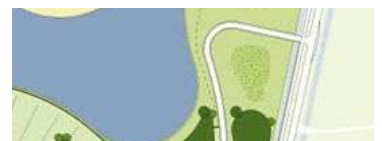
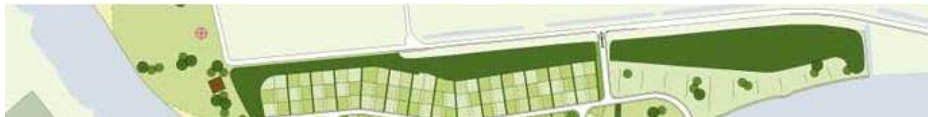




REKENKAMER

MIDDELBURG



Onderzoek naar de financiële ondersteuning van Waterpark Veerse Meer B.V. c.a. door de gemeente Middelburg

December 2012

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport naar de financiële ondersteuning van de gemeente Middelburg in het Waterpark Veerse Meer BV c.a.

Tot nu toe heeft de rekenkamer Middelburg uitsluitend ex-post onderzoeken uitgevoerd, waarbij het onderwerp na of in de eindfase van de uitvoering wordt onderzocht. Hierbij wordt vooral gekeken naar de resultaten ten opzichte de te bereiken doelstellingen. Het belangrijkste doel hiervan is de gemeenteraad te ondersteunen in haar controlerende taak.

Het voorliggende onderzoek is meer een ex-ante onderzoek, gericht op het inschatten van en waarschuwen voor mogelijke risico's, als ondersteuning van de kaderstellende functie van de gemeenteraad. Weliswaar participeert de Gemeente Middelburg al in het project, maar het moet niet worden uitgesloten, dat aanvullend een beroep op de gemeente zal worden gedaan.<sup>1</sup>

Op 19 december 2012 is het conceptrapport verzonden naar het college voor wederhoor met het verzoek om commentaar voor 25 januari 2013, opdat wij het kunnen aanbieden voor de raads(commis)sievergadering van maart 2013. Het college liet ons op 30 januari per brief weten dat zij niet in staat is om het wederhoor voor de gevraagde datum te verstrekken en ons uiterlijk eind februari 2013 een reactie te sturen. Een duidelijke reden voor de vertraging hebben wij niet kunnen achterhalen. Hoewel wij erg veel waarde hechten aan zorgvuldigheid en dus ook het wederhoor als een belangrijke stap zien in het definitief maken van een rapport, menen wij dat het tijdig rapporteren aan de raad gaat prioriteit heeft.

Gezien de actualiteit en het belang van het onderwerp heeft de rekenkamer besloten het rapport (helaas zonder wederhoor) toch aan de gemeenteraad aan te bieden. Uiteraard gaan wij alsnog graag met het college in gesprek als zij wel een reactie op het rapport heeft kunnen formuleren.

We hopen met het uitbrengen van dit rapport u als gemeenteraad te ondersteunen in uw kaderstellende en controlerende functie.

Middelburg, februari 2012

Rekenkamer Middelburg

Mr. Anne Mast, lid  
Mr. Ferry J. Pirard, lid  
Henk Hoogstrate, lid  
Drs. Walter W. van Wijngaarden RC, voorzitter

Rekenkamer  
Middelburg  
Postbus 6000  
4330 LA Middelburg  
[Rekenkamermiddelburg@gmail.com](mailto:Rekenkamermiddelburg@gmail.com)  
Voorzitter 06 525 818 63

---

<sup>1</sup> Inmiddels heeft Waterpark Veerse Meer het verzoek gedaan de garantie te verlengen. Het college heeft hiermee ingestemd (zie memo 4-12-2012 actieve informatieplicht voor de commissie Ruimte van 10 december 2012).

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Voorwoord   | 2  |
| Inhoudsopgave   | 3  |
| Samenvatting  | 4  |
| 1 Inleiding   | 7  |
| 1.1 Aanleiding  | 7  |
| 1.2 Relevantie  | 7  |
| 1.3 Afbakening van het onderzoek                            | 8  |
| 1.4 Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen           | 8  |
| 1.5 Methode van onderzoek                                   | 10 |
| 1.6 Leeswijzer  | 10 |
| 2 Beleid en bevindingen                                     | 11 |
| 2.1 Inleiding   | 11 |
| 2.2 Wettelijk kader   | 11 |
| 2.3 Staatssteun   | 11 |
| 2.4 Het beleid van de gemeente                              | 12 |
| 2.5 De belangen van de gemeente Middelburg                  | 13 |
| 2.6 Het project Camping De Witte Raaf/Waterpark Veerse Meer | 14 |
| 2.7 De participaties in de "groep"                          | 15 |
| 2.8 Risico-inventarisatie                                   | 18 |
| 2.9 Informatievoorziening aan de gemeenteraad               | 19 |
| 3 Conclusies en aanbevelingen                               | 21 |
| 3.1 Inleiding   | 21 |
| 3.2 De vragen, de antwoorden en het normenkader             | 21 |
| 3.3 Conclusies en aanbevelingen                             | 23 |
| Bijlage 1 Organogram  | 26 |
| Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden                          | 27 |

## Samenvatting

In dit meer ex-ante onderzoek van de rekenkamer Middelburg is de volgende onderzoeksvraag beantwoord.

***Is de verlening (van de leningen), het stellen van de garantie en de deelneming, alsmede het beheer van de financiële belangen bij de groep Waterpark Veerse Meer zodanig, dat de maatschappelijke en financiële risico's zo veel mogelijk zijn gereduceerd?***

Het korte antwoord hierop is nee. Dit antwoord is de conclusie van bevindingen langs tien deelvragen. In deze samenvatting de korte weergave van de conclusies en aanbevelingen.

- Het college van B&W van de gemeente Middelburg kan op grond van de gemeentewet besluiten tot deelneming, het verstrekken van leningen en het afgeven van garanties. De verstrekte garantie is echter strijdig met vigerend beleid van de gemeente. Aan de andere kant is de gemeenteraad hierover geïnformeerd en heeft hierover geen bedenkingen ingediend.
- Er is niet gewerkt conform de "Beleidsregels, regelende de algemene voorwaarden bij de verlening van garanties aan niet-natuurlijke personen". Bij de aanvraag dienen de volgende bescheiden te worden overlegd: o.a. de vastgestelde jaarrekeningen over de twee vorige boekjaren, een gespecificeerde investeringsbegroting, enz. Het achterwege laten van inzage en analyse leidt tot het nemen van onnodige financiële risico's.
- De financiële risico's zijn niet traceerbaar geanalyseerd. Het college veronderstelt, dat het risico-profiel niet hoog is. Zowel voor de leningen als de garantie is er hypothecaire zekerheid, al kan ter discussie worden gesteld in hoeverre die als volwaardig is te beschouwen.
- Het college heeft afgezien van een externe toets op mogelijke staatssteun. Dit kan, maar in dit geval is niet helemaal helder of de financiële bijdrage niet gezien kan worden als staatssteun; met name betreft dat de garantie.
- De programmabegroting Milieu en de Middelburgse Milieu Visie stimuleren het toepassen van duurzame energieopwekking via het gebruik van milieuvriendelijke brandstoffen, zo mogelijk in samenhang met bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen. Dit past bij het initiatief te komen tot een WKK-centrale.
- Een vastgelegde beoordeling van dit risicovolle project hebben wij niet aangehouden. Wat kan duiden op weinig aandacht voor het afbreukrisico. In het project is juist geparticipeerd vanwege het publieke belang. Gezien de argumenten hiervoor, die niet allen even valide lijken, is dit voorstelbaar. Echter, naarmate de betrokkenheid van de gemeente toeneemt, neemt ook het afbreukrisico voor de gemeente toe. Zou het project alsnog stranden, dan zou dat juist tot imagoschade voor de gemeente kunnen leiden.
- De gemeente heeft geen procedures c.q. richtlijnen voor het beheer van de belangen van de gemeente. Deze richtlijnen kunnen voorkomen, dat voorwaarden niet worden nagekomen en dat misverstanden ontstaan over afspraken. Zoals bij

de energiecentrale het geval is. De gemeente veronderstelde, dat het dividend werd gegarandeerd door de Camping Witte Raaf B.V. "als er voldoende van het park zou zijn gerealiseerd". Tijdens ons onderzoek bleek dat pas als het project gereed is, hiervan sprake zal zijn. Dergelijke afspraken dienen in een akte/intentieverklaring te worden vastgelegd. Aan voorwaarden moet dan worden voldaan alvorens het geld beschikbaar te stellen.

