

Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf
provincie Noord-Brabant
Deel 1 Bestuurlijk rapport

31 mei 2016

Inhoudsopgave

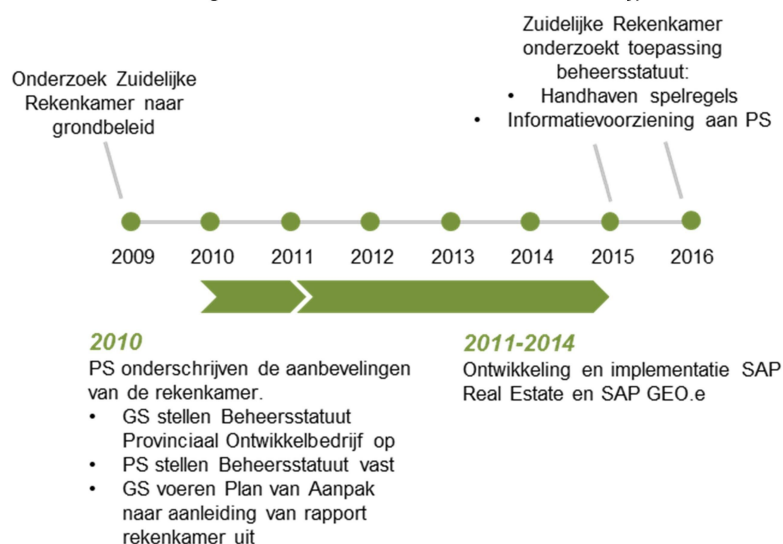
1	Over dit onderzoek	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Aanpak en afbakening	4
2	Conclusies en aanbevelingen, reactie Gedeputeerde Staten, nawoord Zuidelijke Rekenkamer	8
2.1	Conclusies	8
2.1.1	Beheersstatuut werkt voor Gedeputeerde Staten te weinig uniformerend	8
2.1.2	Beheersstatuut werkt voor Provinciale Staten te weinig informierend	9
2.2	Aanbevelingen	10
2.3	Reactie Gedeputeerde Staten	12
2.4	Nawoord Zuidelijke Rekenkamer	15
3	Onderzoeksbevindingen	16
3.1	Het toepassen van het beheersstatuut door Gedeputeerde Staten	17
3.1.1	Taxatieproces	17
3.1.2	Financiële aspecten	18
3.1.3	Rol provincie	20
3.2	Het informeren van Provinciale Staten	21
3.2.1	Inzicht in kosten en opbrengsten	22
3.2.2	Kwaliteit informatie	22
3.3	Ruimte voor ruimte	24
3.3.1	Toepassing spelregels voor grondverwerving	24
3.3.2	Toepassing regels Ruimte voor Ruimte	25
3.4	Logistiek Park Moerdijk	27
3.4.1	Ontwikkeling Logistiek Park Moerdijk	27
3.4.2	Toepassing spelregels voor grondverwerving	27
3.5	Agro- en foodcluster West-Brabant	28
3.5.1	Ontwikkeling AFCWB	28
3.5.2	Dossiers	28
3.5.3	Toepassing spelregels voor grondverwerving	29
3.6	Cultureel erfgoed	30
3.6.1	Toepassing spelregels voor grondverwerving	30
3.6.2	Toepassing regels cultureel erfgoed op hoofdlijnen	30

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

In 2009 onderzocht de Zuidelijke Rekenkamer het grondbeleid van de provincie Noord-Brabant¹. Wij concludeerden toen onder meer dat de provincie geen beheersstatuut met duidelijke spelregels had en op onderdelen onvoldoende *in control* was. Belangrijke verbeterpunten zagen wij bij het taxatieproces en bij de informatievoorziening aan Provinciale Staten. In 2010 stelden Gedeputeerde Staten het Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant op (zie figuur 1). Eind 2015 en begin 2016 onderzochten we de toepassing van dit beheersstatuut door de provincie. Daarbij hebben we ons met name gericht op de spelregels voor grondverwerving en de informatievoorziening aan Provinciale Staten.

Figuur 1 Totstandkoming beheersstatuut van het Ontwikkelbedrijf



1.2 Aanpak en afbakening

In ons onderzoek stonden drie vragen centraal:

1. In hoeverre hanteert de provincie bij grondaankopen de spelregels in het beheersstatuut?
2. In hoeverre hanteert de provincie de spelregels in het beheersstatuut voor informatievoorziening aan Provinciale Staten?
3. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan Provinciale Staten over grondaankopen?

¹ Zuidelijke Rekenkamer (2009) *Grondbeleid provincie Noord-Brabant*.

We hebben deze vragen beantwoord aan de hand van grondaankopen die het Ontwikkelbedrijf in de periode juni 2010 tot en met juni 2015 heeft verricht. Dat betrof projecten binnen de programma's Ruimte voor Ruimte, Bedrijventerreinen, Glastuinbouw en Cultureel Erfgoed. Onderstaande tabel bevat per programma de betreffende projecten.

Tabel 1: Onderzochte programma's en projecten

Programma	Projecten	Verwerving
Ruimte voor Ruimte	Bernheze Oostkamer Tilburg Ulicoten Vught Locatie 1 Berlicum Locatie 2 Berlicum Locatie 3 Berlicum	2 ha grond en bedrijfsbeëindiging; 7 en 3 ha grond; Aankoop bedrijfslocaties op 0,8 ha grond; Aankoop bedrijf en grond 4,27 ha; 1,42 ha grond; 0,3 ha grond; 0,38 ha grond.
Bedrijventerreinen	Logistiek Park Moerdijk	4 woningen en ondergrond van particulieren; Gebouwen en grond van een autobedrijf; Gebouwen en grond van een loonbedrijf.
Glastuinbouw	Agro- en Foodcluster West-Brabant	6 woningen en ondergrond van particulieren; Tuinbouwgrond van een particulier; Grond van een stichting.
Brabants Erfgoed	Mariadal, Roosendaal Moederhuis Franciscanessen, Dongen CHV-terrein, Veghel BergOss Kantoorvilla, Oss	Aankoop kloostercomplex; Aankoop 50% kloostercomplex; Aankoop middendeel 100%, graansilo's 50%; Aankoop 1/3 ^{de} kantoorvilla.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gegevens verzameld uit documenten, schriftelijk gestelde vragen en mondelinge interviews met de betrokken projectleiders en leidinggevenden.

Een uitgebreide beschrijving van het selectieproces en van de onderzoeksresultaten hebben we opgenomen in ons rapport van bevindingen. Dit kunt u lezen op de website van de rekenkamer www.zuidelijkerekenkamer.nl.

We hebben in ons onderzoek de spelregels van de provincie gehanteerd als norm, aangevuld met algemeen aanvaarde normen voor het informeren van Provinciale Staten. We lichten deze hieronder toe.

Spelregels grondaankopen

- De betaalde prijs is gebaseerd op een taxatierapport opgemaakt door twee onafhankelijke taxateurs of rentmeesters, waarvan er ten minste één niet in dienst is van de provincie Noord-Brabant.

- De taxateur(s) en de rentmeester(s) zijn gecertificeerd door de Stichting Vastgoedcert te Rotterdam, of beëdigd door de Nederlandse Vereniging van Rentmeesters te Wageningen.
- Gedeputeerde Staten kunnen bij een taxatie die vermoedelijk lager uitkomt dan € 500.000 besluiten om de taxatie te laten uitvoeren door één taxateur of rentmeester die voldoet aan de kwalificaties.
- Bij het aangaan van een grondverwervingsovereenkomst mag de overeen te komen prijs niet meer dan 5% afwijken van de getaxeerde prijs.

Spelregels informatievoorziening aan Provinciale Staten

- Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten twee maal per jaar (bij begroting en jaarstukken) een rapportage aan waarin de stand van zaken is opgenomen van elk in exploitatie genomen project en van de anticiperende en strategische grondverwerving door het Ontwikkelbedrijf;
- Gedeputeerde Staten raadplegen vooraf de Statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling vertrouwelijk over het sluiten van samenwerkings-, exploitatie- en bestuursovereenkomsten waarmee een provinciale financiële inzet is gemoeid van € 10 miljoen of meer;
- Gedeputeerde Staten informeren vooraf de Statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling vertrouwelijk over het sluiten van samenwerkings-, exploitatie- en bestuursovereenkomsten met een financiële inzet van minder dan € 10 miljoen, als de inhoud van de overeenkomst daar aanleiding toe geeft, met name vanwege politieke of bestuurlijke aspecten;
- Gedeputeerde Staten raadplegen vooraf de Statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling vertrouwelijk over de verwerving van een ruimtelijk of organisatorisch samenhangend complex van gronden voor een bedrag van € 10 miljoen of meer;
- Gedeputeerde Staten informeren vooraf de Statencommissie belast met het beleidsveld ruimtelijke ontwikkeling vertrouwelijk over een grondverwerving beneden het bedrag van € 10 miljoen als met deze grondverwerving bijzondere politieke of bestuurlijke belangen zijn gemoeid.

Kwaliteit informatievoorziening aan Provinciale Staten

Voor het beoordelen van de kwaliteit van de informatievoorziening zijn we nagegaan of Provinciale Staten op basis van de ontvangen informatie hun kaderstellende en controlerende taak adequaat hebben kunnen uitoefenen. Daartoe dient de informatie te voldoen aan algemeen aanvaarde normen: tijdig, juist, bruikbaar, begrijpelijk, op elkaar aansluitend en transparant.

