



Eindrapport Blauwestad

1 juli 2010



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 1 juli 2010

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 1 juni 2010 vastgestelde 'Eindrapport Blauwestad' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Eindrapport

Blauwestad

1. inleiding en context van het onderzoek	7
1.1 inleiding en aanleiding.	7
1.2 context van het onderzoek	7
1.3 aanpak van het onderzoek en leeswijzer.	9
2. haalbaarheid, uitvoering en organisatie Blauwestad.	13
2.1 onderbouwing marktkansen en economische effecten Blauwestad	13
2.2 organisatie Blauwestad	17
2.3 uitvoering project Blauwestad	21
2.4 grondexploitatie en financierbaarheid Blauwestad	25
2.5 stand per eind 2009 en toekomstperspectief	28
3. publiek-private samenwerking	31
3.1 voorwaarden voor een succesvolle PPS.	31
3.2 overeenkomsten en wijziging van de PPS	37
4. informatievoorziening en besluitvorming.	49
4.1 informatievoorziening aan GS	49
4.2 informatievoorziening aan PS	51
4.3 relatie GS – PS en besluitvorming	53
4.4 vertrouwelijkheid van informatie.	56
5. conclusies en aanbevelingen	61
5.1 conclusies	61
5.2 aanbevelingen	63
6. bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer	67
6.1 reactie GS Groningen	67
6.2 nawoord Rekenkamer	73
bijlage 1 afkortingen.	75

1. inleiding en context van het onderzoek

1.1 inleiding en aanleiding

Het doel van het project de Blauwestad is het verbeteren en versterken van de sociaal-economische vitaliteit van de Oldambt regio door middel van een grootschalige gebiedsverandering en de bouw van woningen. De provinciale betrokkenheid bij het project Blauwestad begint in 1990. Tot aan de ondertekening van de Overeenkomst Blauwestad (OBS) staat deze periode in het teken van plannen maken, haalbaarheid en financierbaarheid organiseren en (vormgeven en invulling van de) samenwerking met private partijen. Op 10 november 2001 wordt de Overeenkomst Blauwestad getekend: een samenwerkingsovereenkomst tussen publieke partijen (de provincie Groningen, drie betrokken gemeenten¹) en drie private partijen² uit de bouwwereld. In de periode van 2002 tot en met 2009 staat de realisatie van de uitvoering van het project centraal, zoals het opleveren van de publieke infrastructuur, de start van de kavelverkoop maar ook de verandering in de samenwerking door het uittreden van twee van de drie private partijen in 2007. Eind 2009 wordt de samenwerking met de laatst overgebleven private partij beëindigd door het ontbinden van de OBS.

In de vergadering van Provinciale Staten van 16 december 2009 is met algemene stemmen een motie³ aangenomen waarin de Staten de Noordelijke Rekenkamer verzoeken een onderzoek te starten naar de doelmatigheid en effectiviteit van de publiek-private samenwerking in het project Blauwestad, met betrekking tot het beoogde doel: gebiedsontwikkeling, vitalisering van het gebied en het creëren van economische activiteit. Met de uitvoering van dit onderzoek⁴ heeft de Rekenkamer invulling gegeven aan het verzoek van Provinciale Staten van Groningen.

1.2 context van het onderzoek

Het onderzoek naar de Blauwestad is afgebakend tot de periode 1990 tot en met 2009. De context van deze periode, waarin Blauwestad zich van idee tot project ontwikkelt en waarin de uitvoering en samenwerking plaatsvindt, wordt gekenmerkt door een aantal veranderingen: op sociaal-economisch gebied, op het gebied van publiek-private samenwerking en in de verhouding tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten met de dualisering in 2003. Deze worden hieronder toegelicht.

- 1 Reiderland, Scheemda en Winschoten. Deze gemeenten zijn per januari 2010 gefuseerd tot de nieuwe gemeente Oldambt, waar de Blauwestad onderdeel van uitmaakt.
- 2 BAM Wilma BV, Ballast Nedam Bouwborg BV en Geveke Bouw BV (laatste is onderdeel van het Koop-concern).
- 3 De motie is opgenomen in bijlage 4 van het Rapport van Bevindingen.
- 4 Annex aan dit eindrapport is een Rapport van Bevindingen gepubliceerd, waarin het procesverloop en bevindingen over de belangrijkste thema's zijn opgenomen.

sociaal-economische en demografische context

De provincie Groningen kende, in het bijzonder het oostelijk deel, vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw aanzienlijke economische problemen. Deze uitte zich in een hardnekkige werkloosheid die bovendien ook nog sterk ruimtelijk geconcentreerd was. Het gebied van de Blauwestad behoorde tot de economisch zwakste delen van de provincie, met een verouderde economische structuur, een laag geschoolde bevolking en hoge arbeidsongeschiktheidscijfers. De groei die zich vanaf midden jaren '90 voordeed op de provinciale arbeidsmarkt, ging voor een groot deel voorbij aan de grote groep werklozen. Het paradoxale feit deed zich dan ook voor dat er naast de hoge werkloosheid sprake was van een krappe arbeidsmarkt met moeilijk vervulbare vacatures. Eind jaren negentig leidde deze vaststelling tot sterke investeringsimpulsen van Rijk en Europa via het Langman-akkoord/Kompas voor het Noorden en de structuurfondsen.

In wat sinds kort de gemeente Oldambt is, stagneerde in de afgelopen jaren de bevolkingontwikkeling en is er slechts in beperkte mate sprake van een groeiende vraag naar woningen. Zo die er al is, is het een beperkte vraag naar appartementen. Die vraag ontstaat door de lichte groei van het aantal huishoudens van alleenstaanden. Gegeven de relatief lage inkomens in de gemeente⁵, zeker in geval van alleenstaanden huishoudens, gaat het daarbij om goedkopere woningen.

publiek-private samenwerking (PPS) in context

Na forse kritiek van de Algemene Rekenkamer op de eerste PPS-projecten⁶ midden jaren '80, komt er begin jaren '90 een beleidskader voor private financiering van infrastructuur⁷. Eind jaren '90 wordt het kenniscentrum PPS⁸ bij het ministerie van Financiën opgericht. In de periode waarin de provincie Groningen met private partijen aan het rekenen en onderhandelen is (1994–2001) is publiek-private samenwerking een dan nog relatief nieuw verschijnsel⁹ én hip¹⁰, hetgeen past bij het 'innovatieve karakter' van de Blauwestad¹¹. Er is dan nog weinig ervaring met PPS.

5 In 2000 lag het gemiddeld besteedbaar inkomen in de Oldambtgemeenten rond de 22.400 euro, terwijl dat landelijk op ruim 25.000 lag. Alleenstaanden, de groeiende groep huishoudens in Oldambt, kenden in 2006 een besteedbaar inkomen van 16.100 euro. Bron: www.oldambt.incijfers.nl

6 Wijkertunnel en Tunnel onder de Noord waren de eerste voorbeelden van PPS.

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 512, no.3.

8 'Meer waarde door samen werken', eindrapport Ministerie van Financiën, aangeboden aan de Tweede Kamer op 16 mei 1998.

9 Eerdere PPS-constructies hebben vooral betrekking op grote infrastructurele werken.

10 In interviews hebben betrokken bestuurders uit die periode PPS gekenmerkt als 'spannend', 'de nieuwe trend' en 'helemaal in'.

11 In interviews met betrokken bestuurders en bouwers uit die periode is naar voren gekomen dat de gebieds- en functieverandering van Blauwestad 'ontwikkelingsplanologie avant la lettre' was.

In een in 2000 verschenen artikel uit Binnenlands Bestuur¹² wordt de opkomst van publiek-private samenwerking vanaf de beginjaren '90 geschetst als het gaat om grondexploitatie en grootschalige woningbouw- en volkshuisvestingsprojecten. Omdat de overheid zich eind jaren '80 terugtrok uit de volkshuisvesting (de woningnood was grotendeels gelenigd) doen vanaf de jaren '90 marktpartijen en marktwerking hun intrede. In het artikel¹³ staat: 'de risico's: dat is altijd waar het omdraait. PPS bij grondexploitatie is dus vooral iets voor economische goede tijden en geheid rendabele projecten'.

verhouding Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de tijd geplaatst

Met inwerkingtreding van de Wet Dualisering provinciebestuur in 2003 zijn de verhoudingen tussen PS en GS gewijzigd. De kern van de dualisering is de ontvlechting van PS en GS, door scheiding aan te brengen in de samenstelling, functies en bevoegdheden van beide provinciale organen. De bestuursbevoegdheden worden vanaf dat moment bij GS geconcentreerd en de kaderstellende en controlerende taken van PS worden versterkt. Doel van deze gewijzigde rolverdeling is onder andere om de transparantie te vergroten en de verhouding tussen bestuursorganen te verduidelijken. Een en ander leidt tot wijzigingen¹⁴ op het gebied van informatievoorziening zoals de actieve informatieplicht, hetgeen betekent dat in bepaalde gevallen alleen informatie in vertrouwelijkheid kan worden verschaft¹⁵.

1.3 aanpak van het onderzoek en leeswijzer

Doel van het onderzoek¹⁶ is inzicht bieden in het verloop van het proces van het project Blauwestad. Terugkijkend zou duidelijk moeten worden of de keuzes doelmatig zijn geweest en of de samenwerking (in verschillende vormen en op verschillende momenten) met alle partijen doeltreffend is geweest in het licht van het doel van de Blauwestad. Het onderzoek moet inzicht bieden in de kritische succes- en faalfactoren en in de momenten waarop deze van belang zijn (geweest) om daarmee aanbevelingen voor de provincie voor toekomstige gebiedsontwikkeling te kunnen doen.

12 Binnenlands Bestuur, 31 maart 2000, De Professie/Gemeentelijke Grondbedrijven, auteur: Otto van de Vijver.

13 Binnenlands Bestuur, 31 maart 2000, p. 35-36.

14 In bijlage 5.2 bij het Rapport van Bevindingen is informatie opgenomen over inlichtingenplichten in het staatrecht en de 'spelregels' voor opleggen en opheffen van vertrouwelijkheid (mondelijke en schriftelijke informatie.)

15 In bijlage 3.1 bij het Rapport van Bevindingen is een overzicht van openbare, vertrouwelijke en gedeeltelijk openbare/vertrouwelijke commissievergaderingen opgenomen, waarin Blauwestad aan de orde is gekomen.

16 In bijlage 5.1 bij het Rapport van bevindingen is de onderzoeksverantwoording opgenomen.

Om de onderzoeksvragen¹⁷ te kunnen beantwoorden heeft een grootschalig dossier-onderzoek plaatsgevonden dat is uitgevoerd in de periode medio januari – medio maart 2010. Parallel daaraan zijn interviews¹⁸ gehouden met provinciale ambtenaren en vanaf begin maart tot eind april met Statenleden, met voormalig bestuurders en met extern betrokkenen uit de periode 1990-2009. Met uitzondering van de gesprekken met provinciale ambtenaren, zijn de verslagen van alle gesprekken geaccordeerd door betrokkenen. Alle externe betrokkenen hebben vrijwillig en kosteloos hun medewerking verleend. Voor zover van toepassing hebben extern betrokkenen vooraf toestemming gevraagd om van hun geheimhoudingsplicht ontheven te worden. In een enkel geval heeft de Rekenkamer afspraken gemaakt over het gebruik van de informatie¹⁹ of over de wijze waarop deze verwoord mag worden. Op de bevindingen uit het onderzoek is hoor&wederhoor²⁰ toegepast. Regioplan uit Amsterdam en Rebel Group uit Rotterdam hebben de Noordelijke Rekenkamer bij dit onderzoek ondersteund.

Het project Blauwestad (haalbaarheid, organisatie en uitvoering) staat centraal in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 komt de samenwerking tussen de publieke en private partijen aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat in op de informatievoorziening aan en de besluitvorming van GS en PS alsmede de vertrouwelijkheid van informatie. De conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer aan dit onderzoek verbindt zijn in hoofdstuk 5 opgenomen. Het laatste hoofdstuk bevat de reactie van Gedeputeerde Staten van Groningen en het nawoord van de Noordelijke Rekenkamer.

In vogelvlucht staan hieronder de belangrijkste momenten voor de Blauwestad:

- 1989 eerste idee Blauwestad (Timmer en Haasken) en 1990 start provinciale betrokkenheid
- 1994 oprichting Stichting Blauwestad en eerste betrokkenheid marktpartijen
- 1997 eindrapport Stichting ‘van idee naar werkelijkheid’ en ‘go’-besluit van PS
- 1999 financiële check Blauwestad (positief besluit PS)
- 2001 instemming PS met en ondertekening van Overeenkomst Blauwestad (OBS)

17 In bijlage 5.1 bij het Rapport van bevindingen zijn alle onderzoeksvragen opgenomen.

18 In bijlage 3.2 bij het Rapport van bevindingen is de lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

19 Het gaat dan om informatie die als achtergrondinformatie mag worden gebruikt en die niet rechtstreeks herleidbaar is tot de personen die deze informatie hebben verstrekt. Ook zijn afspraken gemaakt over documenten die aan de Rekenkamer zijn verstrekt en vertrouwelijk moeten blijven.

20 Reactie op de Nota van Bevindingen van 29 april 2010; hoor & wederhoorgesprek 17 mei 2010.

- 2003 aanbesteding van het meer en wijzigingen op de OBS
(Addendum/2004)
- 2005 vollopen van het Oldambtmeer/Blauwestad wint de Gouden
Piramide/start verkoop
- 2007 uittreden van BAM en Ballast Nedam
- 2008 aanvulling op OBS (Nadere Afspraken) en afspraak tot onderzoek
- 2009 rapport commissie Alders, Bakker, Doets/beëindiging
samenwerking met Koop

2. haalbaarheid, uitvoering en organisatie Blauwestad

2.1 onderbouwing marktkansen en economische effecten Blauwestad

start van de planontwikkeling en provinciale betrokkenheid

In november 1990 verstrekken GS Groningen de opdracht²¹ tot onderzoek naar de perspectieven voor het landelijke gebied Oldambt en de Veenkoloniën. In oktober 1991 is het rapport afgerond en is de belangrijkste beleidsmatige conclusie dat er voor verbetering van het woon- en leefklimaat meer bos en water nodig is. Volgens de gedeputeerde²² biedt het rapport perspectieven voor een totaalgebied, waarin de toeristische sector relevant kan zijn als afgeleide van een eventuele functiewijziging. In een ander verband²³ komt naar voren dat de aanleg van bos en van een meer leidt tot imagoverbetering van deze regio, hetgeen kan leiden tot bedrijvigheid en een aantrekkelijk woonklimaat, ook voor mensen van buiten.

Na een aantal haalbaarheidsonderzoeken²⁴ en verbeeldingsplannen, waarbij wordt uitgegaan van 1500 tot 2000 woningen²⁵ op basis van woningbouwcijfers van de Oldambtgemeenten en VROM, presenteert de Stuurgroep²⁶ het ontwerp-ontwikkelingsplan Oldambt, de blauwdruk voor de huidige Blauwestad. De provinciale planologische commissie (PPC) plaatst in haar advies²⁷ een aantal kanttekeningen bij de financiering van het plan. Deze hebben te maken met "het gegeven dat de realisatie van de waterpartijen mede door de woningbouw moet worden gefinancierd. Er zou spanning kunnen ontstaan tussen de geplande woningbouw in de Blauwestad (circa 1500 woningen in 10 á 15 jaar) in relatie tot de totale woningbehoefte in de provincie

21 Opdracht aan de Landbouwuniversiteit Wageningen, Rijksuniversiteit Groningen en Grontmij. Het oorspronkelijk idee is afkomstig van twee particulieren: de heren Timmer en Haasken.

22 Gedeputeerde Beukema, Commissievergadering RO van 11 juni 1992, p. 10 e.v.

23 Gespreksnotitie november 1991 van GS Groningen en Drenthe aan ministeries van VROM, EZ en LNV.

24 DHV/opdracht voor onderzoek naar financiële haalbaarheid Blauwestad concept (juni 1993); Architectenbureau Timmer & Grontmij/opdracht voor onderzoek Raamplan Toerisme en Recreatie, april 1992; opdracht voor verbeeldingsplannen aan 3 verschillende instituten/organisaties.

25 Notitie 'kanttekeningen bij taakstellend programma van 1500 woningen in de Blauwestad' van november 1993; achtergrond informatie bij beantwoording vragenlijst NR.

26 Ingesteld bij convenant van 7 maart 1991; convenantpartners zijn VROM en WVC (Rijk), provincie Groningen en de gemeenten Scheemda, Menterwolde, Beerta, Winschoten en Bellingwedde. Voorzitter van de Stuurgroep is gedeputeerde RO, de heer Beukema.

27 Advies PPC, 26 november 1993 inzake ontwerp-ontwikkelingsplan Oldambt

Groningen". Ook van ambtelijke zijde²⁸ worden kanttekeningen geplaatst.

In de voordracht²⁹ aan Provinciale Staten stellen GS voor om in te stemmen met het ontwerp-ontwikkelingsplan Oldambt, waarin ingrijpende maatregelen worden voorgesteld, en met de verdere uitwerking van het plan en de provinciale betrokkenheid daarbij. GS delen de conclusie van de Stuurgroep, namelijk dat het plan aanvaardbaar en haalbaar is. Hoewel GS met de PPC van mening zijn dat de geplande woningbouw enige frictie kan geven met de te voorziene totale woningbehoefte in de provincie, zal dit afhangen van de wijze waarop de woningbouw kwalitatief in het plan wordt verwerkt. Volgens GS³⁰ "biedt het plan hoe dan ook de mogelijkheid om zeer aantrekkelijke woonmilieus te creëren. Als de verwachte aantrekkingskracht daarvan tot over de provinciegrenzen wordt bewaarheid, is er weinig reden tot zorg over spanning met ontwikkelingen elders in de provincie". Deze argumenten worden tegengesproken door de conclusies van een in opdracht van de provincie uitgevoerd marktonderzoek³¹. De Rekenkamer constateert een inconsistentie tussen wens en doel: het creëren van 'zeer aantrekkelijke woonmilieus' met een 'aantrekkingskracht tot ver over de provinciegrenzen' staat haaks op de doelstelling om zo'n 1500 woningen voor de eigen regio tegen normale grondprijzen te bouwen.

onderbouwning van de marktkansen en woningbouw

Na instemming door de Staten met de verdere uitwerking van het plan, wordt de Stichting Blauwestad³² opgericht, die als opdracht heeft binnen twee jaar de (technische en financiële) haalbaarheid te organiseren. Specifiek ten behoeve van het Blauwestadproject verricht RIGO in 1995 een marktanalyse³³. RIGO onderscheidt een aantal mogelijke markten waaruit vraag kan ontstaan voor Blauwestadwoningen³⁴. Stuk voor stuk behandelt RIGO deze markten en concludeert uiteindelijk dat alleen op de lokale markt misschien in tien jaar tijd ruimte is voor 500 woningen in het goedkopere segment (minder dan 200.000 gulden). De kansen op de andere

28 Notitie 'kanttekeningen bij taakstellend programma Blauwestad', 1993, waarin wordt gesteld dat het programma van 1500 woningen te hoog is geschat en het bouwen voor de eigen regio zeer schadelijk is voor de bestaande voorraad, waardoor Blauwestad afhankelijk is van de vraag van buiten de regio.

29 GS-voordracht 73/1993, van 7 december 1993.

30 GS-voordracht 73/1993, p. 3. Provinciale Staten stemmen op 16 februari 1994 in met de voorstellen.

31 Bureau de Lijn, 'marktanalyse ongesubsidieerde woningbouw in de provincie Groningen', 1992. Uit de conclusie blijkt dat de mogelijkheden voor afzet van duurdere woningen zeer beperkt zijn en dat ontwikkeling van een grootschalige nieuwbouwlocatie in die regio en dat segment niet erg kansrijk is.

32 Oprichting Stichting Blauwestad 16 mei 1994.

33 RIGO, Marktkansen voor de Blauwe Stad, Amsterdam 1995.

34 Lokale, regionale markt en nationale markt (met name retour- en pensioenmigranten en 2^e huizen).

markten zijn te verwaarlozen. RIGO voegt aan deze analyse nog een concurrentieanalyse toe. Het bureau enquêteert 1000 personen in de potentiële doelgroep naar interesse in de Blauwestad. Van de 211 respondenten geeft een vijftal aan enige interesse te hebben. RIGO extrapoleert deze uitkomst³⁵ naar een potentiële markt voor de Blauwestad van 4000-5000 huishoudens. In het latere proces wordt deze uitkomst (potentiële interesse bij 4000-5000 huishoudens) veel aangehaald. De uitkomst van de marktanalyse komt minder duidelijk en vaak naar voren. Toch is deze uitkomst helder, zo concludeert de Rekenkamer³⁶: voor de Blauwe Stad, in de omvang zoals in de plannen is weergegeven is geen markt³⁷. Latere onderzoeken³⁸ bevestigen deze conclusie.

Naast het RIGO-onderzoek hebben de betrokken bouwondernemingen ook een analyse laten uitvoeren³⁹. Op basis van dit onderzoek⁴⁰ hebben zij hun bedenkingen, omdat er (grote) twijfels bestonden of bouwen voor de nationale markt in die regio kans van slagen zou hebben. Een aantal bouwbedrijven beschouwde het project als een 'luxe' uitbreiding van Winschoten ten noorden van de A7. Bovendien zijn de aantallen woningen nog onduidelijk: de projectorganisatie⁴¹ mikt dan nog op 2000 woningen te bouwen in 10 jaar, waarvan 1500 voor de regionale markt en 500 voor mensen van buiten. Ook de afstemming met het regionale woningbouwbeleid baart de bouwers zorgen, onder andere in relatie tot plannen ten oosten van de stad Groningen (Meerstad) die schadelijk kunnen zijn voor Blauwestad. Omdat de bouwers 'er toch voor gaan', ziet de provincie hierin bevestiging van de marktkansen voor de Blauwestad.

35 Deze uitkomst dient met grote voorzichtigheid te worden gebruikt: de marge is bij deze opzet enorm (van minimaal 594 huishoudens tot 8781) en de concurrentieanalyse is niet betrouwbaar.

36 RIGO stelt: er kan voorzichtig worden gestart met verkoop van vrije kavels tegen fl. 65-120 m²prijs. Echter, een neutrale exploitatie vraagt om een prijs fl. 110-135m². RIGO, p. 51-57.

37 Deze uitkomst wordt bevestigd in een interne notitie van de provincie, oktober 2009.

38 Inbo 'marktadvies woonconcept Blauwestad' (2005), Companen 'woningmarktonderzoek: onderzoek en advies' (2006), ABF research 'woningmarktverkenning provincie Groningen' (2007).

39 Bouw.Goed.Marketing, Woningmarktverkenning Blauwe Stad. Juni 1995. Rapport blijft vertrouwelijk. Gedeputeerde Beukema heeft het rapport ingezien; voor het ambtelijk apparaat was dit rapport onbekend, maar van de twijfels die de bouwers hadden was wel iets bekend.

