelsmissies (exportbevordering).

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

- Internationale delegaties weten ook na de Floriade nog steeds de weg naar Greenport Venlo te vinden (aantal inkomende handelsmissies + bezoeken high potentials uit alle delen van de wereld, Dutch Visitors Program etc.)
- Landen nemen Greenport Venlo als voorbeeld bij ontwikkeling eigen voedselproductie (dit is concreet het geval in Rusland). Dit biedt nieuwe business-kansen voor bedrijven uit onze regio met name in agro-technology en logistiek.
- Contacten met diplomatiek netwerk (ambassades) in Den Haag zijn versterkt en uitgebreid waardoor we de regio Greenport Venlo blijvend onder internationale aandacht kunnen brengen.
- Contacten met Nederlands diplomatiek netwerk (Ministeries EZ en BZ plus Nederlandse ambassades) in Den Haag zijn versterkt en uitgebreid.
- Bedrijfsleven uit de regio is betrokken bij inkomende en uitgaande handelsmissies (hebben hier ook behoefte aan).
- Deelname aan tuinbouwexpo Suncheon City (Zuid-Korea), inclusief organisatie tuinbouwseminar plus opdrachten voor PTC+.
- Het bezoek van Qindao (China) heeft geleid tot een handelsmissie naar deze Chinese regio, veel belangstelling voor (bedrijven uit) Greenport Venlo en een intentieovereenkomst met USR Networks, een groot metaal- en distributiebedrijf uit Qindao, met betrekking tot vestiging in Venlo.

- Twaalf internationale deelnemers aan de Week van de Smaak in de Regio Venlo, voortgekomen uit contacten gelegd tijdens de Floriade.
- Contacten en gesprekken over realisatie Chinees Business Center op Venlo GreenPark.
- Gesprek over mogelijkheden Turkish Businesssupport Office in Turks paviljoen via Turkse consul. Hierover vindt inmiddels vervolgactie plaats.
- Bezoek van een handelsdelegatie uit Peel en Maas aan Turkije.

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

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

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

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

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

Ten aanzien van het stimuleren van investeringen tijdens de Floriade 2012 blijkt uit de BCI 'Monitor economische effecten Floriade' dat er sprake is van dertig gegadigden (leads) voor investeringen in de regio. Daarmee is het aantal leads van potentiële investeerders in de regio vergroot. De totale leadslijst voor het Klavertje 4 gebied bestaat uit circa dertig prospects. Deels waren dit contacten van voor de Floriade, die tijdens het evenement versterkt zijn. Circa vier bedrijven zijn inmiddels zo goed als zeker gecontracteerd (twee productiebedrijven in agro, twee grote industriële / logistieke partijen). Door de Floriade is de lijst met prospects toegenomen, maar de Floriade is ook benut om contacten met al langer geïnteresseerde bedrijven te intensiveren en te concretiseren.

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

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

Toeristische spin off voor de regio

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

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

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

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

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

Extra regionale werkgelegenheid

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

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

Versnelling van investeringen in bereikbaarheid Regio

Een grootschalig evenement als de Floriade stelt eisen aan de lokale en regionale infrastructuur. De bereikbaarheid van het Floriadeterrein was niet voldoende om de te verwachten bezoekersstroom aan te kunnen. Dit heeft ertoe geleid dat er een versnelling is gerealiseerd in de realisatie van een aantal projecten die structureel bijdragen aan de bereikbaarheid van de regio. Zo zijn de aanleg van de A74 (investering van € 90 miljoen) en de daarbij behorende mitigerende maatregelen (investering van € 25 miljoen), de Greenportlane (investering van € 50 miljoen), de wegen en fietspaden rond Venlo Greenpark en diverse infrastructuurprojecten in Venlo versneld gerealiseerd (denk aan de revitalisering van het Stationsplein, de realisatie van de tunnel onder het Koninginneplein en de reconstructie van de Koninginnelaan). Dankzij de deadline van de Floriade 2012 kon de regio bovendien druk uitoefenen op lange procedures (zoals vooral bij de besluitvorming rondom de A74 aan de orde was) en kon realisatie van bijvoorbeeld (een gedeelte van) de Greenportlane op kortere termijn bewerkstelligd worden.

Het realiseren van het werklandschap van de toekomst

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

In aanloop naar de Floriade zijn met het oog op de ambities van de regio ten aanzien van de toekomstige bestemming van het terrein bovendien enorme extra investeringen gegenereerd. Zo is er voor ruim € 60 miljoen extra geïnvesteerd in de aanloop van de Floriade; denk onder meer aan de bouw van de Innovatoren, de bouw van Villa Flora en de infrastructuur van Venlo GreenPark. Daarnaast heeft Venlo Greenpark de meerwaarde van de Floriade, in de vorm van opstal en de kwaliteit van het terrein, zoals die door de Floriade is gerealiseerd overgenomen van de Floriade BV. Dit maakte het voor Venlo GreenPark mogelijk om het terrein – vooruitlopend op de gewenste langetermijn-ambities – ook tijdelijk te kunnen exploiteren. Inmiddels biedt het regionaal werklandschap van Venlo GreenPark de basis voor de door de provincie Limburg en de Universiteit Maastricht beoogde ontwikkeling van de Campus Greenport Venlo. Een majeure ontwikkeling die niet alleen inhoudelijk sterk bijdraagt aan de ambities van de Regio Venlo, maar die naar verwachting in de nabije toekomst ook zal leiden tot extra investeringen en werkgelegenheid in de regio.

Impuls aan (eu)regionale samenwerking

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

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

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

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

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

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

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

HOOFDSTUK 6 GOVERNANCE

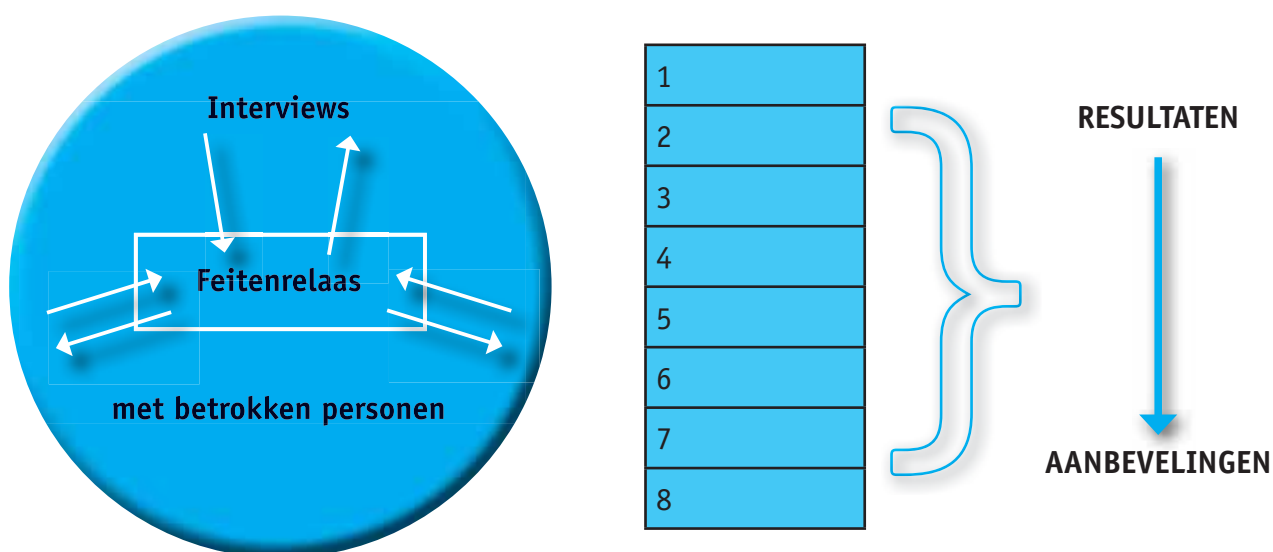
Het onderzoek

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

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

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

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



Ook de vragen die uiteindelijk niet zijn opgenomen in de definitieve vragenlijst hebben hun rol gespeeld in het onderzoek. Ze zijn meegenomen bij het bepalen en finslijpen van de uiteindelijke opdrachtformulering, en ze zijn meegegeven aan de onderzoekers om 'couleur' te geven en de context te schetsen. Het totaal aan vragen die door de gemeenteraden zijn aangeleverd is opgenomen in bijlage B.

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

Bespreking aanbevelingen

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

Aanbeveling 1: Maak goede afspraken en leg deze eenduidig vast

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

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

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

In de praktijk is de afstand tussen de politiek c.q. de politiek verantwoordelijken en de Floriade-organisatie echter te groot geworden. De statuten en overeenkomsten boden onvoldoende inzicht in de rolverdeling, rechten en plichten van de verschillende partijen, en onvoldoende grip op de gewenste informatieverstrekking. Afspraken over onder meer rollen, taken, bevoegdheden en informatieverstrekking werden, hoewel in de voorlopige documenten helder, specifiek en concreet omschreven, in de uiteindelijke formele stukken te algemeen vastgelegd. Het is niet duidelijk waarom de heldere en concrete concept-documenten zo zijn afgezwakt. In de waarneming van de commissie is tevens het niet opnemen van de beleidsbewaking een foutieve beslissing geweest.

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

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

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

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

Aanbeveling 2: Organiseer afstemsessies om elkaars wereld te leren kennen

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

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

Aanbeveling 3: Zorg voor goede overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid

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

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

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling 5: Zorg voor voldoende tegenwicht in kennis en ervaring

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

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling 7: Zorg vooraf voor inzicht in de bestuurlijke beslismomenten

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

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

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

Aanbeveling 8: Zorg voor bestuurlijke functiescheiding

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

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

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

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

Aanbeveling 9: Vermijd onnodige financiële verbondenheid grootschalige projecten

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

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

Aanbeveling 10: Formaliseer de regionale samenwerking(sprojecten)

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

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

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

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

HOOFDSTUK 7 AFSLUITING

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

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

HOOFDSTUK 8 VOORGESTELD BESLUIT VOOR DE GEMEENTERADEN

Raadsbesluit

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp
raadsnummer 2013
raadsvergadering d.d.

team
steller
doorkiesnummer
e-mail Email
datum

De raad van de gemeente <xxx>;

gelezen het voorstel van de Commissie Onderzoek Floriade;
gelet op artikel 147a van de Gemeentewet;

besluit om:

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

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

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

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

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

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

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van xx december 2013.

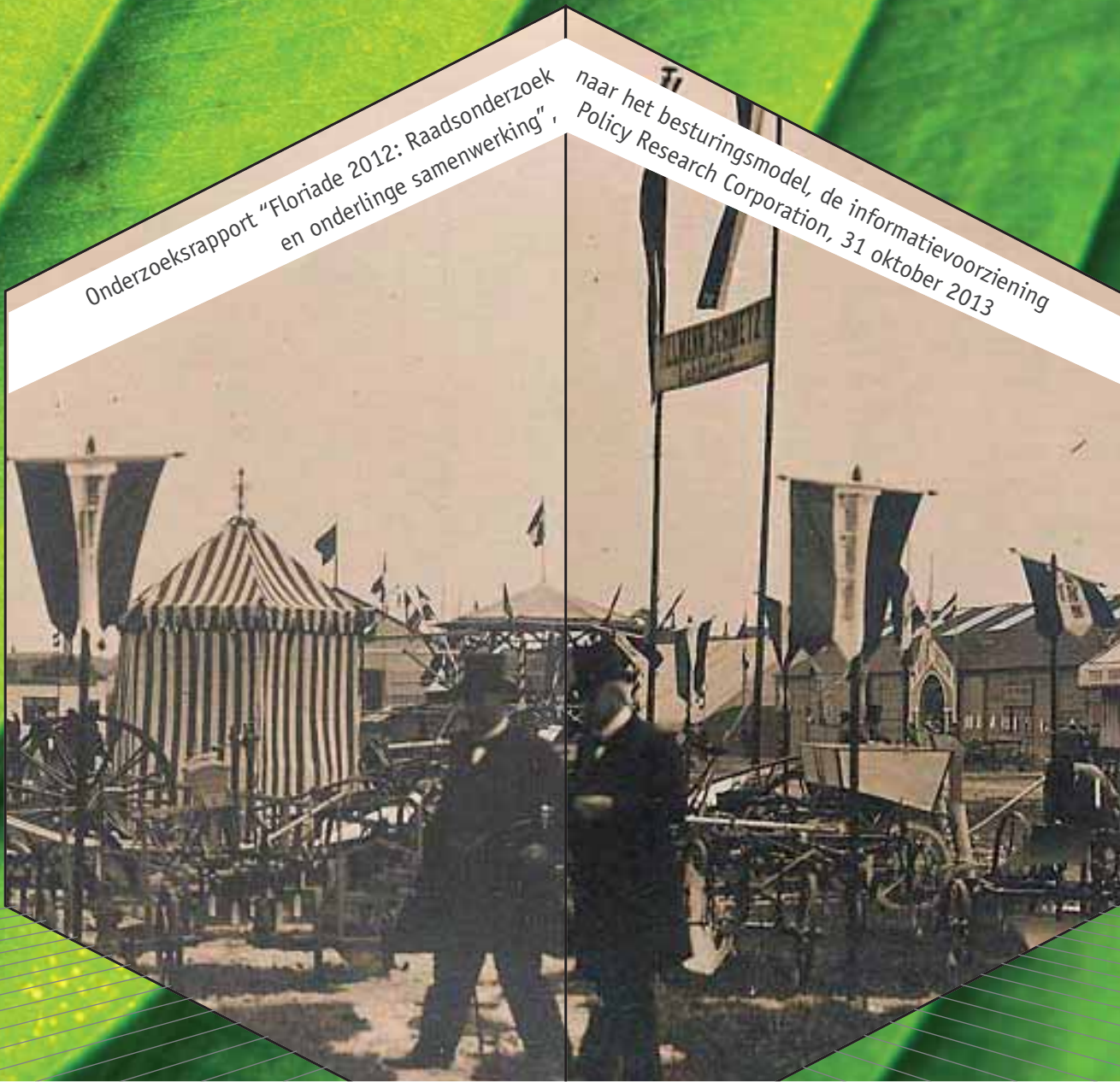
De griffier

De voorzitter

Bijlage A

Onderzoeksrapport "Floriade 2012: Raadsonderzoek
en onderlinge samenwerking",

naar het besturingsmodel, de informatievoorziening
Policy Research Corporation, 31 oktober 2013



Policy Research Corporation

Floriade 2012:
**Raadsonderzoek naar het besturingsmodel, de
informatievoorziening en onderlinge samenwerking**

7 november 2013

In opdracht van de gemeenten Genneep,
Horst aan de Maas, Peel en Maas,
Venlo en Venray

© ***Policy Research Corporation***

Copyright 2013

Kantoor België:

Jan Moorkensstraat 68

2600 Antwerpen

tel : +32 3 286 94 94

fax : +32 3 286 94 96

e-mail : info@policyresearch.be

website : www.policyresearch.be

Kantoor Nederland:

Parklaan 40

3016 BC Rotterdam

tel: +31 10 436 03 64

fax: +31 10 436 14 16

e-mail : info@policyresearch.nl

website : www.policyresearch.nl

Met medewerking van:

AKD Advocaten en notarissen

De heer mr. dr. G.A. van der Veen, de heer mr. A. Tahtah

Wilhelminakade 1

3072 AP Rotterdam

tel: +31 88 253 50 00

e-mail: info@akd.nl

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas Venlo en Venray.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
INLEIDING.....	9
I.1. AANLEIDING ONDERZOEK.....	9
I.2. DOELSTELLING EN AANPAK ONDERZOEK.....	10
I.3. LEESWIJZER.....	11
II. CHRONOLOGISCH OVERZICHT FLORIADE 2012.....	13
II.1. KANDIDATUUR FLORIADE 2012 (2000 – 2004)	13
II.2. VASTSTELLING STRUCTUUR EN GOVERNANCE FLORIADE 2012 (2005).....	17
II.2.1. Voorstel Stuurgroep voor structuur en governance Floriade 2012.....	17
II.2.2. Consultatie gemeenteraden over organisatiestructuur Floriade.....	18
II.2.3. Formele oprichting Floriade Stichting en Floriade-BV	21
II.3. VOORBEREIDING FLORIADE 2012 (2005 – 2012).....	22
II.3.1. Vormgeving samenwerking Regio Venlo, Floriade-BV en Venlo Greenpark.....	22
II.3.2. Vormgeving samenwerking Regio Venlo en provincie Limburg.....	23
II.3.3. Operationele en financiële voorbereiding van de Floriade.....	24
II.3.4. Samenwerking en informatievoorziening in de praktijk	27
II.4. UITVOERING FLORIADE 2012 (APRIL – OKTOBER 2012)	31
II.5. AFRONDING FLORIADE 2012 (OKTOBER 2012 – OKTOBER 2013).....	32
III. BESTUURLIJK MODEL FLORIADE 2012.....	39
III.1. BESTUURLIJK MODEL IN THEORIE	39
III.1.1. Floriade-BV en Stichting	41
III.1.2. Regio Venlo en Nederlandse Tuinbouwraad	45
III.1.3. Regio Venlo, Floriade-BV en Venlo Greenpark	49
III.2. VOORONDERZOEKEN NAAR HET BESTUURLIJK MODEL (2004 – 2006)	50
III.2.1. Bidboek (2004)	50
III.2.2. Nota Structuur en Governance Floriade 2012 (2005).....	52
III.3. WERKING VAN HET BESTUURLIJK MODEL IN DE PRAKTIJK (KEY MOMENTEN).....	54
III.3.1. Vormgeving van de statuten van de Stichting en de Floriade-BV	54
III.3.2. Onderzoek naar grote en risicovolle projecten – Horst aan de Maas (2007)	56
III.3.3. Midterm-review relatie Regio Venlo en Floriade-BV (2009 – 2010)	58

III.3.4. Verzoek tot aanpassing van informatievoorziening (2010 - 2011).....	62
III.3.5. Notitie van gemeentelijke controllers (oktober 2011)	63
III.3.6. Discussie omtrent de vertrouwelijkheid van informatie (voorjaar 2012).....	64
IV. BEOORDELING BESTUURLIJK MODEL FLORIADE 2012	67
IV.1. KWALITEIT VAN DE VORMGEVING VAN HET BESTURINGSMODEL.....	67
IV.1.1. Keuze voor het besturingsmodel.....	67
IV.1.2. Uitwerking en vastlegging van het besturingsmodel	69
IV.1.3. Financiële kaders, risico's en beheersmaatregelen	72
IV.2. KWALITEIT VAN DE WERKING VAN HET BESTURINGSMODEL	74
IV.2.1. Bewustzijn van de rolverdeling.....	74
IV.2.2. Werking van de informatievoorziening.....	76
IV.2.3. Regionale samenwerking.....	79
V. AANBEVELINGEN.....	83
BIJLAGEN	89
BIJLAGE 1: OORSPRONKELIJKE ONDERZOEKSVRAGEN	89
BIJLAGE 2: OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	91
BIJLAGE 3: LIJST MET AFKORTINGEN	93
BIJLAGE 4: OVERZICHT VAN ORGANEN BETROKKEN BIJ DE ORGANISATIE VAN DE FLORIADE	94
BIJLAGE 5: OVERZICHT RAADSCONSULTATIES ORGANISATIESTRUCTUUR (2005)	98

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

Figuur III.1 :	Besturingsmodel voor Floriade 2012	40
Tabel II.1 :	Belangrijkste kenmerken Floriade-BV en Stichting.....	41
Tabel II.2 :	Bevindingen en aanbevelingen Ernst & Young	57
Tabel III.1 :	Naleving van afspraken m.b.t. informatievoorziening	77

SAMENVATTING

In 2012 is de wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade in de Regio Venlo georganiseerd. Vijf van de zeven gemeenten die de Regio Venlo vormen hebben hiertoe een samenwerkingsverband gevormd: de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray. Na afloop van de Floriade hebben deze gemeenten besloten om een onderzoek te laten uitvoeren naar de achtergronden en de werking van het bestuurlijk model van de Floriade 2012. Hiertoe hebben de gemeenteraden de ‘Commissie Onderzoek Floriade’ gevormd, bestaande uit twee raadsleden vanuit elke gemeente en een onafhankelijke voorzitter. Het onderzoek is uitgevoerd door *Policy Research Corporation* met ondersteuning van advocaten- en notariskantoor *AKD*.

De algemene doelstelling van het onderzoek zoals vastgesteld door de onderzoekscommissie is: *‘het boven tafel krijgen van toekomstgerichte leerpunten op het gebied van governance’*. Hiertoe is op basis van een bij de start van het onderzoek vastgesteld normenkader de vaststelling en de werking van het bestuurlijk model van de Floriade beoordeeld. Ten behoeve van de beoordeling van het bestuurlijk model is een feitenrelaas opgesteld van de belangrijkste momenten in de voorbereiding, uitvoering en afronding van het Floriade-project. Daarnaast is de vormgeving en de werking van het bestuurlijk model beschreven en geanalyseerd.

Deze samenvatting biedt op hoofdlijnen inzicht in de beoordeling van het bestuurlijk model van het Floriade-project en de leerpunten die op basis hiervan zijn geformuleerd voor vergelijkbare projecten en toekomstige samenwerkingsverbanden in de regio Noord-Limburg. Ter introductie worden allereerst de belangrijkste kenmerken van het bestuurlijk model van de Floriade 2012 geschetst.

BESTUURLIJK MODEL FLORIAD 2012

De Floriade 2012 is georganiseerd door de Regio Venlo en de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR). De participerende gemeenten binnen de Regio Venlo (Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray) stonden gezamenlijk garant voor het exploitatieresultaat van de Floriade én hebben een financiële bijdrage van € 7 miljoen geleverd aan de Floriade. De NTR stond niet garant voor het exploitatieresultaat van de Floriade 2012 en heeft geen directe financiële bijdrage aan de begroting van de Floriade geleverd.

Bij de keuze voor het bestuurlijk model van Floriade 2012 stonden drie uitgangspunten centraal:

- Politieke invloed op de voortgang van het Floriade-project vermijden;
- De participerende gemeenten in de Regio Venlo en de NTR kunnen in voldoende mate invloed uitoefenen en toezicht houden;
- De organisatie van de Floriade wordt uitgevoerd door een ‘marktconforme’ onderneming, die op commerciële wijze opereert en professioneel wordt bestuurd.

Op basis van deze uitgangspunten werd gekozen voor een bestuurlijk model dat op hoofdlijnen de volgende karakteristieken kent:

- De Regio Venlo (vertegenwoordigd door de portefeuillehouders van de vijf betrokken gemeenten) en de Nederlandse Tuinbouwraad (vertegenwoordigd door 5 afgevaardigden) hebben hun samenwerking gestalte gegeven in de vorm van een Stichting;
- De daadwerkelijke realisatie van de Floriade is ondergebracht bij een Besloten Vennootschap (BV) met een Raad van Commissarissen (RvC) en een directie. De aandelen van de Floriade-BV werden beheerd door de Stichting.

Het bestuurlijk model is formeel vastgelegd in de statuten van de Stichting en de Floriade-BV. Daarnaast zijn in de samenwerkingsovereenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark¹ doelstellingen en prestatieafspraken tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV vastgelegd.

BEOORDELING VAN HET BESTUURLIJK MODEL FLORIADE 2012

De beoordeling van het bestuurlijk model van de Floriade 2012 focust op twee aspecten:

- De kwaliteit van de vormgeving van het besturingsmodel;
- De kwaliteit van de werking van het besturingsmodel in de praktijk.

Kwaliteit van de vormgeving van het besturingsmodel

Een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerend besturingsmodel zijn weloverwogen en eenduidige kaders voor besturing. De kaders voor besturing worden gedefinieerd in de keuze voor het besturingsmodel (juridische structuur) en de uitwerking hiervan in statuten, reglementen en overeenkomsten. Op basis van vooraf vastgestelde normen is de kwaliteit van de keuzes in de vaststelling en uitwerking van het besturingsmodel beoordeeld. In onderstaande tabel wordt een overzicht geboden van de conclusies van deze beoordeling. Voor inzicht in de bevindingen die ten grondslag liggen aan deze conclusies wordt verwezen naar *Hoofdstuk IV*.

¹ Venlo Greenpark is een ‘gemeenschappelijke regeling’ (WGR) met rechtspersoonlijkheid, die de ontwikkeling en realisatie van het bedrijvenspark ‘Venlo Greenpark’ in het Floriade-gebied ten doel heeft. De vijf regiogemeenten nemen allen deel aan het bestuur van het bedrijvenschap.

Norm	Conclusie van beoordeling
<i>Norm 1:</i> De keuze van het besturingsmodel is gebaseerd op weloverwogen uitgangspunten en onderbouwd door middel van een variantenanalyse.	De uitgangspunten voor het besturingsmodel van de Floriade (zie eerder) zijn gezien de samenwerking van vijf gemeenten, de behoefte aan continuïteit in een project met een lange doorlooptijd, de garantstelling van de gemeenten en de tijdsgeest waarin de nadruk lag op privatisering verklaarbaar en relevant. De keuze voor het besturingsmodel is daarmee gebaseerd op weloverwogen uitgangspunten. In de uitwerking van het besturingsmodel zijn twee alternatieve organisatiestructuren onderzocht. De keuze voor het besturingsmodel is daarmee in voldoende mate onderbouwd met een variantenanalyse.
<i>Norm 2:</i> De rolverdeling tussen de betrokken partijen werd eenduidig vastgelegd.	Gezien de enigszins ‘tegenstrijdige’ uitgangspunten van het besturingsmodel (enerzijds diende de politiek op afstand te staan, anderzijds moesten gemeenten in hun rol als garantsteller voldoende invloed en toezicht kunnen uitoefenen), was een gedetailleerde vastlegging van rollen en verantwoordelijkheden noodzakelijk voor een efficiënte samenwerking tussen betrokken partijen. Echter wordt vastgesteld dat de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de statuten zeer algemeen is gehouden. Daarnaast werden mogelijkheden om de rolverdeling te verhelderen in bijkomende reglementen of de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark niet benut. Hierdoor boden de statuten en de overeenkomst geen eenduidig inzicht in de rolverdeling, rechten en plichten van de verschillende partijen.
<i>Norm 3:</i> Het werd eenduidig en adequaat vastgelegd op welke momenten, bij welke gebeurtenissen en op basis van welke informatie het Stichtingsbestuur, de colleges en de gemeenteraden geïnformeerd zouden worden over de voortgang van het project en eventuele wijzigingen hierin.	De volgende uitgangspunten zijn vastgesteld m.b.t. het informeren van de betrokken gemeenten: – De periodiciteit en transparantie van verslaglegging moet van zodanig niveau zijn dat de controlerende taak van de gemeenteraden gehonoreerd kan worden; – Er zal periodiek gerapporteerd worden aan de participanten (gemeenten en NTR) door de directie van de Floriade-BV m.b.t. de realisatie van doelstellingen, de financiële ontwikkelingen en de ontwikkelingen van eventuele risico’s; – De informatie die aan het bestuur van de Stichting wordt verschaft, is ook bestemd voor de participerende gemeenten. Vastgesteld wordt dat deze uitgangspunten eerder afgezwakt dan uitgewerkt zijn in de statuten en de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark. Zo wordt er onder meer niet expliciet ingegaan op hoe Stichtingsbestuurders

	informatie met hun achterban (colleges en raden) kunnen delen. De statuten en de overeenkomst boden daarmee geen eenduidig inzicht in de vereiste informatievoorziening richting het Stichtingsbestuur, de colleges en de raden.
<i>Norm 4:</i> Voorafgaand aan belangrijke keuzes in de gemeenteraden omtrent de Floriade 2012 werden financiële kaders en risico's in kaart gebracht alsook inzichtelijk voorgesteld.	De hoogte en dekking van de gemeentelijke financiële bijdrage aan de Floriade 2012 was niet volledig transparant voor de gemeenteraden ten tijde van de kandidaatstelling. Daarnaast zijn belangrijke ontwikkelingen in de financiële kaders en risico's van het Floriade-project niet actief gecommuniceerd naar de raden.
<i>Norm 5:</i> Er werden adequate beheersmaatregelen voor financiële risico's ingericht.	De meeste gemeenten binnen de Regio Venlo hebben niet geanticipeerd op mogelijke tegenvallende resultaten of onvoorziene zaken in de beheersing van de financiële risico's van het Floriade-project. Gegeven dat de gemeenten ongelimiteerd verantwoordelijk waren voor een eventueel exploitatietekort en dat de hoogte van de indexering van de Floriade-begroting tot 2011 niet inzichtelijk was, was er wel voldoende aanleiding om een post voor onvoorziene zaken in te richten.

De kwaliteit van de werking van het besturingsmodel in de praktijk

Het functioneren van het besturingsmodel wordt, naast het vastleggen van weloverwogen en eenduidige kaders, tevens bepaald door de naleving van deze kaders in de praktijk. Op basis van vooraf vastgestelde normen is beoordeeld in welke mate de verschillende betrokkenen zich bewust waren van hun rol en bevoegdheden en in welke mate de afspraken met betrekking tot informatievoorziening zijn nageleefd. Tenslotte is de werking van de regionale samenwerking beoordeeld. In onderstaande tabel wordt een overzicht geboden van de conclusies van deze beoordeling. Voor inzicht in de bevindingen die ten grondslag liggen aan deze conclusies wordt verwezen naar *Hoofdstuk IV*.

Norm	Conclusie van beoordeling
<i>Norm 6:</i> De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen betrokken actoren, met name ten aanzien van communicatie en informatievoorziening, was in de praktijk voldoende inzichtelijk voor alle partijen.	Geconcludeerd wordt dat het Stichtingsbestuur, in tegenstelling tot de directie en de Raad van Commissarissen van de Floriade-BV, zich onvoldoende bewust was van haar formele rechten, bevoegdheden en positie ten opzichte van de Floriade-BV. In discussies met de Floriade-BV omtrent de informatievoorziening heeft het Stichtingsbestuur in haar rol als aandeelhouder niet altijd geacteerd als het 'hoogste orgaan' van de BV en is zij onvoldoende op haar strepen gaan staan. Hierdoor zijn de gemeenten verder op afstand komen te staan van de Floriade-organisatie dan oorspronkelijk was beoogd en hebben zij het uitgangspunt van 'voldoende invloed en toezicht op de Floriade-organisatie' onvoldoende waar gemaakt.

Norm 7: De kaders en afspraken ten aanzien van de communicatie en informatievoorziening aan het Stichtingsbestuur, de colleges en de gemeenteraden werden in de praktijk toegepast en zorgden voor een tijdige en efficiënte communicatie.	De informatievoorziening aan de gemeenten binnen de Regio Venlo voldeed niet volledig aan de formele afspraken en sloot tot 2011 qua kwaliteit onvoldoende aan op de informatiebehoefte van de gemeenten in hun rol als garantsteller. Daarnaast werden raden, colleges en ambtelijke adviseurs beperkt geïnformeerd over de (financiële) voortgang van de Floriade, doordat er onenigheid bestond tussen de Floriade-BV en de Stichting over de mate waarin leden van het Stichtingsbestuur informatie mochten delen met hun achterban.
Norm 8: De samenwerking tussen gemeenten binnen de Regio Venlo verliep op efficiënte wijze.	Het ontbreken van formele kaders en instrumenten voor de regionale samenwerking, ‘dubbele petten’ van regionale bestuurders in het Floriade-project, beperkte inzet van geschillenprocedures en een gebrekkige overdracht tijdens bestuurlijke en ambtelijke wisselingen hebben geresulteerd in trage regionale besluitvorming. Hierdoor zijn financiële risico's onnodig lang blijven openstaan en bleef noodzakelijke sturing uit op cruciale momenten binnen het Floriade-project. Tenslotte heeft de financiële verbondenheid van het Floriade-project en het Venlo Greenpark-project geresulteerd in een gebrek aan ‘accountability’ van betrokken partijen.

TOEKOMSTGERICHTE LEERPUNTEN

Het Floriade-project wordt gekenmerkt door de volgende karakteristieken:

- Het gebruik van een privaatrechtelijke organisatiestructuur voor de uitvoering van een publieke taak, waarbij de uitvoering op afstand staat van de politiek;
- Betrokkenheid van een groot aantal partijen die diverse en uiteenlopende belangen hebben;
- Verbondenheid van het project met andere grootschalige en risicovolle projecten;
- Project met een lange doorlooptijd.

Op basis van de evaluatie en de beoordeling van het Floriade-project doet *Policy Research* de volgende aanbevelingen voor de besturing van toekomstige projecten met dergelijke eigenschappen:

1. Leg op voorhand eenduidige en adequate formele afspraken vast tussen betrokken partijen. De statuten van de privaatrechtelijke organisatie en/of onderlinge overeenkomsten dienen in voldoende mate inzicht te bieden in:
 - *De rolverdeling, rechten en plichten van de verschillende partijen.* Hierbij dient overlap in de rolverdeling te worden vermeden en voor de rol van de gemeente(n) aandacht te worden besteed aan de specifieke functie van de gemeenteraad, het college en de vertegenwoordigers vanuit de gemeente(n) in de privaatrechtelijke organisatie.
 - *De benodigde informatievoorziening.* Het dient eenduidig inzichtelijk te zijn wie, bij welke gebeurtenissen en op basis van welke informatie de gemeenteraad, het college

en de gemeentelijke vertegenwoordigers in de privaatrechtelijke organisatie dient te informeren.

2. Organiseer voorafgaand aan en na de oprichting van de privaatrechtelijke organisatie afstemsessies tussen de privaatrechtelijke en gemeentelijke betrokkenen om rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen te bespreken en ‘elkaars taal’ beter te verstaan.
3. Borg voldoende continuïteit langs gemeentelijke zijde door middel van formele overdrachtdossiers en structurele ambtelijke betrokkenheid.
4. Besteed voldoende aandacht aan contractmanagement. Er dient proactief gestuurd te worden op de naleving van afspraken m.b.t. rollen, bevoegdheden en informatievoorziening, op basis van een adequate archivering van overeenkomsten en afspraken. Daarnaast kan er in functie van de omvang en looptijd van het project en de zwaarte van de betrokken partijen een neutrale ‘procesbewaker’ aangesteld worden. Deze procesbewaker dient zowel tijdens de voorbereiding als de uitvoering er op toe te zien dat alle betrokken partijen inzicht hebben in hun taken en verantwoordelijkheden en dat deze ook worden nageleefd.
5. Borg voldoende ‘countervailing power’ ten opzichte van de privaatrechtelijke organisatie, om zodoende invulling te kunnen geven aan de publieke invalshoek van het project en de publieke verantwoordingsplicht. Naast het vastleggen van eenduidige afspraken (aanbeveling 1), het borgen van voldoende continuïteit langs gemeentelijke zijde (aanbeveling 3) en voldoende aandacht voor contractmanagement (aanbeveling 4) wordt hiertoe aanbevolen om externe adviseurs aan te trekken op vlakken waar interne expertise ontoereikend is.
6. Voorzie voorafgaand aan de start van het project een mid-term evaluatie van de voorziene financiële middelen. Op basis van deze mid-term evaluatie kan eventueel besloten worden om de voorziene financiële middelen te herijken.
7. Stel een bestuurlijk projectplan op voorafgaand aan de uitvoering van langlopende projecten en borg dat dit projectplan voldoende inzichtelijk blijft gedurende de uitvoering van het project. Het bestuurlijk projectplan dient een overzicht te bieden van de noodzakelijke bestuurlijke beslismomenten tijdens de uitvoering van het project. In het bestuurlijk projectplan dient in ieder geval een mid-term evaluatie van de voorziene financiering opgenomen te worden (aanbeveling 6).
8. Zorg voor bestuurlijke functiescheiding in de uitvoering van gerelateerde projecten. Dit kan ofwel door een scherpe scheiding van bevoegdheden te realiseren (door bijvoorbeeld projecten te verdelen over verschillende portefeuillehouders) zodat deelbelangen van projecten voldoende geborgd zijn in conflictsituaties, ofwel door projecten volledig samen te voegen zodat er op een optimaal integraal resultaat gestuurd kan worden.
9. Vermijd onnodige financiële verbondenheid van grootschalige projecten. Indien financiële verbondenheid van projecten noodzakelijk is, wordt aanbevolen om op voorhand duidelijke afspraken te maken over de financiële relaties en de verantwoordelijkheden hierin van betrokken partijen. Daarnaast dienen de financiële relaties inzichtelijk gemaakt te worden in de communicatie over de financiële stand van zaken naar de raden.

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

INLEIDING

I.1. AANLEIDING ONDERZOEK

In 2012 is de wereldduinbouwtentoonstelling Floriade in de Regio Venlo georganiseerd. Vijf van de zeven gemeenten die de Regio Venlo vormen hebben hiertoe een samenwerkingsverband gevormd: de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray.

De Floriade 2012 werd op 7 oktober 2012 afgesloten. Bij de sluiting maakte de directie van de Floriade bekend dat er ruim 2 miljoen bezoekers waren ontvangen. Dit werd voldoende geacht om een ‘break even’ resultaat te behalen. Op 9 oktober 2012 constateerde de voorzitter van de Regio Venlo in een brief aan de colleges en de gemeenteraden van de vijf gemeenten dat, zowel wat betreft de waardering door de bezoekers als het aantal internationale (zakelijke) contacten, de spin-off en de PR-waarde van de Floriade voor de regio een groot succes genoemd mochten worden². Om de communicatie rondom de afronding van de Floriade aan de gemeenteraden te stroomlijnen werd in deze periode een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit twee leden vanuit elke raad.

Begin december is de positieve beeldvorming rondom de Floriade genuanceerd door de voorzitter van de Regio Venlo tijdens een informatiebijeenkomst voor raadsleden. Er werd een negatief exploitatieresultaat verwacht, doordat de inkomsten lager en de uitgaven hoger waren dan geraamd. Dit leidde in de klankbordgroep tot vragen, die in dat stadium niet volledig beantwoord konden worden. Tijdens een bewogen regiobijeenkomst voor gemeenteraadsleden in Ottersum in januari 2013 ontstond de behoefte aan een gemeenschappelijk onderzoek naar de achtergronden en de werking van het bestuurlijk model van de Floriade 2012. Dit onderzoek diende zich te richten op het identificeren van de toekomstgerichte leerpunten.

² Bron: Brief van de voorzitter van de Regio Venlo aan de colleges en gemeenteraden van de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray, 9 oktober 2012

Twee maanden later is de klankbordgroep omgevormd tot de ‘Commissie Onderzoek Floriade’, die als de opdrachtgever van het onderzoek zou gaan fungeren³. Via een meervoudige onderhandse procedure is de opdracht voor het onderzoek aanbesteed. Het onderzoek is uitgevoerd door *Policy Research Corporation* met ondersteuning van advocaten- en notariskantoor AKD.

I.2. DOELSTELLING EN AANPAK ONDERZOEK

De algemene doelstelling van het onderzoek naar de achtergronden en de werking van het bestuurlijk model van de Floriade 2012 zoals vastgesteld door de onderzoekscommissie is: *‘het boven tafel krijgen van toekomstgerichte leerpunten op het gebied van governance’*. Hiertoe heeft de onderzoekscommissie onderzoeksvragen geformuleerd rondom een vijftal thema’s. Deze thema’s betreffen de vormgeving van het bestuurlijk model, het functioneren van het gekozen model in de praktijk, de risico’s van het bestuurlijk model, het verloop van informatievoorziening en communicatie en lessen voor de toekomst. In overleg met de onderzoekscommissie zijn deze onderzoeksvragen omgevormd tot een normenkader, op basis waarvan de vaststelling en de werking van het bestuurlijk model van de Floriade 2012 zijn beoordeeld⁴.

De beoordeling van de volgende normen stond centraal in de uitvoering van het onderzoek:

- De keuze van het besturingsmodel is gebaseerd op weloverwogen uitgangspunten en onderbouwd door middel van een variantenanalyse;
- De rolverdeling tussen de betrokken partijen werd eenduidig vastgelegd;
- Het werd eenduidig en adequaat vastgelegd op welke momenten, bij welke gebeurtenissen en op basis van welke informatie het Stichtingsbestuur, de colleges en de gemeenteraden geïnformeerd zouden worden over de voortgang van het project en eventuele wijzigingen hierin;
- Voorafgaand aan belangrijke keuzes in de gemeenteraden omtrent de Floriade 2012 werden financiële kaders en risico’s in kaart gebracht alsook inzichtelijk voorgesteld;
- Er werden adequate beheersmaatregelen voor financiële risico’s ingericht;
- De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen betrokken actoren, met name ten aanzien van communicatie en informatievoorziening, was in de praktijk voldoende inzichtelijk voor alle partijen;
- De kaders en afspraken ten aanzien van de communicatie en informatievoorziening aan het Stichtingsbestuur, de colleges en de gemeenteraden werden in de praktijk toegepast en zorgden voor een tijdige en efficiënte communicatie;
- De samenwerking tussen gemeenten binnen de Regio Venlo verliep op efficiënte wijze.

³ Leden van de Commissie Onderzoek Floriade (ook wel genoemd de ‘Commissie Hendrixx’ naar de onafhankelijke voorzitter Jan Hendrixx): Holger Rodoe en Jan Welles uit Gennep, Anthony van Baal en Rudy Tegels uit Horst aan de Maas, Arno Janssen en Fred Bongers uit Peel en Maas, Jos Feller en Ger Lommen uit Venlo en Tino Zandbergen en John Michels, later opgevolgd door Jac Derikx uit Venray.

⁴ In de bijlage is een overzicht opgenomen van de oorspronkelijke onderzoeksvragen.

Om te bepalen in welke mate is voldaan aan deze normen tijdens de voorbereiding en uitvoering van het Floriade-project heeft *Policy Research* desk research uitgevoerd op basis van informatiestukken betreffende de Floriade van de gemeenten binnen de Regio Venlo en de Floriade-organisatie. Daarnaast heeft *Policy Research* een twintigtal interviews gehouden met betrokkenen binnen de gemeenten, de Nederlandse Tuinbouwraad, de Floriade-organisatie en de provincie Limburg. Een overzicht van de geïnterviewde personen is in de bijlage van dit rapport opgenomen.

I.3. LEESWIJZER

In *Hoofdstuk II* wordt een chronologisch overzicht gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen in het Floriade-project in de periode van 2000 t/m 2013. In *Hoofdstuk III* wordt het bestuurlijk model van de Floriade 2012 beschreven en geanalyseerd. De beoordeling van het bestuurlijk model van de Floriade 2012 volgt in *Hoofdstuk IV*. Tenslotte worden in *Hoofdstuk V* aanbevelingen geformuleerd voor de vormgeving van een governance-model bij dit type van projecten en het aangaan van toekomstige samenwerkingsverbanden in de regio Noord-Limburg.

Bij de organisatie van de Floriade zijn diverse organen betrokken geweest gedurende de periode vanaf 2000 t/m 2013. In de bijlage volgt een overzicht van deze organen en hun rol. Tevens is in de bijlage een lijst opgenomen van de afkortingen die worden gebruikt in dit rapport.

II. CHRONOLOGISCH OVERZICHT FLORIADE 2012

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke relevante gebeurtenissen in relatie tot het Floriade 2012 project hebben plaatsgevonden sinds de ideevorming rondom het organiseren van de Floriade in de Regio Venlo tot en met de financiële afronding van de Floriade. De volgende momenten worden onderscheiden:

- Kandidatuur Floriade 2012 (2000 – 2004);
- Vaststelling structuur en governance Floriade 2012 (2005);
- Voorbereiding Floriade 2012 (2006 – 2012);
- Uitvoering Floriade 2012 (april – oktober 2012);
- Afronding Floriade 2012 (oktober 2012 – oktober 2013).

Het chronologisch overzicht betreft een feitelijk overzicht van gebeurtenissen onderbouwd met brondocumenten en/of zaken die in meerdere gesprekken bevestigd werden. Dit overzicht vormt samen met de beschrijving van het besturingsmodel (*hoofdstuk III*) het uitgangspunt voor de beoordeling van het Floriade 2012 project in *hoofdstuk IV*.

II.1. KANDIDATUUR FLORIADE 2012 (2000 – 2004)

Tussen 2000 en 2002 is bij de gemeenten Horst aan de Maas, Peel en Maas⁵, Venlo en Venray het idee ontstaan om gezamenlijk de Floriade 2012 te organiseren. De achterliggende doelstelling van de kandidaatstelling was tweeledig: (1) het op de kaart zetten van de Regio Venlo als een economisch, maatschappelijk en toeristisch aantrekkelijk woon-, werk- en verblijfsgebied en (2) het versterken van de economische structuur van de regio door het creëren van spin-off effecten voor de agribusiness en agrilogistiek in de regio. De gemeente Horst aan de Maas was de initiatiefnemer en heeft de leiding genomen in de uitwerking van de kandidatuur met ondersteuning van de andere gemeenten.

⁵ De voormalige gemeente Helden. Op 1 januari 2010 is de gemeente Peel en Maas ontstaan uit een fusie van de vroegere gemeenten Helden, Kessel, Meijel en Maasbree.

Met het aanbieden van het bidboek⁶ aan de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR) in oktober 2004 werd de kandidaatstelling van de Regio Venlo definitief vastgelegd. In het bidboek zijn de visie en de doelstellingen van de Regio Venlo ten aanzien van de Floriade 2012 gepresenteerd. Ook zijn in het bidboek kaders vastgesteld met betrekking tot de locatie, het ontwerp, het financieel plan, de opzet van marketing en communicatie en de organisatiestructuur van de Floriade.

De belangrijkste momenten in de voorbereiding van de kandidatuur van de Regio Venlo zijn:

- **2000 – 2002:** Tijdens de *Regiodialoog* van de regio Noord-Limburg, die tot doel had vernieuwende ideeën en concepten te ontwerpen voor een gebiedsgerichte ontwikkeling van de regio, is het idee voor het organiseren van de Floriade 2012 naar voren gebracht⁷. Onder leiding van de gemeente Horst aan de Maas verbinden de gemeenten Peel en Maas⁸, Venlo en Venray zich aan dit idee.
- **Maart 2002:** De V.E.K. Adviesgroep doet een voorstudie naar de mogelijkheden van en haalbaarheid voor het consortium van de vier gemeenten om het traject van aanmelding te doorlopen. Op basis van dit onderzoek besluiten de vier gemeenten de kandidatuur voort te zetten en een plan van aanpak en organisatiestructuur uit te werken voor het vervolgtraject⁹.
- **Medio 2002:** De *Stuurgroep Floriade 2012* en *Task Force Floriade 2012* worden opgericht. De Stuurgroep Floriade 2012 is een bestuurlijke stuurgroep die bestaat uit de burgemeesters c.q. wethouders van de vier betrokken gemeenten en de gemeentesecretaris van Horst aan de Maas. De Task Force Floriade 2012 is een ambtelijke werkgroep ingericht om de kandidatuur van de Regio Venlo verder vorm te geven¹⁰. Deze projectorganisatie wordt geleid door een externe projectleider die de schakel vormt tussen de bestuurlijke stuurgroep en de ambtelijke werkgroep. De informatievoorziening en besluitvorming ten aanzien van de kandidaatstelling wordt voorbereid binnen de ambtelijke werkgroep, besproken in de bestuurlijke stuurgroep en vervolgens via collegebesluiten voorgelegd aan de verschillende gemeenteraden.
- **Medio 2002:** De raden van de vier gemeenten besluiten om voor de voorbereiding van de kandidatuur van de Floriade € 200.000 ter beschikking te stellen uit het regionaal ontwikkelingsfonds van het voormalige Gewest Noord-Limburg¹¹.
- **Juli 2002:** De provincie Limburg steunt de kandidatuur van de Regio Venlo en zegt toe € 7 miljoen subsidie ter beschikking te stellen¹². Met de toezegging van de subsidie wil de provincie steun betuigen aan het initiatief van de Regio Venlo¹³.
- **2002 – 2003:** In voorbereiding op de besluitvorming over de kandidatuur worden de organisatiestructuur en financiële resultaten van Floriade 2002 in Haarlemmermeer

⁶ Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004

⁷ Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004

⁸ De voormalige gemeente Helden

⁹ Bron: Gemeente Helden, Collegebesluit betreffende kandidatuurstelling voor de Floriade 2012, 10 juni 2002

¹⁰ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003

¹¹ Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004 & Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003

¹² Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004

¹³ Bron: Interview voormalig gedeputeerde provincie Limburg, 17 juli 2013

geanalyseerd¹⁴. Voorgaande Floriades kenden een negatief exploitatieresultaat. De Regio Venlo heeft ten doel om deze trend te breken¹⁵. De organisatie van de Floriade koppelen aan de ontwikkeling van een bedrijvenpark, waardoor benodigde investeringen minder zouden zijn en de restwaarde van het terrein hoger zou komen te liggen, moet hiertoe bijdragen¹⁶.