De provincie hanteert daarnaast de volgende uitgangspunten:

- aan in ontwikkeling en uitvoering genomen projecten ligt een grondexploitatie ten grondslag die in financieel-technische zin een beeld geeft van de kosten en opbrengsten die met de verwezenlijking van het plan samenhangen (kosten voor grondverwerving, bouwrijp maken en inrichten en opbrengsten uit onder meer de verkoop van kavels ten behoeve van woningbouw);

- van elk door het Ontwikkelbedrijf in exploitatie genomen project en van elke grondverwerving door het Ontwikkelbedrijf wordt de stand van zaken opgenomen in Voortgangsrapportages;
- de factsheets per project geven inzicht in de algemene projectgegevens, de stand van zaken en de risico's.

2 Conclusies en aanbevelingen, reactie Gedeputeerde Staten, nawoord Zuidelijke Rekenkamer

2.1 Conclusies

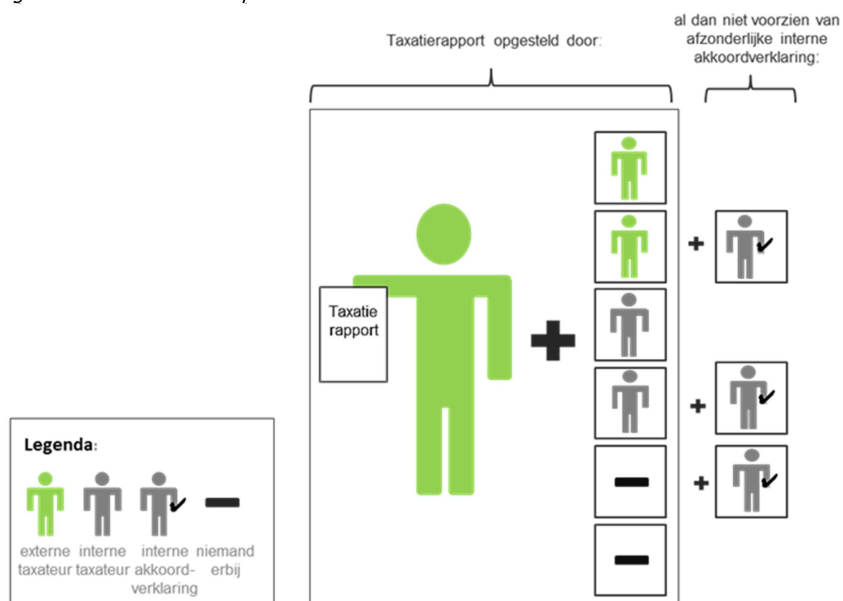
Het Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant werkt in de praktijk nog te weinig uniformerend voor Gedeputeerde Staten bij het doen van grondaankopen en nog te weinig informierend voor Provinciale Staten. Gedeputeerde Staten lopen hierdoor het risico dat zij ten onrechte menen in control te zijn, en Provinciale Staten dat zij te weinig signalen krijgen die ze nodig hebben om hun kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

2.1.1 Beheersstatuut werkt voor Gedeputeerde Staten te weinig uniformerend
De spelregels in het beheersstatuut moeten er voor zorgen dat er in vergelijkbare gevallen vergelijkbaar kan worden gehandeld. In de praktijk zien we echter een brede variatie op drie onderdelen:

- de manier waarop het taxatieproces wordt uitgevoerd (zie figuur 2);
- de afhandeling van de financiële aspecten van de grondverwerving en de informatievoorziening daarover;
- de rol die de provincie speelt bij de aankoop en doorlevering van gronden.

In control zijn veronderstelt enerzijds het vermogen om goede, betekenisvolle kaders op te stellen en anderzijds een gezamenlijk gedragen richtlijn hoe daar mee om te gaan. Wij concluderen dat de provincie op onderdelen niet in control is, vanwege de niet-uniforme wijze van interpretatie en toepassing van de regels van het beheersstatuut zowel binnen als tussen de onderzochte programma's.

Figuur 2 Variatie in taxatieproces



In paragraaf 3.1 werken we de onderbouwing bij de conclusies over het toepassen van het beheersstatuut door Gedeputeerde Staten uit.

Het door de provincie gehanteerde informatiesysteem is een noodzakelijke voorwaarde om *in control* te zijn, maar nog geen voldoende. De provincie heeft mede naar aanleiding van ons onderzoek naar grondbeleid in 2009 systemen ontwikkeld voor de registratie van (beoogde) aankopen en verkopen door het Ontwikkelbedrijf. De informatie hierin kan zowel in woord en getal als in beeld op geavanceerde wijze worden opgeroepen. Of de daaraan ten grondslag liggende gegevens juist zijn en/of het beheersstatuut is gevolgd, kan echter niet uit deze systemen worden afgeleid. Omdat daarnaast het documentinformatiesysteem Corsa een veelomvattende, maar uitermate moeizaam te doorzoeken verzameling van documenten bevat, wordt een toets op deze aspecten bemoeilijkt.

2.1.2 Beheersstatuut werkt voor Provinciale Staten te weinig informerend

Bij het informeren van Provinciale Staten worden de regels uit het beheersstatuut grotendeels gevolgd. Dit neemt echter niet weg dat er nog flinke verbeteringen in de daadwerkelijke informatievoorziening aan Provinciale Staten mogelijk zijn. De toepassing van het beheersstatuut leidt er namelijk toe dat:

- Provinciale Staten vooraf niet of nauwelijks worden geïnformeerd over grondaankopen.
- Provinciale Staten in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages alleen op een hoog geaggregeerd niveau worden geïnformeerd (en niet op projectniveau).

Wensen en verwachtingen

Bij de behandeling van het beheersstatuut in april 2010 gaven Provinciale Staten onder meer aan bij de informatievoorziening de volgende aspecten van bijzonder belang te achten:

- de wijze van taxatie en kwaliteitsborging daarvan (onder andere om staatssteun te voorkomen);
- geactualiseerde exploitatieberekeningen;
- inzicht in eventuele (financiële) risico's.

Provinciale Staten spraken de verwachting uit dat zij hierover tweemaal per jaar in een rapportage bij de begroting en de jaarstukken worden geïnformeerd.

De gedeputeerde merkte over deze rapportage op dat Provinciale Staten hierin duidelijk moeten kunnen zien welke risico's er zijn en welke investeringen er gedaan worden. 'Willen wij een goede discussie met elkaar kunnen voeren, dan moet er goede informatie gegeven worden. Er moet een helder, leesbaar concreet stuk zijn.' (Notulen vergadering Provinciale Staten van Noord-Brabant, d.d. 22 en 23 april 2010).

Provinciale Staten spraken de wens uit om bij politiek gevoelige aankopen al in de beginfase geïnformeerd te worden, indien nodig op vertrouwelijke wijze. De gedeputeerde gaf aan dat het college de richtlijn zal hanteren: 'liever een keer teveel informeren dan een keer te weinig.'

Wij concluderen dat aan de verwachting en wens van Provinciale Staten enerzijds en aan de toezeggingen van de gedeputeerde anderzijds niet is voldaan.

Financiële ondergrens voor het informeren van Provinciale Staten

Over grondaankopen onder € 10 miljoen hoeven Provinciale Staten conform de regels van het beheersstatuut niet vooraf te worden geraadpleegd of geïnformeerd. Het hanteren van deze ondergrens lijkt in de praktijk contraproductief te werken. De grens van € 10 miljoen wordt namelijk in de praktijk bij grondaankopen *per project* veelal niet gehaald (zie tabel 2) en verwordt zo eerder een informatiedrempel.

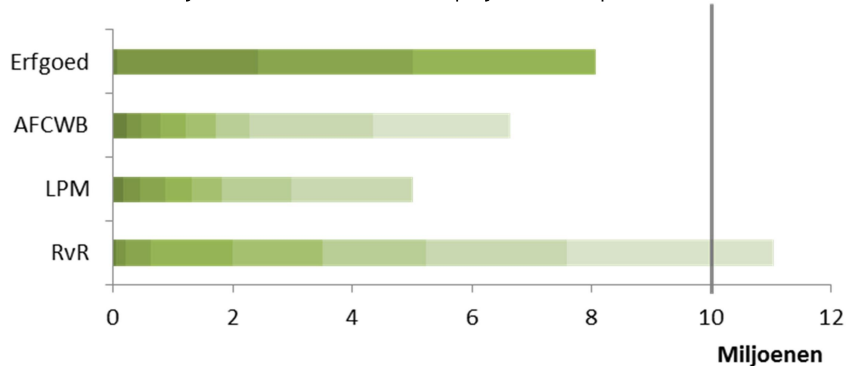
Tabel 2 Financiële omvang grondverwerving per project

<i>Programma</i>	Aantal aangekochte projecten per prijscategorie		
	<i>< € 0,5 miljoen</i>	<i>€ 0,5 – €1,5 miljoen</i>	<i>€ 1,5 - € 3 miljoen</i>
Ruimte voor Ruimte	4		4
Logistiek Park Moerdijk	6	1	1
Agro- en Foodcluster West-Brabant	5	2	2
Totaal aantal projecten per categorie	15 (60%)	3 (12%)	7 (28%)

Als naar de financiële omvang *per programma* wordt gekeken, blijken de uitgaven van de verschillende projecten bij elkaar op te kunnen tellen tot boven de € 10 miljoen (zie figuur 3).

Figuur 3 Financiële omvang grondverwerving per programma

Bron: Door de Zuidelijke Rekenkamer onderzochte projecten in de periode 2010-2015



In paragraaf 3.2 werken we de onderbouwing bij de conclusies over het informeren van PS uit.