40 Bron: gesprek met de heer Deinum/Rottinghuis op 9 maart 2010.

41 Zie bijlage 2 bij het Rapport van Bevindingen; 'planning, aantallen en doelgroepen 1995 - 2001'.

onderbouwing economisch rendement

Het NEI⁴² heeft onderzoek gedaan naar het economisch rendement van Blauwestad. Voor de berekening van de mogelijke economische effecten hanteerde het NEI, bij gebrek aan reële cijfers, een aantal vooronderstellingen, neergelegd in een viertal ontwikkelingsvarianten. De meest positieve werkgelegenheidsvariant, waarvan de cijfers later een eigen leven zijn gaan leiden, ging uit van de bouw van 2000 woningen in het duurdere segment en het creëren van een hoge kwaliteit toeristische en infrastructurele voorzieningen. De uitvoering van het plan in die hoogste variant zou volgens de berekeningen leiden tot onder andere jaarlijks 430 additionele banen, waarvan 370 in de provincie Groningen. Het NEI gaf tevens een aantal randvoorwaarden aan, zoals uitbesteden van het werk hoofdzakelijk aan bedrijven in de regio, afstemming van de regionale markt en een volwaardig voorzieningenpakket vanaf het begin. Bij de door het NEI al met de nodige marges omgeven uitkomsten, valt een aantal kanttekeningen te maken. Zo zijn de veronderstelde bezoekersaantallen erg hoog, namelijk 450.000 dagtoeristen per jaar⁴³ en wordt er gerekend met 120.000 overnachtingen in 160 recreatiebungalows. Juist in 1994 heeft de provincie Groningen een moratorium afgekondigd op tweede huisjes⁴⁴. In de latere actualisatie zijn de verwachte effecten nog positiever.

De Stichting Blauwestad⁴⁵ presenteert bijna vier jaar na de opdrachtverlening⁴⁶ in april 1997 het eindrapport 'van idee naar werkelijkheid'. In 1997⁴⁷ vragen GS aan de Staten een 'go' besluit te nemen en in te stemmen met de voortgang van het project Blauwestad. GS staan achter de conclusie van de Stichting Blauwestad, dat de 'opgave weliswaar aanzienlijk is, maar niet onmogelijk'. Deze conclusie baseert de Stichting op de onderzoeken naar de kansen voor de woningmarkt (RIGO-onderzoek, 1995) en naar de sociaal-economische effecten (NEI-rapport, 1995). De Staten⁴⁸ stemmen hier onder voorwaarden mee in – GS hebben namelijk aangegeven dat zij voornemens zijn het project nog aan een financiële check in 1999 te zullen onderwerpen. Dan zal bezien worden uit welke van de drie opties een definitief besluit kan worden genomen: doorgaan, wijzigen of stopzetten van de plannen. In 1999 komen de Staten evenwel van

42 NEI, Werken in de Blauwe Stad, Rotterdam, november 1995. In 1999 heeft het NEI een 'actualisering ramingen economische effecten Blauwestad' uitgevoerd.

43 Dit is te vergelijken met de bezoekersaantallen van de Keukenhof in een jaar.

44 In de in 1999 uitgevoerde actualisatie van het NEI wordt dit wel gemeld, maar staan de overnachtingen nog 'ingeboekt'. Zelfs bij de Kompassubsidie aanvraag worden deze overnachtingen meegerekend in de te verwachten economische effecten van Blauwestad.

45 Eindrapport Stichting Blauwestad 'van idee naar werkelijkheid', april 1997.

46 GS-voordracht 73/1993, ontwikkelingsplan Oldambt. Eind 1995 zou er duidelijkheid moeten zijn.

47 GS-voordracht 47/1997, 7 oktober 1997.

48 Provinciale Staten, vergadering van 19 november 1997, tegengestemd: SP en AOV.

een koude kermis thuis als blijkt dat GS⁴⁹ het standpunt innemen dat er in 1997 al een onomkeerbaar besluit is genomen. Hoewel de financiële randvoorwaarden van het project in 1999 nog onderhevig zijn aan besluitvorming, krijgen PS geen inzicht in de financiële onderbouwing. In hoofdstuk 4 wordt nader op de besluitvorming door GS en PS ingegaan.

deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat het geloof in het project en het 'wensdenken' bij zowel GS als, zij het in mindere mate, bij PS, het zicht belemmert op de nuchtere rationaliteit: het project Blauwestad is van meet af aan weinig kansrijk geweest. Voor de helft van de woningbouw (50% van de beoogde doelgroep zou bestaan uit rijke westerlingen) blijkt er niet of nauwelijks markt te bestaan, terwijl de Blauwestad aanvankelijk voor de andere helft van de woningbouw bestemd was voor mensen uit de regio. Dit uitgangspunt is echter inconsistent met het onderliggende financiële plaatje, dat - om het project rendabel te maken - uitgaat van exclusieve huizen op ruime kavels in het hoogste marktsegment. In de tijd verschuift de focus dan ook langzaam maar zeker naar de eerstgenoemde doelgroep. Hiermee zijn de kansen voor de regionale markt (50% van de beoogde doelgroep) tot het minimum⁵⁰ beperkt. De Rekenkamer concludeert dat GS een bewuste keuze hebben gemaakt de plannen voor de Blauwestad, ondanks kritische kanttekeningen, door te zetten en dat zij het afdekken of beperken van risico's naar de toekomst hebben verschoven.

2.2 organisatie Blauwestad

Bij de oprichting van de Stichting Blauwestad⁵¹ is tevens een aparte projectorganisatie ingesteld, waarvan een oud-gedeputeerde⁵² directeur is. Met de keuze het project uit de politiek te halen, wordt het ambtelijk apparaat aan de zijlijn gezet. In 1997 wordt de Stichting Blauwestad opgeheven en wordt een Stuurgroep⁵³ ingesteld. De projectorganisatie (in ongewijzigde samenstelling) heet voortaan Projectbureau Blauwestad. De vergaande autonomie van het Projectbureau noopt het ambtelijk apparaat tot een hartenkreet⁵⁴: het buitenspel zetten door

49 Gedeputeerde Calon, zie RGW, 13 oktober 1999, p.6.

50 In 2001 is de kavelprijs ten opzichte van het oorspronkelijk plan verviervoudigd tot 1 miljoen gulden.

51 Oprichting Stichting Blauwestad 16 mei 1994; één van de bestuursleden is de heer Beukema (secretaris/penningmeester), een opmerkelijk detail gezien diens eerdere uitspraken (zie RO, 25 januari 1994) dat de overheid afstand moet bewaren en om die reden niet in de Stichting moet participeren.

52 Oud-gedeputeerde de heer Vos. Deze is tevens als adviseur verbonden aan de Koopgroep. In het managementcontract is om die reden een clausule inzake belangenverstrengeling opgenomen.

53 7 Oktober 1997. In de Stuurgroep hebben twee gedeputeerden van de provincie zitting en de burgemeesters van de drie betrokken gemeenten, Reiderland, Scheemda en Winschoten.

54 Tussentijdse evaluatie plan proces Blauwestad 1998, ambtelijke notitie aan 3 gedeputeerden.

het Projectbureau wordt nog gezien als ‘ongemak’, ernstiger acht het ambtelijk apparaat de voortdurende onduidelijk over wie zeggenschap heeft over financiën, beleid, besluitvorming en verantwoordelijkheden. Eind 1998 worden deze onduidelijkheden opgelost: het Projectbureau krijgt vergaande bevoegdheden⁵⁵ op het gebied van financiën, planvorming en uitvoering. Het Projectbureau blijft in de ‘lead’ tot 2002⁵⁶.

Een en ander heeft tot gevolg dat het ambtelijk apparaat voor informatie over de voortgang van het project vrijwel volledig afhankelijk is van het Projectbureau. Niet alleen heeft dit consequenties voor de advisering aan GS⁵⁷, ook leidt het tot een groeiende animositeit tussen Projectbureau en provinciale ondersteuning. Dat de verhoudingen allengs verslechteren, komt ook door de verschillende rollen: het Projectbureau wil vooruit en het ambtelijk apparaat trapt telkens op de rem. Door waarschuwingen⁵⁸, kritische kanttekeningen en het signaleren van risico’s⁵⁹ worden de provinciale ambtenaren steeds meer beschouwd als hindermacht. De kritische massa wordt niet (meer) serieus genomen.

De oorzaak hiervoor is drieërlei: er is geen professionele provinciale projectorganisatie; door vermeend gebrek⁶⁰ aan deskundigheid en expertise bij het ambtelijk apparaat krijgen externe advisering en de inbreng van het Projectbureau meer overtuigingskracht en vragen GS slechts sporadisch om ambtelijke (risico)analyses. Daarnaast heerste er tot 2001/2002 bij het management een cultuur van ‘plaatsvervangend denken’, waardoor (kritische) informatie van de werkvloer niet (altijd) op de GS-tafel kwam. Ook de keuze om Blauwestad buiten het reguliere functionele overleg⁶¹ te houden, had tot gevolg dat er niet of nauwelijks

55 Overeenkomst van 15 december 1998 tussen provincie, 3 gemeenten en twee waterschappen. De mandatering van bevoegdheden van de Stuurgroep aan het Projectbureau zijn hierin geregeld.

56 Na ondertekening van de OBS in 2001 wordt de BSBV (publiek) opgericht; de directeur hiervan stuurt tevens de projectorganisatie aan. Na 2003 is de directeur BSBV tevens directeur van de private BV (OMCVBV).

57 Brief afdeling Ruimte en Milieu, 21 september 2000, aan 3 gedeputeerden, waarin meermalen het signaal wordt afgegeven dat advisering niet/onvoldoende mogelijk is door afwezigheid van stukken.

58 Notitie afdeling Ruimte en Milieu, 14 september 2000; de provincie raakt de regie kwijt door de participatie van de bouwers bij de inrichtingsplannen; ook geeft zij haar zekerheid op voorhand weg, als private partijen het afnametempo zelf kunnen bepalen (akkoord van 20 juli 2000).

59 Risico-analyse (8^e versie aan GS) ‘Blauwestad: een mooie zalm die steeds verder verstrikt raakt?’ van 5 juni 2001; risico’s zijn o.a. zuid-oosthoek/EHS, dreigende overschrijding mandaat PS, contract met het consortium, aantallen woningen (2.230) in relatie tot subsidie VROM/LNV (1200-1800).

60 Interviews met de heer Alders (voormalig CdK) en de heer Calon (voormalig gedeputeerde).

61 Overleg ambtenaren-gedeputeerde. Dit is in afwijking van hetgeen gebruikelijk is.

tweezijdige informatie-uitwisseling bestond tussen gedeputeerde en ambtenaren. Een consequentie hiervan is dat de naar voren gebrachte opmerkingen (met name inzake prognoses van de woningbehoefte en de vereiste financiële zekerheden), te weinig vervolgd⁶² hebben gekregen in de OBS.

Met de ondertekening van de Overeenkomst Blauwestad (OBS) eind 2001 wijzigt de organisatiestructuur⁶³ rondom de Blauwestad. De publieke partijen richten een BV op en er is een Raad van Commissarissen⁶⁴. GS vragen eind 2002 om meer inzicht in de interne organisatie Blauwestad, aangezien de uitvoering van het project bijna van start gaat. In de notitie⁶⁵, die de organisatiestructuur en de betrokkenheid van GS en het managementteam schetst, wordt gewezen op het risico van belangenverstremming in het geval een lid van de Raad van Commissarissen tevens gedeputeerde is. Indien er sprake is van tegengestelde belangen van de vennootschap en de provincie, dient één van beide functies beëindigd te worden⁶⁶.

In formele zin mag dan een aantal zaken gewijzigd zijn, in materiële zin niet: kritische geluiden leiden niet tot het eisen van extra zekerheden⁶⁷ of het repareren⁶⁸ van 'open einden' in de OBS⁶⁹ – zaken die het risicoprofiel van de provincie verzwaren. Pas in 2008, als blijkt⁷⁰ dat de kavelverkoop de laatste 8 kwartalen onder verwachting ligt en ambtenaren in kaart brengen wat de invloed hiervan is op de liquiditeitspositie van de OM, krijgen de provincie en het ambtelijk apparaat grip op het project. Dit betekent overigens niet dat er zicht is op hetgeen zich achter de schermen van de ontwikkelingsmaatschappij

62 Beantwoording provincie vragenlijst Noordelijke Rekenkamer, vragen 1 8.4 en 26.2.

63 Overeenkomst van 25 oktober 2001. Organigram in bijlage 2.2 bij het Rapport van Bevindingen.

64 In de Raad van Commissarissen hebben twee gedeputeerden (waaronder de heer Calon) en de burgemeesters van betrokken gemeenten (verenigd in een Gemeenschappelijke Regeling) zitting. De burgemeester van Scheemda is voorzitter en de directeur BSBV/projectorganisatie is adviserend lid.

65 Memo aan GS/MT, 17 maart 2003; 'voorstel interne organisatiestructuur binnen de provincie'.

66 Eerdere GS-voordracht. Bron: memo aan GS/MT van 17 maart 2003.

67 Ambtelijke notitie van 25 maart 2003, waarin wordt gesteld dat de provincie zonder aanvullende zekerheden grote tot onverantwoorde risico's loopt (EHS en dreigende overschrijding voorfinancieringskrediet). Het consortium is niet bereid extra zekerheden te stellen (overeenkomstig de OBS). Risicoanalyse april 2007: grens voorfinanciering komt in zicht, extra stortingen van privaat zijn nodig.

68 Tactisch voorstel onderhandelingen Addendum, 22 maart 2003, waarin het risico wordt geschetst dat het consortium in 1 jaar tijd alle grond kan afnemen en doorverkopen en door loskoppeling betaling-afname vervolgens de OM kan laten 'ploffen'. Dit is al bij de OBS signaleerd.

69 In hoofdstuk 3, § 3.1 is meer informatie over de risico's zoals het 'open einde' opgenomen.

70 Memo en notitie van 10 en 12 maart 2008 aan gedeputeerde Calon.

afspeelt, zodat tegenvallende ontwikkelingen lang onzichtbaar blijven en er een te rooskleurig beeld wordt geschetst.

deelconclusie

Een complex en (in tijd en geld) omvangrijk project als de Blauwestad vraagt om daadkrachtige bestuurders⁷¹ die hun geloof in het project omzetten in positieve besluiten. Van meet af aan hebben (leden van) GS zich ingespannen om van het project een succes te maken. Tegelijkertijd heeft hun daadkracht ervoor gezorgd, dat de provincie het project is gaan 'overnemen' en de hoofdrol is gaan opeisen, waardoor de andere publieke partijen⁷² min of meer figurant zijn geworden. Vanaf 2002 tot medio 2008 wordt de uitvoering van het project Blauwestad vooral een zaak van de Ontwikkelingsmaatschappij en ontbreekt het aan publieke (aan)sturing⁷³. Hiervoor ziet de Rekenkamer als belangrijkste oorzaak het ontbreken van een eigen provinciale, professionele projectorganisatie, die tegenwicht kan bieden aan en tegenmacht vormt van de Ontwikkelingsmaatschappij. De geïsoleerde positie van het project heeft daarbij een rol gespeeld. Door het samengaan van verschillende functies en rollen in één en dezelfde persoon kan het risico van conflicterende belangen⁷⁴ zich voordoen. In een aantal gevallen⁷⁵ heeft dat zich ook voorgedaan. In hoeverre de vereiste/noodzakelijke objectiviteit in andere gevallen hierdoor in het gedrang is gekomen, heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen – wel dat checks & balances ontbreken.

Kritische massa, in de vorm van structurele risico-analyses en tussenevaluaties, is niet (voldoende) georganiseerd en tegengeluid is niet serieus (genoeg) genomen. Er is niet integraal gestuurd op

71 Gedeputeerde Beukema en gedeputeerde Calon. In interviews zijn beiden getypeerd als sterke, daadkrachtige persoonlijkheden.

72 Betrokken gemeenten en het waterschap; uit interviews met de heren Alders, Meijerman en Groot.

73 Gebrek aan publieke (aan)sturing is naar voren gekomen in interviews met o.a. de voorzitter van de Raad van Commissarissen (publiek) en een lid van de Stuurgroep.

74 Gedeputeerde Beukema (gedeputeerde RO/Fin, voorzitter Stuurgroep, bestuurslid Stichting BS). Gedeputeerde Calon (gedeputeerde RO/Fin, voorzitter Stuurgroep, later lid RvC, portefeuillehouder SNN 'landelijk gebied'/Kompasbeschikkingen Blauwestad). J. Postema (vanaf 2003 directeur BSBV (publiek) en OMCVBV (privaat) en directeur gebiedsontwikkeling bij dochterBV Koop-groep vanaf 2008); Plas & Bossinade: advocaten- en notariskantoor voor publieke en private partijen, o.a. opsteller OBS en gemachtigd voor verkoop en transportaktes van de kavels in de Blauwestad; J. Kleine, projectleider Blauwestad vanaf 1994 en oprichter/ adviseur bureau PAU (diverse adviesrapporten Blauwestad).

75 GS moeten gedwongen door VROM goedkeuring onthouden aan het bestemmingsplan, omdat bouwen in EHS niet toegestaan. Kaveltransporten in de zomer van 2008 (bijna 5 miljoen euro) waarvoor geen expliciete toestemming is gegeven en die niet hadden mogen doorgaan.

kritische succes- en faalfactoren⁷⁶ en lange tijd overheerst een reactieve in plaats van proactieve houding. Blauwestad is een uniek, nieuw project waarvoor draaiboeken ontbreken en waarbij logischerwijs (inschattings)fouten worden gemaakt, maar de provincie is onvoldoende een lerende organisatie⁷⁷ gebleken die ontwikkelenderwijs meer sturing op en beheersing van het project krijgt. In 2008 worden hiertoe de eerste stappen gezet, een ontwikkeling die zich in 2009 verder doorzet en zich onder andere vertaalt in de herziene grondexploitatie, het hanteren van uitgangspunten voor (vaste momenten van) evaluatie en meer betrokkenheid van andere partijen (gemeente Oldambt, Provinciale Staten en bewoners) bij de Blauwestad.

2.3 uitvoering project Blauwestad

Voor de feitelijke uitvoering van het project, dat formeel op 10 november 2001⁷⁸ van start gaat, is in de jaren daarvoor al het nodige in gang gezet. Zo is in 1998 gestart met de grondverwerving, die in eerste instantie voortvarend verloopt⁷⁹, maar in 2000 een risico⁸⁰ begint te worden: pas 42% is beschikbaar. Wil de uitvoering in 2001 daadwerkelijk kunnen starten, dan dient er nog een forse inspanning te worden gepleegd. Met onteigening kan namelijk pas worden begonnen als het bestemmingsplan rechtskracht heeft gekregen. Dat dit ook niet in alle gevallen soelaas biedt, blijkt in 2004⁸¹. De provincie ziet zich dan genoodzaakt om meer voor cruciale gronden te betalen dan waarmee in de exploitatie rekening is gehouden. Door een deal met het consortium⁸² kost dit de provincie niets.

Er blijft lange tijd onduidelijkheid⁸³ bestaan over de planvorming en inrichtingsplannen, waarvan 'Het alternatief'⁸⁴ medio 2000 als ontwerp-bestemmingsplan de wettelijke procedure ingaat. Onduidelijkheden in het plan zelf en afwijking van de oorspronkelijke doelstelling, komt de

76 Factoren zijn: planning en wettelijk termijnen (o.a. bestemmingsplanprocedures), beschikbaarheid van middelen (grond, financiën, deskundigheid), proces&informatievoorziening, risicomangement.

77 Beeld van de Rekenkamer is bevestigd in interview met de heer Alders.

78 Ondertekening van de Overeenkomst Blauwestad en 'eerste schop in de grond'.

79 GS-voordracht 43/1999, 'financiële toets', p. 2-3.

80 Memo afdeling Ruimte aan het managementteam van 13 november 2000 'Blauwestad'. Juni 2001 blijkt dat 50% van de grondverwerving in definitieve of voorlopige contracten vastligt (GS 27/9/2001).

81 Verslag cie B&F, 6 oktober 2004.

82 De deal houdt in dat het consortium één jaar later dan afgesproken begint met aflossen van het krediet. Het rentevoordeel voor het consortium is voldoende om de extra kosten op te vangen.

83 GS-brief van 25 november 1998 aan PS-leden: planvorming nog niet uitgewerkt. DHV 'ambitieprofiel en planeconomische studie' september 1999: 'in dit stadium van planvorming moeten vele onzekerheden voor lief worden genomen'. Maart 2000: 2^e ontwerp-inrichtingsplan (DHV/KvdM).

84 'Het alternatief': nieuw inrichtingsplan juni 2000 (DHV/KvdM). Dit is het 3^e ontwerpplan.

betrokken gemeenten op forse kritiek⁸⁵ te staan. Ook aan rijkszijde⁸⁶ stuit het plan op grote bezwaren, niet alleen vanwege de voorgenomen bebouwing in de EHS (strijdig met de wet), maar ook omdat het plan niet meer strookt met de doelstelling (kwaliteitsimpuls voor de regio), waarvoor VROM de subsidie ter beschikking heeft gesteld. Een en ander leidt tot de situatie waarin GS noodgedwongen hun goedkeuring aan het bestemmingsplan moeten onthouden, hetgeen de gemeenten noopt tot een herziening⁸⁷ voor de zuid-oosthoek. Voor het tekort van 10 miljoen, dat zou worden betaald uit de woningen, is geen oplossing voorhanden. Het probleem van de zuid-oosthoek wordt pas in 2003 'opgelost'⁸⁸.

Een ander probleem in de uitvoering dat eerder bekend⁸⁹ is, maar pas later tot een oplossing komt, betreft de 'waterproblematiek' en de betrokkenheid van het waterschap. Aan de vooravond⁹⁰ van de ondertekening van de OBS kan het waterschap niet instemmen omdat essentiële elementen (financiële bandbreedte⁹¹ en vrijwaring van een aantal risico's) niet worden meegenomen. Hierdoor moet voor het tekort in de kosten voor de waterberging, een toekomstige functie van het nog te graven Oldambtmeer, een oplossing worden gevonden. Dit wordt deels opgelost doordat de provincie voor 10 jaar eigenaar wordt van het meer en op deze manier gebruik kan maken van de mogelijkheden BTW terug te vorderen (via het BTW-compensatiefonds) en deels door de kosten te verweven in de exploitatie door een totaaldeal⁹² met het consortium, hetgeen bekrachtigd wordt in het Addendum⁹³.

De provincie wordt opdrachtgever voor het aanbesteden van het meer, waarvoor op 1 mei 2003 de procedure wordt gestart. De aanbesteding,

-
- 85 Cie Bestemmingsplannen, 25 juli 2000. Geen oppervlakten aangegeven, bebouwing binnen EHS past niet in (rijks- en provinciaal beleid) en afwijking 'bijzondere woonmilieus' door rijtjeshuizen en gestapelde woningen. Aantallen woningen: in plan 2.230, terwijl 1200-1800 uitgangspunt zou zijn.
- 86 Inspectie Ruimtelijke Ordening/VROM, brief van 20 september 2000 aan GS Groningen.
- 87 Partiële herziening Blauwestad 2000, ex artikel 10 Wet RO, Reiderland, Scheemda, Winschoten.
- 88 Totaaldeal met het consortium, dat de extra kosten neemt en daarvoor 280 extra woningen mag bouwen. GS-voordracht 25/2003. PS gaan op 25 juni 2003 akkoord.
- 89 Verslag bestuurlijk overleg tussen gemeenten, provincie en waterschap, 2 oktober 2000.
- 90 Brief van 24 oktober 2001 van het Algemeen Bestuur Waterschap Hunze en Aa's aan GS.
- 91 Raming waterberging is 7,3 miljoen gulden; bijdrage waterschap tussen 3 en 4,3 miljoen gulden.
- 92 Bestuurlijk overleg tussen Raad van Commissarissen (publiek) en consortium, 19 mei 2003.
- 93 Mededeling GS van 27 april 2004, no. 18/2004. Addendum bevat aanvullende afspraken op de OBS.

die een fors financieel voordeel⁹⁴ oplevert voor de provincie, wordt gewonnen door een combinatie van twee familiebedrijven uit Brabant en Noord-Nederland. Begin 2004 starten de graafwerkzaamheden en wordt door de Minister van VROM het officiële startsein voor de uitvoering van de Blauwestad gegeven. Op 12 mei 2005 draait de Koningin de kraan open en eind 2005 zijn de contouren van het Oldambtmeer zichtbaar.