- **Medio 2003:** De betrokken gemeenteraden besluiten (o.b.v. een uniform raadsvoorstel) vrijwel unaniem om de Regio Venlo kandidaat te stellen voor de Floriade 2012¹⁷. De colleges krijgen de opdracht om het bidboek uit te werken. In *Box 1* is een overzicht opgenomen van de inhoudelijke uitgangspunten voor de organisatie van de Floriade die zijn vastgesteld met dit raadsbesluit.
- **December 2003:** De gemeenteraad van Gennep stemt in met het voorstel van het college om aan te sluiten bij de kandidaatstelling van de Regio Venlo voor de organisatie van de Floriade 2012 en de daarmee verbonden financiële bijdrage en risico's¹⁸.
- **9 februari 2004:** De Regio Venlo dient het aanmeldingsdocument in bij de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR).
- **Juni 2004:** De raden van de gemeenten Horst aan de Maas, Peel en Maas¹⁹, Venlo en Venray stemmen (o.b.v. van een uniform raadsvoorstel) in met het verzoek van de gemeente Gennep om toe te treden tot de kandidaatstelling van de Regio Venlo²⁰. De gemeente Gennep zal op dezelfde basis als de overige gemeenten garant staan voor een deel van het financiële risico²¹. Gennep zal tevens een bijdrage leveren aan de uitwerking van het bidboek (€ 31.500).
- **2004:** De provincie Limburg stelt € 315.126 beschikbaar voor de ontwikkeling van het bidboek. Daarnaast wordt er een subsidie ontvangen van de Europese Unie van € 210.084 voor de ontwikkeling van het bidboek²².
- **Augustus 2004:** De huidige projectorganisatie (bestaande uit de Stuurgroep Floriade 2012 en Task Force Floriade 2012) vervalt met de oprichting van de *Stichting Floriade 2012* met een *Raad van Toezicht* (bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten en de verantwoordelijke wethouder van de gemeente Venlo) en een *directeur-bestuurder*²³. De stichting functioneert als een 'werkstichting' met als taak het bidboek verder uit te werken tegen oktober 2004. Motivering

¹⁴ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003 & Interview ambtelijk projectleiders, 19 juni 2012

¹⁵ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003, interview burgemeester Horst aan de Maas, 21 juni 2013 & Interview ambtelijk projectleiders, 19 juni 2013

¹⁶ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003

¹⁷ Bron: Gemeente Helden, Raadsbesluit tot Kandidaatstelling voor de Floriade 2012, 11 juni 2003; Gemeente Venray, Raadsbesluit tot Kandidaatstelling Floriade 2012, 24 juni 2003 & Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003

¹⁸ Bron: Gemeente Venray, Advies aan Burgemeester en Wethouders betreffende deelname Gennep in organisatie Floriade 2012 Regio, 1 juni 2004

¹⁹ De voormalige gemeente Helden

²⁰ Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004, Gemeente Venray, Advies aan Burgemeester en Wethouders betreffende deelname Gennep in organisatie Floriade 2012 Regio, 1 juni 2004 & Gemeente Helden, Raadsbesluit 28 juni 2004, agenda punt 8

²¹ Bron: Gemeente Venray, Advies aan Burgemeester en Wethouders betreffende deelname Gennep in organisatie Floriade 2012 Regio, 1 juni 2004

²² Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004 & Gemeente Venray, Advies aan Burgemeester en Wethouders betreffende de oprichting van Stichting Floriade 2012 bidboekfase, 18 augustus 2004

²³ Bron: Gemeente Venray, Advies aan Burgemeester en Wethouders betreffende de oprichting van Stichting Floriade 2012 bidboekfase, 18 augustus 2004

voor de wijziging van de organisatiestructuur is de noodzaak tot flexibiliteit, slagkracht en werkbaarheid in de ontwikkeling van het bidboek en de behoefte van de NTR om te spreken met één juridische entiteit²⁴. Er wordt gekozen voor een stichtingsvorm o.b.v. een advies van Deloitte over de juridische structuur van de bidboekfase²⁵. In juni 2004 zijn de gemeenteraden geconsulteerd over de oprichting van de stichting²⁶. Het besluit tot oprichting van de stichting is tevens voorgelegd aan de provincie Limburg.

- **September 2004:** Deloitte brengt op verzoek van de Raad van Toezicht van de Stichting Floriade 2012 een advies uit over de juridische structuur van de Floriade 2012. Dit onderzoek is parallel uitgevoerd aan de vaststelling van het bidboek. Het advies vormt daarmee een aanvulling op (de uitgangspunten voor) de organisatiestructuur die in het bidboek wordt voorgesteld²⁷.
- **Oktober 2004:** Het bidboek wordt ingediend bij de NTR. De inhoud van het bidboek is een verdere uitwerking van de kaders vastgesteld in het raadsbesluit (medio 2003) betreffende de kandidaatstelling²⁸. Wat betreft de organisatiestructuur gaat het bidboek uit van een moderne Floriade-organisatie, waarbij directe politieke invloed op de voortgang moet worden vermeden en het bestuur zoveel mogelijk op afstand staat van de uitvoering²⁹. Het financieel plan in het bidboek is behoudend ingestoken en gaat uit van een break-even resultaat op basis van een bezoekersaantal van 2 miljoen.
- **8 december 2004:** Het bestuur van de NTR maakt officieel bekend dat de Floriade 2012 zal plaatsvinden in de Regio Venlo. In eerste instantie waren er vier kandidaat-gemeenten voor de organisatie van de Floriade 2012³⁰. De andere kandidaten hebben tijdens de selectieprocedure hun bidboek teruggetrokken omdat de politieke verhoudingen binnen de gemeente veranderd waren of omdat ze veronderstelden dat ze de plannen m.b.t. ruimtelijke ordening en financiën zoals weergegeven in hun bidboek uiteindelijk niet zouden kunnen realiseren³¹. Niettegenstaande heeft de NTR met overtuiging gekozen voor de Regio Venlo. Het bidboek van de Regio Venlo presenteerde een realistisch plan en een heldere visie. Daarnaast was de NTR enthousiast over het idee om het Floriade-terrein te hergebruiken in de vorm van een bedrijventpark³².

²⁴ Bron: Brief aan de raden van de gemeenten Gennep, Helden, Horst aan de Maas Venlo en Venray betreffende Stichting Floriade 2012 in oprichting, 1 juni 2004

²⁵ Bron: Deloitte, Juridische Structuur voor bidboekfase, 6 mei 2004

²⁶ Bron: Gemeente Helden, Collegebesluit betreffende Oprichting Stichting Floriade 2012 voor de bidboekfase van het project Floriade 2012 van de Regio, 4 augustus 2004

²⁷ Bron: Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013.

²⁸ Bron: Gemeente Helden, Raadsbesluit tot Kandidaatstelling voor de Floriade 2012, 11 juni 2003; Gemeente Venray, Raadsbesluit tot Kandidaatstelling Floriade 2012, 24 juni 2003 & Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003

²⁹ Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004. *Hoofdstuk III* biedt een gedetailleerd overzicht van de uitgangspunten voor het besturingsmodel van de Floriade die zijn gedefinieerd in het bidboek.

³⁰ Bron: Brief NTR aan Stuurgroep Regio Venlo Floriade 2012 betreffende Floriade 2012, 3 juni 2004

³¹ Bron: Interview vertegenwoordiger NTR in Stichtingsbestuur, 24 juli 2013

³² Bron: Interview vertegenwoordiger NTR in Stichtingsbestuur, 24 juli 2013

Box 1: Uitgangspunten voor organisatie Floriade in raadsbesluit kandidaatstelling (medio 2003)

Met de raadsbesluiten tot kandidaatstelling voor de Floriade 2012 zijn uitgangspunten vastgesteld voor een eventuele organisatie van de Floriade.

- **Locatie:** Als locatie voor de Floriade wordt het voorziene bedrijvenpark Trade Port Noord (TPN) aangewezen (nu bekend als Venlo Greenpark of Businesspark Venlo).
- **Ondernemingsplan:** Het ‘Ondernemingsplan Floriade 2012’ wordt vastgesteld, bestaande uit een commercieel plan, een management plan en een financieel plan.
- **Financieel plan:** Het financieel plan gaat uit van verschillende scenario’s. In het voorzichtige scenario wordt uitgegaan van een bezoekersaantal van 2 miljoen en een break-even resultaat; in het realistische scenario wordt uitgegaan van een bezoekersaantal van 2,4 miljoen en een positief resultaat van € 4,8 miljoen. Het bezoekersaantal en de omvang van overige subsidies en sponsoring worden als belangrijkste financiële risico’s geïdentificeerd voor het resultaat. Het voorzichtige scenario vormt de basis voor de begroting van de Floriade. De gemeenten Horst aan de Maas, Peel en Maas³³, Venlo en Venray zullen voor gemeenschappelijk(e) rekening en risico het Floriade-project organiseren en leveren een bijdrage van € 7 miljoen welke naar rato van de inwonersaantallen verdeeld wordt over de gemeenten. De Regio Venlo stelt een bedrag van € 315.126 ter beschikking voor de ontwikkeling van het bidboek.
- **Samenwerking Trade Port Noord:** De kaders voor samenwerking met bedrijvenpark Trade Port Noord (TPN) worden vastgesteld. TPN zal € 10 miljoen financieren van de ontwikkeling van het Floriade-terrein. Verder zal de gemeentelijke bijdrage van € 7 miljoen, waar mogelijk, gedekt worden door de gemeenschappelijke exploitatie van TPN.

II.2. VASTSTELLING STRUCTUUR EN GOVERNANCE FLORIADE 2012 (2005)

Na de toekenning van de organisatie van Floriade 2012 aan de Regio Venlo in december 2004 was de eerste stap in de verdere voorbereiding het vaststellen van een organisatiestructuur. De vaststelling van de structuur en governance van de Floriade omvatte de volgende aspecten:

- Ontwikkelen van een voorstel voor de organisatiestructuur;
- Consulteren van de gemeenteraden over de voorgestelde organisatiestructuur;
- Uitvoering geven aan de vastgestelde organisatiestructuur door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten tussen betrokken partijen en de oprichting van de benodigde entiteiten.

II.2.1. VOORSTEL STUURGROEP VOOR STRUCTUUR EN GOVERNANCE FLORIADE 2012

In februari 2005 werd een *Stuurgroep* opgericht die de opdracht had om het besturingsmodel voor de Floriade vorm te geven. De Stuurgroep bestond uit twee vertegenwoordigers van de NTR, twee vertegenwoordigers van de Regio Venlo en een onafhankelijke voorzitter. Het secretariaat en de ondersteuning van de Stuurgroep werd ingevuld door Berenschot Groep³⁴.

³³ De voormalige gemeente Helden

³⁴ De kosten van de ontwikkeling van de Structuur en Governance van de Floriade bedroegen € 200.000. Dit bedrag is verdeeld over de gemeenten binnen de regio naar rato van het inwonersaantal

De Stuurgroep heeft een nota uitgewerkt getiteld ‘Structuur en Governance Floriade 2012’ die de hoofdlijnen en het programma van eisen voor het besturingsmodel schetst, voortbouwend op de uitgangspunten die reeds in het bidboek waren vastgelegd en het advies van Deloitte over de juridische structuur voor de organisatie van de Floriade³⁵. Deze nota vormde de basis voor de latere samenwerkingsoverkomst tussen de Regio Venlo en de NTR en de statuten van de verschillende entiteiten binnen de voorgestelde besturingsstructuur.

De belangrijkste momenten in de werkzaamheden van de Stuurgroep zijn:

- **Februari 2005:** De Stuurgroep start met haar opdracht.
- **Februari - maart 2005:** Berenschot interviewt op verzoek van de Stuurgroep bestuurders van de NTR en de colleges van de betrokken gemeenten over de wenselijke structuur. Deze interviews vormen de basis voor het programma van eisen voor het besturingsmodel³⁶.
- **Februari – mei 2005:** De Stuurgroep vergadert intensief over mogelijke besturingsmodellen en hun voor- en nadelen. De evaluaties van voorgaande Floriades m.b.t. organisatie en governance worden grondig bestudeerd en er wordt met diverse deskundigen en juristen gesproken over de vormgeving van het besturingsmodel³⁷.
- **12 mei 2005:** De Stuurgroep brengt een eindnota uit die het resultaat van haar werkzaamheden bevat, getiteld ‘Structuur en Governance Floriade 2012’. De nota beschrijft de hoofdlijnen van en het programma van eisen voor het besturingsmodel van de Floriade 2012. Uitgangspunt voor het voorgestelde besturingsmodel is dat de Floriade-organisatie een markconforme onderneming is, die op een commerciële wijze opereert en professioneel wordt bestuurd. Op basis van dit uitgangspunt stelt de nota een BV-vorm voor. *Hoofdstuk III* biedt een gedetailleerd overzicht van de karakteristieken van het besturingsmodel zoals deze is voorgesteld in de eindnota van de Stuurgroep.
- **Mei 2005:** De voorstellen voor de structuur en governance in de nota worden ter fiatting voorgelegd aan de *Stichting Floriade 2012* en goedgekeurd.

II.2.2. CONSULTATIE GEMEENTERADEN OVER ORGANISATIESTRUCTUUR FLORIAD

De eindnota van de Stuurgroep werd bestuurlijk en ambtelijk afgestemd in het *bestuurdersoverleg Regio Venlo*, het *secretarissenoverleg Regio Venlo* en de *Raad van Toezicht* van de *Stichting Floriade 2012*. N.a.v. deze afstemming zijn de betrokken gemeenteraden (op uniforme wijze) geconsulteerd over de door de Stuurgroep ontwikkelde organisatiestructuur, zodat colleges vervolgens konden besluiten tot de oprichting van de Stichting.

³⁵ Bron: Berenschot, Structuur en Governance Floriade 2012, 12 mei 2005 & Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013

³⁶ Bron: Berenschot, Structuur en Governance Floriade 2012, 12 mei 2005

³⁷ Bron: Interview voormalige voorzitter van de Stuurgroep, 8 augustus 2013

De belangrijkste momenten rondom de consultatie van de gemeenteraden over de organisatiestructuur zijn:

- **Mei 2005:** De gemeenteraden binnen de Regio Venlo worden middels uniforme brief geconsulteerd over de door de Stuurgroep ontwikkelde organisatiestructuur. In de brief worden de raden verzocht om eventuele reacties op de voorgestelde organisatievorm aan het college kenbaar te maken tijdens de eerstvolgende raadsvergadering. In het kader van de consultatie hebben de raden kennis kunnen nemen van de nota van de Stuurgroep alsook de conceptstatuten van de ‘Stichting Regio Venlo Floriade 2012’ en de ‘Regio Venlo Floriade 2012 BV’ die op basis hiervan zijn opgesteld. Tijdens de consultatie over de organisatiestructuur zijn de raden ook geïnformeerd over de doelstellingen van de Regio Venlo voor de nieuwe Floriade-organisatie. Een overzicht van deze doelstellingen is weergegeven in *Box 2*.

Box 2: Doelstellingen voor nieuwe Floriade-organisatie (mei 2005)

Tijdens de consultatie over de organisatiestructuur van de Floriade in mei 2005 zijn de raden ook geïnformeerd over de doelstellingen van de Regio Venlo voor de nieuwe Floriade-organisatie. Om invulling te geven aan de algemene doelstelling om de regio d.m.v. de Floriade beter op de kaart te zetten binnen Nederland hebben de vijf gemeenten en de provincie Limburg de volgende tien hoofddoelstellingen geformuleerd voor de Floriade 2012:

- Biedt kansen aan het regionaal bedrijfsleven bij de realisatie en exploitatie van de Floriade;
- Laat een jeugdcommissie meegroeien met zeven jaar ontwikkeling;
- Beschouw de realisatie van Innovatoren als concentratiepunt van innovatie, onderwijs en onderzoek;
- Zoek binding met Duitse partners/sponsors;
- Koppel promotie, communicatie en marketing van de Floriade aan de regio;
- Realiseer zo snel mogelijk een evenementen- en congrescentrum;
- Breng een goede wisselwerking aan met andere evenementen;
- Creëer satellietprojecten om uitstraling nog groter te maken;
- Maak ‘groen’ de bouwsteen tussen stad en omgeving met de Floriade als nieuwe norm voor de relatie tussen groen en stad;
- Zet jonge, creatieve en innovatief gerichte ondernemers nu in voor sprankelende ideeën.

- **19 mei 2005:** Tijdens een informatieve bijeenkomst worden de raden van de gemeenten in de Regio Venlo en de Provinciale Staten nader geïnformeerd over de voorgestelde organisatiestructuur voor de Floriade 2012³⁸.
- **Mei - juni 2005:** Alle gemeenteraden gaan akkoord met de beoogde organisatiestructuur. Op basis hiervan besluiten de colleges formeel tot de oprichting van de ‘Stichting Regio Venlo Floriade 2012’, conform de concept-statuten³⁹.

³⁸ Bron: Gemeente Venray, Adviesnota betreffende raadsconsultatie organisatiestructuur Floriade 2012, 17 mei 2005

³⁹ In het besluit wordt tevens vastgesteld dat de Stichting na oprichting dient te besluiten tot oprichting van ‘Regio Venlo Floriade 2012 BV’.

- **19 juli 2005:** Het collegebesluit tot oprichting van de Stichting wordt door het college van Venlo namens de vijf deelnemende gemeenten ter goedkeuring voorgelegd aan de Gedeputeerde Staten, conform de gemeentewet.
- **22 september 2005:** De Gedeputeerde Staten verlenen toestemming aan de gemeenten binnen de Regio Venlo om deel te nemen in de ‘Stichting Regio Venlo Floriade 2012’.

Zoals eerder vermeld zijn de gemeenteraden binnen de Regio Venlo middels een uniforme brief geconsulteerd over de door de Stuurgroep ontwikkelde organisatiestructuur. Voor een gedetailleerd overzicht van het verloop van de raadsconsultaties binnen de verschillende gemeenten en de eventuele kanttekeningen die zijn geplaatst vanuit de raad of in de vorm van ambtelijk advies wordt verwezen naar *bijlage 5*. Hieronder volgt per gemeente een samenvatting van de belangrijkste gebeurtenissen tijdens de raadsconsultaties:

- **Venlo:** De gemeenteraad wordt op 17 mei 2005 per brief geconsulteerd over de organisatiestructuur en gevraagd om eventuele reacties kenbaar te maken aan het college in de eerstvolgende raadsvergadering. De Commissie Financiën, Bestuur en Veiligheid gaat akkoord met het initiëren van de raadsconsultatie, op voorwaarde dat het college voor de raadsvergadering een notitie opstelt over zowel de relatie tussen de gemeenteraad en de Stichting als de informatievoorziening aan de raad. Er is vervolgens een raadsinformatiebrief opgesteld, waarin een aantal uitgangspunten van de nota van de Stuurgroep m.b.t. de informatievoorziening herhaald wordt. In de raadsvergadering van 6 juli 2005 wordt de voorgestelde organisatiestructuur niet geagendeerd. Na afloop van de vergadering is in overleg met de fractievoorzitters geconcludeerd de raadsleden voldoende in de gelegenheid zijn gesteld om hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.
- **Venray:** De commissie Middelen adviseert positief met betrekking tot de raadsconsultatie over de organisatiestructuur, maar is niet unaniem tevreden over de samenstelling van de Raad van Commissarissen (RvC). Een commissielid stelt een andere verhouding van vertegenwoordigers van de NTR en de Regio Venlo in de RvC voor, omdat de NTR niet financieel participeert in de Floriade-BV. Verder wordt opgemerkt dat er geen inzicht wordt geboden in de overwogen alternatieven en de voor- en nadelen van de voorgestelde structuur. Tenslotte merkt een commissielid op dat de voorgestelde organisatiestructuur vrij algemeen en weinig concreet is. De raad gaat vervolgens zonder beraadslaging akkoord met de voorgestelde structuur op 28 juni 2005.
- **Horst aan de Maas:** De raad stemt in met de voorgestelde organisatiestructuur op 21 juni 2005. De gemeenteraad is over het algemeen positief over de organisatiestructuur. Niettegenstaande worden in de raadsvergadering kritische vragen gesteld over de financiële bijdrage van de NTR aan de Floriade en de hoogte van de salarissen van de directeurs van de Floriade-BV. Verder wordt in de vergadering door de burgemeester benadrukt dat een eventueel negatief resultaat van de Floriade zal worden gedragen door het nog op te richten ‘Bedrijfschap Venlo Greenpark’.
- **Gennep:** Op 17 mei 2005 stemt het college in met de raadsconsultatiebrief over de organisatiestructuur voor Floriade 2012. In het collegebesluit van Gennep over de raadsconsultatie wordt een specifieke opmerking gemaakt ten aanzien van de financiën. Aangegeven wordt dat het verwachte exploitatieresultaat van Venlo Greenpark is bijgesteld van € 20 miljoen naar € 3,5 miljoen. Omdat het uitgangspunt is dat de gemeentelijke bijdrage voor de Floriade van € 7 miljoen gedekt wordt door de exploitatie van Venlo Greenpark ontstaat daarmee een potentieel risico van € 3,5 miljoen (waar eerst uitgegaan werd van een positief

resultaat van € 13 miljoen). Daarnaast wordt geconstateerd dat het vaststellen van samenwerkingsafspraken tussen Venlo Greenpark en de Floriade is vertrappt, wat gezien de financiële risico's als een hachelijke situatie wordt beschouwd. In de raadsconsultatiebrief komen deze zaken niet tot uiting.

- **Peel en Maas⁴⁰:** Op 13 juni 2005 wordt de voorgestelde organisatiestructuur behandeld in de commissie Algemeen Bestuur en Veiligheid. Op 4 juli 2005 wordt de organisatiestructuur besproken in de gemeenteraad. Er wordt een amendement ingediend met betrekking tot de hoogte van de honorering van de directeuren en commissarissen van de Floriade-BV. Het amendement wordt verworpen. De gemeenteraad gaat akkoord met de organisatiestructuur.

II.2.3. FORMELE OPRICHTING FLORIADE STICHTING EN FLORIADE-BV

Het goedgekeurde voorstel voor de organisatiestructuur van de Stuurgroep werd geformaliseerd en in de praktijk gebracht met het afsluiten van een overeenkomst tussen de Regio Venlo en de NTR. Hiermee werd het partnerschap tussen beide partijen voor de Floriade formeel bekrachtigd. De Regio Venlo en de NTR hebben hun samenwerkingsverband vormgegeven middels (de oprichting van) de *Stichting Regio Venlo Floriade 2012* (kortweg Stichting) en door de toewijzing van de organisatie en exploitatie van de Floriade 2012 aan de *Regio Venlo Floriade 2012 BV* (kortweg Floriade-BV). Het bidboek en de statuten van de stichting en de BV werden als bijlagen opgenomen bij de overeenkomst en vormden daarmee integraal onderdeel van de overeenkomst.

De belangrijkste momenten in de finalisering van de governance en organisatiestructuur van de Floriade 2012 zijn:

- **December 2005 – maart 2006:** De voorgestelde organisatiestructuur in de nota van de Stuurgroep uit 2005 wordt vertaald naar de statuten van de Stichting en de Floriade-BV. De beoogde bestuurders van de Stichting (de burgemeesters van de participerende gemeenten) en de beoogde leden van de Raad van Commissarissen van de Floriade-BV zijn betrokken bij dit proces. Houthoff Buruma heeft geadviseerd over de uitwerking van de statuten⁴¹.
- **31 maart 2006:** De *Stichting Regio Venlo Floriade 2012* wordt opgericht. De Stichting is aandeelhouder van de Floriade-BV en oefent de aan de aandelen verbonden rechten uit. Het Stichtingsbestuur bestaat uit elf personen: een onafhankelijke voorzitter, vijf bestuurders van de gemeenten in de Regio Venlo en vijf bestuurders van de NTR.
- **12 mei 2006:** De *Regio Venlo Floriade 2012 BV* wordt opgericht. De Floriade-BV is verantwoordelijk voor de organisatie, realisatie en exploitatie van de Floriade voor de Regio Venlo. De BV wordt bestuurd door een directie onder toezicht van een Raad van Commissarissen (RvC).
- **3 juli 2006:** De NTR en de Regio Venlo tekenen de samenwerkingsovereenkomst (Samenwerkingsovereenkomst Floriade 2012).

⁴⁰ De voormalige gemeente Helden

⁴¹ In *paragraaf III.3* volgt een overzicht van de belangrijkste momenten in de vormgeving van de statuten

II.3. VOORBEREIDING FLORIADE 2012 (2005 – 2012)

Nadat het besturingsmodel was vastgelegd en de samenwerkingsovereenkomst tussen de NTR en de Regio Venlo formeel was afgesloten kon uitvoering gegeven worden aan de verdere voorbereiding van de Floriade. De regiefunctie, die voorheen door de gemeente Horst aan de Maas werd opgenomen, werd in april 2006 bij de gemeente Venlo belegd⁴². De voornaamste reden voor de overdracht van de regie bij aanvang van de voorbereidende fase was dat de Floriade plaatsvond op het grondgebied van de gemeente Venlo en dat Venlo daarmee verantwoordelijk was voor de planologische procedures voor de aanleg van het Floriade-terrein⁴³.

De voorbereiding op de Floriade bestond uit verschillende aspecten. Allereerst werden de samenwerking tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark en de samenwerking tussen de Regio Venlo en de provincie Limburg in deze periode vormgegeven (zie *paragrafen II.3.1 en II.3.2*). Daarnaast behelsde de voorbereiding verschillende operationele facetten, zoals de vaststelling van het Masterplan (ontwerp) voor het Floriade-terrein, de aanleg van het Floriade-terrein alsook de start van marketing en promotie acties. Verder hebben de gemeenten binnen de regio in deze periode een voorziening ingericht voor de financiering van de Floriade⁴⁴. In *paragraaf II.3.3* volgt een overzicht de belangrijkste gebeurtenissen in de operationele en financiële voorbereiding van de Floriade.

Tenslotte zijn in de voorbereidende fase diverse onderzoeken, analyses en initiatieven uitgevoerd ten behoeve van de verbetering van de samenwerking en informatievoorziening. *Paragraaf II.3.4* biedt een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen betreffende de samenwerking en informatievoorziening tijdens de voorbereiding van de Floriade.

II.3.1. VORMGEVING SAMENWERKING REGIO VENLO, FLORIADE-BV EN VENLO GREENPARK

De belangrijkste momenten betreffende de vormgeving van de samenwerking tussen de Floriade-BV, Venlo Greenpark en de Regio Venlo zijn:

- **Juli 2005:** Regio Venlo richt het *bedrijfschap Businesspark Venlo* op. Businesspark Venlo is een ‘gemeenschappelijke regeling’ (WGR) met rechtspersoonlijkheid, die de ontwikkeling en realisatie van het bedrijvenpark ‘Greenpark Venlo’ in het Floriade-gebied ten doel heeft. De vijf regiogemeenten nemen allen deel aan het bestuur van het bedrijfschap.
- **2005:** In afwachting van de oprichting van de Floriade-BV is de *Werkgroep Masterplan Floriade 2012* gestart met de operationele voorbereiding van de Floriade 2012 die bestond uit onder meer de uitwerking van het ontwerp voor het Floriade-terrein, het opstellen van een definitieve

⁴² Bron: Gemeente Horst aan de Maas, notulen van de openbare raadsvergadering 18 april 2006

⁴³ Bron: Interview burgemeester gemeente Horst aan de Maas, 21 juni 2006

⁴⁴ Bron: Interview wethouder Economische Zaken gemeente Venray, 22 juli 2013, interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013, interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013 Gemeente

begroting voor de Floriade en het opstellen en aangaan van een samenwerkingsovereenkomst tussen Regio Venlo, Floriade-BV en Venlo Greenpark.

- **2005 – 2006:** De *werkgroep Masterplan* constateert dat er veel onduidelijkheid, maar ook verschil van mening bestaat over de randvoorwaarden en uitgangspunten in de beoogde samenwerking tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark. De zaken waar geen overeenstemming over bestaat zijn de regierol in de ontwikkeling van het Floriade-terrein, de restwaarde van het Floriade-terrein na 2012 en het tijdig beschikbaar hebben van de voor Floriade benodigde ontsluitingen en gebouwen.
- **22 maart 2006:** De Raad van Commissarissen (RvC) van de Floriade-BV verstuurt een brief aan het bestuurdersoverleg Regio Venlo waarin wordt aangedrongen op het op korte termijn vaststellen van samenwerkingsafspraken tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark. De RvC stelt vast dat er nog geen overeenstemming bestaat over de toegezegde investeringsbijdrage van € 10 miljoen van Greenpark Venlo en de invulling van de regierol bij de ontwikkeling van het Floriade-terrein⁴⁵.
- **19 april 2006:** De *Bestuurlijke adviesgroep Mans* neemt een besluit over de onenigheid in de samenwerking tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark. Dit besluit vormt de basis voor de af te sluiten samenwerkingsovereenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark. Er wordt onder meer besloten dat de Floriade-BV de regie voert over de aanleg van het terrein en dat Venlo Greenpark verantwoordelijk is voor de acquisitie van bedrijven voor het bedrijvenpark. Daarnaast wordt herbevestigd dat Venlo Greenpark € 10 miljoen zal bijdragen aan de aanleg van het Floriade-terrein.
- **20 maart 2007:** De Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark stellen een samenwerkingsovereenkomst vast m.b.t. de voorbereiding en uitvoering van de Floriade. In deze overeenkomst worden zowel doelstellingen en prestatieafspraken tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV als afspraken tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark vastgelegd. In eerste instantie waren er twee separate overeenkomsten beoogd⁴⁶.

II.3.2. VORMGEVING SAMENWERKING REGIO VENLO EN PROVINCIE LIMBURG

De belangrijkste momenten in de vormgeving van de samenwerking tussen de provincie Limburg en de Regio Venlo betreffen:

- **26 september 2006:** De Regio Venlo en de provincie Limburg stellen samenwerkingsafspraken vast met betrekking tot de voorbereiding van de Floriade. Afgesproken wordt dat de Regio Venlo de regie voert in de organisatie van de Floriade en dat de provincie de inspanningen van de regio

Venlo, Raadsinformatiebrief betreffende terugbetalen regulier toegezegde bijdrage Floriade, 22 januari 2013, Analyse controllers regio-gemeenten inzake Floriade 2012, 13 april 2011

⁴⁵ Bron: Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van Regio Venlo Floriade 2012 BV aan het bestuurdersoverleg Regio Venlo betreffende Regio Venlo Floriade 2012, 22 maart 2006

⁴⁶ Bron: Regio Venlo, Samenwerkingsovereenkomsten, september 2006. In *paragraaf III.1.3* wordt een overzicht geboden van de belangrijkste afspraken in deze overeenkomst.

zal ondersteunen met een bijdrage van € 7 miljoen. Daarnaast wordt afgesproken dat de provincie en de regio op ambtelijk en bestuurlijk niveau gestructureerd overleg met elkaar zullen voeren omtrent de ontwikkelingen rond de voorbereiding op de Floriade⁴⁷.

- **2007:** De subsidietoezegging van de provincie is uitgewerkt in een subsidiebesluit. In het subsidiebesluit zijn enkele inhoudelijke randvoorwaarden opgenomen over onder meer de duurzaamheid en innovativiteit van de Floriade⁴⁸. Daarnaast verlangt de provincie als voorwaarde voor subsidieverlening deelname aan de Raad van Commissarissen (RvC) in de rol van toehoorder⁴⁹. De RvC was in eerste instantie geen voorstander van dit verzoek en heeft hierover juridisch advies ingewonnen. In dit advies wordt aangegeven dat het niet wenselijk is dat een subsidieverstrekker toehoorder is in de RvC omdat commissarissen hun taak onafhankelijk dienen uit te oefenen en niet ten behoeve van een bepaald deelbelang⁵⁰. Er wordt daarom door de advocaat voorgesteld om de informatieverstrekking aan de subsidieverstrekker op een andere wijze vorm te geven, bijvoorbeeld door het verstrekken van schriftelijke rapportages of het voeren van mondeling overleg. In overleg met de verantwoordelijk Gedeputeerde van de provincie Limburg is eindelijk toch overeengekomen dat hij toehoorder mocht zijn in de vergaderingen van de RvC. Als toehoorder heeft de Gedeputeerde geen stemrecht, wel ontvangt hij alle agendastukken van de RvC. De inbreng van de Gedeputeerde in de RvC bestaat uit het identificeren van mogelijke rollen voor de provincie in de voorbereiding en uitvoering van de Floriade⁵¹.

II.3.3. OPERATIONELE EN FINANCIËLE VOORBEREIDING VAN DE FLORIAD

Belangrijke momenten in de operationele en financiële voorbereiding van de Floriade 2012 betreffen:

- **Maart en november 2006:** Zowel de Raad van Commissarissen (RvC) als de NTR sturen een brief aan de Regio Venlo waarin zij hun zorgen uiten over de voortgang van de voorbereiding van de Floriade⁵². De randvoorwaarden voor de totstandkoming van de Floriade, zoals vastgelegd in het bidboek, zijn voornamelijk onvoldoende ingevuld door de regio. Zo lopen de vaststelling van het Masterplan (ontwerp Floriade-terrein), de verwerving van benodigde gronden en de planologische besluitvorming achter op de planning. Daarnaast zijn er nog geen garanties gegeven voor de verkrijging van de in de begroting opgenomen Rijks- en Europese subsidies. De RvC verzoekt de

⁴⁷ Bron: Samenwerkingsafspraken Floriade 2012 tussen de gemeenten van de Regio Venlo en de provincie Limburg, 26 september 2006

⁴⁸ Bron: Interview voormalig gedeputeerde provincie Limburg, 17 juli 2013

⁴⁹ Bron: Provincie Limburg, Brief aan de leden van de Provinciale Staten van de Gedeputeerde Staten betreffende antwoord op schriftelijk vragen voor de vergadering van de Provinciale Staten inzake financieel verslag Floriade, 11 juni 2013

⁵⁰ Bron: Brief van advocaat Houthoff Buruma aan de beoogd voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo BV, 7 december 2005

⁵¹ Bron: Interview voormalig Gedeputeerde provincie Limburg, 17 juli 2013

⁵² Bron: Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van Regio Venlo Floriade 2012 BV aan het bestuurdersoverleg Regio Venlo betreffende Regio Venlo Floriade 2012, 22 maart 2006 & Brief van de secretaris van de Nederlandse Tuinbouwraad aan de voorzitter van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 betreffende Materplan en aanleg Floriadeterrein, 3 november 2006

Regio Venlo daarom om bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen en spoedig de garantie te bieden dat aan de invulling van de genoemde randvoorwaarden zal worden voldaan. Ten behoeve van de slagvaardigheid hoopt de RvC dat de Regio Venlo hiervoor één bestuurlijk aanspreekpunt aanstelt.

- **15 december 2006:** In reactie op de brief van de NTR van november 2006 stelt het Stichtingsbestuur vast dat het afstemmen van het masterplan meer tijd heeft gevraagd dan oorspronkelijk was voorzien door het ontbreken van een voltallige directie en technische staf⁵³.
- **24 september 2008:** De gemeenteraad van Venlo besluit tot de vaststelling van het bestemmingplan Floriade-Greenpark en het Milieueffectenrapport Floriade 2012. Daarnaast stemt de raad in met het opstarten van de onteigeningsprocedure ten behoeve van het bestemmingsplan Floriade-Greenpark.
- **21 januari 2009:** In een brief aan de burgemeesters en de verantwoordelijke wethouders van de deelnemende gemeenten en de directeur van Venlo Greenpark uit de RvC haar zorgen over de realisatie van de uitgangspunten van de Floriade, zoals opgenomen in het bidboek⁵⁴. Vooral het tijdspad van de drie nog te realiseren permanente gebouwen op het Floriade-terrein baart grote zorgen. Er wordt geconstateerd dat er ondanks eerder aandringen nauwelijks voortgang is geboekt op dit vlak. Het niet realiseren van de geplande gebouwen heeft naast ernstige financiële gevolgen ook ingrijpende conceptuele consequenties⁵⁵. De RvC hanteert 1 juni 2009 als absoluut ‘point of no return’ in de besluitvorming over de realisatie van de gebouwen.
- **17 maart 2009:** De gemeenteraad van Venlo stemt in met het onteigeningsplan ter uitvoering van het bestemmingsplan Floriade-Greenpark.
- **8 april 2009:** De NTR laat het Stichtingsbestuur per brief weten dat haar vertrouwen in de realisatie van de voorziene gebouwen op het Floriade-terrein tot het minimum is gedaald⁵⁶.
- **15 april 2009:** De voorzitter van de Regio Venlo (en tevens burgemeester van de gemeente Venlo) verstuurt een brief naar de raden van de deelnemende gemeenten over de realisatie van de permanente gebouwen op het Floriade-terrein. Door de economische recessie is de bereidheid van de ‘markt’ om te investeren in de gebouwelijke voorzieningen sterk afgenomen. Gezien de inspanningsverplichting van de Regio Venlo t.o.v. de Floriade-BV om drie gebouwelijke voorzieningen te realiseren, wordt besloten dat de Regio Venlo zelf zal investeren in de realisatie van ‘Villa Flora’. Daarnaast zal de provincie Limburg voor eigen rekening en risico het ‘Innova-

⁵³ Bron: Brief aan het bestuur van de Nederlandse Tuinbouwraad van het bestuur van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 15 december 2012

⁵⁴ Bron: Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de burgemeesters en de verantwoordelijke wethouders in de deelnemende gemeenten en de directeur van Venlo Greenpark betreffende voortgang, 21 januari 2009

⁵⁵ De financiële gevolgen bestaan uit de extra kosten die gemaakt zullen moeten worden door de Floriade-BV voor de realisatie van tijdelijke gebouwen, indien er geen vaste gebouwen gerealiseerd zullen worden. Conceptuele consequenties zijn de gevolgen van het ontbreken van vaste gebouwen voor de uitstraling en de beleving van de Floriade.

⁵⁶ Bron: Brief van het bestuur van de NTR aan het bestuur van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 8 april 2009

- complex' realiseren. De aanleg van het 'Bruggegebouw' zal worden gefinancierd uit de grondexploitatie van Greenpark⁵⁷.
- **8 mei 2009:** De RvC constateert dat nog geen definitieve beslissing is genomen omtrent de realisatie van de permanente gebouwen op het Floriade-terrein en dat daarmee het 'point of no return' van 1 juni 2009 niet wordt gehaald. De RvC geeft daarbij aan dat de BV in de uitvoering van haar opdracht afhankelijk is van de nakoming van de afspraken door de regio. De RvC zou in dit verband meerdere malen, zonder resultaat, verzocht hebben om overleg met de wethouders⁵⁸.
 - **13 oktober 2011:** De controllers binnen de Regio Venlo delen de notitie 'Analyse controllers regio-gemeenten inzake Floriade 2012' met de wethouders Economische Zaken. De notitie bevat actiepunten ten behoeve van het realiseren van helderheid in openstaande zaken in de samenwerking tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark. Deze actiepunten betreffen onder meer subsidieaanvragen, de indexering van de overheidsuitgaven, de financiële bijdragen van sub-regio gemeenten, de overdracht van het Floriade-terrein en de verdeling van kosten voor infrastructurele werken en incidentele verkeersmaatregelen⁵⁹. Een groot aantal van de openstaande punten gaat gepaard met substantiële financiële risico's.
 - **Oktober 2011 – juli 2012:** Er volgen diverse briefwisselingen tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV naar aanleiding van de notitie van de controllers. Regio Venlo en de Floriade-BV zijn het niet eens over de verdeling van de kosten voor verkeersmaatregelen en infrastructurele werken⁶⁰.
 - **April 2011:** De colleges in de regio gaan akkoord met de kredietfaciliteit van € 25 miljoen van de Rabobank aan de Floriade-BV⁶¹. De kredietfaciliteit is benodigd omdat de kosten voor de baten uitgaan bij de organisatie van de Floriade. Daarnaast besluiten de colleges tot het uitbetalen van de indexering van de overheidsbijdragen aan de Floriade-BV via de exploitatieopzet van Venlo Greenpark. De hoogte van de indexering wordt vastgesteld op € 3.992.674. De verwerking van de indexering van de overheidsbijdragen (vastgesteld o.b.v. het prijspeil van 2002) heeft pas in 2011 plaatsgevonden, omdat deze niet eerder in de begroting van de Floriade-BV was opgenomen en de gemeenten daardoor geen inzicht hadden in de hoogte van het te indexeren bedrag⁶². In het collegebesluit wordt als vervolgartie voorgesteld dat de controllers van de Regio Venlo in overleg met de financieel directeur van de Floriade-BV een raadsinformatiebrief zullen opstellen over deze zaken. Dit is in de praktijk niet gebeurd.

⁵⁷ Bron: Brief van de voorzitter van de Regio Venlo aan de gemeenteraden van Gennep, Helden, Horst aan de Maas, Venlo en Venray betreffende gebouwelijke omgeving van de Floriade, 7 april 2009

⁵⁸ Bron: Brief van de Raad van Commissarissen aan de Colleges van Regio Venlo Gemeenten, 8 mei 2009

⁵⁹ Bron: Notitie Analyse controllers regio-gemeenten inzake Floriade 2012, 13 oktober 2011

⁶⁰ Bron: Brief van de voorzitter van de Regio Venlo aan de directie van de Floriade-BV betreffende kosten bereikbaarheid Floriade, 13 oktober 2011, & Brief van wethouder Economische Zaken gemeente Venlo aan de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade-BV betreffende mobiliteitsmaatregelen bereikbaarheid Floriade, 9 juli 2012

⁶¹ Bron: Collegevoorstel gemeente Venlo, betreffende Informatievoorziening en Kredietfaciliteit, 18 april 2011 & Collegevoorstel gemeente Gennep betreffende Informatievoorziening, kredietfaciliteit en indexering bijdrage, 26 april 2011

⁶² Bron: Interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013

II.3.4. SAMENWERKING EN INFORMATIEVOORZIENING IN DE PRAKTIJK

Belangrijke gebeurtenissen (onderzoeken, analyses en initiatieven) betreffende de samenwerking en informatievoorziening in het Floriade project zijn⁶³:

- **26 juli 2007:** In 2007 voert de gemeente Horst aan de Maas een onderzoek uit (met ondersteuning van Ernst & Young) naar de voortgang van grote en risicovolle projecten binnen de gemeente. Eén van de projecten betreft Floriade 2012. Ernst & Young formuleert bevindingen en aanbevelingen over de informatievoorziening en transparantie binnen de organisatie van het Floriade-project. Het college van de gemeente Horst aan de Maas deelt de aanbevelingen met de portefeuillehouders Economische Zaken binnen de Regio Venlo.
- **Begin 2008:** In de gemeente Horst aan de Maas worden door de gemeenteraad op 30 januari 2008 vragen gesteld over de regievoering binnen de Regio Venlo nadat een lid van de Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg hierover in de media zijn zorgen had geuit. Tijdens een raadsvergadering op 4 maart 2008 concludeert de wethouder Economische Zaken van de gemeente Horst aan de Maas naar aanleiding van deze vragen dat er binnen het college inderdaad onduidelijkheden waren inzake de voortgang van de Floriade. Hij geeft daarbij aan dat er binnen de regio is bekeken hoe deze onduidelijkheden hebben kunnen ontstaan, waarbij is vastgesteld dat het goed inrichten van de communicatie binnen de regio belangrijk is om te voorkomen dat er informatieachterstanden ontstaan⁶⁴.
- **Najaar 2008:** Het Stichtingsbestuur vraagt of het mogelijk is om nader inzicht te verkrijgen in de begroting van de Floriade-BV⁶⁵. De wethouders in het Stichtingsbestuur achten nader inzicht in de begroting noodzakelijk omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het volledige financiële risico van de Floriade. De Floriade-BV is niet bereid om een gedetailleerde begroting te verstrekken aan het Stichtingsbestuur en geeft daarbij een overzicht van de bestaande afspraken:
 - o Het Stichtingsbestuur wordt conform de statuten geïnformeerd door middel van de jaarrekening en het directieverslag;
 - o De participerende gemeenten worden o.b.v. de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark geïnformeerd over onder meer de begroting;
 - o In aanvulling op deze overeenkomst hebben de Regio Venlo en de Floriade-BV afgesproken dat informatie met betrekking tot de begroting – ter inzage voor de verantwoordelijke wethouders – wordt verstrekt aan de directeur van Venlo Greenpark en dat de financieel directeur van de Floriade-BV op verzoek van de verantwoordelijke wethouders een nadere toelichting kan bieden op de begroting;
 - o Verder zal er per kwartaal een nieuwsbrief worden gedeeld over de voortgang van het Floriade-project⁶⁶.

⁶³ In *paragraaf III.3* volgt een uitgebreidere beschrijving van een aantal kenmerkende gebeurtenissen in deze tijdslijn

⁶⁴ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, notulen raadsvergadering 4 maart 2008

⁶⁵ Bron: Besluitenlijst van de 15^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 24 oktober 2008

⁶⁶ Bron: Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de voorzitter van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 betreffende informatievoorziening, 17 november 2008

Het Stichtingsbestuur blijft van mening dat de in het verleden ontvangen informatie m.b.t. de begroting te summier is om hun controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen en stelt daarom voor om een meer gedetailleerd inzicht in de begroting te verkrijgen door middel van een presentatie van de Floriade-BV. De Floriade-BV stemt ook hier niet mee in en houdt vast aan de oorspronkelijke afspraken⁶⁷.

- **3 juli 2009:** Tijdens een vergadering van het Stichtingsbestuur uiten de wethouders hun zorgen over de risico's welke verbonden zijn aan de Floriade en het gebrek aan inzicht in deze risico's. De Floriade-BV wordt verzocht om de risico's en de gevolgen van afspraken die zijn gemaakt over de financiering van de Floriade inzichtelijk te maken⁶⁸.
- **Eind 2009:** In opdracht van het *Burgemeestersoverleg van de Regio Venlo* wordt een mid-term review uitgevoerd naar de relatie tussen de Floriade-BV en de Regio Venlo. Geconcludeerd wordt dat de Raad van Commissarissen (RvC) de Stichting, de gemeenten en de NTR periodiek onvoldoende informeert over de voortgang, waardoor deze geen vorm en inhoud kunnen geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Daarnaast wordt vastgesteld dat de gemeenten en de NTR als aandeelhouders onvoldoende gebruik maken van hun statutaire bevoegdheden om advies te verlangen van de RvC.
- **29 april 2010:** In navolging van de mid-term review wordt er een Stichtingssecretaris aangesteld⁶⁹. De secretaris dient de Stichting te adviseren en faciliteren en monitort gemaakte afspraken⁷⁰. De secretaris identificeert het verbeteren van de relaties en informatievoorziening tussen de aandeelhouders, RvC en overige belanghebbenden als een belangrijke eerste stap in de uitoefening van zijn opdracht⁷¹.
- **24 september 2010:** Tijdens een bestuursvergadering van de Stichting deelt de voorzitter mee dat de Stichtingssecretaris zijn functie neerlegt, omdat deze in zijn ogen niet de beoogde inhoud krijgt⁷².
- **Oktober 2010:** De voormalige Stichtingssecretaris presenteert zijn bevindingen aan de wethouders Economische Zaken en de voorzitter van de Stichting. Conclusies zijn onder meer dat de sturings- en verantwoordingsrapportages vanuit de BV beperkt informatief blijven en dat transparantie ontbreekt. Tevens stelt de voormalige secretaris vast dat vragen omtrent de verantwoordelijkheid en loyaliteit van de Raad van Commissarissen (RvC) ten opzichte van het Stichtingsbestuur blijven bestaan. Op basis van de bevindingen en conclusies van de Stichtingssecretaris besluit het Stichtingsbestuur dat de controllers van de gemeenten binnen de Regio Venlo een nader advies zullen verstrekken over de benodigde informatie van de RvC.
- **13 december 2010:** Naar aanleiding van de mid-term review verzoekt het *portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken van de Regio Venlo* de RvC per brief om een

⁶⁷ Bron: Besluitenlijst 16^e vergadering van het Bestuur van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 22 dec 2008

⁶⁸ Bron: Besluitenlijst 18^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 3 juli 2009

⁶⁹ De Stichting had op dit moment al een secretaris met een voornamelijk administratieve rol. De functie van de hier aangestelde Stichtingssecretaris was gericht op de inhoudelijke advisering en ondersteuning van de Stichting.