- We constateren verder, dat weinig schriftelijk is vastgelegd. We zien een weinig kritisch/zakelijke houding van het college richting de directie van WVM. Overigens hebben we niet kunnen vaststellen dat WVM onjuiste informatie heeft verstrekt. Maar een ondernemer gelooft in zijn plan en komt met (soms te) optimistische aannames. "Alle woningen zouden in 2012 en 2013 zijn verkocht". In het interview met de directie van WVM hebben we de verwachting uitgesproken, dat het resultaat over 2012 negatief zou zijn (tegenvallende verkopen, oplopende (rente)lasten). Dat is bevestigd: "2012 resulteert in een bescheiden verlies". Er werd aan toegevoegd, dat 2010 en 2011 winstgevend waren. Gezien de voorgenomen planwijziging, die wellicht tot stagnatie van de verkoop zou kunnen leiden, de oplopende rentelasten, de aanhoudende recessie, zijn de vooruitzichten voor 2013 bepaald niet rooskleurig.
- Voorzover we hebben kunnen nagaan, is de gemeenteraad tijdig geïnformeerd over de voortgang, maar niet volledig. Het verstrekken van de leningen voor de kavels aan de Muidenweg en de cottages zijn niet ingebracht. We zijn van mening, dat de informatie zeker niet altijd objectief is geweest. Volgens het raadsvoorstel 12-121 zit het project "financieel gezond in elkaar". Maar dat kan het college niet beoordelen, want ze heeft geen inzage in de cijfers. De bank wijst erop, dat inbreng van additioneel risicokapitaal noodzakelijk is. De bank wilde de project/voorfinanciering niet continueren, ondanks dat het project "verder goed liep, ook qua verkoop". Maar de verkoop verliep niet goed. Dit was reden voor de bank het krediet niet te continueren. Ook op de leningen van de gemeente is niet (cottages) dan wel nauwelijks (kavels Muidenweg) afgelost. Verder werd gemeld, dat "de besprekingen met andere financiers vooralsnog positief verlopen". Maar de herfinanciering is niet gelukt. Een structurele oplossing blijft vooralsnog uit.

- *Het Financieel belang van de gemeente Middelburg is:*

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| • <i>Lening kavels Muidenweg</i>    | € 527.000 |
| • <i>Lening cottages</i>            | 480.662   |
| • <i>Lening Centrumgebouw</i>       | 1.000.000 |
| • <i>Garantie</i>                   | 500.000   |
| • <i>Deelneming Energiecentrale</i> | 200.000   |

-----  
€ 2.707.662

=====

## De rekenkamer Middelburg doet de volgende aanbevelingen:

1. Vraag de genoemde stukken alsnog op en kom tot een kredietanalyse, waardoor de financiële risico's meer inzichtelijk kunnen worden gemaakt; ook de jaarstukken over 2012 zijn in dit verband relevant.
2. In het raadsvoorstel 12-121 wordt gerefereerd aan de beleidsregels met betrekking tot het verstrekken van gemeentegaranties. Hiervan wordt door het college afgeweken ten behoeve van Waterpark Veerse Meer, met het argument, dat deze beleidsregels zijn vastgesteld in een andere tijd, toen "projectfinanciering nog geen probleem was". Aan de gemeenteraad is het dan om een uitspraak te doen over handhaving dan wel herziening van de beleidsregels. Als regels niet meer relevant zijn, moeten ze worden gewijzigd. Als ze niet worden gewijzigd, moeten ze worden nageleefd.
3. Kom tot een externe toets naar de vraag of de steun in overeenstemming is met Europese regelgeving;
4. Gezien de moeizame voortgang van het project adviseren wij met name te toetsen op haalbaarheid en een transparant risicoprofiel; voorzover de expertise hiervoor niet binnenshuis aanwezig is, dan maar extern;
5. Stel een richtlijn/procedure op voor het beheer van de belangen van de gemeente bij het verstrekken van leningen en garanties, zoals dat ook gebruikelijk is bij andere instanties, waarin de gemeente een financieel belang heeft, met verslaglegging van (tussentijdse) resultaten en meetpunten. Aan voorwaarden moet zijn voldaan, alvorens de gelden beschikbaar worden gesteld.

*"De ziel van het zakenleven is het avontuur; die van het bankwezen de voorzichtigheid".*

Walter Bagehot

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Tijdens de inventarisatieronde van de rekenkamer langs de raadsfracties voor onderzoeksonderwerpen voor 2012 kwam het verzoek om de voorgenomen deelname van de gemeente in de BV Energiecentrale Waterpark Veerse Meer (hierna te noemen WKK Centrale) te toetsen op rechtmatigheid en risico's. De rekenkamer heeft dit onderwerp vervolgens opgenomen in het onderzoeksprogramma 2012.

In ons onderzoeksprogramma voor 2012, dat we 22 mei j.l. hebben gepresenteerd in de commissie Algemeen Bestuur was de focus voornamelijk gericht op de energiecentrale. Door latere ontwikkelingen, als het verstrekken van leningen en het stellen van een garantie, hebben wij het onderzoek uitgebreid. In het desbetreffende vooronderzoek was hier al rekening mee gehouden.

## 1.2 Relevantie

Op de balans van de gemeente Middelburg staat de post Deelnemingen, ult. 2011 voor € 2.220.000. Deze post betreft voor € 2.020.000 deelnemingen in vennootschappen, waarvan de aandelen òf uitsluitend van de gemeente zijn (Monumentenbeheer BV en Beheer- en Exploitatiemaatschappij Middelburg BV) òf waarvan het aandelenbezit wordt gedeeld met andere overheidsinstanties (Delta, BNG, Stads-gewestelijk Zwembad Vastgoed BV). Deze vennootschappen vervullen een publieke taak. De deelneming ad € 200.000 in de WKK Centrale wijkt hier in belangrijke mate vanaf in die zin, dat de overige aandelen in het bezit zijn van private partijen, die met hun deelneming niet het publieke belang beogen, maar hun belang als ondernemers nastreven.

De Energiecentrale Waterpark Veerse Meer B.V. is gelieerd aan het Waterpark Veerse Meer B.V. (hierna WVM) en Camping De Witte Raaf B.V. Hiervan maken nog meer vennootschappen deel uit. In bijlage I geven wij het organogram van "de groep", zoals we het geheel van betrokken/gelieerde vennootschappen in dit rapport ook zullen noemen.

De Gemeente Middelburg (zie verslag Raadscommissie Ruimte van 21-5-2012) heeft een lening verstrekt aan het WVM ad € 1 mln voor de financiering van de 1<sup>e</sup> fase van het voorzieningengebouw. Daarvoor waren eerder (in 2011) al 2 leningen verstrekt aan WVM. Met het raadsvoorstel 12-121 werd de raad geïnformeerd over het (voorgenomen) besluit van het college om een garantie t.g.v. het WVM te verstrekken ad € 500.000 voor een overbruggingskrediet. Dat was noodzakelijk geworden omdat het WVM in acute liquiditeitsproblemen verkeerde. De ABN-Amro was niet bereid een tijdelijke faciliteit te continueren.

De gemeente Middelburg heeft in 2011 en 2012 dus geassisteerd met leningen en een garantie, omdat de continuïteit van het WVM in gevaar was gekomen. De reden voor de ondersteuning van de gemeente Middelburg van het WVM is, dat de gemeente grote belangen (zie hierna HS 2.4) heeft bij de realisatie van het "kwali-

teitsverbeterings- en uitbreidingsplan<sup>2</sup> van de bestaande camping. Dat bevordert het imago van Middelburg en levert extra inkomsten op.

### 1.3 Afbakening van het onderzoek

Wij willen in dit onderzoek nagaan hoe de afweging van de maatschappelijke en financiële risico's heeft plaats gevonden.

#### Maatschappelijk risico

Het leningen- en garantiebeleid van de gemeente Middelburg dient de publieke zaak. Als de beoogde doelstellingen ten behoeve van het publieke belang niet worden gehaald is dat een maatschappelijk risico.

#### Financieel risico

Naast het maatschappelijk belang is er een financieel belang, zowel voor de leningen, de deelneming als de garantie. Voor wat betreft de leningen en de garantie geldt, dat een verlies niet te vermijden is, indien en voorzover de debiteur in gebreke blijft en de zekerheden onvoldoende verhaal bieden. Voor de deelneming in de WKK Centrale geldt, dat als deze niet of onvoldoende rendeert de continuïteit gevaar loopt.

Dit onderzoek richt zich op het belang van de gemeente bij de "groep het WVM", in het bijzonder de deelname in de WKK Centrale alsmede de leningen en garantie t.b.v. het WVM. Wij beperken het onderzoek tot de besluitvorming van de gemeente op basis van de afweging van belangen en inschatting van de risico's, alsmede de verantwoording aan de gemeenteraad. Wij baseren ons uitsluitend op de desbetreffende dossiers en de informatie uit de gesprekken/interviews. Wij gaan niet in op de kredietwaardigheid en financiële positie van de groep Waterpark Veerse Meer en haar partners in de verschillende vennootschappen, althans voorzover de kennis en informatie daarover niet bij de gemeente aanwezig is.