Na 'grond' (om het Oldambtmeer te kunnen graven en de wooneilanden vorm te geven) en 'water' (voor de recreatieve-toeristische ontwikkeling en als bijdrage aan een aantrekkelijk woonmilieu) is woningbouw het derde element in de uitvoering van de Blauwestad. Woningbouw dat noodzakelijk is om het plan te financieren⁹⁵ en de uiteindelijke doelstelling, sociaal-economische vitalisering van de regio, te realiseren. Het geloof, enthousiasme en optimisme dat jarenlang drijvende kracht achter het project is, lijkt eind 2005 zijn vruchten af te werpen. De Blauwestad is één van de voorbeeldprojecten voor gebiedsontwikkeling⁹⁶ en wordt tot winnaar van de Gouden Piramide⁹⁷ gekozen. Belangrijker nog is dat bij de start van de verkoop eind 2005 de kavels als warme broodjes over de toonbank gaan. Echter, de voorspoedige start zet niet door: werden er eind 2005 nog 70 kavels verkocht, in 2006 zijn dat er maar 37 en in hele periode 2007 tot en met 2009 zijn er slechts 44 kavels aan eindgebruikers en projectontwikkelaars verkocht⁹⁸.

Tijdens een bijeenkomst⁹⁹ in 2007, die georganiseerd is om Blauwestad nieuw élan in te blazen, blijkt de (noodzakelijk geachte) spoedige start van de bouw van het Dorp¹⁰⁰ voor twee¹⁰¹ van de drie private partijen het breekpunt en deze stappen eind 2007 uit de Blauwestad. Eind 2009 zijn er in Het Dorp nog geen huizen gebouwd.

deelconclusie

Hoewel de kredietcrisis en de daarmee gepaard gaande recessie zonder twijfel mede debet zijn aan de stagnerende verkoop, ziet de Rekenkamer dit niet als belangrijkste oorzaak. Niet alleen doet de

94 Het bod is 12,97 miljoen euro, terwijl ruim 25 miljoen euro was geraamd.

95 De overheden (rijk, provincie, gemeenten) betalen de publieke infrastructuur, de 'lening' die de bouwers krijgen met de voorfinanciering van de provincie, wordt terugbetaald door de kavelverkoop.

96 Ontwikkelkracht! Eindrapport Adviescommissie gebiedsontwikkeling, november 2005.

97 Rijksprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap. Juryrapport 2005, p. 49 e.v.

98 In 2007: 30 (+ 28 aan Ballast Nedam), 2008: 10 en in 2009: 4 (GS-voordracht 24 november 2009.)

99 14 mei 2007, publieke en private partijen zijn aanwezig, onder voorzitterschap van CdK Alders.

100 Bedoeld als centrale ontmoetingsplaats met appartementen, winkels en horeca. www.Blauwestad.nl

101 BAM en Ballast Nedam. Hoofdstuk 3 gaat in op de PPS en wijzigingen in samenstelling partijen.

terugloop in de verkoop zich al veel eerder voor dan de crisis zich aandienende, minstens twee andere factoren hebben de woningbouw en -verkoop in Blauwestad vooral parten gespeeld. De eerste oorzaak is gelegen in de inconsistentie van het plan zelf en de te hoge ambitie voor de kavelverkoop (150 per jaar). Dit komt naar voren in een bijeenkomst met alle partijen¹⁰² november 2005. Het uitgangspunt van 50% van de huizen voor mensen van binnen de regio tegen (regio) marktconforme prijzen en 50% voor mensen van buiten de regio (woningen in het hoogste marktsegment) wringt met de exploitatieopzet. Hierin wordt uitgegaan van 1500 exclusieve woningen met ruime kavels, hetgeen in ruime mate de toekomstige vraag overtreft. Naast deze kanttekening worden ook vraagtekens bij de geplande afzet geplaatst: een tempo van 100 woningen per jaar zou realistischer zijn. Met deze kanttekeningen, vlak voor de start van de kavelverkoop, wordt niets gedaan.

Een tweede oorzaak heeft te maken met het feit dat Blauwestad 'het moment heeft gemist'. De periode tussen uitwerking van het idee (1994), de formele bekrachtiging (2001) en de start van de verkoop (eind 2005) heeft te lang geduurd. In 1999 is de verwachting dat in 2001 met de bouw wordt gestart¹⁰³. Hoewel de economische groei in 2001 al afneemt en het consumentenvertrouwen daalt¹⁰⁴, is er nog steeds een stijgende lijn in huizenprijzen en -verkopen¹⁰⁵ en wordt voorzien dat de trend zich nog de komende jaren zal voortzetten¹⁰⁶. Blauwestad heeft door de late start niet kunnen profiteren van deze ontwikkeling¹⁰⁷.

De uitvoering van het project overziend, concludeert de Rekenkamer dat GS vooral in de beginperiode van de uitvoering proberen meer zicht en grip op het project te krijgen. Echter, gaandeweg krijgen al eerder geconstateerde problemen de overhand. Door de bewuste keuze om het afdekken of beperken van risico's door te schuiven naar de toekomst, komen deze later als een 'boemerang' weer terug. Extra kosten en daardoor wijziging in de planopzet van het project Blauwestad zijn het gevolg.

102 Presentie voor provincie, gemeenten en consortium op 7 november 2005.

Presentatie wordt verzorgd door Inbo die in opdracht van BAM voorjaar 2005 een onderzoek heeft uitgevoerd.

103 Gedeputeerde Calon, Cie RGW 13 oktober 1999, verslag p. 7.

104 Aanslagen op het World Trade Center, 11 september 2001; consumentenvertrouwen is fors gedaald.

105 Kadaster, november 2001.

106 www.bouwweb.nl (huizenprijzen 2001 -2004), www.cbs.nl 'De Nederlandse economie 2005'.

107 In de risicoanalyse van juni 2001 wordt al gewaarschuwd voor uitstel en kentering van marktkansen.

2.4 grondexploitatie en financierbaarheid Blauwestad

Het middel om de Blauwestad te financieren is de woningbouw en -verkoop. Of zoals GS¹⁰⁸ al in 1994 stellen: “zonder woningbouw kan het plan van de Blauwestad niet lukken.” Doorrekening¹⁰⁹ van de exploitatie laat zien dat in alle scenario's een exploitatietekort zal optreden, variërend van 10 tot 33 miljoen gulden. Het meest perspectiefrijke scenario gaat uit van 1000 hectare water, 500 hectare bos, 300 hectare natuur en 2000 woningen. Er moet nog wel gerekend worden om kosten en baten met elkaar in balans te brengen. Er zijn vier fasen voorzien, die elk afzonderlijk budgettair neutraal moeten blijven. Het uitvoeren van elk van de afgeronde eenheden maakt het plan dan onafhankelijk van conjuncturele invloeden.

Begin 1997 krijgt VROM antwoord¹¹⁰ op een aantal vragen, in verband met de mogelijk door VROM/LNV te verstrekken subsidie. Er blijkt geen rekening gehouden te zijn gehouden met hogere verwervingskosten - bij hogere prijzen moet het plan worden aangepast. Voor het publieke deel¹¹¹ is gerekend met een lagere (2,5%) dan marktconforme rente op dat moment omdat het exploitatieverlies anders fors zou zijn. In de meegestuurde exploitatieopzet (totaal 125 miljoen gulden) is 'aankoop van grond' niet meegenomen (uit dossier-onderzoek¹¹² is gebleken dat voor de grondaankoop 55 miljoen is begroot), terwijl duidelijk is dat dit de grootste post is en daarmee van doorslaggevende betekenis voor de exploitatie.

Uit het eindrapport van de Stichting Blauwestad blijkt dat het plan financieel haalbaar is, maar wel met een aantal forse 'mitsen en maren' is omgeven. Samen met het consortium¹¹³ heeft de Stichting financieel-ruimtelijke analyses uitgevoerd¹¹⁴. De Stichting waarschuwt dat kostenoverschrijdingen en/of kwaliteitsverlies bij afwijkingen moeilijk zijn te voorkomen. Afstemming en juiste timing van het project luisteren zeer nauw. De berekeningen en uitgangspunten zijn evenwel niet opgenomen, noch zijn er aparte rapportages beschikbaar. Expliciet wordt aangegeven dat realisatie van de Blauwe Stad binnen de indicatieve begroting moet blijven - die echter niet beschikbaar is.

Bij de randvoorwaarde 'financiering' noemt de Stichting aan de kostenkant een harde ontwerp- en uitvoeringsdiscipline en dat de grondverwervingskosten niet teveel van de begroting moeten afwijken.

108 Gedeputeerde Beukema, Cie RO, vergadering van 25 januari 1994, p. 4.

109 'Een nieuw hart voor het Oldambt', Hans Hagenbeek en Yap Hong Seng, 7 september 1993.

110 Brief van gedeputeerde Beukema aan het ministerie van VROM, 11 februari 1997.

111 De voorfinanciering(sconstructie) komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

112 Uit een ongedateerd en niet-geadresseerd document uit 2001 blijkt dat men in 1997 voor grondaankoop 55 miljoen heeft begroot.

113 Op dat moment nog 7 bouwbedrijven, waarvan er 3 uiteindelijk partij zijn in de Blauwestad.

114 Ondersteund door Aveco BV en Hollandia Wassenaar.

Aan de opbrengstenkant is het een absolute noodzaak dat publieke subsidies rondkomen: zonder publieke subsidies geen sluitende begroting. Daarnaast wordt met grote zekerheid gesproken over de afnameverplichting die het bouwconsortium is aangegaan (1200-1800 kavels in 10 jaar). Na het go-besluit in 1997¹¹⁵ volgt in 1999 de financiële check¹¹⁶, waarbij echter geen inzicht wordt geboden aan PS in de exploitatieopzet. Berekeningen en uitgangspunten zijn daarom niet na te gaan en de aannames over grondverwerving zijn dan nog steeds niet openbaar. Ondanks het ontbreken van (financiële) aannames en een exploitatieopzet, gaan de Staten akkoord.

De publieke bijdrage, die volgens GS zo goed als rond is, blijkt nog een aantal onzekerheden te kennen. Zo is de EFRO/Kompassubsidie afgewezen en moet er een nieuwe aanvraag worden ingediend. Ook blijkt dat de (extra) bijdrage van de provincie van fl. 2,8 miljoen gekoppeld is aan de bijdrage van de drie gemeenten ter hoogte van fl. 7,2 miljoen. Vanwege de artikel 12-status van de gemeenten moet BZK daar toestemming voor geven – hetgeen overigens naderhand ook gebeurt. Ook is een aantal zaken (grondverwerving en renteontwikkeling) naar de onderhandelingen met het consortium doorgeschoven. Bouwers en het Projectbureau Blauwestad¹¹⁷ blijven rekenen om het eens te kunnen worden over de exploitatieopzet. Begin 2001 vragen GS om een risico-analyse¹¹⁸ en informatie over de financiële risico's van het project de Blauwestad waarvan de 8^e versie in de zomer van 2001 door het provinciaal apparaat wordt aangeleverd. Hieruit komt naar voren dat de ambtenaren geen inzicht hebben (gekregen) in de gedetailleerde exploitatieopzet. De bespreking van de gesignaleerde risico's (zoals een veel te lage inschatting van plankosten en rentekosten) heeft niet geleid tot een bijstelling in de planopzet. Juli 2001 is er een definitieve exploitatieopzet¹¹⁹ die als financiële onderbouwing dient voor het plan en later als bijlage bij de (dan nog te sluiten) Overeenkomst Blauwestad wordt gevoegd. Er wordt gerekend op de verkoop van 150 kavels per jaar over een periode van 8 jaar.

Uit een vergelijking tussen de exploitatieopzet uit 1997 en uit 2001 blijkt dat de aankoopkosten (grondverwerving) twee keer zo hoog zijn en dat de plankosten 5 miljoen gulden hoger zijn. Eén van de

115 Besluit PS om in te stemmen met de voorstellen in de GS-voordracht 47/1997 'go/no go' besluit. Zie voor meer informatie over dit voorstel, de behandeling en besluitvorming hoofdstuk 4.

116 GS-voordracht 43/1999 en brief van 1 november 1999, aanvullende informatie. Zie voor meer informatie over voorstel, de behandeling en besluitvorming hoofdstuk 4 en Rapport van Bevindingen.

117 Alternatieve exploitatieopzet van juli 2000, Hollandia Wassenaar; Notitie van het Projectbureau van 16 juli 2000 voor het overleg met het consortium; brief van het consortium van 3 juli 2001 en exploitatieopzet van 3 juli 2001 van Wassenaar.

118 Risico-analyses Blauwestad, 8^e versie, 5 juni 2001 en bijbehorende oplegnotitie.

119 brief van het consortium van 3 juli 2001 en exploitatieopzet van 3 juli 2001 van Wassenaar.

uitgangspunten in 2001 is dat wordt ingezet op bouwen voor het hoogste marktsegment, met kavels van gemiddeld 1000m² met een prijsklasse van gemiddeld 750.000 gulden. De bedoeling is dat in 2003 de eerste kavels worden verkocht. De zuid-oosthoek is buiten de exploitatieopzet 2001 gehouden. Deze exploitatie geeft nogal wat hoofdbrekens; zo circuleren er mei 2003¹²⁰ drie verschillende opzetten van zowel de Blauwestad BV als van de ontwikkelaars, waarbij de verschillen te verklaren zijn door een verschillende benadering in toedeling van inflatie en rente. Uiteindelijk komt er een totaal deal uit, waarbij het consortium de exploitatie en het tekort (6,78 miljoen euro) voor zijn rekening neemt, met als tegenprestatie dat er 280 extra woningen mogen worden gebouwd¹²¹. In 2008 krijgt de Ontwikkelingsmaatschappij (OM) vanwege de tegenvallende kavelverkoop te maken met liquiditeitsproblemen. Uiteindelijk komen partijen er uit en leggen GS¹²² de afspraken inclusief het voorstel voor grondleveringen aan de OM/Koop voor aan Provinciale Staten. In 2009 wordt de overeenkomst Blauwestad ontbonden en voorziet de herziene exploitatie in een gemiddelde verkoop van 30 kavels per jaar voor een periode van 40 jaar.

deelconclusie

Sinds de eerste plannen voor de Blauwestad zijn er veel verschillende exploitatieopzetten gemaakt en doorgerekend. Wat opvalt is dat er niet consequent met dezelfde aannamen gewerkt is, bijvoorbeeld voor de gebruikte kapitaalmarktrente en de hoogte van de jaarlijkse opbrengsten en kostenstijgingen (inflatie). Ook zijn niet overal dezelfde kosten en opbrengstenposten meegenomen; de post 'risico onvoorzien' zit er bijvoorbeeld soms wel in en soms niet. De post 'onderhoud en beheer' is nooit meegenomen. Voorgaande duidt erop dat er door partijen 'dichtgerekend' is om tot een gunstig exploitatieresultaat te komen, overigens een bekend verschijnsel bij het opstellen van exploitatieopzetten. De mate waarin dat gebeurt is, heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen.

Het project Blauwestad kan gezien worden als een atypische gebiedsontwikkeling. Normaal vinden grote gebiedsontwikkelingen gefaseerd plaats om kosten en het risico van hoge voorfinancieringskosten te minimaliseren en daarmee gezonde exploitatie mogelijk te maken. In de rapportages die voor de start van het feitelijke project in 2001 zijn opgesteld, is een aantal keren het advies¹²³ opgenomen om ook voor grootschalige gebiedsontwikkeling in het Oldambt een

120 Ambtelijk memo van 15 mei 2003 aan gedeputeerde Calon en voorzitter van de Raad van Commissarissen (publiek) mevrouw Jonkman-Jansen, 'zuid-oosthoek aanbidding ontwikkelaars'.

121 Deze afspraken en die over een andere aflossingsritme worden bekrachtigd met het Addendum op de Overeenkomst Blauwestad (2004).

122 GS-voordracht van 21 november 2008. Later bekrachtigd in 'Nadere Afspraken' eind 2008.

123 Haalbaarheidstudie Oldambtmeer; Yap/Hagenbeek 1993; Brief GS aan VROM, februari 1997.

gefaseerde aanpak te kiezen. Uiteindelijk is er echter niet voor een gefaseerde aanpak gekozen¹²⁴. Voor het verkrijgen van een goede waterkwaliteit moest het totale merengebied uitgegraven worden. Ook het bouwconsortium was absoluut geen voorstander van een gefaseerde aanpak¹²⁵, omdat de verkoopkansen voor de huizen alleen bij volledige ontwikkeling van het gebied maximaal zouden zijn. Het risico van tegenvallende exploitatie lag in de beleving van de provincie volledig bij de private partijen, zodat een gefaseerde aanpak als alternatief niet meer in beeld was.

2.5 stand per eind 2009 en toekomstperspectief

Het is de Rekenkamer opgevallen dat een groot aantal betrokkenen onverminderd enthousiast is over de Blauwestad en er van overtuigd is dat het een kans moet krijgen – die zeker verzilverd zal worden. Ook GS¹²⁶ Groningen zijn positief over de tot nu toe bereikte resultaten, zoals nieuwe dynamiek in de regio, aantrekkende bedrijvigheid en mogelijkheden voor recreatie en toerisme. Blauwestad zou ten dele al aan het doel (versterken van de leefbaarheid in de Oldambtregio) hebben beantwoord en de bestaande ontwikkelingstrend van toenemende leegstand hebben geremd.

De Rekenkamer heeft hier geen onderzoek meer naar gedaan en is uitgegaan van hetgeen de commissie Alders, Bakker, Doets als onderliggende informatie¹²⁷ over de bereikte (economische) effecten heeft gebruikt. De Rekenkamer constateert dat de werkgelegenheidseffecten van de ontwikkelingen rond de Blauwestad tot nu toe beperkt zijn. Geschat wordt dat er zo'n 670 mensjaren aan tijdelijke werkgelegenheid is gerealiseerd¹²⁸, waarbij opvallend is dat bij 51% van de woningen Duitse bouwbedrijven betrokken waren. De toegenomen structurele werkgelegenheid¹²⁹ wordt geschat op 130 fte. Er is geen groei in toerisme waar te nemen, er zijn geen winkels toegevoegd aan de bestaande voorraad en er is geen economische ontwikkeling langs de A7 tot stand gekomen. Geschat wordt dat het aantal bezoekers op zo'n 75.000¹³⁰ neerkomt.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat vrijwel alle publieke voorzieningen en infrastructuur zijn gerealiseerd en dat deze vrijwel binnen begroting zijn gebleven. De realisatie van de totale publieke

124 Verschillende betrokkenen uit die tijd hebben aangegeven dat achteraf vraagtekens gezet kunnen worden bij het in één keer ontwikkelen van het plan.

125 Ook het NEI pleitte in haar analyse van de werkgelegenheidseffecten voor een aanpak in één keer.

126 Voordracht GS, 24 november 2009, 35/2009, p. 3.

127 Quick Scan Blauwestad, Bureau PAU, oktober 2009.

128 Waarvan 400 in de bouw en 270 in infra. NEI raamde in 1995 3400-4400 tijdens de investeringsfase.

129 55 bedrijven hebben geprofiteerd van de Blauwestad (direct of indirect), 40 daarvan zijn nieuw.

130 Gemiddeld 2000 per dag; in de quick scan staat ook dat er op hoogtijdagen nog geen 1200 waren.

projectkosten ligt bijvoorbeeld in 2008 slechts 4% hoger dan geraamd ten tijde van het Addendum op het OBS van 2003. Zeker als men rekening houdt met inflatie zijn deze kostenoverschrijdingen voor zo'n groot project minimaal. Omdat de overheden vanaf het begin hun bijdragen gemaximeerd hebben, komen overschrijdingen niet voor hun rekening. Stijgende totale projectkosten worden afgewenteld op eindgebruikers door hogere kavelprijzen te vragen.

Tenslotte vraagt de Rekenkamer aandacht voor de uitgangspunten bij de doorstart van de Blauwestad. Hoewel deze plannen buiten de scope van het onderzoek vallen (en daarmee niet zijn onderzocht), vragen twee aspecten nadrukkelijk om nadere bestudering. Een uitgebreide analyse¹³¹ in 2007 van woningmarktontwikkeling en -behoefte in de regio Oost-Groningen, concludeert dat 'grote groeiambities, zoals die in plannen worden neergelegd, in deze regio kansloos zijn.' Daarnaast beslaan de woningbouwplannen¹³² in Oost-Groningen meer dan 320% van de verwachte vraag naar woningen, terwijl 125% een aanvaard beginsel is.

De Rekenkamer meent gezien bovenstaande conclusie uit 2007 dat de doorstart eind 2009 (600 koopwoningen in 20 jaar) en de nieuwe plannen vragen om een geactualiseerd onderzoek naar de woningmarkt. Daarnaast ziet de Rekenkamer in het geschetste overaanbod een risico voor de Blauwestad, dat de provincie Groningen als regisseur op de ruimte kan beperken.

131 ABF, Woningmarktverkenning provincie Groningen en Regio Groningen – Assen, september 2007.

132 Binnenlands Bestuur, 19 februari 2010; Zie ook de Nieuwe kaart van Nederland (Nirov 2010), www.kaart.nieuwekaart.nl

3. publiek-private samenwerking

3.1 voorwaarden voor een succesvolle PPS

Bij PPS-projecten werken publieke en private partijen in een contractuele verhouding samen om infrastructuur en publieke diensten hetzij aan alleen de overheid, hetzij rechtstreeks aan het publiek te verschaffen. Publieke en private partijen brengen daarbij geld in en komen tot afspraken over de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er is voordeel voor beide partijen. Wellicht ten overvloede wil de Rekenkamer benadrukken dat PPS geen doel op zich is, maar een instrument om het doel van het project te bereiken: in casu de sociaal-economische vitaliteit van het Oldambt te verbeteren door grootschalige gebiedsontwikkeling (het publieke belang). Het private belang bestond daarnaast primair uit de geprognosticeerde winst op het project: de opbrengsten uit kaververkoop na aftrek van de aflossing van het voorfinancieringskrediet. Eén van de vragen van de Staten heeft betrekking op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de PPS. Dit hoofdstuk gaat in op verschillende voorwaarden¹³³ en instrumenten voor een succesvolle publiek-private samenwerking die ten tijde van de vormgeving en invulling van de PPS in Blauwestad bekend waren.

keuze voor PPS en meerwaarde

De wenselijkheid van PPS hangt af van de (aangetoonde) meerwaarde, die daarmee het doel van de samenwerking bepaalt¹³⁴. De Rekenkamer heeft onderzocht welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor PPS, die geformaliseerd is in de OBS.

Van aanvang aan is het bedrijfsleven in beeld geweest als partner in het project Blauwestad. In het convenant¹³⁵ van 1991 staat dat 'de gemeenten en provincie de financiële betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de uitvoeringsprojecten bevorderen'. De Stichting Blauwestad krijgt in 1994 de opdracht de (financiële) haalbaarheid te onderzoeken en te organiseren en nodigt een zevental weg/waterbouw- en (regionale) aannemersbedrijven uit om te bezien op welke wijze het project kan worden aangepakt. Begin 1995 vindt er een gesprek plaats tussen publieke¹³⁶ en private partijen. In vervolg op de afspraken die in

133 In bijlage 5.2.2.1 staan alle (inmiddels standaard) voorwaarden voor een succesvolle PPS.

134 Beleidskader voor private financiering van infrastructuur, Tweede Kamer 1992-1993, 22 512, no. 3 en Nieuwe Financiële instrumenten in PPS, Algemene Rekenkamer, 2001-2002, 28 471, no. 2.