⁷⁰ Bron: DeVeranderManagers, Midterm review Floriade, 2012, 13 juni 2013

⁷¹ Bron: Interview voormalig Stichtingssecretaris, 19 juni 2013

verbetering van de periodieke informatiestromen⁷³. Dit verzoek is tot stand gekomen in samenwerking met de controllers van de gemeenten binnen de regio. De RvC geeft de financieel directeur van de Floriade-BV de opdracht om overleg te voeren met de controllers om de gewenste verbeteringen te realiseren⁷⁴. Daarnaast krijgen de controllers op verzoek inzicht in de boeken en (concept)rapportages van de Floriade-BV van de financieel directeur.

- **April 2011:** In navolging op de brief van 13 december 2010 formuleren de colleges binnen de Regio Venlo in een uniform collegebesluit aanvullende voorstellen aan de Floriade-BV om de inrichting van de informatievoorziening van de BV en de gemeenten beter op elkaar aan te laten sluiten. In dit collegebesluit wordt tevens voorgesteld om documenten voortaan vertrouwelijk formeel te laten aanbieden aan de colleges binnen de regio, zodat de ambtelijke advisering naar de portefeuillehouders en het college tijdig op orde kunnen worden gebracht. Het collegebesluit is tot stand gekomen op basis van constructief en informeel overleg tussen de controllers van de Regio Venlo en de financieel directeur van de Floriade-BV. De financieel directeur heeft het voorstel tevens afgestemd met de Raad van Commissarissen⁷⁵. Naar aanleiding van dit voorstel zijn de kwartaalrapportages verbeterd⁷⁶. Het is niet duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt omtrent het vertrouwelijk delen van financiële rapportages met de colleges.
- **5 juli 2011:** Het college van de gemeente Gennep neemt in voorbereiding op de algemene aandeelhouders vergadering (AVA) van 8 juli 2011 een aantal standpunten in t.a.v. de jaarrekening van de Floriade-BV van 2010. Het college van Gennep vindt onder meer dat risico's nader in beeld gebracht dienen te worden en dat niet geduide uitgaven nader onderbouwd dienen te worden. Daarnaast wordt besloten om de directie van de BV te verzoeken om de omvang van de personele kosten en variabele managementvergoedingen kritisch te bezien en van dit laatste zo mogelijk (deels) af te zien.
- **8 juli 2011:** In de vergadering van het Stichtingsbestuur geeft de voorzitter van de RvC aan dat hij betreurt dat er geen vervolg is gegeven aan zijn aanbod om de raadsleden van deelnemende gemeenten te informeren en eventuele vragen te beantwoorden⁷⁷. De regio vond het niet passend om de voorzitter van de RvC een toelichting te laten geven over de Floriade tijdens de jaarlijkse informatiebijeenkomst voor de raden, omdat de bijeenkomst van 2011 ging over de structuur en stand van zaken van Venlo Greenpark⁷⁸.

⁷² Bron: W. Verbeeten, Bevindingen omtrent corporate governance Stichting Regio Venlo Floriade 2012, oktober 2010 & Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

⁷³ Bron: Brief van de voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken van de Regio Venlo aan de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV betreffende informatievoorziening Floriade 2012, 13 december 2010

⁷⁴ Bron: Interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013

⁷⁵ Bron: interview voormalig directeur van de Regio Venlo Floriade 2012 BV, 12 augustus 2013

⁷⁶ Bron: Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, 13 januari 2013 & Brief Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de voorzitter van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 15 januari 2013

⁷⁷ Bron: Besluitenlijst 26^e vergadering van het Bestuur van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 8 juli 2011

⁷⁸ Bron: interview directeur Venlo Greenpark, 22 juli 2013, interview wethouder Economische Zaken gemeenten Peel en Maas, 17 juli 2013 & interview wethouder Economische Zaken gemeente Venlo, 25 juli 2013

- **13 oktober 2011:** De notitie van de controllers, getiteld ‘Analyse controllers regio-gemeenten inzake Floriade 2012’ aan de wethouders Economische Zaken binnen de regio geeft een aantal bevindingen mee ten aanzien van de informatievoorziening (zie *paragraaf III.3.5*)⁷⁹.
- **13 januari 2012:** De voorzitter van de RvC verstuurt een brief aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De RvC is van mening dat de informatievoorziening aan het Stichtingsbestuur adequaat en omvangrijk is. De verbeteringen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van overleg tussen de financieel directeur en de controllers van de Regio Venlo hebben hieraan bijgedragen. In de brief wordt verder bevestigd dat de financiële situatie op orde is. Er wordt onder meer verwacht dat de meerwaarde van het Floriade-terrein hoger dan de beoogde € 10 miljoen zal liggen⁸⁰.
- **Januari 2012:** De gemeenteraden van de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas en Venray en de Provinciale Staten stellen diverse vragen over de transparantie van de informatievoorziening vanuit de Floriade-BV en de beloningsstructuur van de directie van de Floriade-BV. Er wordt onder meer gevraagd waarom jaarverslagen en jaarrekeningen van de Floriade niet openbaar zijn.
- **24 februari 2012:** In de vergadering van het Stichtingsbestuur merkt de wethouder van Horst aan de Maas op dat de Floriade-BV nog steeds te veel afstand neemt van de Regio Venlo terwijl deze samen met de NTR de Floriade organiseert. Daarnaast constateert de wethouder van Gennep dat er nog geen formeel verslag is van de laatste AVA, waardoor deze nog steeds vertrouwelijk is. De voorzitter van de RvC geeft aan dat het verslag van de AVA pas openbaar wordt op het moment dat deze is vastgesteld in de volgende AVA⁸¹.
- **Januari - mei 2012:** Naar aanleiding van een brief van de gemeente Gennep aan de Floriade-BV met daarin de vraag of bepaalde informatie van de BV gedeeld mag worden met colleges en raden, ontstaat een discussie omtrent de vertrouwelijkheid van informatie van de Floriade-BV en de positie van wethouders in het Stichtingsbestuur. De directie van de Floriade-BV geeft in reactie op de brief van de gemeente Gennep aan dat een wethouder als persoon in het bestuur van de Stichting zit en dat om deze reden noch aan het college noch aan de raad verantwoording verschuldigd is. Er wordt opgemerkt dat wethouders persoonlijk aansprakelijk zijn als zij informatie naar buiten brengen die schadelijk is voor de Floriade⁸². In de vergadering van het Stichtingsbestuur op 4 mei wordt besloten om de brieven als niet verzonden te beschouwen. Verder is overeengekomen dat financiële rapportages door de wethouders in het Stichtingsbestuur vertrouwelijk in het college kunnen worden gebracht⁸³.

⁷⁹ Bron: Notitie Analyse controllers regio-gemeenten inzake Floriade 2012, 13 oktober 2011

⁸⁰ Bron: Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade B.V. aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, 13 januari 2012

⁸¹ Bron: Besluitenlijst 29^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 24 februari 2012

⁸² Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Raadsinformatiebrief betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

⁸³ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Raadsinformatiebrief betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

II.4. UITVOERING FLORIADE 2012 (APRIL – OKTOBER 2012)

Op 5 april 2012 werd de Floriade 2012 geopend. Gedurende de gehele uitvoeringsfase is een spanningsveld blijven bestaan tussen enerzijds de Floriade-BV en anderzijds het bestuur van de Stichting, de betrokken colleges en de raden omtrent de informatievoorziening over de financiële stand van zaken (het exploitatieresultaat), de realisatie van doelstellingen en de bezoekersaantallen. Vanaf augustus ontvangen de wethouders in het bestuur van de Stichting naast kwartaalrapportages ook op maandelijks basis een financiële rapportage van de stand van zaken. Deze rapportages werden vertrouwelijk gedeeld met en besproken binnen de colleges⁸⁴. De betrokken gemeenteraden werden tijdens de uitvoeringsfase niet geïnformeerd over de financiële stand van zaken van Floriade 2012.

Hieronder volgt een overzicht van de informatie die vanuit de Floriade-BV tijdens de uitvoeringsfase verstrekt werd aan de wethouders in het Stichtingsbestuur:

- **23 juni 2012:** De tweede kwartaalrapportage van 2012 wordt gedeeld met de wethouders in het Stichtingsbestuur. De Floriade is op dit moment halverwege. De omzet van de kaartverkoop ligt voor op de begroting, al is de gemiddelde omzet per kaartje lager dan geraamd⁸⁵. Verder zijn er minder bestedingen dan begroot. Het verwachte resultaat is op dit moment beperkt positief⁸⁶.
- **14 augustus 2012:** De financiële maandrapportage met daarin cijfers t/m 25 juli 2012 wordt gedeeld met de wethouders in het Stichtingsbestuur. De voorsprong in de omzet vanuit kaartenverkoop is omgeslagen in achterstand van 2,5% op de begroting. De verwachting wordt geuit dat het bezoekersaantal weer zal toenemen door een verbetering van de weerssituatie. De omzet per ticket is nog steeds lager dan geraamd. Er is een verbetering van de horeca-inkomsten zichtbaar, al zijn deze nog niet op niveau. Tenslotte liggen de kosten lager dan begroot.
- **18 september 2012:** De financiële maandrapportage met daarin cijfers t/m 31 augustus wordt gedeeld met de wethouders in het Stichtingsbestuur. De verwachting van juli en augustus als ‘topmaanden’ is niet waargemaakt. Op 31 augustus zijn er 1,5 miljoen bezoekers geweest en is de gemiddelde omzet per kaartje lager dan geraamd. De netto-omzet vanuit kaartverkoop loopt hierdoor 6,4% achter op de begroting. Daarnaast zijn horeca- en parkeerinkomsten minder hoog dan begroot. Het verwachte exploitatieresultaat is negatief. Met betrekking tot dit resultaat wordt aangegeven dat het aantal bezoekers in september hoger is dan verwacht wat een deel van de exploitatieachterstand kan compenseren. Daarnaast wordt in besprekingen met Venlo Greenpark geopperd om meer in stand te houden op het Floriade-terrein (paviljoens, etc.) dan oorspronkelijk was beoogd, wat kan resulteren in meerwaarde bij de verkoop van het terrein. De positieve financiële gevolgen hiervan moeten op dat moment nog in beeld worden gebracht⁸⁷. Naar aanleiding van deze rapportage beseffen alle wethouders in het Stichtingsbestuur dat er zal

⁸⁴ Bron: Interviews (voormalig) wethouders Economische Zaken van de gemeente Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray

⁸⁵ Met gemiddelde omzet wordt enkel gerefereerd naar de omzet uit kaartverkoop

⁸⁶ Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

⁸⁷ Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

worden afgeweken van het geprognoseerde resultaat en dat hierover gecommuniceerd dient te worden naar de raden⁸⁸.

- **30 september 2012:** Er vindt overleg plaats tussen de voorzitter van de Regio Venlo, de wethouder Economisch Zaken van de gemeente Venlo en de directie van de Floriade-BV over de informatievoorziening aan de gemeenteraden. Dit overleg is het initiatief van de burgemeester en wethouder Economische Zaken van de gemeente Venlo in reactie op de financiële rapportage van 18 september 2012. De Floriade-BV gaat tijdens dit gesprek nog steeds uit van een break-even resultaat en is van mening dat informatie over de financiële stand van zaken niet naar buiten mag worden gebracht⁸⁹.
- **1 oktober 2012:** Naar aanleiding van het gesprek op 30 september verstuurt de directeur van de Floriade-BV een brief aan de wethouder Economische Zaken van gemeente Venlo waarin wordt gesteld dat het aantal van 2 miljoen bezoekers zal worden behaald. De verwachting wordt uitgesproken dat een break-even resultaat zal worden behaald indien de waarde van de over te dragen investeringen van Venlo Greenpark groter is dan de eerder afgesproken € 10 miljoen⁹⁰.

II.5. AFRONDING FLORIADE 2012 (OKTOBER 2012 – OKTOBER 2013)

De Floriade 2012 werd op 7 oktober 2012 afgesloten. Daar een negatief financieel eindresultaat verwacht werd, startte de Regio Venlo verschillende acties op om inzicht te krijgen in de financiële stand van zaken om zo betrokken partijen met de juiste informatie en op uniforme wijze te kunnen informeren. De omvang van het verwachte negatieve resultaat werd steeds inzichtelijker, er ontstond een liquiditeitsprobleem bij de Floriade-BV en de onderhandelingen over de meerwaarde van het Floriade-terrein werden verder voortgezet.

De belangrijkste momenten in de afrondende fase zijn:

- **5 oktober 2012:** In het Bestuurdersoverleg van de Regio Venlo (bestaande uit de burgemeesters en wethouders Economische Zaken van de betrokken gemeenten) wordt besloten tot de instelling van een *Ambtelijke Taskforce* met als opdracht een goed onderbouwd financieel beeld te schetsen van Floriade 2012. Doel hiervan is om gemeenteraden en derden juist en volledig te kunnen informeren⁹¹.
- **15 oktober 2012:** De Floriade-BV deelt de financiële maandrapportage met daarin cijfers t/m 30 september met de wethouders in het Stichtingsbestuur. Uit deze rapportage blijkt een sterk negatief resultaat. De netto-omzet uit kaartverkoop is 15% lager dan begroot. Verder blijven horeca- en parkeerinkomsten sterk achter⁹².

⁸⁸ Bron: Interviews wethouders Economische Zaken gemeenten Gennep, Venlo, Venray en voormalig wethouder Economische Zaken gemeente Horst aan de Maas

⁸⁹ Bron: Interview wethouder Economische Zaken van gemeente Venlo & Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

⁹⁰ Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

⁹¹ Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

⁹² Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

- **24 oktober 2012:** Op initiatief van de RvC vindt er overleg plaats tussen de voorzitter van de RvC en de burgemeesters van gemeente Venlo en Horst aan de Maas. De voorzitter van de RvC geeft een mondelinge toelichting op de hoofdlijnen van derde kwartaalrapportage van 2012. Er wordt een exploitatietekort verwacht van ongeveer € 9 miljoen. Ondanks dat de jaarrekening van de Floriade pas in 2013 definitief zal worden vastgesteld, geeft de derde kwartaalrapportage een goede indicatie voor de berekening van het resultaat van de Floriade. Op basis van de kwartaalrapportage wordt er gesproken over de overdracht van het Floriade-terrein van de Floriade-BV aan Venlo Greenpark en de mogelijke (meer)waarde van tijdelijke en structurele voorzieningen. Na dit overleg is de voorzitter van de RvC ernstig ziek geworden en is zijn rol overgenomen door zijn plaatsvervanger binnen de RvC.
- **30 oktober 2012:** De Floriade-BV deelt de derde kwartaalrapportage van 2012 met de wethouders in het Stichtingsbestuur. De opbrengst van de kaartverkoop is 14% lager dan verwacht. De horeca- en parkeerinkomsten zijn daarnaast lager dan begroot. Het totale exploitatietekort wordt ingeschat op ongeveer € 9 miljoen⁹³.
- **13 november 2012:** De ambtelijke *Taskforce Floriade* brengt een rapportage uit aan de colleges binnen de Regio Venlo omtrent het verwachte financiële resultaat van de Floriade. In *Box 3* wordt een overzicht geboden van de belangrijkste bevindingen uit dit rapport.

Box 3: Uitkomsten rapportage ambtelijke Task Force over financiële resultaat (November 2012)

Op 13 november 2012 worden de colleges binnen de Regio Venlo geïnformeerd over het verwachte financiële resultaat van de Floriade d.m.v. de rapportage van de ambtelijke *Taskforce Floriade*. De Taskforce stelt in haar rapportage een verwacht negatief resultaat van € 8,9 miljoen vast. Daarnaast worden er risico's en geschilpunten geïdentificeerd die effect kunnen hebben op het uiteindelijke financiële resultaat. De effectuering van geïdentificeerde risico's en geschillen wordt geschat op € 3,1 miljoen, wat resulteert in een verwacht negatief resultaat van € 12 miljoen. De Taskforce geeft aan dat de regio op zeer korte termijn afspraken moet maken over de kredietfaciliteit bij de Rabobank van € 25 miljoen en de liquiditeitssituatie van de Floriade-BV⁹⁴.

Gedurende de rest van de maand november wordt intensief overleg gevoerd tussen de Regio Venlo (vertegenwoordigd door de burgemeesters van Venlo en Horst aan de Maas) en de Floriade-BV om tot een gezamenlijke verklaring over de financiële resultaten te komen⁹⁵:

- **25 november 2012:** De directie van de Floriade-BV verstuurt twee brieven aan respectievelijk de voorzitter van de Regio Venlo en de gemeente Venlo. In de brief aan de voorzitter van de Regio Venlo wordt gewezen op de vertrouwelijkheid van financiële informatie. De BV geeft aan dat zolang er geen accountantsverslag beschikbaar is over 2012 er niet over de cijfers en resultaten van de BV gecommuniceerd mag worden. In de brief wordt aangekondigd dat de Floriade-BV zal

⁹³ Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

⁹⁴ Bron: Rapportage Task Force Floriade, 13 november 2012

⁹⁵ Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

optreden tegen (rechts)personen die onrechtmatig jegens de Floriade-BV handelen⁹⁶. In de brief aan de gemeente Venlo doet de directie een beroep op de gemeentelijke middelen op grond van de gemeentelijke garantstelling⁹⁷. De reden hiervoor is een verslechterde liquiditeitspositie door een beperking van de kredietlimiet door de Rabobank⁹⁸. Door het beroep op de gemeentelijke middelen ontstaat een rechtstreeks gemeentelijk financieel belang waardoor de informatieplicht aan de raden gaat prevaleren boven de geheimhoudingsplicht vanuit de Stichting. Dit is het moment waarop de betrokken bestuurders de informatievoorziening richting de raden definitief in gang zetten.

- **27 November 2012:** De gemeente Venlo heeft € 2,5 miljoen overgemaakt aan de Floriade-BV om de liquiditeitspositie te verbeteren. De bedoeling is dat dit bedrag voor het eind van het jaar weer is teruggestort aan de gemeente Venlo⁹⁹.

Vanaf begin december 2012 worden de betrokken gemeenteraden geïnformeerd over het verwachte negatieve exploitatieresultaat van de Floriade en wordt de vertrouwelijkheid op financiële rapportages opgeheven:

- **3 december 2012:** Op initiatief van de bestuurders van de Regio Venlo (burgemeesters en portefeuillehouders Economische Zaken) vindt een informatiebijeenkomst plaats voor de gemeenteraden binnen de regio met aansluitend een persconferentie. Daarnaast informeren de colleges de gemeenteraden per brief (op uniforme wijze) over de stand van zaken m.b.t. de afwikkeling van de Floriade. In *Box 4* wordt een overzicht geboden van de belangrijkste inzichten uit deze brief.

Box 4: Brief aan gemeenteraden over financiële stand van zaken (3 december 2012)

In een brief van 3 december 2012 wordt een ruwe prognose van de financiële resultaten gedeeld, waarbij de exploitatie van Floriade-BV in twee type opbrengsten wordt verdeeld.

M.b.t. (1) *de netto-opbrengsten van de exploitatie van het park o.b.v. het aantal bezoekers* wordt aangegeven dat doordat de bezoekers minder hebben besteed dan verwacht, de omzet met ongeveer € 7,5 miljoen is achtergebleven bij de begroting. Daarnaast liggen de kosten voor de voorbereiding en exploitatie van de Floriade ongeveer € 1,4 miljoen boven de begroting, omdat extra marketingacties zijn ingezet in een poging meer bezoekers te halen.

M.b.t. (2) *de netto-opbrengsten van de verkoop van de investeringen van de BV in het Floriade-park*

⁹⁶ Bron: Brief van de directie van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de voorzitter van de Regio Venlo betreffende communicatie cijfers, 25 november 2012

⁹⁷ Bron: Brief van de directie van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de voorzitter van de Regio Venlo betreffende voortgang (financiële) situatie Floriade en afroep garantie, 25 november 2012

⁹⁸ Het krediet wordt beperkt omdat de Rabobank bij nader inzien twijfelt over de hardheid van de garantieverklaring van de Regio Venlo. Deze is herbekeken n.a.v. overleggen tussen de Floriade-BV en de Rabobank over de tegenvallende resultaten vanaf medio augustus 2012. De Rabobank ontving als kredietverstrekker ook de kwartaal- en maandrapportages van de Floriade-BV.

⁹⁹ Bron: Brief van de voorzitter van de Regio Venlo aan de leden van de gemeenteraden van de gemeenten in de Regio Venlo, betreffende Dossier Floriade, 21 december 2012

wordt aangegeven dat Venlo Greenpark, naast de afgesproken bijdrage van € 10 miljoen voor investeringen in het park met een blijvende waarde, wellicht ook andere zaken zou kunnen overnemen van tijdelijke waarde. De zaken van tijdelijke waarde, zoals paviljoens, kunnen gezien de veranderde economische situatie ingezet worden t.b.v. een korte termijn exploitatie van het bedrijvenpark. De Floriade-BV geeft aan voor € 8,4 miljoen geïnvesteerd te hebben in zaken die tijdelijk van waarde kunnen zijn. Nadat Venlo Greenpark een voorgenomen besluit heeft genomen over het overnemen van zaken van tijdelijke waarde en de meerwaarde hiervan zullen de gemeenteraden van de Regio Venlo hierover worden geïnformeerd. Wanneer Venlo Greenpark definitief besluit een extra bedrag te betalen voor het terrein dan reduceert dat het tekort bij de Floriade.

- **14 december 2012:** Tijdens een vergadering van het Stichtingsbestuur, waarbij de voorzitter van de RvC aanwezig is, wordt besloten om de vertrouwelijkheid op de financiële rapportages van de Floriade op te heffen¹⁰⁰.
- **17 december 2012:** De Floriade-BV verstuurt een brief aan de Stichting waarin zij bevestigen dat financiële rapportages openbaar mogen worden gemaakt. De brief bevat tevens een actuele aanvulling op de laatste kwartaalrapportage. Bij de brief wordt vermeld dat de verstrekte financiële gegevens een voorlopig en indicatief karakter dragen en dat er geen accountantscontrole is toegepast¹⁰¹.
- **21 december 2012:** De gemeenteraden binnen de Regio Venlo ontvangen een brief van de voorzitter van de Regio Venlo (tevens burgemeester van de gemeente Venlo). In deze brief wordt een update gegeven van de stand van zaken m.b.t. de financiële situatie (liquiditeitsprobleem) en de restwaarde van het Floriade-terrein. In Box 5 wordt een overzicht geboden van de belangrijkste inzichten uit deze brief.

Box 5: Brief aan gemeenteraden over financiële stand van zaken (21 december 2012)

In een brief van 21 december 2012 worden de gemeenteraden geïnformeerd over de financiële situatie van de Floriade-BV en de meerwaarde van het Floriade-terrein.

- *Financiële situatie BV:* Het ontstane exploitatietekort bij de Floriade-BV (toegelicht op 3 december) heeft geleid tot een acuut liquiditeitsprobleem. De Rabobank is niet bereid om haar kredietverstrekking te verlengen waardoor deze afloopt op 31 december 2012¹⁰². Op basis van extern advies is daarom besloten om Venlo Greenpark als financieringsvehikel te gebruiken. Venlo Greenpark acht hierbij een kredietfaciliteit van € 12 miljoen noodzakelijk. Venlo Greenpark is in staat om dit bedrag kortlopend te lenen en heeft juridisch het recht om zelfstandig een dergelijke lening af te sluiten. De vijf regio gemeenten zullen hiertoe eind januari 2013 de

¹⁰⁰ Bron: Conceptbesluitelijst 31^e vergadering van Bestuur Stichting Regio Venlo Floriade 2012 d.d. 14-12-12

¹⁰¹ Bron: Brief van de directie van de Regio Venlo Floriade-BV aan de colleges van de Regio Venlo Gemeenten, 17 december 2012

¹⁰² Het krediet wordt niet verlengd omdat de Rabobank bij nader inzien twijfelt over de hardheid van de garantieverklaring van de Regio Venlo. De gemeenten zijn niet bereid om onder de voorwaarden van de Rabobank een nieuwe garantieverklaring te ondertekenen.

regulier toegezegde bedragen (terugbetaling van de voorfinanciering van de gemeentelijke bijdrage van € 7 miljoen) op de rekening van Venlo Greenpark storten.

- *Extra meerwaarde Floriade-terrein:* Er is onenigheid tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark over de waarde van de investeringen in het Floriade-park. De directie van de Floriade-BV is van mening dat er voor € 7 miljoen extra meerwaarde is gecreëerd door de investeringen die zij hebben gedaan op het terrein van Floriade, naast de overeengekomen € 10 miljoen aan investeringen met blijvende waarde. Venlo Greenpark heeft de investeringen extern laten taxeren. De externe deskundigen zijn van mening dat de Floriade-BV aan de verplichting van blijvende waarde van € 10 miljoen heeft voldaan. Daarnaast taxeren zij de meerwaarde van de extra investeringen t.b.v. de tijdelijke exploitatie van het bedrijventerrein op € 3,95 miljoen. Mocht Venlo Greenpark met dit bedrag akkoord gaan dan wordt het geprognostiseerde tekort van de Floriade met dit bedrag verminderd. Het tekort komt dan uit op circa € 5 miljoen. De gemeenteraden zullen een besluit moeten nemen over de financiering van de meerwaarde door Venlo Greenpark (zie consultatie van gemeenteraden in april – mei 2012 op p. 31).
-
- **21 december 2012:** Er wordt een kredietovereenkomst tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark afgesloten, omdat de kredietverstrekking vanuit de Rabobank verloopt. In de kredietovereenkomst is opgenomen dat alle uitgaven door de BV boven de € 1.000 eerst door de gemeenten moeten worden goedgekeurd. Het hoofd Bedrijfsvoering van de gemeente Horst aan de Maas wordt gemandateerd om deze toezichtsfunctie uit te voeren¹⁰³.
 - **15 januari 2013:** De Raad van Commissarissen (RvC) verstuurt een brief aan de voorzitter van de Stichting. In deze brief beargumenteert de RvC dat de Floriade-BV aan haar taakstelling heeft voldaan en er sprake is geweest van adequate informatieverstrekking vanuit de directie. De RvC stelt vast dat het informeren van de gemeenteraden door de colleges over het verwachte exploitatieresultaat begin december in strijd was met de privaatrechtelijke regels en heeft geresulteerd in negatieve berichtgeving over de Floriade. De RvC is van mening dat de gemeenteraden te vroeg en eenzijdig zijn geïnformeerd, omdat het uiteindelijke resultaat afhankelijk is van de waarde van (extra) investeringen in het park bij de liquidatie van de BV en dat de nadruk is gelegd op het exploitatieresultaat i.p.v. het totale resultaat (spin-off). De RvC betreurt dat investeringen in het voortraject van de Floriade door negatieve publiciteit niet ten volle verzilverd kunnen gaan worden. Tenslotte stelt de RvC ten aanzien van de discussie over de meerwaarde van het terrein vast dat *“de aandeelhouders/Floriade gemeenten en Venlo Greenpark met verschillende petten op uiteindelijk samen kunnen bepalen wat het eindresultaat van de Floriade-BV zal zijn”*. De Floriade-BV zou gedwongen zijn geweest om akkoord te gaan met het voorstel van Venlo Greenpark m.b.t. de hoogte van de meerwaarde ten behoeve van de totstandkoming van de noodzakelijke kredietovereenkomst tussen Venlo Greenpark en de BV¹⁰⁴.

¹⁰³ Bron: Brief van de voorzitter van de Regio Venlo aan de leden van de gemeenteraden van de gemeenten in de Regio Venlo, betreffende Dossier Floriade, 21 december 2012

¹⁰⁴ Bron: Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, 13 januari 2013

- **24 januari 2013:** In een regiobijeenkomst worden gemeenteraden geïnformeerd over de stand van zaken in het Floriade-dossier. Tijdens de bijeenkomst worden onder meer de meerwaarde van het Floriade-terrein en de oplossing voor het liquiditeitsprobleem toegelicht.
- **30 januari 2013:** De Floriade-BV deelt de vierde kwartaalrapportage van 2012 met de wethouders in het Stichtingsbestuur.
- **1 februari 2013:** De algemeen directeur van de Floriade-BV treedt af.
- **Februari 2013:** Provincie Limburg stelt Venlo Greenpark onder preventief toezicht. Dit besluit houdt in dat de provincie toestemming moet geven voor financiële uitgaven en wijzigingen in de begroting van het bedrijvenpark.
- **April – mei 2013:** De gemeenteraden binnen de Regio Venlo worden geconsulteerd over het voornemen om een *allonge* (verlenging) aan te gaan op de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark. In deze allonge wordt de overname van tijdelijke voorzieningen van de Floriade-BV door Venlo Greenpark ter waarde van € 3,95 miljoen geregeld. De in de allonge opgenomen overname van tijdelijke voorzieningen heeft zowel gevolgen voor het exploitatieresultaat van de Floriade-BV als van Venlo Greenpark. Voor beide staan de gemeenten in de Regio Venlo garant.
- **27 mei 2013:** De RvC verzoekt het Stichtingsbestuur om het contract van de twee resterende directeuren te verlengen tot oktober 2013 (in plaats van te laten aflopen per 1 juni). Het Stichtingsbestuur stemt hier niet mee in en vanaf 1 juni worden de twee directeuren op uurbasis ingehuurd voor de afronding van hun taken. De colleges zijn van mening dat de RvC in deze kwestie onvoldoende rekening heeft gehouden met de termijnen van bestuurlijke en politieke besluitvorming. Na deze situatie wordt het contact tussen de RvC en de colleges geïntensiveerd om toekomstige conflicten te voorkomen¹⁰⁵.
- **Oktober 2013:** De jaarrekening en het jaarverslag van de Floriade voor 2012 zijn nog niet formeel vastgesteld ten tijde van de afronding van dit onderzoek. De vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag wordt verwacht in november 2013. Voor verder inzicht in de stand van zaken in de financiële afwikkeling van de Floriade wordt verwezen naar het onderdeel ‘financiën’ van het advies van de ‘Commissie Onderzoek Floriade’.

¹⁰⁵ Bron: Interview voormalig directeur Regio Venlo, 14 juni 2013

III. BESTUURLIJK MODEL FLORIADE 2012

In dit hoofdstuk wordt de werking van het bestuurlijk model van de Floriade 2012 besproken en geanalyseerd. Allereerst volgt een theoretische beschrijving van het besturingsmodel, zoals vastgelegd in de statuten van de Floriade-organisatie en overige afspraken en overeenkomsten omtrent governance en informatievoorziening. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste onderzoeken en analyses die uitgevoerd zijn om het besturingsmodel van de Floriade 2012 vorm te geven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de samenwerking en informatiestromen tussen de betrokken partijen in de praktijk.

III.1. BESTUURLIJK MODEL IN THEORIE

Bij de keuze van het bestuurlijk model voor Floriade 2012 stonden drie uitgangspunten centraal:

- Politieke invloed op de voortgang van het Floriade-project vermijden;
- Gemeenten en NTR die in voldoende mate invloed kunnen uitoefenen en toezicht kunnen houden;
- Een Floriade-bedrijf dat vormgegeven is als een ‘marktconforme’ onderneming die op commerciële wijze opereert en professioneel wordt bestuurd¹⁰⁶.

Op basis van deze uitgangspunten werd gekozen voor een besturingsmodel dat op hoofdlijnen de volgende karakteristieken kent:

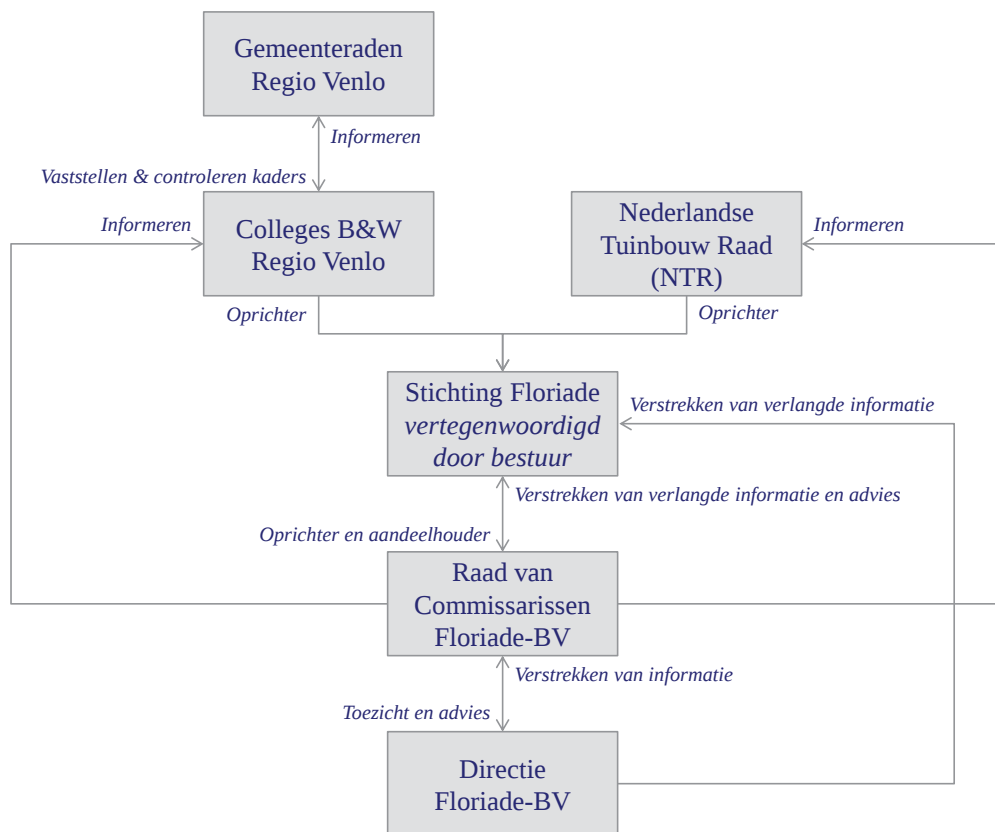
- **Regio Venlo** – vertegenwoordigd door de portefeuillehouders van de vijf betrokken gemeenten – en de **Nederlandse Tuinbouwraad** (NTR) – vertegenwoordigd door 5 afgevaardigden – geven hun samenwerking gestalte in de vorm van een **Stichting** (*Stichting Regio Venlo Floriade 2012*)¹⁰⁷.
- De daadwerkelijke realisatie van de Floriade is ondergebracht bij een **Besloten Vennootschap** (*Regio Venlo Floriade 2012 BV*) met een **Raad van Commissarissen** (RvC) en een **directie**. De aandelen van de Floriade-BV worden beheerd door de Stichting.

In *figuur III.1* worden de verschillende organen van het gekozen besturingsmodel voor de Floriade 2012 en hun onderlinge relatie getoond, zoals vastgelegd in de statuten¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Bron: Berenschot, Structuur en Governance Floriade 2012, 12 mei 2005

¹⁰⁷ Niet te verwarren met de Stichting Floriade 2012 die betrokken was bij de voorbereiding van de kandidatuur van de Regio Venlo voor de Floriade 2012

Figuur III.1 : Besturingsmodel voor Floriade 2012



Bron: Policy Research Corporation

De kaders voor de werking van de BV en het toezicht hierop zijn in 2006 vastgelegd in de statuten van *Stichting Regio Venlo Floriade 2012* en *Regio Venlo Floriade 2012 BV*. Daarnaast zijn in 2007 doelstellingen en prestatieafspraken voor de organisatie van de Floriade vastgesteld in een samenwerkingsovereenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark¹⁰⁹. Na de oprichting van de Stichting en BV en de totstandkoming van deze overeenkomst gaven de gemeenten in principe geen directe aansturing meer aan de Floriade, maar stuurden zij enkel op output van de Floriade-BV op basis van de vooraf vastgestelde doelstellingen en kaders¹¹⁰.

In wat volgt worden de actoren van het Floriade 2012 besturingsmodel voorgesteld en de afspraken ten aanzien van hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zoals die statutair vastgelegd

¹⁰⁸ Bron: Statuten Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 1 maart 2006 & Statuten Regio Venlo Floriade BV, 12 mei 2006

¹⁰⁹ Bron: Overeenkomst tussen Bedrijfschap Businesspark Venlo, Floriade-BV en Regio Venlo inzake voorbereiding en uitvoering van de Floriade 2012, 22 maart 2007

¹¹⁰ Bron: Berenschot, Structuur en Governance Floriade 2012, 12 mei 2005

zijn, toegelicht¹¹¹. Daarbij wordt ook ingegaan op de verwachte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze actoren.

III.1.1. FLORIADE-BV EN STICHTING

In de besturing van de organisatie van de Floriade 2012 hebben drie organen een rol namelijk de directie, de Raad van Commissarissen (RvC), en de Stichting. De belangrijkste kenmerken van deze actoren worden samengevat in *Tabel III.1*.

Tabel III.1 : Belangrijkste kenmerken Floriade-BV en Stichting

	<i>Floriade-BV</i>		<i>Stichting</i>
	<i>Directie</i>	<i>RvC</i>	
Rol	Uitvoering geven aan de organisatie, realisatie en exploitatie van de Floriade door de besturing van de BV.	Toezicht houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken binnen de BV.	Aandeelhouder van BV.
Samenstelling	Maximaal 4 personen.	Maximaal 7 personen.	11 personen.
Voordracht en Benoeming	Voordracht door RvC en benoeming door Stichting.	Voordracht door gemeenten binnen Regio Venlo en NTR en benoeming door Stichting.	Voordracht door gemeenten binnen Regio Venlo en NTR en benoeming door Stichting. Enkel personen die een bestuurlijke functie uitoefenen in de organisaties van de oprichters kunnen voorgedragen worden, m.u.v. de voorzitter.
Overleg en besluitvorming	Geen geformaliseerd overleg.	Vergadert minimaal 6-10 keer per jaar en wanneer een commissaris of een directeur daartoe verzoekt.	Vergadert minimaal 1 keer per jaar en wanneer de voorzitter daartoe beslist of een bestuurder daartoe verzoekt.
Besluitvorming	De algemeen directeur heeft beslissende stem in besluitvorming.	Besluitvorming o.b.v. gekwalificeerde meerderheid.	Besluitvorming o.b.v. gekwalificeerde meerderheid.

Bron: Policy Research Corporation op basis van de statuten van de Floriade-BV (12 mei 2006) en de Stichting (1 maart 2006)

¹¹¹ Bron: Statuten Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 1 maart 2006 & Statuten Regio Venlo Floriade BV, 12 mei 2006

III.1.1.1. Directie¹¹²

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De directie is belast met de besturing en vertegenwoordiging van de vennootschap onder toezicht van de RvC. Daarnaast is iedere directeur verplicht om de vergaderingen van de RvC bij te wonen, indien hij daartoe wordt uitgenodigd, en aldaar alle verlangde inlichtingen te geven. De statuten bieden geen nadere uitwerking van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directie.

Samenstelling en benoeming

De directie bestaat uit maximaal vier directeurs. De leden van de directie worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders (Stichting) op basis van een voordracht vanuit de RvC. De profielen voor de verschillende directieleden zijn vastgesteld door de RvC. Uitgangspunt voor de vaststelling van deze profielen is dat de directie bestaat uit gekwalificeerde professionals met ervaring in het organiseren en leiden van grootschalige en langdurige evenementen¹¹³.

Bezoldiging

De bezoldiging en arbeidsvoorwaarden zijn voor iedere directeur afzonderlijk vastgesteld door de RvC middels een managementcontract. Dit houdt in dat de directie niet in loondienst is van de BV. Een directeur ontvangt een salaris in de orde van grootte van de Balkenende-norm. Een directeur ontvangt daarnaast, afhankelijk van het resultaat van de Floriade, een bonus van maximaal een jaarsalaris over de gehele periode¹¹⁴. In de managementcontracten van de directeurs is vastgelegd dat het eerste deel van de bonus zou worden ontvangen bij de oplevering van het Floriade-terrein. In 2011 heeft de directie daarom gezamenlijk een bonus van € 120.874 ontvangen¹¹⁵. Het overige deel van de bonus zal niet worden uitgekeerd aan de directeurs na de formele vaststelling van de jaarcijfers van 2012¹¹⁶.

III.1.1.2. Raad van Commissarissen (RvC)¹¹⁷

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie van de Floriade-BV en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden ondernemingen. De RvC geeft advies aan de directie en aan de Stichting wanneer dit wordt verlangd of indien hij dit wenselijk acht. Daarnaast informeert de RvC periodiek de gemeenten en de NTR. Ter invulling van haar taak heeft de RvC te allen tijde toegang tot de kantoren en bezittingen van de vennootschap en het recht tot

¹¹² Deze paragraaf is gebaseerd op de statuten van Regio Venlo Floriade 2012 BV, tenzij een andere bron wordt vermeld.

¹¹³ Bron: Berenschot, Governance en structuur Floriade 2012, 12 mei 2005

¹¹⁴ Bron: Brief van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders en de voorzitter van het Stichtingsbestuur, 13 januari 2013

¹¹⁵ Bron: Jaarrekening 2011, Regio Venlo Floriade 2012 BV

¹¹⁶ Bron: Interview, voorzitter Raad van Commissarissen Regio Venlo Floriade 2012 BV, 16 oktober 2013

¹¹⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op de statuten van Regio Venlo Floriade 2012 BV tenzij een andere bron wordt vermeld

inzage in de boeken, bescheiden en correspondentie. Daarnaast is de RvC bevoegd om de directie te schorsen.

Samenstelling en benoeming

De RvC bestaat uit maximaal zeven personen. De profielen voor RvC-leden zijn vastgesteld door de Stuurgroep Floriade 2012 uit 2005. Uitgangspunten hierin zijn een hoge mate van deskundigheid op de verschillende beleidsterreinen en een groot (commercieel/bestuurlijk) netwerk¹¹⁸. De voorzitter van de RvC wordt voorgedragen door de NTR en formeel benoemd door het bestuur van de Stichting. De zes overige leden van de RvC worden voorgedragen door enerzijds de Regio Venlo (drie leden) en anderzijds de NTR (drie leden) en opnieuw benoemd door het bestuur van de Stichting.

Besluitvorming

De RvC vergadert 6-10 keer per jaar en wanneer een commissaris of een directeur daartoe verzoekt¹¹⁹. Besluitvorming binnen de RvC vindt plaats met gekwalificeerde meerderheid¹²⁰. De RvC dient minimaal eenmaal per jaar (buiten aanwezigheid van de directie) het eigen functioneren en het functioneren van de directie te bespreken. De besluiten van de RvC dienen gedocumenteerd en bewaard te worden.

Bezoldiging

De Stichting kan aan de RvC een bezoldiging toekennen. De RvC heeft op 22 december 2011 gecommuniceerd dat de vergoeding per commissaris € 750 netto per maand bedraagt¹²¹.

III.1.1.3. Stichting Regio Venlo Floriade 2012¹²²

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De Stichting Regio Venlo Floriade 2012 (hierna kortweg Stichting genoemd) heeft formeel als doelstelling het verkrijgen, houden en beheren van aandelen in de Floriade-BV, alsook het uitoefenen van de aan de aandelen verbonden rechten. De statuten bieden geen nadere uitwerking van de rechten die verbonden zijn aan het bezit van aandelen.

De Stichting heeft de bevoegdheid om de directie en RvC bij niet adequaat functioneren te ontslaan of te schorsen¹²³. Het bestuur van de Stichting geeft uitvoering aan de taken en bevoegdheden van de Stichting en vertegenwoordigt de Stichting.

¹¹⁸ Bron: Berenschot, Governance en structuur Floriade 2012, 12 mei 2005

¹¹⁹ In de praktijk vergaderde de RvC ongeveer vijf keer per jaar. De directie was ook aanwezig bij deze vergaderingen.

¹²⁰ Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid houdt in dat besluiten worden genomen met ten minste 2/3 van de uitgebrachte stemmen in een vergadering waar ten minste 2/3 van de leden aanwezig of vertegenwoordigd is.

¹²¹ Bron: Gemeente Venray, beantwoording vragen inzake Floriade, 25 januari 2012

¹²² Deze paragraaf is gebaseerd op de statuten van Stichting Regio Venlo Floriade 2012 tenzij een andere bron wordt vermeld

¹²³ Bron: Statuten Regio Venlo Floriade BV

Samenstelling en benoeming

Het Stichtingsbestuur bestaat uit elf personen. Enkel personen die een bestuurlijke functie uitoefenen in de organisatie van de oprichters (gemeenten Regio Venlo en NTR) kunnen benoemd worden tot bestuurslid, met uitzondering van de voorzitter. De profielen van de bestuursleden zijn vastgesteld door de Stuurgroep Floriade 2012 uit 2005¹²⁴. De onafhankelijke voorzitter van het bestuur wordt voorgedragen door de gemeenten en unaniem benoemd door de leden van het Stichtingsbestuur. De leden van het bestuur worden voorgedragen door de gemeenten binnen de Regio Venlo (5 leden, waarbij elke gemeente 1 bestuurslid voordraagt) en door de NTR (5 leden). Elk lid wordt benoemd door de overige leden van het Stichtingsbestuur.

Algemene Vergadering van Aandeelhouders¹²⁵

Jaarlijks wordt een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (kortweg AVA of jaarvergadering) gehouden, uiterlijk binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar¹²⁶. Directeuren en commissarissen hebben het recht de algemene vergadering bij te wonen en hebben als zodanig een adviserende stem. Tijdens de vergadering wordt de jaarrekening en het jaarverslag besproken. Daarnaast worden onderwerpen besproken die op de agenda zijn geplaatst door de directie of RvC. De directie en de RvC verschaft de algemene vergadering alle verlangde informatie, tenzij dit het belang van de BV ernstig kan schaden. Verder woont de externe accountant de algemene vergadering bij, zodat de aandeelhouders vragen kunnen stellen over de accountantsverklaring bij de jaarrekening. De algemene vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter van de RvC.

Andere algemene vergaderingen worden gehouden wanneer daartoe wordt opgeroepen door de directie of de RvC. Daarnaast is de directie verplicht tot het organiseren van een algemene vergadering indien een of meer aandeelhouders hiertoe verzoeken. Binnen de algemene vergadering heeft iedere aandeelhouder recht op het uitbrengen van één stem. Alle besluiten worden genomen bij volgestrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Iedere aandeelhouder is bevoegd om tijdens de algemene vergadering het woord te voeren.

Van elke algemene vergaderingen dienen notulen te worden gemaakt. De notulen worden op verzoek ter beschikking gesteld aan alle aandeelhouders uiterlijk drie maanden na afloop van de vergadering. De aandeelhouders hebben drie maanden de tijd om te reageren op de concept-notulen, waarna deze worden vastgesteld.

Interne besluitvorming

Het Stichtingsbestuur vergadert voorafgaand aan elke Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Daarnaast worden bestuursvergaderingen georganiseerd wanneer de voorzitter dit wenselijk acht of

¹²⁴ Bron: Berenschot, Governance en structuur Floriade 2012, 12 mei 2005

¹²⁵ Deze sectie is gebaseerd op de statuten van Regio Venlo Floriade 2012 B.V.

¹²⁶ In de praktijk heeft er inderdaad jaarlijks een AVA plaatsgevonden

een ander bestuurslid daartoe verzoekt¹²⁷. Besluitvorming binnen het bestuur van de Stichting vindt plaats met gekwalificeerde meerderheid¹²⁸. De vergaderingen worden geleid door de voorzitter van het bestuur. Vergadernotulen worden vastgesteld en getekend door de personen die in de vergadering als voorzitter en secretaris hebben gefungeerd.

III.1.1.4. Interne informatievoorziening en besluitvorming¹²⁹

In de statuten van de Floriade-BV zijn de volgende kaders neergelegd voor de informatievoorziening tussen de directie, RvC en Stichting:

- De directie verschaft de RvC tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens;
- De directie en RvC verschaffen de Stichting alle verlangde informatie, tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet.

Verder behoeft de directie voor sommige besluiten goedkeuring van de RvC. Dit betreft onder meer het vaststellen van het jaarlijkse businessplan inclusief jaarbudget. Besluiten van de directie die dermate ingrijpend zijn dat ze de identiteit of het karakter van de vennootschap sterk doen veranderen behoeven goedkeuring van de Algemene Vergadering (Stichting).