2.2 Aanbevelingen

We zien een aantal verbetermogelijkheden voor de toepassing van de regels in het Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant, om ervoor te zorgen dat het niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest en de bedoeling wordt

uitgevoerd. Onze aanbevelingen zijn deels aan Gedeputeerde Staten en deels aan Provinciale Staten gericht.

Uniformeren uitvoeringsproces

Wij bevelen Gedeputeerde Staten aan om de processen rondom de grondverwerving in de verschillende programma's te uniformeren en conform de regels uit te voeren. Speciale aandacht vragen we voor het taxatieproces. Om te komen tot betrouwbare en geloofwaardige waarderingen en het overeenkomen van aankooprijzen zonder dat staatssteun wordt verleend, is een gestandaardiseerd taxatieproces cruciaal. Wij bevelen Gedeputeerde Staten daarom aan om een proces op gang te brengen waarbij ervaringen met de toepassing van het beheersstatuut tussen en binnen de verschillende programma's worden uitgewisseld.

Verbeteren informatiehuishouding Gedeputeerde Staten

Naast een goede registratie van aankopen, is een goede registratie en archivering van de daaraan ten grondslag liggende documenten noodzakelijk. We bevelen Gedeputeerde Staten aan de eigen informatiehuishouding op dat punt te verbeteren. Het gaat daarbij om het labelen van documenten en bestanden en het geregeld opschonen van het archief. In dit verband verwijzen wij naar ons onderzoek 'Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie' uit 2014.

Verbeteren informatievoorziening aan Provinciale Staten

We zien een aantal mogelijkheden voor Gedeputeerde Staten om het informeren van Provinciale Staten te verbeteren.

We bevelen Gedeputeerde Staten aan om in de informatievoorziening zo specifiek mogelijk te zijn: niet alle informatie dient op het hoogste aggregatieniveau te worden aangeboden. Investerings, kosten, opbrengsten en (financiële) risico's kunnen op projectniveau worden opgenomen in de voortgangsrapportages. Daarnaast bevelen we aan om de (gecumuleerde) uitgaven en financiële risico's ook op programmaniveau te geven.

We bevelen Gedeputeerde Staten aan om Provinciale Staten in elk geval te betrekken bij de politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers, en bij projecten waar sprake is van overschrijdingen of van situaties waarin anders wordt besloten dan gepland.

Andersom bevelen we aan om bij ongewijzigde situaties slechts kort van de status quo melding te maken. Dat voorkomt dat er over projecten keer op keer dezelfde teksten worden opgenomen.

In dit verband verwijzen wij ook naar onze conclusies van het onderzoek 'Risicomanagement Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie' uit 2013.

Heroverwegen van 'informatiedrempel' van €10 miljoen

Het hanteren van een andere financiële ondergrens voor het informeren van Provinciale Staten over (voorgenomen) aankopen kan de betrokkenheid van Provinciale Staten bij het grondbeleid vergroten.

Wij bevelen Provinciale Staten aan om de huidige grens te heroverwegen, zodanig dat zowel recht wordt gedaan aan de kaderstellende rol van Provinciale Staten als aan de handelingsvrijheid van Gedeputeerde Staten. Een criterium daarbij kan zijn over welk aandeel van de grondaankopen Provinciale Staten geïnformeerd willen worden.

Aanmoedigen van het actieve informeren

Gedeputeerde Staten hebben een actieve informatieplicht; zij dienen Provinciale Staten alle inlichtingen te verschaffen die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben² ()). Het is aan Provinciale Staten om te beoordelen of zij op basis van de informatie die zij van Gedeputeerde Staten ontvangen op goede wijze invulling kunnen geven aan hun taak.

We bevelen Provinciale Staten daarbij aan om Gedeputeerde Staten te verzoeken om, desnoods vertrouwelijk, inzage te geven in grondexploitatieberekeningen wanneer Gedeputeerde Staten mededelen dat deze vanwege de vertrouwelijkheid van de gegevens geen onderdeel uitmaken van de informatievoorziening aan Provinciale Staten. En we bevelen Provinciale Staten aan om bij vermoedens van staatssteun expliciet om informatie te verzoeken op basis waarvan deze vermoedens al dan niet kunnen worden weerlegd.

2.3 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 26 mei ontvingen wij de onderstaande bestuurlijke reactie.

“U heeft op 28 april 2016 het bestuurlijk concept rapport en het definitieve rapport van bevindingen aangaande uw onderzoek naar de toepassing van het Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf provincie Noord-Brabant aangeboden aan gedeputeerde Van Merrienboer.

We maken van de door u aangeboden gelegenheid gebruik te reageren op uw onderzoek.

Algemeen

Uw nieuwe onderzoeksrapport borduurt voort op uw eerdere rapport uit 2009 onder de titel ‘Grondbeleid provincie Noord-Brabant’. Dat rapport is voor ons aanleiding geweest tot de opstelling van een door Provinciale Staten 23 april 2010 vastgesteld Beheersstatuut en een door ons 11 oktober 2010 vastgestelde nadere uitwerking daarvan. Dat heeft ertoe geleid dat we veel strikter met taxaties en grondaankopen omgaan. Ook hebben we onze administratieve systemen geprofessionaliseerd ten behoeve van een goede koppeling van tekstuele gegevens, cijfermateriaal en geografisch kaartmateriaal (Corsa, SAP, GIS en Kadastergegevens).

² Zie ook ons achtergronddocument ‘Actieve informatieplicht’ uit 2013.

We zijn bezig met een verdere verbetering van de processen, waar uw nieuwe advies een bijdrage aan levert. Hiervoor uiten we graag onze dank..

Graag ook spreken we onze waardering uit voor de enorme hoeveelheid werk die u verzet heeft om veel en vaak lastige dossiers door te ploegen en te analyseren. Wij kunnen ons in algemene zin vinden in uw conclusies en aanbevelingen. Deels hebben we al werk gemaakt van uw aanbevelingen voorafgaand aan uw onderzoek dat betrekking heeft op de periode juni 2010 - juni 2015. Deels zullen we uw aanbevelingen betrekken bij de nadere uitwerking van reeds in gang gezette verbeterprocessen. Hieronder lichten we dat nader toe.

Werking Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf voor Gedeputeerde Staten

U beveelt ons aan het uitvoeringsproces te uniformeren, en meer in het bijzonder een gestandaardiseerd taxatieproces te realiseren en een proces op gang te brengen waarbij ervaringen met de toepassing van het Beheersstatuut tussen en binnen verschillende programma's worden uitgewisseld. Wij concluderen uit uw uitgebreide huidige onderzoek dat sinds uw onderzoek uit 2009 een aanzienlijke verbetering is opgetreden in het taxatieproces. Ook onze interne audits hebben reeds eerder gesignaleerd dat uniformiteit in vastlegging van het taxatieproces aandacht verdient. Dit heeft naast overleg in het kader van de Vakgroep grondverwerving van het ontwikkelbedrijf (zie zo meteen) ertoe geleid, dat 10 april 2015 een Handboek AVB (Aan- en verkoop en beheer vastgoed) is vastgesteld. Bovendien zijn in 2014 gedragslijnen vastgesteld voor de inzet van taxatierapporten en externe taxateurs bij verwerving van grond of opstallen, aangevuld met overwegingen over verkoop van grond of opstallen. Effectuering van het Handboek AVB verwachten wij in de periode na vaststelling ervan, dus feitelijk (nagenoeg geheel) buiten de door u onderzochte periode.

Interne auditing, aangestuurd door de afdeling Auditing en Procesmanagement en dus in aanvulling op de primaire verantwoordelijkheid van het ontwikkelbedrijf, zal aandacht blijven besteden aan uniforme omgang met taxaties.

Er is in het verlengde van uw eerdere advies aangaande het grondbeleid een Vakgroep grondverwerving ingesteld die maandelijks bijeenkomt ter uitwisseling van ervaringen binnen en tussen verschillende programma's en ter actualisering van genoemd handboek. Indien verbetering van werkprocessen aan de orde is, wordt dat in dat verband opgepakt.

U beveelt ons aan de informatiehuishouding van Gedeputeerde Staten (op het vlak van goede registratie van aankopen en van een goede registratie en archivering van de daaraan ten grondslag liggende documenten) te verbeteren, waarbij het in het bijzonder gaat om het labelen van documenten en bestanden en het geregeld opschonen van het archief.

U verwijst in deze context terecht naar uw eerdere onderzoeksrapport uit 2014 "Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie".

Uw onderzoek nu herbevestigt eens te meer dat verbetering van de informatiehuishouding aan de orde is. Specifiek aangaande de thematiek van uw huidige onderzoek van het Beheersstatuut, kunnen wij u antwoorden dat wij dit binnen het ontwikkelbedrijf als volgt hebben opgepakt. Wij brengen eerst in beeld welke informatie wel en welke niet gearchiveerd moet worden (daarbij ook het ‘opschonen’ waarover u het heeft), hierbij komt ook de goede labeling aan de orde.

Werking Beheersstatuut Ontwikkelbedrijf voor Provinciale Staten

U beveelt ons aan de informatievoorziening aan Provinciale Staten te verbeteren door investeringen, kosten, opbrengsten en (financiële) risico's op projectniveau op te nemen in de voortgangsrapportages en de (gecumuleerde) uitgaven en financiële risico's ook op programmaniveau te geven. Wij werken aan een vernieuwde opzet voor de voortgangsrapportages voor Provinciale Staten, die meer op projectniveau zullen beschrijven. Bij de nadere uitwerking ervan zullen we rekening houden met uw aanbeveling. Bovendien zullen we deze nieuwe opzet bespreken met PS.