135 Convenant Leefbaarheid Platteland Oldambt, 7 maart 1991 tussen rijk, provincie en gemeenten.

136 De heren L. Koopmans en G. Beukema (Stichtingsbestuur) en R. Vos en J. Kleine (projectorganisatie).

dat beraad zijn gemaakt, gaan private en publieke partijen samen aan de slag met de uitwerking van (technische en financiële) vraagstukken – een samenwerking waarbij de private partijen kennis en expertise ‘om niet’ inbrengen. Ook wordt een aantal adviezen gevraagd door publiek en privaat inzake de juridische vormgeving van een (publiek-private) samenwerking. De stand van zaken is dan dat een vorm van PPS onontkoombaar is om de ontwikkeling van het project verder te brengen¹³⁷, waarbij zekerheid moet worden geboden aan private investeerders omtrent hun toekomstige deelname.

In 1997 spreken private partijen hun bereidheid tot verdere deelname aan het project uit en bevestigen zij hun intenties (financiële bijdrage van private partijen en verwachtingen over de overheidsbijdrage en -inspanningen, aantallen woningen en deadline – voor 2002). GS¹³⁸ geven aan dat het de bedoeling is om in 1998 zo snel mogelijk tot overeenstemming over een contract te komen. In de overeenkomst¹³⁹ tussen publieke partijen van eind 1998, valt te lezen dat de partijen ‘de verwezenlijking van de Blauwestad alleen mogelijk achten wanneer daartoe publieke en private partijen samenwerken’. In juli 1999 tekenen de publieke¹⁴⁰ en private partijen¹⁴¹ een overeenkomst, waarin partijen er naar streven om op basis van het concrete stedenbouwkundige plan en de daarbij behorende financiële uitwerking in de loop van 1999 een gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst te sluiten. De afspraken zijn grotendeels dezelfde als die uit 1997. De mogelijkheid ‘opdracht ineens aan het consortium¹⁴²’ wordt niet verder uitgewerkt, omdat de provincie¹⁴³ niet de overtuiging had dat er dan een private partij zou zijn die risicodragend zou willen participeren. Zonder dat de motieven daartoe expliciet zijn gemaakt, lijkt de PPS voor de betrokken partijen een vanzelfsprekende keuze, hoewel GS¹⁴⁴ in hun communicatie naar PS toe daar in eerste instantie nog wat dubbelzinnig in zijn. 10 november 2001 tekenen publieke¹⁴⁵ en private partijen¹⁴⁶ de Overeenkomst Blauwestad.

137 Door verschillende bronnen aangegeven, waaronder de heer Beukema, gesprek 31 maart 2010.

138 Gedeputeerde Beukema tijdens PS-vergadering 19 november 1997 (‘go’ besluit), p. 60.

139 Overeenkomst provincie Groningen, Reiderland, Scheemda en Winschoten, 15 december 1998.

140 Provincie Groningen en drie betrokken gemeenten, Reiderland, Scheemda en Winschoten.

141 Ballast Nedam Bouwborg BV, Ballast Nedam Grond en Wegen BV, Geveke BV, Koop Tjuchem BV, Rottingshuis BV, KWS BV en Wilma Vastgoed BV.

142 Voordracht GS 43/1999 (financiële check). Met het ‘consortium’ worden de op dat moment betrokken private partijen bedoeld.

143 Vragenlijst I NR, antwoord vraag 17.1.

144 Cie RGW, 13 oktober 1999, cie B&F, 15 oktober 1999; gedeputeerde Calon “een PPS-constructie zonder de P van provincie lijkt vrij logisch”.

145 Provincie Groningen, gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten.

146 De Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad CV: commanditaire vennoten Geveke Bouw BV, Ballast Nedam BV en Wilma BV (wordt later BAM vastgoed) en de OMBlauwestad BV (beherend vennoot).

De meerwaarde is onder andere gelegen in het feit dat de private partijen lange tijd 'om niet' kennis en expertise inbrengen die de publieke partijen niet in huis hebben. Tijdens de planvorming heeft de private betrokkenheid tot wezenlijke en kostenbesparende aanpassingen geleid in het ontwerp van de Blauwestad. De Rekenkamer heeft echter geen expliciete motivering of markerend moment kunnen ontdekken waarop een bewuste keuze is gemaakt voor PPS (anders dan ondertekening van de OBS) en voor samenwerking met deze private partijen, anders dan dat deze partijen waren overgebleven¹⁴⁷.

vertrouwen en oog voor elkaars belangen en het gezamenlijk belang
Met de ondertekening van de OBS ontstaat het dilemma¹⁴⁸ dat de uitvoering op afstand staat en de provincie minder invloed krijgt. Tegelijkertijd moet zij het publieke belang borgen – en kan de provincie zich daardoor niet uit het project terugtrekken. Een voorwaarde voor succes is dat er, naast een solide juridische basis onder de afspraken, onderling vertrouwen is en naast het gezamenlijk doel ook oog is voor het belang van de andere partij. Tot aan de afspraken die uiteindelijk in de OBS worden geformaliseerd, kenmerkt de samenwerking zich als 'samen uit, samen thuis'. Vanuit een gemeenschappelijk belang zetten beide kanten er met veel energie de schouders onder. Hoewel na de ondertekening van de OBS de verhoudingen zakelijker worden, lijkt er tot de zomer van 2008 voldoende onderling vertrouwen. Dan zorgt een aantal gebeurtenissen ervoor dat de belangen uit elkaar gaan lopen¹⁴⁹ en het vertrouwen¹⁵⁰ ernstig wordt geschaad.

Uit deze gebeurtenissen blijkt dat de verwachtingen over en weer al veel eerder niet synchroon liepen, maar dat partijen dat (te) laat hebben onderkend. Zo meenden beide partijen dat zij weinig tot geen risico liepen. De bewuste keuze van de provincie nul risico te (willen) lopen, zien de private partijen op gespannen voet staan met de risico's die samenhangen met de lange ontwikkelingstijd van het plan. Door de verdeling van risico's blijven de private partijen de grenzen opzoeken en moet voor ieder nieuw probleem een oplossing worden gevonden: zowel publiek als privaat stellen zich op het standpunt dat het risico

147 In de beginperiode zijn 7 bedrijven geïnteresseerd, in de zomer van 2001 zijn dat er nog 4, waarvan 1 partij definitief uitstapt. BAM en Ballast Nedam haken dan ook af en Geveke blijft over. Er is volgens gedeputeerde Calon (cie B&F 31 oktober 2007) veel werk verzet om BAM en Ballast Nedam weer binnenboord te krijgen.

148 Een dilemma waar vrijwel alle overheden bij dit type projecten mee te maken krijgen.

149 De OM heeft grond nodig (om te verhypothekeren) vanwege de precaire financiële positie en wil versneld afnemen. Omdat de grond voor de provincie als zekerheid dient, zijn GS daartoe niet bereid.

150 Een transport van kavels ter waarde van zo'n 5 miljoen euro wordt zonder dat de provincie daar formeel toestemming voor heeft gegeven, gepasseerd. Het transport is aangemeld door de directeur OMBVCV die tevens directeur van de Blauwestad BV is.

door de ander moet worden gedragen. Deze problemen¹⁵¹ zorgen voor irritatie over en weer, maar worden in ‘totaaldeals’ opgelost. Tot de zomer van 2008, waarin duidelijk wordt dat eigenbelangen prevaleren boven het gezamenlijk belang. De OM heeft te weinig oog voor de positie van de provincie, die naast een mogelijk financieel probleem ook een politiek probleem heeft als er meer grond (die als zekerheid dient) wordt overgedragen dan er aan zekerheden van de OM tegenover staan. De provincie heeft vanuit het standpunt dat de tegenvallende kavelverkoop niet haar risico was, onvoldoende oog gehad voor de precaire financiële situatie van de OM – die dit overigens ook zelf in de hand werkte door lange tijd geen informatie te willen verschaffen. De verhoudingen kantelen naar een ‘wij-zij’ positie en het vertrouwen erodeert. Daarmee verdwijnt langzamerhand een belangrijk fundament onder de samenwerking. De Rekenkamer constateert dat partijen over en weer te weinig hebben geïnvesteerd in de ‘zachte’ kant van de samenwerking en in de relaties (expliciteren van gemeenschappelijk belang, identificeren van verschillen en gedeelde belangen en waarden).

duidelijkheid en regie

Duidelijkheid over het tijdsbestek en over meerjarige zekerheid is een succesfactor¹⁵² bij PPS evenals duidelijkheid over verantwoordelijkheden en (aan)sturing. Hoewel GS al in 1997¹⁵³ aankondigen in 1998 overeenstemming te willen hebben met de private partijen over een contract, duurt het tot eind 2001 voor de OBS wordt getekend. De paradoxale situatie doet zich voor dat enerzijds tijdsdruk¹⁵⁴ een rol speelt en anderzijds het veel te lang duurt voor er duidelijkheid is, hetgeen voor één private partij¹⁵⁵ één van de redenen is niet verder te willen participeren. Ook de termijn waarop de bouw zou moeten starten¹⁵⁶ blijft schuiven, terwijl tegelijkertijd van provinciale zijde¹⁵⁷ aan de bouwers wordt gevraagd of er geen versnelling in de uitvoering mogelijk is (van 10 naar 6 jaar). Zoals hiervoor aangegeven ziet de Rekenkamer door het vooruitschuiven van problemen en daardoor het opschuiven van de startdatum als belangrijke oorzaak waardoor Blauwestad ‘het moment heeft gemist’.

Om te zorgen voor duidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden wordt na verloop van tijd een Beheerprotocol

151 EHS/zuid-oosthoek in 2003, onteigeningsperikelen in 2004 en fiscale en planologische problemen.

152 VROMRaad ‘naar een duurzamer ruimtelijker structuur’, advies 009, juni 1998.

153 Gedeputeerde Beukema, PS-vergadering 19 november 1997, verslag p. 60.

154 Gedeputeerde Beukema in 1993: ‘er is gloepende haast. Als we nu niet snel een ontwikkeling op gang brengen, zeggen we over 10 jaar: we hebben letterlijk en figuurlijk de boot gemist.’

155 Andere redenen waren lange uitvoeringstijd project, risico’s en verplichte grondafname (Rottinghuis).

156 In 1999 is dit nog 2001/2002, in 2000 is dit 2003, in 2001 is dit 2004, in 2002 is de realisatie voor de eerste woningen gepland voor medio 2005. Eind 2005 start de kavelverkoop. Zie bijlage 2.1 Rapport van Bevindingen.

157 Bestuurlijk overleg met het consortium, gedeputeerde Calon, 11 mei 2000.

opgesteld tussen BSBV, OMBS CV en het Projectbureau¹⁵⁸. Het Beheerprotocol legt de financiële verantwoording en toezicht vast, geeft de overlegstructuren weer, en verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen. Uit de interviews komt naar voren dat niemand binnen de provincie de regie voerde over de afspraken uit het Beheerprotocol. Tot 2008 is dan ook nooit navraag gedaan over het uitblijven van de begrotingen en jaarrekeningen van de OM. Iedereen was in de veronderstelling dat iemand anders deze stukken al had opgevraagd¹⁵⁹. Hier doet zich de situatie voor dat de provincie ten opzichte van de andere publieke partners de hoofdrol in het project vervulde, terwijl tevens blijkt dat de provincie zelf geen regie voerde op het project of deze al op voorhand had weggegeven¹⁶⁰.

evaluatie en mogelijkheden voor heroverweging

Een belangrijke voorwaarde bij grootschalige projecten én PPS¹⁶¹ is het inbouwen van standaardmomenten voor evaluatie, die kunnen leiden tot heroverweging van de instrumenten die zijn ingezet om het doel van het project te kunnen realiseren. Dit is niet gedaan en er zijn ook geen integrale projectevaluaties uitgevoerd. Er is één (ambtelijk geïnitieerde) procesevaluatie¹⁶² opgesteld en in 2007 is in het kader van grote projecten¹⁶³ een evaluatie van de Blauwestad uitgevoerd. Het voordeel van standaardmomenten inbouwen is dat een meer objectieve kijk op de zaak mogelijk is en de 'doel-middel' relatie scherp in beeld blijft. Met het doel (realiseren Blauwestad om de sociaal economische situatie te verbeteren) voor ogen kan bij een evaluatie naar voren komen dat bepaalde maatregelen uiteindelijk niet de geëigende zijn om het doel te realiseren of dat veranderende omstandigheden nopen tot het overwegen van alternatieven. In een complex project als de Blauwestad met een lange looptijd en een groot (maatschappelijk en financieel) belang is dat een 'must'. De Rekenkamer ziet in de gehele periode als ijkmomenten de financiële check in 1999, de aanbesteding van de publieke werken in 2003 en de start van de woning-/kavelverkoop eind 2005. Stuk voor stuk waren dit momenten waarop voorafgaand aan een onomkeerbare beslissing alternatieven¹⁶⁴

158 Beheerprotocol, 7 juli 2004.

159 Bron: Gesprek met ambtenaren van de provincie Groningen.

160 Door participatie van de private partijen bij het opstellen van het inrichtingsplan liep de provincie al het gevaar de regie kwijt te raken. Als in 2000 het afnametempo door de private partijen bepaald lijkt te kunnen worden, geeft de provincie eigenlijk haar zekerheid (op voorhand) weg. Deze en andere risico's zijn eveneens door het ambtelijk apparaat gesignaleerd, notitie van 14 september 2000 aan GS.

161 Algemene Rekenkamer, 'nieuwe financiële instrumenten in PPS', TK 2001-2002, 28 417, no. 2.

162 Blauwestad: tussentijdse evaluatie plan en proces aan o.a. gedeputeerde Beukema (1998).

163 FFtsjekke 'checklist grote projecten', uitgevoerd door de RuG, provincie Groningen juni 2007.

164 In 1999 'doorgaan of stoppen' (onduidelijkheid over financiën), 2003 aanleg van het meer (ineens of gefaseerd) en in 2005: marktkansen en afzetschema niet realistisch (expertmeeting november 2005).

(her)overwogen hadden kunnen worden, hetgeen niet ter sprake is gekomen, zowel niet tussen de publieke partijen onderling als in de PPS. Sterker nog, al voorafgaand aan de ondertekening van de OBS signaleert de Rekenkamer een verschuiving van focus op het project: het doel 'revitalisering Oldambt' verdwijnt langzaam achter de horizon en de het middel (woningbouw) wordt een doel op zich en daarmee de belangrijkste focus bij de Blauwestad.

risicomanagement

De rol van de provincie in de Blauwestad is ten minste tweeledig: als borger van het publiek belang en als financier. De eerste brengt met zich mee dat de provincie het risico loopt in een fuik te zwemmen: vanwege het (maatschappelijk en financieel) belang zal de provincie er alles aan doen om Blauwestad tot een succes te maken, ook als dat meer kosten met zich mee brengt. De ontwikkeling¹⁶⁵ van het voorfinancieringskrediet van 60 miljoen gulden in 1999 naar 118 miljoen euro eind 2009 laat zien dat dit risico zich heeft voorgedaan. In de rol van financier loopt de provincie het risico dat zij de lening (voorfinancieringskrediet) niet terugkrijgt, hetgeen eind 2009 grotendeels is gebeurd. Het aan beide rollen inherente risico, namelijk dat de provincie bij een deconfiture gedwongen zou zijn het project zelf op te pakken, is bij de start niet onderkend. De les die hieruit getrokken kan worden is dat binnen een PPS als de Blauwestad, dat ten doel heeft een lange termijn publiek belang te realiseren, de risico's nooit geheel bij de private partijen kunnen worden gelegd, omdat het publieke belang tegelijkertijd provinciale eindverantwoordelijkheid voor het project betekent. Een meer evenwichtige risicoverdeling ligt daarmee voor de hand.

Een verklaring voor het feit dat de provincie deze eindverantwoordelijkheid niet heeft onderkend, kan zijn dat de politieke wenselijkheid van het project doorslaggevend is geweest. Een andere mogelijke verklaring ligt in de veronderstelling van de provincie dat zij geen risico liep, namelijk door de verdeling van risico's bij de OBS (lusten en lasten en daarmee alle risico's bij de private partijen) en het standpunt van de provincie: de publieke bijdrage is gemaximeerd. Als laatste verklaring ziet de Rekenkamer het gebrek aan systematisch en gestructureerd risicomanagement – een voorwaarde voor een succesvolle PPS en noodzakelijk bij het realiseren van grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten.

Risicoanalyses zijn een belangrijk onderdeel van de besluitvorming over en het management van gebiedsontwikkelingsprojecten¹⁶⁶. Op verschillende momenten en volgens een bepaald stappenplan worden alle risico's in kaart gebracht, ook welke die niet evident zijn. Risico-

165 Krediet wordt in 1999 ingesteld (fl. 60 miljoen) en verhoogd naar fl.100 miljoen in 2001. In 2003 wordt het opgehoogd naar € 90 miljoen, in 2008 naar € 105 miljoen. Eind 2009 is de stand: € 118 miljoen.

166 'Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten', DLG, Den Haag, 2004.

management is een instrument bij het sturen op planning, budget en kwaliteit en het dwingt bewust stil te staan bij het risicoprofiel van het project om – indien nodig – maatregelen te treffen, alternatieven tegen het licht te houden en andere keuzes te maken.

Risicomanagement is bij het project Blauwestad binnen de provinciale organisatie te beperkt ingezet, hoewel er vanaf medio 2008 meer professionele risicoanalyses¹⁶⁷ worden uitgevoerd. Deze waren aanvankelijk vaak reactief (naar aanleiding van een opkomend probleem), en gericht op een (inhoudelijk of technisch) onderdeel van het project en derhalve geen integrale analyse. De Rekenkamer constateert dat er te weinig aandacht voor is geweest. Deels is dit te verklaren uit het feit dat de provincie slechts beperkte kennis van het instrument in huis had. Door de animositeit tussen het Projectbureau¹⁶⁸ en het ambtelijk apparaat kwam bovendien kennisuitwisseling nauwelijks tot stand. Een andere verklaring kan zijn de oprechte overtuiging van de haalbaarheid en het succes van het project¹⁶⁹. Hoewel bij de publieke partijen de indruk bestaat dat zij alle risico's bij de private partijen hadden neergelegd, lopen de private partijen tot 2007 slechts zeer beperkt risico¹⁷⁰. Ten slotte kan afbreuk (door het benoemen van risico's) aan het positieve imago van de Blauwestad een rol hebben gespeeld.

Daar waar belangrijke risico's¹⁷¹ vroegtijdig zijn gesignaleerd, is een bewuste keuze gemaakt om geen maatregelen te nemen die een oplossing zouden kunnen bieden ('open einde' en 'exitclausule'¹⁷²) mocht het risico zich manifesteren, of verkeerde de provincie in de veronderstelling dat deze risico's aan private zijde lagen (tegenvallende kavelverkoop). Als consequenties hiervan ziet de Rekenkamer dat de provincie zich lange tijd niet bewust is geweest van het grootste risico, namelijk er alleen voor te komen te staan, en de andere risico's op de koop toe heeft genomen.

3.2 overeenkomsten en wijziging van de PPS

Naast vertrouwen zijn solide en heldere afspraken, vastgelegd in een overeenkomst, een voorwaarde voor een succesvolle PPS. Daarbij is tevens van belang dat afspraken voorzien in 'omgaan met onvoorziene' omstandigheden (vanwege de lange looptijd en complexiteit van het project) en 'beëindiging van de samenwerking' ('exitclausule') en 'tussentijdse evaluatiemomenten'. Hiervoor is al aangegeven dat deze niet zijn uitgevoerd, maar er is ook niet in voorzien in de OBS.

167 Provinciale risicoanalyse van juli 2008 (en latere) onderscheidt zich van eerdere door gebruik van scenario's om de impact van de risico's in verschillende situaties in kaart te brengen

168 De in opdracht van het PB/BSBV uitgevoerde risicoanalyses (InvraPlus) zijn uitgevoerd volgens standaard risicomanagement methodieken (RISMAN).

169 Interview provinciale ambtenaren, 29 maart 2010.

170 Interview provinciale ambtenaren, 29 maart 2010.

171 Versnelde grondafname, vervroegde beëindiging/uittrekken, tegenvallende woning-/kavelverkoop.

172 Beide risico's en consequenties worden toegelicht in §3.2.

De overeenkomst Blauwestad (OBS)¹⁷³ bevat een aantal wederzijdse rechten en plichten, waaronder het verwerven en overdragen van de grond (provincie), het realiseren van de publieke infrastructuur (publieke partijen) en het bouw- en woonrijp maken van de grond, aanleg van de infrastructuur binnen de woongebieden en verkoop van minimaal 1200 en maximaal 1800 kavels (OM). De afspraken voor het omgaan met afwijkende omstandigheden hadden onder andere betrekking op vereiste toestemming bij doorverkoop (OM) aan andere ontwikkelaars, overdragen van rechten/plichten OM aan derden en het monitoringsysteem (hoe om te gaan met een tegenvallende woningmarkt). De OBS bevat geen 'exitclausule' omdat deze voor GS¹⁷⁴ onbespreekbaar is. Immers, er is al een uitweg gevonden in de mogelijkheid tot 1800 woningen te kunnen bouwen – wat politiek slecht lag. Een andere reden¹⁷⁵ om de 'exitclausule' niet op te nemen, had te maken met het willen voorkomen dat BAM en Ballast Nedam (die beide oorspronkelijk grote twijfels hadden) er later alsnog definitief uit zouden stappen.

Het monitoringsysteem voorziet in nader overleg bij een tegenvallende woningmarkt. Twee jaar¹⁷⁶ na start van de kavelverkoop bezien partijen of er reden is om van de OBS af te wijken. Echter, er is een inconsistentie in de bepaling met betrekking tot de inwerkingtreding, getuige de uitspraken van GS bij besluitvorming over de OBS: "het monitoringsysteem gaat in op het moment van verkoop, naar verwachting 2003/2004. Alle deskundigen zijn het er over eens dat het grootste risico in het begin zit, in de eerste twee of drie jaren."¹⁷⁷ De Rekenkamer wijst er op dat pas ná de periode waarin de grootste risico's zich zouden kunnen voordoen, partijen in de gelegenheid zijn in overleg te treden en niet eerder.

wijzigingen in de samenwerking

Gebruikelijk in een PPS-contract is dat grofweg eenderde van de afspraken het plan zelf (doel en uitvoering) en plichten en rechten van partijen regardeert, eenderde hoe te handelen bij onvoorziene omstandigheden (bijvoorbeeld uittreding van één der partijen) en eenderde welke (financiële en juridische) uitgangspunten gehanteerd worden, mocht het contract ontbonden worden. In de OBS zijn bewust geen afspraken zijn gemaakt over (i) onvoorziene omstandigheden, uittreding van één der partijen, en beëindiging van het contract; en (ii) over de te volgen procedures en principes bij het zich voordoen van onvoorziene omstandigheden of gewenste wijzigingen. Door het

173 10 november 2001. Publieke partijen: provincie en 3 gemeenten (gemeenschappelijke regeling) en private partijen: Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad CV OMBSCV met 3 private partijen als vennoten. Zie bijlage § 2.2 Rapport van Bevindingen voor relatieschema's publiek en privaat.