De jaarrekening en het jaarverslag van de BV worden opgesteld door de directie en gaan vergezeld van een rapport van de RvC. De jaarrekening wordt vastgesteld door de Stichting tijdens de AVA. Het jaarverslag wordt vastgesteld door de directie.

III.1.2. REGIO VENLO EN NEDERLANDSE TUINBOUWRAAD

Regio Venlo is een vrijwillig samenwerkingsverband van de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas¹³⁰, Peel en Maas¹³¹, Venlo en Venray, die geen juridische status kent (samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid). De algemene doelstelling van de samenwerking is een duurzame economische ontwikkeling van de regio.

In eerste instantie bestaat de Regio Venlo enkel uit (de rechtsvoorgangers van) de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray. Ter invulling van de algemene doelstelling besluiten deze vijf gemeenten om de Floriade te organiseren en gezamenlijk een bedrijvenpark te

¹²⁷ In de praktijk vergaderde het Stichtingsbestuur circa 3-4 keer per jaar

¹²⁸ Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid houdt in dat besluiten worden genomen met ten minste 2/3 van de uitgebrachte stemmen in een vergadering waar ten minste 2/3 van de leden aanwezig of vertegenwoordigd is.

¹²⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op de inhoud van de Statuten van Regio Venlo Floriade 2012 BV tenzij een andere bron wordt vermeld

¹³⁰ Voormalige gemeente Horst

¹³¹ Voormalige gemeente Helden

realiseren (Venlo Greenpark) waarop de Floriade kan plaatsvinden. De vijf gemeenten staan gezamenlijk garant voor de exploitatieresultaten van de Floriade en Venlo Greenpark én leveren een financiële bijdrage van € 7 miljoen aan de Floriade. Verder zijn de gemeenten vertegenwoordigd in de Stichting Floriade. Ten aanzien van de Floriade wordt tussen de vijf gemeenten op de volgende vlakken samengewerkt:

- Ontwikkeling van Venlo Greenpark;
- Aansturing van de voorbereiding van het Floriade-evenement door de Floriade-BV op basis van een samenwerkingsovereenkomst met de NTR;
- Realisatie van een regieprogramma ten einde de spin-off van de Floriade voor de regio te maximaliseren¹³².

In 2010 en respectievelijk 2012 sluiten ook de gemeenten Beesel en Bergen (financieel) aan bij het regionale samenwerkingsverband. Vanaf dit moment bestaat de Regio Venlo uit zeven gemeenten. De gemeenten Beesel en Bergen werken mee aan de brede doelstelling van duurzame economische ontwikkeling, maar participeren niet direct in de organisatie van de Floriade: zij staan niet garant voor het exploitatieresultaat van de Floriade en zijn niet vertegenwoordigd in de Stichting Floriade. Wel zijn deze gemeenten betrokken bij de realisatie van de spin-off van de Floriade voor de regio. Binnen de Regio Venlo kan daarmee onderscheid gemaakt worden tussen (1) samenwerking m.b.t. de organisatie van de Floriade door de vijf Floriade-gemeenten en (2) brede economische samenwerking door de gemeenten Beesel, Bergen en de vijf-Floriade-gemeenten. In dit rapport refereert Regio Venlo specifiek naar de regionale samenwerking m.b.t. de Floriade door de vijf Floriade-gemeenten.

Binnen de Regio Venlo zijn de gemeenteraden van de Floriade-gemeenten verantwoordelijk voor het vaststellen en controleren van de kaders van het Floriade-project¹³³. De periodiciteit en de transparantie van de verslaglegging van het Floriade-project dient van zodanig niveau te zijn dat de controlerende taak van de gemeenteraden gehonoreerd kan worden¹³⁴. Voorafgaand aan de oprichting van de Floriade-BV waren de colleges van de Floriade-gemeenten verantwoordelijk voor de voorbereiding van het Floriade-project. Na de oprichting van de Floriade-BV en Stichting en de vaststelling van de samenwerkingsovereenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark zijn de colleges op afstand komen te staan van de uitvoering van de Floriade¹³⁵. Van elk college van de vijf Floriade-gemeenten zetelt één bestuurder in het bestuur van de Stichting.

De *Nederlandse Tuinbouwraad (NTR)*, opgericht in 1908, is een tuinbouworganisatie waarin 14 tuinbouworganisaties samenwerken. Het doel van de Nederlandse Tuinbouwraad is om in binnen- en buitenland het imago van de Nederlandse tuinbouw te bevorderen, en de afzet van tuinbouwproducten

¹³² Bron: Samenwerkingsafspraken Floriade 2012 tussen de gemeenten van de Regio Venlo en de provincie Limburg

¹³³ Bron: Regio Venlo, Raadsconsultatie organisatiestructuur Floriade 2012, 17 mei 2005

¹³⁴ Bron: Gemeente Venlo, Raadsinformatiebrief betreffende relatie gemeenteraad en Floriade-organisatie, 28 juni 2005 & Wet dualisering gemeentebestuur, 7 maart 2002

¹³⁵ Bron: Overeenkomst tussen Bedrijfschap Businesspark Venlo, Floriade-BV en Regio Venlo inzake voorbereiding en uitvoering van de Floriade 2012, 22 maart 2007

te ondersteunen. De belangrijkste activiteit van de Nederlandse Tuinbouwraad om dit doel te bereiken is het organiseren van een wereldduinbouwtentoonstelling: de Floriade. In de voorbereiding op de Floriade is de NTR verantwoordelijk voor de openstelling van de kandidatuur, de selectie van kandidaten en de uiteindelijke besluitvorming over de locatie van de Floriade.

De NTR staat niet garant voor het exploitatieresultaat van de Floriade 2012 en levert geen directe financiële bijdrage aan de begroting van Floriade 2012. De bijdrage van de NTR aan de Floriade 2012 bestaat enerzijds uit het leveren van de merknaam Floriade en anderzijds uit inzendingen voor de tentoonstelling vanuit de verschillende productschappen. De NTR is met vijf bestuursleden vertegenwoordigd in het bestuur van de Stichting.

Samenwerking binnen Regio Venlo

Bestuurlijke afstemming binnen de regio vindt plaats in het *bestuurdersoverleg van de Regio Venlo*. Per portefeuille/thema bestaat een bestuurdersoverleg of zogenaamde ‘tafel’¹³⁶. De standpunten die de portefeuillehouders zullen delen in hun bestuurdersoverleg worden vooraf besproken in individuele gemeentelijke collegevergaderingen. De bestuurlijke overleggen hebben geen formele status. In het *burgemeestersoverleg* c.q. de *burgemeesterstafel (BO)* wordt de regio-begroting vastgesteld. In het *secretarissenoverleg* van de Regio Venlo (ambtelijk overleg) worden de agenda’s van de verschillende bestuurlijke overleggen vastgesteld en voorbereid. Omdat de gemeenten Beesel en Bergen ook deelnemen aan het portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken, vindt het overleg tussen de portefeuillehouders Economische Zaken m.b.t. de Floriade meestal niet plaats in het bestuurdersoverleg van de regio, maar tijdens de vergaderingen van het dagelijks bestuur van Venlo Greenpark. Correspondentie van de Regio Venlo naar de Floriade-BV loopt formeel wel via het portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken. In sommige gevallen wordt er ook in het regionale bestuurdersoverleg gesproken over de Floriade, bijvoorbeeld t.a.v. de realisatie van de spin-off van de Floriade.

De *directeur* van de Regio Venlo heeft de dagelijkse leiding binnen het samenwerkingsverband. Hij wordt hierin ondersteund door het *Regio Bureau*. Het Regio Bureau heeft beleidsadviserende en uitvoerende taken. Zowel de directeur als de werknemers van het Regio Bureau zijn gedetacheerd vanuit de gemeenten binnen de regio. De gemeenten ontvangen hiervoor een bijdrage vanuit de regio-begroting. De directeur en het Regio Bureau zetten zich zowel in voor de organisatie van de Floriade als voor de bredere economische samenwerking binnen de regio.

Binnen de Regio Venlo is afgesproken om de communicatie over de Floriade naar raden en colleges waar wenselijk zoveel mogelijk uniform te houden. Raadsconsultaties, raadsvoorstellen dan wel

¹³⁶ Bron: Interview voormalig Directeur Regio Venlo, 14 juni 2013

raadsinformatiebrieven worden daartoe veelal voorbereid door het Regio Bureau of de gemeente Venlo en vervolgens voorgelegd aan de verschillende colleges¹³⁷.

De onderlinge verhouding tussen de gemeenten in de regio is gebaseerd op ‘nevengeschiktheid’: de grootte van de gemeente speelt geen rol in de besluitvorming, voorbereiding en uitvoering van het Floriade-project. Het uitgangspunt voor samenwerking is een gelijkwaardige positie voor alle gemeenten¹³⁸.

Samenwerking tussen Regio Venlo en NTR

De Regio Venlo en de NTR hebben afgesproken om al het noodzakelijke en gewenste overleg ten aanzien van de Floriade te doen plaatsvinden binnen het bestuur van de Stichting. Ten behoeve van terugkoppeling vanuit het bestuur van de Stichting naar de gemeenten en de NTR wijzen deze partijen één persoon aan als centraal aanspreekpunt van de Stichting¹³⁹.

De Regio Venlo heeft ten aanzien van de NTR de verplichting om uiterste inspanningen te leveren om de terreinen zoals voorzien in het bidboek ter beschikking te stellen. Daarnaast heeft de regio met de NTR afgesproken dat het zich zal inzetten om de subsidies en garantstellingen voorzien in het bidboek daadwerkelijk te verkrijgen. Tenslotte zal specifiek het college van Venlo zich tot het uiterste inspannen om waar nodig planologisch besluitvorming te doen laten plaatsvinden ten behoeve van het houden van de Floriade zoals voorzien in het bidboek¹⁴⁰.

In de samenwerking met de Regio Venlo heeft de NTR de volgende verplichtingen en verantwoordelijkheden:

- Het tijdig verkrijgen van toestemming van het Bureau International de Expositions voor het organiseren van de Floriade;
- De afstemming met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het toezicht op en de vertegenwoordiging van Nederland binnen de tentoonstelling;
- Het verlenen van de algemene licentie voor de merknaam Floriade;
- De bevordering van aantrekkelijke en toonaangevende collectieve presentaties door de samenwerkende tuinbouworganisaties;
- De bevordering van een actieve bijdrage van de collectieve tuinbouw promotieorganisaties aan de communicatie- en marketingactiviteiten van de Floriade-BV¹⁴¹.

¹³⁷ Bron: Interview voormalig Directeur Regio Venlo, 14 juni 2013

¹³⁸ Bron: Interview voormalig Directeur Regio Venlo, 14 juni 2013

¹³⁹ Bron: Samenwerkingsovereenkomst Floriade 2012

¹⁴⁰ Bron: Samenwerkingsovereenkomst Floriade 2012

¹⁴¹ Bron: Samenwerkingsovereenkomst Floriade 2012

III.1.3. REGIO VENLO, FLORIADE-BV EN VENLO GREENPARK

De kaders voor de samenwerking tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. In eerste instantie bestond het voornemen om twee overeenkomsten te sluiten: één overeenkomst tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV met daarin doelstellingen en (prestatie)afspraken en één overeenkomst tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark met daarin afspraken over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen beide partijen¹⁴². Uiteindelijk is er één overeenkomst afgesloten tussen de drie partijen waarin zowel afspraken tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV als afspraken tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark zijn opgenomen¹⁴³.

Afspraken tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV

In de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark zijn onder meer de volgende afspraken gemaakt tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV omtrent de voorbereiding en exploitatie van de Floriade:

- De Floriade-BV zal in 2012 de wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade 2012 organiseren;
- Het bidboek is leidend voor de door Floriade-BV te ondernemen activiteiten;
- De Floriade-BV zal bij de voorbereiding en exploitatie van de Floriade 2012 de hoofddoelstellingen van de Regio Venlo voor de organisatie van de Floriade nastreven;
- De Regio Venlo staat garant voor de dekking van de kosten van de Floriade 2012 o.b.v. het financiële plan zoals dit is opgenomen in het bidboek.

Daarnaast zijn in de overeenkomst de volgende afspraken vastgelegd omtrent de informatievoorziening vanuit de Floriade-BV naar (de gemeenten binnen) de Regio Venlo:

- De Floriade-BV stelt met ingang van 2007 ieder jaar voor 1 januari van het daarop volgende jaar een verslag op van de voortgang van de voorbereidingen van de Floriade 2012 en deelt dit verslag met de gemeentebesturen van de vijf regiogemeenten;
- In het jaar 2012 wordt minstens één maal per kwartaal – en vaker als daartoe een bijzondere aanleiding bestaat – verslag uitgebracht van de wijze waarop de exploitatie van de Floriade zich ontwikkelt;
- De Floriade-BV overlegt ieder jaar voor 1 januari aan de Regio Venlo een jaarbegroting en een meerjarenbegroting voor het komende jaar;
- De Floriade-BV overlegt aan de Regio Venlo financiële halfjaarrapportages en jaarlijks voor 1 mei de door een registeraccountant goedgekeurde jaarrekening en het jaarverslag over het voorgaande jaar, waarbij ingrijpende wijzigingen in de cijfers t.o.v. voorgaande begrotingen en rapportages worden verklaard¹⁴⁴.

¹⁴² Bron: Regio Venlo, Samenwerkingsovereenkomsten, september 2006

¹⁴³ Bron: Overeenkomst tussen Bedrijvenschap Venlo Greenpark, Floriade-BV en Regio Venlo inzake voorbereiding en uitvoering van de Floriade 2012, 22 maart 2007

¹⁴⁴ Bron: Overeenkomst tussen Bedrijvenschap Venlo Greenpark, Floriade-BV en Regio Venlo inzake voorbereiding en uitvoering van de Floriade 2012, 22 maart 2007

Afspraken tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark

Venlo Greenpark en de Floriade-BV kenden op vele vlakken een wederzijdse afhankelijkheid. Bij de voorbereiding en realisatie van de Floriade moesten de beide organisaties op diverse onderwerpen samenwerken, zoals de ruimtelijke inrichting van het Floriade-gebied, de acquisitie van bedrijven, aanbestedingen, de aanleg van het terrein en het beheer en onderhoud.

In de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark zijn de volgende afspraken gemaakt tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark op het gebied van financiën:

- Venlo Greenpark financiert tot en met het moment van de finale vereffening van de Floriade-BV de bijdrage van € 7 miljoen van de Regio Venlo aan de Floriade. Tevens worden de in het bidboek opgenomen toezeggingen van financiële middelen door derden (bijdragen overheden) als werkkapitaal voor Floriade door Venlo Greenpark gegarandeerd tot een maximum van € 15,5 miljoen;
- De gemeente Venlo verleent een subsidie aan de Floriade-BV ter hoogte van de huurprijs van het terrein.

Met betrekking tot de waarde van de investeringen van de Floriade-BV in het Floriade-terrein zijn in de overeenkomst de volgende afspraken vastgesteld:

- Venlo Greenpark draagt € 10 miljoen bij aan de investeringen die door de Floriade-BV worden gedaan ten behoeve van de aanleg van het Floriade-terrein. Dit bedrag is de tegenwaarde van de investeringen die blijvend van waarde zijn voor het terrein. De Floriade-BV spant zich tot het uiterste in om voor tenminste dit bedrag investeringen in blijvende zaken te realiseren;
- De Floriade-BV heeft bij het einde van de huur geen recht op een vergoeding voor de waarde van gebouwen, werken en beplantingen of andere voorzieningen indien deze op het terrein achterblijven.

III.2. VOORONDERZOEKEN NAAR HET BESTUURLIJK MODEL (2004 – 2006)

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste onderzoeken en analyses die zijn uitgevoerd om het besturingsmodel van de Floriade 2012 vorm te geven.

III.2.1. BIDBOEK (2004)¹⁴⁵

Met de indiening van het bidboek in oktober 2004 zijn de uitgangspunten en kaders voor het besturingsmodel voor de Floriade 2012 vastgelegd. Als belangrijkste uitgangspunt geldt dat de Regio Venlo een moderne vorm van besturing nastreeft, waarin directe politieke invloed op de voortgang van het project moet worden vermeden. Omdat de Floriade door vijf gemeenten wordt georganiseerd en afstemming en besluitvorming tussen en binnen vijf gemeenten veel tijd vergt, wordt het op afstand plaatsen van de politiek noodzakelijk geacht voor een efficiënte en effectieve uitvoering van

¹⁴⁵ Bron: Bidboek Regio Venlo Floriade 2012, Een natuurlijk podium, oktober 2004

een grootschalig evenement zoals de Floriade. Hiertoe wordt ingezet op een heldere en duidelijke structuur en rolverdeling, bestaande uit een sterke, professionele en centrale directie en een bestuur dat zoveel mogelijk op de afstand van de uitvoering blijft. Basisgedachte hierbij is maximale vrijheid van handelen voor de Floriade-organisatie in combinatie met een verantwoord risicomanagement door de gemeenten.

Op basis van deze uitgangspunten wordt in het bidboek het Raad-van-Beheermodel voorgesteld als het besturingsmodel voor de Floriade. Het Raad-van-Beheermodel gaat uit van een stichtingsvorm met daarin de volgende organen:

- *Raad van Beheer*: De kernbevoegdheden en -verplichtingen van de Floriade-organisatie liggen bij de Raad van Beheer, zoals de bepaling van het algemene beleid, de verantwoordelijkheid voor de administratie en financiën, het verstrekken van inlichtingen en het benoemen van de directie. De Raad van Beheer wordt benoemd door de NTR en de Regio Venlo, met als uitgangspunt een zo sterk mogelijke professionele vulling.
- *De directie*: De directie heeft de dagelijkse leiding over de Floriade en is belast met de voorbereiding en uitvoering van het beleid vastgesteld door de Raad van Beheer. Aan de directie dienen voldoende ruime statutaire bevoegdheden te worden toegekend om de organisatie van de Floriade op een slagvaardige en professionele wijze vorm te geven en als ondernemer te kunnen optreden.
- *Raad van Toezicht*: De Raad van Toezicht vormt het bestuurlijke toetsingskader en kan ‘op afstand’ toezicht houden of de diverse activiteiten in overeenstemming met de afgesproken kaders plaatsvinden.

Het Raad-van-Beheermodel komt in grote lijnen overeen met de juridische structuur die is toegepast voor de Floriade 2002 in Haarlemmermeer. De NTR was in eerste instantie positief over de werking van dit model in 2002 en wilde dit model graag nogmaals toepassen voor de organisatie van de Floriade van 2012. Bij nader inzien gaven zowel de NTR als de Regio Venlo de voorkeur aan een organisatiestructuur waarbij de politiek nog verder op afstand zou komen te staan en die een meer bedrijfsmatige aanpak mogelijk zou moeten maken¹⁴⁶. In de verdere uitwerking van het besturingsmodel door de Stuurgroep in 2005 wordt daarom wel voortgebouwd op de uitgangspunten voor de organisatiestructuur die worden geschetst in het bidboek, maar is de keuze voor het Raad-van-Beheermodel deels losgelaten en vervangen door een BV-vorm. De keuze voor een BV-vorm is gebaseerd op een advies van Deloitte over de juridische structuur van de Floriade¹⁴⁷. Het onderzoek van Deloitte is parallel uitgevoerd aan de vaststelling van het bidboek. Het advies van Deloitte vormt daarmee een aanvulling op de uitgangspunten voor de organisatiestructuur die in het bidboek worden voorgesteld¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Bron: Interview vertegenwoordiger NTR in Stichtingbestuur, 27 juli 2013 en Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013

¹⁴⁷ Bron: Deloitte: Juridische structuur organisatie Floriade 2012, 21 september 2004

¹⁴⁸ Bron: Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013

III.2.2. NOTA STRUCTUUR EN GOVERNANCE FLORIADE 2012 (2005)¹⁴⁹

In 2005 is op basis van het bidboek en het advies van Deloitte uit 2004 het besturingsmodel voor de Floriade nader uitgewerkt door de *Stuurgroep Floriade 2012*. Het eindresultaat van de Stuurgroep is een nota van 12 april 2005 getiteld ‘Structuur en Governance Floriade 2012’, waarin een voorstel wordt gedaan voor de hoofdlijnen van en het programma van eisen voor de organisatiestructuur van de Floriade. Tevens biedt de nota een eerste schets van de benodigde profielen voor de voorgestelde bestuurlijke organen en geeft zij richtlijnen voor de voordracht en benoeming van de bestuurders binnen deze organen.

De Stuurgroep heeft onder meer de volgende uitgangspunten gehanteerd in de vaststelling van de organisatiestructuur:

- De gemeenten en de NTR moeten in voldoende mate invloed kunnen uitoefenen en toezicht kunnen houden;
- Het Floriade-bedrijf moet een ‘marktconforme’ onderneming worden, die in de markt op commerciële wijze opereert en professioneel wordt bestuurd.

Hieronder volgt een overzicht van de door de Stuurgroep voorgestelde organisatiestructuur en de alternatieven die de Stuurgroep hierbij heeft geanalyseerd.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De Floriade wordt georganiseerd door een Besloten Vennootschap (BV) die wordt bestuurd door een directie en Raad van Commissarissen (RvC). De aandelen van de Floriade-BV worden beheerd door een Stichting. In het bestuur van de Stichting zijn de Regio Venlo en de NTR vertegenwoordigd. In het programma van eisen voor de organisatiestructuur worden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organen toegelicht.

De *directie* van de Floriade-BV heeft de dagelijkse leiding over de Floriade en is verantwoordelijk voor onder andere de marketing en communicatie, het financieel beheer, het structureren en invullen van de organisatie, een transparante verantwoording en de externe vertegenwoordiging. In de uitvoering van deze taken heeft de directie de opdracht en ruimte om slagvaardig te handelen. Binnen de grenzen van de (nog op te stellen) samenwerkingsovereenkomst en de statuten moet de directie redelijk autonoom kunnen beslissen en uitvoeren.

De *RvC* heeft als voornaamste taak toezicht te houden op het beleid van de directie van de Floriade-BV en de algemene zaken in de vennootschap. Daarnaast is de RvC verantwoordelijk voor het bewaken van transparantie en advisering aan de directie en de Stichting. Verder is het de taak en verantwoordelijkheid van de RvC om informatieverstrekking aan en consultaties met de NTR en de

¹⁴⁹ Bron: Berenschot, Governance en structuur Floriade 2012, 12 mei 2005

gemeenten te organiseren en er op toe te zien dat participanten geïnformeerd, betrokken en gemotiveerd blijven. Omgekeerd vormt de RvC het aanspreekpunt voor de gemeenten en de NTR. Tenslotte bewaakt de RvC dat er geen directe aansturingsrelaties ontstaan tussen de NTR of de gemeenten enerzijds en de directie anderzijds, om de directie te beschermen tegen directe beleidsdruk.

De *Stichting* heeft de rol van aandeelhouder en beleidsbewaker en is het “hoogste orgaan”. Het Stichtingsbestuur geeft uitvoering aan de taken en bevoegdheden van de Stichting en opereert als een soort verenigingsraad. In de rol van beleidsbewaker dient het Stichtingsbestuur het beleid zoals vastgesteld door de Floriade-BV te toetsen en te controleren of het overeengekomen beleid adequaat wordt uitgevoerd. Hiertoe heeft het Stichtingsbestuur de bevoegdheid om de directie en de RvC te verplichten om verantwoording af te leggen over hun functioneren. Daarnaast kan het Stichtingsbestuur RvC-leden en de directie bij niet adequaat functioneren ontslaan en schorsen of aan de RvC de opdracht geven om het contract met een directielid te beëindigen. Er bestaat geen directe aansturingsrelatie of toezichtrelatie van het Stichtingsbestuur naar de directie. Het directe toezicht over de directie wordt uitgeoefend door de RvC; het Stichtingsbestuur houdt toezicht op de RvC.

Informatievoorziening

In de nota worden de volgende eisen beschreven ten aanzien van de inrichting van de informatievoorziening:

- De informatie die aan het bestuur van de Stichting wordt verschaft is ook bestemd voor de participerende gemeenten en de NTR;
- De periodiciteit en transparantie van de verslaglegging moet van zodanig niveau zijn dat de controlerende taak van de gemeenten en NTR gehonoreerd kan worden;
- In de verslaglegging moet duidelijk worden welke vorderingen worden gemaakt met het realiseren van doelstellingen, de financiële ontwikkelingen en ontwikkelingen van eventuele risico's;
- De directie informeert, in afstemming met de RvC, het Stichtingsbestuur volgens hoge eisen van tijdigheid, volledigheid en transparantie;
- Het Stichtingsbestuur ziet erop toe dat aan deze eisen voldaan wordt.

Analyse van alternatieven

In een analyse van de voor- en nadelen van het voorgestelde besturingsmodel stelt de Stuurgroep vast dat de voorgestelde structuur voldoet aan de Code Tabaksblad op het punt van transparantie en toezicht. Verder stelt de Stuurgroep vast dat er sprake is van een opzet die fiscaal standaard is en geen ingewikkeldheden kent.

In de nota worden twee alternatieve structuren benoemd:

- *Floriade laten uitvoeren door een Stichting, zonder BV en RvC:* In dit alternatief wordt de Floriade direct uitgevoerd door een Stichting en draagt het bestuur van de Stichting de volledige verantwoordelijkheid voor het welslagen van de Floriade, waarbij het uitgaat van de

kaders en doelstellingen die door de participanten in de samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd.

- *Stichting rechtstreeks met toezicht belasten op BV zonder RvC.* In dit alternatief houdt het Stichtingsbestuur toezicht op de directie en adviseert deze, waarbij de directie de ruimte krijgt om te beslissen over de planning en de uitvoering van activiteiten binnen vastgestelde kaders.

Volgens de Stuurgroep hebben deze alternatieve structuren nadelen op het terrein van marktconformiteit en fiscaliteit en zou er afgeweken worden van de Code Tabaksblat indien er gebruik gemaakt wordt van een BV zonder RvC.

III.3. WERKING VAN HET BESTUURLIJK MODEL IN DE PRAKTIJK (KEY MOMENTEN)

In de paragraaf wordt inzicht geboden in de werking van het besturingsmodel in de praktijk, op basis van een beschrijving van cruciale momenten in de samenwerking en informatievoorziening tussen betrokken partijen in de voorbereiding op de Floriade.

III.3.1. VORMGEVING VAN DE STATUTEN VAN DE STICHTING EN DE FLORIAD-BV

In de periode december 2005 tot en met maart 2006 is de voorgestelde organisatiestructuur in de nota van de Stuurgroep uit 2005 vertaald naar de statuten van de Stichting en de Floriade-BV. De beoogde bestuurders van de Stichting (burgemeesters van participerende gemeenten) en de beoogde leden van de RvC van de Floriade-BV zijn betrokken bij dit proces. Ondanks dat de Stichting en de Floriade-BV formeel nog niet zijn opgericht, vergaderen het Stichtingsbestuur en de RvC in deze periode diverse malen ter voorbereiding van de oprichting van deze entiteiten.

Eind 2005 heeft de notaris (Houthoff Buruma) een advies uitgebracht over de concept-statuten van de Floriade-BV en de Stichting. In dit advies worden diverse kwalitatieve verbeteringen van de statuten voorgesteld en wordt tevens een voorstel gedaan voor een alternatieve structuur. De notaris heeft grote bedenkingen bij de meerwaarde en noodzaak van een gelaagde structuur met een Stichting en BV. De notaris stelt voor om de mogelijkheid van het certificeren van aandelen te schrappen, aangezien de toepassing hiervan niet uit de statuten volgt. In plaats daarvan stelt hij voor om alleen een BV op te richten. In deze structuur zijn de gemeenten en de NTR zelf rechtstreeks aandeelhouder (in plaats van via een Stichting) en wordt de toezichthoudende taak uitsluitend door de RvC ingevuld. De AVA is het “hoogste orgaan” van de BV en heeft het benoeming- en ontslagrecht t.a.v. van directeuren en commissarissen. De notaris beveelt de alternatieve structuur aan omdat deze de directe medewerking van de participanten (gemeenten en NTR) aan de oprichting van de BV en de goedkeuring van de statuten laat blijken. Daarnaast vermijdt de alternatieve structuur overlap tussen de (toezichthoudende) functies en bevoegdheden van het Stichtingsbestuur en de RvC¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Bron: Houthoff Buruma, Notitie betreffende Regio Venlo Floriade 2012 BV, 7 december 2005

Het Stichtingsbestuur besluit vervolgens dat er moet worden uitgegaan van een structuur met een Stichting en een BV, omdat een aanpassing van de structuur een nieuwe consultatieronde bij vijf gemeenteraden vereist. Dit is in de ogen van het Stichtingsbestuur geen begaanbare weg omdat er spoed gemaakt moet worden met de vaststelling van de statuten en de oprichting van de Stichting en de BV. Op basis van dit standpunt geeft de RvC de notaris de opdracht om vast te houden aan de gelaagde structuur met een Stichting en een BV, maar daarbinnen wel de voorgestelde kwalitatieve verbeteringen door te voeren.

Begin 2006 stuurt de notaris de beoogde voorzitter van de RvC van de Floriade-BV een herziening van de concept-statuten, met daarbij een notitie die de wijzigingen ten opzichte van het vorige concept toelicht¹⁵¹. De notitie geeft aan dat de statuten van de BV zo flexibel mogelijk zijn gehouden, vanuit het uitgangspunt dat de RvC en de directie slagvaardig moeten kunnen handelen. Hierbij wordt opgemerkt dat de taken en bevoegdheden van de RvC en de directie te allen tijde nader kunnen worden uitgewerkt in onderhandse reglementen. Verder is de mogelijkheid van het certificeren van aandelen geschrapt in de statuten van de BV.

In de nieuwe versie van de statuten van de Stichting is de doelstelling van de Stichting beperkt tot de uitoefening van de aan aandelen verbonden rechten, om overlap met de rol van de RvC te vermijden. De RvC heeft in zijn toezichthoudende functie een zekere autonomie en het is niet de functie van de Stichting om dit toezicht weer te toetsen. In de oorspronkelijke concept-statuten waren de rechten verbonden aan aandelen verder gespecificeerd. Deze rechten bestonden uit de toetsing van het beleid, zoals door de RvC is vastgesteld, de controle of het overeengekomen beleid adequaat wordt uitgevoerd en het ter rekening en verantwoording roepen van de directie en/of de RvC over hun functioneren.

In de vergadering van het Stichtingsbestuur in februari 2006 volgt een uitvoerige discussie over de rol en taken van het Stichtingsbestuur, naar aanleiding van de beperking van de doelstelling van de Stichting. Het Stichtingsbestuur besluit om akkoord te gaan met de bevoegdheidsverhouding tussen de Stichting en de RvC zoals deze is opgenomen in de aangepaste statuten. Er wordt geconcludeerd dat de Stichting het platform is waarbinnen de NTR en de gemeenten toetsen of aan gezamenlijke doelstellingen wordt voldaan. De Stichting dient niet te handelen als een beleidsbepaler van de BV, dit is de rol van de directie onder toezicht van de RvC. Daarnaast wordt geconstateerd dat er behoefte is aan een nadere uitwerking van de wijze van terugkoppeling en verantwoording van de leden van het Stichtingsbestuur aan hun achterban¹⁵². Deze uitwerking volgt in een notitie van de ambtelijk secretaris van het Stichtingsbestuur en de beoogd voorzitter van de RvC¹⁵³. De notitie geeft aan dat een gestructureerde terugkoppeling naar de achterban kan plaatsvinden door het maken van nadere

¹⁵¹ Bron: Houthoff Buruma, Notitie betreffende Regio Venlo Floriade 2012 B.V., 18 januari 2006

¹⁵² Bron: Besluitenlijst 2^e vergadering Bestuur Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 9 februari 2006

¹⁵³ Bron: Besluitenlijst 4^e vergadering van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV, 3 maart 2006

afspraken met de RvC¹⁵⁴. Hoe de terugkoppeling plaats te vinden wordt niet verder uitgewerkt. De notitie geeft tevens aan dat met de RvC nadere afspraken gemaakt kunnen worden over mogelijke aanvullingen op de formele taak (mogelijkheid tot informele controle) en de periodieke rapportages die hiervoor benodigd zijn. Deze afspraken kunnen worden opgenomen in een overeenkomst tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV.

In maart 2006 wordt de Stichting opgericht conform de aangepaste statuten. Naar aanleiding van de formele oprichting vergadert het Stichtingsbestuur nogmaals over de rol en taken van het Stichtingsbestuur. Er wordt geconstateerd dat de wethouders in het Stichtingsbestuur verdere bevoegdheden behoeven dan enkel degene die aan het beheer van aandelen zijn gebonden, aangezien zij tevens bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor het financiële risico van de Floriade. De Regio Venlo pleit daarom voor het aangaan van een overeenkomst tussen de Regio Venlo, de NTR en de Floriade-BV, waarbinnen afspraken kunnen worden gemaakt over onderlinge verantwoordelijkheden en de wijze van informeren. Deze overeenkomst zou formeel los van de Stichting staan, welke enkel de rol van aandeelhouder heeft. Er is uiteindelijk geen overeenkomst afgesloten tussen de Regio Venlo, de NTR en de Floriade-BV. Wel is er een overeenkomst afgesloten tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark in 2007 (zie *paragraaf III.1.3*).

III.3.2. ONDERZOEK NAAR GROTE EN RISICOVOLLE PROJECTEN – HORST AAN DE MAAS (2007)

In het kader van een onderzoek naar grote en risicovolle projecten binnen de Gemeente Horst aan de Maas (uitgevoerd door accountant Ernst & Young), zijn ook aspecten van de governance van het Floriade-project onderzocht¹⁵⁵. De conceptversie van het rapport, voor wat betreft de projecten Floriade 2012 en Venlo Greenpark, is eind juni besproken met de vijf gemeenten binnen de Regio Venlo. In juli heeft Ernst & Young het definitieve rapport aan het college van Horst aan de Maas overlegd. *Tabel III.2* biedt een overzicht van de bevindingen en aanbevelingen van Ernst & Young ten aanzien van het Floriade-project.

¹⁵⁴ Bron: Stichting Regio Venlo Floriade 2012, Notitie betreffende de Rol en taken van het Stichtingsbestuur, 27 maart 2006

¹⁵⁵ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Adviesnota aan burgemeester en wethouders betreffende rapport van de accountant Ernst&Young over de bevindingen inzake Floriade 2012, Venlo Greenpark en project Californië, 25 juli 2007

Tabel III.2 : Bevindingen en aanbevelingen Ernst & Young¹⁵⁶

Thema	Bevindingen	Aanbevelingen
Formele vastlegging van afspraken	Diverse overeenkomsten zijn afgesloten voor de formele vastlegging van onderlinge afspraken tussen de entiteiten betrokken bij de Floriade.	Neem resterende onduidelijkheden weg door het opstellen van een overeenkomst tussen de gemeente Venlo en Venlo Greenpark inzake de overdracht van grond.
Transparantie van de overlegstructuur	Op grond van de bestudeerde documentatie wordt niet geheel duidelijk welke formele beslissingen er door de Regio Venlo zijn genomen die bindend zijn voor de gemeente.	Stukken van regionale overleggen dienen binnen de gemeente te worden gearhiveerd.
	De deelnemers van de verschillende overleggen rondom de Floriade (regio-overleg, overleg Greenpark Venlo en vergaderingen Floriade-BV) zijn veelal dezelfde personen en vergaderingen worden gecombineerd.	Omdat dezelfde partijen meerdere overlegstructuren kennen die soms door elkaar lopen, moet het voor de transparantie in de verslaglegging steeds duidelijk zijn met welke “pet” bepaalde beslissingen worden genomen.
Informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen	Informatievoorziening vanuit Floriade-BV bestaat uit een jaarbegroting, een meerjarenbegroting, de jaarrekening, het jaarverslag en halfjaarrapportages.	Maak duidelijke afspraken met de Floriade-BV over de inrichting van met name de begroting en de halfjaarrapportages. Overweeg of het op halfjaarlijkse basis informeren voldoende is om aan de informatiebehoefte van de gemeente te voldoen.
Financiële risico's	Het effect van de toetreding van Gennep op de gemeentelijke bijdrage aan de Floriade van € 7 miljoen is niet duidelijk. Daarnaast is de gemeentelijke bijdrage niet geïndexeerd sinds 2002.	Beoordeel of het oorspronkelijke door de raad toegekende bedrag met betrekking tot de garantstelling voor de Floriade nog steeds een juiste weergave is van de noodzakelijke bijdrage.

Bron : Policy Research Corporation

Het rapport van Ernst & Young is voorzien van een ambtelijk advies d.m.v. een adviesnota aan burgemeester en wethouders¹⁵⁷. In deze nota wordt een overzicht geboden van de stand van zaken en geplande verbeteringen met betrekking tot de aanbevelingen van Ernst & Young. Per thema wordt het volgende vastgesteld:

- *Formele vastlegging afspraken*: De overeenkomst tussen de gemeente Venlo en Venlo Greenpark is in concept klaar.

¹⁵⁶ Bron: Adviesnota aan burgemeester en wethouders gemeente Horst aan de Maas, 25 juli 2007, betreffende rapport van de accountant Ernst&Young over de bevindingen inzake Floriade 2012, Venlo Greenpark en project Californië

¹⁵⁷ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Adviesnota aan burgemeester en wethouders betreffende rapport van accountant Ernst & Young over de bevindingen inzake Floriade 2012, Greenpark Venlo en project Californië, 25 juli 2007

- *Transparantie overlegstructuur*: De regio brengt momenteel de verschillende archieven op orde. Ook binnen de gemeente Horst aan de Maas wordt de interne archivering in de komende periode verbeterd.
- *Informatie-uitwisseling*: Tot dusver zijn niet alle termijnen m.b.t de informatievoorziening behaald door de Floriade-BV. Er is daarom afgesproken om deze beter na te leven en te bewaken. Naast de procedures rond de begroting en jaarrekening is ook afgesproken dat er één keer per jaar een Managementrapportage (Marap) wordt uitgebracht.
- *Financiële risico's*: Er heeft geen formele besluitvorming plaatsgevonden over de verdeling van het garantiebedrag over de gemeenten n.a.v. de toetreding van Gennep. Een voorstel hierover wordt voorgelegd aan de betreffende bestuursorganen. In het regionale overleg is er ook nog geen overeenstemming over hoever de garantstelling reikt. Enerzijds is dit beperkt tot € 7 miljoen, anderzijds stellen gemeenten zich garant voor verliezen zonder maximum. Dit moet nog nader uitgewerkt worden.

De aanbevelingen van Ernst & Young en het bijbehorende ambtelijke advies worden eind augustus 2007 gedeeld met de wethouders Economische Zaken binnen de Regio Venlo¹⁵⁸. De voorzitter van Venlo Greenpark reageert op deze brief namens de wethouders in maart 2008¹⁵⁹. In de brief bevestigt de voorzitter dat een aantal van de voorgestelde verbeteracties is gerealiseerd, zoals het afsluiten van een overeenkomst tussen de gemeente Venlo en Venlo Greenpark en het scheiden van de verschillende overlegstructuren wat betreft agenda's en verslaglegging. Verder wordt medegedeeld dat de toetreding van Gennep bewust niet heeft geleid tot een andere verdeling van de gemeentelijke bijdrage, om zo meer ruimte voor eventuele tegenvallers te creëren.

III.3.3. MIDTERM-REVIEW RELATIE REGIO VENLO EN FLORIADE-BV (2009 – 2010)

In juni 2009 besluit het Burgemeestersoverleg van de Regio Venlo om een externe evaluatie (mid-term review) te laten uitvoeren door het bureau 'Verandermanagers' naar het besturingsmodel en de relatie met de Floriade-BV¹⁶⁰. Aanleiding van deze evaluatie is dat de regio de informatievoorziening vanuit de BV over de voortgang van de Floriade en de daaraan verbonden risico's onvoldoende vindt¹⁶¹. Het bureau Verandermanagers trekt de volgende conclusies¹⁶²:

- De RvC informeert de gemeenten en de NTR periodiek onvoldoende over de voortgang;
- De gemeenten en de NTR maken als aandeelhouders geen gebruik van hun statutaire bevoegdheden om advies te verlangen van RvC;

¹⁵⁸ Bron: Gemeente Horst aan de Maas, Brief aan het Portefeuillehoudersoverleg economische zaken van de Regio Venlo van het college betreffende onderzoek van Ernst & Young naar de Floriade, 30 augustus 2007

¹⁵⁹ Bron: Regio Venlo, Brief aan College van de gemeente Horst aan de Maas van de voorzitter van Venlo Greenpark betreffende brief Ernst & Young onderzoek Floriade d.d. 30 augustus 2007, 20 maart 2008

¹⁶⁰ Bron: Regio Venlo, Adviesnota betreffende resultaten mid-term review Floriade 2012, 11 januari 2010 & Besluitenlijst 18^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 3 juli 2009

¹⁶¹ Deze evaluatie is uitgevoerd door onafhankelijk adviseur 'De VeranderManagers' in de periode september – november 2009. De VeranderManagers hebben zich in hun onderzoek gebaseerd op gesprekken met diverse stake- en shareholders en uiteenlopende documenten en verslagen.

¹⁶² In het Floriade-dossier zijn geen aanvullende documenten gevonden die de bevindingen van de VeranderManagers weergeven die ten grondslag liggen aan deze conclusies

- De door de gemeenten en de NTR verlangde informatie is beschikbaar binnen de BV;
- De gemeenten en de NTR kunnen door het ontbreken van de door hun verlangde informatie geen vorm en inhoud geven aan hun bestuurlijke legitimatie zoals vastgelegd in 2005 in de nota ‘Structuur en Governance van de Floriade 2012’;
- De governance, rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn goed beschreven, maar geen van de partijen handelt er naar, zowel naar de letter als de geest;
- De Floriade functioneert in zowel het publieke als het private domein, waardoor er spanning ontstaat tussen ondernemen versus de bestuurlijke verantwoordelijkheid¹⁶³.

Daarnaast worden de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- Stel een stichtingssecretaris aan, die onder meer de Stichting adviseert en faciliteert en gemaakte afspraken monitort;
- Benoem een commissie bestaande uit de voorzitters van de Regio Venlo, de Stichting, de NTR en de RvC, die in geval van problemen – die door geen van de actoren afzonderlijk wordt opgepakt – richting geeft aan de oplossing voor het probleem.

De aanbevolen secretarisrol is in april 2010 ingevuld door de voormalige gemeentesecretaris van de gemeente Venlo¹⁶⁴. Een eerste stap in de opdracht van de Stichtingssecretaris is het verbeteren van de relaties en de informatievoorziening tussen de aandeelhouders, de RvC en overige belanghebbenden. Hiertoe voert de Stichtingssecretaris medio 2010 diverse gesprekken met betrokken partijen¹⁶⁵. Tijdens deze gesprekken wordt bevestigd dat met name de wethouders binnen het Stichtingsbestuur, maar ook de in het bestuur benoemde leden van de NTR behoefte hebben aan een versterking van de sturingsinstrumenten, verantwoordingsrapportages en informatiestromen¹⁶⁶. De wethouders in het Stichtingsbestuur wensen een verdergaande informatieverstrekking vanwege het ondernemingsrisico van de gemeenten en de verantwoording die zij hierover aan de gemeenteraden dienen af te leggen. De voorzitter van de RvC is het niet eens met de conclusies van de mid-term review, omdat hij deze te weinig concreet vindt. De voorzitter van de RvC is van mening dat de mid-term review zou moeten specificeren op welke vlakken de informatievoorziening vanuit de RvC ontoereikend is¹⁶⁷.

In de zomer van 2010 volgt er een (informeel) overleg tussen de Stichtingssecretaris, de voorzitter van de RvC en de voorzitter van de Stichting¹⁶⁸. Tijdens dit overleg licht de Stichtingssecretaris zijn beoogde rol toe en verzoekt hij om een verbetering en consistente oplevering van de

¹⁶³ Bron: DeVeranderManagers, Midterm review Floriade, 2012, 13 juni 2013.

¹⁶⁴ Er is gekozen om deze rol in te laten vullen door de voormalige gemeentesecretaris van Venlo vanwege zijn betrokkenheid bij de totstandkoming van het besturingsmodel van de Floriade, zijn financiële expertise en zijn ruime ervaring met de gemeentelijke planning en control cyclus. De Stichting had voorheen ook al een secretaris. Echter was dit meer een administratieve rol. De functie van de voormalige gemeentesecretaris van Venlo was gericht op een inhoudelijke advisering en ondersteuning van de Stichting.

¹⁶⁵ Bron: Besluitenlijst 22^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 25 juli 2010

¹⁶⁶ Bron: Besluitenlijst 22^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 25 juli 2010

¹⁶⁷ Bron: Interview voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV, 16 oktober 2013

¹⁶⁸ Bron: Besluitenlijst 22^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 25 juli 2010 en Besluitlijst 24^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 24 september 2010

meerjarenbegroting.¹⁶⁹ De voorzitter van de RvC geeft hierop aan dat controle en toezicht een taak is van de RvC en niet van de Stichting. Daarnaast is hij bereid een mondelinge toelichting te geven op de bestaande informatiestromen¹⁷⁰.

Naar aanleiding van dit overleg legt de Stichtingssecretaris zijn functie neer. De Stichtingssecretaris is van mening dat er onvoldoende ruimte wordt geboden voor zijn taak: omdat er geen sprake is van een verbetering van de sturingsinformatie en de verantwoordingsrapportages richting de Stichting, blijft de secretarisfunctie een administratieve functie die te ver afstaat van de uitgangspunten van de mid-term review¹⁷¹.

In de vergadering van het Stichtingsbestuur wordt uitgebreid gesproken over het aftreden van de Stichtingssecretaris¹⁷². De wethouder van Horst aan de Maas geeft aan dat de discussie omtrent de informatievoorziening al te lang loopt. Hij stelt vast dat de gemeenten, gezien hun bancaire functie, alle informatie dienen te krijgen die zij nodig achten voor een aanvaardbaar risico en dat deze informatie ook ambtelijk moet kunnen worden getoetst. De voorzitter van de RvC is aanwezig bij de vergadering en beaamt dat de Regio Venlo een bancaire functie heeft voor de Floriade. Hij geeft aan dat de BV hiernaar handelt door het beschikbaar stellen van cijfermateriaal en risicoanalyses op kwartaalbasis. Daarnaast is hijzelf altijd beschikbaar om een nadere toelichting te geven op de financiële situatie binnen de kaders die daarvoor zijn afgesproken. Hij constateert dat er tot op heden nog niet om aanvullende informatie is verzocht door het Stichtingsbestuur. De wethouders van Peel en Maas en Horst aan de Maas concluderen dat zij graag nader inzicht zouden verkrijgen in het advies en de bevindingen van de Stichtingssecretaris. De voormalig Stichtingssecretaris presenteert daarom zijn bevindingen aan de voorzitter van de Stichting en de wethouders binnen het Stichtingsbestuur in oktober 2010.

De Stichtingssecretaris concludeert in zijn presentatie onder meer het volgende ten aanzien van de kwaliteit van de bestaande informatiestromen¹⁷³:

- Meerjarenbegroting 2005 sluit qua opzet (cijferopstelling) niet aan op meerjarenbegroting 2008 en 2009;
- Over 2006 en 2007 staan geen meerjarenbegrotingen ter beschikking;
- Meerjarenbegrotingen 2008 en 2009 zijn beperkt informatief door onder andere het ontbreken van specificatie en toelichting op uitgaven en het ontbreken van een risico-analyse; er zijn bovendien aanzienlijke verschillen tussen de meerjarenbegroting van 2008 en 2009 m.b.t. kaartverkoop, sponsoring en uitgaven voor investeringen;

¹⁶⁹ Bron: Interview voormalig Stichtingssecretaris, 19 juni 2006

¹⁷⁰ Bron: Interview met de voorzitter van de Stichting, 11 juli 2012

¹⁷¹ Bron: Brief van de Stichtingssecretaris aan de voorzitter van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 betreffende beëindiging functie secretaris Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 7 september 2010

¹⁷² Besluitenlijst 23^e vergadering van het Bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 24 september 2010

¹⁷³ Bron: W. Verbeeten, Bevindingen omtrent corporate governance Stichting Regio Venlo Floriade 2012, oktober 2010

- Het jaarverslag/jaarrekening is als verantwoordingsinstrument van beperkte waarde, daar het niet gerelateerd is aan de (meerjaren)begroting en het geen voortgangsrapportage m.b.t. risico's bevat; een toets op doelmatigheid en doeltreffendheid is derhalve niet mogelijk is.