U beveelt ons tevens aan Provinciale Staten in elk geval te betrekken bij politiek gevoelige dossiers en bij projecten waar sprake is van overschrijdingen of van situaties waarin anders wordt besloten dan gepland.

Bij aankopen hanteren we uw aanbeveling reeds sinds inwerkingtreding van het Beheersstatuut. Bij erfgoedcomplexen is sinds het recent vastgestelde *De (verbeeldings)kracht van erfgoed. Beleidskader erfgoed 2016-2020* standaard dat indien het investeringsbedrag onder de €5 miljoen blijft een statenmededeling volgt. Boven dat bedrag betreft het een statenvoorstel. Wanneer het gaat om overschrijdingen of andere afwijkingen, dan zullen we daar in de voortgangsrapportages met een vernieuwde opzet (zie het vorige punt) op reageren.

U beveelt ons tenslotte aan bij ongewijzigde situaties slechts kort van de status quo melding te maken (en niet vaker dezelfde uitgebreide teksten op te nemen). Deze aanbeveling nemen we mee bij de nadere uitwerking van de vernieuwde opzet van de voortgangsrapportages (zie ook onze antwoorden bij uw vorige twee aanbevelingen)

Naast deze aanbevelingen voor ons als Gedeputeerde Staten neemt u ook twee aanbevelingen voor Provinciale Staten op: het heroverwegen van de ‘informatiedrempel’ van €10 miljoen en de aanmoediging om actiever bij GS te informeren. Het is uiteraard aan PS om daar een antwoord op te geven. In het algemeen willen we hierover opmerken dat het zaak is de verschillende rollen van PS en GS scherp te houden. Zoals wij het zien zijn grondexploitatieberekeningen en staatssteunanalyses bij uitstek producten die in de uitvoerende sfeer worden gemaakt en beoordeeld. Wel zullen we rekening houden met de nieuwe aanpassingen in de BVV (Besluit Begroting en Verantwoording) aangaande de betrokkenheid van Provinciale Staten bij grondexploitaties. Wanneer vanuit PS in het kader van hun controlerende rol om nadere informatie wordt gevraagd, zal daar zoals altijd een antwoord op komen. Desnoods als het om geheime informatie gaat

onder de vermelding dat het om geheime informatie gaat (die dus niet in het publieke debat of elders kenbaar gemaakt mag worden).
Wij menen met bovenstaande reactie tegemoet te komen aan uw aanbevelingen.”

2.4 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer

We nemen met waardering kennis van de toezegging van Gedeputeerde Staten om onze aanbevelingen over te nemen. Tegelijkertijd leidt deze reactie tot een zorg.

We hebben ons onderzoek gedaan na constatering in een eerder rekenkameronderzoek dat er voor de aankopen van gronden geen beheersstatuut was voor het inkaderen en uniformeren van het handelen van GS en voor het betrekken en informeren van PS. Inmiddels is er, mede naar aanleiding van ons onderzoek uit 2009, een beheersstatuut opgesteld.

In de wetenschap dat papier geduldig is, hebben wij de praktijkvariatie die er ondanks of dankzij het beheersstatuut is in kaart gebracht. We zagen bij zowel de uniformerende als bij de informerende werking nog veel ruimte voor verbetering.

In hun reactie op ons concept rapport maken Gedeputeerde Staten melding van het bestaan van een Vakgroep grondverwerving, een Handboek AVB (Aan- en verkoop en beheer vastgoed) en gedragslijnen voor de inzet van taxatierapporten en externe taxateurs bij verwerving van grond of opstallen. Geen van deze instrumenten is echter in onze gesprekken met de betrokken (leidinggevenden van de) ambtenaren noch anderszins gedurende ons onderzoek ter sprake gekomen. Dat verbaast ons. Over de doorwerking van beide instrumenten kunnen wij dus geen uitspraak doen; we zijn ze in ons onderzoek niet tegengekomen. Wel kunnen we de stelling herhalen dat papier geduldig is, en dat statuten, handboeken en vakgroepen geen doel op zichzelf zijn. Procedures en protocollen moeten op z'n minst bekend zijn bij de beoogde gebruikers, willen ze effect kunnen hebben. En vooral gaat het erom dat de doorwerking van de instrumenten in de praktijk zichtbaar is, in de navolgbaarheid van het handelen van Gedeputeerde Staten en in het in stelling brengen van Provinciale Staten.

Gedeputeerde Staten halen onzes inziens terecht Erfgoedcomplexen aan als goed voorbeeld van het informeren van Provinciale Staten. Bij de andere programma's is men echter zo ver nog niet. Bovendien werden Provinciale Staten *op eigen verzoek* over Erfgoedcomplexen in Statenvoorstellen geïnformeerd over aankopen.

Wij willen Provinciale Staten niet uitnodigen om op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Wij willen wel de bestuurder vragen zich te verplaatsen in de rol van Provinciale Staten. En Provinciale Staten vragen we om met Gedeputeerde Staten kritisch te bekijken welke informatie zij nodig hebben in het kader van hun kaderstellende en controlerende taak, en welke informatie ze daar nu nog niet voor krijgen.

We hopen dat ons rapport een startpunt kan zijn voor dat gesprek.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 31 mei 2016.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M.J.M. Vermeulen', with a long horizontal stroke extending to the right.

Prof.dr. M.J.M. Vermeulen
Waarnemend voorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J.S. Kerseboom', with a long horizontal stroke extending to the right.

Drs. J.S. Kerseboom
Directeur-secretaris

3 Onderzoeksbevindingen

Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek. We gaan daarbij achtereenvolgens in op het toepassen van beheersstatuut en het informeren van PS in algemene zin en op de vier programma's die we onderzochten. Het rapport van bevindingen bevat alle onderliggende resultaten van ons onderzoek. Dit is te vinden op onze website www.zuidelijkerekenkamer.nl.

3.1 Het toepassen van het beheersstatuut door Gedeputeerde Staten

In ons onderzoek constateren we in het toepassen van het beheersstatuut een brede variatie op drie onderdelen:

- de manier waarop het taxatieproces wordt uitgevoerd;
- de afhandeling van de financiële aspecten van de grondverwerving en de informatievoorziening daarover;
- de rol die de provincie speelt bij de aankoop en doorlevering van gronden.

3.1.1 Taxatieproces

De regels van het beheersstatuut over het opstellen van een taxatierapport zijn door de bij de programma's betrokken ambtenaren binnen de provincie op verschillende manieren geïnterpreteerd en uitgevoerd. Van de volgende varianten is sprake:

- taxaties opgesteld door een externe taxateur;
- taxaties opgesteld door twee externe taxateurs;
- taxaties opgesteld door twee externe taxateurs en voorzien van een afzonderlijke akkoordverklaring door een interne taxateur;
- taxaties opgesteld door een externe taxateur en een interne taxateur;
- taxaties opgesteld door een externe taxateur en voorzien van een afzonderlijke akkoordverklaring van een interne taxateur;
- taxaties opgesteld door een externe taxateur en een interne taxateur en door één of twee interne taxateurs voorzien van een handtekening, of een afzonderlijke akkoordverklaring.

Bij alle taxaties die na vaststelling van het beheersstatuut hebben plaatsgevonden, zijn de taxatierapporten voor de grondaankopen opgesteld door minstens één externe (gecertificeerd dan wel beëdigd) taxateur of rentmeester.

Dit is weliswaar een verbetering ten opzichte van ons vorige onderzoek uit 2009, waarin we constateerden dat er veelal geen sprake was een onafhankelijk, door een externe taxateur opgesteld taxatierapport, maar het beheersstatuut schrijft voor dat er minimaal twee onafhankelijke taxateurs worden betrokken, waarvan er ten minste één niet in dienst is van de provincie.

Bij acht taxatierapporten is niet-beargumenteerd afgeweken van de regel dat een taxatierapport in principe door twee onafhankelijke taxateurs of rentmeesters moet worden opgesteld. Bij vijf van deze acht taxaties liggen de taxatiewaarden

weliswaar onder de € 500.000,-, maar is geen sprake van een (expliciet) GS-besluit om de taxatie te laten uitvoeren door één taxateur of rentmeester die voldoet aan de kwalificaties. Bij de overige drie taxaties liggen de taxatiewaarden boven de € 500.000,-.

Bij het aangaan van een grondverwervingsovereenkomst mag de overeen te komen prijs niet meer dan 5% afwijken van de getaxeerde prijs. In één geval ontbreekt een argument waarom is afgeweken van deze regel. Bij drie andere gevallen is eveneens afgeweken van deze regel, zij het beargumenteerd. Bij één hiervan is sprake van een sluitend argument, dat echter slechts terug is te vinden in een begeleidingsformulier Verzamellijststuk³. Van de overige twee gevallen is bij één het argument onvoldoende steekhoudend en bij het andere geval is het door de betrokken ambtenaren aangedragen argument niet vastgelegd. Er is geen verklaring afgegeven naar aanleiding van het veranderde inzicht ten opzichte van de taxatie bij de uitwerking van de aanbieding aan de verkoper.

3.1.2 Financiële aspecten

De regels uit het beheersstatuut en programma specifieke regels over financiële aspecten worden door de bij de onderzochte projecten betrokken ambtenaren op verschillende wijze geïnterpreteerd en nagekomen. Het betreft specifiek regels over:

- het na te streven financiële doel en te behalen rendement bij Ruimte voor Ruimte projecten;
- het bewerkstelligen van budgetneutraliteit bij aankoop en doorlevering van gronden binnen het programma AFCWB;
- revolverendheid en te behalen rendement bij erfgoedprojecten.