174 Gedeputeerde Calon, bestuurlijk overleg met het consortium op 11 mei 2000.

175 De heer Calon, interview 22 maart 2010.

176 Artikel 2 van het monitoringsysteem, bijlage bij de OBS.

177 Gedeputeerde Calon, Verslag vergadering Cie B&F, 19 oktober 2001, nr. 12, p. 13.

ontbreken van dergelijke procedures en principes, hebben de publieke partijen geen handvat ter beschikking gehad op het moment dat deze omstandigheden zich daadwerkelijk voordeden en hebben zij ad hoc moeten reageren.

De eerste omstandigheid deed zich voor bij het uittreden van BAM en Ballast Nedam (najaar 2007), waarop GS hebben gereageerd door onder voorwaarden toestemming te verlenen. Per brief¹⁷⁸ verbinden GS aan de toestemming de verplichting voor beide partijen om voor 2012 elk 100 kavels af te nemen en te betalen. Deze verplichting is niet contractueel vastgelegd, noch is gevraagd aan partijen de verplichting te bevestigen of is een zinsnede opgenomen dat een en ander pas rechtskracht krijgt na een formele bevestiging van deze verplichting. Opmerkelijk in de optiek van de Rekenkamer is de gemiste kans om partij te zijn bij de uittredingsovereenkomst, die de private partijen op 7 december 2007 sluiten. Immers, uit een eerdere brief¹⁷⁹ die de OMBV CV aan de publieke partijen stuurt, waarin de toestemming tot uittreden wordt gevraagd, komt naar voren dat “door private partijen overeen is gekomen hun samenwerking zodanig te structureren dat Geveke Ontwikkeling als hoofdverantwoordelijke het Project Blauwestad zal realiseren en dat, binnen het door Geveke te ontwikkelen beleid, door Ballast Nedam Bouw en Ontwikkeling en BAM Vastgoed BV voor eigen rekening en risico een overeengekomen aantal kavels zal worden ontwikkeld.” Dit moet worden beschouwd als een wijziging van de OBS, die uitsluitend rechtsgeldig kan worden gewijzigd door schriftelijke vastlegging hiervan door partijen¹⁸⁰. Als partij bij de OBS hadden de publieke partners er op moeten aandringen om deelgenoot te zijn bij de uittredingsovereenkomst, of om op zijn minst daarover in overleg te willen gaan. Afgezien daarvan vindt de Rekenkamer het een vreemde zaak om met enkel een brief afscheid te nemen van twee partijen waar de provincie al zes¹⁸¹ jaar zaken mee doet en vervolgens geen contact¹⁸² meer op te nemen over het nakomen van de verplichting tot afnemen en betalen van de kavels.

Het ontbreken van procedures en principes heeft eind 2009 ook geleid tot ‘open onderhandelingen’ met Koop Holding Europe over de beëindiging van de samenwerking. Hierdoor is niet vast te stellen of de uitkomst van de onderhandelingen, zoals vastgelegd in de Vaststellingsovereenkomst, ‘goed en eerlijk’¹⁸³ was voor de publieke partijen omdat een (voorafgestelde) norm, zoals die dikwijls onderdeel is van andere PPS-contracten, ontbreekt. De focus van onderhandelingen was voor de provincie het terugkrijgen van alle grond.

178 Brief van GS aan BAM en aan Ballast Nedam, 5 december 2007.

179 Brief van J.A.M. van Kimmenaede, van 27 september 2007, aan de colleges van de gemeenten Scheemda, Reiderland, Winschoten en de provincie Groningen.

180 Artikel 24 OBS.

181 Zes jaar formeel (OBS 2001), informeel al vanaf 1995 (12 jaar).

182 Gedeputeerde De Bruijne, woordelijk verslag vergadering cie B&F, 9 december 2009, p. 23.

183 Beoordeeld in ‘opinion of fairness’, door de heren Doets en Tenman, die van oordeel zijn dat de overeenkomst voor beide partijen een ‘faire deal’ is.

open einde in de OBS

De OBS kent een scheiding tussen betaling (in termijnen¹⁸⁴) en het afnemen van grond. In beginsel is dit tempo¹⁸⁵ bepaald op basis van een afzetschema (eens per kwartaal), maar dit schema is volgens het bepaalde in de OBS niet bindend voor OM. Een snellere of tragere afname dan in het schema is aangegeven, is toegestaan. De duidelijke scheiding tussen afname van de grond en de betaling was de consequentie van het uitgangspunt van de provincie dat zij part noch deel wenste te hebben in het verkooprisico. In de praktijk hielden die afspraken in dat bij grote belangstelling voor de Blauwestad ook de grondafname versneld zou worden ten opzichte van het in de OBS aangenomen schema, maar dat de betaling voor de afgenomen bouwkavels daar achter aan zou lopen. Bij een langzamere verkoop (en grondafname) zou dit geen consequenties hebben voor de provincie: het schema van aflossing (op vaste momenten een vast deel van de voorfinanciering) stond immers vast. Dit alles vanuit de gedachte dat de grond als zekerheid diende tegenover het voorfinancieringskrediet voor de provincie.

Deze mogelijkheid (snellere of vertraagde afname van gronden), die naderhand wordt aangeduid met het 'open einde' in de OBS is een bewuste keuze¹⁸⁶. Ook later, nadat het ambtelijk apparaat GS geweest heeft op de risico's die dit 'open einde' met zich mee brengt, kiest de provincie er bewust voor dit niet 'dicht te schroeven'. Ambtelijk advies¹⁸⁷ waarschuwt GS voor het risico dat de OM op basis van de OBS onbeperkt grond kan afnemen (het 'open einde') hetgeen de zekerheid van de provincie tot nul zou reduceren. Dit staat los van de betaling die over 8 jaar wordt uitgesmeerd. Gewaarschuwd wordt voor de volgende situatie: stel de OM neemt in één jaar alle grond af en verkoopt door aan een derde partij (bekend is inmiddels dat de OM de grond doorgeeft aan de OntwikkelVOF, die de woningen/grond doorverkoopt). De inkomsten worden weggesluisd en de OM zegt tegen de provincie: we kunnen niet betalen. Het consortium (zijnde de drie commanditaire vennoten en niet de moederconcerns) kan de OM laten 'ploffen'. Bij het Addendum doet zich de mogelijkheid voor dit 'open einde' te dichten, maar hier wordt bewust niet voor gekozen. De Rekenkamer acht in dit licht een latere uitspraak van GS¹⁸⁸ opmerkelijk, namelijk "zich er over verbaasd te hebben dat, hoewel de OBS en het Addendum in het openbaar zijn besproken, niemand heeft gezegd dat het contract niet dicht was".

184 Bij de OBS is de aflossing verplicht per 1 maart en betreft het 1/8 deel van de lening (fl. 100 miljoen); bij het Addendum wordt het vaste moment voor aflossing op 1 juli gezet en bedraagt de aflossing 1/9 van de lening (€ 90 miljoen).

185 Artikel 8, lid 1 OBS.

186 Verslag vergadering stuurgroep 20 mei 2008, onder 5. op p. 2. Gesteld wordt dat "betreffende open einden zijn zowel bij het sluiten van de OBS als bij het Addendum onderkend. Met name door de provincie werd het dichten hiervan niet opportuun geacht." De heer Calon is hierbij aanwezig.

187 Blauwestad. Tactisch voorstel voor onderhandelingen over Addendum 7^e of 8^e versie, 22 maart 2004.

188 Verslag vergadering cie B&F van 26 november 2008, gedeputeerde Calon, p. 17.

Het risico van het 'open einde' manifesteert zich in de zomer van 2008. De OM wil, gezien de tegenvallende inkomsten en zorgwekkende liquiditeitspositie, versneld gronden afnemen om deze te kunnen verhypothekeken. Een kort geding tussen Koop en de provincie¹⁸⁹ wordt afgewend, door een aanbod van de OM tot aanvullende zekerheid¹⁹⁰ ter hoogte van 15 miljoen euro met als tegenprestatie versnelde afname van gronden. Dit aanbod¹⁹¹ wordt geaccepteerd. Verdere onderhandelingen leiden tot een ander bod (en tegenprestatie) dat later wordt vastgelegd in de Nadere Afspraken¹⁹². Dit bod¹⁹³ behelst dat van de zijde van de provincie wordt aangeboden om grond te leveren die niet verkocht zal worden, maar verhypothekeerd door Koop. Van de zijde van Koop wordt extra zekerheid geboden, door een concerngarantie van 25 miljoen euro, namelijk 15 miljoen euro voor de publieke infrastructuur en 10 miljoen euro voor het versneld leveren van de gronden. Bij de Nadere Afspraken wordt het monitoringsysteem¹⁹⁴ aangepast, maar worden de hiervoor geschetste bepalingen inzake onvoorziene omstandigheden en/of ontbinding niet geregeld.

De Rekenkamer constateert dat een aantal bewuste keuzes om zaken niet te regelen, later als een 'boemerang' is terug gekomen. Aan de mogelijkheid het contract 'dicht te schroeien' is tot de Nadere Afspraken eind 2008 bewust voorbijgegaan. Het niet onderzoeken van de mogelijkheid tot overleg over of van de deelname aan de uittredingsovereenkomst, ziet de Rekenkamer als een cruciale misslag.

3.3 financieringsconstructie PPS

Een belangrijke voorwaarde voor succes van de PPS is dat de bekostiging en financiering is gebaseerd op realistische uitgangspunten, zodat de samenwerking in staat is om politieke, economische en financiële tegenwind te doorstaan. Immers, een project als de Blauwestad met een looptijd van ruim 20 jaar zal mee- en tegenvallers in kosten tegenkomen, zal geconfronteerd worden met conjuncturele op- en neergang en een aantal malen met verkiezingen. Daarnaast dienen gekozen uitgangspunten private partijen maximaal te prikkelen om effectief en efficiënt te opereren, hetgeen vereist dat de uitgangspunten passen bij het risicoprofiel en -verdeling, zodat

189 Gedeputeerde Calon, zie B&F 3 september 2008.

190 Aanbod van 4 juni, brief van de OM aan de Raad van Commissarissen inzake aanvullende zekerheid

191 Gedeputeerde Calon stelt vervolgens de andere publieke partijen (drie burgemeesters) op de hoogte en meldt het aanbod van Koop te hebben aangenomen. Zie B&F, 3 september 2008.

192 Nadere Afspraken, 14 november 2008 (KHE) en 16 december 2008 (provincie Groningen).

193 Vertrouwelijke vergadering zie B&F 8 oktober 2008, dit punt mag openbaar worden gemaakt.

194 Variabelen om te reageren op de tegenvallende kavelverkoop zijn: verandering aantal geplande woningen, het verhogen percentage kavels voor projectmatige woningbouw en nader overleg.

privaat kapitaal ook daadwerkelijk risico loopt. Ten slotte dient er een solide én aantrekkelijke businesscase te zijn, die transparant, consistent en robuust is. Hiervoor is al aangegeven dat de businesscase (grondexploitatie) niet sluitend was en waarschijnlijk is 'dichtgerkend' om tot een gunstig exploitatieresultaat te komen.

De Rekenkamer is in dit onderzoek nagegaan of met de OBS en de onderliggende exploitatie-opzet een realistische basis is gelegd voor een succesvol project voor alle partijen. Daartoe worden de volgende aspecten uit de OBS nader beschouwd:

- De leveringplicht van de provincie van de bouwkavels (voltooiing van publieke infra-structuur) en de afnameplicht van de OM tegen een koopprijs gelijk aan het exploitatieresultaat¹⁹⁵ verminderd met de publieke bijdragen ad fl. 70 miljoen;
- De financiering door de provincie van de zogeheten kostenelementen die voor rekening van publieke partijen zijn (grondverwerving, publieke infrastructuur) onder aftrek van het al ontvangen deel van de koopprijs en verminderd met de reeds ontvangen subsidies, tegen een rentevergoeding gelijk aan het Euribor 3-maands tarief¹⁹⁶. Afgesproken werd eveneens: "mocht de voorfinanciering een bedrag van fl. 100 miljoen overschrijden, dan zal de Ontwikkelingsmaatschappij in overleg met de provincie zekerheden stellen, die tegenover deze financiering staan"¹⁹⁷.

De vermogensstorting in de OM door de participerende vennoten ter grootte van elk fl. 1 miljoen aan contanten.

transparantie en onderlinge consistentie van de afspraken

De Rekenkamer constateert dat afspraken in de OBS niet consistent waren met de onderliggende grondexploitatie ten tijde van het sluiten van het contract. Met de fl. 3 miljoen gulden van private zijde (storting) en de fl. 100 miljoen van publieke zijde (voorfinanciering) was onvoldoende financiering voor het project geregeld. Dit blijkt uit de analyse van de grondexploitatie, waarin het 'cumulatief saldo' is opgenomen. Dit is de financieringsbehoefte exclusief de netto opbrengsten uit verkoop voor de OM en exclusief de kosten van 'private infrastructuur' die de OM zou moeten dragen. Het 'cumulatief saldo' is het hoogst (fl. 158,9 mln.) in het jaar voorafgaand aan de beoogde start van de verkopen (2003). Omdat de verkoop pas een jaar nadien (2004) zou starten, is het logisch om te veronderstellen dat zowel de netto opbrengsten uit verkoop als de kosten van 'private infrastructuur' pas vanaf 2004 een (belangrijke) rol zouden spelen

195 Gedefinieerd als "het bij voltooiing van het Project in totaal door de Publieke Partijen ter realisering van het Project bestede netto bedrag, berekend middels de Exploitatieopzet op basis van de alsdan bekende definitieve gegevens". OBS, 10 november 2001.

196 Euribor (Euro InterBank Offered Rate) wordt onder andere gebruikt door banken om hun eigen rentetarieven vast te stellen. Dalingen en stijgingen van de Euribor rentes kunnen daardoor gevolgen hebben voor de hoogte van de rentes op allerlei bancaire producten, zoals spaarrekeningen, hypotheekleningen en leningen.

197 OBS, artikel 12, lid 2.

in de exploitatie. Uit een interne nota¹⁹⁸ voor ondertekening van de OBS wordt aan GS gemeld dat ‘volgens de exploitatieopzet van 3 juli 2001 het project circa 285 miljoen gulden zal kosten. In 2003 zal het maximale bedrag van 160¹⁹⁹ miljoen gulden moeten worden voorgefinancierd. Tegen die tijd moet men met het consortium bezien welke zekerheden er staan tegen de aanvullende financiering door de provincie’. Dientengevolge was al in 2001 een discussie te voorzien over de additionele zekerheden in ruil voor de ophoging van de voorfinanciering. Dat deze discussie niet is gevoerd, heeft naar de mening van de Rekenkamer te maken met het feit dat de omvang van de ophoging (extra 60 miljoen gulden in 2003) in de openbare beraadslagingen²⁰⁰ ongewis is gebleven en uitsluitend in een vertrouwelijke commissievergadering²⁰¹ aan de orde is gekomen. De Rekenkamer acht het opmerkelijk dat GS er voor gekozen hebben dit niet explicieter te maken en het probleem voor zich uit schuiven.

financieringsconstructie en -afspraken

De hiervoor al beschreven strikte scheiding tussen levering/afname van de grond en betaling hiervoor was en is niet gebruikelijk in gebiedsontwikkelingsprojecten. De meeste gebiedsontwikkelingsprojecten kennen noch volledige private afnamegaranties, noch een scheiding tussen de afname van grond en de betaling ervoor. De lange horizon van gebiedsontwikkelingsprojecten en de onzekerheid over de omvang en timing van de afzetmogelijkheden, brengen publieke en private partijen er in de meeste projecten toe om een meer gebalanceerde risicoverdeling overeen te komen.

Ook de terugbetaling van vreemd vermogen (bij Blauwestad het voorfinancieringskrediet) wordt in de meeste gebiedsontwikkelingen zo vormgegeven dat ze in lijn loopt met de kasstromen die de projectonderneming (in casu de OM) ontvangt. In normale gevallen worden de omvang en terugbetalingsvoorwaarden van het verstrekte vreemd vermogen door financiers zo gekozen dat de projectonderneming in vrijwel alle gevallen in staat zal zijn het geleende geld terug te betalen, dan wel dat de financier een beroep kan doen op het vermogen van de in de projectonderneming deelnemende ondernemingen²⁰².

De Rekenkamer typeert de in de OBS gekozen scheiding tussen

198 Afdelingsnota 11 september 2001, ‘inzake ophoging investeringskrediet’. Het in 1999 ingestelde krediet van fl. 60 miljoen wordt bij Statenbesluit opgehoogd naar fl. 100 miljoen.

199 In de GS-brief van 1 november 1999 als extra informatie bij de financiële check werd aangegeven dat het in 2003 de hoogst kredietbehoefte zal ontstaan, namelijk 58,4 miljoen gulden.

200 PS vergadering 3 oktober 2001 (ophoging krediet) en 7 november 2001 (ontwerp-OBS)

201 Commissie B&F, 6 juli 2001, p. 2, verslag is inmiddels openbaar.

202 Of dat hiervoor andere zekerheden zijn gesteld in de vorm van bankgaranties e.d..

afnemen en betalen als onevenwichtig, omdat deze kan leiden tot een vergaande asymmetrie. Bij snellere verkoop door de OM zal de terugbetaling aan de provincie achter de inkomsten aanlopen en zullen alle voordelen tot het moment van terugbetalen bij de OM terecht komen. Bij een tragere verkoop voorziet de financieringsconstructie niet in de zekerheid dat de OM de provincie ook zal kunnen betalen. Deze asymmetrie wordt versterkt door (de latere discussies over) het versneld afnemen van grond en door de bedrijfsvoering van de OM. De Rekenkamer constateert dat GS²⁰³ dachten met de scheiding een effectief instrument te hebben gevonden om het verkooprisico geheel bij de private partijen te leggen. Ook anderen²⁰⁴ waren deze mening toegedaan en waren zich (met GS) niet bewust van het feit dat die risico's bij tegenvallende verkopen via het financieringsarrangement weer terugkomen bij de provincie. De Rekenkamer heeft in de dossiers geen analyses en documenten van de periode voorafgaand aan de OBS kunnen vinden die een nadere beschouwing geven van de waarschijnlijkheid dat de OM het overeengekomen betalingsschema in verschillende scenario's niet zou kunnen nakomen. Ook uit de verschillende interviews is de Rekenkamer niet gebleken dat de provincie een nadere analyse heeft gemaakt van de bij de OM te verwachten kasstromen in verschillende omstandigheden²⁰⁵. De provincie lijkt hier destijds geen aandacht aan te hebben besteed.

privaat kapitaal en risico's

Eén van de kernprincipes van PPS is dat private partijen eigen vermogen investeren, met als veronderstelling daar in voorspoedige tijden rendement op te maken en de kans bij tegenspoed geen rendement te halen (of zelfs de investering kwijt te raken). Normaliter wordt in een dergelijk project een bepaalde hoeveelheid eigen vermogen geïnvesteerd door private partijen en wordt het restant van het benodigde vermogen in de vorm van een lening aangetrokken van een bank of andere financiële instelling. Zo ontstaat in de regel een verhouding tussen eigen en vreemd vermogen die in de orde van grootte 25% : 75% ligt. In de provinciale dossiers heeft de Rekenkamer geen nadere analyse kunnen vinden van een voor het project Blauwestad realistische en marktconforme financieringsstructuur. Ook uit de gehouden interviews is de Rekenkamer niet gebleken dat

203 Interview de heer Calon, 22 maart 2010.

204 Interview met gedeputeerde De Bruijne, 27 april 2010. Gedeputeerde De Bruijne geeft aan dat hij in 2001 er van overtuigd was dat het loskoppelen van de afname en de betaling van de gronden een juiste keuze was. [...] Met de kennis van nu is hij verbaasd dat hij zich niet heeft laten leiden door de keerzijde van deze redenering. Dit geldt ook voor opmerkingen in de cie B&F, 19 oktober 2001, nr. 12, waarin wordt opgemerkt dat het "zeer geruststellend is dat zwart op wit in de overeenkomst staat dat, onafhankelijk van de afname van de grond door het consortium, de jaarlijkse termijnen moeten worden betaald. In feite betekent dit dat het risico geheel bij het consortium wordt gelegd."

205 GS hanteerden in 2007 slechts de redenering dat de zekerheid voor het financieringssaldo wordt gevormd door de waarde van de *nog niet* door de OM afgenomen grond. Gedeputeerde Calon, cie B&F 31 oktober 2007.

de provincie de financieringsstructuur – voorafgaande aan het sluiten van de OBS – aan een nader onderzoek heeft onderworpen, dan wel bij financiële instellingen heeft nagevraagd of zij bereid waren het project te financieren.

De financieringsstructuur in de OBS week af van het hierboven weergegeven, marktconforme patroon. Het totale eigen vermogen dat door privaten ter beschikking gesteld zou worden aan de OM bedroeg fl. 3 miljoen, het gedachte totale²⁰⁶ vreemd vermogen (voorfinanciering provincie) fl. 100 miljoen²⁰⁷. Daarmee bedroeg de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen 3% : 97%. Bij het Addendum (2004) wordt de voorfinanciering van fl. 100 miljoen opgehoogd naar € 90 miljoen, waardoor de verhouding tussen ‘eigen’ en ‘vreemd’ vermogen (1,5% : 98,5%) nog verder gaat afwijken van wat gebruikelijk is. Niet alleen week de verhouding af van wat toen en nu in de markt gebruikelijk was. Belangrijker nog: de financieringsstructuur doorkruiste één van de kernprincipes van PPS, namelijk dat privaat kapitaal risico loopt.

financieringsvoorwaarden

Bij het verschaffen van ‘vreemd vermogen’ is het voor banken zeer gebruikelijk om te werken met een variabele rentevoet of een vaste rentevoet met een looptijd die een afspiegeling is van het opname- en aflossingsprofiel. In beide gevallen zou de rentevoet vermeerderd worden met een opslag voor het aan het project verbonden risico. De risico-opslag is de vergoeding voor de financiële instelling voor het risico (kans x gevolg) dat deze zijn geld niet of niet geheel terugkrijgt.

De provincie heeft een aantal gebruikelijk financieringsuitgangspunten²⁰⁸ niet gehanteerd en verstrekke de voorfinanciering tegen het Euribor 3-maandstarief, waardoor het project ‘kon genieten van goedkoop kapitaal’. De Rekenkamer constateert dat de provincie zichzelf hier mee tekort deed²⁰⁹ omdat het vanuit provinciaal perspectief geen adequate vergoeding is. Deze beoordeling van het voorfinancieringsarrangement vanuit provinciaal perspectief ligt in het domein van de kosten-baten analyses en daarbinnen bij de disconteringsvoet als reflectie van de kosten van kapitaal. Een belangrijke codificering van de kennis terzake vond plaats door de Commissie Risicowaardering²¹⁰ en in de Handleiding Public Sector

206 De OBS voorzag immers niet in andere aanvullende financieringsbronnen.

207 In de praktijk van de exploitatieopzet bedroeg het maximale benodigde vreemd vermogen ca. fl. 156 miljoen (fl. 158,9 miljoen ‘cumulatief saldo’ – 3 miljoen ‘eigen vermogen’).

208 Zoals rente met een vaste rentevoet voor een looptijd van ca 8 jaar of tegen een variabele rente, waarbij in het laatste geval de OM ook nog een aanzienlijk renterisico zou dragen; met toevoeging van een risico-opslag en door het verlangen van zekerheden (hypotheek of garanties) en een adequate hoeveelheid eigen vermogen.