### 1.4 Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is:

1. Beoordelen of het verstrekken van de leningen, het stellen van de garantie en de deelneming, alsmede het beheer van de financiële belangen bij de "groep WVM" zodanig heeft plaats gevonden (dan wel zodanig plaats vindt) dat de maatschappelijke en financiële risico's zoveel mogelijk zijn (dan wel worden) gereduceerd;
2. Achterhalen van het maatschappelijk belang van de financiële ondersteuning van de groep WVM;
3. Bepalen of de garantie op grond van de "beleidsregels, regelende de algemene voorwaarden bij de verlening van garanties aan niet-natuurlijke personen"<sup>3</sup> is verstrekt;
4. Hoe is het gesteld met de informatievoorziening aan de gemeenteraad? Is deze tijdig, objectief en volledig?

---

<sup>2</sup> Raadsvoorstel 10-133

<sup>3</sup> Beleidsregels, regelende de algemene voorwaarden bij de verlening van garanties aan niet-natuurlijke personen door de gemeente Middelburg., vastgesteld in de vergadering van de raad van 14 december 2009.



### **Wij formuleren de onderzoeksvraag dan als volgt:**

*Is de verlening (van de leningen), het stellen van de garantie en de deelneming, alsmede het beheer van de financiële belangen bij de groep WVM zodanig, dat de maatschappelijke en financiële risico's zo veel mogelijk zijn gereduceerd?*

Dit resulteert in onderstaande onderzoeksvragen en bijbehorend normenkader.

| <b>Onderzoeksvraag</b>   | <b>Norm</b>  |
|--|--|
| <i>1. Kan de gemeente Middelburg op grond van wet- en regelgeving tot de onderhavige deelneming, leningen en garantie besluiten?</i>   | <i>1. De deelneming/leningen/garantie zijn rechtmatig</i>  |
| <i>2. Is de garantie in overeenstemming met de beleidsregels, zoals die zijn vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad van 14 december 2009? Zijn de regels nageleefd?</i> | <i>2. Er is in overeenstemming met de beleidsregels gehandeld.</i>   |
| <i>3. Is de participatie in overeenstemming met Europese regelgeving?</i>  | <i>3. Er is geen sprake van ongeoorloofde staatssteun.</i>   |
| <i>4. Is het aandeelhouderschap te motiveren vanuit de Middelburgse Visie Milieu?</i>  | <i>4. De uitgangspunten van de Visie Milieu en het Programma Milieu uit de programmabegroting 2012 bieden hiervoor een basis.</i>                                      |
| <i>5. In hoeverre is het ondernemersplan van de Energiecentrale WVM en de haalbaarheid van het projectplan van WVM afdoende geanalyseerd?</i>                                      | <i>5. De gemeente heeft inzage in het ondernemersplan van de Energiecentrale WVM en de haalbaarheid van het projectplan WVM beoordeeld (dan wel laten beoordelen).</i> |
| <i>6. Welke maatschappelijke risico's zijn onderkend en gewogen?</i>   | <i>6. De afbreukrisico's zijn in beeld gebracht en getaxeerd.</i>  |
| <i>7. Welke financiële risico's zijn onderkend en gewogen?</i>   | <i>7. De financiële risico's zijn in beeld gebracht.</i>   |
| <i>8. Hoe is het gesteld met het beheer van de belangen van de gemeente?</i>   | <i>8. De gemeente heeft procedures voor het beheer van dergelijke deelnemingen; er wordt toegezien op de naleving van de voorwaarden.</i>                              |
| <i>9. In hoeverre kan er sprake zijn van een "gegarandeerd" dividend?</i>  | <i>9. De winstcapaciteit van de Energiecentrale WVM ligt contractueel vast.</i>  |
| <i>10. Is/wordt de gemeenteraad toereikend geïnformeerd over de verlening en het beheer van het belang?</i>  | <i>10. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over het beheer en de voortgang van het gehele project, tijdig, objectief en volledig.</i>                                   |

## 1.5 Methode van onderzoek

De methode van onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. Oriëntatie. Conform met het College gemaakte afspraken hebben wij ten behoeve van dit onderzoek een contactpersoon toegewezen gekregen. Hij heeft ons wegwijs gemaakt in de materie, zodat wij ons konden oriënteren.
2. Literatuurstudie. We hebben kennis genomen en inzage gehad in beleidsdocumenten, rapporten en overige voor het onderzoek relevante stukken.
3. Gesprekken en interviews. Met 4 personen, die nauw zijn betrokken bij dit onderwerp hebben wij vraaggesprekken gehouden. Van de interviews is een verslag gemaakt, dat aan de betrokkenen ter accordering is voorgelegd. In bijlage 2 is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen.
4. Conceptrapportage en wederhoor. De conceptrapportage is op 18 december 2012 voorgelegd aan het College van Burgermeester & Wethouders voor het ambtelijke en bestuurlijk wederhoor.
5. Eindrapport. Gelezen de reactie op de conceptrapportage van het college, heeft de rekenkamer een nawoord geschreven en het definitieve rapport ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad.

## 1.6 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit 3 hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk gaan we in het volgende hoofdstuk in op het beleid van de gemeente Middelburg voor deelnames (in brede zin), met de wettelijke context. We gaan na wat de belangen zijn van de gemeente bij de realisatie van het project van het WVM, gevolgd door een inventarisatie van de financiële betrokkenheid. In het derde hoofdstuk komen we dan tot beantwoording van de vragen en leggen dit naast het normenkader, gevolgd door conclusies en aanbevelingen.

## 2 Beleid en bevindingen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij na wat het beleid is van de gemeente Middelburg bij deelnemingen in private vennootschappen, alsmede het verstrekken van geldleningen en garanties aan deze partijen. Uiteraard wordt dat mede bepaald door de wettelijke context. Wij gaan daar eerst op in. Na de paragraaf over het beleid van de gemeente volgt een overzicht van de belangen en argumenten die in de besluitvorming een rol hebben gespeeld. Nadat we een beschrijving van het project hebben gegeven volgt een nadere uitwerking van de diverse participaties van de gemeente in dit project. De laatste paragraaf is dan gewijd aan de verslaglegging en verantwoording aan de gemeenteraad.

### 2.2 Wettelijk kader

Bij de besluitvorming voor een deelneming (en dat geldt dan ook voor een lening u/g en een garantie) zal de gemeente de afweging maken tussen het belang van de publieke zaak en de maatschappelijke en financiële risico's. Dat moet dan wel passen binnen de kaders van de Wet Financiering Decentrale Overheden (Fido) en de Europese regelgeving ten aanzien van ongeoorloofde staatssteun. In de toelichting op de wet Fido ("De publieke taak") staat: "de gemeenten bepalen – gemotiveerd en transparant – in principe zelf wat onder de publieke taak verstaan moet worden en hoe deze zal worden uitgeoefend".

Een deelneming als hier genoemd is dus een politiek-bestuurlijke afweging, waarbij ook artikel 160, lid 2 van de Gemeentewet in acht moet worden genomen. Dat luidt als volgt: "Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen".

In het algemeen kan worden gesteld, dat in relatie tot de nationale, provinciale en gemeentelijke wetgeving geldt: "Lex specialis derogat lex generalis" oftewel de "eigen wetgeving" van de gemeente prevaleert boven die andere "externe" wetgeving. Dit wordt veelal aangeduid met het staatsrechtelijke begrip "gemeentelijke autonomie". Maar de gemeentelijke wetgeving mag uiteraard niet strijdig zijn met de hogere wetgeving. Met het (aangepast) raadsvoorstel 11-141 is hier met betrekking tot de deelneming in de Energiecentrale Waterpark Veerse Meer aan voldaan.

### 2.3 Staatssteun

Volgens de kanttekeningen bij het raadsvoorstel 12-121 is er geen sprake van ongeoorloofde staatssteun. De belangrijkste reden om mee te werken aan het verzoek is het veilig stellen van het belang van de gemeente zelf in het project (grondpositie, lening). Er is intern beoordeeld of het om ongeoorloofde staatssteun ging. In de argumentatie wordt gewezen op de belangen van de gemeente. Bovendien wordt de steun verleend op basis van marktconforme voorwaarden.

De gemeente heeft niet extern getoetst (dan wel laten toetsen) aan de van toepassing zijnde Europese regelgeving inzake nationale en Europese staatssteunregelgeving. Zo bestaat er de Handreiking Europroof Gemeenten, een publicatie van het Kenniscentrum Europa decentraal, i.s.m. het Ministerie van BZK en de VNG. Er bestaat een checklist, opgenomen in genoemde brochure, aan de hand waarvan bevestigd kan worden of er sprake is van staatssteun en in welk geval er een meldingsplicht bestaat<sup>4</sup>.