De Stichtingssecretaris doet de volgende aanbevelingen om de governance en de informatievoorziening te verbeteren:

- Realiseer een verbetering van informatiestromen inzake de Meerjarenbegroting (incl. toelichting, risico-analyse en specificatie/toelichting op uitgaven en inkomsten), kwartaalrapportages (incl. toelichting op voortgang), jaarverslag/jaarrekening (met relatie naar begroting) en informatie over marketing/communicatieplan;
- Organiseer minimaal twee keer per jaar een informatiebijeenkomst voor gemeenteraden en NTR-geledingen.

Daarnaast trekt de Stichtingssecretaris de volgende algemene conclusies naar aanleiding van zijn ervaringen als secretaris:

- De besluiten van de aandeelhouders naar aanleiding van de adviezen van 'de VeranderManagers' krijgen geen inhoud;
- Sturings- en verantwoordingsrapportages blijven beperkt informatief en transparantie ontbreekt, ondanks dat aan de organisatie van de Floriade aanzienlijke bestuurlijke en financiële risico's zijn verbonden;
- Vragen omtrent de verantwoordelijkheid en loyaliteit van de RvC t.o.v. het Stichtingsbestuur blijven bestaan.

Na het vertrek van de Stichtingssecretaris vervalt deze rol binnen de Stichting¹⁷⁴. Op basis van de bevindingen en conclusies van de Stichtingssecretaris wordt besloten dat de controllers van de gemeenten binnen de Regio Venlo een nader advies zullen verstrekken over de benodigde informatie van de RvC. De Stichtingssecretaris presenteert zijn bevindingen en conclusies daarom ook aan de ambtelijke medewerkers die bij de Floriade betrokken zijn. In december 2010 geeft de RvC de financieel directeur van de Floriade-BV de opdracht om overleg te voeren met de controllers ten behoeve van de verbetering van de informatievoorziening¹⁷⁵. Vanaf dit moment nemen de controllers binnen de regio-gemeenten een actievere rol aan in de verbetering van de informatievoorziening vanuit de Floriade-BV en de controle en beoordeling van de stukken van de Floriade-BV.

¹⁷⁴ De functie van secretaris zoals deze aanvankelijk al bestond binnen de Stichting (administratieve ondersteuning) blijft wel bestaan. Bron: Interview directeur Venlo Greenpark, 22 juli 2013 & Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013

¹⁷⁵ Bron: interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013

III.3.4. VERZOEK TOT AANPASSING VAN INFORMATIEVOORZIENING (2010 - 2011)

Naar aanleiding van de mid-term review verzoekt het *portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken van de Regio Venlo* de RvC in december 2010 per brief om periodiek de volgende informatie te verstrekken¹⁷⁶:

- Meerjarenbegroting die inzicht biedt in de voortgang van het bidboek en eventuele afwijkingen hierin (inclusief risicoparagraaf);
- Kwartaalrapportages o.b.v. de begroting;
- Kasstroomoverzicht per kwartaal;
- Jaarverslag- en jaarrekening die aansluit bij de opzet van de meerjarenbegroting (met daarbij een analyse en toelichting van afwijkingen) ;
- Marketing en communicatieplan.

Dit verzoek is tot stand gekomen in overleg met de controllers van de gemeenten binnen de regio.

In aanvulling op bovengenoemde brief wordt door middel van een uniform collegebesluit van de colleges binnen de Regio Venlo een voorstel gedaan voor een nadere verbetering van de informatievoorziening in april 2011. Het collegebesluit is tot stand gekomen op basis van overleg tussen de controllers van de Regio Venlo en de financieel directeur van de Floriade-BV. In het collegebesluit¹⁷⁷ wordt geconstateerd dat *‘de geleverde informatie vanuit de Floriade-BV weliswaar past binnen de gemaakte afspraken, maar dat deze beter aan te sluiten is bij de informatiebehoefte van de gemeenten die garant staan voor het exploitatieresultaat’*. Gedoeld wordt op het ontbreken van de bij gemeenten gebruikelijke verschillenanalyses tussen de begroting en de stand van zaken.

Voorgesteld wordt om:

- De kwartaalrapportages en de nieuwsbrieven als één document aan te leveren, waarbij de indeling van de huidige kwartaalrapportages leidend is. Door deze aanpassing ontstaat er inzicht in het verschil tussen de begroting en de werkelijke stand van zaken. De voortgang van het Floriade-project wordt op die manier voor de gemeenten zowel financieel als beleidsmatig transparant te volgen. De colleges gaan er vanuit dat dit verzoek geen substantiële wijzingen vereist in de projectadministratie van de BV en dat deze daarmee niet tot een efficiëntie-verlies van de BV hoeven te leiden.
- De rapportages van de Floriade-BV (begroting, meerjarenbegroting, jaarverslag, jaarrekening en kwartaalrapportages) voortaan vertrouwelijk formeel te laten aanbieden aan de colleges binnen de regio. Dit wordt noodzakelijk geacht om tijdig de ambtelijke advisering naar de portefeuillehouder en het college op orde te kunnen brengen.

¹⁷⁶ Bron: Brief van de voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg Economische Zaken van de Regio Venlo aan de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV betreffende informatievoorziening Floriade 2012, 13 december 2010

¹⁷⁷ Bron: Collegevoorstel gemeente Venlo, betreffende Informatievoorziening en Kredietfaciliteit, 18 april 2011 & Collegevoorstel gemeente Gennep betreffende Informatievoorziening, kredietfaciliteit en indexering bijdrage, 26 april 2011

- Controllers op grond van de aangeleverde documenten nader overleg te laten voeren met de financieel directeur van de Floriade-BV, indien zij dit noodzakelijk achten voor de advisering aan de colleges. Dit overleg zou op een gecoördineerde wijze plaats moeten vinden.

Naar aanleiding van zowel de brief als het collegebesluit wordt er informeel en constructief overleg gevoerd tussen de controllers van de Regio Venlo en de financieel directeur van de Floriade-BV om de wijze van verslaglegging verder af stemmen en toe te werken naar de gewenste verbetering van de informatievoorziening. De financieel directeur van de Floriade-BV krijgt formeel toestemming van de RvC om de gevraagde informatie te verstrekken¹⁷⁸. Daarnaast krijgen de controllers op verzoek inzicht in de administratie en (concept)rapportages van de Floriade-BV.

Op basis van bovengenoemde voorstellen en het hierop volgende overleg is de opzet van de kwartaalrapportages en de meerjarenbegroting verbeterd gedurende 2011¹⁷⁹. In december 2011 wordt de meerjarenbegroting 2011 van de Floriade-BV definitief vastgesteld. De meerjarenbegroting biedt een geactualiseerd en gedetailleerd inzicht in de financiële stand van zaken en eventuele afwijkingen hierin t.o.v. van het bidboek. Vanaf dit moment wordt de kwaliteit van de informatievoorziening door de wethouders in het Stichtingsbestuur en de controllers als voldoende ervaren om op de financiële kaders te kunnen controleren en hierover verantwoording te kunnen afleggen aan de gemeenteraden¹⁸⁰.

Het is niet duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt omtrent het vertrouwelijk delen van financiële rapportages met de colleges naar aanleiding van het collegebesluit¹⁸¹. Het collegebesluit is besproken in de vergadering van het Stichtingsbestuur, waarbij de voorzitter van de RvC aanwezig was. Mogelijk heeft de voorzitter van de RvC stilzwijgend ingestemd met het voornemen van de wethouders in het Stichtingsbestuur om financiële rapportages te delen met hun colleges.

III.3.5. NOTITIE VAN GEMEENTELIJKE CONTROLLERS (OKTOBER 2011)

Op verzoek van de portefeuillehouders Economische Zaken van de Regio Venlo doen de controllers binnen de regio een analyse naar de openstaande zaken (“losse eindjes”) in de samenwerking tussen de Regio Venlo, de Stichting Floriade, de Floriade-BV en Venlo Greenpark. Het resultaat van deze analyse wordt vastgelegd in de notitie ‘Analyse controllers regio-gemeenten inzake Floriade 2012’.

¹⁷⁸ Bron: Interview financieel directeur van de Regio Venlo Floriade 2012 BV, 12 augustus 2013

¹⁷⁹ Bron: Interview voormalig wethouder Economische Zaken gemeente Horst aan de Maas, 2 juli 2007, Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013, Interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013 & Brief van de voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, 13 januari 2012

¹⁸⁰ Bron: Interview voormalig wethouder Economische Zaken gemeente Horst aan de Maas, 2 juli 2013, Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013 & Interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013

¹⁸¹ Er zijn geen afspraken op papier gezet n.a.v. het voorstel. Verder konden geïnterviewde personen zich niet herinneren wat er was afgesproken of hadden zij een afwijkend beeld van hetgeen was afgesproken.

welke wordt gedeeld met de portefeuillehouders in oktober 2011¹⁸². De notitie bevat actiepunten ten behoeve van het realiseren van helderheid in openstaande zaken tussen de bij de Floriade betrokken partijen.

Niettemin dat de notitie voornamelijk in gaat op zaken van financiële aard, doen de controllers in de notitie ook bevindingen ten aanzien van de relatie tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV:

- *“Ondanks de gekozen structuur op afstand bestaat er bij de gemeenten, als gevolg van publieke verantwoording, een sterke behoefte om in hoge mate meegenomen te worden in de afwegingen en beslissingen van de Floriade-BV”;*
- *“Afgelopen jaar zijn goede afspraken gemaakt met de Floriade-BV om de informatievoorziening aan te passen, zodat de deelnemende gemeenten ook aan hun publieke verantwoording kunnen voldoen”;*
- *“Door de verbeterde informatievoorziening zullen de aandeelhouders meer de rol kunnen gaan vervullen die vooraf was overeengekomen”;*
- *“De RvC beseft beter dan in het verleden dat er geen sprake is van een reguliere onderneming en houdt nadrukkelijker rekening met de publieke verantwoordelijkheden”*¹⁸³.

Verder concluderen de controllers dat het een uitdaging is voor de portefeuillehouders Economische Zaken binnen de regio om te sturen op maximale resultaten, gezien hun verschillende rollen en belangen in de organisatie van de Floriade (portefeuillehouders zijn dagelijks bestuurder van Venlo Greenpark, aandeelhouder van de Floriade-BV en nemen deel aan het regio-overleg).

De controllers komen tot bovenstaande bevindingen op basis van het overleg dat zij hebben gevoerd en de afspraken die zij hebben gemaakt met de Floriade-BV naar aanleiding van de verzoeken ter verbetering van de informatievoorziening in 2010 en 2011.

III.3.6. DISCUSSIE OMTRENT DE VERTROUWELIJKHEID VAN INFORMATIE (VOORJAAR 2012)

Naar aanleiding van een brief van de gemeente Gennep aan de Floriade-BV in januari 2012 ontstaat een discussie omtrent de vertrouwelijkheid van informatie van de Floriade-BV en de positie van de wethouders in het Stichtingsbestuur. De gemeente Gennep vraagt in de brief aan de Floriade-BV om de notulen van de Algemene Aandeelhouders Vergadering (AVA) niet langer als persoonlijk en vertrouwelijk te verstrekken, zodat deze ter beschikking gesteld kunnen worden aan het college. Daarnaast wordt gevraagd of het verslag van de AVA, de jaarrekening en de begroting openbaar gemaakt kunnen worden, zodat de raad hierover geïnformeerd kan worden¹⁸⁴.

¹⁸² Bron; Notitie Analyse controller regio-gemeenten inzake Floriade 2012, 13 oktober 2011

¹⁸³ Bron; Notitie Analyse controller regio-gemeenten inzake Floriade 2012, 13 oktober 2011

¹⁸⁴ Bron: Raadsinformatiebrief Gemeente Horst aan de Maas betreffende Informatie Floriade 2012, 18 december 2012

De Floriade-BV reageert op de vraag van de gemeente Gennep per brief. Volgens de Floriade-BV zijn de gemeentelijke portefeuillehouders als bestuurslid afgevaardigd door hun gemeenten, maar hebben zij geen zitting in dit bestuur namens hun gemeente omdat zij op persoonlijke titel deelnemen aan het Stichtingsbestuur. Om deze reden zijn de wethouders in het Stichtingsbestuur volgens de Floriade-BV noch aan het college noch aan de raad verantwoording verschuldigd. Vanuit hun rol als Stichtingsbestuurder dienen zij het belang van de Floriade-BV voorop te stellen en geen activiteiten te ondernemen die dit belang kunnen schaden. De Stichtingsbestuurder zullen persoonlijk aansprakelijk worden gehouden wanneer zij informatie naar buiten brengen die schadelijk is voor de Floriade.

De wethouder van gemeente Gennep deelt de brief met de wethouder van gemeente Horst aan de Maas¹⁸⁵. De wethouder van Horst aan de Maas wint vervolgens juridisch advies in over de mate waarin een Stichtingsbestuurder gerechtigd is om informatie te delen met het college of de raad op het moment dat het gaat om financiële risico's en gevolgen. In het advies wordt aangegeven dat het, gezien het voortraject (nota Stuurgroep 2005), zeer duidelijk is dat een bestuurder vanuit de gemeente niet op persoonlijke titel in het Stichtingsbestuur zit maar vanuit zijn bestuurlijke functie bij de gemeente. Puur naar de statuten kijkend kan de advocaat echter niet met zekerheid zeggen wat het rechterlijk oordeel hierover zal zijn.

In de vergadering van het Stichtingsbestuur in mei 2012 wordt gesproken over de briefwisseling tussen de Floriade-BV en de gemeente Gennep en de vertrouwelijkheid van documenten. Bij deze vergadering is de voorzitter van de RvC aanwezig. De voorzitter van de RvC geeft een toelichting op de formele en wettelijk voorgeschreven procedures voor de stukken van de AVA en de vertrouwelijkheid hieromtrent. Hij geeft aan dat de notulen van de AVA pas openbaar zijn op het moment dat deze definitief zijn vastgesteld in een volgende vergadering. De wethouders van gemeente Horst aan de Maas en Venlo benadrukken dat de formele houding van de RvC en directie vaak leidt tot een gespannen sfeer en formele discussies. De bestuursleden van de NTR benadrukken dat de bestuurders van de Regio Venlo voldoende op de hoogte moeten zijn van de risico's van de Floriade en dat zij als risicodragende partij deze informatie moeten kunnen delen met hun colleges. Er wordt uiteindelijk besloten om de brieven als niet verzonden te beschouwen, om een conflictsituatie bij de aanvang van de Floriade te vermijden. Verder wordt informeel overeengekomen dat financiële rapportages door de wethouders in het Stichtingsbestuur vertrouwelijk in het college kunnen worden gebracht.

De uitspraak van de voorzitter van de RvC over de vaststelling van de notulen van de AVA is niet conform hetgeen is opgenomen in de statuten van de Floriade-BV. De statuten schrijven voor dat de aandeelhouders na afloop van de vergadering drie maanden de tijd hebben om te reageren op de concept-notulen, waarna deze definitief worden vastgesteld.

¹⁸⁵ Bron: Interview wethouder Economische Zaken gemeente Gennep, 1 juli 2013

IV. BEOORDELING BESTUURLIJK MODEL FLORIADE 2012

In dit hoofdstuk beoordeelt *Policy Research* het besturingsmodel van de Floriade 2012 op basis van een vooraf vastgesteld normenkader. Op basis van de bevindingen in voorgaande hoofdstukken wordt getoetst in welke mate het Floriade-project heeft voldaan aan elk van de vooropgestelde normen. De doelstelling van deze oordeelsvorming is het formuleren van gerichte en constructieve leerpunten op het gebied van governance voor huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden in Noord-Limburg, dan wel vergelijkbare regionale projecten. De beoordeling van het besturingsmodel van de Floriade focust op twee aspecten:

- De kwaliteit van (de keuzes en besluitvorming in) de vormgeving van het besturingsmodel;
- De kwaliteit van de werking van het besturingsmodel in de praktijk.

IV.1. KWALITEIT VAN DE VORMGEVING VAN HET BESTURINGSMODEL

Een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functionerend besturingsmodel zijn weloverwogen en eenduidige kaders voor besturing. De kaders voor besturing worden gedefinieerd in de keuze voor het besturingsmodel (juridische structuur) en de uitwerking hiervan in statuten, reglementen en overeenkomsten. In deze paragraaf wordt inzicht geboden in de kwaliteit van de keuzes en besluitvorming in de vaststelling en uitwerking van het besturingsmodel.

IV.1.1. KEUZE VOOR HET BESTURINGSMODEL

Norm 1:	De keuze van het besturingsmodel is gebaseerd op weloverwogen uitgangspunten en onderbouwd door middel van een variantenanalyse.
----------------	--

De keuze voor het besturingsmodel van Floriade 2012 is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Politieke invloed op de voortgang van het Floriade-project moet worden vermeden;
- De Floriade moet georganiseerd worden door een ‘marktconforme’ onderneming die op commerciële wijze opereert en professioneel wordt bestuurd;
- Gemeenten en NTR moeten in voldoende mate invloed kunnen uitoefenen en toezicht kunnen houden.

Verskillende factoren onderbouwen de keuze om de politiek op afstand te plaatsen van de eigenlijke organisatie van het project:

- De Floriade 2012 is tot stand gekomen op basis van een samenwerkingsverband tussen vijf gemeenten (Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray). Bestuurlijke afstemming, overeenstemming en besluitvorming tussen en binnen vijf gemeenten vraagt tijd en dit kan een efficiënte en effectieve uitvoering van een grootschalig evenement als Floriade 2012 belemmeren.
- Het op afstand plaatsen van de politiek biedt de mogelijkheid om meer continuïteit aan te brengen in een project met een lange looptijd. De gehele organisatie van de Floriade 2012 heeft meer dan 10 jaar in beslag genomen. Tijdens deze periode zijn er binnen de verschillende gemeenten meerdere bestuurlijke wisselingen geweest. Doordat gemeentebestuurders niet zelf deelnemen aan de Floriade-organisatie (maar enkel toezicht houden op de kaders voor de organisatie) hebben deze bestuurlijke wisselingen geen direct effect op de uitvoering van het Floriade-project.
- Tijdens de voorbereiding op de Floriade 2002 in Haarlemmermeer, waarbij bestuur en politiek minder op afstand stonden, verliep de besluitvorming soms moeizaam.
- De ervaringen in de voorbereiding op de kandidaatstelling voor de Floriade bevestigden de noodzaak van het op afstand plaatsen van de politiek. De informatievoorziening en besluitvorming ten aanzien van de kandidaatstelling werd voorbereid binnen een ambtelijke werkgroep, besproken in een bestuurlijke stuurgroep en vervolgens via collegebesluiten voorgelegd aan vijf gemeenteraden. Deze structuur werd als complex, omslachtig en niet slagvaardig ervaren.

De keuze voor het op afstand plaatsen van de politiek in combinatie met een tijdsgeest waarin de nadruk lag op privatisering maakt de keuze om de organisatie van de Floriade onder te brengen bij een marktconforme onderneming verklaarbaar. Gegeven de financiële bijdrage (en het bijhorende risico) van de verschillende gemeenten aan de organisatie van Floriade 2012 is ook de wens van de gemeenten om in voldoende mate invloed te kunnen blijven uitoefenen en toezicht te kunnen houden begrijpelijk en relevant.

Het besturingsmodel zoals beoogd in de nota van de Stuurgroep uit 2005 geeft uitwerking aan bovengenoemde uitgangspunten. Door de organisatie van de Floriade onder te brengen bij een Besloten Vennootschap (BV) wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt dat de Floriade op marktconforme wijze georganiseerd moet worden, waarbij de politiek op afstand staat. De oprichting van een Stichting die bestempeld wordt als ‘hoogste orgaan’ binnen de organisatiestructuur moet voldoende invloed en toezicht van de gemeenten en de NTR op de Floriade-BV mogelijk maken.

In de uitwerking van het besturingsmodel zijn twee alternatieve organisatiestructuren onderzocht: (1) de Floriade laten uitvoeren door een Stichting, zonder BV en RvC en (2) Stichting rechtstreeks met toezicht belasten op de BV zonder RvC. Vanwege nadelen op het terrein van marktconformiteit en fiscaliteit en onvoldoende aansluiting met de Code Tabaksblat is de voorkeur gegeven aan een andere structuur.

Conclusie: De keuze voor het besturingsmodel is gebaseerd op relevante en weloverwogen uitgangspunten en werd in voldoende mate onderbouwd met een variantenanalyse.

IV.1.2. UITWERKING EN VASTLEGGING VAN HET BESTURINGSMODEL

Norm 2: De rolverdeling tussen de betrokken partijen werd eenduidig vastgelegd.
--

Met het toewijzen van de organisatie van de Floriade 2012 aan een besloten vennootschap, die verwacht werd op commerciële wijze te opereren, werd bewust geopteerd om de politiek op afstand te plaatsen. Anderzijds was, gegeven de financiële bijdrage die werd geleverd door de gemeenten, het uitgangspunt dat de gemeenten in voldoende mate toezicht moesten kunnen uitoefenen op de organisatie van de Floriade. Deze enigszins ‘tegenstrijdige’ uitgangspunten vragen om een eenduidige vastlegging van de rollen en verantwoordelijkheden willen de betrokken actoren op een doelmatige en constructieve manier kunnen samenwerken.

De rollen van de betrokken actoren werden begin 2006 vastgelegd in de statuten van de Floriade Stichting en de Floriade-BV. Vastgesteld wordt dat in de statuten de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zeer algemeen werd gehouden. Daar waar in de conceptstatuten een gedetailleerde rolbeschrijving van zowel de directie, de Raad van Commissarissen (RvC) als de Stichting opgenomen was om aldus tegemoet te komen aan het besturingsmodel zoals beoogd door de Stuurgroep uit 2005, werd deze rolbeschrijving in de finale statuten sterk ingekort en vaag gehouden. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De nota van de Stuurgroep uit 2005 schreef voor dat de Stichting zowel aandeelhouder als beleidsbewaker zou moeten zijn. In de statuten is de rol van beleidsbewaker komen te vervallen en is de rol van de Stichting beperkt tot aandeelhouder;
- Waar in de conceptstatuten de rol van aandeelhouder (‘het uitoefenen van alle aan de aandelen verbonden rechten’) nader werd geduid door het geven van voorbeelden, zoals de toetsing van het beleid van de vennootschap en het ter rekening en verantwoording roepen van de directie en/of de RvC, komt deze nadere duiding in de definitieve statuten niet meer terug;
- De RvC diende volgens de conceptstatuten een reglement vast te stellen over onder andere de besluitvorming, taken, taakverdeling, werkwijze en verhoudingen met de andere organen van de vennootschap. In de definitieve statuten is dit reglement optioneel gemaakt. In de praktijk werd dit reglement nooit opgesteld;
- In de conceptstatuten wordt vereist dat de directie de RvC tenminste eenmaal per jaar op de hoogte stelt van de hoofdlijnen van het strategisch beleid en de algemene en financiële risico’s. Daarnaast diende de RvC minimaal eenmaal per jaar de strategie en de risico’s verbonden aan de onderneming te evalueren. Deze eisen zijn niet opgenomen in de definitieve statuten;
- In de conceptstatuten wordt voorgeschreven welke specifieke taken en commissies ingevuld dienden te worden binnen de RvC. Dergelijke bepalingen zijn niet opgenomen in de definitieve statuten.

Daarnaast werd de mogelijkheid om de verbinding tussen de Floriade-BV en haar oprichters en opdrachtgevers (de gemeenten en de NTR) sterker te benadrukken in de statuten niet benut. In een notarieel en juridisch advies omtrent de concept-statuten werd aanbevolen om de mogelijkheid tot het certificeren van aandelen te schrappen, aangezien de toepassing van certificaten niet uit de statuten volgde. In plaats daarvan werd voorgesteld om de gemeenten en NTR rechtstreeks aandeelhouder te maken (in plaats van via een Stichting). De notaris heeft de alternatieve structuur aanbevolen omdat deze de directe medewerking van de gemeenten en de NTR aan de oprichting van de BV laat blijken. Daarnaast werd beargumenteerd dat met deze structuur de overlap tussen de toezichthoudende functies van het Stichtingsbestuur en de RvC vermeden zou worden. De mogelijkheid tot het certificeren van aandelen werd in de finale statuten geschrapt, maar de voorgestelde alternatieve structuur werd niet verder geanalyseerd gegeven de spoed die moest worden gemaakt met de vaststelling van de statuten. Het Stichtingsbestuur besloot dat de gelaagde structuur met een Stichting en een BV behouden moest blijven, omdat er anders een nieuwe consultatieronde bij de vijf gemeenten vereist zou zijn.

Tot slot werd noch in de statuten, noch in bijkomende overeenkomsten voldoende uiting gegeven aan het feit dat er in het Stichtingsbestuur vertegenwoordigers zaten met verschillende belangen en informatiebehoeften. De gemeenten stonden, in tegenstelling tot de NTR, volledig garant voor het financiële resultaat van de Floriade. Echter diende het Stichtingsbestuur op basis van een kwalitatieve meerderheid als één orgaan op te treden ten opzichte van de Floriade-BV en hun achterban. De overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark gaf onvoldoende invulling aan de bevoegdheden van de gemeentelijke bestuurders in hun rol als garantsteller, in aanvulling op hun bevoegdheden als Stichtingsbestuurder op basis van de statuten van de Stichting.

Conclusie: De statuten en overeenkomsten boden – gegeven de algemeenheid waarmee ze opgesteld zijn – geen eenduidig inzicht in de rolverdeling, rechten en plichten van de verschillende partijen en met name de Stichting. Mogelijkheden om deze rolverdeling te verhelderen in bijkomende reglementen of overeenkomsten werden niet benut.

Norm 3:

Het werd eenduidig en adequaat vastgelegd op welke momenten, bij welke gebeurtenissen en op basis van welke informatie het Stichtingsbestuur, de colleges en de gemeenteraden geïnformeerd zouden worden over de voortgang van het project en eventuele wijzigingen hierin.

In de nota van de Stuurgroep uit 2005 werd het volgende opgenomen met betrekking tot het informeren van de betrokken gemeenten (colleges en raden) en de NTR:

- De periodiciteit en transparantie van verslaglegging moet van zodanig niveau zijn dat de controlerende taak van de gemeenteraden gehonoreerd kan worden;

- Er zal periodiek (bij voorkeur halfjaarlijks) gerapporteerd worden aan de participanten (gemeenten en NTR) door de directie van de Floriade-BV m.b.t het realiseren van de doelstellingen, de financiële ontwikkelingen en de ontwikkelingen van eventuele risico's;
- De informatie die aan het bestuur van de Stichting wordt verschaft, is ook bestemd voor de participerende gemeenten.

Bevoegdheden en afspraken omtrent de informatievoorziening vanuit de Floriade-BV aan Stichtingsbestuurders en de participanten (gemeenten en NTR) zijn formeel vastgelegd in enerzijds de statuten van de Floriade-BV en de Stichting en anderzijds de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark.

De statuten van de Floriade-BV vermelden dat de RvC aan de Stichting advies geeft wanneer dit wordt verlangd of indien hij dit wenselijk acht. Bovendien moet de RvC de gemeenten en de NTR periodiek informeren. De statuten bevatten geen nadere uitwerking van deze periodieke informatiestroom. Het blijft ook onduidelijk of deze periodieke informatiestroom via de Stichting dan wel rechtstreeks aan de gemeenten en de NTR dient te verlopen.

In de statuten van de Stichting is opgenomen dat de Stichting de bevoegdheid heeft om van de BV alle verlangde informatie te ontvangen, tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet. Daarnaast zijn afspraken opgenomen rondom de vaststelling van de jaarrekening.

In de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark zijn de volgende afspraken gemaakt omtrent de informatievoorziening vanuit de BV naar de betrokken gemeenten:

- De Floriade-BV stelt met ingang van 2007 ieder jaar voor 1 januari van het daarop volgende jaar een verslag op van de voortgang van de voorbereidingen van de Floriade 2012 en deelt dit verslag met de gemeentebesturen van de vijf regiogemeenten;
- In het jaar 2012 wordt minstens één maal per kwartaal – en vaker als daartoe een bijzondere aanleiding bestaat – verslag uitgebracht van de wijze waarop de exploitatie van de Floriade zich ontwikkelt;
- De Floriade-BV overlegt ieder jaar voor 1 januari aan de Regio Venlo een jaarbegroting en een meerjarenbegroting voor het komende jaar;
- De Floriade-BV overlegt aan de Regio Venlo financiële halfjaarrapportages en jaarlijks voor 1 mei de door een registeraccountant goedgekeurde jaarrekening en het jaarverslag over het voorgaande jaar, waarbij ingrijpende wijzigingen in de cijfers t.o.v. voorgaande begrotingen en rapportages worden verklaard¹⁸⁶.

De overeenkomst geeft aan dat de voorgeschreven informatiestromen dienen te worden gedeeld met de Regio Venlo, waarbij de Regio Venlo vertegenwoordigd wordt door de colleges van de deelnemende gemeenten.

¹⁸⁶ Bron: Overeenkomst tussen Bedrijvenschap Venlo Greenpark, Floriade-BV en Regio Venlo inzake voorbereiding en uitvoering van de Floriade 2012, 22 maart 2007

Daar de NTR geen partij in de overeenkomst is, bestaat er een verschil in de informatie die aan de NTR dan wel de gemeenten wordt verstrekt. Doordat de bestuursleden van de NTR (in eerste instantie) geen kwartaalrapportages en meerjarenbegrotingen ontvingen (daar dit enkel in de overeenkomst maar niet in de statuten is opgenomen) konden deze zaken ook niet ter besluitvorming worden besproken in de vergaderingen van het Stichtingsbestuur.

Vastgesteld wordt dat de uitgangspunten ten aanzien van de informatievoorziening aan de colleges, de raden en de NTR zoals vooropgesteld door de Stuurgroep in 2005 eerder afgezwakt dan verder uitgewerkt zijn in de statuten en de overeenkomst. Het uitgangspunt dat de informatie die aan het Stichtingsbestuur wordt verschaft ook is bestemd voor de participerende gemeenten werd volledig weggelaten. Er wordt in de statuten van de Stichting niet expliciet ingegaan op welke informatie de bestuurders van de Stichting op welke manier / wanneer kunnen delen met hun achterban (de colleges, de raden en de NTR).

Conclusie: De statuten en overeenkomsten boden – gegeven de algemeenheid waarmee ze opgesteld zijn – geen eenduidig inzicht in de vereiste informatievoorziening richting het Stichtingsbestuur, de colleges, de raden en de NTR.

IV.1.3. FINANCIËLE KADERS, RISICO'S EN BEHEERSMAATREGELEN

Norm 4:	Voorafgaand aan belangrijke keuzes in de gemeenteraden omtrent de Floriade 2012 werden financiële kaders en risico's in kaart gebracht alsook inzichtelijk voorgesteld.
----------------	---

De financiële kaders en risico's voor de organisatie van de Floriade zijn vastgesteld tijdens de besluitvorming over de kandidaatstelling voor de Floriade in 2003. In het raadsbesluit uit 2003 staat het volgende over de financiële kaders en risico's voor de organisatie van de Floriade: *“De vier gemeenten voeren het project Floriade voor gemeenschappelijke rekening en risico uit. De garantstelling van de gemeenten van € 7 miljoen wordt gekoppeld aan de gemeenschappelijke exploitatie van het bedrijvenpark Venlo Greenpark”*¹⁸⁷.

Ten aanzien van deze kaders bestonden de volgende onduidelijkheden voor de gemeenteraden. Allereerst was het niet volledig duidelijk of dat de garantstelling beperkt was tot € 7 miljoen of dat de gemeenten ongelimiteerd verantwoordelijk waren voor eventuele verliezen van de Floriade. In de praktijk blijkt dat de gemeenten gezamenlijk een bijdrage leveren van € 7 miljoen aan de organisatie van de Floriade en dat zij daarnaast ongelimiteerd verantwoordelijk zijn voor een eventueel

¹⁸⁷ Bron: Gemeente Helden, Raadsbesluit tot Kandidaatstelling voor de Floriade 2012, 11 juni 2003; Gemeente Venray, Raadsbesluit tot Kandidaatstelling Floriade 2012, 24 juni 2003 & Gemeente Horst aan de Maas, Raadsbesluit tot kandidaatstelling voor Floriade 2012, 27 mei 2003

exploitatietekort. De hoogte van de gemeentelijke bijdrage is (los van een indexering) nooit geëvalueerd of herijkt, ondanks dat Ernst & Young hiertoe heeft geadviseerd in 2007.

Naast de bijdrage van € 7 miljoen aan de Floriade financieren de gemeenten ook de indexering van de totale overheidsbijdragen van € 22,5 miljoen¹⁸⁸. De hoogte van de indexering bedraagt € 4 miljoen. Dit bedrag is toegevoegd aan de exploitatieopzet van Venlo Greenpark in 2011. Ten tijde van de kandidaatstelling is toegelicht dat het voorgestelde financiële plan was gebaseerd op het prijspeil van 2002 en dat dit nog geïndexeerd diende te worden. Echter is op dit moment niet expliciet gemaakt dat de inkomsten uit de bijdragen van het Rijk, de provincie Limburg en de Europese Unie waren gebaseerd op vaste bedragen, in tegenstelling tot de kosten welke onderhevig waren aan inflatie. Het niet concretiseren van de consequenties van de benodigde indexatie ten tijde van de kandidaatstelling was geen bewuste keuze, maar kwam eerder voort uit onoplettendheid. Toen in 2011 het te indexeren bedrag bekend werd, is dit niet expliciet gecommuniceerd aan de raden.

Tenslotte is ten tijde van de besluitvorming over de kandidaatstelling (2003) en de consultatie over de organisatiestructuur (2005) benadrukt dat de gemeentelijke bijdrage aan de Floriade gefinancierd zou worden uit de winst van het bedrijvenpark Venlo Greenpark en niet uit de gemeentebegroting. Echter blijkt al in 2005 dat de verwachte winst van Venlo Greenpark niet voldoende is om de gemeentelijke bijdrage aan de Floriade volledig te dekken. Dit wordt echter niet actief gecommuniceerd naar de raden. In de voortgangsrapportages over de Floriade en Venlo Greenpark aan de raden wordt daarnaast op geen enkele wijze een relatie gelegd tussen de verwachte resultaten van beide projecten.

Conclusie: De hoogte en dekking van de gemeentelijke financiële bijdrage aan de Floriade 2012 was niet volledig transparant voor de gemeenteraden ten tijde van de kandidaatstelling. Daarnaast worden belangrijke ontwikkelingen in de financiële kaders en risico's van het Floriade-project niet actief gecommuniceerd naar de raden.

Norm 5: Er werden adequate beheersmaatregelen voor financiële risico's ingericht.
--

Er zijn op regionaal niveau geen afspraken gemaakt over de inrichting van een voorziening voor de financiering van de gemeentelijke bijdrage en eventuele exploitatieverliezen: de deelnemende gemeenten waren individueel verantwoordelijk voor de organisatie van de financiering van de Floriade¹⁸⁹. Hierdoor bestonden er grote verschillen tussen de gemeenten binnen de regio wat betreft de hoogte van de voorziening, alsook het tijdstip waarop de voorziening werd ingericht. Zo hebben niet alle gemeenten binnen de voorziening ruimte opgenomen voor tegenvallende resultaten of

¹⁸⁸ De totale overheidsbijdragen bestaan uit financiële bijdragen / subsidies van de Rijksoverheid, de Europese Unie, de provincie Limburg en de vijf gemeenten binnen de Regio Venlo.

¹⁸⁹ Bron: Brief van de voorzitter van Venlo Greenpark aan het college van gemeente Horst aan de Maas betreffende brief Ernst & Young onderzoek Floriade, 20 maart 2008, Interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013 & Interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013

onvoorziene zaken¹⁹⁰. Verder hebben sommige gemeenten pas laat tijdens de voorbereiding een voorziening ingericht. De achterliggende reden voor deze verschillen zijn verschillen in het financiële beleid en de hoogte van de algemene reserve van de gemeenten.

Verder werd er tot medio 2011 geen rekening gehouden met de noodzakelijke indexering van overheidsbijdragen in de hoogte van de voorzieningen. De verwerking van de indexering van de overheidsbijdragen heeft pas in 2011 plaatsgevonden, omdat deze niet eerder in de begroting van de Floriade-BV was opgenomen en de gemeenten daardoor geen inzicht hadden in de hoogte van het te indexeren bedrag¹⁹¹.

Conclusie: De meeste gemeenten binnen de Regio Venlo hebben niet geanticipeerd op mogelijke tegenvallende resultaten of onvoorziene zaken in de beheersing van de financiële risico's van het Floriade-project. Gegeven dat de gemeenten ongelimiteerd verantwoordelijk waren voor een eventueel exploitatietekort en dat de hoogte van de indexering van de Floriade-begroting tot 2011 niet inzichtelijk was, was er wel voldoende aanleiding om een post voor onvoorziene zaken in te richten.

IV.2. KWALITEIT VAN DE WERKING VAN HET BESTURINGSMODEL

Het functioneren van het besturingsmodel wordt, naast het vastleggen van weloverwogen en eenduidige kaders, tevens bepaald door de naleving van deze kaders in de praktijk. In deze paragraaf wordt inzicht geboden in de mate waarin de verschillende betrokkenen zich bewust waren van hun rol en bevoegdheden en in welke mate de afspraken met betrekking tot informatievoorziening zijn nageleefd. Tenslotte wordt de werking van de regionale samenwerking beoordeeld.

IV.2.1. BEWUSTZIJN VAN DE ROLVERDELING

Norm 6:	De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen betrokken actoren, met name ten aanzien van communicatie en informatievoorziening, was in de praktijk voldoende inzichtelijk voor alle partijen.
----------------	---

De beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken actoren is in de statuten van de Stichting en de Floriade-BV zeer algemeen gehouden. Niettegenstaande boden de statuten de Stichting voldoende mogelijkheden om alle verlangde informatie op te vragen, dan wel in te grijpen indien het functioneren van de Floriade-BV onvoldoende werd geacht:

- Leden van het Stichtingsbestuur hebben het recht advies te vragen aan de RvC;

¹⁹⁰ Bron: Gemeente Venlo, Raadsinformatiebrief betreffende terugbetalen regulier toegezegde bijdrage Floriade, 22 januari 2013, interview wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas, 17 juli 2013, interview wethouder Economische Zaken gemeente Venray, 22 juli 2013 & Interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2007

¹⁹¹ Bron: Interview controller gemeente Horst aan de Maas, 31 juli 2013

- De directie en RvC zijn verplicht om alle verlangde informatie te verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet¹⁹²;
- De Stichting heeft de bevoegdheid om de directie en de RvC bij niet adequaat functioneren te schorsen of te ontslaan¹⁹³.

In discussies met de Floriade-BV omtrent het verkrijgen van de begroting (2008), de werkzaamheden van de Stichtingssecretaris (2010), het collegebesluit over de verbetering van de informatievoorziening (2011), de briefwisseling tussen de gemeente Gennep en de Floriade-BV over de openbaarheid van documenten van de Floriade-BV (2012) en de afronding van de Floriade (2013) is de Floriade-BV meermaals niet volledig tegemoet gekomen aan de wensen van de Stichting. De RvC en de directie hebben zich hierbij meermaals beroepen op hun privaatrechtelijke bevoegdheden en de afspraken rondom communicatie en informatievoorziening zoals die initieel vastgelegd waren. Het Stichtingsbestuur heeft in haar rol van aandeelhouder (het ‘hoogste orgaan’ van de BV) weinig tot geen gebruik gemaakt van haar rechten en bevoegdheden om bijkomende informatie op te vragen en te ontvangen. Indien informatie niet werd verschaft onder het argument dat ‘een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet’ heeft het Stichtingsbestuur nooit aangedrongen op het verschaffen van motivering.

Tot slot was ook de algemene taakomschrijving van het Stichtingsbestuur onvoldoende inzichtelijk voor haar leden. Het Stichtingsbestuur had formeel de taak om te toetsen of de kaders voor de organisatie van de Floriade (vastgesteld in het bidboek) werden nageleefd door de Floriade-BV. Deze taak bestond enerzijds uit de controle op de realisatie van beoogde doelstellingen en anderzijds uit de controle op het opereren binnen financiële kaders. Vastgesteld wordt dat het Stichtingsbestuur moeite had om in de praktijk invulling te geven aan deze taak. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat de voorzitter van de Stichting de rol van bemiddelaar / conflictmanager heeft aangenomen tussen de Stichting en de Floriade-BV, in plaats van de rol van ‘regisseur’ van de Stichting die de Floriade-BV ter verantwoording roept op het moment dat kaders worden overschreden.

Conclusie: Geconcludeerd wordt dat het Stichtingsbestuur, in tegenstelling tot de directie en de Raad van Commissarissen van de Floriade-BV, zich onvoldoende bewust was van haar formele rechten, bevoegdheden en positie ten opzichte van de Floriade-BV. Hierdoor zijn de gemeenten verder op afstand komen te staan van de Floriade-organisatie dan oorspronkelijk was beoogd en hebben zij het uitgangspunt van ‘voldoende invloed en toezicht op de Floriade-organisatie’ onvoldoende waar kunnen maken.

¹⁹² De statuten schrijven voor dat wanneer het niet mogelijk is om gevraagde informatie te verschaffen omdat een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet, de RvC en directie dit dienen te motiveren

¹⁹³ Bron: Statuten Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 1 maart 2006 & Statuten Regio Venlo Floriade B.V., 12 mei 2006

IV.2.2. WERKING VAN DE INFORMATIEVOORZIENING

Norm 7:	De kaders en afspraken ten aanzien van de communicatie en informatievoorziening aan het Stichtingsbestuur, de colleges en de gemeenteraden werden in de praktijk toegepast en zorgden voor een tijdige en efficiënte communicatie
----------------	---

De werking van de informatievoorziening valt uiteen in twee aspecten: (1) de periodiciteit en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenten in de Regio Venlo en (2) de mate waarin de ontvangen informatie gedeeld kon worden met de verschillende betrokkenen binnen de gemeenten van de Regio Venlo.

(1) In de overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark zijn de verschillende afspraken gemaakt omtrent de informatievoorziening vanuit de Floriade-BV aan de gemeenten binnen de Regio Venlo. *Tabel IV.1* biedt inzicht in de mate waarin invulling werd gegeven aan deze afspraken in de praktijk.

Met betrekking tot de afspraken omtrent de informatievoorziening wordt al in 2007 vastgesteld dat de Floriade-BV de afgesproken termijnen voor de oplevering hiervan niet altijd naleeft. Daarbij sloot de informatie die werd opgeleverd door de Floriade-BV in eerste instantie qua inhoud niet volledig aan op de informatiebehoefte van de gemeenten. De informatievoorziening voldeed aan de boekhoudkundige principes van het bedrijfsleven, maar niet aan de opzet van de planning en control instrumenten van de gemeenten. Dit verschil zat met name in het ontbreken van bij de gemeenten gebruikelijke verschillenanalyses tussen de begroting en de stand van zaken, waardoor het niet mogelijk was om te identificeren in welke mate de financiële situatie aansloot op de kaders vastgesteld in het bidboek. Naar aanleiding van overleg tussen de controllers van de gemeenten en de financieel directeur van de Floriade-BV is de kwaliteit van de kwartaalrapportages alsook de meerjarenbegroting verbeterd. Vanaf 2011 werd de kwaliteit van de informatievoorziening als adequaat ervaren door de wethouders in het Stichtingsbestuur en de controllers.

Tabel IV.1 : Naleving van afspraken m.b.t. informatievoorziening

Afspraak in overeenkomst	Naleving van afspraak in de praktijk
De Floriade-BV stelt met ingang van 2007 ieder jaar voor 1 januari van het daarop volgende jaar een verslag op van de voortgang van de voorbereidingen van de Floriade 2012 en deelt dit verslag met de gemeentebesturen van de vijf regiogemeenten.	Er is nooit een jaarlijks verslag opgesteld van de voortgang van de voorbereiding van de Floriade. De voortgang werd mondeling toegelicht aan het Stichtingsbestuur. Verder werd er inzicht geboden in de voortgang door middel van nieuwsbrieven die op kwartaalbasis werden gedeeld.
In het jaar 2012 wordt minstens één maal per kwartaal – en vaker als daartoe een bijzondere aanleiding bestaat – verslag uitgebracht van de wijze waarop de exploitatie van de Floriade zich ontwikkelt.	Vanaf 2010 worden er beknopte kwartaalrapportages verstrekt. Vanaf 2011 worden de kwartaalrapportages gecombineerd met de nieuwsbrieven (inclusief verschillenanalyse tussen begroting en realisatie). Vanaf juli 2012 worden er tevens maandrapportages gedeeld.
De Floriade-BV overlegt ieder jaar voor 1 januari aan de Regio Venlo een jaarbegroting en een meerjarenbegroting voor het komende jaar.	De Floriade-BV heeft niet op jaarlijkse basis een meerjarenbegroting voorgelegd (in 2006 en 2007 heeft er geen herijking van de meerjarenbegroting plaatsgevonden). Daarnaast hadden de meerjarenbegrotingen tot 2011 niet de gewenste informatiewaarde voor de gemeenten. Er zijn geen gedetailleerde jaarbegrotingen gedeeld, ondanks een expliciet verzoek hiertoe van het Stichtingsbestuur in 2008. Informatie m.b.t. de begroting zou wel verstrekt zijn aan de directeur van Venlo Greenpark, ter inzage voor de betrokken wethouders.
De Floriade-BV overlegt aan de Regio Venlo financiële halfjaarrapportages en jaarlijks voor 1 mei de door een registeraccountant goedgekeurde jaarrekening en het jaarverslag over het voorgaande jaar, waarbij ingrijpende wijzigingen in de cijfers t.o.v. voorgaande begrotingen en rapportages worden verklaard.	Er is een financiële halfjaarrapportage gedeeld voor het 2 ^e halfjaar van 2009. Daarna zijn er kwartaalrapportages verschenen. Het is onduidelijk of er voor 2009 halfjaarrapportages zijn gedeeld. Mogelijk zijn deze verstrekt aan de directeur van Venlo Greenpark, ter inzage voor de betrokken wethouders. Jaarrekeningen en jaarverslagen zijn jaarlijks overlegd. In 2012 is er voor gekozen om het boekjaar te verlengen t/m 30 juni 2013. Hiertoe heeft de AVA beslist om de termijn voor de oplevering van de jaarrekening te verlengen tot uiterlijk 1 december 2013.

Bron: Policy Research Corporation

(2) De overeenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark geeft aan dat de voorgeschreven informatiestromen dienen te worden gedeeld met de Regio Venlo, waarbij de Regio Venlo vertegenwoordigd wordt door de colleges van de deelnemende gemeenten. In de praktijk werden voorgeschreven informatiestromen echter niet altijd direct gedeeld met de colleges. In eerste instantie zijn de rapportages van de Floriade-BV verstrekt aan de directeur van Venlo Greenpark, ter inzage voor de wethouders in het Stichtingsbestuur. Later werden de rapportages direct verstuurd aan de wethouders in het Stichtingsbestuur, vaak onder de vermelding van ‘persoonlijk en vertrouwelijk’. Hierbij was het voor sommigen van hen onduidelijk of zij de informatie die ze ontvingen mochten delen met ambtelijke adviseurs, colleges en raden. De Floriade-BV heeft naar aanleiding van

verzoeken van deze wethouders met betrekking tot het delen van informatie van de BV met colleges en raden aangegeven dat bestuursleden op persoonlijke titel deelnamen aan het Stichtingsbestuur en dat zij om deze reden noch aan het college noch aan de raad verantwoording verschuldigd waren. Verder heeft de Floriade-BV benadrukt dat Stichtingsbestuurders persoonlijk aansprakelijk zouden zijn indien zij informatie naar buiten zouden brengen die schadelijk was voor de Floriade.

De wethouders in het Stichtingsbestuur zijn er steeds vanuit gegaan dat zij niet op persoonlijke titel maar uit hoofde van hun lidmaatschap aan het college deelnamen aan het Stichtingsbestuur, aangezien zij bestuurlijk verantwoordelijk waren voor het financiële risico van de Floriade en hierover verantwoording dienden af te leggen aan de raad. Verschillende wethouders in het Stichtingsbestuur hebben dit ook zo gecommuniceerd naar de RvC. Ondanks het uitgangspunt van de bestuurlijke verantwoordelijkheid kan tegelijkertijd geconstateerd worden dat de wethouders naar aanleiding van de dreiging van persoonlijke aansprakelijkheid enigszins terughoudender zijn geworden in het delen van informatie met ambtelijke adviseurs, colleges en raden¹⁹⁴.