209 Bij ambtelijk hoor en wederhoor is gebleken dat de provincie dit standpunt niet deelt.

210 Tweede Kamer, 2003-2004, 29352, 1.

Comparator²¹¹ die werd opgesteld door het toenmalige Kenniscentrum PPS²¹². Als de provincie in het voorfinancieringsarrangement een tarief had willen gebruiken dat de werkelijke waarde (kosten) benaderde, had zij een tarief moeten hanteren dat opgebouwd was uit enerzijds – om het renterisico te waarderen – een nominale rente voor staatsleningen met vergelijkbare looptijd als het project én anderzijds – ter compensatie van het projectrisico – had zij dat tarief moeten vermeerderen met een risico-opslag.

Deze kennis over een juiste waardering van de kosten van kapitaal, werd in ‘overheidsland’ in de periode rond het tekenen van de OBS gemeengoed. Met die kennis is vast te stellen dat met het 3-maands Euribor tarief als rentevergoeding feitelijk een waardetransfer plaats vond van de provincie naar de OM. Door het kiezen van de 3-maands Euribor bleef het renterisico weliswaar bij de OM, maar door het niet-gebruiken van een adequate risico-opslag kreeg de provincie geen vergoeding voor het projectrisico. Ook de provincie was zich ten tijde van het sluiten van de OBS bewust²¹³ van de usance in de financieringswereld om bij dergelijke financieringsconstructen een rente te gebruiken vermeerderd met een risico-opslag, maar heeft daar niet voor gekozen. Hiermee verschaft de provincie impliciet subsidie aan het project, naar de mening van de Rekenkamer een reden te meer om een grotere private deelname te vragen of meer zekerheden van de OM te vragen.

PPS kenmerkt zich in de regel door een grote aandacht voor het financiële domein. Scenario- en gevoeligheidsanalyses, vormgegeven in geavanceerde financiële modellen, zijn een vast onderdeel van het ontwerpen van een PPS-financieringsarrangement om inzicht te krijgen én de voorspelbaarheid te vergroten. De financieringsconstructie bij de Blauwestad beoordeelt de Rekenkamer als gebrekkig. De Rekenkamer constateert dat de provincie als financier van het project geen poging heeft gedaan de financieringsconstructie van het project aan in de financieringswereld gebruikelijke voorwaarden te onderwerpen en ook niet om de constructie volledig transparant te maken. Als verklaring kan dienen dat de uitkomst van moeizame onderhandelingen²¹⁴ een op dat moment voor alle partijen bevredigende oplossing bood en dat ervoor gekozen is om verwachte kostenstijgingen naar de toekomst te verschuiven. Daarnaast kan een verklaring zijn dat de er binnen de provincie te weinig kennis en expertise van op dat moment gebruikelijke methoden aanwezig was. De Rekenkamer constateert

211 Het instrument waarmee het rijk een vergelijking maakt tussen de waarde van een PPS-oplossing en een traditionele oplossing. De PPC- en PSC- methodiek zijn vastgelegd in handleidingen uit 1999 en geactualiseerd in 2002. Zie bijlage 5.2 ‘normenkader PPS’ bij het Rapport van Bevindingen.

212 Zie www.ppsbijhetrijk.nl

213 Interview de heer Calon, 22 maart 2010.

214 Tussen 1991 en 2001 zijn er, naast de ‘gewone’ financiële exercities, voor zover de Rekenkamer heeft kunnen nagaan 5 grondexploitatieopzetten geweest, waarvan 3 varianten in 2000-2001.

dat, voorzover zij dat heeft kunnen nagaan, de discussie over het financieringsarrangement tussen publiek en privaat én tussen GS en PS, onvoldoende aandacht heeft gekregen.

Samenvattend concludeert de Rekenkamer dat met de Overeenkomst Blauwestad, de onderliggende exploitatie en de financieringsafspraken geen sprake was van een bekostiging van de PPS die voldoet aan de daaraan te stellen eisen, te weten realistische uitgangspunten: consistent, transparant en robuust. De samenwerking was daarom niet bestand tegen economische en financiële tegenwind.

4. informatievoorziening en besluitvorming

4.1 informatievoorziening aan GS

In de informatievoorziening over ontwikkelingen, stand van zaken en voortgang Blauwestad aan GS is een onderscheid te maken tussen de periode vóór ondertekening van de overeenkomst Blauwestad (OBS) en na de ondertekening van de OBS. Hoewel het project in 1994 uit de politiek wordt gehaald²¹⁵, blijven GS betrokken – de verantwoordelijk gedeputeerde is bestuurslid van de Stichting Blauwestad en later²¹⁶ voorzitter van de Stuurgroep Blauwestad. Het ambtelijke apparaat signaleert echter geregeld dat het GS onvoldoende kan adviseren wegens het niet of te laat aanleveren van stukken door het projectbureau Blauwestad. In hoeverre de informatievoorziening aan en besluitvorming binnen GS hierdoor gehinderd is, heeft de Rekenkamer niet kunnen achterhalen²¹⁷.

In de periode na ondertekening van de OBS komt naar voren dat GS niet altijd op de hoogte zijn van bepaalde consequenties²¹⁸ en in één geval leidt gebrekkige interne informatie-voorziening tot het doorkruisen van eerder gemaakte afspraken met Staatsbosbeheer²¹⁹. De cesuur tussen ‘voor en na’ de ondertekening OBS heeft evenwel niet zozeer betrekking op de interne informatievoorziening, maar vooral op het ontbreken van zicht op hetgeen zich achter de schermen van de private partijen afspeelt. Met de oprichting van de Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad (OM) door de private partijen, hebben GS en het ambtelijk apparaat geen zicht op de bedrijfsvoering van de OM. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de werkelijke verkoopaantallen²²⁰ andere zijn dan waarvan GS op de hoogte zijn. Deze situatie blijft zo tot de zomer van 2008.

215 Met de oprichting van de Stichting Blauwestad en projectorganisatie.

216 In 1997 wordt de Stichting opgeheven en wordt de Stuurgroep Blauwestad ingesteld.

217 Er zijn geen notulen van GS-vergaderingen en uit de besluitenlijsten valt dit niet op te maken.

218 GS-besluit van 17 december 2002, waarin gevraagd wordt om meer inzicht in de interne organisatie van de Blauwestad. Aanleiding is ondermeer dat dan pas duidelijk is geworden welke consequenties het opdrachtgeverschap voor de aanbesteding van het meer kunnen hebben.

219 Door verkeerde archivering verkeren GS in de veronderstelling dat er geen contract met Staatsbosbeheer (SBB) is inzake het natuurbeheer in de zuidoosthoek en wordt met een andere partij het contract gesloten. Een en ander leidt tot verstoorde verhoudingen en een kostenpost voor de provincie. Brieven van SBB aan GS en PS van 24 en 26 juli 2006, brief van GS aan SBB van 5 september 2006.

220 In de vergadering B&F van 31 oktober 2007 noemt gedeputeerde Calon het aantal van 238 verkochte kavels (informatie OM); oktober 2008 blijkt dat er 144 kavels aan eindgebruikers zijn verkocht.

Dan wordt duidelijk dat de OM serieuze liquiditeitsproblemen heeft en komen voor het eerst gegevens²²¹ inzake de financiering van de gebiedsontwikkeling en het bijbehorende kostenplaatje van private zijde boven tafel. Dit betekent echter niet dat GS en het ambtelijk apparaat vanaf dat moment van alle 'ins en outs' op de hoogte worden gesteld. Zo richt de OM het verzoek tot versnelde afname van gronden aan de Raad van Commissarissen (publiek), waarover GS²²² hun verbazing uitspreken: dit is een zaak die de provincie regardeert, omdat zij eigenaar is van de gronden (die als zekerheid voor de voorfinanciering dienen). De afspraken²²³ die de private partijen onderling maken bij het uittreden van BAM Vastgoed en Ballast Nedam en die consequenties kunnen hebben voor de liquiditeitspositie van de OM en het risicoprofiel van de provincie, worden niet aan de provincie meegedeeld. Pas een jaar later (eind 2008²²⁴) komen de afspraken GS ter ore en het zal nog tot april 2009²²⁵ duren voor GS de afspraken krijgen. Dan blijkt ook de 'nooduitgang': de verplichting van BAM en Ballast Nedam tot het afnemen van 200 kavels kan materieel teniet worden gedaan door deze terug te leveren aan de OM, die verplicht is tot terugname. Een ander punt waar GS onvoldoende zicht op hebben is de concernstructuur van de Koop-groep en de plaats die Koop Holding Europe (KHE) daarin heeft. Hoewel de ambtelijke organisatie GS van informatie²²⁶ voorziet, blijkt dat onbekend²²⁷ is wat de provincie aan zekerheid heeft bij de concerngarantie die KHE biedt, in het geval dit bedrijf mocht 'omvallen'.

Als het gaat om het publiek belang, dat bestaat uit het realiseren van het project de Blauwestad, er voor zorgen dat de voorfinanciering niet het gestelde maximum overschrijdt en bewaken dat deze wordt terugbetaald, is het duidelijk dat GS niet altijd over (voldoende) informatie beschikken om dit belang te kunnen borgen. Het argument dat de OM hanteert en dat GS respecteren²²⁸, namelijk dat de OM een

221 Intern memo aan gedeputeerde Calon van 16 juni 2008.

222 Brief van GS aan directeur OMCV/BV van 30 juli 2008.

223 Overeenkomst tussen Geveke BV, BAM Vastgoed BV, Ballast Nedam BV getekend op 7 december 2007 (medeondertekening Breedenborg Holding BV). Deze overeenkomst (en reglement) is niet openbaar.

224 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F, 3 december 2008. Dit mag openbaar worden gemaakt. Dit punt komt ook in de PS-vergadering van 10 december 2008 aan de orde als blijkt dat het NOS-journaal op 5 december hierover bericht en blijkt dat NOS de overeenkomst kent.

225 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F, 7 april 2009, p.3 (ged. Calon). Dit punt is openbaar.

226 Memo van 13 juni 2008, waarin ook informatie over de handelsregisterhistorie, jaarrekeningen van KHE en ondernemingsstructuur is opgenomen. KHE blijkt na Breedenborg Holding de één na hoogste in de concernhiërarchie te zijn.

227 Vertrouwelijke vergadering van cie B&F van 3 december 2008, gedeputeerde Calon, die aangeeft dat hij niet weet wat de Breedenborg Holding aan zekerheid biedt, mocht KHE 'omvallen'.

228 Onder andere in de bijlage bij het verslag van de vergadering van cie B&F, 26 november 2008, beantwoording van schriftelijke vragen, vraag 17, p. 38.

zelfstandig bedrijf is en verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering, is op zichzelf juist. Echter, gezien de ontwikkelingen en de borging van het publiek belang, heeft een aantal situaties naar de mening van de Rekenkamer aanleiding gegeven om meer informatie te eisen. Gedoeld wordt op de penibele situatie van de OM, die er toe leidt dat de provincie eind 2008 moest bijspringen²²⁹ en de tegenvallende kavelverkopen (waardoor de realisatie van Blauwestad en de aflossingsmogelijkheden in gevaar komen) waarvan GS een andere dan de werkelijke stand van zaken voor ogen hadden.

4.2 informatievoorziening aan PS

De informatievoorziening aan PS kent eveneens een onderscheid in de periode vóór en na de ondertekening van de OBS. De Staten krijgen in periode 1994 – 2001 op verschillende momenten informatie over de plannen, voortgang en stand van zaken over de Blauwestad. Omdat GS en het projectbureau tot het sluiten van de OBS in onderhandeling zijn met de private partijen, wordt informatie over het private aandeel in de financiering, de grondexploitatie en risico's op het gebied van rente-ontwikkeling en grondverwerving doorgeschoven naar de onderhandelingstafel. Deze informatie is niet beschikbaar voor PS. GS trekken bij de behandeling²³⁰ van de (voorgenomen) overeenkomst Blauwestad enigszins het boetekleed aan. Gesteld wordt dat GS in dit traject niet altijd alle informatie kunnen geven en dat GS er begrip voor hebben dat vele Statenleden hebben aangegeven die zij die informatie hadden moeten hebben.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat, hoewel de Staten dat in 1999 voorstelden, bepaalde informatie ook niet in vertrouwelijkheid is verschaft met als argument van GS: 'dan ligt het morgen op straat'²³¹. De Rekenkamer heeft daarnaast geconstateerd dat niet alle risico's²³² die bij GS bekend waren, ook aan de Staten zijn meegedeeld omdat men het enthousiasme voor het project niet wilde temperen. Ook heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de uitgangspunten²³³ rondom de bijdrage van betrokken gemeenten niet aan de Staten zijn meegedeeld. Tenslotte hebben GS in 2001 PS meegedeeld dat in 2003 mogelijke meer middelen nodig zijn voor de voorfinanciering, zonder de omvang daarvan te expliciteren.

229 Zoals het ophogen van het financieringskrediet met 15 miljoen euro op 16 december 2008.

230 Verslag PS-vergadering 7 november 2001, nr. 7, gedeputeerde Calon, p. 14.

231 PS-vergadering 10 november 1999, p. 9 bij de behandeling van de 'financiële check' Blauwestad.

232 Risico inzake tegenvallende woningmarktontwikkeling en daarmee het risico dat de private bijdrage niet voldoende is het plan volledig sluitend te maken. Deze risico's waren in de eerste versie van de voordracht 47/1997 ('go/no go'-besluit) opgenomen, maar niet meer in de versie die aan PS is gestuurd.

233 De betrokken gemeenten zijn in 1997 over de streep getrokken met de belofte dat Blauwestad hen geen geld zou kosten. Bij het 'testament van Beukema' is de bijdrage op 7,2 miljoen gulden gesteld, omdat het rijk van mening was dat ook de regio aan zet was. Het bedrag van 7,2 miljoen gulden is tot stand gekomen door voor 1800 woningen (maximale aantal) 4000,- gulden OZB te berekenen.

Na de ondertekening van de OBS gaat het project in uitvoering en worden de Staten, mede omdat conform besluit bij de OBS²³⁴ geen toe- of instemming van PS is vereist bij technische wijzigingen van het contract, de eerste jaren logischerwijze niet meer van alle (uitvoerings) perikelen op de hoogte gesteld. De momenten dat GS nieuwe afspraken (moeten) maken met het consortium wegens opkomende problemen in de uitvoering, zijn tot medio 2008 betrekkelijk schaars. De Staten(leden) worden hierover in het algemeen²³⁵ geïnformeerd²³⁶ of betrokken bij formele besluitvorming²³⁷. Vanaf de zomer 2008, wanneer de OM in zwaar weer komt en het risicoprofiel van de provincie verandert, worden de informatiemomenten aan (leden van) PS intensiever. GS delen in de (veelal) vertrouwelijke vergaderingen²³⁸ van de commissie Bestuur en Financiën veel van hun zorgen, maar niet alle.

De Rekenkamer is uit dossieronderzoek gebleken dat aan de publieke partners²³⁹ in oktober 2008 een aantal scenario's voor kavelverkoop (50 -75 per jaar) is geschetst naar aanleiding van een interne risico-analyse. Ook wordt aangegeven dat GS voorzien dat het cashflow probleem van de OM zich in de nabije toekomst opnieuw zal voordoen, omdat dit probleem gevoed wordt door de bedrijfsvoering van de OM: tegenover transporten van gronden staan geen inkomsten, omdat er tussen Geveke en de OM verrekend en niet betaald wordt. De achtergrond van het verstrekken van de informatie aan de burgemeesters is dat het strategische informatie was, bedoeld om de gemeenten 'mee te krijgen' in besluitvorming omtrent de concerngarantie van Koop. Eerder genoemde problemen zijn in vertrouwen aan de commissie B&F²⁴⁰ meegedeeld. GS hebben de Staten bij de behandeling van het rapport van de commissie Alders,

234 Delegatie van bevoegdheden van PS aan GS onder andere inzake 'technische wijzigingen' op de OBS.

235 PS zijn niet geïnformeerd over uitkomsten van een onderzoek (expertmeeting publiek/privaat in november 2005), vlak voor de start van de kavelverkoop waarbij kanttekeningen worden geplaatst over het afzetschema (150 kavels te ambitieus) en het uitgangspunt van '50% van buiten de regio'.

236 Addendum in cie O&W, 19 mei 2004; 'totaal-deal' met het consortium (onteigenings-perikelen), vertrouwelijke vergadering cie B&F, 6 oktober 2004; wijziging samenstelling private partijen in vertrouwelijke commissievergadering 31 oktober 2007.

237 Voordracht 25/2003, waarin o.a. wordt voorgesteld het aantal woningen te verhogen met 280 en het voorfinancieringskrediet op te hogen met 45 miljoen euro naar 90 miljoen euro.

238 Zie bijlage 3.1 bij het Rapport van Bevindingen voor een volledig overzicht van deze vergaderingen.

239 Memo van 10 oktober 2008 aan burgemeesters van Reiderland, Scheemda en Winschoten.

240 Commissie Bestuur en Financien, 8 oktober 2008, gedeeltelijk openbaar. Deze punten mogen openbaar worden gemaakt.

Bakker, Doets²⁴¹ niet meegedeeld dat zij op 31 augustus 2009²⁴² de conclusie hebben getrokken dat 'de huidige samenwerkingsconstructie met Geveke/Koop beëindigd moet worden'. Bij de eerdere bespreking van het rapport van de Commissie ABD in de commissie Bestuur en Financiën²⁴³ is dit niet aan de orde gekomen.

Daarnaast is gebleken dat het beeld dat GS op het netvlies hebben in de tijd verandert. Zo geven GS²⁴⁴ in 2003 aan dat 'in eerste instantie alle bewoners van buiten zouden worden aangetrokken, maar onderhand komt een gedeelte (fifty-fifty) onder politieke druk ook van binnen de provincie of uit het Noorden'. De Rekenkamer merkt hierover op dat van meet af aan is uitgegaan²⁴⁵ van een verdeling 50% uit de regio en 50% van buiten, hetgeen ook door GS is uitgedragen²⁴⁶. Een ander voorbeeld is dat GS²⁴⁷ zich hebben verbaasd dat niemand heeft gezegd dat de 'contracten niet dicht waren'. De Rekenkamer merkt hierover op dat GS op een aantal momenten gewezen²⁴⁸ zijn op het 'open einde' in de OBS (en later het Addendum) en de risico's die dit met zich meebracht. Bovendien heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de informatievoorziening aan PS in een aantal gevallen haperde, omdat op vragen van Statenleden niet is ingegaan. Ten slotte merkt de Rekenkamer op dat gedurende het proces GS ook complimenten hebben gekregen voor de royale informatievoorziening. In reactie op de constatering van de Rekenkamer dat bepaalde informatie niet aan PS is meegedeeld, geeft de ambtelijke top²⁴⁹ van Groningen aan dat dit niet bewust is gedaan.

4.3 relatie GS – PS en besluitvorming

Voor een optimale besluitvorming is nodig dat PS informatie krijgen om een goede afweging van alle belangen te maken. Uit de discussies in commissie- en Statenvergaderingen komt naar voren dat veel Statenleden²⁵⁰ vanaf het prille begin enthousiast over het project

241 Rapport van de commissie Alders, Bakker, Doets 'Een toekomstperspectief voor de Blauwestad' is uitgebracht op 30 september 2009.

242 GS-MT overleg van 31 augustus 2009, memo van 11 september 2009, onder 3.

243 Vertrouwelijke vergadering (inmiddels openbaar) van 7 oktober 2009, informatie rapport ABD.

244 Gedeputeerde Calon, in vergadering van de cie O&W, 11 juni 2003, verslag p. 10.

245 Eindrapport Stichting Blauwestad spreekt zelfs van 50 tot 65% vanuit de regio.

246 Onder andere bij de behandeling van de voorstellen OBS, 7 november 2001.

247 Gedeputeerde Calon in de vergadering van de cie B&F, 26 november 2008.

248 Notitie van 25 maart 2003, waarin het risico wordt geschetst dat het consortium (alle) grond afneemt en de de OMCV opblaast – de provincie heeft dan geen grond meer en bij de OM is niets meer te halen; Verslag vergadering Stuurgroep Blauwestad, 20 mei 2008, p.2 onder 5. "Open einden zijn zowel bij het sluiten van de OBS als bij het Addendum onderkend. Met name door de provincie werd het dichten hiervan niet opportuun geacht".

249 Informatie uit ambtelijk hoor en wederhoor op 17 mei 2010.

250 SP is vanaf het begin geen voorstander van het project geweest. Andere partijen hebben op bepaalde momenten tegengestemd (in 1997, in 1999 en in 2001) om verschillende redenen. Meer informatie over het procesverloop en politieke besluitvorming in het Rapport van Bevindingen.

zijn, maar gedurende het hele proces ook (veel en forse) kritische kanttekeningen hebben gemaakt. Hiervoor is aangegeven dat niet alle informatie voor de Staten beschikbaar was. Hieronder wordt ingegaan op de consequenties daarvan op het moment van besluitvorming.

Voor de besluitvorming in 1999 ('financiële check' en instellen van het voorfinancierings-krediet ter hoogte van fl. 60 miljoen) waren onderliggende (financiële) berekeningen en uitgangspunten niet beschikbaar voor de Staten, zodat meermalen²⁵¹ is aangegeven dat een besluit eigenlijk niet mogelijk was. Twee jaar daarvoor was het 'go' besluit²⁵² genomen in afwachting van het financiële plaatje (er was toen nog onvoldoende informatie voorhanden) en waren verschillende opties (doorgaan, stoppen of wijzigen) mogelijk. Een aantal fracties verkeert in 1999 in de veronderstelling dat deze opties nog bespreekbaar zijn; volgens GS is dat niet het geval omdat aan de voorwaarden uit 1997 is voldaan²⁵³. De Staten stemmen²⁵⁴ na een uitgebreide discussie uiteindelijk in met de voorstellen, zonder in feite te weten waar ze precies mee instemden. Bij de besluitvorming inzake de OBS wordt in de voordracht²⁵⁵ het voorstel gedaan het voorfinancieringskrediet te verhogen naar fl. 100 miljoen, waarbij wel vermeld wordt dat in 2003 extra middelen nodig zijn, maar worden omvang (160 miljoen gulden) en het feit dat dit voor rekening van de provincie komt, in het ongewisse gelaten. Eerder²⁵⁶ hadden GS nog aangegeven dat in 2003 de hoogste investeringsbehoefte zal ontstaan, namelijk fl. 58,4 miljoen. Het nieuwe bedrag voor 2003 wordt in de openbare beraadslagingen niet besproken. Door het ontbreken van de meest actuele informatie hebben PS in hun besluitvorming over (het voorfinancieringskrediet en de overeenkomst) Blauwestad niet alle belangen kunnen afwegen. In 1999 was de keuze om desondanks een besluit te nemen aan PS zelf, in 2001 niet.

Afweging van belangen geschiedt ook in de discussie tussen GS en PS rondom belangrijke besluitvormingsmomenten. Het is de Rekenkamer opgevallen dat vragen van de Staten lang niet altijd beantwoord zijn. In een aantal gevallen hadden de vragen betrekking op concrete informatie zoals 'waarom niet geregeld is hoe je als partijen met elkaar omgaat bij tussentijds afhaken', welke kosten gemoeid zijn

251 Onder andere in cie B&F, 15 oktober 1999, waar in de 3^e termijn nog wordt gesteld: 'we moeten eerst de cijfers hebben. Pas dan kunnen we onze controlerende taak goed uitoefenen en een besluit nemen'. Verslag vergadering, p. 21, de heer Gerritsen.

252 PS-vergadering van 19 november 1997 en voordracht GS47/1997.

253 Verslag Cie RGW, 13 oktober 1999, p.6 gedeputeerde Calon; verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 17 gedeputeerde Calon. Voordracht GS 'alle in 1997 genoemde aandachtspunten zijn behandeld.'