In de Informatiewijzer Staatssteun voor decentrale overheden (o.a. blz. 30) geldt voor garantieregelingen: Sub 1. De regeling staat niet open voor kredietnemers in financiële moeilijkheden en Sub 4. De voorwaarden van de regeling zijn gebaseerd op een realistische risicoanalyse.

T.a.v. Sub 1 is het de vraag of dit van toepassing is op VWM? Zonder de garantie, zou de ABN-Amro het krediet niet hebben verlengd, met alle gevolgen van dien. Getoetst aan dit criterium zou er sprake kunnen zijn van ongeoorloofde staatssteun.

Indien een decentrale overheid investeert of garanties af geeft zoals een particulier investeerder onder vergelijkbare omstandigheden zou doen is er geen sprake van staatssteun. Het grensbedrag bedraagt echter € 100.000. Met de garantie van € 500.000 wordt dat normbedrag in ieder geval overschreden, nog los van de vraag, of er inhoudelijk sprake is van staatssteun die wel of niet geoorloofd is.

*Overigens: de accountant is verplicht (achteraf) te controleren of de staatssteunregels in de gemeente worden nageleefd.*

## 2.4 Het beleid van de gemeente

In het raadsvoorstel 11-141, blz. 5 wordt vermeld dat de gemeente een beleid voorstaat om "zeer terughoudend (in principe niet doen) te zijn als het gaat om deelnemingen in rechtspersonen". Ook het beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen is terughoudend. In de toelichting bij het raadsvoorstel 12-121 staat: "het verstrekken van garanties en geldleningen is een privaatrechtelijke handeling en daarmee de bevoegdheid van het college". Als het gaat om handelingen die verstrekende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, schrijft de Gemeentewet voor dat de gemeenteraad in de gelegenheid moet worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken (zie hierboven art. 160).

Ook vermeldt de notitie bij 12-121 dat het besluit strijdig is met de door de gemeenteraad op 14 december 2009 vastgestelde beleidsregels "regelende de algemene voorwaarden bij verlening aan niet-natuurlijke personen door de gemeente Middelburg" (hierna ook te noemen "de beleidsregels"), vastgesteld in de raadsvergadering van 14 december 2009. De regels zijn ingegaan op 1 januari 2010. Alleen instellingen met een publieke taak komen in aanmerking. Het college van B&W heeft een beslissingsbevoegdheid tot € 100.000. De ondersteuning van het Waterpark Veerse Meer B.V. middels de garantie is derhalve formeel in strijd met de beleidsregels van

---

<sup>4</sup> Zie de site Rijksoverheid tab Brochures en Publicaties inzake ongeoorloofde staatssteun alsmede kamervragen inzake de gemeente Gorinchem betreffende een garantstelling richting een projectontwikkelaar.

de gemeente Middelburg. De gemeenteraad besluit om geen zienswijzen in te brengen op het voorgenomen besluit van het college van B&W tot het verstrekken van een garantie voor een overbruggingskrediet voor Waterpark Veerse Meer. De garantie liep tot 15 december 2012. Dan moest de herfinanciering geregeld zijn. Wordt de garantie aangesproken, dan zal de garantie worden omgezet in een lening met hypothecaire zekerheid en een rente van 8%. Inmiddels is de garantie verlengd tot 1 juli 2013.

### **Rechtmatigheid**

In de verordening art 212, art. 1, lid g, wordt rechtmatigheid als volgt gedefinieerd: *"het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten"*.

De beleidsregels, waaraan hierboven is gerefereerd, vallen dus onder de interne regelgeving. In het treasurystatuut van de gemeente Middelburg is onder risicobeheer, artikel 3, lid 1 vermeld: *"De gemeente mag leningen of garanties uitsluitend verstrekken uit hoofde van de "publieke taak". De gemeenteraad bepaalt in belangrijke mate het kader van de publieke taak"*. In de uitwerking van het artikel volgt dan nog een nadere omschrijving. De wet stelt geen eisen aan het verstrekken van leningen en garanties uit hoofde van de publieke taak. Wel wordt in de toelichting op de Wet Fido het volgende aangegeven: *"het gemeentebestuur bepaalt de publieke taak. De begroting en de begrotingswijzigingen bepalen het budgettaire kader voor de uitoefening van de publieke taak"*.

## **2.5 De belangen van de gemeente Middelburg**

In de Herijking van de Kwaliteitsatlas is recreatie en toerisme een speerpunt. "Walcheren beschikt over een groot toeristisch potentieel. Het Middelburgse beleid is erop gericht dit potentieel te benutten".<sup>5</sup> In de diverse raadsvoorstellen worden de belangen van de gemeente genoemd, die dan van dusdanige aard zijn, dat op grond hiervan de participatie wordt verantwoord. Deze belangen zijn als volgt samen te vatten:

- Economisch:
  - meer werkgelegenheid, met name voor Arnemuiden.
  - toerisme; de omgeving van de Oranjeplaat is aantrekkelijk voor verblijfsrecreatie en watersport.
- Financieel:
  - grondtransacties, leges;
  - meer belastingopbrengsten (toeristenbelasting, ozb).
- Natuur/ruimtelijk:
  - kwaliteitsslag omgeving;
  - in het project is een landschapspark opgenomen.
- Milieu:
  - er wordt bijgedragen aan de doelstellingen van de Visie Milieu, o.a. het stimuleren van duurzame energie.
- Spin-off totale project op alle omgevingsfactoren.

---

<sup>5</sup> Herijking Kwaliteitsatlas, blz 36

In het memo van 2-11-2011 wordt gewezen op het publieke belang. Wij noemen hieruit:

- het voorkomen van verloedering van de Camping De Witte Raaf;
- het opwaarderen van het gebied conform de gebiedsvisie Veerse Meer;
- voorzieningen die worden gerealiseerd; deze zijn niet alleen toegankelijk voor de gasten van het waterpark, maar openbaar toegankelijk;
- het realiseren van nieuwe natuur en landschap.

In het raadsvoorstel 12-121 wordt het als volgt geformuleerd:

*“Wat willen we bereiken; de gemeente heeft grote belangen bij de volledige en integrale realisatie van het WVM. Met dit project wordt een belangrijke kwaliteitsverbetering gemaakt. Ook financieel gezien levert het de gemeente veel op: enerzijds door het saldo van de grondtransacties en anderzijds door extra toeristenbelasting”.*

## **2.6 Het project Camping De Witte Raaf/Waterpark Veerse Meer**

Het project kent een lange voorgeschiedenis. In 1999 is de eerste ontwikkelingsvisie ingediend. In 2008 gaf de gemeente Middelburg vrijstelling van de bepalingen van de bestemmingsplannen “Buitengebied Arnemuiden” en “Recreatiegebied Oranjeplaat”.

Het plan omvat de realisatie van een kwaliteitsverbeterings- en uitbreidingsplan van de bestaande camping en voorziet in de realisatie van:

- 100 dijkwoningen en cottages langs de Muidenweg;
- 70 (paal) woningen;
- een nieuw voorzieningen(centrum)gebouw met een oppervlakte van 7500 m<sup>2</sup>;
- 241 toeristische standplaatsen aan de zuidzijde van de Oranjeplaat;
- 746 vaste toeristische – en seizoenplaatsen tussen de Oranjeplaat en de Muidenweg.

Overigens is in de interviews gebleken, dat het plan ingrijpend wordt gewijzigd. Met name van de bouw van de “cottages” wordt afgezien. De doelgroep hiervoor was de particuliere belegger, maar die laat het in deze tijd (van recessie) afweten. Voor de aanpassing van het plan zal het bestemmingsplan en het masterplan moeten worden aangepast.

De uitbreiding voorziet ook in een landschapspark. Het beoogde centrumgebouw biedt huisvesting aan winkels, horeca en een zwembad. Hieraan is later nog toegevoegd de WKK Centrale, die de energievoorziening zal verzorgen voor het gehele park, mogelijk ook voor het aangrenzende hotel. Volgens raadsvoorstel 11-141 zullen de exploitatielasten van het landschapspark worden gedekt uit subsidies (fondsenwerving van de Stichting Fondsenwerving Landschapspark Veerse Meer, zie organogram bijlage 1) en de winsten die worden gegenereerd door de Energiecentrale WKK. *“Uiteindelijk wordt de exploitatie van de stichting gegarandeerd door Waterpark Veerse Meer c.q. de Witte Raaf”* (uit het memo van 20-10-2011 bij raadsvoorstel 11-141).