Financieel doel bij Ruimte voor Ruimte projecten

In principe moeten bij Ruimte voor Ruimte projecten met het ontwikkelen en uitgeven van woningbouwkavels reeds gemaakte kosten voor sanering van de intensieve veehouderij, de glastuinbouw in kwetsbare gebieden en voormalige militaire terreinen in de EHS worden terugverdiend.

Bij drie van de zeven onderzochte projecten is van deze regel afgeweken:

- In één geval is met de RvR-ontwikkeling het aankoopbedrag van veehouderijbedrijven terugverdiend. Een argument waarom is afgeweken van de regel ontbreekt.
- Bij de andere twee projecten is een deel van de opbrengst van de RvR-ontwikkeling ingezet om het negatieve resultaat van eerdere grondexploitaties te compenseren.

De betrokken ambtenaren hebben hierover opgemerkt dat in 2010 alle grondposities van de provincie, ook die met een negatieve Business case, bij het destijds

³ Begeleidingsformulier Verzamellijststuk (d.d. 27 april 2010): 'De overschrijding van 5% zit niet in het vergoeden van de taxatiewaarde, maar in verrekening van herinvesteringschade en de bijkomende kosten.

opgerichte Ontwikkelbedrijf zijn ondergebracht. Omdat dit soort aankopen sinds de inwerkingtreding van het beheersstatuut ongeoorloofd zijn, is besloten de negatieve resultaten te compenseren met een deel van de exploitatiewinst van andere projecten. Op zich is dit een steekhoudend argument, zij het dat dit slechts en bovendien eenmalig (en niet project gerelateerd) is gemeld in een Voortgangsrapportage aan PS.

Rendement bij Ruimte voor Ruimte projecten

In de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) namen tot december 2015, naast de provincie, vier private partijen deel. Door het hanteren van andere uitgangspunten verschilden de provincie en de ORR bij twee van de onderzochte projecten over de mate waarin de ontwikkeling rendabel werd geacht:

- De ORR hanteerde voor RvR-ontwikkelingen een rendementseis van 20%. Omdat de ORR het niet haalbaar achtte om aan deze rendementseis te voldoen bij de betreffende projecten besloot zij de door de provincie aangekochte kavels niet in ontwikkeling te nemen, met alle (financiële) gevolgen voor de provincie van dien.
- Betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat voor de provincie de rendementseis niet leidend is, maar het terugverdienen van saneringskosten. Daarnaast is voor haar maatschappelijk rendement van belang, zoals het verwezenlijken van een afwaartse beweging in de intensieve veehouderij. Om deze redenen achtte de provincie de voorgestelde aankopen wel rendabel.

PS zijn hierover niet geïnformeerd.

Budgetneutraliteit in het Agro- en Foodcluster West-Brabant

Voor de te onteigenen gronden en gronden die de provincie langs minnelijke weg verkrijgt om de ontwikkeling van het Agro- en Foodcluster West-Brabant mogelijk te maken, geldt dat dit voor de provincie budgettair neutraal dient te geschieden. Met de ontwikkelaars (TOM en Suiker Unie) is de provincie overeengekomen dat zij daartoe de betreffende gronden aan hen doorlevert tegen betaling van alle kosten.

- Betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat budgettair neutraal betekent dat alle kosten, inclusief rente, door de ontwikkelaars aan de provincie worden terugbetaald.
- In opeenvolgende voortgangsrapportages en factsheets over het AFCWB wordt eerst gesproken over doorlevering aan de TOM tegen boekwaarde, vervolgens over doorlevering tegen boekwaarde inclusief rente en ten slotte over doorlevering tegen boekwaarde inclusief 4,5% rente.
- Daarnaast wordt in meerdere voortgangsrapportages en factsheets over het AFCWB gesproken over *renteverlies* op de doorlevering van grondposities aan de TOM dat ten laste van de risicoreserve van het Ontwikkelbedrijf wordt gebracht.

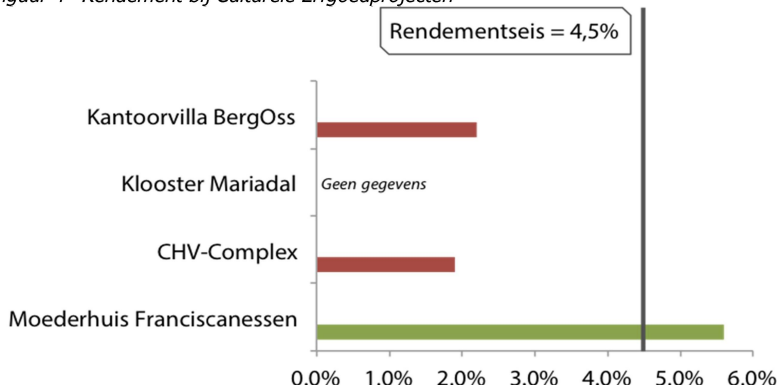
Op basis van deze informatie blijft onduidelijk onder welke condities doorlevering van de door de provincie aangekochte gronden aan de TOM daadwerkelijk plaats heeft gevonden en nog plaats zal vinden.

Rendementseis en revolverendheid en bij Cultureel Erfgoedprojecten

Bij erfgoedprojecten geldt voor de investeringen van de provincie, conform het beheersstatuut, een rendementseis van minimaal 4,5%. Bij één van de vier onderzochte erfgoedprojecten wordt bij de aankoop van het complex door de provincie aan deze eis voldaan, bij één project ontbreekt informatie hierover en bij twee projecten wordt daar niet aan voldaan.

Een andere voorwaarde bij participatie in erfgoedprojecten door de provincie is dat de investeringen revolverend moeten zijn. Deze term wordt bij de vier onderzochte erfgoedprojecten op verschillende wijze geïnterpreteerd. Bij twee projecten wordt de term gekoppeld aan het behalen van rendement. Overigens zijn dat de projecten waarbij niet aan de rendementseis wordt voldaan. Bij de andere twee projecten wordt de term revolverend geïnterpreteerd als (minstens) kostendeekkende opbrengst bij verkoop.

Figuur 4 Rendement bij Culturele Erfgoedprojecten



3.1.3 Rol provincie

Met uitzondering van het Logistiek Park Moerdijk, geldt voor de in het onderzoek betrokken programma's dat de provincie haar rol op verschillende wijze interpreteert. Een gevolg daarvan is dat de uitvoering van de projecten niet altijd (volledig) aan de regels voldoet:

- bij enkele Ruimte voor Ruimte projecten is de provincie niet slechts (conform de regels) koper en doorleverancier aan de ORR van gronden, maar ook zelf ontwikkelaar, omdat over deze locaties geen overeenstemming kon worden bereikt met de ORR over de voorwaarden van ontwikkeling;
- om verschillende redenen (vastgoedcrisis, liquiditeitsproblemen bij de ORR en terugkoopmogelijkheid particuliere aanbieders) zijn niet altijd alle onderzochte RvR-locaties aan de ORR aangeboden;
- bij het AFCWB bestaat onduidelijkheid over de rol die de provincie inneemt. Gesproken wordt over onteigenaar, aankoper en/of leverancier van gronden;
- bij de erfgoedprojecten is sprake van het niet behalen van de rendementseis van minimaal 4,5%, het op verschillende wijze interpreteren van de term revolverendheid, het (vooralsnog) ontbreken van een externe partner die mede

investeert in de totale kosten, en het niet, dan wel indirect investeren door de gemeente.

Rol provincie bij het Agro- en Foodcluster West-Brabant

In een schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de rol van de provincie bij een aantal dossiers luidde het antwoord van de betrokken ambtenaren in eerste instantie: 'De provincie is in het project AFCWB verantwoordelijk voor de ruimtelijke plannen. De TOM en Suikerunie zijn de ontwikkelaars van het project. De provincie onderhandelt ook mee bij het AFCWB, maar treedt voornamelijk op als onteigenaar. Er zijn drie uitzonderingen waarbij de provincie niet alleen heeft mede-onderhandeld, maar uiteindelijk zelf de gronden/opstallen heeft aangekocht, omdat de TOM haar financieringsruimte op dat moment wilde behouden.' Tijdens het gesprek met de rekenkamer gaven de betrokken ambtenaren aan geen weet te hebben van overige gevallen waarbij de provincie zelf tot aankoop is overgegaan. De rekenkamer had echter dossiers ontvangen waaruit bleek dat de provincie ook in andere gevallen percelen/opstallen had aangekocht. Deze hebben we voorgelegd aan de betrokken ambtenaren, waarop zij schriftelijk lieten weten dat het daarbij ging om woningen waarvan de eigenaren in eerste instantie weigerden zaken te doen met de TOM. De provincie had naar zeggen van de betrokken ambtenaren met de TOM afgesproken dat de partij die de laatste bieding zou doen de verwervende partij zou zijn. In deze gevallen bleek dat de provincie te zijn.

De onduidelijkheid over de rol van de provincie binnen het AFCWB lijkt ook zijn weerslag te hebben op de termijn waarbinnen doorlevering van de gronden aan de TOM plaatsvindt. In het Statenvoorstel 'Onteigening voor AFC Nieuw Prinsenland / West-Brabant (26/14A, d.d. 9 september 2014) wordt daarover namelijk opgemerkt dat volgens de exploitatieovereenkomst de provincie de te onteigenen gronden direct na de onteigening doorlevert aan Suiker Unie, tegen betaling van alle kosten. Bij 5 van de 8 onderzochte dossiers heeft de doorlevering echter ruim een jaar na levering van de grond door de particulieren aan de provincie plaatsgevonden. In de eerste Voortgangsrapportage 2015 van het Ontwikkelbedrijf wordt zelfs gesproken van doorlevering van de door de provincie aangekochte gronden aan de TOM in 2023.

3.2 Het informeren van Provinciale Staten

Bij het informeren van PS worden de regels uit het beheersstatuut grotendeels gevolgd. Zo hebben PS in de onderzoeksperiode twee maal per jaar (met de begroting en jaarstukken) een voortgangsrapportage van het Ontwikkelbedrijf ontvangen. Daarnaast zijn PS vooraf (vertrouwelijk) geïnformeerd over het sluiten van samenwerkings-, exploitatie- en bestuursovereenkomsten bij de programma's Logistiek Park Moerdijk en Agro- en Foodcluster West-Brabant.

Daarentegen bevatten drie van de tien Voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf geen afzonderlijke bijlage met een factsheet per project. En wordt slechts over drie van de zeven in het onderzoek betrokken Ruimte voor Ruimte projecten in de factsheets gerapporteerd.

De Begrotingen 2011 tot en met 2015 en de Jaarstukken 2010 tot en met 2014 bevatten geen informatie over afzonderlijke projecten binnen deze programma's.

Alle in het onderzoek betrokken afzonderlijke grondaankopen liggen beneden het bedrag van € 10 miljoen en zijn door GS niet aangemerkt als politiek of bestuurlijk gevoelig. PS zijn over geen van de projecten (vertrouwelijk) vooraf geïnformeerd.

3.2.1 Inzicht in kosten en opbrengsten

De voortgangsrapportages bevatten alleen op het niveau van de beleidsthema's en niet op het niveau van afzonderlijke projecten informatie over de financiële resultaten en het meerjarenperspectief. Daarnaast kiest de provincie ervoor om de onderliggende grondexploitatieberekeningen van de afzonderlijke projecten vanwege vertrouwelijkheid geen integraal onderdeel van de factsheets te laten uitmaken en niet aan PS voor te leggen.

PS kunnen op basis van de onderzochte voortgangsrapportages dan ook niet vaststellen of de kosten en opbrengsten die met de uitvoering van de projecten samenhangen een reëel beeld vormen. PS hebben in dat verband zelf echter ook geen inzage gevraagd in de grondexploitatieberekeningen.

Met uitzondering van het programma Cultureel Erfgoed, waar PS (op eigen verzoek) ook in Statenvoorstellen worden geïnformeerd over aankopen, verkrijgen PS ook anderszins geen inzicht in de kosten en opbrengsten op het niveau van de afzonderlijke projecten.

3.2.2 Kwaliteit informatie

Voor het beoordelen van de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportages en factsheets over de grondaankopen voor de geselecteerde projecten binnen de in het onderzoek betrokken programma's, zijn we nagegaan of PS op basis daarvan hun kaderstellende en controlerende taak adequaat hebben kunnen uitoefenen. Daartoe dient de informatie, conform algemeen aanvaarde normen, tijdig, juist, bruikbaar, begrijpelijk, op elkaar aansluitend en transparant te zijn. Daarnaast dient de informatie te voldoen aan het binnen de provincie geldende uitgangspunt dat de factsheets per project inzicht geven in de algemene projectgegevens, stand van zaken en de risico's.

Wij constateren dat de voortgangsrapportages en de factsheets over het LPM en het AFCWB geen informatie bevatten over afzonderlijke grondaankopen die binnen deze programma's hebben plaatsgevonden/plaatsvinden.

De factsheets bevatten voornamelijk informatie over de voortgang in procedures rondom het opstellen van bestuurs-, samenwerkings- en exploitatieovereenkomsten, ruimtelijke ontwerpen, Provinciaal Inpassingsplan en exploitatieplannen.

De factsheets behorend bij opeenvolgende voortgangsrapportages, waarin over drie van de zeven in het onderzoek betrokken Ruimte voor Ruimte projecten wordt gerapporteerd, bevatten veelal keer op keer dezelfde teksten.

Daar waar ingegaan wordt op de projectvoortgang worden vaak wel ontwikkelingen beschreven, maar deze beperken zich tot ‘mededelingen’. Op achterliggende redenen en/of de (financiële) consequenties van de ontwikkelingen en bijbehorende risico’s wordt niet ingegaan.

Op deze wijze wordt PS over de betreffende Ruimte voor Ruimte projecten weinig inzicht geboden in concrete plannen voor de ontwikkeling van de grondaankopen, de financiële gevolgen daarvan en de risico’s die daaraan verbonden zijn.

Bij de erfgoedprojecten constateren we dat de wijze waarop hierover informatie aan PS wordt verstrekt in opeenvolgende voortgangsrapportages van elkaar verschilt. Door de veranderingen in de rapportageopzet sluit de informatie niet (volledig) op elkaar aan, wat de leesbaarheid, begrijpelijkheid en transparantie niet ten goede komt.

Rapportageopzet erfgoedcomplexen

In de tweede voortgangsrapportage 2012 en eerste en tweede voortgangsrapportage 2013 vindt, conform de andere programma’s, rapportage plaats in afzonderlijke factsheets, waarbij ingegaan wordt op projectgegevens, de stand van zaken en de risico’s.

In de eerste voortgangsrapportage 2014 vindt rapportage plaats in een afzonderlijke bijlage. Per project wordt ingegaan op de achtergrond, huidige status, visie op herbestemming, ondertekende besluiten en contracten, procedures, huidig gebruik, relatie met overige actielijnen Erfgoedfabriek, aandacht in de media, risicoanalyse en een planning.

Vervolgens wordt in een afzonderlijke bijlage bij de voortgangsrapportages alleen ingegaan op de herontwikkeling, de planning en voortgang van de projecten.

Over de inhoud van de informatie die in (factsheets bij) de voortgangsrapportages wordt gegeven over de erfgoedcomplexen constateren we dat deze in het kader van de controlerende taak van PS onvoldoende is. In de laatste voortgangsrapportages wordt bijvoorbeeld niet (meer) ingegaan op (financiële) risico’s en/of op staatssteun indien bij de projecten private partijen betrokken zijn.

Naast de voortgangsrapportages hebben PS bij de erfgoedcomplexen eveneens informatie ontvangen aan de hand van Statenvoorstellen. Op deze manier hebben zij voorafgaand aan de participatie van de provincie inzicht verkregen in het doel, de financiën (investeringen, kosten en opbrengsten, rendementen) en de risico’s. Daarbij plaatsen wij echter wel de kanttekening dat in de Statenvoorstellen een te rooskleurig beeld wordt weergegeven van de rendementen en de risico’s. Door het (juist) toepassen van de regel over het financieren van een voorcalculatorisch berekende onrendabele top uit het investeringskrediet Erfgoedprojecten, wordt het ‘netto rendement’ van de projecten overschat.

Aan de andere kant wordt het financiële risico voor de provincie bij de vier in het onderzoek betrokken projecten onderschat:

- Bij het Kloostercomplex Mariadal is de provincie (vooralsnog) de enige investeerder. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat zij al sinds 2013 aan het nagaan is welke partijen onder welke voorwaarden samen met de provincie de herbestemming willen oppakken. Zolang er echter geen contract is/wordt aangegaan met een andere partij liggen de (financiële) risico's eenzijdig bij de provincie. Over de consequenties hiervan worden PS niet geïnformeerd.
- Bij drie van de vier onderzochte erfgoedprojecten loopt de provincie het risico op een lager rendement bij de verkoop van haar aandeel in de eigendommen door de participatie van in principe vijf jaar.

3.3 Ruimte voor ruimte

Van de tien ontvangen Ruimte voor Ruimte dossiers hebben we zeven dossiers geanalyseerd. Daarbij hebben we gekeken naar de toepassing van de spelregels voor grondverwerving uit het beheersstatuut en naar de toepassing van de Ruimte voor Ruimte regeling.

3.3.1 Toepassing spelregels voor grondverwerving

Uit een analyse van de informatie die is opgenomen in de dossiers, de informatie die aan PS is verstrekt en de antwoorden die we van betrokken ambtenaren hebben ontvangen op schriftelijk en mondeling door ons gestelde vragen, komt over het taxatieproces bij de onderzochte Ruimte voor Ruimte dossiers naar voren dat:

- a. één taxatierapport is opgesteld door twee interne taxateurs;
- b. één taxatierapport is opgesteld door een interne taxateur en beoordeeld door een andere interne taxateur;
- c. één taxatierapport is opgesteld door een externe taxateur, waarbij de taxatiewaarde hoger uitkomt dan € 500.000,-;
- d. één taxatierapport is opgesteld door een externe taxateur en akkoord bevonden door een interne taxateur/opdrachtgever van de taxatie;
- e. twee taxatierapporten en één aanvullend taxatierapport zijn opgesteld door een externe en beoordeeld door een interne taxateur;
- f. twee taxatierapporten zijn opgesteld door een externe taxateur, waarbij de taxatiewaarde lager uitkomt dan € 500.000,-;
- g. in alle gevallen de taxaties zijn verricht door een gecertificeerd of beëdigd taxateur.
- h. in twee gevallen het aankoopbedrag meer dan 5% afwijkt van het taxatiebedrag.

Ad a en b)

De taxatierapporten zijn opgesteld vóór het beheersstatuut werd vastgesteld in 2010. De daadwerkelijke aankopen door de provincie hebben plaatsgevonden in juni 2011 en november 2014.