254 PS-besluit 10 november 1999; D'66, RPF/SGP, GPV, SP en één lid van het CDA hebben tegengestemd.

255 GS-voordracht 27 november 2001, p. 4 onder 'voorfinanciering'.

256 Brief GS van 1 november 1999, aanvullende informatie voordracht financiële check Blauwestad, p.4.

met afblazen van het project, of er een ondergrens is bepaald van de prijzen van de huizen in de Blauwestad en vragen over niet betaalde kavels/verhypothekering van kavels. Een meer algemene vraag die een aantal keren wordt gesteld heeft betrekking op de (mogelijkheden) om invulling te geven aan de controlerende rol door PS. Ook deze vragen zijn niet altijd beantwoord²⁵⁷.

Met het besluit tot ondertekening van de OBS dragen de Staten een groot deel van hun bevoegdheden over aan GS, zoals het nemen van besluiten op technische wijzigingen in de contracten. Hiervoor hoeven GS geen toe- of instemming meer te vragen aan PS. Technische wijzigingen hebben volgens GS²⁵⁸ geen beleidsmatige consequenties. Het heeft de Rekenkamer bevreemd dat op twee momenten PS niet expliciet betrokken zijn in de besluitvorming over wijzigingen in de afspraken, die naar de mening van de Rekenkamer beleidsmatige consequenties hebben. Het betreft het verlengen²⁵⁹ van de aflossingstermijn (van 8 naar 9 jaren) en het verschuiven van het moment van eerste aflossing (van 2006 naar 2008). Hiermee verandert het risicoprofiel van de provincie zodat expliciete betrokkenheid (een voorstel waarin besluitvorming wordt gevraagd in plaats van een mededeling) in de rede had gelegen. Het tweede moment doet zich naar de mening van de Rekenkamer voor als twee van de drie private partijen te kennen geven uit de overeenkomst te willen stappen. Ook hierdoor verandert het risicoprofiel van de provincie, omdat afhankelijkheid van één partij als een (te) groot risico wordt gezien²⁶⁰. Beide wijzigingen in de afspraken zijn in commissievergaderingen aan de orde geweest, hetgeen echter geen expliciete formele betrokkenheid van Provinciale Staten veronderstelt en betekent. GS noch PS(leden) hebben hierover opmerkingen gemaakt. Ditzelfde geldt voor het vragen van mandaat²⁶¹ aan de commissie, waarbij voorbij wordt gegaan aan het feit dat de commissie (een adviserende en) geen besluitvormende bevoegdheid heeft – deze komt immers de Staten toe. Ook hierbij is het de Rekenkamer opgevallen dat commissieleden GS hier niet op gewezen hebben en zich bij de gang van zaken hebben neergelegd.

Bij het proces van en besluitvorming zelf speelt tevens de verhouding tussen GS en PS een rol. Het politieke primaat ligt traditioneel bij

257 Vragen hierover (gesteld en niet beantwoord) in cie RGW, 13 oktober 1999; cie B&F, 15 oktober 1999; cie B&F 19 oktober 2001; PS-vergadering 25 juni 2003; PS-vergadering 10 december 2008.

258 Verslag PS-vergadering 7 november 2001, nr. 7. p. 18, gedeputeerde Calon.

259 Mededeling GS aan PS van 27 april 2004, no. 18/2004 'Addendum'; bespreking in cie O&W 19 mei 2004. Geen behandeling meer in cie B&F; door PS 2 juni 2004 voor kennisgeving aangenomen.

260 Vertrouwelijke vergadering cie B&F 31 oktober 2007, o.a. SP/Swagerman en PvdA/De Bruijne, p. 3.

261 Vergadering cie B&F, 6 juli 2001, mandaat ophoging krediet; cie B&F, 6 oktober 2004, mandaat om af te mogen wijken van OBS. Cie B&F 8 oktober 2008 (concerngarantie).

GS²⁶² en PS is overwegend 'volgend' van aard²⁶³. Dit verklaart waarom de (gedurende het hele proces) aanwezige kritische 'denkkracht' van de Staten(leden) niet is omgezet in kritische 'slagkracht' door besluiten amenderen of uit te stellen (eerst meer informatie zien). Een bijkomende factor kan zijn de druk die GS op bepaalde momenten op het proces hebben gezet. Gedoeld wordt op besluitvorming in 1997²⁶⁴ en de besluitvorming in 1999²⁶⁵. Bij de besluitvorming in 2001 blijkt dat er op de contracten geen amendementen mogelijk zijn, hetgeen getypeerd wordt als 'stikken of slikken'²⁶⁶. Op andere momenten²⁶⁷ worden commissieleden onder tijdsdruk in feite voor het blok gezet. De Rekenkamer trekt hieruit de conclusie dat het overwicht van GS ertoe heeft geleid dat PS onvoldoende doorzettingsmacht hebben getoond. Zowel in de kaderstellende rol (uitgangspunten bij de realisatie Blauwestad en voor de PPS) als in de controlerende rol hebben PS aan terechte kritiek geen consequenties verbonden en hebben GS onvoldoende mogelijkheden gegeven aan PS om hun rol waar te maken.

4.4 vertrouwelijkheid van informatie

Al in een vroeg stadium van het project Blauwestad²⁶⁸ is gevraagd om transparantie en openheid in het proces van besluitvorming. Deze wens zal later meermalen worden herhaald, vooral als het aantal vertrouwelijke vergaderingen toeneemt²⁶⁹ – hetgeen een tweetal fracties²⁷⁰ er toe brengt niet meer deel te nemen aan vergaderingen over Blauwestad indien deze besloten zijn en/of als daarin op basis van vertrouwelijke stukken moet worden beraadslaagd. De meeste fracties hebben er begrip voor dat lopende onderhandelingen en informatie daarover niet op dat moment in de openbaarheid kunnen komen, evenals mededelingen die bedrijfsinformatie over de private partijen betreffen. Tegelijkertijd is bij de Staten het beeld ontstaan dat zij als gevolg van de vertrouwelijkheid van stukken en de beslotenheid van vergaderingen zijn belemmerd in het uitoefenen van hun taken.

262 Rapport Berenschot 'Bestuurskracht provincie Groningen', juli 2009, p. 12 en 14.

263 Rapport Berenschot, p. 14; beeld is bevestigd in gesprekken met diverse Statenleden.

264 "Het gevraagde vertrouwen kan beter in 1999 worden gegeven als er meer inzicht in de (financiële) onduidelijkheden is". Cie R&G, 22 oktober 1997, p.6 en p.11; cie B&F, 24 oktober 1997, p. 20.

265 Geen inzicht in financiële onderbouwing, 3 opties uit 1997 zijn niet meer aan de orde.

266 o.a. RPF/SGP in PS-vergadering 7 november 2001, OBS is op 10 november 2001 ondertekend.

267 Vertrouwelijke commissievergadering B&F, 6 oktober 2004. Deal met grondeigenaar en het consortium, aktes moeten op 7 of 8 oktober gepasseerd worden; vertrouwelijke commissievergadering B&F, 8 oktober 2008, aanbod Koop (concerngarantie) is geldig tot 10 oktober 2008. Beide punten, waarvoor de gedeputeerde mandaat aan de commissie vraagt, zijn inmiddels openbaar.

268 Januari en februari 1997.

269 Vanaf medio 2008, zie bijlage 3.1 bij Rapport van Bevindingen voor een overzicht.

270 SP en Partij voor het Noorden.

Als het gaat om de rol die vertrouwelijkheid heeft gespeeld gedurende het hele proces en bij de besluitvorming, is de Rekenkamer een aantal zaken opgevallen.

GS noch PS blijken zich bewust te zijn van de spelregels omtrent het opleggen en opheffen van ‘vertrouwelijkheid’ dan wel het besluiten tot een besloten vergadering. De kern van die regels is dat zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten geheimhouding kunnen opleggen omtrent de inhoud van de stukken die aan PS worden overgelegd²⁷¹. Daaruit vloeit een verplichting tot geheimhouding voort met betrekking tot hetgeen in die stukken is verwoord (zogenaamde ‘vertrouwelijke stukken’). Indien de geheimhouding door PS is opgelegd, dan wordt deze in acht genomen tot de Staten haar zelf opheffen. Indien GS de geheimhouding hebben opgelegd, dan vervalt de verplichting tot geheimhouding (de ‘vertrouwelijkheid’) indien de oplegging niet door de Staten in de eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd. Het zijn met andere woorden altijd de Staten zelf die kunnen beslissen over het voortduren van de geheimhouding. Als de geheimhouding na bekrachtiging voortduurt, kunnen de Staten later alsnog besluiten de plicht tot geheimhouding op te heffen, maar ook GS kunnen de vertrouwelijkheid van de door hen aan de Staten overgelegde stukken opheffen²⁷².

Een andere kwestie is of de vergadering van Provinciale Staten (of een commissie daarvan) besloten is. In beginsel zijn de vergaderingen van PS openbaar, maar de voorzitter of ten minste een tiende van het aantal leden kan het initiatief nemen tot beslotenheid van de vergadering. Het is aan PS zelf om te bepalen of met gesloten deuren zal worden vergaderd. Een belangrijke reden kan zijn, dat de behoefte bestaat vrijelijk te kunnen debatteren over stukken die het stempel ‘geheim’ dragen. Van een besloten vergadering wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar is tenzij de Staten anders beslissen²⁷³. De Staten kunnen tijdens een besloten vergadering omtrent het in die vergadering behandelde geheimhouding opleggen. Daaruit vloeit de plicht voort om datgene wat is behandeld en besproken geheim te houden, totdat PS de geheimhouding opheffen²⁷⁴.

Voor een commissie geldt in beginsel hetzelfde regime²⁷⁵. In een besloten vergadering kan de commissie geheimhouding opleggen omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd. Het is aan de commissie om die geheimhouding al dan niet op te heffen. Ook de voorzitter van de commissie of GS

271 Ook de Commissaris en een commissie zijn daartoe bevoegd, ieder ten aanzien van stukken die zij aan PS of leden daarvan overleggen.

272 Art. 25 Provinciewet.

273 Art. 23 Provinciewet.

274 Art. 25 lid 1 Provinciewet.

275 Art. 80 lid 5 Provinciewet verklaart art. 23 van overeenkomstige toepassing op een vergadering van een Statencommissie.

kunnen geheimhouding opleggen ten aanzien van de stukken die zij overleggen. Deze geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel PS haar opheffen. Hier bestaat derhalve geen bevoegdheid van de commissie²⁷⁶.

De Rekenkamer heeft een aantal malen geconstateerd dat deze 'spelregels' door PS en de betrokken Statencommissie op een onjuiste wijze worden geïnterpreteerd²⁷⁷. De mededeling²⁷⁸ 'dat op alles vertrouwelijkheid rust, tot het College aangeeft dat de vertrouwelijkheid is opgeheven' is geen juiste weergave van de rechten van de commissie. Ook GS²⁷⁹ hebben niet altijd goed voor ogen gehad over welke bevoegdheden Statencommissies beschikken. Uit gesprekken met Statenleden is gebleken dat de onbekendheid met de bevoegdheden van commissie en van PS er debet aan is, dat zij zich niet actiever hebben verzet tegen de toenemende beslotenheid en vertrouwelijkheid. Ook speelde een rol dat er inmiddels een cultuur was ontstaan waarin vertrouwelijkheid min of meer usance was geworden, zodat de vraag naar motivatie en duur van de vertrouwelijkheid niet (meer) werd gesteld. Statenleden hebben er waarschijnlijk niet bij stilgestaan dat het door hen gesignaleerde probleem van vertrouwelijkheid mede door hen zelf in stand is gehouden. Ook de relatie GS (sturend) – PS (volgend) heeft bijgedragen aan de passieve houding van de Staten op dit punt; op een bepaald moment geven GS²⁸⁰ aan er nadrukkelijk behoefte aan te hebben de geheimhouding te handhaven, hetgeen ook gebeurt, ook al is het zoals GS zelf vermelden 'aan de commissie om deze op te heffen'.

Een belangrijk probleem dat blijktens gesprekken met Statenleden aan de vertrouwelijkheid en beslotenheid is verbonden, bestaat hieruit dat er geen externe deskundigheid kon worden geraadpleegd en in combinatie met tijdsdruk soms 'fris van de lever' een reactie werd gevraagd. Daarnaast is aangegeven dat de beslotenheid en vertrouwelijkheid 'fuikwerking' in de hand heeft gewerkt. De mate waarin vertrouwelijkheid een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming schat de Rekenkamer anders in dan Statenleden zelf. Hiervoor is al aangegeven dat de Staten, op basis van de informatie die hen ter beschikking stond, weliswaar kritische vragen hebben gesteld, maar tevens weinig daadkracht hebben getoond. Wel signaleert de Rekenkamer dat het project Blauwestad geleidelijk in een geïsoleerde

276 Art. 91 Provinciewet.

277 Cie B&F, 3 september 2009 en 15 oktober 2008; verslagen zijn inmiddels openbaar.

278 Verslag cie B&F, 8 oktober 2008. Dit verslag is gedeeltelijk openbaar.

279 Verslag vergadering cie B&F, 31 oktober 2007, gedeputeerde Calon: vertrouwelijkheid op deze bijeenkomst zal nooit worden opgeheven (verslag is inmiddels openbaar). Vergadering cie B&F 2009, gedeputeerde denkt dat 'dit een wens is van de commissie die het College moet inwilligen'. Gevraagd was de niet aanwezige commissieleden te informeren over wat openbaar is. Verslag is deels openbaar.

280 Brief van GS van 9 december 2008 – 69.858/50 aan Provinciale Staten.

positie terecht is gekomen, waarbij gaandeweg nog maar een deel van de Staten beschikte over de relevante informatie om tegenwicht en kritische massa te kunnen bieden. Mede gezien de complexiteit en het maatschappelijk belang van het project, ziet de Rekenkamer het als een gemiste kans dat GS zo weinig gebruik hebben gemaakt van het kritisch vermogen van Provinciale Staten als geheel. Niet alleen de wijze van presenteren van informatie en in een aantal gevallen het ontbreken daarvan, maar ook de gegroeide verhoudingen tussen GS en PS zijn hier naar de mening van de Rekenkamer debet aan.

5. conclusies en aanbevelingen

5.1 conclusies

Over het project Blauwestad zijn ontegenzeggelijk tal van positieve zaken te vermelden. Allereerst betreft het een origineel en uitdagend plan om het Oldambt te revitaliseren. De publieke infrastructuur is zonder noemenswaardige kostenoverschrijdingen nagenoeg gerealiseerd en bij een dergelijk complex en langlopend project is dat een positieve uitzondering op hetgeen in de praktijk gebruikelijk is. Veel betrokkenen zijn onverminderd enthousiast en de tevreden bewoners in Blauwestad lijken de belangrijkste ambassadeurs van het project. En hoewel de samenwerking met private partijen niet datgene heeft gebracht wat tevoren was beoogd, was deze in beginsel zeker kansrijk en had deze een toegevoegde waarde kunnen hebben.

Met de ontbinding van de overeenkomst Blauwestad eind 2009 is een eind gekomen aan een jarenlange samenwerking tussen publieke en private partijen, die als doel had door gebiedsontwikkeling en woningbouw de Blauwestad te realiseren om zo de leefbaarheid van de Oldambtregio te versterken. De Staten van Groningen hebben de Rekenkamer gevraagd om in het licht van die doelstelling een onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en effectiviteit van de PPS in het project Blauwestad en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de vragen die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn gesteld.

De belangrijkste conclusie die de Noordelijke Rekenkamer aan haar onderzoek verbindt is dat het gebruik van de verschillende (PPS) instrumenten niet doelmatig en effectief is geweest. Uit het onderzoek blijkt dat de belangrijkste oorzaak daarvoor moet worden gezocht in het (on)bewust niet afdekken van risico's van verschillende aard gedurende het hele traject van planvorming tot uitvoering. Vanuit de provincie, met name door de betrokken gedeputeerden, is er stelselmatig meer aandacht geweest voor het vooruitschuiven en afwentelen van risico's dan voor (het beperken van) die risico's zelf. Deze hoofdconclusie wordt hieronder kort toegelicht aan de hand van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.

plan en (financiële) onderbouwing niet consistent

De Rekenkamer concludeert dat GS er bewust voor hebben gekozen om ondanks kritische kanttekeningen en onzekerheden de plannen voor het project Blauwestad door te zetten. Van meet af aan bevat het plan enkele inconsistenties (voor wie wordt gebouwd, in welke aantallen en voor welke prijs?) en risico's (structurele tekorten in de financiering en de verplichting tot levering van grond die tevens tot zekerheid van de provincie dient). Op verschillende ijkmomenten (1997, 1999) worden onomkeerbare beslissingen genomen op basis van onvoldoende informatie. Bij het sluiten van de OBS in 2001 is de publieke bijdrage nog steeds niet geregeld. GS waren bovendien al vóór het PS-besluit

inzake de OBS bekend met het gegeven dat het toen op te hogen voorfinancieringskrediet ruimschoots ontoereikend zou zijn, maar hebben dit in de openbare beraadslagingen in het midden gelaten. Ook de besluitvorming in 2003 (verdere ophoging voorfinancieringskrediet naar 90 miljoen euro) is een moment, waarop een onomkeerbare beslissing wordt genomen zonder helder zicht op de consequenties.

samenwerking, keuzes en contract

De samenwerking met private partijen heeft zeker in de planfase meerwaarde gehad door de inbreng van kennis en expertise van privaat. De Rekenkamer heeft geen markerend moment noch motieven kunnen ontdekken voor een PPS-constructie met deze partijen: de samenwerking lijkt eerder een impliciete vanzelfsprekendheid dan een bewuste keuze te zijn geweest. De keuzes die GS hebben gemaakt bij het contract (OBS) en de aanvulling daarop (Addendum) zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat alle risico's bij de private partijen zouden (moeten) liggen. In de praktijk bleek dit uitgangspunt niet goed geregeld te zijn, evenals de 'huwelijksvoorwaarden' (in geval van beëindiging) waar bewust van af is gezien.

De gemaakte scheiding tussen afnemen van grond en betalen is niet gebruikelijk in PPS-constructies en is in combinatie met de financieringsconstructie desastreuus gebleken. De verhouding publiek (provinciaal) vreemd vermogen en privaat eigen vermogen wijkt eveneens af van hetgeen toen en nu gebruikelijk is en doorkruist één van de belangrijkste principes van PPS, namelijk dat privaat kapitaal risico loopt. GS hebben te laat onderkend dat tegenvallende kavelverkoop uiteindelijk als een 'boemerang' zou terugkomen, met als gevolg dat bij een deconfiture de provincie er alleen voor zou komen te staan. De mogelijkheid om de met het 'open einde' gepaard gaande risico 'dicht te schroeven' hebben GS bewust nagelaten. Toen in de zomer van 2008 dit risico zich manifesteerde zette het de onderlinge relaties op scherp en erodeerde het vertrouwen tussen publiek en privaat. Door de geïsoleerde positie van het project is er weinig informatie met andere betrokkenen (publieke partners en PS) gedeeld en is het project Blauwestad 'immuun' geworden voor kritisch kanttekeningen. De Rekenkamer concludeert op basis van de uitkomsten van haar onderzoek dat GS te weinig aandacht hebben gehad voor professioneel risicomanagement en dat door de bewuste keuze het project Blauwestad in een aparte positie te plaatsen, de (ambtelijke) kritische massa lange tijd te weinig is benut.

verhouding GS – PS en informatievoorziening

GS zijn eveneens voorbij gegaan aan de kritische denkkraft van de Staten – iets wat zich gedurende de gehele periode van de Blauwestad heeft gemanifesteerd. Het is de Staten aan te rekenen dat zij deze 'denkkraft' niet hebben omgezet in 'slagkraft'. De verhoudingen tussen GS en PS zijn er naar de mening van de Rekenkamer debet aan dat PS onvoldoende consequenties hebben verbonden aan hun kritische opmerkingen en dat GS vanuit hun dominante positie onvoldoende mogelijkheid hebben geboden aan PS hun kaderstellende

en controlerende rol waar te maken. Als het gaat om belangrijke beslismomenten dan constateert de Rekenkamer dat PS niet altijd over die informatie konden beschikken die GS wel hadden. Vertrouwelijkheid van informatie heeft in het debat en in de mogelijkheden tot controle een rol gespeeld, maar de Staten hebben zelf in belangrijke mate nagelaten gebruik te maken van hun mogelijkheden tot 'openbaarmaking'.

lerende organisatie en doorstart Blauwestad

In 2009 breekt een nieuwe fase van het project Blauwestad aan: een doorstart in een publiek-publieke samenwerking. De Rekenkamer signaleert enkele positieve veranderingen: een meer professionele organisatie en een bewustere houding van de Staten. Niettemin is een waarschuwing op zijn plaats, zoals geformuleerd in paragraaf 2.5.

Om de gesignaleerde positieve ontwikkelingen meer kracht te (kunnen) bijzetten en de vraag van de Staten naar lessen voor de toekomst te beantwoorden, heeft de Rekenkamer aanbevelingen geformuleerd voor grootschalige (gebiedsontwikkelings)projecten en publiek-private samenwerking.

5.2 aanbevelingen

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Gedeputeerde Staten dat zij voorafgaand aan en tijdens een groot (gebiedsontwikkelingsproject) bewuste, professionele en duurzame invulling geven aan de provinciale rol en betrokkenheid en vooral over het provinciaal belang de regie nemen en houden. Daarnaast heeft de Rekenkamer een aantal concrete aanbevelingen voor GS geformuleerd:

investeer in en organiseer een professionele (project)organisatie

- richt een professionele projectorganisatie in waarin kennis, ervaring en competenties bijeen zijn gebracht om grote (gebiedsontwikkelings- en investerings)projecten op financiële en procesmatige aspecten adequaat en integraal te kunnen aansturen.
- zorg voor overzicht, voldoende tijd en inzicht in welke kennis ontbreekt. Bezie voor elke nieuwe fase of deze organisatie nog de juiste capaciteiten in huis heeft.
- zorg dat analyses en adviezen van deze projectorganisatie voldoende onafhankelijk tot stand komen door checks & balances in te bouwen en zorg dat de bestuurlijke aansturing voldoende gescheiden is van de planinhoudelijke verantwoordelijkheden. Zorg voor voldoende tweezijdige communicatie-mogelijkheden tussen bestuurlijke aansturing en projectorganisatie.
- professionaliseer de rol van provincie als financier en investeerder in grote (gebiedsontwikkelings)projecten. Dit geldt ook (nog steeds) voor Blauwestad, zoals aanpassing van de herziene grondexploitatie zodra de nieuwe ontwikkelingsvisie gereed is.