Echter bieden de statuten van de Stichting voldoende aanknopingspunten die het aannemelijk maken dat wethouders als vertegenwoordiger van de gemeenten (en dus niet op persoonlijke titel) in het Stichtingsbestuur zaten:

- Tot bestuurslid van de Stichting kan enkel benoemd worden een persoon die bij de gemeenten binnen de Regio Venlo of de NTR een bestuursfunctie uitoefent. Bestuursleden werden dus niet geselecteerd op basis van persoonlijke kwaliteiten of competenties;
- Het bestuurslidmaatschap van de Stichting eindigt indien een bestuurslid niet langer een bestuurlijke functie uitoefent bij de gemeenten binnen de Regio Venlo of de NTR;
- Stichtingsbestuurders ontvingen geen honorarium voor hun werkzaamheden.¹⁹⁵

Daarnaast bevestigt de consultatie van de gemeenteraden en de goedkeuring van de Gedeputeerde Staten voor de oprichting van de Stichting de verbondenheid van de gemeenten met de Stichting.

Gegeven dat het aannemelijk was dat bestuursleden als vertegenwoordigers van de vijf gemeenten dan wel de NTR benoemd waren tot lid van het Stichtingsbestuur, hadden wethouders in het Stichtingsbestuur op elk moment het recht om alle informatie verkregen van de Floriade-BV vertrouwelijk te delen met de raad en het college om zo tegemoet te komen aan de vereisten vanuit het gemeenterecht (actieve informatieplicht en collegiaal bestuur). De verzoeken tot het delen van informatie met colleges en raden in het collegebesluit van april 2011 en de brief van gemeente Gennep waren dus formeel niet nodig geweest. De Stichtingsbestuurders hadden hier eenzijdig toe kunnen beslissen.

¹⁹⁴ Rapportages van de Floriade-BV werden over het algemeen wel vertrouwelijk gedeeld met colleges en besproken binnen colleges.

¹⁹⁵ Bron: Statuten Stichting Regio Venlo Floriade 2012, 1 maart 2006

Conclusie: De informatievoorziening aan de gemeenten binnen de Regio Venlo voldeed niet volledig aan de formele afspraken en sloot tot 2011 qua kwaliteit onvoldoende aan op de informatiebehoefte van de gemeenten in hun rol als garantsteller. Daarnaast werden raden, colleges en ambtelijke adviseurs beperkt geïnformeerd over de (financiële) voortgang van de Floriade, doordat er onenigheid bestond tussen de Floriade-BV en de Stichting over de mate waarin leden van het Stichtingsbestuur informatie mochten delen met hun achterban.

IV.2.3. REGIONALE SAMENWERKING¹⁹⁶

Norm 8: De samenwerking tussen gemeenten binnen de Regio Venlo verliep op efficiënte wijze

Voor de gehele periode van voorbereiding tot afronding van de Floriade wordt geconstateerd dat noodzakelijke besluitvorming op cruciale momenten uitbleef binnen de Regio Venlo. In 2006 uiten zowel de RvC als de NTR hun zorgen over de voortgang van de voorbereiding van de Floriade. De RvC verzoekt de Regio Venlo om bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen en spoedig de garantie te bieden dat aan de afgesproken randvoorwaarden zal worden voldaan door de regio. Tevens geeft de RvC het belang aan van een eenduidig aanspreekpunt binnen de regio. In 2009 geven beide partijen opnieuw hun zorgen aan over de realisatie van de uitgangspunten van de Floriade. Ditmaal gaat het om de realisatie van de permanente gebouwen op het Floriade-terrein. Ook hier wordt een gebrek aan voortgang in de regionale besluitvorming geconstateerd. Verder illustreert de notitie van de controllers uit 2011 een gebrek aan adequate besluitvorming binnen de regio. In de notitie worden diverse openstaande zaken geïdentificeerd waaraan substantiële financiële risico's zijn verbonden. In de meeste gevallen hadden deze zaken al bij aanvang van de voorbereiding (in 2006) opgelost kunnen worden. Daarbij blijkt dat ook na de vaststelling van de notitie een aantal zaken niet adequaat wordt opgevolgd. Hierdoor is er tijdens de afronding van de Floriade nog steeds geen duidelijkheid over de verdeling van de kosten voor incidentele verkeersmaatregelen en de aanleg van het stamrioel tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV. Tenslotte toont ook het uitblijven van een verbetering van de informatievoorziening vanuit de Floriade-BV tot 2011, ondanks een bewustzijn van de problemen hieromtrent vanaf 2008, een gebrek aan besluitvormend vermogen.

De laattijdige besluitvorming in deze voorbeelden is onder meer te wijten aan het feit dat de regionale samenwerking in beperkte mate was geformaliseerd. Dit uitte zich in de praktijk op de volgende wijze:

- *Gebrek aan regievoering en eigenaarschap.* In 2006 is de regiefunctie overgedragen van de gemeente Horst aan de Maas naar de gemeente Venlo. Echter was het niet duidelijk wat er precies onder deze regiefunctie werd verstaan. In praktijk is daardoor een deel van de

¹⁹⁶ De beoordeling van de regionale samenwerking in deze paragraaf is enkel gebaseerd op het functioneren van de regionale samenwerking m.b.t. tot de organisatie van de Floriade door de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray. Er wordt geen oordeel geveld over de bredere economische samenwerking binnen de Regio Venlo.

regietaak bij de gemeente Horst aan de Maas blijven liggen (bemiddeling in openstaande zaken tussen de Regio Venlo en de Floriade-BV, aansturing van overleg en notitie controllers en toezichtsfunctie op Floriade-BV na de kredietverstrekking door Venlo Greenpark).

- *Gebrekkige verslaglegging van regionale overleggen.* Hierdoor was het niet duidelijk welke voor de gemeenten bindende beslissingen er werden genomen binnen de Regio Venlo en ontstonden er situaties waarin onderling informeren werd verward met besluitvorming.
- *Het bestaan van informele en adhoc bestuurlijke overlegstructuren (naast formele overlegstructuren).* Hierdoor was het onduidelijk wie welke informatie had.
- *Wisselende vertegenwoordiging van de Regio Venlo in overleggen met andere partijen, waarbij afspraken over het mandaat van de vertegenwoordigers ontbraken.* Hierdoor was het voor andere partijen niet duidelijk wie hun aanspreekpunt was binnen de regio. Daarnaast was het onduidelijk wat de vertegenwoordigers namens de andere gemeenten in de regio mochten afspreken.
- *Ongestructureerde terugkoppeling aan en advisering door ambtelijke ondersteuning.* De betrokkenheid van ambtenaren (zoals controllers) was zeer wisselend bij de verschillende gemeenten binnen de regio. Binnen de meeste gemeenten werden financiële rapportages niet consistent gedeeld met de betrokken ambtelijke adviseurs. Daarnaast werden niet bij alle gemeenten de rapportages van de Floriade van een (grondige) ambtelijke advisering voorzien, vanuit het oogpunt dat de Floriade op afstand stond.
- *Adhoc ambtelijke overlegstructuren.* Doordat de controllers binnen de Regio Venlo niet in gelijke mate aangehaakt waren bij het Floriade-dossier en niet over dezelfde informatie beschikten, was de ambtelijke afstemming over de benodigde informatie van de Floriade-BV en de controle van deze informatie op regionaal niveau beperkt.

Naast een beperkte formalisering van regionale samenwerking, is het uitblijven van noodzakelijke besluitvorming tevens te wijten aan de ‘dubbele petten’ die de wethouders Economische Zaken binnen de Regio Venlo hadden in het Floriade-project. De wethouders waren (binnen de meeste gemeenten) zowel aandeelhouder van de Floriade-BV als dagelijks bestuurder van Venlo Greenpark. Daarnaast namen de wethouders deel aan het overleg van de Regio Venlo en dienden zij als garantsteller voor de Floriade verantwoording af te leggen aan de raden. Doordat de deelnemers van de verschillende vergaderingen van deze entiteiten dezelfde personen waren, werden vergaderingen vaak gecombineerd. Hierdoor was het niet altijd duidelijk met welke ‘pet’ bepaalde beslissingen werden genomen.

Verder wordt geconstateerd dat formele geschillenbeslechtingssystemen onvoldoende werden ingezet wanneer er sprake was van (langdurige) conflictsituaties¹⁹⁷ tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark. Conflicten werden daardoor steeds op een andere wijze opgelost of niet opgelost. Het gebruik van geschillenprocedures werd vermeden omdat men vond dat partijen er op basis van rationale overwegingen met elkaar uit moesten komen, aangezien iedereen vanuit hetzelfde collectieve belang werkte. Hierbij speelde tevens een rol dat men negatieve publiciteit over de Floriade wilde vermijden en dat het inzetten van een geschillenprocedure een conflictsituatie

openbaar zou maken. Daarnaast beperkte de ‘dubbele petten’ van de wethouders Economische Zaken de mogelijkheid om een geschillenprocedure in te zetten, omdat dit het lastig maakte om te bepalen wie er in de geschillencommissie zou moeten deelnemen en met ‘welke pet’.

Tenslotte is de trage besluitvorming te verklaren door een gebrekkige overdracht van het Floriade-dossier tijdens bestuurlijke en ambtelijke wisselingen. In de praktijk kwam het er soms op neer dat bestuurders of ambtenaren van de andere gemeenten hun collega’s binnen de regio dienden in te werken. Een gebrek aan overdracht resulteerde in een situatie waarin bestuurders zich onvoldoende bewust waren van hun bevoegdheden en in het verleden gemaakte afspraken met de Floriade-BV. Hierdoor ontstond ook irritatie bij de Floriade-BV, die steeds aan verschillende verzoeken moest voldoen.

Een andere kanttekening met betrekking tot regionale samenwerking is dat de sterke (financiële) verbondenheid van regionale projecten gerelateerd aan de Floriade (Floriade-project, Venlo Greenpark-project en Villa Flora-project) heeft geresulteerd in een gebrek aan ‘accountability’ van betrokken partijen voor financiële risico’s. Zo ervoeren zowel de Regio Venlo als de Floriade-BV dat de andere partij het exploitatietekort van de Floriade door de discussie omtrent de meerwaarde van het Floriade-terrein onterecht als een ‘stuurbaar element’ beschouwde en hierin verantwoordelijkheden afschoof.

Conclusie: Het ontbreken van formele kaders en instrumenten voor de regionale samenwerking, de ‘dubbele petten’ van regionale bestuurders in het Floriade-project, de beperkte inzet van geschillenprocedures en een gebrekkige overdracht tijdens bestuurlijke en ambtelijke wisselingen hebben geresulteerd in trage regionale besluitvorming. Hierdoor zijn financiële risico’s onnodig lang blijven openstaan en bleef noodzakelijke sturing uit op cruciale momenten binnen het Floriade-project. Tenslotte heeft de sterke financiële verbondenheid van regionale projecten geresulteerd in een gebrek aan ‘accountability’ van betrokken partijen.

¹⁹⁷ Voorbeelden van langdurige conflictsituaties zijn de discussies omtrent de meerwaarde van het Floriade-terrein na ontmanteling en de verdeling van de kosten voor incidentele verkeersmaatregelen en infrastructurele werken (stamriool).

V. AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk zullen toekomstgerichte leerpunten geformuleerd worden voor de vormgeving van een governance-model bij projecten met vergelijkbare kenmerken als het Floriade-project en het aangaan van samenwerkingsverbanden in de regio Noord-Limburg.

Het Floriade-project wordt gekenmerkt door de volgende karakteristieken:

- Het gebruik van een privaatrechtelijke organisatiestructuur voor de uitvoering van een publieke taak, waarbij de uitvoering op afstand staat van de politiek;
- Betrokkenheid van een groot aantal partijen die diverse en uiteenlopende belangen hebben;
- Verbondenheid van het project met andere grootschalige en risicovolle projecten;
- Project met een lange doorlooptijd.

Op basis van de evaluatie en de beoordeling van het Floriade-project doet *Policy Research* de volgende aanbevelingen voor de besturing van toekomstige projecten met dergelijke eigenschappen:

1. Leg op voorhand eenduidige en adequate formele afspraken vast tussen betrokken partijen, met name omtrent de rolverdeling, communicatie en informatievoorziening.

In het Floriade-project zijn de statuten zeer algemeen gehouden. Deze algemene beschrijving heeft ertoe geleid dat met name de gemeentelijke vertegenwoordigers onvoldoende inzicht hadden in hun taken en bevoegdheden en hier bijgevolg ook onvoldoende invulling aan hebben kunnen geven. Dit in tegenstelling tot de directie en de Raad van Commissarissen van de Floriade-BV, die vanuit hun achtergrond veel beter bekend waren met hun privaatrechtelijke bevoegdheden. Versterkt door de inherente spanning die er heerst tussen de belangen van een privaatrechtelijke vennootschap enerzijds en de publieke belangen anderzijds heeft dit geleid tot onnodige discussies en onenigheid.

De statuten van de privaatrechtelijke organisatie en/of onderlinge overeenkomsten dienen daarom in voldoende mate inzicht te bieden in:

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

2. Organiseer afstemsessies tussen de privaatrechtelijke en gemeentelijke betrokkenen.

Tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het Floriade-project bestond er tussen de privaatrechtelijke en gemeentelijke betrokkenen een verschil in de beleving van gemaakte afspraken en de naleving van deze afspraken. Daarnaast waren er uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de rolverdeling en de wijze waarop met elkaar gecommuniceerd diende te worden.

Er wordt aanbevolen om voorafgaand aan en na de oprichting van de privaatrechtelijke organisatie afstemsessies tussen de privaatrechtelijke en gemeentelijke betrokkenen te organiseren om rollen, verantwoordelijkheden en verwachtingen te bespreken en ‘elkaars taal’ beter te verstaan. Tijdens deze afstemsessies dient enkel gesproken te worden over de onderlinge verhoudingen en proces-gerelateerde zaken. Inhoudelijke zaken dienen enkel te worden besproken in de hiervoor ingerichte formele overlegmomenten (bijvoorbeeld tijdens een aandeelhouders-vergadering).

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

Wethouders wisselen doorgaans vaker dan ambtenaren. Ook bij het Floriade-project hebben er op cruciale momenten in het project bestuurlijke wissels plaatsgevonden. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat ambtelijk adviseurs en gemeentecontrollers in veel gemeenten niet op formele en structurele wijze betrokken waren bij het Floriade-project. Zij werden vaak ad hoc geïnformeerd over de stand van zaken bij de Floriade-BV en waren niet gedurende het gehele traject van voorbereiding en uitvoering inhoudelijk betrokken bij het project. Verder was de overdracht van het Floriade-dossier bij bestuurlijke en ambtelijke wissels vaak zeer summier. Door deze zaken werd kennis m.b.t. rollen en bevoegdheden en de inhoudelijke aspecten en historie van het Floriade-project onvoldoende behouden binnen de gemeenten.

Om bij toekomstige projecten meer continuïteit te borgen wordt aanbevolen om een gedegen overdracht van het project-dossier te organiseren op het moment van bestuurlijke en ambtelijke wisselingen. Hiertoe dienen formele overdrachtdossiers te worden ingericht. Daarnaast wordt

aanbevolen om formele en inhoudelijke betrokkenheid van controllers en ambtelijk adviseurs te voorzien gedurende de gehele doorlooptijd van het project.

4. Besteed voldoende aandacht aan contractmanagement, en overweeg de positie van een neutrale ‘procesbewaker’.

Tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het Floriade-project was er aan gemeentelijke zijde niet altijd voldoende inzicht in de gemaakte afspraken met de Floriade-BV, waardoor hier beperkt op gestuurd werd. Voor toekomstige projecten wordt aanbevolen om voldoende aandacht te besteden aan contractmanagement. Er dient proactief gestuurd te worden op de naleving van afspraken m.b.t. rollen, bevoegdheden en informatievoorziening, op basis van een adequate archivering van overeenkomsten en afspraken.

Daarnaast kan er in functie van de omvang en looptijd van het project en de zwaarte van de betrokken partijen een neutrale ‘procesbewaker’ aangesteld worden. Deze procesbewaker dient zowel tijdens de voorbereiding als de uitvoering er op toe te zien dat alle betrokken partijen inzicht hebben in hun taken en verantwoordelijkheden en dat deze ook worden nageleefd. Indien er een procesbewaker wordt aangesteld zou het contractmanagement tot zijn takenpakket behoren. Voor een adequate invulling van de rol van procesbewaker dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan. Allereerst dient de procesbewaker over de benodigde (juridische) kennis en kunde te beschikken voor de uitvoering van zijn rol. Daarnaast is het van belang dat de procesbewaker voldoende mandaat en een onafhankelijke positie heeft. Tenslotte dient de procesbewaker vanaf de aanvang van het project betrokken te zijn.

5. Borg voldoende ‘countervailing power’ ten opzichte van de privaatrechtelijke organisatie, om zodoende invulling te kunnen geven aan de publieke invalshoek van het project en de publieke verantwoordingsplicht.

Door het verschil in kennisniveau tussen het Stichtingsbestuur en de Floriade-BV met betrekking tot rollen en bevoegdheden, konden de wethouders in het Stichtingsbestuur in de praktijk beperkt invulling geven aan de publieke invalshoek van het Floriade-project en hun publieke verantwoordingsplicht.

Om voldoende ‘countervailing power’ ten opzichte van de privaatrechtelijke organisatie te borgen wordt, naast het vastleggen van eenduidige afspraken (aanbeveling 1), het borgen van voldoende continuïteit langs gemeentelijke zijde (aanbeveling 3) en voldoende aandacht voor contractmanagement (aanbeveling 4), aanbevolen om externe adviseurs aan te trekken op vlakken waar interne expertise ontoereikend is. Hierbij is het belangrijk dat extern advies ook wordt opgevolgd met een implementatietraject. Dit was in het Floriade-project niet altijd het geval.

6. Voorzie een mid-term evaluatie van de voorziene financiële middelen.

Ondanks het intreden van de financiële en economische crisis heeft er geen evaluatie of herijking van de financiële kaders van het Floriade-project plaatsgevonden. Het effect van de economische crisis op bijvoorbeeld de bezoekersaantallen, het bestedingsgedrag van bezoekers en sponsorinkomsten hadden gedurende de voorbereiding in kaart gebracht moeten worden, zodat de benodigde financiële middelen voor het Floriade-project waar nodig hadden kunnen worden bijgesteld. Er wordt aanbevolen om voorafgaand aan de uitvoering van langlopende projecten een mid-term evaluatie te voorzien van de voorziene financiële middelen voor het project. Op basis van deze mid-term evaluatie kan eventueel besloten worden om de voorziene middelen te herijken.

7. Stel een bestuurlijk projectplan op voorafgaand aan de uitvoering van langlopende projecten en borg dat dit projectplan voldoende inzichtelijk blijft gedurende de uitvoering van het project.

Er was tijdens het Floriade-project niet altijd eenduidig inzicht in de noodzakelijk bestuurlijke besluitvorming. Zo worden in de notitie van de controllers uit 2011 diverse openstaande zaken geïdentificeerd waar al in een eerder stadium bestuurlijke besluitvorming over had moeten plaatsvinden. Er wordt daarom aanbevolen om een bestuurlijk projectplan op te stellen voorafgaand aan de uitvoering van een project. Het bestuurlijk projectplan dient een overzicht te bieden van de noodzakelijke bestuurlijke beslismomenten tijdens de uitvoering van het project. In het bestuurlijk projectplan dient in ieder geval een mid-term evaluatie van de voorziene financiering opgenomen te worden.

8. Zorg voor bestuurlijke functiescheiding in de uitvoering van gerelateerde projecten.

In het Floriade-project hadden de wethouders Economische Zaken verschillende rollen. Hierdoor handelen zij ten aanzien van het Floriade-project met verschillende ‘petten’ op. Het was in de praktijk niet altijd duidelijk met welke ‘pet’ bepaalde beslissingen werden genomen. Verder bleef noodzakelijk besluitvorming soms uit door het bestaan van deze ‘dubbele petten’. Er wordt aanbevolen om het bestaan van ‘dubbele petten’ te vermijden in de uitvoering van gerelateerde projecten. Dit kan ofwel door een scherpe scheiding van bevoegdheden te realiseren (door bijvoorbeeld projecten te verdelen over verschillende portefeuillehouders) zodat deelbelangen van projecten voldoende geborgd zijn in conflictsituaties, ofwel door projecten volledig samen te voegen zodat er op een optimaal integraal resultaat gestuurd kan worden.

9. Vermijd onnodige financiële verbondenheid van grootschalige projecten.

Binnen het Floriade-project waren de financiële kaders en risico's meer transparant geweest indien het exploitatieresultaat van de Floriade niet gekoppeld was geweest aan de winst van Venlo Greenpark. Daarnaast werd het exploitatietekort van de Floriade een ‘stuurbaar element’ doordat er op voorhand geen duidelijke afspraken waren gemaakt tussen de Floriade-BV en Venlo

Greenpark over de waarde en de overdracht van het Floriade-terrein na afloop van de Floriade. Dit heeft geresulteerd in een beperkte ‘accountability’ van betrokken partijen.

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

10. Formaliseer de regionale samenwerking.

Door het ontbreken van formele kaders en instrumenten voor de regionale samenwerking, verliep de besluitvorming binnen de regio ten aanzien van de Floriade niet altijd op efficiënte wijze. Daarom wordt aanbevolen om de regionale samenwerking in toekomstige projecten verder te formaliseren. Het dient duidelijk te zijn wie binnen de samenwerking de regie voert, wat deze rol inhoudt en wat het mandaat en de verantwoordelijkheid van de regievoerder is. Daarnaast dienen regionale overleggen en besluitvorming eenduidig vastgelegd te worden, zodat het transparant is welke voor de gemeenten bindende beslissingen er worden genomen op regionaal niveau. Verder dienen de controllers en ambtelijke adviseurs vanuit de verschillende gemeenten op een overeenkomstige en gestructureerde wijze betrokken te worden bij de bestuurlijke besluitvorming op regionaal niveau. Tenslotte moeten de territoriale kaders voor de regionale samenwerking eenduidig worden vastgelegd.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: OORSPRONKELIJKE ONDERZOEKSVRAGEN

De onderzoekscommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd bij aanvang van het onderzoek:

1. Het bestuurlijk model van de Floriade
 - a. Hoe ziet het gekozen bestuurlijk model van de Floriade eruit?
 - b. Waarom is voor dit model gekozen?
2. Het functioneren het gekozen model in de praktijk
 - a. Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren?
 - b. Waren de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren voor elkaar duidelijk?
 - c. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk opgepakt?
3. Risico's van het bestuurlijk model
 - a. Was het gekozen bestuurlijk model en het functioneren van de actoren daarbinnen voldoende uitgerust voor ontstane risico's?
 - b. Was er vooraf een risicoanalyse gemaakt?
4. Informatie en communicatie
 - a. Welke afspraken zijn er gemaakt m.b.t. de communicatie en de informatievoorziening, zowel formeel als informeel?
 - b. Wanneer en door wie is verzocht bepaalde informatie wel of niet door te spelen aan derden? Was dat een terechte beslissing?
 - c. Wanneer en hoe is op belangrijke momenten, zoals rondom ontstane risico's, naar elkaar gecommuniceerd?
5. Lessen voor de toekomst
 - a. Wat zijn de sterke en zwakke kanten van het voor de Floriade gekozen bestuurlijk model?
 - b. Wat zijn lessen voor de toekomst voor wat betreft huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden in de regio Noord-Limburg?

- c. Hoe kan het model eventueel worden aangepast en/of zijn er betere modellen voor regionale samenwerking?

Deze onderzoeksvragen zijn in overleg met de onderzoekscommissie vertaald naar een normenkader, op basis waarvan de vaststelling en de werking van het bestuurlijk model van de Floriade 2012 is geëvalueerd.

BIJLAGE 2: OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

In het kader van het onderzoek naar de besturing van de Floriade heeft het onderzoeksteam gesprekken gevoerd met:

- De heer P. Beck, voormalig directeur van de Regio Venlo Floriade 2012 BV
- De heer H. Bruls, voormalig burgemeester van gemeente Venlo (2005 - mei 2012)
- De heer G. Driessen, voormalig lid van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg (1999 – 2011)
- De heer P. Fleuren, wethouder Economische Zaken gemeente Peel en Maas (sinds 2002)
- De heer B. Gijsberts, bestuurslid van Stichting Regio Venlo Floriade 2012 en bestuurslid NTR (sinds 2007)
- De heer J. van Haperen, adjunct-secretaris gemeente Venlo (sinds april 2013), voormalig directeur a.i. Regio Venlo (vanaf mei 2012 tot april 2013)
- De heer P. Kuijpers, ambtelijk projectleider Floriade in gemeente Peel en Maas (gehele periode)
- Mevrouw G. Lep, ambtelijk projectleider Floriade in gemeente Horst aan de Maas (gehele periode)
- De heer J. Linssen, directeur Venlo Greenpark, ambtelijk secretaris van het bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012 en voormalig Manager Publieke Zaken van de Regio Venlo
- De heer R. Koning, lid van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV
- De heer L. Litjens, voormalig wethouder Economisch Zaken gemeente Horst aan de Maas (2006 – 2013)
- De heer J. Loonen, wethouder Economische Zaken gemeente Venray (sinds 2010)
- De heer J. Mans, voorzitter van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 (gehele periode)
- De heer S. Satijn, wethouder Economische Zaken gemeente Venlo (sinds mei 2011)
- De heer G. Schermers, hoofd bedrijfsvoering en concerncontroller binnen gemeente Genneep (sinds 2011)
- De heer B. Stek, voormalig financieel directeur van Regio Venlo Floriade 2012 BV
- De heer K. van Rooij, burgemeester van gemeente Horst aan de Maas (sinds 2005)
- De heer J. van Putten, hoofd bedrijfsvoering en controller binnen gemeente Horst aan de Maas (sinds 2007)
- De heer J. Verhaegen, voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Regio Venlo Floriade 2012 BV
- Mevrouw I. Voncken, wethouder Economische Zaken gemeente Genneep (sinds 2008)
- De heer W. Verbeeten, voormalig secretaris van het bestuur van Stichting Regio Venlo Floriade 2012 (2010) en voormalig gemeentesecretaris gemeente Venlo (tot 2007)

- Prof. W. Vermeend, voorzitter van de Stuurgroep Floriade 2012 (2005)
- De heer D. Vervoort, ambtelijk projectleider in gemeente Venray (gehele periode)

Daarnaast zijn schriftelijke vragen gesteld aan:

- Mevrouw M. de Loo, voormalig burgemeester gemeente Gennep (tot juni 2012)
- De heer L. Heldens, voormalig wethouder Economische Zaken gemeente Venray (tot januari 2010)

De volgende personen zijn uitgenodigd voor een gesprek, maar hebben hier geen gehoor aan gegeven:

- De heer H. van de Loo, voormalig gemeentesecretaris gemeente Horst aan de Maas (1999 – 2008)

BIJLAGE 3: LIJST MET AFKORTINGEN

- **AVA:** Algemene Vergadering van Aandeelhouders
- **BO:** Burgemeestersoverleg van de Regio Venlo
- **BV:** Besloten Vennootschap
- **FBV:** Commissie Financiën, Bestuur en Veiligheid (gemeente Venlo)
- **NTR:** Nederlandse Tuinbouwraad
- **RvC:** Raad van Commissarissen
- **TPN:** bedrijvenpark Trade Port Noord
- **WGR:** Wet Gemeenschappelijke Regeling *of* gemeenschappelijke regeling

BIJLAGE 4: OVERZICHT VAN ORGANEN BETROKKEN BIJ DE ORGANISATIE VAN DE FLORIAD

Onderstaande tabel bevat een chronologisch overzicht van de verschillende organen die betrokken waren bij de organisatie van de Floriade 2012.

Periode	Orgaan	Doel	Deelnemers
Gehele periode	Regio Venlo	Regio Venlo is een vrijwillig samenwerkingsverband van de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray, die geen juridische status kent. De brede doelstelling van de samenwerking is een duurzame economische ontwikkeling van de regio. Binnen de Regio Venlo organiseren de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray organiseren samen de Floriade. Deze gemeenten werken op de volgende drie vlakken samen t.a.v. de Floriade: – Ontwikkeling van Venlo Greenpark; – Aansturing van de voorbereiding van het Floriade-evenement door de Floriade-BV; – Realisatie van een regieprogramma ten einde de spin-off van de Floriade voor de regio te maximaliseren. <i>In het rapport refereert de Regio Venlo naar het samenwerkingsverband van de gemeenten Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray t.b.v. de organisatie van de Floriade en niet naar het brede samenwerkingsverband van de zeven gemeenten.</i>	Burgemeestersoverleg, Bestuurdersoverleg, Secretarissenoverleg, Directeur en Regio Bureau.

Gehele periode	Burgemeesters-overleg van de Regio Venlo	In het Burgemeestersoverleg of de Burgemeesterstafel (BO) wordt de regio-begroting vastgesteld.	Burgemeesters van de gemeenten binnen de Regio Venlo.
Gehele periode	Bestuurders-overleg Regio Venlo	Bestuurlijke afstemming binnen de regio vindt plaats in het bestuurdersoverleg van de Regio Venlo. Per portefeuille bestaat een bestuurdersoverleg of zogenaamde ‘tafel’.	Portefeuillehouders van de gemeenten binnen de Regio Venlo.
Gehele periode	Secretarissen-overleg Regio Venlo	In het secretarissenoverleg van de Regio Venlo (ambtelijk overleg) worden de agenda’s van de verschillende bestuurlijke overleggen vastgesteld en voorbereid.	Gemeentesecretarissen van de gemeenten binnen de Regio Venlo.
Gehele periode	Nederlandse Tuinbouwraad (NTR)	De Nederlandse Tuinbouwraad is een tuinbouworganisatie waarin 14 tuinbouworganisaties samenwerken. Het doel van de Nederlandse Tuinbouwraad is om in binnen- en buitenland het imago van de Nederlandse tuinbouw te bevorderen, en de afzet van tuinbouwproducten te ondersteunen.	Bestuur van de NTR.
2002 – 2004	Task Force Floriade 2012	Ambtelijke werkgroep ingericht om de kandidatuur van de Regio Venlo voor de Floriade 2012 verder vorm te geven	Ambtelijk projectleiders van de gemeenten binnen de Regio Venlo onder leiding een externe projectleider.
2004 – 2006	Stichting Floriade 2012	De Stichting functioneert als een ‘werkstichting’ met als taak het bidboek verder uit te werken tegen oktober 2004. Bij de oprichting van de Stichting vervalt de Stuurgroep Floriade 2012 en de Task Force Floriade 2012	De Stichting bestaat uit een Raad van Toezicht (bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten en de verantwoordelijke wethouder van de gemeente Venlo) en een directeur-bestuurder .
2005 - 2006	Stuurgroep Floriade 2012 (niet te verwarren met de Stuurgroep uit 2002)	De Stuurgroep had de opdracht om het besturingsmodel voor de Floriade vorm te geven. De Stuurgroep heeft hiertoe een nota uitgewerkt getiteld: ‘Structuur en Governance Floriade 2012’	De Stuurgroep bestond uit twee vertegenwoordigers van de NTR, twee vertegenwoordigers van de Regio Venlo en een onafhankelijke voorzitter. Het secretariaat en de ondersteuning van de Stuurgroep is ingevuld door Berenschot Groep.

2005 – 2006	Werkgroep Masterplan Floriade 2012	In afwachting van de oprichting van de Floriade-BV is de Werkgroep Masterplan Floriade 2012 gestart met de operationele voorbereiding van de Floriade 2012	Medewerkers van de gemeenten binnen de Regio Venlo.
2006	Bestuurlijke Adviesgroep Mans	De Bestuurlijke adviesgroep Mans is aangesteld om een besluit te nemen over de onduidelijkheden in de samenwerking tussen de Floriade-BV en Venlo Greenpark. Dit besluit vormde de basis voor de af te sluiten samenwerkingsovereenkomst tussen de Regio Venlo, de Floriade-BV en Venlo Greenpark.	Leden van de NTR en bestuurders uit de Regio Venlo onder leiding van de heer J. Mans.
2005 - heden	Bedrijvenschap Businesspark Venlo	Businesspark Venlo is een ‘gemeenschappelijke regeling’ (WGR) met rechtspersoonlijkheid, die de ontwikkeling en realisatie van het bedrijvenpark ‘Venlo Greenpark’ in het Floriade-gebied ten doel heeft.	De wethouders Economische Zaken van de gemeenten binnen Regio Venlo nemen deel aan het dagelijks bestuur van het beschrijvenschap Businesspark Venlo.
2006 – heden	Stichting Regio Venlo Floriade 2012 (Stichting)	De Stichting is aandeelhouder van de Floriade-BV en oefent de aan de aandelen verbonden rechten uit.	Het Stichtingsbestuur bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, vijf bestuurders van de gemeenten in de Regio Venlo en vijf bestuurders van de NTR.
2006 – heden	Regio Venlo Floriade 2012 BV (Floriade-BV)	De Floriade-BV is verantwoordelijk voor de organisatie, realisatie en exploitatie van de Floriade voor de Regio Venlo.	De BV wordt bestuurd door de Directie onder toezicht van een Raad van Commissarissen .
2006 – heden	Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA)	De Algemene Vergadering van Aandeelhouders is een bijeenkomst van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 waarin de jaarrekening van de Floriade-BV wordt behandeld en de directie en RvC de Stichting de informatie verschaft die zij verlangd.	Het Stichtingsbestuur bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, vijf bestuurders van de gemeenten in de Regio Venlo en vijf bestuurders van de NTR.

2012	Ambtelijke Taskforce Floriade (niet te verwarren met Taskforce Floriade 2012 uit de periode 2002-2004)	De Ambtelijke Taskforce Floriade had de opdracht om een goed onderbouwd beeld te schetsen van het verwachte financiële resultaat van de Floriade-BV, om zo gemeenteraden en derden juist en volledig te kunnen informeren.	Medewerkers van de gemeenten binnen de Regio Venlo.
------	---	--	---

BIJLAGE 5: OVERZICHT RAADSCONSULTATIES ORGANISATIESTRUCTUUR (2005)

In de loop van 2005 hebben de verschillende colleges hun respectievelijke raden geconsulteerd over de organisatiestructuur voor het Floriade 2012 project. In deze bijlage wordt een chronologisch overzicht gegeven van het verloop van deze raadsconsultaties.

Gemeente Venlo

- **17 mei 2005:** De gemeenteraad wordt in briefvorm geconsulteerd over de organisatiestructuur voor Floriade en geïnformeerd over de hoofddoelstellingen van de Regio Venlo voor de nieuwe Floriade-organisatie. De raad wordt gevraagd om eventuele reacties op de voorgestelde organisatievorm kenbaar te maken aan het college in de eerstvolgende raadsvergadering op 6 juli.
- **23 juni 2005:** In de vergadering van de Commissie Financiën, Bestuur en Veiligheid (FBV) worden er kritische kanttekeningen geplaatst bij de informatiestructuur, de waarborging van politieke verantwoordelijkheid, de verhouding tussen de Stichting en de Raad van Commissarissen (RvC), de samenstelling van de RvC en de positie van de Regio hierin. De commissie besluit vervolgens om akkoord te gaan met de raadsconsultatie op de voorwaarde dat het college voor de raadsvergadering een notitie zal opstellen over de relatie tussen de gemeenteraad en de Stichting, alsmede de informatievoorziening aan de raad¹⁹⁸.
- **28 juni 2005:** In een raadsinformatiebrief worden mededelingen gedaan n.a.v. het besluit van de commissie FBV van donderdag 23 juni 2005. In de brief worden onder meer de uitgangspunten herhaald van de nota van de Stuurgroep m.b.t. de informatievoorziening tussen de Floriade-organisatie en de gemeenten en de NTR:
 - o Er zal periodiek (bij voorkeur halfjaarlijks) gerapporteerd worden aan participanten (gemeenten en NTR) door de directie m.b.t. het realiseren van de doelstellingen, de financiële ontwikkelingen en de ontwikkelingen van eventuele risico's;
 - o De periodiciteit en transparantie van de verslaglegging moet van zodanig niveau zijn dat de controlerende taak van de gemeenteraden gehonoreerd kan worden;
 - o De informatie die aan het bestuur wordt verschaft, is ook bestemd voor participerende gemeenten.
- **28 juni 2005:** Het College neemt kennis van de concept-statuten van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 en de Regio Venlo Floriade 2012 BV en besluit deze ter kennisgeving toe te voegen aan de stukken voor de raadconsultatie over de organisatiestructuur Floriade 2012.
- **6 juli 2005:** In de raadsvergadering is de voorgestelde organisatiestructuur van de Floriade niet geagendeerd. Na afloop van vergadering is in overleg met alle fractievoorzitters geconcludeerd dat de raadsleden voldoende in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

¹⁹⁸ Bron: Gemeente Venlo, Notulen commissie FBV, 4.3.3 Raadsconsultatie nummer 8: Organisatiestructuur project Floriade 2012, 23 juni 2005

- **19 juli 2005:** Het college besluit tot oprichting van de Stichting Regio Venlo Floriade 2012 en legt dit besluit voor aan de Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg.

Gemeente Venray

- **17 mei 2005:** Het college stemt in met de raadsconsultatiebrief over de organisatiestructuur voor Floriade 2012 en de hoofddoelstellingen van de Regio Venlo voor de nieuwe Floriade-organisatie en legt deze voor aan de raad. In de (ambtelijke) adviesnota bij het collegebesluit wordt de kanttekening geplaatst dat de eindnota van de Stuurgroep¹⁹⁹ niet duidelijk maakt welke afwegingen ten grondslag liggen aan de keuze voor het besturingsmodel. De adviesnota stelt dat er geen inzicht wordt gegeven in de voor- en nadelen van mogelijke organisatiestructuren en dat er weliswaar alternatieven worden geschetst, maar dat dit varianten zijn van de gekozen structuur²⁰⁰.
- **8 juni 2005:** De commissie Middelven adviseert positief m.b.t. de raadsconsultatie over de organisatiestructuur voor Floriade 2012²⁰¹. Wel worden er kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde organisatiestructuur. Er wordt opgemerkt dat de voorgestelde organisatiestructuur zeer algemeen en weinig concreet is. Met betrekking tot de samenstelling van de RvC vraagt de commissie zich af waarom de NTR zowel de voorzitter als de helft van de leden mag voordragen terwijl zij niet financieel participeren in de BV. In dit kader wordt voorgesteld om een 60 – 40 % verhouding te hanteren in de voordracht van commissarissen. De wethouder is van mening dat de vertegenwoordiging in de RvC evenredig moet zijn. Tenslotte merkt de commissie op dat er geen inzicht wordt geboden in de grondslagen van de keuze voor de organisatiestructuur en de voor- en nadelen hiervan.
- **28 juni 2005:** De raad gaat zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming akkoord met de voorgestelde organisatiestructuur tijdens de raadsvergadering²⁰².
- **12 juli 2005:** Het college besluit tot de oprichting van Stichting Regio Venlo Floriade 2012.

Gemeente Horst aan de Maas

- **10 mei 2005:** Het college stemt in met de raadsconsultatiebrief over de organisatiestructuur voor Floriade 2012 en de hoofddoelstellingen van de Regio Venlo voor de nieuwe Floriade-organisatie en legt deze voor aan de raad.
- **17 mei 2005:** Het college neemt kennis van de nota van de Stuurgroep Floriade 2012²⁰³. Het college besluit om de nota in het kader van de raadsconsultatie over de organisatiestructuur van Floriade 2012 ter inzage voor te leggen aan de leden van de commissie Ruimte en Economie alsook de raadsleden.

¹⁹⁹ Berenschot, Governance en structuur Floriade 2012, 12 mei 2005

²⁰⁰ Bron: Gemeente Venray, Collegebesluit betreffende Organisatie Floriade 2012, 17 mei 2005

²⁰¹ Bron: Gemeente Venray, Advies van de commissie Middelven betreffende Raadsconsultatie organisatiestructuur Floriade 2012, 13 juni 2005

²⁰² Bron: Gemeente Venray, Collegebesluit betreffende organisatiestructuur Floriade 2012, 19 juli 2005

²⁰³ Berenschot, Governance en structuur Floriade 2012, 12 mei 2005

- **21 juni 2005:** In de raadsvergadering heeft de raad over het algemeen positief gereageerd op de voorgestelde organisatiestructuur. Eén fractie is van mening dat de Floriade-BV minimaal een keer per jaar verantwoording zou moeten afleggen aan de raden. Daarnaast worden tijdens de raadsvergadering kritische vragen gesteld over de financiële bijdrage van de NTR aan de Floriade en de hoogte van de salarissen van de directeurs van de Floriade-BV. Verder wordt in de vergadering door de burgemeester benadrukt dat een eventueel negatief resultaat van de Floriade zal worden gedragen door het nog op te richten ‘Bedrijfschap Venlo Greenpark’.
- **12 juli 2005:** Het college gaat akkoord met oprichting van Stichting Regio Venlo Floriade 2012.

Gemeente Gennep

- **17 mei 2005:** Het college stemt in met de raadsconsultatiebrief over de organisatiestructuur voor Floriade 2012 en de hoofddoelstellingen van de Regio Venlo voor de nieuwe Floriade-organisatie en legt deze voor aan de raad. In de financiële paragraaf van het collegebesluit wordt opgemerkt dat het verwachte exploitatiesaldo van Venlo Greenpark is bijgesteld van € 20 miljoen naar € 3,5 miljoen. Omdat het uitgangspunt is dat de gemeentelijke bijdrage voor de Floriade van € 7 miljoen gedekt wordt door de exploitatie van Venlo Greenpark ontstaat daarmee een potentieel risico van € 3,5 miljoen (waar eerst uitgegaan werd van een positief resultaat van € 13 miljoen).
- **9 juni 2005:** De gemeenteraad gaat akkoord met de voorgestelde organisatiestructuur tijdens de raadsvergadering.
- **24 oktober 2005:** De gemeenteraad stemt in met de voorgestelde benoeming van bestuursleden van de RvC en Stichting Floriade en het Dagelijks en Algemeen Bestuur van de Greenpark Venlo²⁰⁴.

Gemeente Peel en Maas²⁰⁵

- **17 mei 2005:** Het college van gemeente Helden stemt in met de raadsconsultatiebrief over de organisatiestructuur voor Floriade 2012 en de hoofddoelstellingen van de Regio Venlo voor de nieuwe Floriade-organisatie en legt deze voor aan de raad²⁰⁶.
- **13 juni 2005:** De voorgestelde organisatiestructuur wordt behandeld in de commissie Algemeen Bestuur en Veiligheid (ABV).
- **4 juli 2005:** De gemeenteraad gaat akkoord met de voorgestelde organisatiestructuur tijdens de raadsvergadering. Eén gemeenteraadsfractie dient een amendement in. Deze fractie wil dat het college erop toeziet dat de honorering van de directeurs en commissarissen van de Floriade-BV niet uitstijgt boven het gemiddelde salarisoniveau van de burgemeesters van de betrokken gemeenten. Het amendement wordt na stemming verworpen.
- **19 juli 2005:** Het college besluit tot de oprichting van Stichting Regio Venlo Floriade 2012²⁰⁷.

²⁰⁴ Bron: Gemeente Gennep, Collegebesluit betreffende benoeming bestuursleden RvC en Stichting; benoeming leden DB en AB GR Greenport Venlo, 24 oktober 2005

²⁰⁵ Voormalige gemeente Helden

²⁰⁶ Bron: Gemeente Helden, Adviesnota aan burgemeester en wethouders betreffende Raadsconsultatie organisatiestructuur project Floriade 2012, 4 mei 2005

²⁰⁷ Bron: Gemeente Helden, Collegebesluit betreffende organisatiestructuur Floriade 2012, nr. 29-27, 19 juli 2005

Bijlage B

Totaaloverzicht onderzoeksvragen aange-

leverd vanuit de fracties, maart 2013.



Bijlage B. Totaaloverzicht onderzoeksvragen aangeleverd vanuit de fracties

Maart 2013

Hieronder de vragen van alle fracties van de vijf gemeenteraden die in de Floriade hebben geparticipeerd, op alfabetische volgorde per gemeente gerubriceerd.

Gemeente Gennep

Fractie CDA

Mbt het eventuele onderzoek geven wij het volgende in overweging:

Het onderzoek kan zich nimmer richten op de schuldvraag. Dit behoort zonodig bij de strafrechter. Het onderzoek kan alleen dienen om nog eens te evalueren op een groot aantal aspecten wat er te leren valt voor volgende keren. Dus lessons learned zoals dat ook bij veiligheidsoefeningen gebeurt. Maar onze vraag is: waarom leren voor iets wat er wellicht niet meer komt? Immers zo'n Floriade opzet is toch voorbij en zien wij niet zo gauw meer terugkomen. Het geld t.b.v. van 'n onderzoek zou wellicht beter op een andere manier ingezet kunnen worden. Mocht er toch een onderzoek komen, dan adviseren wij, dit te richten op de functionaliteit en effectiviteit van het gekozen bestuursmodel.

Met vriendelijke groet,
J.J.M. (Jo) Opsteegh,
Fractievoorzitter CDA Gennep

Fractie PvdA

Hierbij de vragen van de PvdA fractie. Allereerst ondersteunen wij de toekomstgerichte leerpunten. Ook achten wij een neutrale voorzitter van buiten de regio noodzakelijk. Hierbij onze vragen:

1. hoe was de verantwoordelijkheid van betrokkenen geregeld?
2. is hier naar gehandeld?
3. zijn er tussentijdse evaluaties gemaakt zodat er eerder zicht op de verliezen had kunnen zijn?
4. hadden er tussentijds besluiten genomen kunnen worden om verliezen te beperken?
5. in hoeverre heeft het element grote ego's een rol gespeeld in het verliesgevend resultaat van de Floriade?
6. stel, we gaan in regioverband in de toekomst nogmaals gezamenlijk een groot project doen. Wat kunnen we dan leren van de Floriade.
7. wat is de rol van Gennep in zijn geheel geweest?

Theo Kersten, fractievoorzitter PvdA Gennep.

Fractie KERN

- Is de gekozen organisatiestructuur een juiste keuze geweest ?
- Was voor iedereen duidelijk wat de consequenties van deze structuur zijn ?
- Waarom is de Raad van Commissarissen samengesteld zoals zij is samengesteld (relatief hoog politiek gehalte) ?
- Is de informatieverstrekking vanuit de directie aan de RvC en de aandeelhouders op de juiste wijze, inhoudelijk volledig en op de juiste momenten geschied conform de opgestelde richtlijnen ?
- Heeft de RvC zich voldoende kritisch opgesteld en zich gedragen als een controlerende en kaderbepalende partij ?
- Heeft zij de directie voldoende gecontroleerd op uitvoering, inspanning en resultaat ?
- Heeft de directie zich voldoende inspanning getroost om het gewenste resultaat te bereiken ?
- Hoe heeft de huisaccountant/controller van de Floriade gefunctioneerd ?
- Hoe kan het zijn dat de directie radiostilte heeft opgelegd o.a. aan de aandeelhouders om in eigen huis niet over de jaarrekening en andere financiële zaken te praten ?

- Wat is de rol van de gemeenteraden geweest, heeft zij haar controlerende taak naar behoren kunnen uitvoeren ?
- Wat is de rol van de provincie geweest ?
- Wat is de rol van de Nederlandse Tuinbouwraad geweest (0% risico, veel zeggingschap)?
- Hoe was de communicatie vooraf voorzien en hoe is deze uiteindelijk verlopen ?
- Hoe was de samenwerking directie/RvC/Stichting/gemeenten ?
- Wat is de rol geweest van de sponsors en financiers b.v. stoppen krediet door de Rabo-bank?

Fractie VVD

Gezien de vragen die we reeds mochten ontvangen van de raadsfracties uit Venray willen we graag opmerken dat veel van de vragen reeds door de voorzitter van de regio dhr. Scholten en wethouder Satijn van Venlo zijn beantwoord. Moge duidelijk zijn dat wat de VVD Gennep betreft het verkoop van friet niet het hoofdaandachtspunt mag zijn van een extern onderzoek. Tevens zijn wat de VVD betreft ook vragen m.b.t. de Villa Flora geen onderdeel van het tekort en de problemen die wij wensen te onderzoeken rondom de Floriade. Ook de mogelijke investeringen door de Provincie die wellicht nog zullen gebeuren hebben geen betrekking op het onderzoek. Wat de VVD Gennep betreft moet het onderzoek voornamelijk gericht zijn op de bestuurlijke structuur die is gekozen, de communicatie met de gemeenteraden en de burgers en de feitelijke fouten die door alle betrokken instanties (dus gemeenten, Floriadedirectie, Stichting, Raad van Commissarissen,...) zijn gemaakt tijdens het gehele proces.

Tot slot hebben wij aan inhoudelijke vragen weinig toe te voegen gezien hetgeen afkomstig is uit Venray. Echter willen we bij een aantal vragen het belang van onderzoek onderstrepen. Het gaat om de volgende vragen, waarbij het uitgangspunt is de feitelijke fouten die zijn gemaakt naar boven te krijgen, waarna het aan de diverse gemeenteraden is om te bekijken of er binnen hun gemeente politieke consequenties moeten worden genomen.

- Waarom is gekozen voor een bestuursmodel waarbij de gemeenten duidelijk op afstand zijn geplaatst ten opzichte van de Floriadedirectie? Daarbij ook de gevolgen van het gekozen bestuursmodel en suggesties hoe dit in toekomst anders (en beter) kan worden opgelost.
- Was bij besluitvorming over het bestuursmodel voor de gemeenteraden inzichtelijk dat er een dergelijke afstand zou ontstaan tot het dagelijkse handelen van de Floriade?
- Zijn de gemeenteraden over alle ontwikkelingen meteen geïnformeerd?
- Hoe heeft de Raad van Commissarissen gefunctioneerd tijdens het gehele proces?
- In hoeverre was de Floriade BV in controle voorafgaand de Wereldtuinbouwtentoonstelling, tijdens en na het evenement?

Fractie D66

- Wat was de rol van de Raad van Commissarissen?
- Door wie werden zij ondersteund en zijn er verslagen van hun vergaderingen.

Gemeente Horst

Horst Oppositie

1. In het bidbook voor de Floriade wordt de prognose van 2 miljoen betalende bezoekers als pessimistische schatting omschreven. Op welke wijze is voor de opening van de Floriade rekening gehouden met nog minder bezoekers?
2. Op welke wijze hebben de gemeenten als aandeelhouders invloed uit kunnen oefenen op de beloning van de directie van de Floriade?
3. Een deel van het bidbook uit 2002, met de financiële risico's, is geheim gehouden vanwege belangen van projectontwikkelaars. Welke (financiële) risico's stonden in dit deel beschreven?
4. Hoe groot werden de negatieve risico's van de Floriade van tevoren ingeschat?
5. Veranderden de risico's in de loop der jaren?
Zo ja, op welke manier?
Zo ja, wie waren hiervan op de hoogte?
Zo ja, welke maatregelen werden genomen?

6. Op welke wijze waren de verantwoordelijke bestuurders van de deelnemende gemeenten in de periode 2002-2012 op de hoogte van de financiële risico's van de Floriade? Graag per jaar een overzicht hiervan.
7. Op welke momenten werden de gemeenten (aandeelhouders) geïnformeerd over de bezoekersaantallen (betalende bezoekers)?
8. Op welk moment werden de gemeenten (aandeelhouders) voor het eerst geïnformeerd over tegenvallende bezoekersaantallen?
9. Op welk moment werden de gemeenten (aandeelhouders) voor het eerst geïnformeerd over een mogelijk tekort op de exploitatiekosten?
10. De grondexploitatie van het Greenpark is opgenomen in de meerjarenbegrotingen van de deelnemende gemeenten. Vanaf welk moment werd duidelijk dat aan deze grondexploitatie risico's zijn verbonden?
11. Vanaf welk moment werd duidelijk dat de exploitatie van het Greenpark negatieve financiële gevolgen kan hebben voor de deelnemende gemeenten?

Gemeente Peel en Maas

Fractie Lokaal Peel en Maas

- Welke raadsbesluiten liggen ten grondslag aan de uiteindelijke constructie van Directie>raad van commissarissen>aandeelhouders
- Is een betere constructie mogelijk, zodat een evenement op afstand kan worden gezet, maar dat er, indien noodzakelijk, toch ingegrepen kan worden?
- Is er door de aandeelhouders tijdig en op de juiste wijze gecommuniceerd richting gemeenteraden?
- Heeft de directie van de Floriade BV juist gehandeld, door aandeelhouders te verbieden met de gemeenteraden te communiceren?
- Is er door de directie van de Floriade BV een realistisch verwachtingspatroon neergelegd m.b.t. te verwachte aantallen bezoekers en de daarmee gepaard gaande uitgaven? (parkeren, consumpties enz.)

Fractie VVD

De VVD fractie is van mening dat het onderzoek zich moet toespitsen op de bestuurlijke besluitvormingprocessen. Met name heeft het college alle relevante informatie tijdig aan de Raad gemeld in de aanloop naar besluitvorming in 2003? Is de gekozen aansturing op afstand, B.V. vorm met RvC in die tijd, 2003, de beste vorm? Was het college tijdens de Floriade voldoende actief informatie in te winnen en ter beschikking te stellen van de Raad? Was men in de gelegenheid bij te sturen toen alarmerende berichten in de pers verschenen? Welke acties richting directie en RvC zijn ondernomen?

Fractie PvdA/GL

- De vraag naar de opzet dat LTO slechts de naam Floriade inbrengt voor een meerderheid aan aandelen.
- Wie heeft wanneer en waarom besloten dat we deze uit uitvoeringsstructuur zouden toepassen?
- Wie heeft de raad van commissarissen benoemd? En wie de raad van Toezicht?
- Zijn de raden voldoende geïnformeerd over het feit dat naast de 10 miljoen investering in de infrastructuur er nog eens een subsidie van 7 miljoen beschikbaar is gesteld die door de gemeenten betaald moest worden ook als de Floriade budgettair neutraal zou verlopen?
- Zijn de raden voldoende duidelijk en volledig geïnformeerd?
- Wie heeft de oorspronkelijke begroting opgemaakt en is die aan de toenmalige raden voorgelegd?

Fractie CDA

- Het onderzoek moet toekomstgerichte leerpunten boven tafel krijgen op het gebied van governance.

- Op welke wijze heeft het gekozen bestuurlijk model gewerkt?
Op welke wijze is er gecommuniceerd?
Hebben de participanten hun rol genomen resp. kunnen nemen. Subvraag: op welke punten de wethouders en de raad hadden kunnen ingrijpen
Zijn de gestelde doelen uit 2002/2003 bij de start bereikt? Subvraag: Is het startdocument reëel opgesteld? op welke punten is achteraf te hoog/te laag ingezet
- Analyse van het financiële verloop, verlies.

Fractie Wilms

Wisten de leden van het DB te weten de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten vanaf het begin dat 'ze op afstand waren gezet', terwijl zij wel de volle verantwoording moesten afleggen aan de gemeenteraden?

Gemeente Venlo

Omdat de concrete cijfers door de accountant worden aangereikt, kunnen die worden overgeslagen. Waar wel onderzoek naar gedaan moet worden zijn bepaalde aspecten van de "governance" en de daadwerkelijke uitvoering.

De gemeenten hebben indertijd gekozen voor "besturen op afstand".

- Door wie is wanneer en met welke argumenten besloten tot de gekozen structuur, nl. de BV Floriade op afstand? Is er onderzoek gedaan naar de bestuursstructuur van vorige Floriades?
- Door wie zijn de commissarissen aangezocht? Is er een huishoudelijk reglement voor de RvC? Welke bevoegdheden zijn mogelijk gemandateerd?
- Zijn er verslagen van de bijeenkomsten waarbij RvC, aandeelhouders en/of directie betrokken waren? Zijn er lijsten van afspraken?
- Was er een commissaris met een duidelijke audit-functie?

Welke afspraken zijn gemaakt met de directie Floriade m.b.t.:

- Het streven naar zwarte cijfers in relatie tot bezoekersaantallen?
- Is daarbij rekening gehouden met kortingskaarten, vrijkaarten van optredende muziek/zanggroepen?
- Welk onderdeel speelt de inkomsten uit parkeren en consumpties op de geraamde totale inkomsten? Hoe ver wijken de uiteindelijke cijfers af van de geprognosticeerde?
- Zijn er (achteraf gezien) nog inkomsten blijven liggen die ook hadden kunnen bijdragen tot het behalen van zwarte cijfers?

Welke afspraken zijn gemaakt met de Raad van Commissarissen:

- Hoe heeft de raad van commissarissen de controlerende rol opgepakt?
- Hoe vaak is de RvC. tijdens de Floriade in vergadering bijeen geweest?
- Heeft de RvC regelmatig daadwerkelijk met de directie Floriade de cijfers tussentijds gecontroleerd?
- Wanneer werd duidelijk dat er geen zwarte cijfers gepresenteerd konden worden?
- Hoe vaak heeft de RvC de verantwoordelijke wethouders bijgesproken over de financiële voortgang?

Vanuit de 5 gemeenten werden 5 wethouders aangewezen om het wel en wee van de Floriade op afstand te begeleiden.

- Hoe werden de wethouders op de hoogte gehouden over m.n. de financiële situatie van de Floriade?
- Wie sprak hun bij: de RvC. of de directie?
- Hoe vaak gebeurde dat en wanneer?
- Kregen de wethouders alle gewenste informatie?
- Waren bij die gesprekken altijd alle wethouders aanwezig?
- Wanneer hoorden de wethouders dat de Floriade niet met zwarte cijfers zou eindigen?

Enkele vragen die zowel betrekking heeft op directie als RvC. en de verantwoordelijke wethouders:

- Was er enig moment om alsnog in te grijpen zodat de cijfers positiever zouden uit vallen?
- Zo ja, is er toen ingegrepen en hoe?
- Welke effecten heeft dat ingrepen gehad?

Gemeente Venray

Fractie CDA

Uitgangspunt van het CDA is het naar boven halen van feiten. Randvoorwaarde is de situatie bij de besluitvorming van start van de Floriade. Het mag niet zo zijn dat de kennis achteraf leidend wordt in het onderzoek.

- De gemaakte prognoses over bezoekersaantallen en financiële resultaten. Volgens bidbook (2003, gepresenteerd februari 2004) is het verwachte aantal bezoekers 2,5 miljoen en is de financiële prognose gebaseerd op 2 miljoen bezoekers. Hoe is dit berekend/ tot stand gekomen? Waarom niet gehaald?
- Gekozen bestuursmodel, waarom de keuze voor dit model? Waren er werkbare alternatieven? Zouden deze beter gefunctioneerd hebben?
- Samenwerking van directie en RvC met de deelnemende gemeenten.
- De samenwerking tussen de 5 gemeenten onderling irt tot de Floriade.
- Bijsturing tijdens het traject toe duidelijk werd dat er tekorten dreigden te ontstaan.
- Rol van de raden in het traject, met name op haar controlerende taak. Was het mogelijk geweest binnen de structuur om deze beter uit te voeren?

Aanvullende punten:

- Onderzoek moet in het voorjaar klaar zijn, zodat een en ander gelijktijdig met de financiële afwikkeling van de Floriade behandeld kan worden. Uiterlijk voor het zomerreces 2013.
- Presentatie en toelichting in gezamenlijke bijeenkomst van de raden. Besluitvorming ieder afzonderlijk.
- Tijdens het onderzoek dienen de deelnemende gemeente zich zoveel mogelijk te houden aan een radiostilte. Een en ander om het proces niet te beïnvloeden.

Fractie inVENTief

- In de structuur en governance van de Floriade is gesteld dat de gemeenten en NTR met al haar dragende organisaties in voldoende mate invloed moeten kunnen uitoefenen en toezicht kunnen houden waarbij een hoge mate van transparantie een ontwerpeis is.
Vraag: Onderzoek hoe dit is verlopen naar de deelnemende gemeenten.
- De opzet van de Floriade zou moeten voldoen aan de Corporate Governance Code van de Commissie Tabaksblad.
Vraag: Onderzoek of de opzet heeft voldaan aan de werkelijkheid.
- De directie informeert in afstemming met de Raad Commissarissen volgens tijdigheid, volledigheid en transparantie. De stichting ziet er op toe dat aan deze eisen wordt voldaan. De info die aan het bestuur wordt verschaft is ook bestemd voor de gemeenten.
Vraag: Hoe en op welke wijze zijn de gemeenten tegen deze achtergrond geïnformeerd?
- Er geldt een voortdurende infoplicht voor directie en stichting richting gemeenten.
Vraag: hoe is dit doorgeleid naar college en gemeenteraad
- Het stichtingsbestuur hoeft geen verantwoording af te leggen aan de participanten , maar vertegenwoordigen deze wel.
Vraag: Hoer is dit te rijmen met de positie als wethouder, de betrokken gemeente dienende? Is de wethouder persoonlijk verantwoordelijk en welke consequenties zitten hier dan aan vast?
- Het bestuur houdt toezicht op de directie.
Vraag: heeft de directie steeds tijdig en volledig het bestuur op de hoogte gebracht?
Bijvoorbeeld was de stichting op de hoogte van de extra wervingsimpuls omdat de bezoekersaantallen tegen vielen?

Overige vragen die te stellen zijn:

- Heeft de wethouder voldoende gedaan om zijn actieve informatieplicht (al dan niet in besloten bijeenkomsten) na te komen
- Heeft de wethouder als stichtingsbestuurder het college steeds op de hoogte gehouden van de stand van zaken
- Waarom is de NTR niet aan te spreken om bij te dragen in het tekort.
- Is de Provincie aan te spreken als directie partner over de overname van een deel van het tekort
- Heeft de gemeenteraad voldoende gedaan om de resultaten aan de Floriade te toetsen c.q. de wethouder te bevragen en was dat juridisch mogelijk
- De begroting van Venlo Greenpark is in juni 2012 door het BD vastgesteld. Vervolgens is deze nadien tegen het licht gehouden met i.v.m. de extra investeringen die door de Floriade zijn gedaan. Tekende zich in juni het financiële deficit al af en is toen al bedacht om de bijdrage uit Greenpark op te hogen door overname van tijdelijke investeringen?
- Villa Flora: Wat zijn de uiteindelijke investeringen en wat is de afwijking van de oorspronkelijke raming? Wie bekostigt de extra investeringen? Wat is het verwachte saldo van het 1e exploitatiejaar 2014? Hoe ziet de meerjaren exploitatie er uit?

Fractie PP2

1) Status van de positie van de wethouders en informatieverstrekking.

Pas in november 2012 zijn de gemeenteraden geïnformeerd door de Regio Venlo Floriade 2012 over de stand van zaken rondom de afwikkeling van het evenement. In antwoord op de vragen waarom de verantwoordelijk wethouder van de gemeente niet heeft voldaan aan zijn actieve informatieplicht was het verweer dat de wethouder er bij de stichting op basis van persoonlijke titel zat. En dus geen informatieplicht had. Dit wordt bevestigd door de beantwoording van de brief van 15 maart 2012 aan de gemeente Gennep. Uit deze brief valt op te maken dat er een interpretatieverschil zat tussen gemeenten en het bestuur van de Floriade op welke titel de afgevaardigden vanuit de gemeenten bij de stichting in het bestuur zaten. Dit roept de volgende vragen op:

- Waren de gemeenten zich er van bewust dat zij met de afvaardiging van iemand uit het college dat op persoonlijke kwaliteiten was en niet vanuit de bestuursfunctie?
- Waren de wethouders bij het wel informeren aan de colleges in overtreding, aangezien de wethouder alleen verantwoordelijk is te informeren over door de wethouder en college gevoerd beleid?
- Waren de gemeenten zich er van bewust dat er deze rol van de bestuurders in de stichting zaten? Gemeenten waren geen aandeelhouder, colleges en raad mochten door de afgevaardigden niet geïnformeerd worden bij eventueel te berokkenen schade aan de stichting.
- Waarom is er gekozen om wethouders zitting te laten nemen in de stichting?
- Hebben de gemeenten deze rol, als zij zich daar al van bewust waren, duidelijk gecommuniceerd aan de gemeenteraden?
- Zijn de stellingen zoals verwoord in de brief van 15 maart 2012 van de heer P. Beck juridisch juist vertaald?
- Hebben de andere gemeenten kennis genomen van genoemde brief? Zo ja, is er door de andere gemeenten daarop enige actie ondernomen? Wellicht aanpassing statuten? Informatie naar gemeenteraden over de speciale rol?

2) Afhandeling en ontmanteling terrein

Bij het naderende einde van de Floriade was nagenoeg weinig bekend, wat er met de gebouwen en infra zou gebeuren. Dit werd duidelijk tijdens een rondleiding voor raadsleden in oktober 2012. Daarover de volgende vragen:

- Zijn er duidelijke contracten gesloten met de deelnemende landen over het schoon opleveren van het terrein? Zo ja, waarom wordt er dan niet gehandhaafd? Zo nee, is het contract dan niet waterdicht?
- Zijn er afspraken gemaakt over eventueel over te nemen gebouwen?

3) De infrastructuur en afhandeling

- Waren er duidelijke kaders van te voren bekend omtrent de infrastructuur?
- Was van te voren bekend welke infra er op kosten van de Floriade zouden komen? En welke op kosten van de gemeenten? En ook eventuele kosten ten laste van Greenpark?

4) Rol provincie Limburg

- Wat was de rol van de provincie tot nu toe?
- Had de provincie geen rol van meer betekenis moeten nemen hierin?

5) Financiële afwikkeling

- Was de nood inderdaad zo hoog bij het uitbetalen van de salarissen, waardoor er hals over kop in december door de gemeenten flink moest worden bijgepast?
- Worden de boeken in juli 2013 definitief gesloten?
- Worden de ontstane tekorten straks niet verrekend met de ontwikkelingen rondom Greenpark of de door de provincie eventueel te realiseren campus?
- Hebben de tekorten bij eventueel wel doorschuiven naar toekomstige ontwikkelingen invloed op de M2 prijzen bij Greenpark?

Fractie PvdA

Aandachtspunten:

- Nadere duiding van de totstandkoming van de bestuursconstructie en specifiek de rol van de wethouders daarbinnen. Wat was concreet de juridische status van het lidmaatschap op persoonlijke titel en op basis waarvan mochten zij geen mededelingen doen? Welke aanbevelingen vloeien hieruit voort richting organisatie Almere?
- Waarom is de monitoring en daarmee de informatievoorziening van het begin af aan niet strikter geregistreerd? Hoe was deze georganiseerd en is aannemelijk te maken dat de Floriade-directie niet dagelijks voortschrijdend inzicht had in de ontwikkeling van de te behalen doelen?
- Op welke wijze was men op de hoogte van de omvang van de gratis of tegen een gereduceerde prijs verstrekte kaarten? De directie en RvC kan toch niet pas achteraf verrast zijn door de uitgifte van maar liefst 15% gratis toegangskarten. Welk beleid is hierbij gevoerd? Heeft men dit ook kenbaar gemaakt in de presentatie van de tussentijdse cijfers?
- Wat is de stand van zaken rondom de eventuele schadeclaims van de knolcypres op het parkterrein?
- Hoe kwamen prognoses tot stand?
- Waarom werd zoveel gewicht aan de zwijgplicht gekoppeld?
- Welke risicoanalyses zijn gemaakt?
- Was de verkoop van friet een concrete reactie op achterblijvende bestedingen op het terrein?

De afvaardiging in onze klankbordgroep achten wij dermate deskundig en kritisch dat zij een uitstekende rol in de formulering van de onderzoeksopdracht zullen kunnen vervullen. Succes daarbij.

Samenwerking Venray

1. Hoe is de samenwerking verlopen
 - tussen de organiserende regiogemeenten
 - tussen de verschillende "bestuurslagen"/toezichthoudende lagen (RvC, directie, Stichting etc)
 - binnen het directieteam van de Floriade?
2. Is de aansturing (waaronder het aansturingsmodel dat er gekozen voor de Floriade) doelmatig en doeltreffend geweest?
3. Is de dossiervorming en de administratie op orde (bijvoorbeeld conform de eisen die wij daar binnen de gemeente aan stellen)?
4. Zijn alle aanbestedingen binnen/door de Floriade binnen de daaraan gestelde regels uitgevoerd?
5. Is er een doeltreffende risico-analyse (op minder positief of negatief resultaat) gemaakt en is die gaandeweg de voorbereiding en tijdens het evenement bijgesteld?

6. Op enig moment blijken de resultaten tegen te vallen. Is er op dat moment een analyse gemaakt van de oorzaken, zijn de genomen maatregelen te verklaren vanuit die analyse en zijn de resultaten van die maatregelen tussentijds besproken (controle op effectiviteit)?

Fractie SP

1. Risico's:
 - a. Hoe zijn de risico's van de Floriade destijds aan de start in beeld gebracht?
 - b. Welke instrumenten zijn hiervoor gebruikt
 - c. Hoe is de monitoring van deze risico's opgezet?
 - d. Is er sprake van bijstelling geweest in het beleid en prognoses toen de crisis zich aandienende?
2. Wethouder:
 - a. Wat is de rol geweest van de wethouder?
 - b. Hoe kan het dat de wethouder zich in de rol als privépersoon heeft laten drukken?
 - c. Waar kunnen we dit in de stukken terug vinden dat hij zitting heeft moeten nemen als privépersoon?
 - d. Krijgt de raad inzage in deze stukken?
 - e. Hoe kon het zijn dat de raad cq college hier niet van op de hoogte was?
 - f. Welke juridische consequenties kan dit voor de wethouder hebben mocht de Floriade in een faillissement verwickeld raken?
3. Raad van Bestuur en Raad van commissarissen:
 - a. Welke rol en taak had de Raad van Bestuur?
 - b. Heeft de Raad van Bestuur degelijk (financieel) leiding gegeven?
 - c. Wat was de rol en taken van de Raad van Commissarissen?
 - d. Waar en in welke stukken is beschreven welke rol en taken ze hadden?
 - e. Hebben ze daadwerkelijk proactief "toezicht gehouden"?
 - f. In hoeverre kan, wanneer vast zou komen te staan dat de Raad van Bestuur cq. Raad van Commissarissen de nodige verwijten zijn te maken mbt financiële resultaten van aan de Floriade, dit nog verhaald worden?
4. Kaartverkoop:
 - a. Regelmatig is naar buiten toe gecommuniceerd dat bij een verkoop van twee miljoen kaarten de Floriade quitte zou spelen. Achteraf blijkt dat een deel van de kaartjes tegen kortingen is verkocht of dat bezoekers gratis naar binnen konden.
 - b. Hoe was de toezicht en monitoring op de kaartverkoop georganiseerd?
 - c. Welke afspraken hebben er gelegen met o.a. de Rabobank en andere aanbieders van kortingskaarten?
 - d. Waren er sponsorcontracten?
 - e. Wie waren de sponsors, en;
 - f. Welke voorwaarden waren aan sponsoring verbonden?
 - g. Hoeveel normaal betalende bezoekers heeft de Floriade nu uiteindelijk gehad?
 - h. Hoe kon het zijn dat de Floriade niet wist dat er zoveel mensen met een kortingskaart waren en dat die deze zouden gaan gebruiken?
5. Spin off
 - a. Er wordt regelmatig gesproken over de spin-off van de Floriade. Wat is nu de uiteindelijke spin-off geweest?
 - b. Is er nog sprake van een zogenaamd na-ijleffect mbt spin-off?
 - c. Wie heeft geprofiteerd van de spin-off?
 - d. Wie en wat heeft niet geprofiteerd van deze spin-off? Is dit uit te drukken in financieel en of werkgelegenheid?
 - e. Wat heeft de spin-off werkelijk opgeleverd? Dus zowel in financiële zin maar ook in werkgelegenheid?
 - f. Was deze spin-off naar verwachting? Is dit nog bijgesteld mbt crisis?

6. Organisatie:
 - a. Wat zijn de stukken geweest op grond waarvan gemeenteraden hebben besloten over de organisatiestructuur?
7. Vila Flora:
 - a. Hoe is de verhuur van ruimte geregeld, welke contracten zijn er hierover?
 - b. Zijn er inmiddels al contracten afgesloten, hoeveel?

Fractie VVD

- Op welke wijze heeft de voortgangsrapportage intern plaatsgevonden? Over welke onderwerpen, naar wie, op welke momenten en hoe was die rapportage?
- Hoe kan het dat er pas zo laat inzicht is gekomen over de problematieken/tegenvallers die er lagen?
- Wie had als eerste deze informatie in handen en wanneer en hoe en naar wie is dat gecommuniceerd?
- Is er trend bewaking geweest van de voortgang in de realisatie en op welke momenten? (wekelijks, maandelijks, indien nodig?)

Voor ons is dus van name van belang hoe en wat er gecommuniceerd is, door wie naar wie en op welke momenten.

Daarbij nog de vragen:

- Staan er nu nog posten open die door de gemeenten gedragen moeten worden?
- Hoe staat het met de bonus van dhr. Beck en zijn er nog meer bonussen toegezegd?
- Is het aan de voorkant duidelijk geweest hoe de bezoekersaantallen geteld zouden worden? (denk aan passe-partouts, seizoenkaarten etc.)
- Was het aan de voorkant duidelijk dat er met de omzet rekening gehouden werd met het betaald parkeren en de horeca-verkoop?
- Al heel snel kwamen er klachten over de slechte horeca; is hier over gecommuniceerd en zo ja, is daar iets mee gedaan?

Bijlage C



Terugkijken op eerdere Floriades

Uitgave voor de onderzoekscommissie Floriade 2012

Oktober 2013

Opgesteld door:

Julien van Ostaaijen, gemeente Peel en Maas
Maurits Geerts, gemeente Venlo

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding	5
Beantwoording Onderzoeksvragen.....	8
Onderzoeksvraag 1: Evaluaties	8
Onderzoeksvraag 2: Opdrachtgevers evaluaties.....	9
Onderzoeksvraag 3: Evaluaties (NTR).....	9
Onderzoeksvraag 4: Redenen voor organiseren Floriade	12
Onderzoeksvraag 5: Redenen voor afzien kandidatuur.....	13
Onderzoeksvraag 6: Spin off.....	16
Onderzoeksvraag 7: Spin off (NTR)	20
Onderzoeksvraag 8: Werkgelegenheid	21
Onderzoeksvraag 9: Spin off in vergelijking tot Venlo	21
Conclusies.....	22

Samenvatting

Naar aanleiding van het resultaat van de Floriade voeren de vijf gemeenteraden van de regio Venlo een onderzoek uit naar de Floriade 2002. De rapportage die voor u ligt, plaatst dat onderzoek in een breder kader, door terug te kijken op de vorige Floriades in Zoetermeer (1992) en Haarlemmermeer (2002). Er is een documentstudie verricht naar tijdstip en inhoud van de evaluaties rondom beide Floriades en de conclusies voor wat betreft de spin off.

Over de Floriade in Zoetermeer is weinig informatie voorhanden. Uit gegevens van de NTR blijkt dat er 3,3 miljoen bezoekers waren, waarvan 40% in het buitenland. De exploitatie was 113 miljoen gulden. Het verlies was 9 miljoen gulden.

Over de Floriade in Haarlemmermeer is meer informatie voorhanden. De Floriade 2002 telde bijna 2,1 miljoen betalende bezoekers, waarvan 46% uit het buitenland. Ongeveer een half jaar na afsluiting van de Floriade verschijnen de evaluaties: van de NTR op 14 april 2003 en van de gemeente op 6 mei 2003.

De financiële doelstelling van een sluitende begroting wordt in 2002 niet gehaald. De directie van de Floriade spreekt in april 2003 over een tekort van 7,2 miljoen Euro (de NTR spreekt dan over 8 miljoen), waarvan 6,7 miljoen Euro is toe te schrijven aan de tegenvallende inkomsten uit kaartverkoop. Toch benadrukken de gemeenten en de NTR vooral de baten van de Floriade, die 'de balans positief doet uitslaan'.

Met die baten wordt vooral de economische spin-off bedoeld. De in meer of mindere mate meetbare directe economische spin-off voor het bedrijfsleven in de regio zijn berekend op 32 miljoen Euro aan investeringen, de directe toeristische spin-off in Nederland op ruim 500 miljoen Euro. Daarnaast was er sprake van tijdelijke werkgelegenheid van 750 tot 1000 fte's. Er is ook spin off op de langere termijn, maar deze is nog moeilijker meetbaar dan de korte termijn baten.

Voor de Floriade in 2012 waren aanvankelijk ook Arnhem, Rotterdam en de Drechtsteden kandidaat. Zij hebben hun kandidatuur ingetrokken. Voor de gemeente Arnhem was het risico op financiële tekorten voor rekening van de gemeente daarvoor het belangrijkste argument. Voor de gemeente Rotterdam was dat het verwachte financiële risico op de exploitatie van het evenement. Het intrekken van de kandidatuur van Drechtsteden werd veroorzaakt door het wegvallen van een kleine, maar noodzakelijke partner, onder meer gebaseerd op een inschatting van de financiële risico's.

Voor het organiseren van de Floriade 2022 bestaat vooralsnog voldoende belangstelling. Vier kandidaten leverden een bidbook in.

Inleiding

Aanleiding en Onderzoeksopzet

Naar aanleiding van het resultaat van de Floriade voeren de vijf gemeenteraden van de regio Venlo een onderzoek uit naar de Floriade 2012. Dat onderzoek richt zich onder meer op het besturingsmodel, de informatievoorziening en de onderlinge samenwerking. Door de onderzoekscommissie is uitgesproken dat het belangrijk is dat deze vijf raden straks een goede integrale afweging kunnen maken. Daartoe is het wenselijk om het onderzoek te plaatsen in het bredere perspectief van de voorgaande Floriades in Zoetermeer (1992) en Haarlemmermeer (2002). Om dit mogelijk te maken heeft de onderzoekscommissie een aanvullende onderzoeksopdracht geformuleerd.¹ In deze opdracht zijn vragen geformuleerd over eventuele onderzoeken en evaluaties van de eerdere Floriades in Zoetermeer en Haarlemmermeer en de onderzoeken die zich richten op de spin-off van beide voorgaande Floriades.

Er zijn in totaal negen onderzoeksvragen geformuleerd. Deze hebben als doel inzicht te krijgen in:

- de overeenkomsten en verschillen tussen de drie opeenvolgende Floriades in Zoetermeer, Haarlemmermeer en Regio Venlo.
- de risico's die voortvloeien uit de Floriades in Zoetermeer en Haarlemmermeer in kaart zijn gebracht.
- beweegredenen die ertoe hebben geleid dat Haarlemmermeer en Zoetermeer de organisatie van de Floriade op zich hebben genomen.
- de achtergronden en redenen dat bij de kandidaatstelling van de gemeenten voor de Floriade van 2012 de overige kandidaten hebben afgezien van het organiseren van de Floriade.
- de ervaringen, inzichten en beweegredenen van de medeorganiserende partij, de Nederlandse TuinbouwRaad (NTR), die alle Floriades mede heeft georganiseerd.
- de spin-off van de Floriades in Haarlemmermeer en Zoetermeer vanuit gemeentelijk / regionaal perspectief, waaronder de werkgelegenheidsontwikkeling en eventuele public private samenwerking.
- de spin-off van de Floriades in Haarlemmermeer en Zoetermeer vanuit de invalshoek van de agri- en foodsectoren.

De negen onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Welke evaluaties zijn uitgevoerd na afronding van de floriables in Haarlemmermeer en Zoetermeer? Wanneer zijn deze evaluaties uitgevoerd? Direct na afsluiting binnen een jaar of juist later? Is belangrijk om de evaluaties te vergelijken. Wat is concreet onderzocht in Haarlemmermeer en Zoetermeer? Zijn de zaken die zijn onderzocht van belang voor ons?
2. Welke partijen hebben deze evaluaties laten uitvoeren? Gemeenten, provincies, voormalige ministerie(s) van landbouw en economie (ministeries zijn nu anders

¹ 'Onderzoeksopzet Floriades Zoetermeer en Haarlemmermeer', Onderzoekscommissie Floriade, vastgesteld d.d.21-07-2013

georganiseerd). Heeft het ministerie van buitenlandse zaken nog een mate van betrokkenheid?

3. Hoe kijkt de NTR als medeorganisator terug op de floriades? Welke evaluatie hebben zij gemaakt? welke andere stukken zijn bij de NTR ook voorhanden? Op verzoek is de verdieping richting NTR ingevoegd.
4. Waarom hebben Haarlemmermeer en Zoetermeer ervoor gekozen om mee te doen aan de floriade?
5. Om welke redenen hebben de aanvankelijke kandidaat-gemeenten: Arnhem, Drechtsteden en Rotterdam afgezien van de organisatie van de floriade? deze vraag is op verzoek van uw commissie opgenomen.
6. In hoeverre is er onderzoek gedaan in de Haarlemmermeer en Zoetermeer naar de spin-off van de floriades? Wanneer zijn deze onderzoeken verricht direct na afsluiting van de floriade of verder in de tijd? Het Buckrapport, het onderzoek van de provincie naar de spin-off, is al binnen een half jaar gestart. Naar verwachting kan de "reële" spin-off na een langere periode worden vastgesteld.
7. In hoeverre zijn er onderzoeken of andere stukken beschikbaar bij de NTR die betrekking hebben op de spin-off?
8. Worden de aspecten van de werkgelegenheidsontwikkeling en de public private partnership ook meegenomen?
9. Hoe verhoudt deze spin-off zich tot de spin-off van de floriade van de regio Venlo? deze vraag kan pas later worden beantwoord, als het Buckrapport gereed is.

In dit rapport worden deze onderzoeksvragen beantwoord. Dit onderzoek is uitgevoerd door de gemeenten zelf. Hiertoe zijn een tweetal onderzoekers ingezet vanuit gemeenten Venlo en Peel en Maas.²

Voorgaande Floriades

De Wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade wordt sinds 1960 één keer per 10 jaar georganiseerd. De Floriades voorafgaand aan de Floriade 2012 in de Regio Venlo werden gehouden in Rotterdam (1960), Amsterdam (1972 en 1982), Zoetermeer (1992) en Haarlemmermeer (2002). Voor dit onderzoek zijn slechts de laatste twee voorgaande edities van de Floriade in ogenschouw genomen. Om een beeld te geven van de vergelijkbaarheid van beide Floriades met de Floriade 2012 in Venlo, zijn in onderstaande tabel enige kengetallen weergegeven.

Tabel 1 : Kengetallen Floriade gemeenten

	Zoetermeer	Haarlemmermeer	Venlo
Begroting	Hfl.113.000.000	€ 70.000.000	€ 70.000.000
Resultaat	- Hfl. 9.000.000	- € 7.200.000	- € 7.500.000
Begroot aantal bezoekers	Onbekend	2.700.000	2.000.000
Werkelijk aantal bezoekers	3.300.000	2.100.000	1.700.000

Bovenstaande kengetallen laten zien dat met name de Floriade 2002 in Haarlemmermeer qua omvang te vergelijken is met de Floriade 2012 in Venlo.

² Een voorlopige versie van dit rapport is op 17 september digitaal voorgelegd aan enkele ambtenaren van de gemeente Haarlemmermeer. Hier hebben we helaas (peildatum: 6 november 2013) geen reactie op mogen ontvangen.

Bestudeerde Documenten

Over de Floriade van 1992 in Zoetermeer bleek weinig informatie beschikbaar.³ Een aantal relevante gegevens kon onttrokken worden aan een artikel van prof. dr. L. Van Leeuwen in het vakblad B&G.⁴ Van Leeuwen was burgemeester van Zoetermeer en hoogleraar Openbare Financiën der Lagere Overheden aan de Universiteit van Tilburg. Daarnaast heeft de NTR een opgave aangeleverd van met name kengetallen op het gebied van de economische spin off. Cijfers van de Floriade uit 1992 komen dan ook uit deze bronnen.

Over de Floriade van 2002 in Haarlemmermeer was meer documentatie beschikbaar. De door ons geanalyseerde documenten staan hieronder in een tijdslijn.

Tabel 2: Tijdslijn documenten Floriade 2002 (Haarlemmermeer)

15 maart 2001	Gewijzigde versie raadsvoorstel voor een paviljoen op de Floriade
8 mei 2001	Vragen Statenfractie GroenLinks over een mogelijke strop van voor Haarlemmermeer van 50 miljoen gulden
<i>April – oktober 2002</i>	<i>Floriade 2002</i>
Februari 2003	Artikel professor Van Leeuwen, tevens burgemeester Zoetermeer
14 april 2003	Rapport: Voorlopig resultaat Stichting Floriade Rapport: evaluatie Floriade in opdracht van de NTR
22-25 april	Nota B&W, eindverslag
28 april	Raadsvoorstel inzake Floriade
6 mei 2003	Rapport: Floriade 2002; winst en verlies
9 september 2004	Vragen VVD
5 oktober 2004	Nota B&W over exploitatietekort
13 september 2005	Nota van B&W over vereffeningswerkzaamheden Stichting Floriade
November/december 2005	Raadsvoorstel over de voortgang van de eindbestemming Floriade
24 november 2009	Nota van B&W Eindrapportage Stichting Floriade 2002 in liquidatie

Naast bovengenoemde documenten is een analyse gemaakt van documenten die betrekking hebben op de besluitvorming over de kandidatuur van de gemeenten Arnhem en Rotterdam en het samenwerkingsverband Drechtsteden voor de Floriade van 2012. Het betreft voornamelijk raadsbesluiten en verslagen van raadsvergaderingen uit 2004.⁵

³ Om pragmatische redenen heeft het onderzoek zich beperkt tot digitaal beschikbare bronnen. Naast een eigen zoektocht hebben we daarvoor contact gehad met ambtenaren van de gemeente Haarlemmermeer, die ons aanvullende documenten hebben geleverd.

⁴ L. van Leeuwen 'Evenementen zijn een stimulans voor stedelijke economie' in B&G februari 2003.

⁵ Gemeente Arnhem: Raadsvoorstel SO/PWWV 2004/545 d.d. 19-10-2004, Verslag Commissoriale Raad ESZ/VROM, GRIFFIE/ESZ/2004/66, d.d. 20-10-2004, Gemeente Dordrecht: Collegevoorstel Floriade 2012 Drechtsteden, d.d. 12-10-2004, Reformatorisch Dagblad, d.d. 26-10-2004 (voorlopige bron), Notulen buitengewone raadsvergadering, d.d. 26-10-2004, Bidbook Floriade 2012, Gemeente Venlo, Bidbook Floriade 2012, Gemeente Arnhem, Bidbook Floriade 2012 / Verslag Commissoriale Raad ESZ/VROM, Gemeente Rotterdam: raadsbrief 04BSD2106, d.d. 09-02-2004, raadsbrief 04GR2920, d.d. 12-10-2004.

Beantwoording Onderzoeksvragen

Vanwege de beperkte (digitale) aanwezigheid van documentatie materiaal over Zoetermeer gaan de antwoorden op de onderzoeksvragen, tenzij in de beantwoording anders vermeld, over de Floriade van 2002 in Haarlemmermeer.

Onderzoeksvraag 1: Evaluaties

Welke evaluaties zijn uitgevoerd na afronding van de floriades in Haarlemmermeer en Zoetermeer? Wanneer zijn deze evaluaties uitgevoerd? Direct na afsluiting binnen een jaar of juist later? Is belangrijk om de evaluaties te vergelijken. Wat is concreet onderzocht in Haarlemmermeer en Zoetermeer? Zijn de zaken die zijn onderzocht van belang voor ons?

De Floriade in Haarlemmermeer vond plaats van april tot en met oktober 2002.

1. Op 14 april 2003, dat is dus een half jaar na het sluiten van de Floriade komt de directie, “op verzoek van de gemeente Haarlemmermeer”, met het ‘Voorlopig Resultaat Stichting Floriade 2002’. Dit is vooral een financieel verslag.
2. Ook op 14 april 2003, verschijnt de evaluatie van de Floriade die in opdracht van de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR) is uitgevoerd, een kwalitatieve en inhoudelijke analyse van de Floriade.
3. Op 6 mei 2003 verschijnt ‘Floriade 2002; winst en verlies’, uitgegeven door de gemeente Haarlemmermeer.

Het eerste collegedocument is een kort financieel verslag. Er wordt gemeld dat het uiteindelijke tekort van de Floriade 7,2 miljoen Euro is, 0,8 minder dan in augustus 2002 is voorspeld. Het grootste deel van het verlies is toe te schrijven aan de tegenvallende inkomsten uit kaartverkoop. Het tekort daarop is 6,7 miljoen Euro. Aan de kostenzijde vielen vooral ‘tentoonstellingsterrein’ en ‘organisatie’ duurder uit (samen ruim een miljoen Euro).

Op 6 mei 2003 verschijnt ‘Floriade 2002; winst en verlies’, uitgegeven door de gemeente Haarlemmermeer. Hierin worden de conclusies gegeven die ook al min of meer in de nota van het college enkele weken eerder zijn verspreid, maar nu uitgebreid en min of meer onderbouwd. In het rapport wordt aan verschillende onderzoeken en rapporten gerefereerd, zoals de evaluatie van de NTR. Andere onderliggende onderzoeken gaan over communicatie en de bestedingen van de bezoekers. Deze documenten zijn niet in ons bezit.

De gemeente concludeert: “De gemeente Haarlemmermeer heeft in 1994/1995 ingezet op een Floriade 2002 met minimaal een sluitende begroting en met een versnelde aanleg van belangrijke infrastructuur ... In latere instantie zijn daar meer expliciet aan toegevoegd de promotie van de Gemeente Haarlemmermeer, de economische spin-off en een concrete eindbestemming van het Floriadeterrein. De financiële doelstelling van een minimaal sluitende begroting is niet gehaald. De overige doelstelling van de gemeentelijke promotie, de economische spin-off en de duurzame infrastructuur zijn wel gerealiseerd, terwijl ook de invulling van de eindbestemming van het Floriade-terrein goede perspectieven biedt” (p. 49).

Hoofdstuk vijf van het NTR rapport gaat expliciet in op de rol van de gemeente. Onder financiële verplichtingen staat het volgende: “Op het vlak van *financiën* nam de gemeente

een tweetal verplichtingen op zich. In de eerste plaats de garantie voor de publieke bijdrage van Hfl. 40,76 miljoen en in de tweede plaats de exploitatiegarantie voor de Stichting Floriade. De gemeente Haarlemmermeer heeft zelf circa Hfl. 12 miljoen bijgedragen in de begroting van de Stichting Floriade, waarin naast de deelnemende gemeenten onder andere ook de bijdragen van Schiphol en de Provincie Noord Holland voorkomen. In de tweede plaats stond de gemeente garant voor de totale exploitatiebegroting van de Floriade 2002. Dit betekende dat een eventueel tekort (c.q. overschot) geheel ten laste (c.q. ten gunste) van de gemeente kwam, met uitzondering van een beperkte garantiebijdrage van de provincie Noord Holland” (p. 51). Andere onderdelen van het rapport van de NTR komen bij onderzoeksvraag 3 verder ter sprake.

Onderzoeksvraag 2: Opdrachtgevers evaluaties

Welke partijen hebben deze evaluaties laten uitvoeren? Gemeenten, provincies, voormalige ministerie(s) van landbouw en economie (ministeries zijn nu anders georganiseerd). Heeft het ministerie van buitenlandse zaken nog een mate van betrokkenheid?

Het financieel verslag van 14 april 2003 is opgemaakt door de directie van de Floriade, “op verzoek van de gemeente Haarlemmermeer”.

De Nederlandse Tuinbouwraad (NTR) is opdrachtgever van de evaluatie van 14 april 2003. Deze is uitgevoerd door Dynavision Management Consultancy, waarbij wordt opgemerkt dat het onderzoek financieel mogelijk is gemaakt “door bijdragen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Productschap Tuinbouw, de Floriade 2002, de gemeente Haarlemmermeer en Toerisme Recreatie Nederland” (p. 7). Er is voor het onderzoek een begeleidingsgroep in het leven geroepen, bestaande uit mensen van de NTR, de gemeente Haarlemmermeer, de Stichting Floriade, het ministerie van LNV, Recreatie Toerisme Nederland en het Productschap Tuinbouw.

Het rapport ‘Floriade 2002; winst en verlies’, is uitgegeven door de gemeente Haarlemmermeer. De naam van de gemeentelijke projectleider Arnold Huijsmans staat op de binnenflap. Dit rapport put, zoals al gemeld, uit verschillende andere evaluaties.

Uit de onderzochte rapporten blijkt geen betrokkenheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Onderzoeksvraag 3: Evaluaties (NTR)

Hoe kijkt de NTR als medeorganisator terug op de floriades? Welke evaluatie hebben zij gemaakt? welke andere stukken zijn bij de NTR ook voorhanden? Op verzoek is de verdieping richting NTR ingevoegd.

De NTR geeft opdracht voor de ‘Evaluatie Floriade 2002’. Deze wordt uitgevoerd door DynaVision Management Consultancy, met betrokkenheid van verschillende partners (zie onderzoeksvraag 2).

Dit onderzoek betreft een ‘kwalitatieve eindevaluatie’ met als centrale vragen:

- Waarom zijn er minder bezoekers geweest dan verwacht?

- Wat betekent dat specifiek voor het bereiken van de doelstellingen van de Nederlandse Tuinbouwraad en de gemeente Haarlemmermeer?
- Wat kan hieruit worden geleerd?

In het rapport wordt gemeld dat het onderzoek “geen eindoordeel over de totale Floriade 2002 met alle activiteiten en alle betrokken partijen” geeft en ook niet tot doel heeft “een eventuele schuldvraag te beantwoorden” (p. 9).

De evaluatie is gebaseerd op stukken die voornamelijk van de Floriade zelf afkomstig zijn. Daarnaast zijn er 31 interviews gehouden met betrokkenen onder: publieke partners, sponsors/founders, exploitanten, aannemers, intermediairs en vervoerexploitanten.⁶

De algemene conclusie is positief: “De bezoekers waren tevreden, de tuinbouwsector is tevreden, andere betrokken partijen zijn tevreden en de verwachte spin off voor de gemeente Haarlemmermeer is meer dan gerealiseerd. Het exploitatietekort voor de gemeente Haarlemmermeer van naar verwachting Euro 8 miljoen is een onverwachte tegenvaller, maar de vele baten die daar voor de gemeente en de regio tegenover hebben gestaan (en nog staan), doet de balans ook voor de gemeente positief uitslaan” (pagina 5).

De gerealiseerde doelstellingen worden als volgt gepresenteerd, waarbij moet worden opgemerkt dat de onderzoekers de onderliggende documenten niet hebben gezien (pagina 4 en 5):

Tabel 3: Doelstellingen en realisaties Floriade 2002 volgens de NTR evaluatie

Doelstellingen	Realisatie
<i>Promotie van tuinbouwproducten bij consumenten uit binnen- en buitenland door productpresentaties, kennisoverdrachten voorlichting</i>	In algemene zin kan worden gesteld dat de bezoekers aan de Floriade zeer tevreden waren en dat het positieve beeld over de Nederlandse tuinbouw door dat bezoek tenminste bevestigd is. Ook de inzenders zelf zijn van mening dat de imago doelstellingen grotendeels gehaald zijn. Zo vindt 84% van de inzenders dat zijn productassortiment goed onder de aandacht is gebracht van de consument en vindt 76% dat de collectieve presentaties op de Floriade representatief waren voor de tuinbouwsector.
<i>Publiciteit</i>	De Floriade heeft heel veel publiciteit gehad in binnen en buitenland.
<i>Het creëren van een ontmoetingsplaats voor en met (internationale) toeleveranciers en afnemers ten behoeve van zakelijke contacten, promotie en kennisoverdracht</i>	Voor 62% van de vakbezoekers heeft de Floriade aan de verwachtingen voldaan. Voor 61% van de inzenders is deelname voor hun bedrijf richting afnemers en vakgenoten zinvol geweest.
<i>Het bevorderen van het imago van de tuinbouwsector bij</i>	De Floriade heeft bij de burger en de overheid bijgedragen aan tenminste een bevestiging van het bestaande beeld dat de

⁶ De geïnterviewden zijn afkomstig van: ANWB, Amsterdam Tourist Board, Arcadis, Bestuur Stichting Floriade, Connexion, gemeente Haarlem, gemeente Haarlemmermeer, Int. Bloembollen Centrum, Keukenhof, Ministerie LNV, Ministerie V&W/RWS/AVV, Nederlandse Tuinbouwraad, Parkeer Management Nederland, Plant Publicity Holland, Productschap Tuinbouw, provincie Noord-Holland, Rabobank Nederland, RAI Catering, Stichting Floriade, The Decision Group, Toerisme Recreatie Nederland, Voorlichting Groente en Fruit, World of Delights.