Ad d) Toelichting betrokken ambtenaren

‘Voor de aankoop van de gronden met betrekking tot deze locatie is één taxatierapport opgesteld. De opdracht voor de taxatie is verstrekt door een beëdigd taxateur van het cluster Projecten en Vastgoed en het taxatierapport is ook door hem akkoord bevonden. Daarmee is de taxatie door twee taxateurs akkoord bevonden.’

Ad e) Toelichting betrokken ambtenaren op het taxatieproces:

‘Een gecertificeerd taxateur van de provincie beoordeelt het door de externe taxateur opgestelde taxatierapport. Daarmee is de onafhankelijkheid gegarandeerd en wordt tegemoet gekomen aan de regels van het beheersstatuut.’

Ad f)

In beide gevallen is er geen sprake van een GS-besluit om de taxatie te laten uitvoeren door één taxateur of rentmeester die voldoet aan de kwalificaties.

Ad h) Toelichting betrokken ambtenaren op het verschil tussen taxatiewaarde en koopprijs:

‘De gronden zijn extern getaxeerd voor een bedrag van € 3.105.000 (prijspeil november 2010). Het voorstel betreft de aankoop in november 2013 voor € 3.448.000. Op prijspeil november 2010 bedraagt de aankoopssom € 2.978.500. Daarmee blijft de aankoop binnen de waardebepaling uit de extern opgestelde taxatie.’

‘Bij het betreffende perceel was een gedeelte bestemd voor toekomstig woongebied en het overige bestemd als een deel groen, een deel verkeer en een groter deel dat de bestemming agrarisch zou behouden. In eerste instantie is de bestemming verkeer en groen op waarde van maximaal agrarisch gezet, en de overige agrarische grond op € 20 als grond nabij woningen die bijvoorbeeld als paardenweide of extensieve tuin verkocht zou kunnen worden. Destijds is bij de taxatie een complexwaarde, waarin alle bestemmingen zaten, gesteld op € 30/m². Later is dit bij de onderhandelingen toch uitgewerkt als m² woongebied en m² overig, waarbij ook een waarde is toegekend aan de bestemming verkeer en groen. In feite had later een extra verklaring afgegeven moeten worden naar aanleiding van het veranderde inzicht bij de uitwerking van de aanbidding aan de verkoper.’

3.3.2 Toepassing regels Ruimte voor Ruimte

Uit de Voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf leiden wij af dat:

- het doel van de Ruimte voor Ruimte regeling is ‘het terugverdienen van de kosten voor sanering van de intensieve veehouderij, de glastuinbouw in kwetsbare gebieden en voormalige militaire terreinen in de EHS door uitgifte van woningbouwkavels’;
- de uitgifte van woningbouwkavels plaatsvindt door de Ruimte voor Ruimte CV/ Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR);

- het Ontwikkelbedrijf vooruitlopend op een vastgesteld bestemmingsplan gronden kan aankopen;
- het ontwikkelbedrijf de grondpositie (tegen kostprijs en rentevergoeding) overdraagt aan de ORR op het moment dat het bestemmingsplan is vastgesteld;
- de provincie met de betreffende gemeente een overeenkomst inzake de ruimte voor ruimte ontwikkeling sluit.

In een gesprek met de rekenkamer hebben betrokken ambtenaren aan bovenstaande punten toegevoegd dat:

- de provincie in principe niet zelf woningbouwkavels ontwikkelt, maar de aangekochte/aan te kopen percelen ter ontwikkeling aanbiedt aan de ORR;
- het provinciaal Ontwikkelbedrijf de ontwikkeling zelf ter hand neemt, indien over een locatie geen overeenstemming wordt bereikt tussen de provincie en de ORR over de voorwaarden van ontwikkeling.

Deze uitgangspunten zijn niet door GS vastgesteld, noch met PS afgestemd. In de door de rekenkamer onderzochte dossiers en uit enkele Voortgangsrapportages van het Ontwikkelbedrijf blijkt dat ze in de praktijk wel worden gehanteerd.

Uit een analyse van alle aan ons ter beschikking staande informatie komt over de naleving door de provincie van de Ruimte voor Ruimte regels op hoofdlijnen het volgende naar voren:

- bij vier projecten is het doel van de RvR-ontwikkeling het terugverdienen van betaalde saneringskosten;
- bij één project is het doel van de RvR-ontwikkeling het terugverdienen van het aankoopbedrag van de betreffende veehouderijbedrijven;
- bij twee projecten is het doel van de RvR-ontwikkeling, naast het terugverdienen van betaalde sloopvergoedingen, het compenseren van het negatieve resultaat van eerdere grondexploitaties;
- bij twee projecten kwam het initiatief voor de RvR-ontwikkeling van de gemeente, met het streven verdere ontwikkeling in de betreffende dorpskernen mogelijk te maken. Bij één van deze projecten heeft de provincie daartoe, conform een met de gemeente gesloten 'Overeenkomst van Koop', de reeds door de gemeente aangekochte gronden overgenomen. In het andere geval zag de gemeente uiteindelijk van gezamenlijke ontwikkeling af, waardoor de provincie zich genoodzaakt zag uit kostenoverwegingen het aantal te ontwikkelen RvR-kavels te verhogen;
- de provincie heeft bij alle projecten (uiteindelijk) met de betreffende gemeente een (anterieure) 'Ontwikkel- en Exploitatieovereenkomst' gesloten en daar waar van toepassing tevens een 'Overeenkomst afdracht Ruimte voor Ruimte';
- bij twee projecten heeft de ORR de betreffende locatie niet in ontwikkeling genomen wegens geen/onvoldoende rendabele ontwikkelingsmogelijkheden;
- bij vijf projecten zijn de onderhandelingen met de ORR nog gaande, of is de betreffende locatie nog niet aan de ORR aangeboden.

3.4 Logistiek Park Moerdijk

3.4.1 Ontwikkeling Logistiek Park Moerdijk

Voor de ontwikkeling van Logistiek Park Moerdijk hebben de provincie, de gemeente Moerdijk en het Rijk (de Ministeries van EZ en van VROM) de 'Bestuursovereenkomst Gebiedsontwikkeling Moerdijk' opgesteld. Deze bestuursovereenkomst is op 10 juli 2009 door PS vastgesteld. Volgens de afspraken in deze bestuursovereenkomst verwerft de provincie alle binnen het inpassingsplangebied gelegen en voor de ontwikkeling van het LPM benodigde gronden. Daartoe hebben PS bij de vaststelling van de bestuursovereenkomst voor 2009 en 2010 een bedrag van € 12 miljoen beschikbaar gesteld.

Door de mogelijkheid om, overeenkomstig het beheersstatuut, bedragen tot € 10 miljoen middels een GS-dossier af te doen, wordt in december 2009 aan GS voorgesteld in te stemmen met het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet van € 9,4 miljoen voor de verwerving (aankoop gronden en woningen) en verdere planontwikkeling (2012) van LPM.

In het in februari 2015 door PS vastgestelde Exploitatieplan MPL wordt onder meer vermeld dat de provincie op 1 oktober 2014 in totaal circa 85 ha heeft aangekocht/ in eigendom verworven. In het vervolg, zo wordt ook vermeld, zal het Havenschap Moerdijk namens de provincie alle voor de ontwikkeling van MPL benodigde gronden verwerven.

3.4.2 Toepassing spelregels voor grondverwerving

Van de zestien ontvangen dossiers van aankopen door de provincie voor de ontwikkeling van het LPB hebben we bij zeven de toepassing van de spelregels voor grondverwerving uit het beheersstatuut nader geanalyseerd. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat:

- a. één taxatierapport is opgesteld door twee externe taxateurs en gecontroleerd en geaccordeerd door een interne taxateur;
- b. vier taxatierapporten zijn opgesteld door een externe taxateur en gecontroleerd en/of geaccordeerd door een interne taxateur (waarvan bij twee een ondertekening van de interne taxateur ontbreekt), waarbij de taxatiewaarden lager uitkomen dan € 500.000,-;
- c. één taxatierapport is opgesteld door een externe taxateur en een interne taxateur, maar alleen ondertekend door de externe taxateur, waarbij de taxatiewaarde boven de € 500.000,- uitkomt;
- d. één taxatierapport is opgesteld door een externe taxateur en beoordeeld en goedgekeurd door een interne taxateur, waarbij de taxatiewaarde boven de € 500.000,- uitkomt;
- e. in alle gevallen de taxaties zijn verricht door een gecertificeerd of beëdigd taxateur.

Ad b) Toelichting akkoordverklaring

‘De betreffende aankoop vindt plaats volgens alle hiervoor geldende provinciale regels voor vastgoedverwerving o.a.:

- Het taxatierapport is opgesteld en ondertekend door een gecertificeerde externe taxateur;
- Het taxatierapport is gecontroleerd en geaccordeerd door een tweede gecertificeerde (interne) taxateur.’

3.5 Agro- en foodcluster West-Brabant

3.5.1 Ontwikkeling AFCWB

Ter ondersteuning van de ontwikkeling van een glastuinbouwlocatie in combinatie met een bedrijventerrein voor bedrijven in de agro- en voedingsmiddelensector is de provincie met de Tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij (TOM) en de Suiker Unie (SU) in 2010 exploitatieovereenkomsten aangegaan. De ondersteuning betreft met name het verwerven van gronden binnen het glastuinbouwgebied indien daarbij een onteigeningsprocedure nodig mocht zijn.