## 2.7 De participaties<sup>6</sup> in de “groep”

### De grondtransacties

Met het raadsvoorstel 09-36 werd een krediet beschikbaar gesteld voor de aankoop van 42,9 ha. grond in het gebied Oranjeplaat. Hiervan werd ca. 28,2 ha. doorverkocht aan P.S. Oomen Beheer B.V. (zie organogram) voor de aankoopprijs van de grond van de Domeinen. De transactie is voor de gemeente budgettair neutraal. De gemeente houdt aan de transactie ca. 14 ¾ ha. grond en water over. Uit het raadsvoorstel 10-133 blijkt, dat de Witte Raaf (en/of P.S. Oomen Beheer B.V.) de financiering voor de aankoop van de grond niet rond krijgt. De gemeenteraad stemt in met het voorstel om een deel van de koopovereenkomst om te zetten in een erfpachtovereenkomst. De situatie met betrekking tot de gronden was per 1-7-2012 als volgt:

|                            |                        |                            |
|----------------------------|------------------------|----------------------------|
| geleverde gronden eigendom | 97.871 m <sup>2</sup>  | € 1.742.471                |
| geleverde gronden erfpacht | 159.806 m <sup>2</sup> | € 1.018.940 <sup>7</sup>   |
| nog te leveren gronden     | 195.643 m <sup>2</sup> | € 1.165.252                |
|                            | -----                  | -----                      |
| Totaal                     | 453.320 m <sup>2</sup> | € 3.926.663 <sup>(8)</sup> |

Het erfpachtcontract is aangegaan met de Stichting Landschapspark Veerse Meer (zie organogram) , waarbij Camping De Witte Raaf B.V./WVM borg staan voor de canon. De jaarlijkse canon bedraagt ca. € 52.000. Het Landschapspark Veerse Meer (hierna ook LVM) is een financieringsovereenkomst aangegaan met de Stichting Groenfonds (Nationaal Groenfonds). De “groep” betaalt jaarlijks voor de exploitatiekosten en voor enkele faciliteiten van het landschapspark. De gemeente Middelburg heeft de afspraak met betrekking tot de erfpachtscanon bevestigd aan WVM en DWR. In de brief wordt geen ingangsdatum genoemd.

### De leningen

Op 15-3-2011 wordt een geldlening verstrekt aan WVM ad € 349.242,18 ter voorfinanciering van de verkoop van bouw kavels. Als zekerheid wordt een (1<sup>e</sup>) hypotheek verleend, met een borgstelling van Camping de Witte Raaf B.V. ad € 349.242,18. In februari 2012 is de lening verhoogd met € 234.000 . Ook is in 2012 € 56.000 afgelost, de lening bedraagt per 31-10-2012 derhalve ca. € 527.000 pro resto. Op 2-12-2011 wordt een lening onder (1<sup>e</sup>) hypothecaire inschrijving verleend ad € 480.661,96 voor de bouw van cottages en dijkwoningen, enz. Camping De Witte Raaf geeft hierbij een borgstelling af van € 200.000. Op de lening is nog niet afgelost.

Deze leningen zijn vermeld in het jaarverslag 2011. Er is geen raadsvoorstel voor gemaakt en er is ook geen melding van gemaakt in de commissie Ruimte.

Op 26-4-2012 wordt een geldlening verstrekt met (1<sup>e</sup>) hypotheekstelling aan Waterpark Veerse Meer ad € 1.000.000. De lening is bestemd voor de financiering van het “Centrumgebouw”. De borgstelling van Camping de Witte Raaf bedraagt € 250.000. Het Centrumgebouw wordt volgens het memo van 20-11-2011 verder gefinancierd door de aannemer. “Daarnaast is ook een belegger gevonden die een deel van de financiering wil doen en ook de ABN/Amro wil participeren” (blz 5) . Het memo van

<sup>6</sup> We bedoelen hier met participaties de financiële belangen van de gemeente Middelburg bij de “groep” in ruime zin.

<sup>7</sup> Grondwaarde volgens erfpachtovereenkomst

<sup>8</sup> Volgens opgave Dienst Ruimte

23-5-2012 vermeldt: "Het huidige BV Centrumgebouw is eigendom van een private belegger met deelname van financiële partners uit de bouwwereld" (blz 2).

### **De garantie**

Met het raadsvoorstel 12-121 wordt de gemeenteraad in kennis gesteld van het voornemen van het college om positief te reageren op het verzoek van WVM om garant te staan voor een overbruggingskrediet t.b.v. de huisbankier ad € 500.000. Met het raadsvoorstel wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te brengen tegen dit besluit ( conform art. 160 van de Gemeentewet, zie hiervoor 2.3). De raad besluit geen zienswijze in te brengen. Het (voorgenomen) besluit gaat voorbij aan de eerder genoemde beleidsregels (zie eveneens hiervoor 2.3). Het argument hiervoor (raadsvoorstel 12-121) is dat deze beleidsregels dateren uit een andere tijd, waarin projectfinanciering nog geen probleem leek. Er wordt gewezen op bijzondere omstandigheden en de belangen van de gemeente, op grond waarvan het college het besluit neemt om de garantie te verstrekken. In de nota voor B&W wordt vermeld, dat met deze tijdelijke faciliteit "tijd en ruimte wordt gecreëerd om voor een structurele oplossing te zorgen". Wel worden er voorwaarden gesteld:

- looptijd tot 15-12-2012;
- als een beroep op de garantie wordt gedaan, wordt deze omgezet in een lening, waarop een rente zal zijn verschuldigd van 8 %;
- er wordt een hypotheek gevestigd op in de bijlage van het raadsvoorstel genoemde kavels.

In de interviews bleek, dat de directie van WVM er niet in is geslaagd de (her)financiering te regelen. Van een structurele oplossing is vooralsnog geen sprake. Ook zal het plan worden gewijzigd, gezien de marktomstandigheden. Het aanspreken van de garantie kan dan alleen worden voorkomen, als de gemeente bereid is de garantie te verlengen. Als zekerheid voor de garantie is hypotheek verleend op het recht van erfpacht op een perceel grond en water, groot 32 are en 50 ca. ( Het perceel is eigendom van de gemeente Middelburg).

### **Kanttekeningen**

Wij plaatsen bij het verstrekken van de leningen en de garantie de volgende kanttekeningen:

1. De gemeente Middelburg heeft geen inzage gevraagd in de jaarverslagen van de groep, niet in de vennootschappelijke cijfers van het WVM noch in die van de Camping De Witte Raaf B.V. (de laatste cijfers zijn van belang met het oog op de beoordeling van de borgstellingen en de dividendgarantie, zie hieronder). De gemeente heeft ook geen inzage in de geconsolideerde cijfers gevraagd. Dit is dus niet conform de "Beleidsregels, regelende de algemene voorwaarden bij de verlening van garanties aan niet-natuurlijke personen", hoofdstuk 2, artikel 6, lid 2 bij de aanvraag dienen de volgende bescheiden te worden overlegd: o.a. de vastgestelde jaarrekeningen over de twee vorige boekjaren, een gespecificeerde investeringsbegroting, enz.
2. De gemeente lijkt geen oog te hebben voor het structuurrisico; hiermee wordt bedoeld dat de gemeente alleen verhaalsrecht heeft op het Waterpark Veerse Meer B.V. en gedeeltelijk (uit hoofde van de borgstellingen) op Camping De Witte Raaf B.V. Het is niet duidelijk, waarom de gemeente hier heeft ingestemd met een beperkte borgstelling in plaats van b.v. een hoofdelijke medeschuldenaarstelling. De gemeente heeft dus geen grip op de andere vennootschap-



- pen, die deel uitmaken van de groep. Dat is met name opvallend voor het Centrumgebouw B.V., dat immers in belangrijke mate door de gemeente via het WVM wordt gefinancierd (en eigendom is van een andere partij);
3. De gemeente is niet op de hoogte van de liquiditeitspositie en liquiditeitsontwikkeling van de groep, terwijl er toch volop signalen zijn, dat de liquiditeit krap is (tegenvallende verkoopresultaten, oplopende rentelasten en (her)financieringsproblemen);
  4. Omdat de gemeente geen inzage heeft in de cijfers van Camping De Witte Raaf B.V. is zij ook niet op de hoogte van de kredietvoorwaarden van de bank(en) (met mogelijke beperkingen t.a.v. de borgstellingen);
  5. Voor zover we hebben kunnen nagaan, vindt er geen tussentijdse schriftelijke rapportage plaats over de ontwikkelingen en gang van zaken.

### **Deelneming Energiecentrale Waterpark Veerse Meer B.V.**

Met het raadsbesluit 11-141 stemt de gemeenteraad in met de deelneming ad € 200.000 (=20 %) in de Energiecentrale Waterpark Veerse Meer (in het raadsvoorstel nog BV WKK Centrale genoemd), en wel vanuit de Middelburgse Visie Milieu. In de WKK Centrale wordt verder geparticipeerd door:

- Giebros Technics Projects B.V. te Roosendaal;
- Camping De Witte Raaf B.V./Waterschap Veerse Meer

Beide partijen participeren voor ieder 40 %. Bij de grondtransacties was eerder overeengekomen, dat de "ondernemer" een landschapspark zou realiseren (zie hierboven onder "grondtransacties"). De exploitatielasten van het landschapspark worden gefinancierd uit de winsten van de Energiecentrale en subsidies, waarvoor de Stichting Fondsenwerving Landschapspark Veerse Meer (zie organogram) is opgericht. De Witte Raaf garandeert een sluitende exploitatie en een dividend op het aandeel van de gemeente, waaruit de kapitaallasten van de inbreng van € 200.000 worden gedekt.

Overigens bleek tijdens het onderzoek dat de "garantie van het dividend" niet was vastgelegd middels een akte en/of intentieverklaring. In de interviews bleek trouwens sprake van een misverstand. Volgens de directie van WVM gaat de garantie van de Witte Raaf pas in als het projectplan is gerealiseerd. De gemeente heeft daar een andere mening over. In de interviews is daarover gezegd, dat effectivering plaats vindt als er "voldoende is gerealiseerd" is (met name het Centrumgebouw). Hoe dan ook, het komt niet overeen met het raadsvoorstel: "over deze kapitaalstorting wordt jaarlijks een gegarandeerd dividend betaald waarmee de rentelasten van de kapitaalstorting worden afgedekt" (raadsvoorstel 11-141, blz 5). Hierbij wordt geen melding gemaakt van een opschortende voorwaarde.

### **Recapitulatie financieel belang van de gemeente bij de "groep":**

|                                   |             |
|-----------------------------------|-------------|
| <i>Lening kavels Muidenweg</i>    | € 527.000   |
| <i>Lening cottages</i>            | 480.662     |
| <i>Lening Centrumgebouw</i>       | 1.000.000   |
| <i>Garantie</i>                   | 500.000     |
| <i>Deelneming Energiecentrale</i> | 200.000     |
|                                   | -----       |
|                                   | € 2.707.662 |
|                                   | =====       |

*Grondposities: zie het begin van deze paragraaf.*

## 2.8 Risico-inventarisatie

Er is geen analyse/risico-scan gemaakt van de financiële en maatschappelijke risico's. In de perceptie van het college is het risico-profiel niet erg hoog, wat terug te vinden is in de diverse raadsvoorstellen. Volgens raadsvoorstel 10-133 wil de gemeente *"de risico's zo veel mogelijk beperken. Hiervoor zullen in de contracten met de Witte Raaf de nodige garanties opgenomen worden"*. De gemeente koopt de grond van de domeinen tegen agrarische waarde ; *"het risico is beperkt"* (blz 3). Ook in het memo 20-10-2011 bij raadsvoorstel 11-141 wordt gememoreerd dat de gemeente de plannen van Waterpark Veerse Meer wil ondersteunen. *"Overigens op een zodanige manier, dat geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun en dat de risico's voor de gemeente beperkt blijven"*. En in de samenvatting van het memo (blz 6) *"dat het risico klein blijft"*.

Dat resulteert dan in mei 2012 tot het verstrekken van een lening ad € 1mln. Oorspronkelijk (raadsvoorstel 11-141) was het de bedoeling om een aantal kavels te kopen. Die constructie bleek niet uitvoerbaar, omdat op alle kavels zekerheden waren gevestigd ten behoeve van risicodragende partijen (w.o. dan ook de gemeente). Om die reden werd besloten de lening ad € 1 mln. te verstrekken voor *"maximaal 5 jaar"*. Als zekerheid is verstrekt een (1<sup>e</sup>) hypothecaire inschrijving op de ondergrond, die is bestemd voor de 2<sup>e</sup> fase van het centrumgebouw. De lening is verstrekt aan WVM met bestemming de (mede) financiering van het centrumgebouw (1<sup>e</sup> fase). In het debat van de raadscommissie Ruimte van 21 mei 2012 beaamt de wethouder, dat *"er een mate van risico zit in het verstrekken van een lening"*<sup>9</sup>

Met het raadsvoorstel 12-121 nam het college het besluit om over te gaan tot het stellen van een garantie ad € 500.000. De huisbankier was niet bereid een projectfinanciering (volgens de bank een voorfinanciering) te verlengen. Het WVM kwam hierdoor in acute liquiditeitsproblemen. Met de garantie is de kredietfaciliteit verlengd tot 15-12-2012. En inmiddels is de garantieperiode verlengd tot 1 juli 2013). Bij het verstrekken van de garantie werd er vanuit gegaan, dat WVM in de gelegenheid werd gesteld tot een structurele oplossing te komen. Tijdens het interview met de directie van WVM bleek, dat die *"structurele oplossing"* er niet is. Men is er niet in geslaagd tot een alternatieve financiering te komen.

De gemeente veronderstelt op grond van de hypothecaire zekerheden te beschikken over een optimale dekking. Daar kunnen kanttekeningen bij worden geplaatst. Zo is voor de lening ad € 1 mln een hypotheek verstrekt *"op een perceel bouwterrein, plaatselijk bekend te Arnhemuiden, gemeente Middelburg, nabij de Muidenweg, kadastraal bekend, gemeente Arnhemuiden, sectie I, nr.571, groot ongeveer drieënvijftig are en zevenendertig centiare"* Dat komt neer op € 187,- per m<sup>2</sup> , voor een perceel midden in een recreatiepark tussen voorzieningen in. Volgens het verslag van de raadscommissie Ruimte (blz 7) wordt voor de invulling van die 2<sup>e</sup> fase gedacht aan speelvoorzieningen, zoals een speeltuin enz. En verderop; *"wanneer bijvoorbeeld de speelvoorzieningen niet mogelijk zijn, kan er gekeken worden naar andere mogelijkheden die wel kunnen"* Het memo van 23 mei 2012 (blz 2) vermeldt, dat in het slechtste geval de gemeente zelf de kavel in ontwikkeling kan brengen of verkopen en *"daarmee het geleende bedrag kan terugverdienen"*. Wel is de hypotheek aangevuld met een borgstelling van Camping De Witte Raaf B.V.

---

<sup>9</sup> Verslag vergadering raadscommissie Ruimte d.d. 21 mei 2012, blz 7

ad € 250.000,- . Maar de waarde hiervan is niet in te schatten, omdat de gemeente geen inzage heeft in de financiële positie.

Het zou overigens alleszins te rechtvaardigen zijn geweest, als in de hypothecaire inschrijving ook het Centrumgebouw zou zijn opgenomen (dat dan mogelijk met voorbelasting). De stichtingskosten van het Centrumgebouw bedragen ca. € 6 mln. Het aandeel van de lening ad € 1 mln van de gemeente via WVM is dus substantieel. In de interviews is opgemerkt, dat weliswaar een risico-scan ontbreekt, maar dat wel degelijk bij *“alle genomen besluiten de risico’s in beeld zijn gebracht (niet aantoonbaar) en zijn afgewogen tegen de risico’s die er zijn indien het besluit niet genomen zou worden”*. Overigens is het *“denken in risico’s”* wel aanwezig bij het hanteren van de rente voor de lening, die zou worden verstrekt als de garantie zou worden aangesproken. Een tarief van 8 % impliceert een forse risico-premie.

## 2.9 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Met het raadsvoorstel 10-133 wordt o.a. gevraagd in te stemmen met de (gedeeltelijke) omzetting van een verkoopovereenkomst in een erfpachtovereenkomst. De Witte Raaf kreeg de financiering niet rond: *“zelfs voor projecten die op zich financieel heel gezond in elkaar zitten”* (blz 1) wordt geen financiering verkregen. Volgens raadsvoorstel 11-141 is er sprake van een tijdelijk financieringsprobleem: *“Als het park gereed is en het totaal geherfinancierd moet worden is dit geen probleem”* (blz4). In het memo van 20-10-2011 wordt de prognose gedaan, dat alle woningen in 2012 en 2013 zijn verkocht.

De bank wilde de projectfinanciering niet continueren, ondanks dat *“het project verder goed liep, ook qua verkoop”*. Maar van de door de gemeente in 2011 gefinancierde kavels zijn er enkele verkocht in 2012 en van de voorfinanciering van de cottages niet één. Ook de ABN-Amro wijst op tegenvallende verkoopresultaten. Besprekingen met andere bankiers en *“informals”*, gericht op een alternatieve financiering, *“verlopen vooralsnog positief”* (raadsvoorstel 12-121).

In het verslag van de vergadering van de raadscommissie Ruimte d.d. 21 mei 2012 komt ook de bevoegdheid van het verstrekken van de lening ad € 1 mln. aan de orde. In het memo van 23 mei 2012 stelt het college, dat voor de lening geen raadsbesluit nodig is: *“het verstrekken van een geldlening is een privaatrechtelijke handeling en het college is hiervoor een bevoegd orgaan. Indien het gaat om handelingen die verstrekkinge gevolgen kunnen hebben voor de gemeente schrijft de gemeentewet wel voor dat de gemeenteraad in de gelegenheid moet worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Daarnaast heeft de gemeenteraad het budgetrecht”*. Zie ook hierboven paragraaf 2.3.

Er is in de commissie Ruimte/ de gemeenteraad geen melding gemaakt van de leningen voor de voorfinanciering van de bouw kavels en de cottages, terwijl dit wel gebruikelijk is. In de interviews is opgemerkt, dat dit er vermoedelijk als gevolg van alle hectiek bij ingeschoten was.

Vanuit de commissie Ruimte wordt ook een vraag gesteld naar de precedentwerking. Ook in de interviews is dit aan de orde gesteld; daarin wordt die zorg gedeeld, refererend aan het ZEP en het ziekenhuis, als dat vanuit een private onderneming gefinancierd zou gaan worden. Het college wijst in zijn antwoord op de grote be-

langen van de gemeente, die het noodzakelijk maken bijzondere maatregelen te overwegen.

**Wij plaatsen de volgende kanttekening.**

In feite doen zich al vanaf de grondtransactie in 2010 financieringsproblemen voor. Camping De Witte Raaf B.V. dan wel P.S. Oomen Beheer B.V. kreeg de financiering van de aankoop van de grond niet rond, zodat deze transactie deels is omgezet in erfpacht. De financieringsproblemen zouden tijdelijk zijn, maar een structurele oplossing is niet gevonden. Medio dit jaar deden zich grote liquiditeitsproblemen voor, omdat de bank de projectfinanciering/voorfinanciering niet wilde verlengen. In 2012 en 2013 zouden alle woningen zijn verkocht, maar de verkoop blijft achter, in die mate, dat het plan moet worden herzien. Op de lening, die de gemeente heeft verstrekt voor de cottages is dit jaar niets afgelost; dus geen van de (verbonden) cottages is verkocht. Van de lening voor de kavels is € 56.000 afgelost (= enkele kavels). Desondanks wordt in het raadsvoorstel 12-121 (blz 1) gesteld, *“dat het project financieel gezond in elkaar zit”*. Dat is blijkbaar toch niet het geval.

In de beantwoording van de vragen uit de raadscommissie van 4 september j.l. wordt gemeld, dat door een accountantsbureau een herfinancieringsplan is gemaakt voor het centrumgebouw en De Witte Raaf. *“Deze voorstellen liggen bij de drie grote banken van Nederland”*. Maar geconstateerd moet worden, dat de herfinanciering niet is geslaagd en dat er derhalve geen structurele oplossing is voor de financieringsproblemen.

### 3 Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk zetten we onze bevindingen af tegen het normenkader uit het inleidend hoofdstuk, waarna wij met onze conclusies komen. Waar we dat noodzakelijk en nuttig achten, doen wij aanbevelingen.

#### 3.2 De vragen, de antwoorden en het normenkader

| Onderzoeksvraag  | Norm   | Bevinding   |
|--|--|---|
| <p>1. Kan de gemeente Middelburg op grond van wet- en regelgeving tot de onderhavige deelneming/leningen/garantie besluiten?</p>   | <p>1. De deelneming, leningen en garantie zijn rechtmatig</p>  | <p>1. Op grond van de gemeentewet is het college bevoegd.</p>   |
| <p>2. Is de garantie in overeenstemming met de beleidsregels, zoals die zijn vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad van 14 december 2009? Zijn de regels nageleefd?</p>   | <p>2. Er is in overeenstemming met de beleidsregels gehandeld.</p>   | <p>2. De beleidsregels zijn niet nageleefd.</p>   |
| <p>3. Is de participatie in overeenstemming met Europese regelgeving?</p>  | <p>3. Er is geen sprake van ongeoorloofde staatssteun.</p>   | <p>3. Er is hier twijfel over. In elk geval heeft de gemeente afgezien van een externe toets.</p>   |
| <p>4. Is het aandeelhouder-schap te motiveren vanuit de Middelburgse Visie Milieu?</p>   | <p>4. De uitgangspunten van de Visie Milieu zijn conform.</p>  | <p>4. De programmabegroting milieu en de milieu visie stimuleren deze activiteiten</p>  |
| <p>5. In hoeverre is het ondernemersplan van de Energiecentrale Waterpark Veerse Meer B.V. en de haalbaarheid van het projectplan van "Waterpark Veerse Meer B.V." geanalyseerd?</p> | <p>5. De gemeente heeft inzage in het ondernemersplan van de Energiecentrale WVM en de haalbaarheid van het projectplan WVM beoordeeld (dan wel laten beoordelen).</p> | <p>5. De gemeente heeft kennis kunnen nemen van het ondernemersplan van de Energiecentrale en het projectplan WVM. Een beoordeling van het projectplan ontbreekt.</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>6. Welke maatschappelijke risico's zijn onderkend en gewogen?</p> <p>7. Welke financiële risico's zijn onderkend en gewogen?</p> <p>8. Hoe is het gesteld met het beheer van de belangen van de gemeente?</p> <p>9. In hoeverre kan er sprake zijn van een "gegarandeerd" dividend?</p> <p>10. Is/wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over de verlening en het beheer van de belangen in het Waterpark Veerse Meer?</p> | <p>6. De afbreukrisico's zijn in beeld gebracht.</p> <p>7. De financiële risico's zijn in beeld gebracht.</p> <p>8. De gemeente heeft procedures voor het beheer van dergelijke deelnemingen; er wordt toegezien op de naleving van de voorwaarden.</p> <p>9. De winstcapaciteit van de Energiecentrale Waterpark Veerse Meer B.V. staat vast; (op basis van contracten? Wie garandeert het dividend?)</p> <p>10. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de verlening en het beheer, tijdig, objectief en volledig</p> | <p>6. De maatschappelijke risico's zijn niet geanalyseerd.</p> <p>7. De financiële risico's zijn niet geanalyseerd.</p> <p>8. De gemeente heeft geen procedures voor het beheer van deelnemingen. Tussenrapportage over de voortgang ontbreekt.</p> <p>9. Een sluitende exploitatie van Energiecentrale Veerse Meer wordt gegarandeerd door Camping De Witte Raaf als het project gereed is (en dat geldt ook voor het gegarandeerde dividend).</p> <p>10. De gemeenteraad is wel tijdig, maar niet volledig en niet altijd objectief geïnformeerd.</p> |
|--|---|---|

### 3.3 Conclusies en aanbevelingen

#### Vraag 1 en 2.

Het college heeft in overeenstemming met de gemeentewet, artikel 160, gehandeld. Weliswaar is het college afgeweken van de beleidsregels, maar het heeft de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te brengen en de gemeenteraad heeft daar van afgezien. Het college heeft rechtmatig gehandeld. Wel is (onnodig) afgeweken van de beleidsregels, o.a. HS 2 art. 6, lid 2. Met name inzage in de jaarstukken (solvabiliteit en liquiditeit), specificatie van de investeringen, verdere verplichtingen, structuurrisico is voorwaarde voor het onderkennen van de financiële risico's. In de reactie van de bank op de brief van het college van 6 juli 2012 wordt gerefereerd aan een tekort aan additioneel risicokapitaal.

#### **Aanbeveling 1**

**vraag de hier genoemde stukken alsnog op en kom tot een kredietanalyse, waardoor de financiële risico's meer inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Betrek hierbij ook zeker de jaarverslagen over 2012.**

#### **Aanbeveling 2**

**In het raadsvoorstel 12-121 wordt gerefereerd aan de beleidsregels met betrekking tot het verstrekken van gemeentegaranties. Hiervan wordt door het college afgeweken ten behoeve van Waterpark Veerse Meer, met het argument, dat deze beleidsregels zijn vastgesteld in een andere tijd, toen "projectfinanciering nog geen probleem was". Aan de gemeenteraad is het dan om een uitspraak te doen over handhaving dan wel herziening van de beleidsregels. Als regels niet meer relevant zijn, moeten ze worden gewijzigd. Als ze niet worden gewijzigd, moeten ze worden nageleefd.**

#### Vraag 3.

Er is afgezien van een externe toets op mogelijke staatssteun., Gezien de belangen van de gemeente is er volgens de gemeente geen sprake van (ongeoorloofde) staatssteun. In hoeverre dat het geval is bij de garantie, trekken wij in twijfel.

#### **Aanbeveling 3**

**Kom tot een externe toets naar de vraag of de steun in overeenstemming is met Europese regelgeving (zie hiervoor HS 2.3)**

#### Vraag 4.

De programmabegroting Milieu en de Middelburgse Milieu Visie stimuleren het toepassen van duurzame energieopwekking via het gebruik van milieuvriendelijke brandstoffen, zo mogelijk in samenhang met bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen.

#### Vraag 5.

Wij hebben geen beoordeling van het projectplan aangetroffen.

#### **Aanbeveling 4**

**Gezien de moeizame voortgang van het project adviseren wij met name te toetsen op haalbaarheid en een transparant risicoprofiel; voorzover de expertise hiervoor niet “binnenshuis” aanwezig is: dan maar extern.**

#### **Vraag 6.**

Het publieke belang is in beeld gebracht (zie HS 2.5). Niet alle overwegingen zijn even valide. Met name “de verloedering” van de camping de Witte Raaf, als het project niet zou doorgaan komt wat gezocht over. Voorzover er sprake is van “verloedering” kan dat wellicht ook op andere wijze worden tegen gegaan. Maar dat de faciliteiten van het Waterpark Veerse Meer openbaar zijn en dus toegankelijk voor de inwoners van Arnemuiden en Middelburg is een publiek belang. Wel zien we weinig aandacht voor het afbreukrisico. Naarmate de betrokkenheid van de gemeente toeneemt, neemt ook het afbreukrisico voor de gemeente toe. Zou het project alsnog stranden, dan zou dat juist tot imago schade voor de gemeente kunnen leiden. **Wij geven geen aanbeveling, wij willen hier wijzen op enkele aandachtspunten.**

#### **Vraag 7.**

De financiële risico's zijn niet geanalyseerd. Uit paragraaf 2.7 blijkt, dat het college veronderstelt, dat het risico-profiel niet hoog is. Zowel voor de leningen als de garantie is er hypothecaire zekerheid, al kan ter discussie worden gesteld in hoeverre die als volwaardig is te beschouwen. **Zie verder aanbeveling 1 bij sub 1.**

#### **Vraag 8.**

De gemeente heeft geen procedures c.q. richtlijnen voor het beheer van de belangen van de gemeente. Hiermee kan worden voorkomen, dat voorwaarden niet worden nagekomen en dat misverstanden ontstaan over afspraken. Zoals bij de energiecentrale het geval is. De gemeente veronderstelde, dat het dividend vanaf het begin werd gegarandeerd door de Camping Witte Raaf B.V. Tijdens ons onderzoek bleek, dat eerst als het project gereed is, hiervan sprake zal zijn, terwijl de gemeente een andere beleving van de afspraken heeft. Dergelijke afspraken dienen in een akte/intentieverklaring te worden vastgelegd. Aan voorwaarden moet dan worden voldaan alvorens het geld beschikbaar te stellen.

#### **Vraag 9**

En wanneer begint WVM/DWR met het betalen van de canon ? Ieder jaar van uitstel kost de gemeente € 62.000 (canon 52.000 + 5% van 200.000 “gegarandeerd dividend”).

We constateren verder, dat weinig schriftelijk is vastgelegd. We zien een weinig kritisch/zakelijke houding van het college richting de directie van WVM. Overigens hebben we niet kunnen vaststellen dat WVM onjuiste informatie heeft verstrekt. Maar een ondernemer gelooft in zijn plan en komt met (soms te) optimistische aannames. “Alle woningen zouden in 2012 en 2013 zijn verkocht”. In het interview met de directie van WVM hebben we de verwachting uitgesproken, dat het resultaat over 2012 negatief zou zijn (tegenvallende verkopen, oplopende (rente)lasten). Dat is bevestigd: “2012 resulteert in een (“bescheiden”) verlies”. Er werd aan toegevoegd, dat 2010 en 2011 winstgevend waren. Gezien de voorgenomen planwijziging, die wellicht tot stagnatie van de verkoop zou kunnen leiden, de oplopende rentelasten, de aanhoudende recessie, zijn de vooruitzichten voor 2013 bepaald niet rooskleurig.



#### **Aanbeveling 5**

**Stel een richtlijn/procedure op voor het beheer van de belangen van de gemeente bij het verstrekken van leningen en garanties, zoals dat ook gebruikelijk is bij andere instanties, waarin de gemeente een financieel belang heeft, met verslaglegging van (tussentijdse) resultaten en meetpunten. Aan voorwaarden moet zijn voldaan, alvorens de gelden beschikbaar worden gesteld.**

#### **Vraag 10.**

Voorzover we hebben kunnen nagaan, is de gemeenteraad tijdig geïnformeerd over de voortgang, maar niet volledig. Het verstrekken van de leningen voor de kavels aan de Muidenweg en de cottages zijn niet ingebracht. We zijn van mening, dat de informatie zeker niet altijd objectief is geweest. Volgens het raadsvoorstel 12-121 zit het project "financieel gezond in elkaar". Maar dat kan het college niet beoordelen, want ze heeft geen inzage in de cijfers. De bank wijst erop, dat inbreng van additioneel risicokapitaal noodzakelijk is. De bank wilde de project- en voorfinanciering niet continueren, ondanks dat het project "verder goed liep, ook qua verkoop" (raadsvoorstel 12-121). Maar de verkoop verliep niet goed, wat reden was voor de bank het krediet niet te continueren. Ook op de leningen van de gemeente was niet (cottages) dan wel nauwelijks (Muidenweg) afgelost. Verder werd gemeld, dat "de besprekingen met andere financiers verlopen vooralsnog positief". Maar de herfinanciering is niet gelukt. Een structurele oplossing blijft vooralsnog uit.

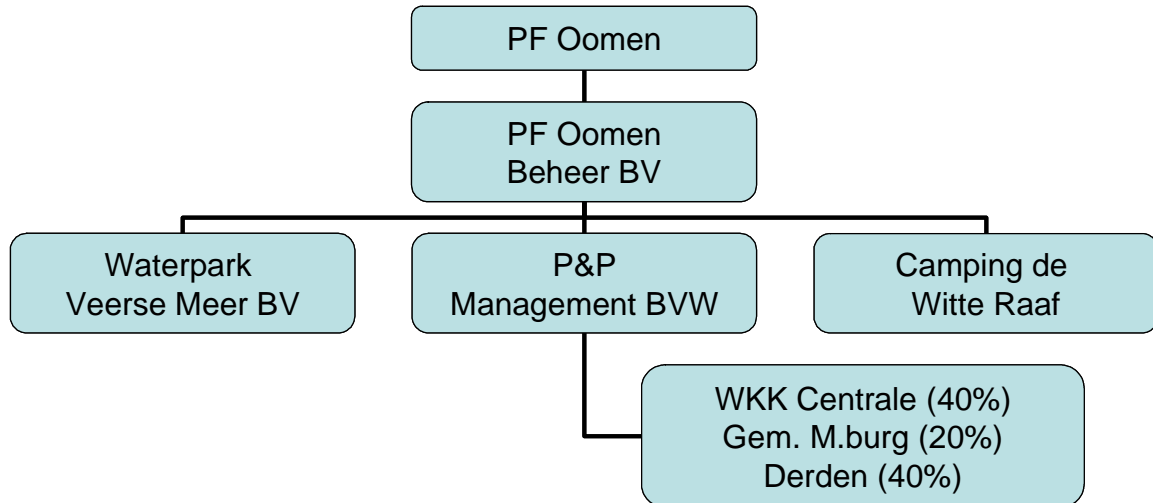
#### **Alles overziend kan het antwoord op onze onderzoeksvraag dan ook niet anders zijn dan, nee!**

De onderzoeksvraag luidde:

*Is de verlening (van de leningen), het stellen van de garantie en de deelneming, alsmede het beheer van de financieel belangen bij de groep WVM zodanig, dat de maatschappelijke en financiële risico's zo veel mogelijk zijn gereduceerd?*

De conclusies tonen aan dat de verlening en het beheer van de financiële belangen bij de groep WVM meer zorgvuldigheid, betere monitoring en gedegen risico-analyse vereist

## Bijlage 1 Organogram



1. Centrumgebouw Arnemuiden B.V. maakt geen deel uit van de groep.
2. Geleerd zijn:  
Stichting Landschapspark Veerse Meer  
Stichting Fondsenwerving Landschapspark Veerse Meer

## Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Dhr. A.W.A.M. Broos, directeur van (o.a.) Guus Broos Holding B.V., directeur van Waterpark Veerse Meer.

Dhr. Chr. Dekker, lid van de gemeenteraad Middelburg, fractievoorzitter SGP.

Dhr. A. van den Kieboom, ambtenaar Dienst Ruimte Gemeente Middelburg.

Dhr. C. Simons, wethouder Gemeente Middelburg