<i>overheid en burgers primair uit Nederland door kennisoverdracht</i>	Nederlandse tuinbouwsector bijdraagt aan maatschappelijke doelen. Ook is gebleken dat de Floriade in staat is geweest de beeldvorming van de tuinbouwsector als werkgever positief te beïnvloeden.
--	--

Enkele overige, naar onze mening interessante, conclusies op een rij (hierbij volgen we grotendeels de formuleringen van het rapport):

- Er zijn 2.070.877 miljoen betalende bezoekers naar de Floriade gekomen, waaronder 950.000 miljoen buitenlanders, 1,32 miljoen minder dan geprognosticeerd.
- De bezoekers gaven een gemiddeld rapportcijfer van een 8 (In het rapport zelf blijkt het overigens te gaan over een 3,89 op een vijfpuntschaal, zie pagina 17).
- De exploitatiebegroting ging uit van 2,7 miljoen bezoekers. Als uitgangspunten hiervoor diende de resultaten van Floriade 1992, de aantrekkelijke locatie van Haarlemmermeer en een risicomarge van 10% ten opzichte van de gerealiseerde bezoekersaantallen in Zoetermeer; eerdere prognoses spraken over 3,4 miljoen.
- Een actieve validatie van de prognose bij de potentiële bezoekers [was] wenselijk geweest. Er is niet voor gekozen om de verwachtingen ten aanzien van de bezoekersaantallen te valideren door confrontatie met de consumentenbehoefte.
- Er is gekozen voor een aanbodbenadering die direct gericht was op de Nederlandse consument. Wellicht was een vraagbenadering die de behoefte van de potentiële bezoekers centraal stelt, meer succesvol geweest.
- Communicatiebudget was laag ingezet, dus in dat licht waren de ruim 2 miljoen bezoekers niet slecht.
- De externe factoren, zoals het weer, de economie en de invoering van de Euro hebben in het algemeen vrij weinig invloed gehad op de achterblijvende bezoekersaantallen.
- De communicatie in Nederland, die primair gericht was op de 40+ doelgroep met tuinaffiniteit, is redelijk effectief geweest. De bezoeken van gezinnen en 40- waren minder groot dan verwacht.
- Het is opvallend dat in de aanloop naar het evenement de Floriadeorganisatie geen waarschuwingen of signalen heeft ontvangen over mogelijk te hoge ambities die hadden kunnen leiden tot bijstelling van het beleid.
- De tegenvallende bezoekersaantallen hebben veel (media)aandacht gekregen, waarbij andere kwaliteiten en resultaten veelal buiten beeld zijn gebleven.
- Uiteraard is het verwachte exploitatieverlies van Euro 8 miljoen voor de gemeente een tegenvaller, maar als dit beschouwd wordt als een extra investering, ook dan blijft de balans ten aanzien van de Floriade 2002 voor de gemeente nog steeds positief.
- De tuinbouwsector oordeelt positief over de Floriade 2002.

De leerpunten zijn vervolgens:

- Stimuleer ondernemerschap. De uitbesteding van alle risicodragende activiteiten door de Floriade 2002 heeft geleid tot een zekere mate van afhankelijkheid van derden en intern tot een beheerscultuur.
- Het ruimer begroten van marketing activiteiten had wellicht eerder in het proces geleid tot beter inzicht in de hiervoor genoemde kosten en baten.

- Het gekozen organisatiemodel voor Floriade 2002 heeft ook geleid tot een grote afhankelijkheid van verschillende adviseurs die vanuit verschillende belangen opereerden.
- Eén risicovolle activiteit is niet of ten dele uitbesteed, namelijk de 'verkoop' van de Floriade aan de consumentenmarkt.
- Andere structuur overwegen. In de Floriade-2002-structuur lag het exploitatierisico bij de gemeente. Dat heeft er toe geleid dat andere financieel betrokken partijen zich minder verantwoordelijk voelden - of konden maken - voor het collectieve belang. Wellicht is dat met een andere (juridische) structuur beter te ondervangen.
- Stem de competenties van het management af op de organisatie behoefte van de Floriade.
- Gezien het feit dat er naar aanleiding van Floriade 2002 veel evaluaties worden gemaakt, is het wellicht zinvol om te overwegen de doelstellingen waar mogelijk te kwantificeren.
- De Floriade heeft zeker bijgedragen aan het imago van de tuinbouwsector. Echter, in welke mate en of dat voldoende is in relatie tot de gepleegde investeringen, kan in dit onderzoek niet worden vastgesteld. Er waren immers geen kwantitatieve doelen gesteld, noch was er sprake van een nulmeting of een eindmeting.
- Wil de Floriade grote aantallen bezoekers blijven trekken dan is aandacht voor attractiviteit, spraakmakendheid en spektakel van belang.
- Breng de markt in beeld in relatie tot kosten/baten.
- De marktbenadering door middel van *concepting* de tijd geven.
- Floriade als merk in de markt houden en exploiteren.

Onderzoeksvraag 4: Redenen voor organiseren Floriade

Waarom hebben Haarlemmermeer en Zoetermeer ervoor gekozen om mee te doen aan de floride?

In de evaluatie van de NTR staat dat de kandidaatstelling van Haarlemmermeer als volgt is gemotiveerd (p. 48): De Floriade 2002:

- Stimuleert en geeft nieuwe impulsen aan de regionale samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven;
- Markeert en stimuleert twee omvangrijke landschapsontwikkelingen, namelijk:
-De structuurvisie 'De Groene Ruimte' (westelijk deel Haarlemmermeer);
-Plan van aanpak Luchthaven Schiphol (noordelijk deel Haarlemmermeer);
- Geeft een extra accent aan de viering van het 150-jarig bestaan van Haarlemmermeer in 2002;
- Levert een bijdrage aan het totstandkomen van een wervend woon en leefmilieu;
- Versterkt de internationale positionering;
- Heeft een versnellend effect op de totstandkoming van geplande infrastructuur.

Daarnaast geeft een Floriade in het algemeen (p. 49):

- De mogelijkheid tot opwaardering van bestaande, en realisering van nieuwe voorzieningen voor openluchtrecreatie, toerisme en natuurontwikkeling;
- Een vergroting van de naamsbekendheid van de gemeente in binnen- en buitenland;
- Een krachtige impuls aan de werkgelegenheid in de regio”.

In het NTR rapport worden nog wat andere citaten aangehaald. Uit het raadsbesluit om de Floriade te organiseren staat dat de gemeenteraad de overtuiging heeft dat: “de Floriade nieuwe kansen bood voor de Haarlemmermeer: positieve publiciteit, impuls voor het bedrijfsleven, toerisme, infrastructuur en een (recreatieve) kwaliteitsverbetering voor de leefbaarheid van de Haarlemmermeer”. En in het projectplan wordt de doelstelling als volgt omschreven: “Een grootschalig promotie- en cultuurproject als de Floriade is van eminent belang voor een evenwichtige ontwikkeling van de gemeente Haarlemmermeer” (beide citaten op p. 49).

Onderzoeksvraag 5: Redenen voor afzien kandidatuur

Om welke redenen hebben de aanvankelijke kandidaat-gemeenten: Arnhem, Drechtsteden en Rotterdam afgezien van de organisatie van de Floriade?

Voor het organiseren van de Floriade 2012 waren aanvankelijk zeven kandidaten, waarvan er vier werden uitgenodigd door de NTR om een bidbook in te dienen. Drie van deze kandidaten trokken hun kandidatuur in (Arnhem, Drechtsteden en Rotterdam), zodat uiteindelijk de regio Venlo als enige overbleef en de tentoonstelling mocht organiseren.

Hieronder volgt een beknopte reconstructie van het verloop van de besluitvorming bij de vier genoemde kandidaten. Bij deze reconstructie is gekozen voor het perspectief van de betreffende gemeenteraad of –raden, die uiteindelijk het besluit moesten nemen om de kandidatuur voor de Floriade 2012 al dan niet te handhaven.

Arnhem

De Gemeenteraad van Arnhem heeft op 2 februari 2004 ingestemd met een haalbaarheidsstudie naar de Floriade 2012. Op basis van dit raadsbesluit heeft de gemeente Arnhem zich op 13 februari 2004 formeel ingeschreven als kandidaat voor de Floriade 2012. Op 19 juli 2004 heeft de raad kennis genomen van een zogenoemde ‘Tussenbalans’ en ingestemd met het opstarten van de bidbookfase. In de maanden daarna is een concept bidbook opgesteld. Dit bidbook bevat een concept begroting met een raming van de kosten en een prognose van de opbrengsten, alsmede een vrij uitgebreide risicoparagraaf.

Op 20 oktober 2004 is dit concept bidbook geagendeerd in de raadscommissie Volkshuisvesting, Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). In het bijbehorende raadsvoorstel, stelt het college van B&W voor om het bidbook niet in te dienen, en daarmee af te zien van verdere kandidaatstelling. Dit wordt in het betreffende raadsvoorstel als volgt gemotiveerd: “Ondanks intensief overleg, op hoog niveau en tot het laatste moment, is het niet gelukt toezeggingen en garanties toegezegd te krijgen van verschillende partijen. Dit betekent dat het tekort vooralsnog niet is afgenomen tot een voor de gemeente aanvaardbaar niveau. En dat is voor college een te groot risico in een periode dat de stad verschillende ambitieuze plannen (in uitvoering) heeft én de gemeente zelf aan de vooravond staat van een bezuinigingsoperatie.”

Het tekort op de begroting betreft de ontwikkeling van het Floriade-terrein. Voor de exploitatie van het evenement is een sluitende begroting voorzien. Voor de gemeente Arnhem was het belangrijkste argument om de kandidatuur in te trekken: het risico dat de

financiële bijdragen van de partners aan de ontwikkeling van het terrein niet (geheel) worden gerealiseerd, en het daardoor ontstaande tekort voor rekening van de gemeente komt.

Drechtsteden

Het samenwerkingsverband 'Drechtsteden' bestaat in 2004 uit zeven gemeenten, te weten: Alblasterdam, Dordrecht, 's-Gravendeel, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Het betreft een bestaand samenwerkingsverband, waarbinnen op verschillende terreinen wordt samengewerkt, waaronder de gezamenlijke kandidatuur voor de Floriade 2012. Op het moment dat Drechtsteden wordt uitgenodigd om een bidbook in te dienen, hebben twee gemeenten zich op het specifieke punt van de Floriade al uit de samenwerking teruggetrokken. In de gemeenten Papendrecht en Sliedrecht heeft de gemeenteraad geen goedkeuring verleend aan een bijdrage aan het opstellen van een bidbook.

In de overige vijf gemeenten is in de periode juni/juli 2004 wel door de gemeenteraden ingestemd met het vervaardigen van een bidbook. Het bidbook is vervolgens ook daadwerkelijk vervaardigd, en op 1 oktober 2004 wordt het bidbook Floriade Drechtsteden ter besluitvorming voorgelegd aan de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden van de vijf gemeenten. Om de kandidatuur van Drechtsteden definitief te maken, is instemming van elk van de vijf gemeenteraden vereist.

De gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht vergadert op 25 oktober 2004 als eerste over het voorstel tot het indienen van het bidbook. De raad verwerpt het voorstel met 13 stemmen tegen en 6 voor. Naast de financiële risico's worden het verstoren van de zondagsrust en de milieu-aspecten genoemd als argumenten.

De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht is in financiële zin slecht een kleine partij in de samenwerking, maar het beoogde hoofdterrein voor de Floriade ligt binnen deze gemeente. Met het besluit van Hendrik-Ido-Ambacht om niet te participeren, valt de bodem onder het bidbook weg. De gezamenlijke colleges van de vijf gemeenten besluiten daarom dat het organiseren van de Floriade 2012 door Drechtsteden niet langer mogelijk is.

Rotterdam

Op 6 februari 2004 heeft het college van B&W van Rotterdam besloten zich samen met de gemeenten Westland, Maassluis en Rozenburg kandidaat te stellen voor de organisatie van de Floriade 2012. De gemeenteraad werd hierover per brief geïnformeerd. Nadat Rotterdam ook feitelijk werd uitgenodigd om een bidbook in te dienen, werd een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en vervolgens een second opinion ingewonnen bij een derde partij. Op basis hiervan concludeert het college dat de financiële risico's niet aanvaardbaar zijn: "Geconcludeerd kan worden dat wij nog altijd geloven in het ontwikkelde concept voor de Floriade, inclusief de voorstellen voor het green trade/science park. Niettemin achten wij de uitvoering van het concept niet verantwoord, gezien de te forse risico's die met dit vernieuwende Floriade-concept samenhangen, en die slechts gedeeltelijk beheersbaar zijn. Zeker ook gegeven het feit dat aannames moeten worden gedaan die 8 jaar van te voren niet kunnen worden getest."

In tegenstelling tot de gemeente Arnhem heeft Rotterdam juist wel een sluitende begroting voor de ontwikkeling van het gebied, maar wordt er een substantieel risico voorzien op de exploitatie: “Ten aanzien van de Floriade-exploitatie zelf gaf het NIB aan dat gerekend moest worden met een financieel tekort van tussen de 5 en 16 miljoen, maar met een optellend risico (bij tegenvallende bezoekersstromen) zou een potentieel tekort van 33 miljoen kunnen ontstaan.”

Daarnaast speelt het feit een belangrijke rol, dat binnen het Rotterdamse Floriade-concept was voorzien in de bouw van een ambitieus en blijvend complex, “Green Trade Park”.

Voor de gemeente Rotterdam was het belangrijkste argument om de kandidatuur in te trekken: het verwachte financiële risico op de exploitatie van het evenement. Wat opvalt, is dat een tegenvallend bezoekersaantal als een groot risico wordt benoemd. Uit de toelichting blijkt verder dat er vraagtekens zijn bij de restwaarde van het te ontwikkelen complex als gevolg van mogelijke veranderingen in de vastgoed- / kantorenmarkt.

Vergelijking van kengetallen

Het terugtrekken van de kandidatuur was bij de drie betreffende kandidaten (mede) gebaseerd op de inschatting dat het organiseren van de Floriade aanzienlijke financiële risico's met zich mee zou brengen. Deze afweging is bij elk van de kandidaten gebaseerd op een complex van aannames en prognoses. In onderstaande tabel zijn een aantal kengetallen op een rij gezet, die het mogelijk maken om de aannames die de vier kandidaten destijds maakten, met elkaar te vergelijken.

Tabel 3: Kengetallen kandidaten 2012; bedragen / aantallen x 1.000.00 ⁷

		Arnhem	Drechtsteden	Rotterdam	Venlo
ontwikkeling terrein	Inkomsten ⁸	27.1	26.2		10.0
	bijdrage gem.	9.0	18.1		22.5
	uitgaven	64.6	44.2		35.0
	saldo	-28.5	0.0	0.0	-2.5
exploitatie	Inkomsten ⁹	29.4	62.8		37.5
	bijdrage gem.	0.0	1.6		0.0
	uitgaven	28.4	64.4		35.0
	saldo	1.0	0.0	-16.0	2.5
totalen	bijdrage gem.	9.0	19.7		22.5
	saldo	-27.5	0.0		0.0
prognose bezoekers	aantal	1.5	2.6		2.0

⁷ De bronnen kennen verschillende indelingen van de begroting. De weergave in deze tabel is een interpretatie van de auteurs.

⁸ Exclusief bijdrage organiserende gemeente(n)

⁹ Exclusief bijdrage organiserende gemeente(n)

Kandidaten Floriade 2022

Hoewel het strikt genomen buiten de kaders van de onderzoeksvraag valt, is het toch interessant om ook nog even de doorkijk te maken naar de kandidaten voor de Floriade 2022. In het licht van het hierboven geschetste beeld is het interessant om te constateren dat de vier kandidaten die in 2012 werden uitgenodigd om een bidbook uit te brengen voor de organisatie van de Floriade 2022, ook alle vier feitelijk een bidbook inleverden en daarmee hun kandidatuur definitief maakten. Deze kandidaten zijn:

- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Almere
- Regio Boskoop
- Gemeente Rotterdam

Ondanks de economische crisis en de financiële uitdagingen waar veel gemeenten zich voor gesteld zien, durven alle kandidaten het kennelijk aan om de risico's, die het organiseren van een dergelijk groot evenement altijd met zich meebrengt, te dragen.

Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de bidbooks voor de Floriade 2022 moesten worden ingediend op 1 juli 2012. De Floriade 2012 was toen nog gaande en het uiteindelijke (financiële) resultaat was nog niet bekend.

Een interessant detail is, dat drie van de vier genoemde kandidaten al eerder de Floriade hebben georganiseerd, en/of daarvoor kandidaat waren. In Amsterdam vonden de Floriade's van 1972 en 1982 plaats. Onder de regio Boskoop valt ook de gemeente Zoetermeer, waar de Floriade van 1992 werd gehouden. Rotterdam organiseerde de eerste Floriade in 1960, en was kandidaat voor de Floriade van 2012. Daarmee staat voor bijna alle gemeenten die eerder een Floriade organiseerden, vast dat zij dit kennelijk voor herhaling vatbaar achten.

Onderzoeksvraag 6: Spin off

In hoeverre is er onderzoek gedaan in de Haarlemmermeer en Zoetermeer naar de spin-off van de floriades? Wanneer zijn deze onderzoeken verricht direct na afsluiting van de Floriade of verder in de tijd?

“Spin-off” wordt gebruikt als verzamelterm voor het samenstelsel van (macro-)economische effecten die direct of indirect voortvloeien uit de organisatie van een groot evenement als de floriade. Een deel van deze effecten is concreet meetbaar ('harde effecten'), terwijl een ander gedeelte wel benoembaar / aanwijsbaar is, maar veel moeilijker te kwantificeren ('zachte effecten'). Onderstaand overzicht geeft de belangrijkste (maar zeker niet alle) effecten weer:¹⁰

directe investeringen	Met name in de jaren voorafgaand aan en tijdens het evenement vinden grote investeringen plaats die direct gerelateerd zijn aan het evenemententerrein en de directe omgeving. Daarbij valt te denken aan de inrichting van het
-----------------------	---

¹⁰ Het overzicht is een synthese van verschillende rapporten over de spin off van (onder andere) eerdere Floriades.

terrein (groen en infra), de directe toegangswegen en aanpalende voorzieningen, maar ook aan de bouw van landmarks en paviljoens. Ook organisatie- en exploitatiekosten moeten hiertoe gerekend worden. Deze investeringen vertalen zich in werkgelegenheid en omzet voor het bedrijfsleven. Dit effect is concreet af te meten aan het investeringsvolume.

indirecte investeringen

De ontwikkeling van het evenemententerrein heeft vaak een vliegwiel-effect op andere investeringen. Daarbij moet met name gedacht worden aan versnelde of verhoogde investeringen in de ruimtelijke ontwikkeling van de omgeving, of het aanleggen van infrastructuur. Men kan echter ook denken aan ondernemers die extra investeringen plegen anticiperend op extra omzet en/of bezoekers tijdens het evenement. Ook deze investeringen vertalen zich in werkgelegenheid en omzet voor het bedrijfsleven en zijn concreet af te meten aan het investeringsvolume.

bestedingen

Een belangrijke component tijdens het evenement zelf zijn de (bezoekers-) bestedingen. Deze bestedingen vinden zowel op het terrein als daarbuiten plaats. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om bestedingen in de detailhandel, de reis- en vervoerbranche en de dag- en verblijfshoreca. Dit is een tijdelijk effect, dat doorgaans wordt gemeten via bezoekersenquêtes, maar zich ook kan doorvertalen in (tijdelijke) werkgelegenheidseffecten en bijvoorbeeld verhoogde inkomsten uit toeristenbelasting.

naamsbekendheid

Het organiseren van een internationaal evenement heeft een verhogend (en normaliter positief) effect op de naamsbekendheid van de organiserende gemeente(n) en de regio. Dit effect treedt met name op tijdens de looptijd van het evenement, maar ten dele ook al in de aanloop. Dit effect zal deels blijvend zijn, maar deels ook na afloop van het evenement geleidelijk weer afnemen. Naamsbekendheid is concreet meetbaar, voor, tijdens en na afloop van het evenement. Het is echter niet mogelijk om een waterdichte vertaling te maken naar de economische waarde. De waarde van naamsbekendheid wordt wel eens uitgedrukt in de kosten die gemaakt zouden moeten worden om een vergelijkbaar effect te realiseren middels een marketingcampagne. Ook negatieve naamsbekendheid is uiteraard mogelijk.

vestigingsklimaat

In het verlengde van het effect op de naamsbekendheid van een gemeente of regio, ligt het effect op het imago van het betreffende gebied als vestigingsplaats voor zowel bewoners als bedrijven. Een positieve beeldvorming kan het gebied aantrekkelijker maken als vestigingsplaats. Ook de ruimtelijke ontwikkelingen die voortvloeien uit een evenement kunnen hier

echter aan bijdragen. Deze effecten treden voornamelijk op in de periode na afloop van het evenement. Ze zijn in principe meetbaar te maken middels onderzoek, maar nauwelijks in een economische waarde uit te drukken. Naarmate er meer tijd verstrijkt, wordt het bovendien steeds lastiger om na te gaan in hoeverre veranderingen in het imago van een gebied en de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats nog toe te schrijven zijn aan het evenement, en in hoeverre andere factoren / ontwikkelingen een rol spelen.

Samenwerkingsverbanden De organisatie van een evenement als de Floriade zorgt voor het ontstaan van nieuwe en het versterken van bestaande relaties op regionaal, nationaal en internationaal niveau. Enerzijds komt dit door de samenwerking die tussen de verschillende betrokkenen ontstaat bij het voorbereiden en exploiteren van het evenement, anderzijds doordat het evenement dienst doet voor de ontvangst van (handels-)delegaties uit binnen- en buitenland. Het ligt in de rede om te veronderstellen dat dergelijke contacten en samenwerkingsverbanden een positief economisch effect hebben. Dit effect treedt hoofdzakelijk op na afloop van het evenement en op langere termijn. Het is lastig concreet aan te tonen dat dergelijke effect direct voortvloeien uit het evenement.

Samenvattend kan worden gesteld dat de 'hardere' economische effecten zich vooral voor en tijdens het evenement voordoen, terwijl de wat zachtere effecten tijdens maar vooral ook na afloop van het evenement voordoen. Van belang is daarbij dat het moeilijker wordt om een causaal verband te leggen tussen het evenement en waarneembare economische ontwikkelingen, naarmate er meer tijd verstreken is sinds het einde van het evenement.

Spin off in Zoetermeer

Over de spin off van de Floriade 1992 geeft de NTR het volgende aan: “Berekend is dat de Floriadebezoeker bovenop de bestedingen op de Floriade zelf voor een bedrag van 900 miljoen gulden in Nederland besteed heeft, waarvan 300 miljoen in Zuid-Holland”.¹¹

Van Leeuwen beschrijft in zijn artikel de spin off van deze floriade als volgt: “De Floriade 1992 heeft vooral Zoetermeer een enorme naamsbekendheid opgeleverd. Plus een prachtige (zeer rendabele) wijk tegen een uiteindelijk bescheiden tekort. Van de 3,3 miljoen bezoekers aan het tot nu toe het grootste dagrecreatieobject kwamen er circa 1 miljoen uit het buitenland. Wereldwijd werden de sterke punten van Nederland als toeristische bestemming benadrukt. Een nationaal economische spinoff van € 408 miljoen bestedingen van binnen- en buitenlandse bezoekers. 28% van alle buitenlandse bezoekers kwamen uitsluitend vanwege de Floriade naar Nederland hetgeen een toeristische impuls genereerde van € 80 miljoen, waarvan € 22 miljoen in Zuid Holland. Het Ministerie van Financiën heeft aan BTW bijna € 50 miljoen gevangen. Plus nog eens een bedrag van € 50 tot 100 miljoen

¹¹ E-mail NTR d.d. 02-09-2013

aan extra inkomsten uit inkomsten- en vennootschapsbelasting. Economische effecten van een dergelijk evenement, zoals vergroten van de werkgelegenheid en bevordering van de handel in onder meer tuinbouwproducten, brengen ons tot de conclusie dat ook grote evenementen in Nederland lonen. De uitstraling van deze Floriade in termen van vrije publiciteit via televisie en andere media is becijferd op vele tientallen miljoenen euro. Dit geeft een beeld van de immense uitstraling ten gunste van Zoetermeer en Den Haag, maar ook voor de gehele Randstad, die wij tegenwoordig graag Deltametropool noemen. Kortom, de Floriade was een gezamenlijk gedragen initiatief tussen Zoetermeer en Den Haag met een overweldigende spin-off.”

De bronnen waaruit deze gegevens afkomstig zijn, hebben we helaas niet kunnen achterhalen. Het is daardoor ook onbekend op welke momenten er destijds onderzoek is gedaan naar de spin off.

Spin off in Haarlemmermeer

Over de spin-off van de Floriade 2002 wordt gerapporteerd in zowel de evaluatie van de NTR als het ‘winst en verlies’ document van de gemeente. Beide onderzoeken dateren van april 2003, ongeveer een half jaar na het einde van de Floriade.

In de gemeentelijke evaluatie wordt voor wat betreft de *economische spin-off* geconcludeerd dat “De gemeente Haarlemmermeer heeft met Floriade 2002 een geweldige financiële en toeristische dienst bewezen aan het eigen gemeentelijke bedrijfsleven, aan de regio Amsterdam – Haarlem en aan de BV Nederland, dankzij een eenmalige bestedingsimpuls door de ruim 2 mln bezoekers van € 500 mln. Verreweg het grootste deel hiervan komt van de 945.000 buitenlandse bezoekers, het aantal dat ook van te voren was geprognosticeerd” (p. 50).

In het gemeentelijk document wordt voor wat betreft de *promotie gemeente Haarlemmermeer* geconcludeerd dat “Waar andere gemeenten soms een miljoen kostende campagne moeten starten om aan ‘city marketing’ te kunnen doen, kon Haarlemmermeer meeliften op de hausse aan publiciteit, gegenereerd door de budgetten van de Floriade en van het grote aantal sponsors. Voor een stijging van de naamsbekendheid van 19 naar 55 % is – volgens deskundigen uit de communicatiewereld voor een commercieel merk doorgaans een investering in communicatiekracht nodig van enige tientallen miljoenen Euro’s” (p. 50). Van Leeuwen spreekt in zijn artikel zelfs over een toename van de naamsbekendheid van Haarlemmermeer naar ruim 60%. Tevens heeft hij positieve informatie over de economische spin off: “ook in economische zin genereerde de Floriade *spin-off*. Alleen al de 3.500 mensjaren werk (direct en indirect) die de Floriade heeft opgeleverd, waarvan 800 mensjaren direct in de regio”.

Al eerder is echter wel geconstateerd dat het aantal extra overnachtingen in de gemeente beperkt is gebleven: “Tevens blijkt dat de Floriade nauwelijks tot extra overnachtingen leidt (aanvankelijke extra bijtelling in 2002 ad € 621.000,-). Om deze redenen wordt de opbrengst voor de toeristenbelasting 2002 negatief bijgesteld met € 1.285.000,-“ (nota van de bestuursdienst van de gemeente, 29 oktober 2002).

Onderzoeksvraag 7: Spin off (NTR)

In hoeverre zijn er onderzoeken of andere stukken beschikbaar bij de NTR die betrekking hebben op de spin-off?

De evaluatie uitgevoerd in opdracht van de NTR (door DynaVision Management Consultancy) nuanceert de tegenvallende bezoekersaantallen en daarmee samenhangende negatieve (media)aandacht. Volgens het rapport staan tegenover de circa Euro 8 miljoen exploitatie tekort vele baten. Het rapport meldt:

- *“Nationale en internationale promotie van de gemeente Haarlemmermeer en haar regio:* Het imago van de gemeente is fors gestegen. Zo steeg in Nederland de naamsbekendheid van 19% naar 55%”. In het rapport staat echter niet hoe dit gemeten is.
- *“Directe (tijdelijke) economische spin off voor de gemeente en haar regio:* Het Haarlemmermeerse bedrijfsleven heeft circa Euro 32 miljoen kunnen investeren in de Floriade 2002”. Elders in het rapport staat daar een toelichting voor: “Een deskundige inschatting van deze direct toerekenbare economische spin off voor bedrijven uit de gemeente Haarlemmermeer levert een bedrag op van circa Euro 32,5 miljoen op. Het betreft onder andere de volgende activiteiten: aanleg park, tentoonstellingsexpeditie, horeca, medische diensten, kantoor / organisatie (Bron: Stichting Floriade)” (p. 53). Het is echter niet duidelijk om wiens deskundige inschatting het gaat.
- *“Directe (tijdelijke) toeristische spin off voor de BV Nederland:* Ruim Euro 500 miljoen aan toeristische bestedingen.” Ook hier staat elders in het rapport een toelichting: “Van de buitenlandse bezoekers die speciaal voor de Floriade naar Nederland zijn gekomen, is het totale bestedingsbedrag Euro 207 miljoen; Alle buitenlandse Floriade bezoekers tezamen hebben bijna Euro 460 miljoen in Nederland uitgegeven; Voor de Nederlandse bezoekers die speciaal voor de Floriade op stap gingen, geldt een netto bestedingseffect van Euro 42 miljoen” (p. 54).
- *“Structurele voorzieningen voor de gemeente en de regio:* De Floriade 2002 heeft de aanleg van de N205 en de Zuid Tangent versneld en een extra areaal aan recreatieve voorzieningen en groen (200 hectare) opgeleverd. Een positieve kanttekening daarbij is dat de Zuid Tangent dankzij de Floriade promotie ook erg veel gebruikt is, wat heeft bijgedragen aan het huidige succes van de Zuid Tangent en het OV-gebruik in de regio.”
- *“Eindbestemming:* Het “Dak”, het paviljoen van Haarlemmermeer en Big Spotters Hill zijn blijvende voorzieningen die in de nabije toekomst economische activiteiten en werkgelegenheid zullen opleveren.”
- *“Tijdelijke -werkgelegenheid:* De Floriade 2002 heeft aan tijdelijke directe werkgelegenheid 750 - 1.000 Fte's opgeleverd.” Deze uitspraak wordt elders in het rapport toegelicht: “De tijdelijke werkgelegenheid tijdens de opbouw, de afbouw en de exploitatie (op basis van twee shifts) wordt geschat op 750 – 1000 mensjaren (fte). Het betreft dan alle medewerkers van exploitanten, inzenders, aannemers, de Stichting Floriade, etc. Een (achteraf niet meer te specificeren) deel van deze medewerkers is afkomstig uit de gemeente Haarlemmermeer (p. 57).

In het rapport zelf wordt ook geconcludeerd dat verschillende zaken niet of slechts zeer moeizaam te meten zijn: “De effecten voor wat betreft de doelstelling om Haarlemmermeer als vestigingsplaats te promoten zijn alleen op langere termijn vast te stellen. Op dit moment onderzoekt Indonesië vestigingsmogelijkheden in Haarlemmermeer voor een nieuwe Europees project en is ID&T op het idee gekomen om de locatie Floriade te gebruiken voor het dance festival “Mystery land” in augustus 2003. De gemeente heeft talloze groepen politici, bestuurders en bedrijven, uit binnen- en buitenland op de Floriade ontvangen. Onder andere uit Amerika, Japan, China en Taiwan, landen van waaruit belangrijke bedrijven zich in Nederland kunnen vestigen. Of dit zich vertaalt in toekomstige interesse voor Haarlemmermeer, zal de toekomst uitwijzen” (NTR, pagina 52).

Ook zijn op het moment van openbaarmaking van het rapport de afwegingen omtrent de eindbestemming van het Floriade terrein als recreatief/toeristisch eindproduct nog niet afgerond. Een algemene conclusie omtrent spin off is dan ook dat: “Op alle doelstellingen heeft de Floriade aan de verwachtingen van de gemeente voldaan en er is zelfs meer gerealiseerd dan oorspronkelijk werd beoogd. Aangetekend moet worden dat de genoemde doelstellingen in veel gevallen niet kwantitatief geformuleerd zijn, hetgeen een sluitende analyse niet mogelijk maakt” (p. 58).

Ten slotte heeft de gemeente ook een eigen paviljoen gehad. De kosten daarvan bedroegen circa 4 miljoen Euro. De onderzoekers citeren vervolgens uit het gemeentelijke rapport: “De gemeente concludeert dat het paviljoen tijdens de Floriade een prominente functie heeft vervuld; ruim 1 miljoen personen hebben een bezoek gebracht aan het paviljoen en de gemeente heeft er zo'n 5.000 relaties uit binnen- en buitenland ontvangen” (p. 58).

Onderzoeksvraag 8: Werkgelegenheid

Worden de aspecten van de werkgelegenheidsontwikkeling en de public private partnership ook meegenomen?

In de evaluatie in opdracht van de NTR gaat het enkel over direct aan Floriade gerelateerde werkgelegenheid: “De tijdelijke werkgelegenheid tijdens de opbouw, de afbouw en de exploitatie (op basis van twee shifts) wordt geschat op 750 – 1000 mensjaren (Fte). Het betreft dan alle medewerkers van exploitanten, inzenders, aannemers, de Stichting Floriade, etc. Een (achteraf niet meer te specificeren) deel van deze medewerkers is afkomstig uit de gemeente Haarlemmermeer” (pagina 57).

Onderzoeksvraag 9: Spin off in vergelijking tot Venlo

Hoe verhoudt deze spin-off zich tot de spin-off van de floriade van de regio Venlo?

Gegevens over de spin-off van de Floriade 2012 waren ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet beschikbaar. Hier wordt separaat onderzoek naar verricht.

Conclusies

Evaluaties

- Over de Floriade in Zoetermeer, gehouden in 1992, is weinig informatie voorhanden. Uit gegevens van de NTR blijkt dat er 3,3 miljoen bezoekers waren, waarvan 40% in het buitenland. De exploitatie was 113 miljoen gulden. Het verlies was 9 miljoen gulden.
- De Floriade in Haarlemmermeer vond plaats van april tot en met oktober 2002. Ongeveer een half jaar na de sluiting volgen de volgende documenten/evaluaties: het 'Voorlopig Resultaat Stichting Floriade 2002' van de Floriade directie (14 april 2003), de evaluatie in opdracht van de NTR (14 april 2003) en de evaluatie van de gemeente (6 mei 2003).
- De conclusies van de gemeente over die Floriade is positief: "De financiële doelstelling van een minimaal sluitende begroting is niet gehaald. De overige doelstelling van de gemeentelijke promotie, de economische spin-off en de duurzame infrastructuur zijn wel gerealiseerd" (p. 49).
- De algemene conclusie van de NTR is ook positief: "De bezoekers waren tevreden, de tuinbouwsector is tevreden, andere betrokken partijen zijn tevreden en de verwachte spin off voor de gemeente Haarlemmermeer is meer dan gerealiseerd. Het exploitatietekort voor de gemeente Haarlemmermeer ... is een onverwachte tegenvaller, maar de vele baten die daar voor de gemeente en de regio tegenover hebben gestaan (en nog staan), doet de balans ook voor de gemeente positief uitslaan" (p. 5).
- Volgens het document van de directie is het uiteindelijke tekort van de Floriade 7,2 miljoen Euro (het document van de NTR spreekt al over 8 miljoen), waarvan het grootste deel (6,7 miljoen Euro) is toe te schrijven aan de tegenvallende inkomsten uit kaartverkoop.

Spin off

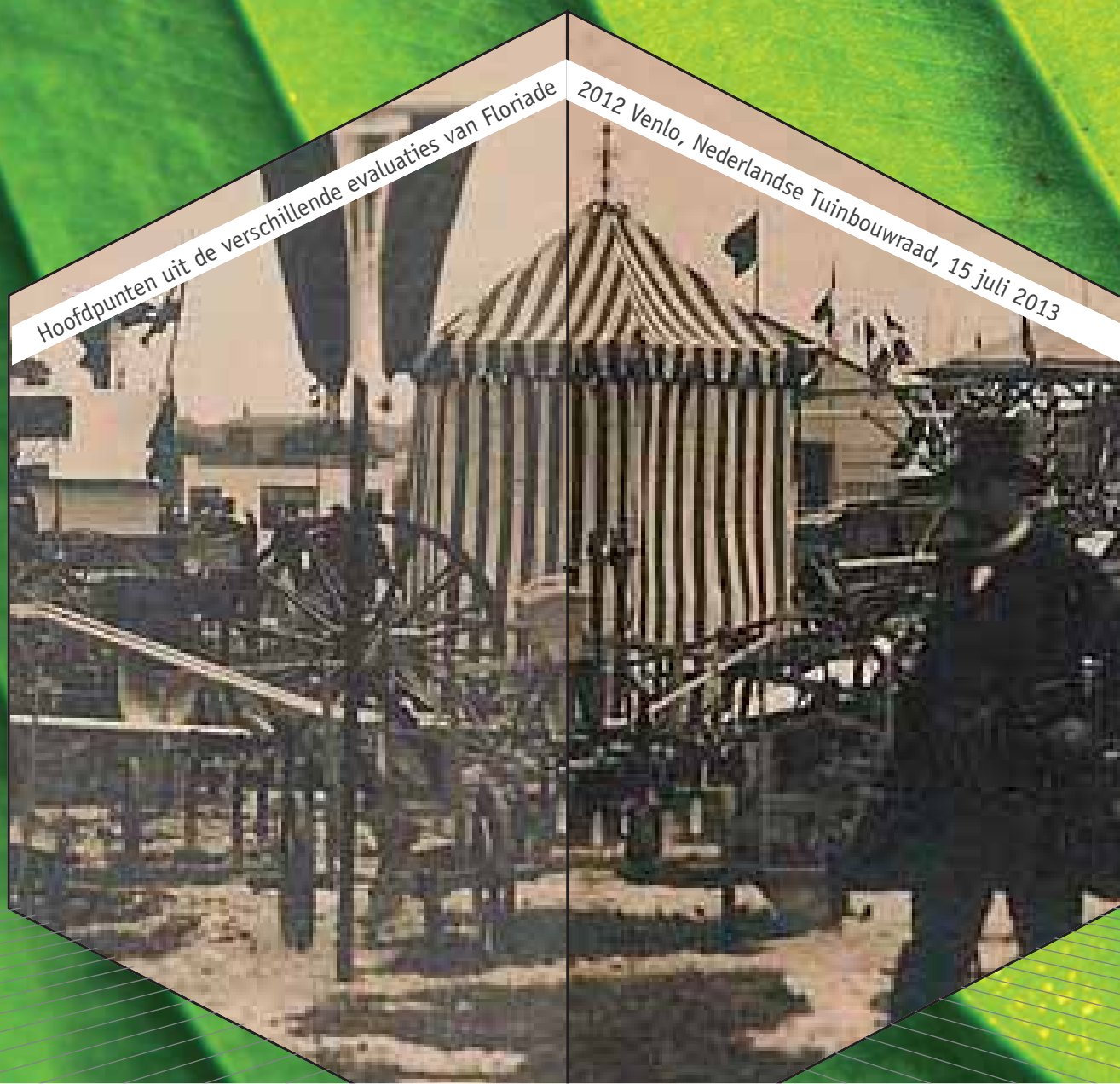
- De Floriade 1992 in Zoetermeer trok 3,3 miljoen bezoekers, waarvan 40% uit het buitenland. Berekend is dat de Floriadebezoeker bovenop de bestedingen op de Floriade zelf voor een bedrag van 900 miljoen gulden in Nederland besteed heeft, waarvan 300 miljoen in Zuid-Holland.
- De Floriade 2002 in Haarlemmermeer telde bijna 2,1 miljoen betalende bezoekers, waarvan 46% uit het buitenland. De directe economische spin-off voor het bedrijfsleven in de regio bedroeg 32 miljoen euro aan investeringen. De directe toeristische spin-off in Nederland is berekend op ruim 500 miljoen euro. Daarnaast was er sprake van tijdelijke werkgelegenheid van 750 tot 1000 fte's.
- Er is daarnaast sprake van spin off op langere termijn, maar deze is moeilijker meetbaar.

Kandidaten 2012/2022

- Voor de gemeente Arnhem was het belangrijkste argument om de kandidatuur in te trekken: het risico dat de financiële bijdragen van de partners aan de ontwikkeling van het terrein niet (geheel) worden gerealiseerd, en het daardoor ontstane tekort voor rekening van de gemeente komt.

- Het intrekken van de kandidatuur van Drechtsteden werd veroorzaakt door het wegvallen van een kleine, maar noodzakelijke partner in de samenwerking, en was gebaseerd op meerdere argumenten, waaronder een inschatting van de financiële risico's.
- Voor de gemeente Rotterdam was het belangrijkste argument om de kandidatuur in te trekken: het verwachte financiële risico op de exploitatie van het evenement.
- Voor het organiseren van de Floriade 2022 bestond voldoende belangstelling. Vier kandidaten leverden een bidbook in.
- De inschatting van Venlo wat betreft de verwachte bezoekersaantallen ligt in dezelfde orde van grootte als bij de andere kandidaten.

Bijlage D



Hoofdpunten uit de verschillende evaluaties van Floriade

2012 Venlo, Nederlandse Tuinbouwraad, 15 juli 2013

BIJLAGE D

HOOFDPUNTEN UIT DE VERSCHILLENDE EVALUATIES VAN FLORIADE 2012 VENLO

Besturing en organisatie

De besturingsstructuur van Floriade 2012 waarbij gekozen is voor een besloten vennootschap en een stichtingsbestuur als 'aandeelhoudersvergadering', heeft voldaan. De NTR is met de regio en de Floriade BV summiere overeenkomsten aangegaan, die redelijk voldaan hebben; op een enkel onderdeel zijn zij cruciaal gebleken (bijvoorbeeld bij het verschil van inzicht over 'zakelijke evenementen'), op andere onderdelen was de inhoud te beperkt om er goed op terug te kunnen vallen. Op een aantal onderdelen van de structuur, en dan met name m.b.t. bezetting en werking, dienen de betrokken partijen alert te zijn.

Waar op uitvoerend vlak het contact met de Floriade werkorganisatie in Venlo goed was (met name dank zij de tussenpersonen Mauritz en Koehorst) liet dat op directie-niveau te wensen over. De Commissaris-Generaal spreekt van het ontberen van een directielid 'gepikt en gemazeld in de tuinbouw'.

B2C

Het gebodene op 'business to consumer' was, niet in de laatste plaats door het ruime cultuuraanbod (mede verbonden met de internationale inzendingen), van hoog gehalte. De waardering daarvan bleek uit de hoge bezoekerstevredenheid.

Niet alle tuinbouwsectoren hebben in dezelfde mate actief gecommuniceerd naar de bezoeker. Daar waar vakgenoten door hun aanwezigheid zelf de boodschap communiceerden naar de bezoekers (Huis van de Smaak, boomkwekerij) blijkt deze communicatie effectiever en succesvoller te zijn.

De verschillende sectorinzendingen vanuit de tuinbouw zijn trouw gebleven aan de kernwaarden en de vastgestelde thema's zoals deze door de NTR in 2006 geformuleerd zijn. De thema's waren breed en lieten veel ruimte toe. De inzendingen vanuit de tuinbouw waren echter niet alleen gericht op de thema's; men had veelal een bredere boodschap. Of en in welke mate de kernwaarden van de tuinbouw bij de bezoeker zijn overgekomen is niet gemakkelijk te achterhalen.

Landen hebben hun inzendingen vaak niet gekoppeld aan het betreffende themaveld, zeker daar waar men niet op het themaveld World Show Stage stond. Aan de andere kant is gebleken dat World Show Stage geen podium is geweest voor de mondiale rol van de Nederlandse tuinbouw.

Merk Floriade

Waar het merk Floriade voor staat dient duidelijk te zijn. Wanneer dat niet het geval is, kunnen verkeerde verwachtingen ontstaan. Het bepalen van de inhoud van het merk Floriade behelst, inclusief het beeldmerk, is primair een taak van de NTR en dient vervolgens aan de Floriade 2022 Almere meegeven te worden. Met 160.000 kinderen/jongeren is aantoonbaar een jongere doelgroep aangeboord, die (in de aanloop naar 2022) moet worden vastgehouden.

B2B

Het Business to business programma, in deze Floriade voor de eerste maal op deze manier ingezet, was gemeten naar de belangstelling van buiten en binnen de tuinbouw een succes. Om internationale congressen binnen te kunnen halen dient het opstarten ervan zeer vroegtijdig te gebeuren. De uitvoeringsorganisatie B2B dient professioneel en van topniveau te zijn met extra aandacht voor de talrijke interfaces met de uitvoeringsorganisatie van de Floriade waar kwetsbaarheid in schuilt.

Net zoals bij B2C hebben ook hier niet alle tuinbouwsector in dezelfde mate gebruik gemaakt om de Floriade te gebruiken als podium voor de eigen achterban. Sommige sectoren lieten het geheel afweten. Als beperkende factor zijn genoemd onvoldoende personele en financiële capaciteit bij de sectororganisaties. Bedrijven uit de regio Venlo die hebben deelgenomen hebben nadrukkelijk profijt gehad van hun deelname.

Commissaris-Generaal

De aanstelling van de Commissaris-Generaal dient vroegtijdig te gebeuren. In het half jaar dat de Floriade open is dient de Commissaris Generaal voldoende beschikbaar te zijn. In Venlo is gebleken dat het om een dagtaak gaat. Met een tijdige aanstelling van de Commissaris-Generaal is ook eerder en beter duidelijk te krijgen wat de doelstellingen van de overheid bij een wereldtentoonstelling zijn.

F&B

Het food and beverage concept verdient een meerdimensionale benadering en niet alleen het profijt van de uitvoerende partij. De af te sluiten overeenkomst met de uitvoerende partij dient dit mogelijk te maken. De Commissaris-Generaal heeft een terecht pleidooi gehouden voor een grotere diversiteit, in het bijzonder door de internationale inzendingen het openstellen van de landeigen keuken toe te staan.

Internationale inzendingen

Inzetten op een zo groot mogelijk aantal internationale inzendingen is geen succes gebleken. Beter 15 of 20 die de Floriade eer aan doen dan een 40 waarvan er 10 eerder eerder een bazaar zijn dan een inzending. De actie hiervoor dient te liggen bij zowel de Floriade-uitvoeringsorganisatie als bij de toezichthouders BIE en AIPH. De landen die (bij herhaling) met de regels een loopje nemen zijn bekend.

Aanpassing van de regelgeving om buitenlands personeel in de tijd van openstelling in Nederland soepel te kunnen tewerkstellen is nodig ('status aparte'). Hier is de NTR aan zet om in 2022 niet weer in de problemen te komen.

Kwaliteit van de inzenders

Met uitzondering van een aantal internationale inzendingen met een bazaarkarakter was de kwaliteit van de inzendingen in het algemeen hoog. Men had een hoog ambitieniveau m.b.t. de presentatie naat het publiek en de over te brengen boodschap. Ook hier de twijfels of de boodschappen wel overkwamen en of de bezoeker niet een veel lager ambitieniveau heeft gehad.

Relatie met de (inzenders uit) de tuinbouw

Vanaf 2008 zijn er in diverse tuinbouwsectoren activiteiten ontplooid om bedrijven over te halen mee te doen op de Floriade, hetzij door het leveren van producten en (plant)materialen, hetzij als individuele inzender. Uiteindelijk hebben sectoren verschillende ervaringen gehad, uiteenlopend van redelijk tevreden (boomkwekerij) tot (zeer) moeizaam (bloemisterij). Bij vakgenoten in het westen en noorden leefde de Floriade onvoldoende.

De ervaringen leren dat het van groot belang is goede contacten op te bouwen met het tuinbouwbedrijfsleven, inclusief de tuinbouwvakpers. Aangezien Floriade 2022 vooral bedrijven moet aanspreken, zal de inzet daar op gericht moeten zijn. Het om niet beschikbaar stellen van materiaal moet ook wat opleveren. Tegenprestaties zoals 'vrijkaarten' en vlotte toegang voor deelnemers (accreditaties) zijn de smeeroil in dit geheel. Vaker nog zal er sprake moeten zijn van een (terug)verdienmodel voor bedrijven; alleen als het iets oplevert wil men meedoen. Een directeur marketing en communicatie zal dit, samen met de technisch directeur, voor haar/zijn rekening moeten nemen. Venlo heeft uitgewezen dat hier veel te winnen is.

Nederlandse Tuinbouwraad

15 juli 2013



Land- en Tuinbouw-Tentoonstelling te Venlo, 1911.