In het Statenvoorstel behorend bij het Inpassings- en Exploitatieplan AFCWB (juli 2010) wordt opgemerkt dat de TOM, SU en de provincie proberen om met gezamenlijke inspanningen tot minnelijke verwerving van alle gronden in het plangebied te komen. Als dat niet mocht lukken, dan bereiden GS een onteigeningsprocedure voor. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat PS twee keer een Statenvoorstel ‘Indienen onteigeningsverzoek aan de Kroon voor (gedeelten van) percelen benodigd voor de uitvoering van het inpassingsplan AFCWB’ hebben vastgesteld (september 2012 en september 2014). Het eerste onteigeningsverzoek is op advies van de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat door de provincie gestaakt. Na vaststelling van het tweede Statenvoorstel zijn GS een onteigeningsprocedure gestart voor vijf percelen van twee eigenaren.

3.5.2 Dossiers

In de fase waarin we ons aan het oriënteren waren op het onderzoek troffen we in Corsa enkele brieven aan waarin de provincie een schadeloosstelling doet aan enkele particulieren. Omdat we bij deze biedingen geen taxatierapporten in Corsa konden vinden, hebben we deze opgevraagd bij de betrokken ambtenaren. Daarop lieten de betrokken ambtenaren weten dat de betreffende aankooptransacties niet met de provincie tot stand waren gekomen maar tussen de betreffende particulieren en de ontwikkelaars.

Vervolgens bleek uit dossiers die wij alsnog hadden ontvangen, dat de provincie van de betreffende particulieren wel zelf de gronden en opstallen had aangekocht. In een gesprek met de betrokken ambtenaren luidde het antwoord dat de provincie slechts in drie gevallen niet alleen had mede-onderhandeld, maar uiteindelijk zelf de gronden/opstallen had aangekocht, omdat de TOM haar financieringsruimte op

dat moment wilde behouden. Van overige gevallen waarbij de provincie zelf tot aankoop was overgegaan was naar hun overtuiging geen sprake.

Vervolgens hebben wij schriftelijk aangegeven van welke percelen/opstallen wij, naast de drie door de betrokken ambtenaren bedoelde aankopen, documenten hadden ontvangen waaruit aankoop door de provincie bleek. De schriftelijke reactie van de betrokken ambtenaren, waaruit blijkt dat de provincie de betreffende percelen/opstallen wel zelf had aangekocht, luidt als volgt:

‘In de door de rekenkamer aangegeven gevallen ging het om woningen waarvan de eigenaren in eerste instantie weigerden zaken te doen met de TOM. De provincie had met de TOM afgesproken dat de partij die de laatste bieding zou doen de verwervende partij zou zijn. Bijkomend voordeel van de verwerving door de provincie was dat zij de aankoop kon doen zonder overdrachtsbelasting en de grond na sloop van de opstallen aan de TOM kon overdragen in de BTW sfeer. Dit leverde voor de TOM een (bescheiden) fiscaal voordeel op.’

3.5.3 Toepassing spelregels voor grondverwerving

Bij alle acht van de provincie aangeleverde dossiers hebben we de toepassing van de spelregels voor grondverwerving uit het beheersstatuut nader geanalyseerd.

Uit deze analyse is naar voren gekomen dat:

- a. vier taxatierapporten zijn opgesteld door één externe en één interne taxateur, en tevens zijn gecontroleerd en geaccordeerd door een interne taxateur en/of voorzien van een akkoordverklaring opgesteld en ondertekend door 2 interne taxateurs;
- b. van deze vier bij drie de taxatiewaarden lager uitkomen dan € 500.000,- en bij één de taxatiewaarde hoger dan € 500.000,-;
- c. twee taxatierapporten zijn opgesteld door één externe taxateur en één interne taxateur, waarbij de taxatiewaarden lager uitkomen dan € 500.000,-;
- d. twee taxatierapporten zijn opgesteld door één externe taxateur, waarbij de taxatiewaarden hoger uitkomen dan € 500.000,-;
- e. in alle gevallen de taxaties zijn verricht door een gecertificeerd of beëdigd taxateur;
- f. in twee gevallen het aankoopbedrag meer dan 5% afwijkt van het taxatiebedrag. Bij één daarvan wordt daarvoor in een begeleidingsformulier Verzamellijststuk (GS-besluit 27 april 2010) als verklaring gegeven dat de overschrijding van 5% zit in verrekening van de herinvesteringsschade en de bijkomende kosten. Bij het andere geval wordt de afwijking niet verklaard, terwijl het hier bijna een verdubbeling ten opzichte van de taxatiewaarde betreft (€ 245.000,- versus € 139.760,-).

Wij hebben vastgesteld dat alle aangekochte percelen (waarvan opstallen zijn verwijderd) aan de TOM zijn overgedragen, waarbij:

- bij zes percelen wordt gesproken over een koopsom exclusief omzetbelasting en exclusief de vergoeding voor gederfde rente;

- bij twee percelen wordt gesproken over een koopsom exclusief overdrachtskosten, voorbereidingskosten, kosten externe adviseurs, zakelijke lasten en belastingen en rente;
- bij vijf van de acht dossiers de doorlevering ruim een jaar na levering van de grond door de particulieren aan de provincie heeft plaatsgevonden en niet direct zoals in het Statenvoorstel 'Onteigening voor AFC Nieuw Prinsenland/ West-Brabant (d.d. 9 september 2014) wordt vermeld.

3.6 Cultureel erfgoed

Van het Brabants erfgoed hebben we de vier door de provincie aangeleverde projecten geanalyseerd. Het betreft het Moederhuis Franciscanessen te Dongen, het Klooster Mariadal te Roosendaal, het CHV-terrein te Veghel en de BergOss Kantoorvilla te Oss. Naast de toepassing van de spelregels voor grondverwerving hebben we gekeken naar de toepassing van de Cultureel Erfgoed regeling (op hoofdlijnen).

3.6.1 Toepassing spelregels voor grondverwerving

Uit de analyse is naar voren gekomen dat:

- a. alle taxatierapporten zijn opgesteld door twee externe taxateurs en 3 daarvan tevens zijn gecontroleerd en geaccordeerd door een interne taxateur;
- b. in alle gevallen de taxaties zijn verricht door gecertificeerde of beëdigd taxateurs;
- c. in geen enkel geval het aankoopbedrag meer dan 5% afwijkt van het taxatiebedrag.

3.6.2 Toepassing regels cultureel erfgoed op hoofdlijnen

Het investeringsprogramma grote Erfgoedcomplexen is van start gegaan met het PS-besluit PS 78/10A in december 2010. Het doel van het programma is om samen met partners op een zorgvuldige en op een kwalitatief hoogwaardige manier grote Erfgoedcomplexen die hun functie verliezen (economisch gezond) te herbestemmen en toegankelijk te maken voor het publiek.

Uit de informatie over de erfgoedcomplexen die de rekenkamer heeft onderzocht komen op hoofdlijnen de volgende uitgangspunten en criteria naar voren:

- De provincie neemt het initiatief bij het investeren in cultuurhistorische complexen, door de samenwerking aan te gaan met partners.
- Externe partners moeten minimaal investeren in 1/3^{de} van de totale kosten per locatie.
- De risico's worden niet eenzijdig bij de provincie gelegd.
- De voorcalculatorisch berekende onrendabele top op de investering bedraagt maximaal € 5 miljoen.
- Het risico op een vooraf berekende onrendabele top moet gefinancierd worden uit een andere financieringsbron dan het investeringskrediet van het provinciaal Ontwikkelbedrijf.

- Het heeft de voorkeur te investeren in herontwikkeling van locaties (niet subsidiëren).
- Middelen die de provincie inzet, moeten in principe uit de opbrengsten van de ontwikkeling terugkomen (revolverend).
- Middelen die de provincie inzet kennen marktconforme financiële voorwaarden (geen staatssteun).
- Een investering door de gemeente waar het erfgoed zich bevindt moet gegarandeerd zijn.

Uit onze de analyse van alle relevante informatie blijkt dat:

- a. bij drie erfgoedprojecten de eigenaar de provincie heeft benaderd om gezamenlijk de (bestaande) ontwikkeling van het complex (verder) mogelijk te maken;
- b. bij één erfgoedproject de provincie de ontwikkeling (vooralsnog) alleen ter hand neemt en daardoor (ook) geen sprake is van een externe partner die minimaal in 1/3^{de} van de totale kosten investeert;
- c. bij de overige drie projecten de risico's niet eenzijdig bij de provincie zijn gelegd;
- d. de provincie bij drie projecten, door participatie van in principe 5 jaar, het risico op lagere rendementen loopt bij verkoop van haar aandeel in het eigendom;
- e. bij twee erfgoedprojecten sprake is van een voorcalculatorisch berekende onrendabele top op de investering van minder dan € 5 miljoen en (het risico op) de vooraf berekende onrendabele top gefinancierd wordt uit het investeringskrediet van erfgoedprojecten/budget Grote Erfgoedcomplexen;
- f. de provincie bij één project, naast investeerder, ook subsidies verstrekt (aan de eigenaar) om het project (mede) te financieren;
- g. bij twee erfgoedprojecten de term revolverend wordt gekoppeld aan het behalen van rendement en bij de andere 2 projecten aan (minstens) kostendekkende opbrengst bij verkoop;
- h. bij twee erfgoedprojecten staatssteun (vanwege participatie van een private partij met commerciële doeleinden) een punt van aandacht vormt;
- i. bij één project de gemeente daarin niet investeert. Bij de andere drie projecten investeert de provincie bij één project direct met een bijdrage aan de (her)ontwikkeling en bij twee projecten indirect.