- gebruik kosten-batenanalyses en zorg dat de (financiële) uitgangspunten consistent zijn met de provinciale kosten van kapitaal en met het risicoprofiel van de projecten in kwestie.

borg dat succesvoorwaarden voor PPS-constructies worden ingezet

- gebruik PPS als middel om de meerwaarde van een groot (gebiedsontwikkelings)project te realiseren door de juiste projectscope, samenwerkingspartners en -vorm en financiële prikkels te kiezen. Toets de wenselijkheid van een PPS aan de (voorzien) meerwaarde vooraf en maak de keuzes en onderliggende motieven expliciet.
- zorg dat een robuuste en consistente businesscase de norm wordt door onder andere aan elk PPS-project een effectieve marktconsultatie (over projectscope, haalbaarheid en uitvoeringsvorm) vooraf te laten gaan en door de businesscase aan risico- en gevoeligheids-analyses te onderwerpen.
- laat aan de provinciale financiële betrokkenheid aan een PPS-project een onafhankelijke 'bankability-check' op het project vooraf gaan – hierdoor wordt duidelijk of en onder welke voorwaarden andere financiers bereid zijn het project (mee) te financieren.
- bezie of onderdelen van een groot (gebiedsontwikkelings)project openbaar kunnen worden aanbesteed om zo (door concurrentie) optimalisatie van projectscope en uitvoering te identificeren.
- zorg ervoor en borg dat publiek-private samenwerkingsovereenkomsten voorzien in procedures en handelingsprincipes
 - voor onvoorziene omstandigheden,
 - voor uittreding van (een der publieke of private) partijen,
 - voor beëindiging van de samenwerking,
 omdat deze principes zich makkelijker bij de start laten formuleren dan wanneer bovengenoemde omstandigheden zich voordoen en specifieke belangen van (publieke en/of private) partijen in het geding zijn.
- zorg voor heldere en solide afspraken in publiek-private samenwerkingsovereenkomsten, waarbij de implicaties van de afspraken door alle partijen worden overzien en begrepen.
- zorg voor een duidelijke en evenwichtige verdeling in rollen, taken en verantwoordelijkheden (ook tussen publieke partijen onderling) en zorg dat verwachtingen over en weer helder zijn én blijven.
- zorg dat het gezamenlijk belang van de PPS voorop blijft staan, maar verlies niet uit het oog dat elke partij daarnaast ook andere (eigen)belangen heeft. Blijf betrokken bij het project en investeer in de 'zachte' kant van de samenwerking.

organiseer kritische massa en stuur op kritische succesfactoren

- zorg en borg professioneel risicomanagement, waardoor (ook niet evidente) risico's naar voren komen. Weet dat grote (gebiedsontwikkelings)projecten risico's kennen, maar zorg er voor van (alle) risico's bewust te zijn. Op die manier kunnen (alle) belangen goed tegenover elkaar worden afgewogen, hetgeen besluitvorming ten goede kan komen. Ook is van belang:
 - erken dat niet alle risico's gemitigeerd kunnen worden, maar dat steeds van belang blijft alle risico's te (onder)kennen,
 - voer regelmatig risico-analyses uit en gebruik de uitkomsten voor monitoring, (bij)sturing en om alternatieven opnieuw te bezien,
 - maak risico's bespreekbaar en beschouw deze niet als mogelijk negatief voor het enthousiasme of imago van het project.
- investeer in en 'koester' de kritische massa bij het ambtelijk apparaat, vanuit de wetenschap dat 'tegengeluiden' vaak uit grote betrokkenheid voortkomen en een bruikbare toets vormen voor de robuustheid van een project. Koppel terug tot welke maatregelen (kan ook geen zijn) de kritische informatie heeft geleid, om te voorkomen dat aan kritische kanttekeningen voorbij wordt gegaan.
- organiseer bij grote (gebiedsontwikkelings)projecten die vaak een lange looptijd kennen van tijd tot tijd een 'frisse blik', om tunnelvisie geen kans te geven.

faciliteer de verschillende rollen van PS bij grote (gebiedsontwikkelings)projecten

- zorg bij de start en bij elke nieuwe fase in een groot (gebiedsontwikkelings)project dat uitgangspunten voor informatievoorziening (inhoud, frequentie, reactietijd en vertrouwelijkheid) in lijn liggen met wat de Staten nodig hebben.
- zorg dat de Staten in staat worden gesteld om alle belangen te kunnen afwegen, door essentiële of relevante informatie tijdig beschikbaar te stellen.
- organiseer vroegtijdig voorafgaand aan (elke nieuwe fase van) een groot (gebiedsontwikkelings)project ook de procesinformatievoorziening, zodat de inhoudelijke informatie in context kan worden geplaatst.
- beschouw de inhoudelijke kritische geluiden uit de Staten als toets op de robuustheid van het project en als suggesties voor verbetering van grote (gebiedsontwikkelings)projecten, voortkomend uit betrokkenheid van PS bij het provinciaal belang.

aanbevelingen aan Provinciale Staten

De Rekenkamer ziet als belangrijkste aanbeveling voor Provinciale Staten dat zij zich (meer) bewust zijn van hun positie, rollen, bevoegdheden en mogelijkheden. In concreto denkt de Rekenkamer dan aan het volgende:

- bespreek voorafgaand aan en tijdens elke nieuwe fase van een groot (gebiedsontwikkelings)project welke uitgangspunten de Staten van belang achten om hun kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen.
- bespreek de taken en bevoegdheden van Statencommissies in relatie tot PS en wees bij (eventuele) afwijking daar alert op.
- zorg dat motivatie voor en duur van vertrouwelijkheid op (schriftelijke en mondelinge) informatie besproken worden en dat de 'spelregels' goed worden toegepast.
- denk bij grote (gebiedsontwikkelings)projecten aan de mogelijkheid een 'expertpanel' of 'denktank' (aan het project) toe te voegen voor een bepaalde fase of voor de duur van het project, waarin deskundigheid uit diverse disciplines is georganiseerd. Een dergelijke 'adviescommissie' kan vertrouwelijkheid worden opgelegd, waardoor het probleem van gebrek aan extern advies bij vertrouwelijke informatie kan worden ondervangen.

6. bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar concept-rapport op 1 juni 2010 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Zij heeft het College van Gedeputeerde Staten van Groningen gevraagd of GS de conclusies en aanbevelingen onderschrijven en welke acties GS daar aan verbinden. De reactie van GS per brief van 15 juni 2010 is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk besluit met een nawoord van de Rekenkamer.

6.1 reactie GS Groningen

“ Bijgaand treft u onze reactie aan op het door u opgestelde eindrapport. Conform uw verzoek reageren wij op de conclusies en aanbevelingen in het Eindrapport en niet op inhoudelijke onderdelen van dit rapport of van het Rapport van Bevindingen.

Het plan en de financiële onderbouwing

1. *Aard van het plan*

U geeft aan dat Blauwestad een origineel en uitdagend plan is om het Oldambt te revitaliseren. U concludeert dat de realisatie van inmiddels bijna de gehele publieke infrastructuur zonder noemenswaardige kostenoverschrijdingen een positieve uitzondering is op de regel in dergelijke complexe en langlopende projecten. In aanvulling op uw conclusie merken wij op dat de realisatie van de publieke infrastructuur, naast woningbouw, slechts één onderdeel is van het plan om het gebied te revitaliseren: het project is zo opgezet dat de leefbaarheid verbetert met behulp van een samenhangend pakket van maatregelen.

Behalve het aanleggen van de benodigde infrastructuur en het mogelijk maken van woningbouw zijn er bijvoorbeeld recreatievoorzieningen getroffen -die op hun beurt weer nieuwe economische activiteiten aantrekken- en is er geïnvesteerd in waterberging, natuur en landschap. Ook het project Ring Blauwestad, waarbij een verbinding wordt gevormd tussen Blauwestad en de directe omgeving is een belangrijke positieve impuls voor het gebied. Wij vinden het belangrijk dat uw conclusies over het verloop van het project, die een lange periode van twintig jaar beslaan, in dit brede maatschappelijk perspectief gezien worden.

In uw conclusies plaatst u kanttekeningen bij het realiteitsgehalte van de indertijd geplande kaververkoop en woningbouw van 150 per jaar in een periode van circa 10 jaar. Ook wij zijn tot die conclusie gekomen: in 2008 heeft dit inzicht mede de basis gevormd voor de formulering van Nadere Afspraken, alsmede voor een nieuwe grondexploitatie. En heeft dit er toe geleid dat wij in 2009 een nieuwe weg zijn ingeslagen door de samenwerking met de private partner te beëindigen en een publiek-publieke samenwerking met de gemeente Oldambt aan te gaan.

Op dit moment zijn wij samen met de gemeente en in afstemming met Provinciale Staten bezig om een ontwikkelingsvisie te maken die recht doet aan de nieuwe publiek-publieke samenwerking. Dit gebeurt aan de hand van een concept exploitatiebegroting die uitgaat van de verkoop van gemiddeld 30 kavels per jaar (de eerstkomende jaren minder) en die gebaseerd is op reële financiële uitgangspunten en parameters. Om goed in te kunnen spelen op actuele marktontwikkelingen zal de uitvoering goed gemonitord worden. Naast een jaarlijkse actualisatie is een regelmatige evaluatie (eens per 5 jaar) van de grondexploitatie derhalve noodzakelijk. Uw waarschuwing om bij de verdere uitwerking goed te kijken naar aantallen en soorten woningen, rekening houdend met huidige ontwikkelingen op de woningmarkt, onderschrijven wij. In de ontwikkelingsvisie wordt juist naar dit soort aspecten gekeken.

2. *Besluitvorming en financiële constructie*

U concludeert dat Provinciale Staten in 1997 en 1999 onomkeerbare beslissingen hebben genomen op basis van onvoldoende informatie. Dit gebeurde op aangeven van Gedeputeerde Staten, die ondanks kritische kanttekeningen over de inhoud en financiële onzekerheden voorstelden de plannen voor het project Blauwestad door te zetten.

Wij constateren met u dat vooral de financiële onderbouwing van de publiek-private samenwerking in de betreffende jaren veel vragen oproepen in Provinciale Staten. Tevens zien wij net als u dat er verschillende opvattingen waren van de kant van Provinciale Staten enerzijds en van Gedeputeerde Staten anderzijds over de vraag in hoeverre informatie over deze onderbouwing beschikbaar gesteld diende te worden voordat er een besluit genomen kon worden.

Terugkijkend begrijpen wij uw conclusie over de besluitvorming in 1997 en 1999. Het feit dat Gedeputeerde Staten positief wilden besluiten op deze momenten, ondanks kritische kanttekeningen en onzekerheden, kunnen wij ons echter ook voorstellen. Wij plaatsen dit in een tijdsbeeld waarin de noodzaak voor een sociaaleconomische impuls in Oost-Groningen zeer manifest was en ook kon rekenen op brede politieke steun. In algemene zin was er sprake van een positieve stemming over de woningmarkt. Mede op basis van de gezamenlijk gevoelde urgentie werd met enthousiasme en vertrouwen in een innovatieve publiek-private samenwerking gestapt. Werkenderweg zocht de provincie, in samenspraak met de private partners, oplossingen voor vragen en problemen die zich voordeden op dit toen nog onontgonnen terrein. Hierdoor is er minder aandacht geweest voor de inhoudelijke en financiële onderbouwing van het plan dan achteraf gezien nodig was. Dit werkte ook in latere jaren door.

In dat verband concludeert u tevens dat de financieringsconstructie zoals die was vastgelegd in de OBS van 2001 en het Addendum van 2003 niet stevig genoeg was om de belangen van de provincie voldoende te kunnen waarborgen. Dit vanwege de ontkoppeling in de financieringsconstructie van grondlevering enerzijds en betaling anderzijds. Wij zijn het eens met uw conclusie op dit punt.

Dat zich de situatie zou kunnen voordoen dat private partners niet aan hun betalingsverplichting zouden voldoen is in 2001 en 2003 niet genoeg onderkend en meegewogen.

Dit laat zich verklaren door het vertrouwen dat er toen bestond tussen partijen onderling, door het feit dat de provincie op dat moment dacht dat het risico op grond van de OBS wel degelijk bij de private partijen lag en ook door de op dat moment heersende en tevens door u onderschreven gunstige marktomstandigheden.

In 2008 maakte de provincie Nadere Afspraken met de toen nog overgebleven partij, waarin dit 'open einde' in de OBS werd gerepareerd. Het risicomanagement kwam beter in balans. Met name het onbeperkte call-recht van de private partij ging van tafel. Tevens werd via de concerngarantie meer zekerheid verworven voor het afdekken van het financiële risico van de provincie van reeds aan de private partij overgedragen gronden. De Nadere Afspraken zijn daarna voor de provincie in de praktijk van waarde gebleken. Naast de zekerheden die deze boden voor de situatie waarin het project zich eind 2008 bevond, gaven zij handvatten voor de provincie om in 2009 alle opties voor de toekomst van het project in ogenschouw te kunnen nemen. Opties die naast het inhoudelijk belang ook het financiële belang beter konden dienen. Dit gebeurde in de context van een verder stagnerende woningmarkt en de gedeelde behoefte van de provincie, de toenmalige gemeenten en de private partij om te beoordelen hoe de continuïteit van het project het beste geborgd kon worden. Tot slot hielpen de afspraken om de belangen van de provincie adequaat in te brengen toen het beëindigen van de samenwerkingsconstructie met de private partij de beste optie bleek te zijn om de continuïteit van het project en de belangen van de provincie daarin veilig te stellen.

Samenwerking, keuzes en contract

U concludeert dat de samenwerking met private partijen zeker in de planfase meerwaarde heeft gehad door de inbreng van kennis en expertise van private zijde. Daar zijn wij het mee eens. In de uitvoeringsfase heeft de provincie naar het inzicht van de Rekenkamer gewerkt op basis van een uitgangspunt - te weten de financieringsconstructie - dat in de OBS en het Addendum niet goed geregeld bleek te zijn. En dat volgens u tevens het principe van PPS'en doorkruist, namelijk dat privaat kapitaal risico loopt. In het bovenstaande hebben wij hier al het nodige over gezegd.

Lerende organisatie en doorstart Blauwestad

Wij zijn met u van mening dat er op grond van voortschrijdend inzicht en in interactie met de omgeving waarin de provincie optreedt altijd gezocht moet worden naar verbetering van haar aanpak en werkwijze. Dit geldt des te meer in een project zoals Blauwestad, waar belangen van huidige en toekomstige bewoners direct aan de orde zijn, alsmede van omwonenden en bezoekers. De provincie is dit project in 1990 gestart vanuit de overtuiging dat ze hiermee de leefbaarheid van het gebied in een aantal opzichten kon verbeteren. Dit is vanaf 1990 tot de

dag van vandaag leidend geweest voor de stappen die zijn gezet bij de vormgeving, organisatie en uitvoering.

Beginnend als innovatief project in een tijd waarin er nog nauwelijks ervaring was met de vormgeving en aansturing van publiek-private samenwerkingen is er in de loop van de jaren een leerproces op gang gekomen, dat met name de afgelopen paar jaar steeds meer vorm heeft gekregen. Dit geldt voor de interactie tussen de ambtelijke en de bestuurlijke organisatie, de uitwisseling, afstemming en vormgeving van besluitvorming door Gedeputeerde Staten in relatie tot Provinciale Staten, en de samenwerking en omgang met de private partijen en met bewoners en andere belanghebbenden. Instrumenten zoals financieel risicomanagement, scenarioplanning, marktanalyses, vastgoed- en projectmanagement hebben inmiddels een plek gekregen en wij zullen dit nog verder ontwikkelen en uitbouwen.

Verhouding GS – PS en informatievoorziening

1. *Verhouding GS-PS*

U geeft aan dat Gedeputeerde Staten voorbij zijn gegaan aan de kritische denkkraft van Provinciale Staten. U verklaart dit primair uit een dominante positie van Gedeputeerde Staten. In reactie hierop geldt voor ons hetzelfde als in voorgaande onderdelen van onze reactie: de Noordelijke Rekenkamer heeft een periode van twintig jaar onderzocht. De constatering die u doet over de handelswijze van Gedeputeerde Staten als dominante factor in interactie met Provinciale Staten gedurende deze lange periode valt moeilijk in zijn algemeenheid te plaatsen. In het rapport zelf plaatst u deze constatering overigens meer in het perspectief van de tijd en beschrijft u dat Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten de afgelopen paar jaar meer in evenwicht met elkaar zijn gaan handelen. Wel is dit steeds onder grote tijdsdruk gebeurd en was er voortdurend sprake van inhoudelijk zeer complexe afwegingen.

Met uw beschrijving zijn wij het eens, echter dat dit uitmondt in uw conclusie dat Gedeputeerde Staten over de hele periode van twintig jaar onvoldoende hebben ingespeeld op de denkkraft van Provinciale Staten vinden wij juist vanwege de context die in het rapport ook staat beschreven te weinig genuanceerd. Begin jaren '90 was er relatief gezien sprake van een zoekproces, waarin het vormgeven van de gewenste grootschalige innovatie in gebiedsontwikkeling voorop stond en waarin gepioneerd werd om deze innovatie tot stand te brengen. In de loop der jaren is er stapsgewijs een proces op gang gekomen waarin Gedeputeerde Staten in toenemende mate Provinciale Staten hebben opgezocht en waarin zij hen actief hebben betrokken bij de stappen die zij zetten. Dat er ingewikkelde vraagstukken aan de orde waren, waar grote belangen mee gemoeid waren, is voor ons een gegeven. Dat dit soms onder grote tijdsdruk is gebeurd eveneens. Dat geldt ook voor de gezonde spanning die in interactie met Provinciale Staten optreedt in dergelijke situaties, zowel vanwege de inhoudelijke complexiteit en belangen, als vanwege het feit dat een dergelijke spanning hoort bij de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in een

duaal stelsel. Dat er ook nu lering te trekken valt voor de toekomst stellen wij daarmee geenszins ter discussie. Wij onderschrijven dit, wat blijkt uit hetgeen wij daarover in het voorgaande gezegd hebben.

2. *Informatievoorziening*

Daarnaast concludeert u dat Provinciale Staten op belangrijke beslismomenten niet altijd over die informatie konden beschikken die Gedeputeerde Staten wel hadden. In het voorgaande zijn wij reeds ingegaan op de door u in de conclusies gememoreerde beslismomenten in 1997 en 1999. Over de besluitvorming over het voorfinancieringskrediet in 2001 en 2003 merken wij op dat Provinciale Staten al op 6 juli 2001 expliciet zijn geïnformeerd over de benodigde ophoging van krediet in 2003 en over de omvang daarvan. Bovendien is dit onderwerp in de vergadering van Provinciale Staten van 3 oktober 2001 in een openbaar debat aan de orde geweest.

Op belangrijke beslismomenten die daarna plaatsvonden, hebben wij Provinciale Staten ten tijde van deze momenten alle voor de besluitvorming beschikbare, relevante informatie verstrekt. Dit geldt voor de uittreding van twee private partners eind 2007, de totstandkoming van de Nadere Afspraken eind 2008, de bespreking van de consequenties van het rapport van de Commissie Alders Bakker Doets over de continuïteit van het project Blauwestad in het najaar van 2009 en de uiteindelijke beëindiging van de samenwerkingsconstructie met de private partner eind 2009.

U constateert dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten bij de behandeling van het rapport van de Commissie Alders Bakkers Doets niet hebben meegedeeld dat zij op 31 augustus 2009 de conclusie hebben getrokken dat de 'huidige samenwerkingsconstructie met Geveke/Koop beëindigd moet worden'. Wij merken op dat wij tijdens de eerstvolgende bijeenkomst van de Commissie Bestuur en Financiën op 8 oktober 2009 juist de hoofdlijnen van het rapport van de commissie Alders Bakker Doets hebben gedeeld met de statenleden. In deze bijeenkomst hebben wij aangegeven dat wij de hoofdconclusies van de commissie Alders Bakker Doets deelden, waaronder de conclusie om de samenwerking met Geveke/Koop te beëindigen.

Hoofdconclusie Noordelijke Rekenkamer

Alles overziend onderschrijven wij uw hoofdconclusie over de doelmatigheid en effectiviteit van de inzet van PPS-instrumenten in het project Blauwestad ten dele. Namelijk als het gaat om de onderbouwing van het plan in de beginfase van het project en de uitwerking van de financieringsconstructie in 2001 in de OBS en in het Addendum in 2003. Achteraf kan worden geconstateerd dat een aantal veronderstellingen over de woningmarktontwikkeling niet houdbaar zijn gebleken.

Wat wij echter niet onderschrijven is uw conclusie dat de door u genoemde PPS-instrumenten in de hele onderzochte periode van twintig jaar niet doelmatig en effectief zijn geweest. De stappen die

de provincie de afgelopen jaren heeft gezet hebben de effectiviteit en doelmatigheid van het ons ter beschikking staande instrumentarium verbeterd.

Wij zijn het evenmin eens met uw constatering dat de belangrijkste oorzaak voor het niet doelmatig en effectief gebruik van de verschillende (PPS) instrumenten gelegen is in het (on)bewust niet afdekken van risico's van verschillende aard gedurende het hele traject van planvorming tot uitvoering. En met uw opmerking dat er vanuit de provincie, met name door de betrokken gedeputeerden, stelselmatig meer aandacht is geweest voor het vooruitschuiven en afwentelen van risico's dan voor (het beperken van) die risico's zelf.

Het beheersen van het risico door de provincie vanwege de investeringen in de publieke infrastructuur is naar onze overtuiging – ook de Rekenkamer stelt dit vast – adequaat gebeurd. Met betrekking tot de in de OBS vastgelegde risicoverhouding tussen publiek en privaat kan worden geconcludeerd dat deze onvoldoende de provinciale belangen kon dienen in de situatie van stagnerende verkopen. Dat laat onverlet dat toen deze situatie zich inderdaad voordeed er adequate maatregelen zijn getroffen waardoor de balans grotendeels werd hersteld.

Samenvattend merken wij op dat het project Blauwestad voor ons meer is dan een 'business case' die op orde moet zijn. Deze 'business case' is onlosmakelijk verbonden met de maatschappelijke opgave die aan het project ten grondslag ligt. Woningbouw is vanzelfsprekend een belangrijke financiële drager van deze opgave, maar onze inzet is de afgelopen twintig jaar gericht geweest op de vitalisering van het gebied in brede zin. Ook bij de verdere vormgeving van de ontwikkelingsvisie in de nieuwe publiek-publieke samenwerking in het Oldambt zal dat het geval zijn.

In dat opzicht biedt uw rapport aanknopingspunten voor zowel de verdere vormgeving van de huidige publiek-publieke samenwerking in het project Blauwestad, als voor eventuele toekomstige publiek-private vormen van samenwerking. Om die reden onderschrijven wij onverkort uw aanbevelingen over de noodzaak om te investeren in een professionele organisatie, het borgen van succesvoorwaarden voor PPS-constructies, het organiseren van kritische massa en het faciliteren van de verschillende rollen van Provinciale Staten bij gebiedsopgaven.”

6.2 nawoord Rekenkamer

GS onderschrijven de analyse en deelconclusies van de Rekenkamer op bijna alle punten en nemen de aanbevelingen onverkort over, zonder daar concrete acties aan te verbinden. Dat de hoofdconclusie slechts ten dele wordt onderschreven vloeit naar het oordeel van de Rekenkamer voort uit een overwaardering door GS van de maatregelen die de afgelopen twee jaar zijn genomen en uit een onrealistische inschatting van de risico's die zich in de vele jaren daarvoor hebben opgestapeld.

bijlage 1 afkortingen

BS	Blauwestad
BSBV	Blauwestad BV (publieke zijde)
BCF	BTW Compensatiefonds
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
B&F	(Statencommissie) Bestuur en financiën
CV	Commanditaire Vennootschap
Cie	Commissie (Statencommissie)
DLG	Dienst Landelijk Gebied (agentschap van LNV)
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EURIBOR	EuroInterBank Offered Rate
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GREX	Grondexploitatie
GS	Gedeputeerde Staten
IFLO	Inspectie Financiën Lagere Overheden (ministerie van BZK)
IRO	Inspecteur Ruimtelijke Ordening van VROM
KHE	Koop Holding Europe
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
OBS	Overeenkomst Blauwestad
OMBS	Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad
OMBSBV	Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad BV (private zijde)
OMBSCV	Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad Commanditaire Vennootschap
OZB	Onroerend zaakbelasting
O&W	(Statencommissie) Omgevingsbeleid en Wonen
PPS	Publiek-private samenwerking
PS	Provinciale Staten
RGW	(commissie) Ruimte, Groen en Water
SBB	Staatsbosbeheer
VOF	Vennootschap onder firma
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam